

# Studie vymahatelnosti střetu zájmů, financování politických stran a přístupu k informacím



v zemích Visegrádské čtyřky a Estonsku.

# STUDIE VYMAHATELNOSTI STŘETU ZÁJMŮ, FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN A PŘÍSTUPU K INFORMACÍM V ZEMÍCH VISEGRÁDSKÉ ČTYŘKY A ESTONSKU.

Lenka Franková, Lenka Petráková (spolek Oživení, Česká republika)

Aleksandra Kobylinska, Filip Pazderski (Ústav pro veřejné záležitosti, Polsko)

Laszlo Majtenyi, Pásztor Emese (EKINT Maďarsko)

Zuzana Dančíková, Katarina Klingová, Luba Riapošová (Transparency International Slovensko)

Anni Jatsa, Birgit Rosenberg (Transparency International Estonsko)

**Kolektiv autorů**

Jan Sommer

**Grafická úprava**

ISBN: 978-80-88100-00-3

Publikace vznikla v roce 2015.

**[www.oziveni.cz](http://www.oziveni.cz)**

**[www.bezkorupce.cz](http://www.bezkorupce.cz)**

*Analýza vznikla s finanční podporou Evropské komise a Mezinárodního visegradského fondu.  
Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a Evropská komise,  
ani Mezinárodní visegradský fond neodpovídá za jakékoliv užití informací  
v publikaci obsažených.*



## O AUTORECH

### **INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS (IPA) / FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP)**

IPA je přední polský think tank a nezávislé centrum pro výzkum a analýzu politik, založené v roce 1995. Jeho hlavním posláním je přispívat do veřejné debaty o klíčových polských, evropských a globálních politických otázkách. Mezi hlavní oblasti zájmu patří evropská politika, sociální politika, občanská společnost, migrace a rozvojová politika, jakož i právo a demokratické instituce.

### **OŽIVENÍ o. s.**

Občanské sdružení Oživení je nezisková organizace založená roku 1997. Oživení se snaží zvýšit transparentnost rozhodování a hospodaření veřejných institucí, vymahatelnost osobní odpovědnosti veřejných funkcionářů a posílit aktivní účast občanů. Mezi hlavní oblasti zájmu patří právo na informace, zadávání veřejných zakázek a nakládání s veřejným majetkem. V neposlední řadě se Oživení věnuje šíření protikorupčního know-how, vzdělávání a síťování protikorupčních a občanských aktivistů.

### **THE EÖTVÖS KÁROLY INSTITUTE / EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET**

Insitut Eötvös Károly byl založen v lednu roku 2003 nadací George Sorose s cílem vytvořit novátorský, netradiční institucionální rámec pro formování veřejných záležitostí v Maďarsku demokratickým způsobem.

Ve spolupráci s dalšími subjekty, včetně advokačních skupin, watchdogovými organizacemi či jinými subjekty chce Eötvös Károly Institut přispívat ke zvyšování odborného i všeobecného povědomí veřejnosti a k formování politického programu v otázkách, které mají vliv na kvalitu vztahů mezi občany a veřejnou mocí.

### **TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVAKIA / TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO (TIS)**

Posláním Transparency International Slovensko je omezovat korupci skrze zvyšování transparentnosti a snižování byrokracie. Její vizí je země s transparentními, odpovědnými a nekorupčními institucemi a lidmi. Protikorupční strategie TIS je založena na úzkém dialogu s partnery ze soukromého sektoru, občanské společnosti a veřejného sektoru. Abychom naší vize dosáhli, tj. prosadili přijímání a implementaci protikorupčních opatření a zvýšili transparentnost činnosti veřejného sektoru, spolupracujeme se všemi relevantními aktéry.

### **TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESTONIA / TRANSPARENCY INTERNATIONAL KORRUPTSIOONIVABA EESTI (TI)**

Transparency International Estonsko je přední nevládní organizací věnující se boji proti korupci v Estonsku. TI Estonsko je akreditovanou národní pobočkou Transparency International. Hlavními oblastmi činnosti jsou analyzování a upozorňování na rizika korupce, zvyšování povědomí o ní a posilování spolupráce mezi veřejnými institucemi a občany v boji proti korupci.

# OBSAH

## Střet zájmů

- 1) Jak se vymáhá střet zájmů v evropských zemích a příklady dobré praxe  
**Souhrnná analýza zemí EU** 7  
Lenka Franková
- 2) Porovnání zemí Visegradu a Estonska  
**Srovnávací analýza střetu zájmů v zemích V4 + Estonsku** 28  
Lenka Franková, Lenka Petráková
- 3) Obecná doporučení pro země Visegradu a Estonsko  
**Obecná doporučení pro posílení vymahatelnosti střetu zájmů** 36  
Lenka Franková

## Přístup k informacím

- 1) Jak se vymáhá přístup k informacím v evropských zemích a příklady dobré praxe  
**Analýza slobodného prístupu k informáciám v krajinách Európskej únie – Slovinsko, Veľká Británia, Estónsko a Chorvátsko** 40  
Zuzana Dančíková, Veronika Ferčíková
- 2) Porovnání zemí Visegradu a Estonska  
**Srovnávací analýza přístupu k informacím v zemích V4 + Estonsku** 60  
Lenka Franková, Lenka Petráková
- 3) Obecná doporučení pro země Visegradu a Estonsko  
**Obecná doporučení pro posílení vymahatelnosti práva na informace** 69  
Lenka Franková

## Financování politických stran

- 1) Jak se vymáhá střet zájmů v evropských zemích a příklady dobré praxe  
**Vymáhací mechanismy v oblasti financování politických stran – osvědčené postupy** 74  
Transparency International Estonia
- 2) Porovnání zemí Visegradu a Estonska  
**Srovnávací analýza financování politických stran v zemích V4 + Estonsku** 86  
Lenka Franková, Lenka Petráková
- 3) Obecná doporučení pro země Visegradu a Estonsko  
**Obecná doporučení pro posílení vymahatelnosti pravidel pro hospodaření politických stran** 95  
Lenka Petráková

# ÚVODNÍ SLOVO

Studie byla připravena v rámci „Prosazování efektivního protikorupčního institucionálního rámce v zemích střední a východní Evropy“, společného projektu pěti zemí (států Visegrádské čtyřky a Estonska).

Celkovým cílem projektu je posílení institucionálního protikorupčního rámce v zemích střední a východní Evropy při podpoře efektivnějšího vymáhání protikorupčních opatření. Projekt se šířeji zaměřuje na spektrum tzv. korupčně měkkých oblastí, které jsou často vnímány jako oblasti předcházení hlubším formám korupce. Tento přístup zahrnuje výzkumy, srovnávací analýzy a studie osvědčených postupů a doporučení pro konkrétní situaci postkomunistických zemí EU.

Výsledky výzkumů a případy dobré praxe jsou doplněny o soubor obecných doporučení pro země střední a východní Evropy v oblastech vymahatelnosti konkrétních protikorupčních opatření, včetně možnosti ustanovení nebo zlepšení národních protikorupčních agentur v souladu s mezinárodními závazky.

Nejpříznivějším faktorem realizace projektu je násobení znalostí i zkušeností, které umožňuje spolupráce pěti nevládních protikorupčních organizací jednotlivých zemí: Oživení (Česká republika), Institute of Public Affairs (Polsko), EKINT (Maďarsko), Transparency International (Slovensko) a Transparency International (Estonsko).

Rozsah výzkumu je vymezen na institucionální mechanismy vymahatelnosti ve třech oblastech: střet zájmů, financování politických stran a přístup k informacím. Základním předpokladem je, že každá země (Visegrádská čtyřka a Estonsko) má ve třech zmíněných oblastech vlastní zákonná opatření a že v každé z nich proto existují i institucionální mechanismy pro jejich vymáhání.

Při zpracování tohoto materiálu byla za metodu zkoumání zvolena analýza dokumentů, která byla standardizována pomocí obsahové analýzy. Tato kvalitativní analýza zahrnuje relevantní prameny k uvedené problematice a národní i mezinárodní srovnávací studie pro oblast střetu zájmů. Dále byla použita sekundární analýza dat / výsledků z výzkumů, které byly v uvedené problematice doposud prováděny. Dalšími zdroji byly srovnávací studie a hodnocení systémů jednotlivých zemí prováděné mezinárodními organizacemi, zejména OECD, Skupinou států proti korupci Rady Evropy (GRECO) a Světovou bankou. Zohledněny byly internetové zdroje a právní předpisy příslušných zemí.

**STŘET**

**ZÁJMŮ**

# SOUHRNNÁ ANALÝZA ZEMÍ EU

## I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

### TERMINOLOGIE A METODOLOGIE

Většina členských států EU v textech svých zákonů termín střet zájmů nepoužívá a jejich legislativa obvykle neobsahuje ani jeho právní definici<sup>1</sup>. Obecně se dá říci, že koncept střetu zájmů jako právního termínu je relativně nedávný. Ve většině zemí byl poprvé legislativně zakotven v rámci boje s korupcí. V důsledku toho mezi hlavní typy střetu zájmů zmiňovaného v legislativě zemí střední a východní Evropy patří zastávání veřejné funkce současně s jinými pracovními pozicemi v soukromém či státním sektoru nebo ekonomické střety zájmů. V důsledku častějších kontaktů mezi soukromou a veřejnou sférou, které způsobuje posilující trend jejich vzájemného partnerství, se i střet zájmů stává stále běžnějším jevem.

Definice střetu zájmů, používaná v této studii, vychází z obecné definice OECD:

*„Střet zájmů je konfliktem mezi povinnostmi vůči veřejnosti a soukromými zájmy veřejného činitele, v němž by mohl soukromý zájem veřejného činitele nevhodným způsobem ovlivnit vykonávání jeho oficiálních funkcí a povinností.“<sup>2</sup>*

Pro účely této studie používáme termín „veřejný činitel“ obecně pro všechny státní úředníky, státní zaměstnance, volené zastupitele nebo jiné typy veřejných činitelů, kteří vykonávají veřejnou funkci či povinnost jménem státu, vlády nebo vládní organizace a kterým je svěřena zákonná moc. Volba této definice vychází z faktu, že hlavním zdrojem střetu zájmů v zemích OECD je (1) vedlejší zaměstnání v soukromém sektoru, (2) spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem a (3) vlastnictví akcií podniku, který má smluvní nebo regulační vztah se státem<sup>3</sup>.

Při zpracování tohoto materiálu byla za metodu zkoumání zvolena analýza dokumentů, která byla standardizována pomocí obsahové analýzy. Tato kvantitativní analýza zahrnuje relevantní prameny k uvedené problematice a národní i mezinárodní srovnávací studie pro oblast střetu zájmů. Dále byla použita sekundární analýza dat / výsledků z výzkumů, které byly v uvedené problematice doposud prováděny<sup>4</sup>. Dalšími zdroji byly srovnávací studie a hodnocení systémů jednotlivých zemí prováděné mezinárodními organizacemi, zejména OECD, Skupinou států proti korupci Rady Evropy (GRECO) a Světovou bankou. Zohledněny byly i internetové zdroje a právní předpisy příslušných zemí.

<sup>1</sup> Srov. např. definice střetu zájmů v USA, např. ve státě Utah: § 76-8-109. Neoznámení střetu zájmu při projednávání opatření nebo návrhu zákona členem legislativy. (a) Jako „střet zájmů“ se označuje takové jednání veřejného činitele, o němž se tento veřejný činitel opodstatněně domnívá, že by mohlo přinést přímou finanční výhodu nebo škodu tomuto činiteli samotnému, jeho nejbližší rodině či subjektu, jehož existenci je činitel povinen oznámit v souladu s nařízeními tohoto oddílu, a tato výhoda nebo škoda je odlišná od následků takového jednání pro veřejnost, funkci tohoto veřejného činitele, jeho zaměstnání nebo skupinu, do níž patří.

K dispozici na: <http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>

<sup>2</sup> BERTÓK, János. Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, c2003, s. 59. ISBN 92-641-0489-5.

<sup>3</sup> Transparency International, Global Corruption Report 2003, s. 320. K dispozici na: [http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2003](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003)

<sup>4</sup> DISMAN, Miroslav. Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2000, 374 s. ISBN 80-246-0139-7, s. 166.

## STŘET ZÁJMŮ V ŠIRŠÍM KONTEXTU

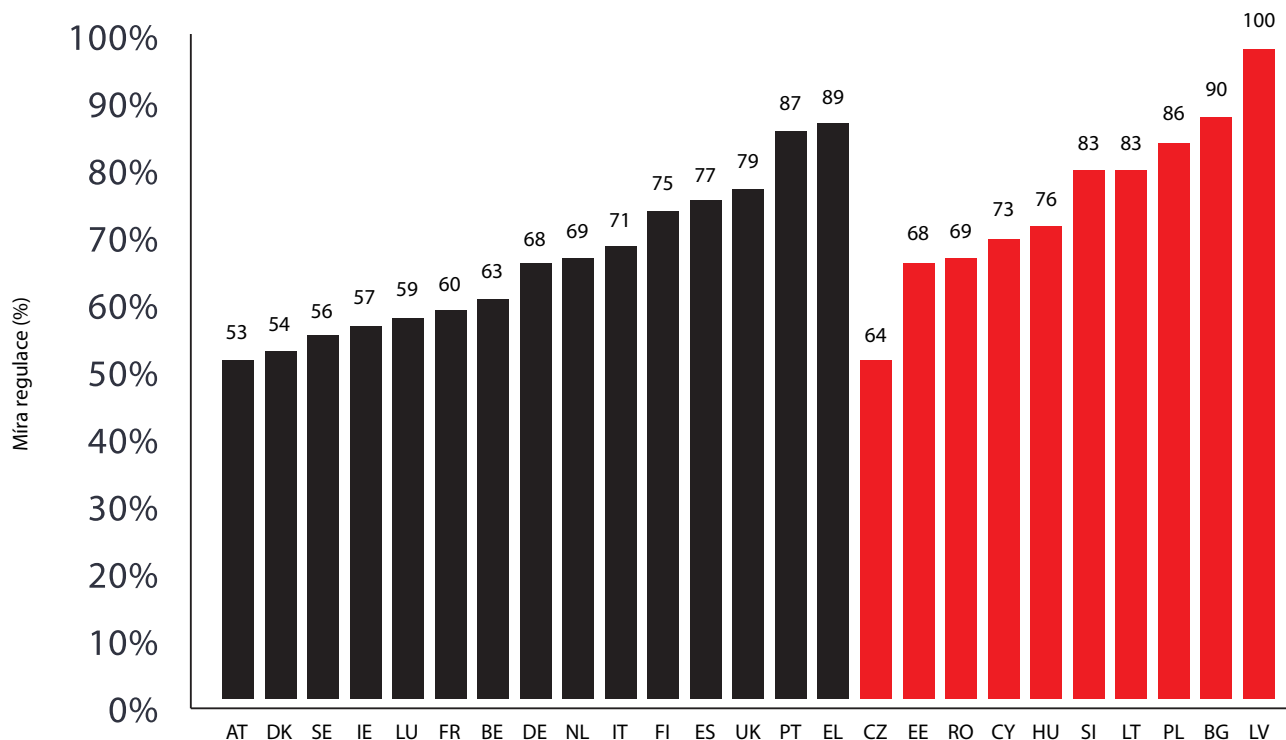
Podstatou střetu zájmů je narušení společensky přijatelné rovnováhy mezi osobním zájmem veřejných činitelů a zájmem veřejným. Situace střetu zájmů, které nejsou patřičně vyřešeny, mohou být zdrojem korupce a narušovat hospodářskou soutěž i rozdělování veřejných zdrojů. Takovou situaci lze vnímat jako ohrožení rozvoje státu. Odhalování a řešení střetu zájmů je důležitou složkou zodpovědného vládnutí a udržování důvěry ve veřejné instituce i demokracii jako takovou.

V praxi nejsou systémy pro řešení střetu zájmů v jednotlivých zemích EU nijak standardizované a někdy nejsou konzistentní ani v rámci jedné konkrétní země. Obecně platí, že k případům střetu zájmů lze přistupovat dvěma způsoby: jejich zakazováním (1) nebo jejich povinným zveřejňováním (2)<sup>5</sup>.

Současné standardy v oblasti střetu zájmů v členských zemích EU obsahují<sup>6</sup>:

1. Soubory pravidel, zákonů, standardů a principů. Většina těchto nástrojů definuje řadu zákazů, omezení a povinností. V této oblasti lze pozorovat výrazné rozdíly z hlediska počtu zákazů, omezení a povinností. Omezení typů jednání a neslučitelnost funkcí slouží k předcházení situacím, v nichž často dochází ke střetu zájmů.

Podle výsledků posledních studií<sup>7</sup> střetu zájmů je v průběhu posledních desetiletí počet opatření i jejich přísnost na vzestupu. Tento nárůst v počtu pravidel a norem pro střet zájmů napříč členskými státy EU lze ilustrovat graficky<sup>8</sup>.



Zdroj: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union

<sup>5</sup> World Bank. [https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer\\_30Sep2013.pdf](https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer_30Sep2013.pdf)

<sup>6</sup> DEMMKE, Christoph a kol.: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. ISBN 978-929-2030-063. [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)

<sup>7</sup> Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis, [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf)

<sup>8</sup> DEMMKE, Christoph a kol.: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. ISBN 978-929-2030-063. [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)



Nejpřísnější systém je v současnosti v Lotyšsku, kde jsou všechny monitorované kategorie střetu zájmů<sup>9</sup> regulovány ve všech institucích<sup>10</sup> (100%). Zeměmi s nejmenším počtem regulovaných oblastí střetů zájmů jsou Rakousko, Dánsko a Švédsko. Zdá se, že intenzita regulace nemusí nutně vést k nižší míře korupce. Například většina skandinávských členských států EU má mnohem méně pravidel a norem než zbytek unie, ale zároveň relativně nízký výskyt korupce a podplácení<sup>11</sup>.

2. Zásady pro zveřejňování informací a rejstříky zájmů, které nařizují povinnou registraci potenciálních střetů zájmů. V této oblasti existují rozdíly z hlediska požadované transparentnosti, míry podrobností oznamovaných informací a konkrétních povinností (např. zda oznamovat i činnosti partnera/partnerky, nebo ne) stejně jako v otázkách monitorování těchto povinností.

Nedílnou složkou protikorupčních rámců se v posledních letech staly systémy finančních přiznání. V systému povinného zveřejňování musí veřejní činitelé podávat informace o všech zájmech, které by mohly narušit jejich schopnost jednat jako nestranní vykonavatelé veřejné služby. S tím, jak roste počet potenciálních situací střetu zájmu, začínají další země zavádět zákony, podle nichž musí veřejní činitelé podávat přiznání o svém příjmu a majetku, a to většinou v kontextu širšího systému protikorupčních opatření.

Přiznání příjmu a majetku jsou způsobem, jak sledovat potenciální nebo stávající střet zájmů. Ve střední a východní Evropě byla výraznou motivací pro přijetí různých protikorupčních zákonů snaha připojit se k Evropské unii. Zavedení majetkových přiznání byl pro vlády těchto zemí jednoduchý způsob, jak prokázat své odhodlání řešit problém korupce. *Úkol kandidátních zemí byl v tomto ohledu zjednodušen tím, že Evropská komise nikdy neměla k dispozici konkrétní důkazy o tom, že by nějaké opatření týkající se přiznání veřejných činitelů bylo v praxi zvláště efektivní. V důsledku toho se pak jakákoliv prokázaná snaha jednotlivých zemí takové systémy posílit, i kdyby povětšinou zůstávala ve formální rovině, považovala za krok správným směrem<sup>12</sup>.*

Na rizika nebo střety zájmů se může vztahovat mnoho různých kombinací zákazů či oznamovacích povinností. Platí ovšem, že systémy, v nichž jsou informace povinně zveřejňovány, vyžadují zároveň podstatné personální kapacity na kontrolu podaných přiznání a také existenci reálné hrozby sankcí za porušení pravidel.

Způsoby monitorování střetu zájmů se v mnoha zemích vyvinuly z čistě zákazových modelů k hybridním systémům, v nichž existují i prvky povinného zveřejňování.

- Monitorovací a vymáhací mechanismy: V této oblasti existují výrazné rozdíly z hlediska úrovně pravomocí a dostupných zdrojů etických výborů a komisí. Kromě nich se také podstatně liší možnosti (trestních a administrativních) sankcí v případech neetického jednání.

**Bude analyzováno podrobněji v následujících kapitolách.**

- Školení, vzdělávání a poradenství.

**Bude analyzováno podrobněji v následujících kapitolách.**

<sup>9</sup> Nestrannost a neslučitelnost funkcí, odborné aktivity, externí aktivity, finanční prohlášení, dary a související oblasti, zaměstnání po odchodu z funkce

<sup>10</sup> Vláda, parlament, nejvyšší soud, účetní dvůr, centrální banka.

<sup>11</sup> CPI Index 2012, <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

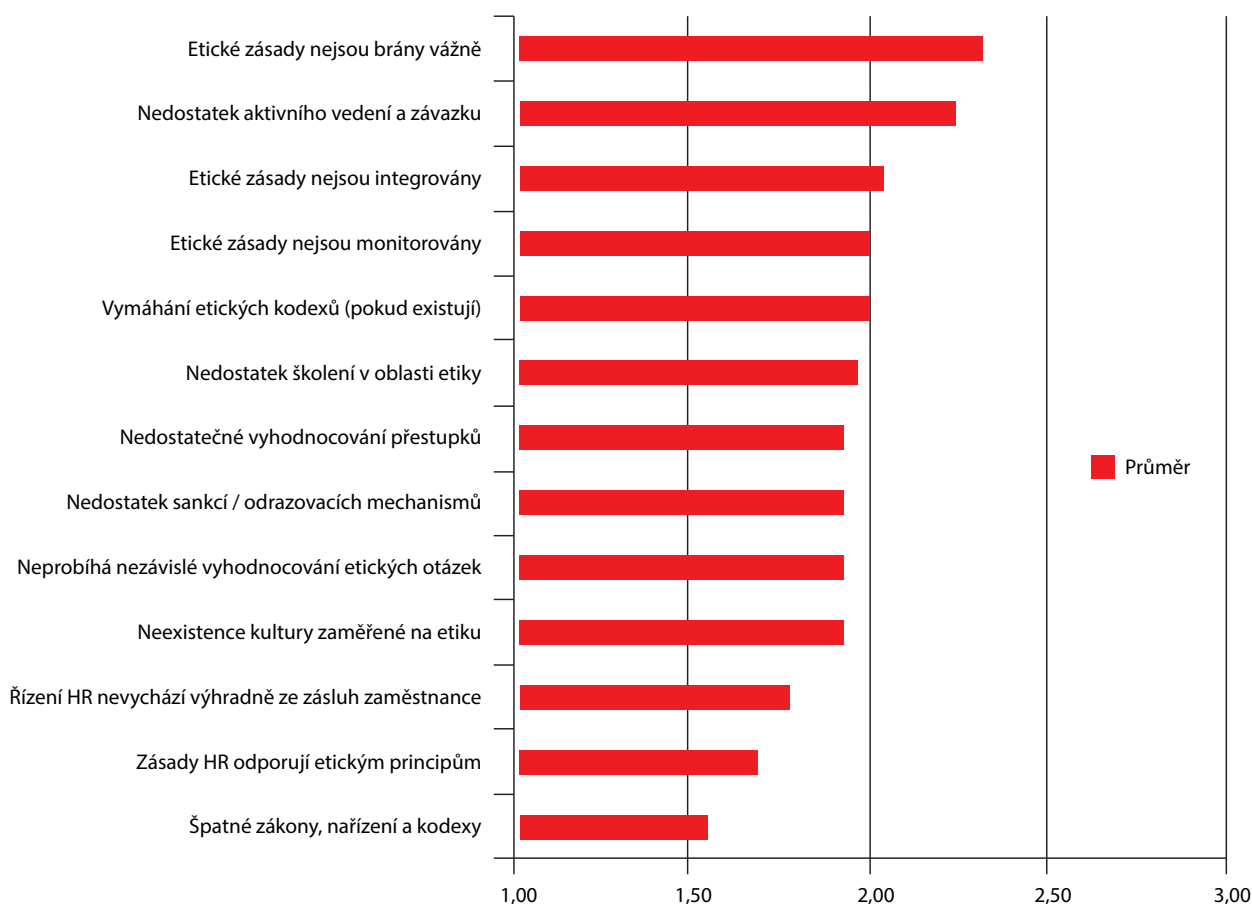
<sup>12</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

## II. PŘEHLED MECHANISMŮ VYMAHATELNOSTI V OBLASTI STŘETU ZÁJMŮ V EU

Hlavní překážky a problémy efektivních etických zásad byly popsány ve studii *Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis (2011)*<sup>13</sup>.

### Hlavní překážky a problémy efektivních etických zásad

(1 = není překážka, 2 = malá překážka, 3 = velká překážka)



Zdroj: *Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. (2011)*

Tato studie ukazuje, že úroveň monitorování etických zásad i vymáhání předpisů je celkově nízká. Tento závěr potvrzuje i Demmke<sup>14</sup>, podle nějž existují problémy s praktickou realizací a efektivitou etických pravidel.

<sup>13</sup> Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis, [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf)

<sup>14</sup> [http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2\\_pdf/Christoph%20Demmke.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/Christoph%20Demmke.pdf)

| Pravidla a nástroje            | Implementace   | Efektivita   |
|--------------------------------|--|--|
| Zásady integrity               | Téměř všechny členské státy  | Etika nabírá na politickém významu   |
| Disciplinární legislativa      | Všechny členské státy  | Málo propuštění za rok, trend k přísnějšímu vymáhání                                   |
| Etické kodexy                  | Téměř všechny členské státy, rozdílná úroveň implementace na vládní úrovni a v soukromém sektoru | Většinou vnímány jako čistě teoretické, dalším krokem je lepší implementace            |
| Střet zájmů I                  | Všechny členské státy  | Liší se v podrobnostech, problémy s realizací a monitorováním                          |
| Střet zájmů II – registr zájmů | Získává podporu ve stále více členských státech  | Spravování registru zájmů je zásadní. Riziko nové byrokracie, efektivita podle případu |

Zdroj: *Ethics in the civil services of the Member States of the EU – Many paradoxes but no need to be pessimistic. (2007, data selection)*

Vybrat mezi členskými státy EU ukázkový příklad či zdroj osvědčené praxe z hlediska mechanismů vymahatelnosti v oblasti střetu zájmů je poměrně těžké. Doporučení osvědčených postupů do velké míry závisí na administrativních tradicích, strukturách i kultuře, které jsou velmi různorodé. Existuje jen málo důkazů o tom, že by protikorupční postupy některých členských států byly mimořádně úspěšné a zasluhovaly zvláštní zmínku. Podle Transparency International se z hlediska indexu vnímání korupce<sup>15</sup> v roce 2013 nejvíce zlepšilo Estonsko, Řecko a Lotyšsko<sup>16</sup>.

Podle iniciativy SIGMA<sup>17</sup> by v oblasti systému odhalování a monitorování střetů zájmů mohl jako zdroj pro analýzu posloužit příklad Lotyšska; inspirací by mohl být také španělský úřad státního zástupce pro boj s korupcí. V posledním, čtvrtém kole hodnocení GRECO byla oblast střetu zájmů poměrně pozitivně hodnocena v Lotyšsku a Slovinsku.

Zpráva Evropské komise z února 2014, obsahuje analýzu míry korupce v členských státech EU a kroků, které jsou podnikány k její prevenci a řešení<sup>18</sup>. V této zprávě je zmíněno pět příkladů dobré praxe v oblasti protikorupčních agentur – slovinská Komise pro prevenci korupce (CPC), rumunské Státní protikorupční ředitelství (DNA), lotyšský Úřad pro prevenci a boj s korupcí (KNAB), chorvatský Úřad pro boj s korupcí a organizovaným zločinem při nejvyšším státním zastupitelství (USKOK) a španělský zvláštní protikorupční útvar státního zastupitelství.

Z těchto důvodů byly jako zástupci osvědčené praxe vybrány dva státy – Lotyšsko a Slovinsko.

<sup>15</sup> Corruption Perceptions Index (CPI) měří vnímání korupce ve veřejném sektoru. Vychází ze zjištění mezinárodních dotazníků, v nichž jsou zohledňovány faktory, jako je zodpovědnost místních i celostátních vlád, efektivní prosazování protikorupčních zákonů, přístup k vládním informacím, zneužívání vládních pravomocí a pravidla pro regulaci střetu zájmů.

<sup>16</sup> Transparency International. Corruption Perception Index.

<sup>17</sup> Společná iniciativa EU a OECD, kterou z větší části financuje EU. Od roku 1992, kdy vznikl, podporuje tento program partnerské země v jejich snahách modernizovat veřejnou správu. V poslední době se zaměřoval i na přípravu kandidátských zemí na jejich cestě do EU. Jednou z oblastí, v níž poskytuje partnerským zemím podporu, je i problematika boje s korupcí.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-38-EN-F1-1.pdf>

## 1. INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY

Institucionální rámec zajišťující dodržování stanovených pravidel je, jak už bylo řečeno, v otázkách střetu zájmů klíčový. Takový rámec by měl v ideálním případě jak jednotlivá pravidla zavádět do praxe, tak také vymáhat jejich dodržování. Ačkoliv členské státy EU v posledních letech vykazovaly výraznou aktivitu z hlediska zavádění nových pravidel a regulací, institucionální zajištění jejich vymáhání bylo spíše zanedbáváno<sup>19</sup>.

V celoevropském měřítku jsou institucionální struktury jednotlivých států značně odlišné. Nalezneme zde jak vysoce specializované instituce, které mají rozsáhlé monitorovací a vyšetřovací pravomoci, tak výrazně roztržštěné dílčí orgány, které mají na starosti jenom konkrétní výseč celé oblasti střetu zájmů.

Typy institucí v oblasti vymahatelnosti střetu zájmů:

| Stát            | Typ instituce   | Název/názvy  |
|-----------------|---|--|
| Bulharsko       | - Státní auditní úřad<br>(pro všechny složky státu)   | - Oddělení veřejných rejstříků Státního auditního úřadu  |
| Chorvatsko      | - <b>Specializovaný (poloparlamentní) kontrolní úřad pro střet zájmů</b><br><br>- Zvláštní opatření pro státní zástupce a soudce  | - Komise pro předcházení střetu zájmů (pro veřejné činitele)<br>- Státní zastupitelství a Ministerstvo spravedlnosti (pro státní zastupitele)<br>- Ministerstvo spravedlnosti (pro soudce) |
| Česká republika | - Administrativní úřad  | - Administrativní úřad   |
| Estonsko        | - Parlamentní orgán (pro všechny složky státu) a specializovaní úředníci / oddělení veřejných institucí   | - Parlamentní výbor<br>- Za archivování podaných přiznání je zodpovědné vedení příslušného úřadu nebo oprávněného orgánu (např. místní samospráva)   |
| Francie         | - Ústavní soud  | - Etický výbor a Conseil Constitutionnel   |
| Německo         | - Předseda Bundestagu a Presidium   | - Předseda Bundestagu a Presidium  |
| Itálie          | - Úřad pro hospodářskou soutěž a Úřad pro regulaci komunikací<br>- Státní úředníci a soudnictví podle hierarchie<br>- Také vyšší zmocněnec pro zaměstnanost, podnikání a soukromý zájem | - Úřad pro hospodářskou soutěž a Úřad pro regulaci komunikací<br>- Vyšší zmocněnec pro zaměstnanost, podnikání a soukromý zájem  |
| Lotyšsko        | - Finanční úřady a <b>specializovaný protikorupční orgán</b> (pro všechny složky státu)   | - Oddělení ministerstva financí<br>- Úřad pro prevenci a boj s korupcí   |
| Litva           | - Finanční úřady, <b>specializovaný etický výbor</b> (pro všechny složky státu) a zvláštní úředníci / oddělení veřejných institucí  | - Státní daňová kontrola<br>- Vrchní zástupce etického výboru<br>- Specializovaní úředníci nebo oddělení jednotlivých veřejných institucí  |

<sup>19</sup> Regulating conflicts of interest for holders of public office (HPO) in the European Union: a comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and EU institutions (2008).

|                |   |   |
|----------------|---|---|
| Norsko         | - Karanténní výbor  | - Karanténní výbor  |
| Polsko         | - Není  | - Není  |
| Rumunsko       | - <b>Specializovaný protikorupční orgán</b><br>(pro všechny složky státu) | - Národní úřad pro integritu<br>- Trvalý úřad sněmovny parlamentu         |
| Slovensko      | - Výbor národní rady  | - Výbor národní rady  |
| Slovinsko      | - <b>Specializovaný protikorupční orgán</b><br>(pro všechny složky státu) | - Komise pro předcházení korupci  |
| Velká Británie | - Výbor pro standardy a výsady<br>a nezávislý Poradní výbor zaměstnanosti | - Výbor pro standardy a výsady a nezávislý<br>Poradní výbor zaměstnanosti |

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

## LOTYŠSKO

### **Úřad pro prevenci a boj s korupcí:**

Lotyšský Úřad pro prevenci a boj s korupcí (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, KNAB) je víceúčelová protikorupční agentura s podporou policejních složek založená v roce 2002.

KNAB hraje klíčovou roli při řízení implementace ústředního zákona pro předcházení korupce v Lotyšsku, kterým je Zákon o předcházení střetu zájmů v jednání veřejných činitelů (dále jen Zákon o střetu zájmů). Tento zákon se vztahuje na všechny kategorie veřejných činitelů včetně poslanců, soudců a státních zastupitelů. Ustanovuje se v něm velmi důkladný systém přiznávání relevantních informací, který je monitorován jak úřadem KNAB, tak finančními úřady.

Kromě KNAB se do systému zapojují i další instituce, a to zejména Mandátní a etický výbor v otázkách sledování dodržování pravidel a finanční úřady, které ověřují pravdivost podaných přiznání.

KNAB má rozsáhlé pravomoci v oblasti vyšetřování i stíhání. Je třeba poznamenat, že KNAB sice zcela jednoznačně vykazuje velmi profesionální přístup a skutečné odhodlání prosazovat pravidla týkající se střetu zájmů<sup>20</sup>, ale podle třetí hodnotící zprávy GRECO má stávající systém několik institucionálních nedostatků: (i) KNAB přímo podléhá předsedovi vlády, (ii) jmenování a odvolávání ředitele KNAB provádí parlament na doporučení vládního kabinetu a (iii) rozpočet KNAB navrhuje a schvaluje parlament, tedy tíží lidé, které může KNAB potenciálně vyšetřovat.

Jednou z hlavních oblastí aktivit KNAB je kontrola jednání veřejných činitelů a předcházení střetu zájmů. Oddělení prevence má pak za úkol dozor nad veřejnými činiteli (střet zájmů) a financováním politických stran, sestavování analýz a korupčních protipatření nebo informování veřejných činitelů a veřejnosti o otázkách korupce.

KNAB má pravomoc šetřit, zda veřejní činitelé dodržují ustanovení zákona o střetu zájmů v jednání veřejných činitelů, a podávat administrativní žaloby v případech, kdy zjistí porušení tohoto zákona. Práce úřadu vychází z přijatých stížností a upozornění na možné porušení zákona o střetu zájmů při jednání veřejných činitelů stejně jako z prohlášení veřejných činitelů, která jsou podávána finančním úřadům, ale která si KNAB může kdykoliv vyžádat.

<sup>20</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293\\_Latvia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293_Latvia_EN.pdf)

Úřad KNAB hraje v celém systému ústřední roli a za deset let své existence si v domácím i zahraničním prostředí vybudoval velmi dobrou pověst.

Je považován za jeden z nejdůvěryhodnějších pilířů celého státního zřízení. KNAB v současnosti podniká kroky k zajištění toho, že veřejní činitelé budou lépe znát nejen příslušná pravidla, ale také a především jejich celkový smysl, aby mohla být posílena role sebekontroly a dodržování norem. KNAB kromě toho dlouhodobě pracuje na tom, aby za dodržování zákona byly zodpovědné příslušné struktury vyššího vedení.

Pro čtvrté kolo hodnocení GRECO bylo Lotyšsku vydáno doporučení, aby byla přijata opatření vedoucí k posílení nezávislosti KNAB, jež zajistí, že bude moci vykonávat své funkce nezávisle a nezaujatě.

## SLOVINSKO

### **Komise pro předcházení korupci:**

V roce 2002 byl založen Vládní úřad pro prevenci korupce a následně v roce 2004 i nezávislá Komise pro předcházení korupci (CPC). Stávající podoba komise CPC vznikla po přijetí zákona o integritě a předcházení korupci v roce 2010, jímž byl posílen mandát, působnost i pravomoci stejně jako nezávislost dosavadní komise. Zákon se vztahuje na všechny veřejné činitele ve Slovinsku a obsahuje podrobná pravidla týkající se střetu zájmů, neslučitelnosti funkcí, vedlejších činností, darů, lobbování a přiznávání majetku. Zákon o předcházení korupci slouží jako základní východisko pro nezávislou komisi CPC, která je zodpovědná za dozor nad zaváděním jeho nařízení v praxi, zvyšování povědomí o otázkách integrity a předcházení korupci.

Slovinská komise CPC je preventivním protikorupčním orgánem; vedle CPC jsou v této oblasti činné už jenom policejní orgány potlačující korupci, ale mezi oběma složkami neexistuje žádný institucionalizovaný systém vzájemné spolupráce.

V oblasti střetu zájmu je komise CPC a její oddělení pro vyšetřování a dohled zodpovědná za šetření případů střetu zájmů, shromažďování a kontrolu přiznání majetku vysoce postavených veřejných činitelů a vymáhání pravidel střetu zájmů.

Centrum pro prevenci a veřejnou integritu CPC je zodpovědné za koordinování realizace Státního protikorupčního akčního plánu, pomoc při rozvoji plánů integrity (metodologie pro odhalování a odstraňování korupčních rizik) a monitorování jejich realizace, rozvoj a zavádění různých preventivních protikorupčních opatření, protikorupční přezkoumávání legislativních návrhů a spolupráce s občanskou společností a akademickými i výzkumnými institucemi.

### **CPC má pravomoc:**

- přistupovat na vyžádání k finančním a dalším dokumentům (bez ohledu na stupeň utajení) jakéhokoliv státního orgánu nebo soukromého subjektu,
- vyslyšet státní zaměstnance a veřejné činitele,
- vést správní vyšetřování a řízení,
- žádat státní orgány (např. úřad pro boj s praním špinavých peněz, daňové úřady atd.) o součinnost při získávání dodatečných informací a důkazů v rámci svých pravomocí,
- udílet pokuty za různé přestupky v kompetenci CPC právníkům i fyzickým osobám v soukromém nebo veřejném sektoru.

Komise CPC není podřízena žádné jiné státní instituci nebo ministerstvu a nepřijímá přímé pokyny ze strany exekutivy ani legislativy. Pro posílení nezávislosti komise definuje příslušný zákon zvláštní postup pro jmenování a odvolávání jejího vedení. Vrchní komisař a jeho dva zástupci jsou jmenováni prezidentem republiky. Funkční období vrchního komisaře je šest let a jeho zástupců pět. Není povoleno setrvat ve funkci po více než dvě funkční období.

## 2. SANKCE

V různých právních systémech existují rozdílné typy právní odpovědnosti. Sankce jsou důležitým nástrojem posilujícím řádné dodržování požadavků systémů pro podávání příznání, a to zejména tam, kde se takové systémy vztahují na velký počet veřejných činitelů.

Přehled sankcí, které je možné udělit za porušení **předpisů regulujících střet zájmů**<sup>21</sup>:

| Stát            | Pokuty   | Maximální pokuta                   | Administrativní sankce | Trestní sankce |
|-----------------|----------|------------------------------------|------------------------|----------------|
| Bulharsko       | vše      | neuveдено                          | vše                    | žádné          |
| Chorvatsko      | vše      | 5 000–50 000 HRK                   | vše                    | žádné          |
| Česká republika | M, P, SÚ | 50 000 CZK                         | žádné                  | žádné          |
| Estonsko        | vše      | 300 jednotek pokut                 | žádné                  | žádné          |
| Francie         | M, P, SÚ | neuveдено                          | SÚ                     | M, P, SÚ       |
| Německo         | P, SÚ    | neuveдено                          | žádné                  | žádné          |
| Itálie          | SÚ       | neuveдено                          | vše                    | P, SÚ          |
| Lotyšsko        | vše      | neuveдено                          | vše                    | vše            |
| Litva           | M, P, SÚ | 500–2 000 LTL                      | M, P, SÚ               | žádné          |
| Norsko          | M, SÚ    | ekvivalent až šestiměsíčního platu | SÚ                     | žádné          |
| Polsko          | žádné    | neuveдено                          | P, SÚ                  | žádné          |
| Rumunsko        | žádné    | není relevantní                    | vše                    | M, SÚ          |
| Slovensko       | vše      | šesti- až dvanáctiměsíční plat     | vše                    | žádné          |
| Slovinsko       | vše      | neuveдено                          | H, M, SÚ               | vše            |
| Velká Británie  | M, P, SÚ | neuveдено                          | P, SÚ                  | M, P, SÚ       |
| Slovensko       | vše      | šesti- až dvanáctiměsíční plat     | vše                    | žádné          |
| Slovinsko       | vše      | neuveдено                          | H, M, SÚ               | vše            |
| Velká Británie  | M, P, SÚ | neuveдено                          | P, SÚ                  | M, P, SÚ       |

(M: ministři, P: poslanci, SU: státní úředníci, H: hlava státu)

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

<sup>21</sup> Přijímání darů, vlastnictví soukromých firem a/nebo akcií, vlastnictví státních podniků, vlastnictví smluv se státem, členství v předsednictvu a role poradce nebo jiného funkcionáře v soukromé společnosti, nevládní organizaci nebo odborech, externí zaměstnání, zaměstnání po odchodu z funkce.

Přehled sankcí, které je možné udělit za porušení **předpisů regulujících finanční přiznání:**

| Stát            | Sankce za pozdní podání | Sankce za nepodání | Sankce za nepravdivé informace | Maximální pokuta          | Administrativní sankce   | Maximální trestní sankce |
|-----------------|-------------------------|--------------------|--------------------------------|---------------------------|--|--------------------------|
| Bulharsko       | vše                     | vše                | vše                            | 5 000 BGN                 | žádné  | 3 roky vězení            |
| Chorvatsko      | vše                     | vše                | vše                            | 40 000 HRK                | veřejný činitel nedostává plat   | neuveďeno                |
| Česká republika | M, P, SÚ                | M, P, SÚ           | M, P, SÚ                       | 50 000 CZK                | žádné  | žádné                    |
| Estonsko        |                         | vše                | vše                            | 200 jednotek pokut        | žádné  | žádné                    |
| Francie         | H, P                    | H, P               |                                | žádné                     | kandidatura na prezidenta vyřazena   | žádné                    |
| Německo         | P, SÚ                   | P, SÚ              | P                              | nevyplácení poloviny mzdy | na poslance mohou být uvaleny administrativní sankce včetně zveřejnění jejich případu a zákazu zúčastnit se jednání  | žádné                    |
| Itálie          | M, P, SÚ                | M, P, SÚ           |                                | 2 miliony lir             | odvolání z úřadu, pozastavení pracovního vztahu v soukromém nebo veřejném sektoru, pozastavení členství v odborných společnostech a rejstřících  | 2 roky vězení            |
| Lotyšsko        | vše                     | vše                | vše                            | neuveďeno                 | odvolání z funkce a zbavení možnosti ji vykonávat  | neuveďeno                |
| Litva           | M, P, SÚ                | M, P, SÚ           | M, P, SÚ                       | 5 000 LTL                 | odejmutí motivačních odměn a možnosti kariérního postupu po dobu jednoho roku ode dne odhalení případu; pokud je veřejný činitel odvolán, nemůže po tři roky následující ode dne odhalení případu vykonávat žádné zaměstnání ve veřejném sektoru | neuveďeno                |
| Norsko          | M, SÚ                   | M, SÚ              |                                | neuveďeno                 | zákaz pracovat v konkrétním oboru  | žádné                    |
| Polsko          |                         | P                  | M, P, SÚ                       | žádné                     | mzda nevyplácena   | 5 let vězení             |



|                |       |       |          |  |                  |               |
|----------------|-------|-------|----------|--|------------------|---------------|
| Rumunsko       |       |       | vše      | neuveдено  | žádné            | 3 roky vězení |
| Slovensko      | vše   | vše   | vše      | za porušení zákona může být uvalena pokuta ve výši 3 měsíčního platu | odvolání z úřadu | žádné         |
| Slovinsko      | vše   | vše   | vše      | 1 200 EUR  | žádné            | žádné         |
| Velká Británie | P, SÚ | P, SÚ | M, P, SÚ | žádné  | neuveдено        | neuveдено     |

(M: ministři, P: poslanci, SU: státní úředníci, H: hlava státu)

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

Pravidla pro vyplňování a podávání příznání veřejných činitelů jsou většinou považována za nástroj prevence, a proto jejich porušení často není trestně postihnutečné.

V některých evropských zemích ovšem existuje i trestní zodpovědnost za nedodržení pravidel pro podávání příznání veřejných činitelů. V Itálii mohou být členové vlády trestně odpovědní za nepodání příznání zájmů nebo poskytnutí nepravdivých informací. Například v Polsku a v Itálii se mohou na některé kategorie veřejných činitelů vztahovat trestní sankce.

V zemích střední a východní Evropy konkrétní typy porušení zákonné povinnosti vyplňovat a podávat příznání veřejných činitelů obvykle kriminalizované nejsou.

Nejčastějším typem administrativních sankcí jsou pokuty. Disciplinární sankce jsou obvyklou formou pro veřejné činitele, kteří jsou státními úředníky. Možnými sankcemi jsou výtky, snížení platu, propuštění atd. Nejčastějším typem porušení pravidel je nepodání příznání. Například ve Francii platí pro veřejné činitele, kteří nepodají osobní příznání majetku, zákaz zastávat veřejné funkce po jeden rok a jejich jmenování veřejným činitelem je anulováno. V Litvě jsou veřejným činitelům, u nichž bylo zjištěno porušení předpisů zákona o sladění veřejného a soukromého zájmu ve veřejném sektoru, po jeden rok odňaty zvláštní odměny a zastavena možnost kariérního postupu.

V několika málo zemích neexistují žádné právní sankce a porušení pravidel není spojeno s žádnými jasně definovanými právními důsledky, ale pouze s měkkými opatřeními, které mají podporovat dodržování standardů<sup>22</sup>.

V některých zemích jsou systémy pro podávání příznání veřejných činitelů spojeny s výrazným uplatňováním sankcí. V roce 2007 podalo v Estonsku takové příznání 30 245 veřejných činitelů. V tomtéž období jich 454 bylo potrestáno za nepodání příznání, 1 209 za podání po termínu a 1 022 za jiné nedodržení pravidel pro přiznávání<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Pokud například ve Švédsku poslanec nepodá příznání o svém majetku, je jeho jméno oznámeno během plenárního zasedání. V dolní sněmovně britského parlamentu platí pravidlo, že pokud poslanec nesplní svou oznamovací povinnost, musí se celé sněmovně při jednání omluvit vznesením procedurální poznámky. V německém Bundestagu hrozí poslanci, který pravidla porušil, oficiální varování (v případě méně závažného narušení nebo opomenutí, např. nedodržení termínu pro podání), zveřejnění informací o porušení pravidel nebo administrativní pokuta.

<sup>23</sup> OECD (2011), Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing.

## LOTYŠSKO

### Úřad pro prevenci a boj s korupcí:

KNAB má právo udělovat administrativní sankce za porušení pravidel pro střet zájmů a financování politických stran. Konkrétně paragraf 39 zákona o státní službě uvádí možnost pozastavit výkon funkce veřejným činitelům, kteří byli z bezpečnostních důvodů zadrženi nebo proti kterým bylo zahájeno trestní stíhání.

Postup pro vykonávání disciplinárních pravomocí je stanoven v zákoně o disciplinární zodpovědnosti státních zaměstnanců.

V první polovině roku 2012 KNAB prošetřil 88 případů nedodržení stanovených zákazů a udělil 19 pokut; 63 veřejným činitelům byla udělena ústní výtka. Ve většině těchto případů KNAB zjistil, že veřejní činitelé rozhodli v situacích střetu zájmů a nedodrželi zákazy pro vedlejší zaměstnání nebo zákazy ostatních komerčních aktivit. Zástupci místní samosprávy nedodržovali pravidlo, podle něž nemohou uzavřít smlouvu o veřejné zakázce se společnostmi, jichž jsou akcionáři, pokud neproběhla otevřená soutěž<sup>24</sup>.

## SLOVINSKO

### Komise pro předcházení korupci:

Komise CPC ročně prošetří asi 1 300 případů, které spadají do její kompetence. CPC uchovává a kontroluje prohlášení majetku více než 8 000 veřejných činitelů.

Sankce se uvalují za nedodržení pravidel týkajících se darů, neslučitelnosti funkcí, střetu zájmů a prohlášení o majetku, které jsou uvedeny v příslušném zákoně. Hlavním typem sankce je pokuta ve výši mezi 400 a 1 200 EUR, která je udělována mimo jiné za:

- nepodání přiznání nebo podání nepravdivých informací o majetku,
- nepodání záznamů o lobbování, neodmítnutí styků s neregistrovaným lobbistou či udržování kontaktů v situacích, kde hrozí střet zájmů,
- neposkytnutí podrobnějších údajů o právnických osobách, k nimž má poslanec nebo člen jeho rodiny nějaký vztah,
- přijetí daru (který není povolen) nebo jiné výhody v souvislosti s vykonáváním pracovních povinností,
- neposkytnutí informací o přijatém daru a jeho hodnotě pro seznam darů, který vede národní shromáždění / národní rada,
- vystupování v průběhu dvou let po odchodu z funkce jako zástupce soukromého subjektu, který je ve styku s bývalým zaměstnavatelem, tj. národním shromážděním / národní radou.

Nepodání přiznání po výzvě a v termínu stanoveném CPC se trestá snížením platu o 10 % každý měsíc po vypršení lhůty. Podobně i neúměrné navýšení majetku, pro které neexistuje dostatečné zdůvodnění, může vést k přijetí preventivních opatření (např. dočasného zmrazení / zabavení a zajištění majetku). V případě veřejných činitelů může CPC zaslat upozornění orgánu, který příslušnou osobu zaměstnává, aby jí mohl uložit sankce, mezi něž patří i možnost výpovědi. Toto opatření se nevztahuje na poslance, kteří jsou volenými zástupci.

Vyskytlo se poměrně málo případů, v nichž byly uvaleny sankce, které měly odrazovat od dalšího jednání; jen vzácně se pak vyskytly případy zjištěného porušení zákona o podávání majetkových přiznání nebo nevysvětleného nárůstu majetku, které by vedly u veřejného činitele k politickým důsledkům.

<sup>24</sup> [http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/periodic\\_update\\_september\\_2012.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/periodic_update_september_2012.pdf)

### 3. PORADENSTVÍ

Zejména v raných fázích zavádění systémů pro podávání prohlášení je klíčovým a velmi obtížným úkolem veřejné činitele informovat o nových požadavcích, které jsou na ně kladeny, a zajistit, že je budou respektovat. Součástí problému vymahatelnosti totiž může být nedostatečné vzdělávání a poradenství.

V oblasti etiky většina členských států EU nemá institucionalizované zásady a neexistuje ani žádný ústřední orgán, který by koordinoval řešení etických otázek ve veřejné správě. To znamená, že nemusí existovat ani interní nebo externí orgány, které by za prosazování příslušných pravidel byly zodpovědné.

Poradenství v oblasti střetu zájmů:

| Stát            | Jednotlivec nebo agentura poskytující poradenství |
|-----------------|---|
| Bulharsko       | neexistuje  |
| Chorvatsko      | neexistuje  |
| Česká republika | neexistuje  |
| Estonsko        | neexistuje  |
| Francie         | neexistuje  |
| Německo         | neexistuje  |
| Itálie          | neexistuje  |
| Lotyšsko        | neexistuje  |
| Litva           | neexistuje  |
| Norsko          | neexistuje  |
| Polsko          | neexistuje  |
| Rumunsko        | neexistuje  |
| Slovensko       | neexistuje  |
| Slovinsko       | nadřízený veřejného činitele nebo Komise          |
| Velká Británie  | Výbor pro standardy a výsady                      |

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms (2012)

## LOTYŠSKO

### Úřad pro prevenci a boj s korupcí:

Ačkoliv Lotyšsko se podle metodologie Světové banky neřadí mezi státy, v nichž by existoval jednotlivec nebo agentura poskytující poradenství, příslušné funkce má ve své kompetenci úřad KNAB. Informace o otázkách předcházení korupce a popis jednotlivých opatření týkajících se střetu zájmů jsou k dispozici na internetových stránkách KNAB. Informace a pokyny pro vyplňování přiznání jsou k dispozici na stránkách finančních úřadů. KNAB organizuje semináře a poskytuje vzdělávací programy, na nichž jsou vysvětlována etická opatření, problémy střetu zájmů a omezení, která se vztahují na jednotlivé veřejné činitele. Konzultace při vyplňování prohlášení nabízejí také finanční úřady.

## SLOVINSKO

### Komise pro předcházení korupci:

Vyšetřovací a dozorčí orgán CPC je zodpovědný za poskytování poradenství v otázkách vzájemných neslučitelností mezi veřejným sektorem a soukromými zájmy. Komisi CPC mohou veřejní činitelé, a zejména místní veřejní činitelé, požádat o poskytnutí poradenství ke specifickým otázkám v oblasti průsečíku mezi veřejným a soukromým zájmem.

Generální tajemník národního shromáždění, jehož zodpovědností je informovat poslance o platných pravidlech, rozdává na začátku každého legislativního období poslancům příručku s informacemi o jejich práci, postavení a jednání, jaké se od nich vyžaduje. V ní jsou vyjmenována všechna relevantní opatření týkající se neslučitelnosti funkcí, lobbování, nakládání s důvěrnými informacemi atd. Komise CPC také distribuuje informační materiály, zveřejňuje svá stanoviska a odpovídá na dotazy poslanců týkající se jejich konkrétních povinností a vhodného jednání v praxi. V květnu 2012 se ve spolupráci s předsedou parlamentu konalo první jednání s poslanci na téma jejich povinností podle zákona o předcházení korupci. CPC hodlá taková jednání opakovat každoročně a celou iniciativu vítá<sup>25</sup>.

Školení veřejných činitelů jsou organizována a vedena ve spolupráci se Správními akademií, která spadá pod Ministerstvo veřejné správy. Tyto semináře jsou vytvořeny speciálně pro dané publikum a obsahují případové studie a příklady vztahující se ke konkrétním oblastem.

## 4. TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

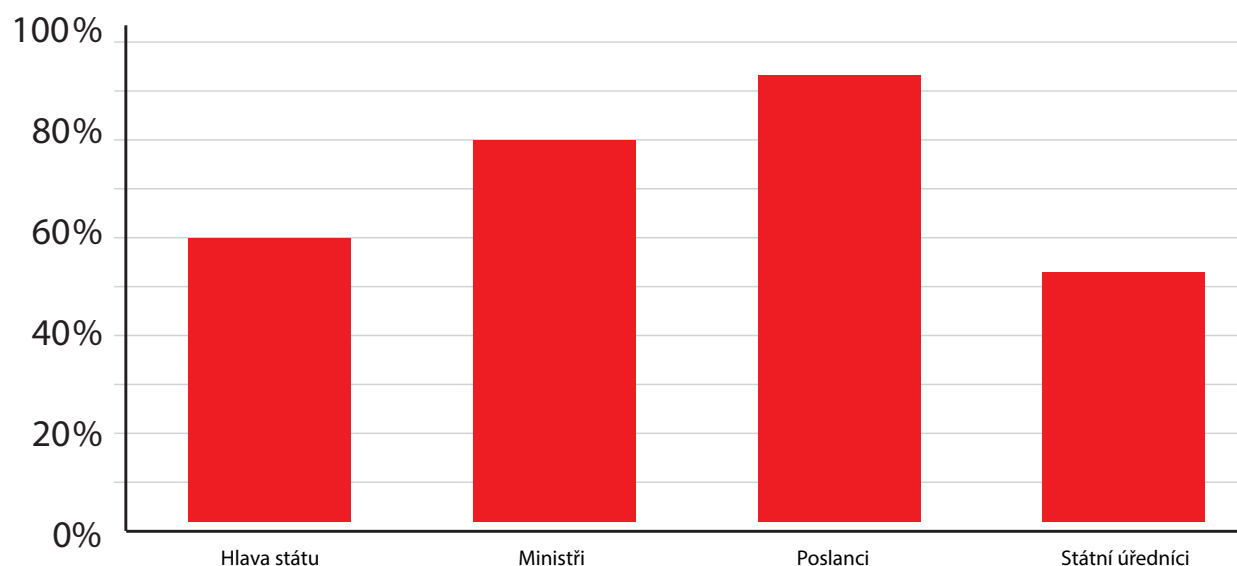
Transparentnost a zapojení veřejnosti může být dalším prostředkem, který slouží k prevenci zneužívání pravomocí tím, že zvyšuje míru dohledu. Reálná hrozba, že porušení pravidel bude odhaleno, by měla vyplývat z důkladného monitorování, cíleného ověřování informací a veřejného přístupu k podaným prohlášením, popřípadě kombinace všech tří faktorů. Pokud budou informace k dispozici veřejnosti, budou se občané moci u voleb kvalifikovaně rozhodnout a vyvíjet tlak na své volené zástupce, aby se vyjádřili k případným otázkám, které tyto informace otevírají.

Na druhou stranu nesmí veřejný dohled a kontrola podaných oznámení zbavovat příslušné orgány jejich povinnosti tato oznámení důkladně prošetřovat. Zároveň je důležité nepředávat plně tuto významnou kontrolní funkci občanské společnosti a médiím, protože je poměrně nerealistické předpokládat, že média budou vždy plnit roli nestranného strážce. Otázky transparentnosti a zveřejňování informací úzce souvisejí s diskuzí o hledání rovnováhy mezi ochranou soukromí a právem veřejnosti na informace, které ovšem není v této studii věnován další prostor.

<sup>25</sup> Greco, čtvrté kolo hodnocení.

## Veřejný přístup k finančním prohlášením

Přístup veřejnosti:

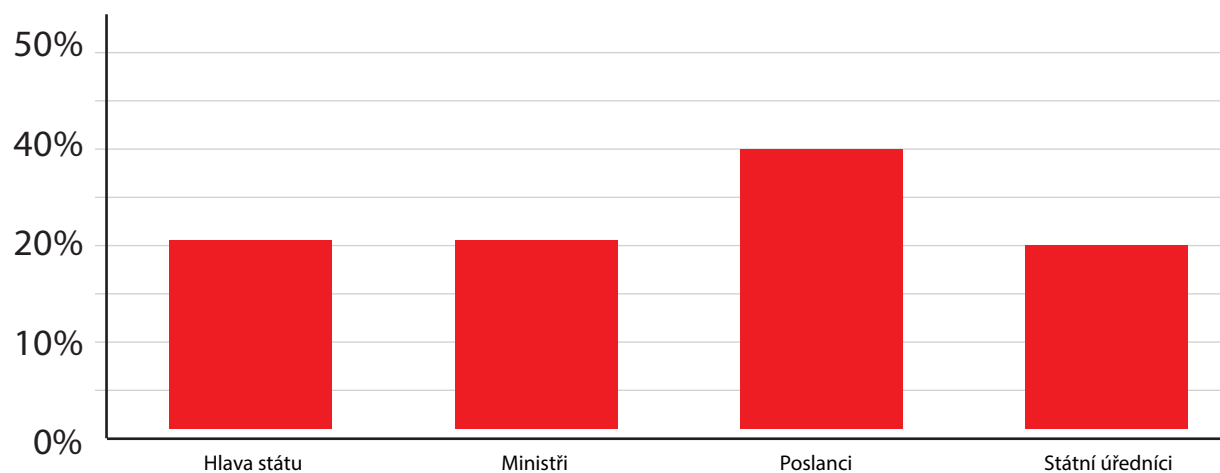


Zdroj: Světová banka

Roky: 2012; země: Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Německo, Itálie, Lotyšsko, Litva, Norsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie

## Poplatky za přístup k finančním prohlášením

Zpoplatnění přístupu:



Zdroj: Světová banka

Roky: 2012; země: Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Německo, Itálie, Lotyšsko, Litva, Norsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie

## Souhrn:

| Stát            | Dostupné veřejnosti          | Místo, kde lze přistupovat k údajům z prohlášení |                           |                           |                           | Náklady na přístup k údajům z prohlášení |                             |                               |                             |
|-----------------|------------------------------|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
|                 |                              | Hlava státu                                      | Ministři                  | Poslanci                  | Státní úředníci           | Hlava státu                              | Ministři                    | Poslanci                      | Státní úředníci             |
| Bulharsko       | H, M, P, SÚ, partneři a děti | pevné umístění, online                           | pevné umístění, online    | pevné umístění, online    | online                    | neuveďeno, online                        | neuveďeno, online           | neuveďeno, online             | online                      |
| Chorvatsko      | H, M, P, SÚ, partneři a děti | online   | online                    | online                    | online                    | online                                   | online                      | online                        | online                      |
| Česká republika | M, P, SÚ, partneři a děti    | není relevantní                                  | pevné umístění, online    | pevné umístění, online    | pevné umístění, online    | není relevantní                          | online tištěné kopie zdarma | online tištěné kopie zdarma   | online tištěné kopie zdarma |
| Estonsko        | H, M, P                      | pevné umístění                                   | pevné umístění            | pevné umístění            | není relevantní           | neuveďeno                                | neuveďeno                   | neuveďeno                     | není relevantní             |
| Francie         | H                            | oficiální věstník                                | není veřejně dostupné     | není veřejně dostupné     | není veřejně dostupné     | online tištěné kopie zdarma              | není veřejně dostupné       | není veřejně dostupné         | není veřejně dostupné       |
| Německo         | P                            | není relevantní                                  | neuveďeno                 | online                    | neuveďeno                 | není relevantní                          | neuveďeno                   | online                        | neuveďeno                   |
| Itálie          | M, P, partneři a děti        | není relevantní                                  | parlamentní výbor / úřad  | parlamentní výbor / úřad  | neuveďeno                 | není relevantní                          | tištěné kopie zdarma        | tištěné kopie zdarma          | neuveďeno                   |
| Lotyšsko        | H, M, P, SÚ                  | neuveďeno  | neuveďeno                 | neuveďeno                 | neuveďeno                 | neuveďeno                                | neuveďeno                   | neuveďeno                     | neuveďeno                   |
| Litva           | H, M, P, SÚ, partneři a děti | oficiální věstník, online                        | oficiální věstník, online | oficiální věstník, online | oficiální věstník, online | online tištěné kopie zdarma              | online tištěné kopie zdarma | online tištěné kopie zdarma   | online tištěné kopie zdarma |
| Norsko          | P                            | není relevantní                                  | neuveďeno                 | neuveďeno                 | neuveďeno                 | není relevantní                          | neuveďeno                   | neuveďeno                     | neuveďeno                   |
| Polsko          | M, P, partneři a děti        | není veřejně dostupné                            | neuveďeno                 | neuveďeno                 | neuveďeno                 | není veřejně dostupné                    | neuveďeno                   | neuveďeno                     | 6–10 let                    |
| Rumunsko        | H, M, P, SÚ                  | neuveďeno  | neuveďeno                 | neuveďeno                 | neuveďeno                 | neuveďeno                                | neuveďeno                   | neuveďeno                     | neuveďeno                   |
| Slovensko       | H, M, P, SÚ, partneři a děti | stránky úřadu                                    | stránky úřadu             | stránky úřadu             | stránky úřadu             | neuveďeno                                | neuveďeno                   | neuveďeno                     | neuveďeno                   |
| Slovinsko       | H, M, P, SÚ                  | stránky úřadu                                    | stránky úřadu             | stránky úřadu             | stránky úřadu             | online                                   | online                      | online                        | online                      |
| Velká Británie  | M, P, partneři a děti        | není relevantní                                  | neuveďeno                 | internet                  | neuveďeno                 | není relevantní                          | neuveďeno                   | tištěné kopie zdarma a online | neuveďeno                   |

(M: ministři, P: poslanci, SÚ: státní úředníci, H: hlava státu)

Zdroj: World Bank, iniciativa Public Accountability Mechanisms

Systém úplného zveřejňování informací nalezneme v případě registrace zaměstnání a ekonomických zájmů u dánských poslanců a ministrů. Také v britském parlamentu je veřejnosti dostupný Registr finančních zájmů poslanců (který obsahuje i informace o zájmech jejich tajemníků a výzkumných asistentů) a Registr finančních zájmů lordů (a jejich zaměstnanců). V mnoha případech a stále častěji jsou podané informace aktivně

zveřejňovány na internetu. V některých zemích jsou informace z přiznání k dispozici pouze na vyžádání. Například ve Francii zůstávají podaná přiznání majetku po svém prověření Nejvyšším úřadem pro transparentnost ve veřejném životě, které musí být provedeno do tří měsíců, v polodůvěrném režimu a je možné k nim přistupovat pouze na místě a to pouze voliči z obvodu příslušného zástupce; zveřejňování těchto informací se trestá pokutou ve výši 45 000 euro. K prohlášením zájmů a odborných aktivit může veřejnost přistupovat ihned po jejich podání na stránkách komor parlamentu<sup>26</sup>.

## LOTYŠSKO

### **Úřad pro prevenci a boj s korupcí:**

Podaná přiznání jsou veřejně dostupná, ale platí zde určitá omezení. Mezi neveřejné části prohlášení patří adresa a další osobní údaje o veřejném činiteli, jeho příbuzných a dalších osobách, které jsou v prohlášení zmíněny, stejně jako informace o protistranách smluv včetně dlužníků a věřitelů.

Pravidelně podávaná přiznání archivují a spravují finanční úřady; jejich části, které se nepovažují za důvěrné, jsou veřejně k dispozici na stránkách finančního úřadu, kde v nich lze vyhledávat podle jmen. Rodinní příslušníci poslanců nemají povinnost prohlášení podávat, pokud sami nejsou veřejnými činiteli. Od března 2012 se ovšem povinnost vykazovat svůj majetek vztahuje kromě veřejných činitelů i na všechny ostatní fyzické osoby, které odpovídají stanoveným kritériím a překročí určité prahové hodnoty. Podobné údaje (jak je uvedeno výše) musí podávat kandidáti na parlamentní funkce Ústřednímu volebnímu výboru, jakmile jejich politická strana (organizace) zašle tomuto úřadu seznam kandidátů. Tyto informace jsou k dispozici na stránkách Ústředního volebního výboru.

## SLOVINSKO

### **Komise pro předcházení korupci:**

Údaje o příjmech a majetku poslanců nabyté v průběhu jejich vykonávání funkce a po dobu jednoho roku po skončení mandátu jsou veřejnosti k dispozici na stránkách komise. Všechny tyto informace uvedené výše jsou veřejně dostupné s výjimkou informací o zdanitelných příjmech. V rámci ochrany soukromí dotyčných osob nejsou zveřejňovány jejich adresy a dostupné informace o majetku a závazcích jsou prezentovány pouze jako součty za jednotlivé kategorie vyjmenované výše. Změny v majetku mají být od roku 2013 zveřejňovány každoročně.

V nedávné době byl spuštěn nový online systém pro majetková přiznání<sup>27</sup>, který by mohl zaručit lepší úroveň dodržování standardů do budoucna.

Zákon z roku 2010 v oblasti protikorupčních snah kodifikoval také roli nevládních organizací, takže komise CPC může financovat jejich práci v této oblasti. Oddělení integrity pomáhá subjektům veřejného i soukromého sektoru připravit svá hodnocení rizika korupce prostřednictvím školení, monitorování a hodnocení.

Za účelem zvyšování povědomí veřejnosti komise CPC v roce 2009 jmenovala zvláštního úředníka pro styk s veřejností a šíření informací. V rámci osvěty CPC vydává brožury, letáky a plakáty, které informují veřejnost o roli komise a způsobech, jak rozpoznat korupční jednání. Do médií jsou také každý týden zasílány zprávy o korupčních případech; rozhlas vysílá ve spolupráci s CPC pořad o integritě a členové komise se účastní veřejných diskuzí na korupční témata.

<sup>26</sup> U tohoto postupu ve Francii GRECO doporučuje, aby přiznání majetku členů národního shromáždění a senátorů byla snadno dostupná široké veřejnosti.

<sup>27</sup> Byl zaveden nový online systém a všichni veřejní činitelé do něj museli svá přiznání zaslat ještě jednou; tento proces byl dokončen v únoru 2012. (GRECO, 4. hodnocení)

# ZÁVĚR

Zavádění dalších pravidel a norem vyžaduje větší soustředění na otázky jejich realizace a vymáhání. Čím více pravidel existuje, tím větší objem práce je vyžadován při sledování jejich dodržování. Individuální požadavky na plnění nových povinností (zejména v oblasti povinného zveřejňování informací) rostou, ovšem kontrolní a dozorní orgány zůstávají v mnoha případech slabé a mají nedostatečné kapacity.

Celkově je oblast vymáhání zásad týkajících se střetu zájmů velmi fragmentovaná a neexistují zde prakticky žádné společné prvky kromě obtížností při ustanovování skutečně nezávislého orgánu. Kromě toho existují i rozdíly mezi centralizovanými a necentralizovanými orgány a ve financování, složení i pravomocích jednotlivých institucí. To neznamená, že by jednotlivé členské státy EU nebyly ochotné zavést nějakou formu kontroly. Navzdory stávající praxi se situace zřejmě vyvíjí směrem k ustanovování většího počtu nezávislých externích orgánů.

Mezi jednotlivými typy vymáhacích orgánů existují určité základní rozdíly. Jedním z nich je to, zda jsou nezávislé nebo zda probíhá kontrola formou seberegulace.

Seberegulační nebo nezávislé formy etických výborů – hlavní rozdíly:

| Seberegulační výbory  | Nezávislé etické výbory  |
|---|--|
| Členové jsou interní odborníci, veřejní činitelé nebo volení / nominovaní veřejní zástupci  | Členové jsou nezávislí odborníci   |
| Interní dozor. Členové výboru kontrolují dodržování etických pravidel svými kolegy  | Externí dozor. Členové výboru kontrolují dodržování etických pravidel veřejnými zástupci   |
| Může být úřad, parlamentní výbor, prezidentská kancelář v rámci vlastní organizace  | Nezávislé, mají vlastní rozpočet, většinou stanovený parlamentem   |
| Mezi povinnosti může patřit:<br>poradenství kolegům v otázkách střetu zájmu<br>posilování povědomí o porušování etických pravidel | Mezi povinnosti může patřit:<br>poskytování školení v otázkách etiky<br>vyšetřování etických stížností<br>vlastní šetření<br>určování postihů<br>poskytování poradenství a stanovisek<br>přijímání finančních přiznání a<br>monitorování podaných výkazů |
| Existují ve většině zemí EU a v institucích EU  | Čisté modely neexistují: USA, Kanada, Austrálie, do menší míry Irsko a Velká Británie  |

Zdroj: Regulating conflicts of interest for holders of public office (HPO) in the European Union: a comparative study of the rules and standards of professional ethics for the holders of public office in the EU-27 and EU institutions. 2008.



Autoři studie veřejných činitelů v EU došli k závěru, že by měl být kladen větší důraz na důvěryhodnost a zodpovědnost monitorovacích orgánů nezávisle na tom, zda jsou dozorčí nástroje interní (seberegulace) nebo externí (prováděné nezávislými orgány). Velmi málo se ví o jejich provozu – relativně netransparentní jsou etické výbory, komise atd. Existuje také málo důkazů o jejich interním fungování, rozpočtu, pravidlech a postupech nebo stylu práce.

Z hlediska požadavku vysokých standardů, který se na monitorovací orgány vztahuje, bylo zjištěno, že nejběžnější systém sebekontroly, který se objevuje ve většině členských států, nemusí nutně postačovat. Nezávislé těleso s nezávislým rozpočtem může poskytovat objektivnější stanoviska o stavu střetu mezi prosazováním jednotlivých typů zájmů. Taková nezávislá vnější kontrola veřejných činitelů je vzácná. Častějším případem je, že veřejné orgány hlídají samy sebe prostřednictvím interních vykazovacích povinností a monitorovacích mechanismů.

Stále zde ale existuje více otázek než odpovědí, a to mimo jiné v důsledku toho, že členské státy nevyhodnocují, zda jsou jejich stávající institucionální struktury efektivní a účinné.

Údaje uvedené výše ukazují, že efektivní systém pro vymáhání v oblasti střetu zájmů nezávisí pouze na jediném nástroji, jako je efektivní disciplinární legislativa či vytvoření funkčních kontrolních a monitorovacích orgánů, ale spíše na širší existenci celkového státního systému pro sledování otázek integrity (Transparency International), protikorupční strategie o několika pilířích (Světová banka, GRECO) nebo vícerozměrné etické infrastruktury (OECD)<sup>28</sup>.

Prevence a vymáhání jsou rovnocennými a důležitými aspekty prosazování dobré veřejné správy i snižování rizika korupce. K systémům povinného zveřejňování majetku a zájmů stejně jako ke kampaním pro veřejné vzdělávání a zvyšování povědomí by se měly připojit i sankce a efektivní vymáhací mechanismy. Vedle ustanovení příslušných legislativních a administrativních rámců vyžaduje řešení střetu zájmů také cílené zavádění těchto pravidel do praxe a nástroje pro jejich vymáhání.

<sup>28</sup> Effectiveness of good governance and ethics in central administration: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis, [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf)

## BIBLIOGRAFIE

BERTÓK, János. Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, c2003, s. 59. ISBN 92-641-0489-5.

COUNCIL OF EUROPE, Model Code of Conduct for Public Officials, 2000.

DEMMKE, Christoph. Effectiveness of public-service ethnics and good governance in the central administration of the EU-27: evaluating reform outcomes in the context of the financial crisis. viii, 181 pages. ISBN 978-363-1632-888. See: [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf)

DEMMKE, Christoph. Income and asset disclosure: case study illustrations. Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, c2008, xvi, 259 pages. ISBN 978-0-8213-9796-1.

DEMMKE, Christoph. Managing conflict of interest: frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest : proceedings of the 5th regional seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia on 6-7 August 2007 and hosted by the Corruption Eradication Commission (KPK) Indonesia. Paris, France: Organization for Economic Co-operation and Development, c2008, 203 p. ISBN 978-971-5616-881.

See: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf#page=47>

DEMMKE, Christoph a kol.: Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008. ISBN 978-929-2030-063.

DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS. Workshop: better avoidance of conflict of interest eu agencies and other bodies moving forward.2013.

See: [http://www.alter-eu.org/sites/default/files/Briefing\\_Paper\\_Workshop\\_Conflict\\_Interest\\_EU.pdf](http://www.alter-eu.org/sites/default/files/Briefing_Paper_Workshop_Conflict_Interest_EU.pdf)

DISMAN, Miroslav. Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele. 3. vyd. Praha: Karolinum, 2000, 374 s. ISBN 80-246-0139-7, s. 166.

Messick, R., 2009. Income and Asset Declaration: Issues to consider in developing a disclosure regime. U4 Anti-Corruption Resource Centre Publication.

See: <http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>

OECD, 2005. Managing conflicts of interest in the public sector: a toolkit. OECD Publishing.

OECD, 2007. Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: a comparative review, OECD Papers, Vol. 7/2.

See: [http://dx.doi.org/10.1787/oecd\\_papers-v7-art4-en](http://dx.doi.org/10.1787/oecd_papers-v7-art4-en)

OECD, 2011. Asset declarations for public officials: a tool to prevent corruption, OECD Publishing.

See: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>

STOLEN ASSET RECOVERY INITIATIVE (StAR). Public office, private interests: accountability through income and asset disclosure.2012, 150 p. ISBN 9780821394847.

The Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO). The fourth round evaluation reports.

The United Nations Convention against Corruption ( Chapter II: preventive measures);

The International Code of Conduct for Public Officials (Article II: conflict of interest and disqualification);

Transparency & Accountability Initiative, 2011. Asset disclosure: a guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector.

See: <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/2-Asset-disclosure1.pdf>

Transparency International: Corruption Perceptions Index (CPI).

See: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

Transparency International, 2013. Holding politicians to account: asset declarations.

See: [http://www.transparency.org/news/feature/holding\\_politicians\\_to\\_account\\_asset\\_declarations](http://www.transparency.org/news/feature/holding_politicians_to_account_asset_declarations)

WHITTON, Howard a János BERTÓK. Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, c2005, 110 p. ISBN 978-926-4018-228.

See: <http://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

World Bank, Public Accountability Mechanisms (2012). See: <https://www.agidata.org/Pam/DescStatsCOI.aspx>

# SROVNÁVACÍ ANALÝZA STŘETU ZÁJMŮ V ZEMÍCH V4 + ESTONSKU

## HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

- Ve zkoumaných zemích neexistuje žádná univerzální definice střetu zájmů (SZ). Každá z nich k této otázce přistupuje jinak.
- Právní nařízení týkající se SZ jsou obvykle roztržštěná. Není výjimkou, že SZ nemá žádnou právní definici ani jednotný právní rámec, jako je tomu například v Estonsku a Polsku. Místo toho existuje mnoho různých zákonů (v Maďarsku až 30) týkajících se různých témat úzce souvisejících se SZ. Tyto zákony zde upravují vykonávání rozličných veřejných funkcí a neexistuje jeden celkový zákon, který by zahrnoval všechny.
- Vzhledem k tomu, že regulace SZ je nejednotná, není obvykle ustanoven žádný centrální dozorčí orgán, který by řešil otázky SZ v dané zemi. Institucionální dohled je bohužel ve většině zkoumaných zemí nedostatečný. Obecně chybí systém interní kontroly, kontrolní mechanismy jsou obvykle neefektivní a povinná majetková prohlášení se často nepodávají řádným způsobem.
- Ve zkoumaných státech sice existují sankce, ale absence centralizovaného dohledového orgánu brání v provádění efektivní kontroly. Pokud jsou nějaké sankce za nedodržení regulací SZ v souvislosti s vykonáváním veřejné funkce uvalovány, jsou obvykle velmi mírné a nepředstavují závažnou hrozbu.
- Existují různé snahy poskytovat poradenství a školení v otázkách souvisejících se SZ, ale kromě práce estonské Etické rady pro veřejné činitele, která jim nabízí poměrně výraznou podporu v otázkách SZ, jsou tyto snahy značně nedostatečné. Estonsko má také dva funkční portály předkládající informace o otázkách a zákonech souvisejících se SZ. Situace v ostatních zemích je výrazně horší, protože zde neexistuje žádná systematická snaha poskytovat informace a poradenství, a to ani veřejným funkcionářům, ani veřejnosti.
- Transparentnost a veřejná kontrola jsou další problematickou otázkou. Estonsko sice v současnosti zavádí nový transparentní systém online přiznávání majetku, ale situace v ostatních zemích není příznivá. Jako příklad se nabízí Česká republika, která nemá jeden centrální registr a zveřejňování relevantních informací je zde zbytečně komplikované. Také obsah zveřejňovaných údajů je často nedostatečný, jako je tomu například v Polsku a na Slovensku. V Maďarsku se tomuto tématu přímo věnují některá média a nevládní organizace, nicméně počet případů veřejných činitelů, kteří by byli stíháni za porušení pravidel o střetu zájmů, je velmi nízký.

## PRÁVNÍ RÁMEC STŘETU ZÁJMŮ

Jak lze střet zájmů chápat? Existuje ve zkoumaných státech nějaká univerzálně přijímaná definice? Analýzy jednotlivých států ukazují, že střet zájmů (SZ) není vnímán jednotným způsobem. K této problematice se přistupuje mnoha různými způsoby a je zde mnoho různých názorů vycházejících z rozdílných etických norem v jednotlivých zemích. Rozdíly lze nalézt napříč celou EU, kde převážná většina států má vlastní definice, regulace i potenciální sankce. Existují zde ale obecná doporučení a pravidla mezinárodních organizací. OECD například definuje tři úrovně:

1. Skutečný střet zájmů: aktuální povinnosti a zodpovědnosti veřejného činitele jsou v přímém střetu s jeho osobními zájmy.
2. Zdánlivý střet zájmů: zdá se, že soukromé zájmy veřejného činitele by mohly nevhodným způsobem ovlivnit vykonávání jeho oficiálních funkcí a povinností, ale není tomu tak.
3. Potenciální střet zájmů: soukromý zájem veřejného činitele by jej mohl potenciálně ovlivnit, pokud se dostane do souvislosti s jeho povinnostmi.

Střet zájmů proto nastává tehdy, když veřejný funkcionář jedná ve svém osobním zájmu, ačkoliv by měl primárně hájit zájmy veřejnosti. Jelikož jsou veřejný a soukromý sektor obvykle navzájem propojeny, bývají střety zájmů poměrně běžným jevem. Proto jsou nezbytné také regulace, které zajistí nestrannost veřejného činitele a to, že bude své kroky provádět ve veřejném zájmu, tj. vykonávat svou funkci nestranně a objektivně. Efektivně vymáhané regulace mohou předcházet podjatým krokům či rozhodnutím veřejných funkcionářů, nepotismu a zneužívání moci. Mohou také pomoci předcházet zneužívání veřejných prostředků a důvěrných informací pro osobní prospěch.

Tato část srovnání se proto zaměří na definici střetu zájmů v jednotlivých zemích, na zákony, které se ke střetu zájmů vztahují, a na veřejné funkcionáře, jichž se tato právní úprava týká.

Česká analýza uvádí, že střet zájmů se definuje v zákoně o střetu zájmů (č. 159/2006 Sb.) a zákonech o obcích a krajích. Tyto dvě definice však nejsou zcela kompatibilní. V dalších právních nařízeních se obvykle zmiňuje nestrannost a podjatost, což jsou termíny úzce spjaté s problematikou SZ. Česká analýza proto SZ definuje jako „riziko ohrožující nestrannost rozhodování“.

Český zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, reguluje střet veřejného a soukromého zájmu různých veřejných funkcionářů, jako jsou poslanci, senátoři, členové vlády, starostové, místostarostové, uvolnění obecní zastupitelé i vedoucí představitelé organizačních jednotek státu a členové statutárních, dozorcích nebo řídicích orgánů právnických osob zřízených zákonem atd. Zvláštní normy se vztahují také na soudce, státní zástupce, úředníky obcí a krajů i státní zaměstnance.

Neexistuje jeden ústřední zákon, který by se vztahoval na všechny výše zmíněné funkcionáře a zástupce. Místo toho lze nalézt dílčí opatření v několika různých zákonech, která se vztahují na různé skupiny osob. Právní regulace je proto roztříštěná, a i když se jednotlivé zákony zjevně snaží definovat střet zájmů pro různé skupiny veřejných činitelů, nemá český právní řád žádnou jednotnou definici SZ. Obecně platí, že veřejní činitelé mají z definice zodpovědnost jednat a rozhodovat nestranně a hájit i prosazovat veřejný zájem. Konkrétní povinnosti jsou pak v každé kategorii veřejných činitelů jiné. Není ovšem neobvyklé, že povinnosti veřejných činitelů z hlediska SZ vymezuje více než jeden zákon.

Existují určitá standardní opatření, jako je oznamování osobního zájmu (odstoupení pro podjatost), zákaz souběhu určitých veřejných funkcí (poslanec nemůže být zároveň senátorem nebo soudcem atd.) a zákaz jakýchkoliv jiných příjmových aktivit než vědeckých, publicistických či vzdělávacích atp. Český zákon definuje

určitá post-funkční omezení (omezení po odchodu z veřejné funkce). Pouze několik skupin veřejných činitelů, konkrétně většina volených zástupců (poslanci, uvolnění krajští a obecní zastupitelé), má povinnost podávat majetková přiznání. Monitorovací mechanismy jsou zde bohužel velmi omezené, stejně tak jako potenciální sankce. Jediná skupina, u níž existuje relativně důkladný systém procesních mechanismů, jsou soudci a státní zástupci, na něž se vztahují specifická právní nařízení, konkrétně kárná řízení.

Nedostatek kvalitních procesních mechanismů je zvláště nápadný v případě úředníků ústřední státní správy (státních zaměstnanců), a to zejména těch s exekutivními nebo finančními pravomocemi. Zákon o střetu zájmů se vztahuje pouze na první dvě řídicí úrovně. Ani nově přijatý zákon o státní službě upravující práva a povinnosti státních zaměstnanců nepředstavuje velké zlepšení. Na nedostatečnou úroveň spravování střetu zájmů upozornila v květnu 2014 Evropská komise, nicméně návrh zákona po tomto upozornění upraven nebyl. Státní zaměstnanci mají povinnost plnit své úkoly nestranným způsobem, vyhýbat se střetu zájmů, nepřijímat dary a dodržovat etická pravidla zaměstnanců ve veřejné správě. Nedodržení těchto pravidel vede k disciplinárnímu řízení. Tato legislativa je účinná od ledna 2015 a vymahatelnost těchto ustanovení v praxi není zatím zřejmá.

V Maďarsku se střet zájmů obvykle vnímá z hlediska neslučitelnosti. Neslučitelnost by měla zajistit, že příslušný veřejný činitel jedná „nezávisle a bez jakéhokoliv nelegálního nebo nepřijatelného politického, ekonomického nebo jiného vlivu. Pravidla pro neslučitelnost také pomáhají řádnému oddělení pravomocí tím, že zabraňují jejich koncentrování. Mechanismus neslučitelnosti má také zajistit transparentnost příjmů a majetku veřejných činitelů.“

Maďarská analýza uvádí více než 30 zákonů pokrývajících témata související se střetem zájmů různých veřejných činitelů. Neexistuje žádný obecný zákon, který by ustanovoval základní principy SZ v Maďarsku; namísto toho zde platí konkrétní právní opatření pro každou jednotlivou pozici podobně jako v České republice. Otázky SZ jsou v těchto zákonech rozpracované do různé hloubky a v některých případech chybí odkazy na související nařízení. Navzdory této složité situaci platí, že pro jednotlivé veřejné činitele jsou určující v zásadě jen ty zákony, které se týkají jeho aktuální nebo budoucí pozice. Podle analýzy lze veřejné činitele rozdělit do několika skupin, jako jsou ústavní činitelé, vrchní představitelé vládních a regionálních orgánů, státní úředníci (soudci, státní zástupci, advokáti, orgány činné v trestním řízení, vojáci atd.), členové místní samosprávy, starostové atd.

Jednotlivé zákony v souladu s tím rozeznávají různé typy střetu zájmů, jako je např. neslučitelnost funkce zastávané veřejným činitelem s jinými typy veřejných funkcí, zneužití funkce pro získání neoprávněných výhod, neslučitelnost se zastáváním ekonomických funkcí, omezení vlastnictví akcií a dalších aktiv, povinnost taková aktiva oznamovat a podobně.

Je důležité zmínit, že míra regulace střetu zájmů je v jednotlivých zákonech rozdílná. Na některé veřejné činitele se tak vztahují konkrétnější opatření než na jiné. Výsledný systém je velmi komplexní, a je proto obtížné jej celkově hodnotit. Maďarská analýza popisuje několik příkladů, v nichž složitost a nejednoznačnost definice a chápání SZ vytváří potenciální problémy.

Existuje například vyčerpávající seznam vzájemně neslučitelných pozic, který ale znamená, že všechny funkce, které v něm zmíněny nejsou, jsou z definice kompatibilní, což ve výsledku vede k tomu, že někteří veřejní činitelé zastávají pozice příslušející různým typům moci. Člen Národního shromáždění mohl být donedávna ministrem, poslancem, starostou, členem místní samosprávy, primátorem nebo předsedou okresní samosprávy. To bohužel vytvářelo logickou neslučitelnost, neboť se tak jeden člověk mohl účastnit jak návrhu zákona, tak jeho schvalování i uplatňování v praxi. Avšak schválená novelizace legislativy upravující střet zájmů neslučitelnost funkcí rozšiřuje. Od května 2014 tak členové Národního shromáždění nemohou vykonávat funkci starosty, člena místní samosprávy nebo vedoucího městského či krajského úřadu. Novela také stanoví základní neslučitelnost s funkcemi ve státní správě nebo samosprávě. Výjimkou je možnost souběhu funkce poslance a ministra. Analýza zmiňuje, že v současném legislativním cyklu se zdá, že dochází ke zmírňování podmínek neslučitelnosti a s tím vytváření více příležitostí pro SZ.

Polské právo koncept SZ nijak nezmiňuje a žádný polský zákon tento termín nedefinuje. Existují sice nařízení týkající se různých projevů tohoto fenoménu, ale ta jsou značně roztržštěná a nesourodá. Mezi tato nařízení patří neslučitelnost funkcí, neslučitelnost finančních zájmů a povinnost podávat majetková přiznání.

Neslučitelnost funkcí je definovaná v ústavě (Věst. 1997 č. 78 bod 483) a v dalších právních nařízeních, která platí pro konkrétní typy veřejných činitelů. Například na poslance a senátory se vztahují jednak zákony upravující plnění jejich povinností (zákon o výkonu mandátu členů parlamentu, Věst. 1996 č. 73 bod. 350) a jednak volební zákon (Věst. 2011 č. 21 bod 112). Kromě toho má dolní komora Sejmu také etický kodex pro legislativní proces, zatímco Senát žádný takový kodex nemá. Neexistuje zde také opatření omezující syndrom „otáčivých dveří“.

Takzvaný protikorupční zákon (Věst. 1997 č. 106 bod. 679) uvádí obecná pravidla pro střet zájmů mezi osobami ve vedoucích pozicích státní správy a ostatními vyššími státními úředníky. Ustanovení tohoto zákona se vztahují na ústavní činitele, jako je prezident, premiér, předsedové obou komor parlamentu, ředitelé klíčových vládních úřadů a ostatní vyšší státní úředníci na manažerských pozicích ve státních institucích a organizacích místní samosprávy (ministři, ředitelé úřadů, vrchní představitelé obcí, starostové, členové rad státem vlastněných společností atd.).

Protikorupční zákon platí také pro osoby v čele úřadů místní samosprávy a členy místních rad. Na tyto činitele se také vztahují další dílčí opatření, jako jsou např. přísnější regulace ohledně majetkových přiznání. Zákony týkající se funkce polských soudů (zákon o provozu obecných soudů, Věst. 2001 č. 98 bod 1070) pak stanovují pravidla pro soudce a státní zástupce.

Navzdory tomu, že existují různé formy regulací pro konkrétní funkce, zůstává polská analýza velmi skeptická k možnostem jejich vymáhání.

Podobně jako v ostatních zemích i na Slovensku vycházejí základní ustanovení o střetu zájmů z ústavy. Podrobněji je tato problematika rozvedena v ústavním zákoně č. 357/2004 Zb. Tam je střet zájmů definován takto: „*Střet zájmů je pro účely tohoto zákona skutečnost, kdy veřejný činitel při výkonu své funkce upřednostní osobní zájem před veřejným zájmem.*“ Tento zákon také definuje seznam veřejných činitelů (poslanci, ministři, soudci ústavního soudu, ombudsman, starostové atd.), na něž se vztahuje. Uvádí rovněž seznam povinností (majetková přiznání, nestrannost atd.), omezení (neslučitelnost funkcí a neslučitelnost finančních zájmů, omezení po odchodu z veřejné funkce – syndrom „otáčivých dveří“) a potenciální sankce.

Navzdory širokému pojetí ústavního zákona, který reguluje celou oblast SZ na Slovensku, je dodržování pravidel SZ realizováno různými zpřesňujícími legislativními předpisy. Pravidla v těchto dílčích zákonech jsou roztržštěná, nepříliš rozpracovaná a často uvedena bez nezbytných vysvětlení nebo definice nástrojů, které by bylo možné použít. Tento právní přístup má výrazný negativní dopad na účinnost pravidel pro střet zájmů uvedených v jednotlivých zákonech.

Podobně jako v Polsku ani estonské zákony či nařízení neobsahují žádnou konkrétní právní definici SZ. Existuje zde ale řada různých právních opatření, která se vztahují na rozličné projevy střetu zájmů. Protikorupční zákon reguluje potenciální případy SZ týkající se volených, politicky jmenovaných a jiných vysokých představitelů. Specifická právní nařízení platí také pro státní úředníky a zástupce místní samosprávy. Typy SZ popisované v těchto zákonech jsou velmi podobné těm v ostatních zemích zmíněných v této analýze; mezi použitá opatření zde patří neslučitelnost funkcí, majetková přiznání, neslučitelnost finančních zájmů, omezení využívání vládního majetku a důvěrných informací, obchodování se sebou samým a další typické okruhy SZ.

## INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY

Základní právní ustanovení týkající se střetu zájmů v analyzovaných zemích ukazují, že obecné definice SZ zde povětšinou neexistují, a pokud existují, pak jsou jejich vymáhání a realizace v praxi rozděleny mezi mnoho různých zákonů a institucí. Institucionální dohled je bohužel ve zkoumaných zemích celkově slabý. Chybí systém interních auditů, majetková přiznání jsou často nedokonalá a kontrolní mechanismy jsou neefektivní.

V České republice neexistuje žádná centrální instituce, která by na střet zájmů dohlížela, ačkoliv zde funguje několik tisíc dílčích registrů. Jejich rolí je archivovat přiznání majetku veřejných činitelů, ověřovat jejich úplnost, poskytovat k nim přístup a jednat, pokud se vyskytne podezření na porušení zákona veřejným funkcionářem. Existují regulační mechanismy pro poslance a tzv. uvolněné zastupitele, ale není zde žádný institucionální mechanismus, který by řešil SZ mezi neuvolněnými zastupiteli (členy zastupitelstev pro funkci dlouhodobě neuvolněnými).

Česká analýza je k současnému stavu velmi kritická, a to zejména proto, že jednotlivé registry neprovádějí vůbec žádná vyšetřování z vlastní iniciativy, ačkoliv jsou za to zodpovědné. Organizace Oživení byla po provedení analýzy několika stovek majetkových přiznání veřejných činitelů bohužel nucena dojít k závěru, že institucionální dohled nad zákonem o střetu zájmů zcela selhává a prakticky ani neexistuje.

Kromě toho majetková přiznání nemusí být podávána v momentě, kdy veřejný funkcionář nastupuje do úřadu. Nelze proto porovnat majetek nabytý za dobu výkonu funkce s veřejně dostupnými informacemi o příjmu daného funkcionáře. Česká analýza zmiňuje, že institucionální dohled nad soudci a státními zástupci je uspokojivý, i když ne dokonalý.

V Maďarsku institucionální dohled obvykle provádí ten orgán nebo osoba, která daného veřejného činitele podezřelého ze střetu zájmů volí nebo jmenuje. Veřejný činitel má ze zákona povinnost odstoupit ze své funkce v případě podjatosti, nicméně pokud to neudělá, může kdokoli zahájit vyšetřování neslučitelnosti podáním oznámení příslušnému úřadu. Podobně může kdokoli zahájit prošetření majetkového přiznání.

Podle analýzy existuje jen velmi málo postupů (pokud vůbec nějaké) pro určení neslučitelnosti na úrovni nejvyšších veřejných činitelů včetně členů Národního shromáždění. Vyskytlo se několik případů, kdy média a různí veřejní činitelé zpochybnili některá majetková přiznání. Jejich formální vyšetřování ovšem zahájeno nebylo.

Polský institucionální dohled nad střetem zájmů je rozdělen mezi několik institucí a zákonů. V parlamentu neexistuje žádný samostatný orgán zodpovědný za monitorování a řešení případů SZ. Existuje zde několik kontrolních mechanismů u různých orgánů, jako je Etický výbor poslanců Sejmu, finanční úřady a Ústřední protikorupční úřad (CBA), které přezkoumávají majetková přiznání. Tato přiznání jsou k dispozici na internetu, ale jsou často vyplněna nedostatečně nebo nejsou poskytnuta ve strojově čitelné podobě.

Poslanci mají také povinnost předávat Registru zájmů informace o všech svých zdrojích příjmu, darech a dotacích. Za ignorování této povinnosti ovšem nehrozí žádné sankce. Z tohoto důvodu Registr k transparentnosti z hlediska střetu zájmů nijak nepřispívá.

Standardy týkající se SZ v legislativním procesu, jenž je regulován etickým kodexem, jsou nedostatečné. Etický výbor poslanců dosud nevydal jedině rozhodnutí k jakémukoli případu porušování principů nestrannosti nebo transparentnosti. Konečně ani protikorupční zákon nedokázal zavést efektivní kontrolní mechanismus zaměřený na veřejné činitele a zástupce místní samosprávy. Ústřední protikorupční úřad provedl na základě ustanovení zákona několik stovek auditů, ale o jejich výsledcích nejsou k dispozici žádné informace.

Slovenské mechanismy pro institucionální dohled jsou odlišné pro centrální politickou úroveň, samosprávu a státní správu. Konkrétní veřejní činitelé tak podléhají různým orgánům a zákonům. Podobně i soudci a státní úředníci musí dodržovat pravidla specifických právních předpisů.

Dohledovým orgánem pro slovenské poslance je Výbor Národní rady Slovenské republiky. Působnost Výboru je ale omezená, protože podléhá přímému politickému vlivu. Jeho kapacity jsou nedostatečné a práce Výboru dosud nevedla k žádným významným výsledkům. Kromě toho neprobíhá žádný externí audit majetkových přiznání. Ta navíc nejsou dostatečně jasná a konkrétní. Míra institucionální kontroly je proto velmi omezená.

Dodržování zákonů souvisejících se střetem zájmů v Estonsku je v rukou zvláštních komisí, komisí místních samospráv, relevantních ministerstev a rady veřejných právních osob. Tyto kontrolní orgány mají právo žádat vysvětlení, pokud některý veřejný činitel nepodá majetkové přiznání. Také mohou provádět vyšetřování, jež musí hlásit státnímu zastupiteli nebo policii. Například estonská analýza bohužel nezmiňuje žádné konkrétní



případy, které by ukazovaly efektivitu těchto kontrolních mechanismů, neboť Etická rada pro veřejné funkcionáře od svého založení v roce 2013 obdržela jen několik stížností. Některé z nich byly předány odpovídajícím institucím, jiné byly zodpovězeny či Radou projednány. Podle analýzy je dodržování protikorupčního zákona založené na seberegulaci, a je tedy povinností veřejného činitele hlásit veškerý příjem, který by mohl představovat korupční vliv. Celý systém tak spoléhá na poctivost a dodržování mravních standardů veřejných činitelů. Ani zde nejsou k dispozici konkrétní data.

## SANKCE

Český zákon o střetu zájmů definuje jedinou sankci, a to za porušení povinností při podávání majetkových přiznání, zejména pokud je toto přiznání neúplné, nepřesné nebo nepravdivé. Existuje také omezená možnost sankcí pro veřejné funkcionáře, kteří neoznámili osobní zájem. Protože neexistuje jediný centrální úřad sledující střet zájmů a sankce může ukládat každý dílčí registr, nelze jejich celkový počet snadno zjistit. Na základě získané dokumentace bylo nicméně zjištěno pouze 26 případů, v nichž byly nějaké sankce uvaleny. 6 z nich skončilo vysvětlením, případně napomenutím veřejného funkcionáře a 18 uložení zanedbatelné finanční pokuty. Česká analýza zdůrazňuje nutnost šetření, které by zjistilo důvod nízkého počtu uložených sankcí. Pro soudce, ústavní soudce a státní zástupce existují sankce definované v příslušných zákonech. Případů, kdy by byla prošetřována případná nestrannost soudců a státních zástupců v rámci kárných řízení, bylo ale jen několik. Je proto obtížné na jejich základě činit závěry.

Maďarská analýza zmiňuje jako právní důsledek případů porušení pravidel neslučitelnosti (tedy prokázaného střetu zájmů) odvolání daného veřejného činitele z úřadu. Obecně platí, že veřejný činitel, který je vyšetřován, nemůže vykonávat svou funkci ani se účastnit rozhodovacího procesu v příslušném orgánu. Zároveň nemá nárok na odměnu nebo jiné výhody, dokud nesplní svou povinnost.

V Polsku jsou sankce do jisté míry podobné těm českým. Je jich málo, a ačkoliv mají silný právní základ, používají se jen velmi zřídka, popřípadě vůbec. Sankce týkající se majetkových přiznání a neslučitelnosti finančního zájmu nebyly během posledního parlamentního cyklu uplatněny ani jednou. V roce 2010 se navíc vyskytly pouze dva případy, kdy byly nad veřejnými činiteli vydány rozsudky na základě ustanovení protikorupčního zákona.

Slovenské sankce mají podobu vyčerpávajícího seznamu přísných trestů pro veřejné činitele, kteří poruší své povinnosti, nestrannost, omezení výkonu povolání či uvedou neúplné nebo nepravdivé údaje ve svém majetkovém přiznání atd. Efektivitu těchto sankcí nicméně omezuje řada zdlouhavých a komplikovaných postupů. Ty navíc může ovlivňovat politická moc. Výbor pro neslučitelnosti funkcí Národní rady Slovenské republiky, který střet zájmů členů parlamentu dozoruje, se skládá právě z poslanců, u nichž převažuje zájem podpořit „neagresivní“ dohledovou praxi, neboť kontrolují sami sebe.

Nejčastěji se uvaluje postih za nepodání přiznání v daném termínu. Analýza ale zmiňuje několik případů, v nichž byla veřejným činitelům vystavena za střet zájmů pokuta ve výši jejich ročního platu. Sankce týkající se státních úředníků a představitelů místní samosprávy jsou velmi zřídka uplatňovány. Zatímco 133 starostů porušilo zákon o střetu zájmů, pouze 4 z nich čelili postihu uloženému příslušným obecním zastupitelstvem.

Estonsko má komplexní systém sankcí definovaný zákony platnými pro jednotlivé typy veřejných činitelů. Sankce mají obvykle formu pokuty nebo, ve vzácných případech, odnětí svobody (opakovaná zpronevěra atd.). Analýza zmiňuje, že vzhledem k míře zodpovědnosti veřejných činitelů nejsou tyto pokuty v některých případech dostatečně vysoké.

## PORADENSTVÍ

V České republice chybí instituce, která by poskytovala konzultace k otázkám týkajícím se střetu zájmů a souvisejících zákonů. V této oblasti není zavedeno povinné vzdělávání a žádná instituce neposkytuje pravidelné vzdělávací programy. Neexistuje žádné metodologické poradenství ani oficiální konzultační orgány. Veřejní činitelé proto musí získávat informace od svých kolegů i z dalších zdrojů, které nemusí být spolehlivé. Zákon o střetu zájmů nezavádí povinnost poskytovat konzultace žádnému z registrů ani Nejvyššímu správnímu soudu. Je také otázkou, zda veřejní činitelé o vzdělávání v oblasti střetu zájmů vůbec stojí. Vzdělávací orgán ministerstva vnitra jeden takový kurz nabízel. Účast na něm byla velmi nízká. Existují různé etické kodexy, které jsou ale relevantní především pro zaměstnance veřejné správy a v omezené míře pro volené zastupitele.

Situace v Maďarsku není ani zdaleka ideální. Kromě poradenství, které poskytuje ministerstvo vnitra členům místních samospráv a starostům, včetně předsedů a členů menšinových samosprávných orgánů, neexistuje žádný jiný oficiální zdroj informací.

V Polsku určitá forma vzdělávání v oblasti střetu zájmů existuje. Ústřední protikorupční úřad poskytuje školení určená především místním samosprávám. Další vzdělávací programy nabízí také Národní škola veřejné správy. Neexistuje zde ale žádný důkladný mechanismus, který by poskytoval vzdělávání a poradenství v otázkách SZ systematickým způsobem. Specializovaná oddělení nebo osoby k otázkám SZ jsou velmi vzácné. V roce 2006 proběhl pilotní program, na nějž však dosud nebylo žádným významným způsobem navázáno.

Slovenská analýza zmiňuje pouze úvodní školení nových poslanců na začátku jejich funkčního období. Toto školení se zaměřuje na plnění povinností při prokazování majetku. Žádné jiné poradenství ani metodická pomoc nejsou poskytovány.

V Estonsku je poradenství a vzdělávání rozvinuto do mnohem větší míry než v ostatních čtyřech zemích. Nový zákon o státních úřednících z roku 2013 ustanovil Etickou radu pro veřejné činitele. Jedním z jejích hlavních úkolů je poskytovat poradenství veřejným činitelům, kteří mají nějaké nejasnosti v etických otázkách nebo potřebují poradit, jak dojít k eticky správnému rozhodnutí. Rada také poskytuje informace k interpretaci Etického kodexu pro veřejné činitele, předkládá svá stanoviska k činnostem veřejných činitelů a účastní se navrhování plánů rozvoje legislativy spjaté se SZ i určování směrů strategického rozvoje etických principů pro veřejné činitele. Etická rada má poměrně rozsáhlé pravomoci, které jí umožňují zapojit odborníky a provádět sběr nezbytných informací k tomu, aby mohla vyřešit konkrétní případy a sestavit pracovní skupiny.

Ministerstvo spravedlnosti spravuje internetové stránky, které poskytují podrobnější vysvětlení k nejčastějším otázkám ohledně střetu zájmů. Státní úředníci mají podobné vlastní stránky provozované ministerstvem financí. Právě ministerstvo financí je v Estonsku za koordinaci etických otázek zodpovědné. Kromě toho také organizuje školení o etických otázkách pro veřejné činitele, které zahrnuje i témata související se střetem zájmů. Existují také doporučení poskytovaná organizací Transparency International Estonsko. Navzdory tomu, že situace v Estonsku je objektivně lepší než v ostatních srovnávaných zemích, navrhuje analýza určitá dílčí zlepšení, jako je jasnější dělba povinností mezi jednotlivými institucemi.

## TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Dostupnost informací o osobních zájmech veřejných činitelů je klíčovou podmínkou funkční veřejné kontroly. Z tohoto hlediska je stav věcí v České republice nepříznivý. Praktické zkušenosti popisované v české analýze ukazují, že jednotlivé registry nejsou schopné poskytnout přístup k požadovaným informacím rychlým a efektivním způsobem. Často to dělají jenom neochotně a způsobem, který neumožňuje kvalitní analýzu získaných údajů. Přístup k majetkovým přiznáním je také zbytečně komplikovaný, což možnosti veřejné kontroly omezuje. Informace související se střetem zájmů jsou obvykle zveřejňovány ve formátu, který není strojově čitelný,

a jednotlivé registry jsou obecně málo uživatelsky přívětivé. Pokud k tomu připočteme fakt, že neexistuje žádný centrální registr, který by obsahoval všechny zveřejňované informace, je výsledné prostředí značně složité a netransparentní.

Maďarská analýza zmiňuje jenom málo možností pro veřejný dohled. V zásadě kdokoliv může upozornit Národní shromáždění na výskyt potenciálního střetu zájmů, ale vyšetřování neslučitelnosti musí písemně zahájit člen Národního shromáždění. O neslučitelnosti jinak rozhodují stávající výbory nebo dvě třetiny Národního shromáždění. Ostatní orgány vyhodnocují neslučitelnost na základě vlastních pravidel a postupů. Podobná pravidla se vztahují i na majetková přiznání. Jak bylo uvedeno výše, střet zájmů u vysoce postavených veřejných činitelů je ze strany veřejnosti kontrolován jen velmi málo, popřípadě vůbec. Analýza nezmiňuje jiné typy zapojení veřejnosti, než jsou komentáře v médiích, které informují o pochybných údajích ve veřejně dostupných majetkových přiznáních. Takových případů prošlo médii v posledních letech dvanáct, ale dosud nebyl zahájen žádný formální postup. Je tedy zjevné, že zapojení veřejnosti ani transparentnost nejsou ideální.

V Polsku musí být majetková přiznání poslanců zveřejněna v elektronické podobě na stránkách Sejmu a Senátu. Jsou tak poměrně snadno dostupná, ale hůře zpracovatelná, protože jsou to obvykle skenované kopie ručně vyplněných dokumentů. Existuje také centrální Registr zájmů, jehož cílem je shromažďovat informace o zdrojích příjmu a obdržných darech poslanců, senátorů, ministrů, vedoucích představitelů místních samospráv a místních zastupitelů. Tento registr se nachází na stránkách Státní volební komise a je rovněž snadno přístupný veřejnosti. Toto opatření ale nepřispívá k zlepšování transparentnosti, protože neexistují žádné sankce za nezveřejnění dat. Není proto nijak neobvyklé, že jsou zde pouze prázdné dokumenty.

Slovenská analýza dochází k podobným závěrům. Ačkoliv jsou majetková prohlášení a deklarační veřejného majetku zveřejňovány online, jejich skutečná hodnota pro veřejnou kontrolu a transparentnost je jen omezená. Poskytované informace často nedostačují k tomu, aby bylo možné skutečně vyhodnotit finanční příjmy veřejného činitele během volebního období. Deklarace veřejného majetku musí být podrobnější, aby bylo možné dosáhnout vyšší transparentnosti. Přestože občané mají právo podat podnět k zahájení šetření střetu zájmů nebo prošetření neslučitelnosti funkcí, většina šetření je zastavena bez odpovídajícího prozkoumání střetu zájmů nebo uvalení sankce.

Estonsko prochází v současnosti přechodovým obdobím. Od roku 2014 mají veřejní činitelé možnost podávat svá majetková prohlášení prostřednictvím nového online registru. To znamená, že veřejní činitelé, kteří mají povinnost takové prohlášení odevzdat, to mohou udělat zároveň s podáním daňového přiznání. Celý systém ale ještě není plně funkční a vyžaduje zlepšení. Je pravděpodobné, že bude zároveň využívána i předchozí, papírová forma odevzdávání prohlášení. Je důležité zmínit, že ne všechna prohlášení o majetku a zájmech budou zveřejněna. Současná ustanovení protikorupčního zákona uvádějí, že povinnost podávat majetková prohlášení mají pouze předsedové místních samosprávných jednotek, starostové, členové rad a členové nebo tajemníci venkovských místních samospráv. Majetková přiznání ostatních veřejných činitelů se podávají pouze interně. Systém tak spoléhá na vzájemnou důvěru a společné mravní hodnoty.

# OBEČNÁ DOPORUČENÍ PRO POSÍLENÍ VYMAHATELNOSTI STŘETU ZÁJMŮ

## 1) ZÁKLADNÍ POJMOVÝ APARÁT STŘETU ZÁJMŮ A ZAJIŠTĚNÍ KOMPLEXNOSTI JEDNOTLIVÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Pro zvýšení vymahatelnosti pravidel předcházení střetu zájmů, je třeba v jednotlivých státech jasně stanovit definici střetu zájmů. Doporučujeme definovat střet zájmů na základě definice Rady Evropy (Model Code of Conduct for Public Officials), sice, že střet zájmů vzniká v situaci, kdy veřejný funkcionář má soukromý nebo osobní zájem, jehož charakter ovlivňuje nebo může ovlivňovat nestranný a objektivní výkon oficiálních povinností dotčeného veřejného funkcionáře. Definice by měla být zakotvena jak v zákonných, tak podzákonných normách upravujících střet zájmů, a to především tam, kde se působnost jednotlivých zákonů překrývá.

### **Rationale:**

Většina evropských států<sup>29</sup> v textaci svých zákonů přímo termín střet zájmů nepoužívá a jejich legislativa obvykle neobsahuje ani jeho právní definici<sup>30</sup>. Ve zkoumaných zemích neexistuje žádná univerzální definice střetu zájmů. Každá ze zemí k této otázce přistupuje odlišně. Právní předpisy týkající se střetu zájmů jsou obvykle nejasné a roztříštěné, překrývají se a někdy si i odporují. Výjimkou je Estonsko a Polsko, kde existuje jednotný právní i pojmový rámec. Naproti tomu v Maďarsku existuje až 30 zákonů dotýkajících se střetu zájmů, které upravují vykonávání různých veřejných funkcí. Zavádění dalších pravidel a norem vyžaduje větší soustředění na otázky jejich provádění (implementaci) a vymáhání. Čím více pravidel existuje, tím náročnější je sledování jejich dodržování. Bez kontroly je jejich dodržování většinou sporné.

## 2) INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ VYMAHATELNOSTI STŘETU ZÁJMŮ

Ať už státy budou volit cestu jednoho ústředního orgánu pro oblast střetu zájmů nebo několika různých institucí (dále jen orgán) plnící minimálně níže uvedené funkce, je třeba orgánu/orgánům zajistit základní podmínky pro jejich funkce. Těmi jsou dodržení funkční nezávislosti, tj. zejména personálních i finančních kapacit. Alokováné prostředky pro činnost orgánu by neměly podléhat ad hoc politickým rozhodnutím. Základní podmínkou fungování orgánu je jeho politická a funkční nezávislost. Proto jsou profesní, kvalifikační a další požadavky na vedení orgánu, způsob jejich výběru a jmenování jedním ze zásadních předpokladů zamezení možné politizace orgánu. Výběr by měl být motivován především jasnými kvalifikačními požadavky a splněním vysokých nároků na osobní kvality i morální integritu.

### **a) Funkce dohledová**

Jednou z hlavních činností orgánu by měla být kontrola dodržování norem a předpisů, co se týče jednání veřejných funkcionářů a předcházení střetu zájmů. Tato činnost by měla zahrnovat také sestavování analýz a protikorupčních opatření současně s informováním veřejných funkcionářů a veřejnosti. Dále by měl být orgán místem shromažďování (evidence) a kontroly tzv. majetkových přiznání veřejných funkcionářů.

<sup>29</sup> K tomu blíže analýza Institucionální mechanismy vymahatelnosti v zemích EU v oblasti střetu zájmů (Oživení, 2014).

Dostupná z: [www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/07/oziveni\\_analyza\\_stret\\_zajmuEU\\_cz\\_03-1.pdf](http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/07/oziveni_analyza_stret_zajmuEU_cz_03-1.pdf)

<sup>30</sup> Např. v ČR definici střetu zájmů obsahoval zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů, ve svém § 1 odst. 2 podle nějž, „Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.“ Tento zákon již však není účinný a současná právní úprava s pojmem nepočítá.

## b) Funkce vyšetřovací a sankční

Orgán by měl mít pravomoc šetřit na základě vlastní činnosti i přijatých podnětů, zda veřejní funkcionáři dodržují zákonná ustanovení a současně pravomoc uplatnit nápravná opatření v případech, kdy zjistí porušení zákona. V případech porušení zákona by měl mít orgán pravomoc uložit sankci. Odvolání by měly řešit soudy.

## c) Funkce metodická, vzdělávací a osvětová

Metodická funkce orgánu je pro vymahatelnost klíčová. Měla by zahrnovat metodickou činnost k interpretaci a implementaci zákona. Rovněž na základě výkonu dříve jmenovaných funkcí návrhy na zlepšení či sjednocení legislativy a výkladové praxe. Současně by měla být zajištěna v rámci této funkce podpora informovanosti veřejnosti a poskytování poradenství, vydávání nezávislých stanovisek. Součástí činnosti by měla být i doporučení k platné a připravované legislativě, koordinace dalších orgánů ke sladění přístupů k problematice a spolupráce na mezinárodní úrovni.

### **Rationale:**

Institucionální rámec zajišťující dodržování stanovených pravidel je v otázkách střetu zájmů klíčový. Institucionální dohled ve většině zkoumaných zemí je však nedostatečný. Obecně chybí systém interní kontroly, kontrolní mechanismy jsou obvykle neefektivní. V České republice neexistuje žádná centrální instituce, která by na střet zájmů dohlížela, v Maďarsku institucionální dohled obvykle provádí ten orgán nebo osoba, která daného veřejného funkcionáře podezřelého ze střetu zájmů volí nebo jmenuje. Polský institucionální dohled nad střetem zájmů je rozdělen mezi několik institucí a zákonů. V parlamentu neexistuje žádný samostatný orgán zodpovědný za monitorování a řešení případů střetu zájmů. Konkrétní veřejní funkcionáři podléhají různým orgánům a zákonům.

Dohledovým orgánem pro slovenské poslance je Výbor Národní rady Slovenské republiky. Působnost Výboru je ale omezená, protože podléhá přímému politickému vlivu. Jeho kapacity jsou nedostatečné a práce Výboru dosud nevedla k žádným významným výsledkům. V Estonsku je dohled v rukou zvláštních komisí, komisí místních samospráv, relevantních ministerstev a rady veřejných právních osob.

Existují různé snahy poskytovat poradenství a školení v otázkách souvisejících se střetem zájmů, ale kromě práce estonské Etické rady pro veřejné funkcionáře, která jim nabízí poměrně výraznou metodickou podporu v otázkách střet zájmů, jsou tyto snahy značně nedostatečné.

## 3) ZEFEKTIVNĚNÍ SYSTÉMU SANKCÍ

Sankce by měly být odstupňovány podle závažnosti provinění a jejich intenzita by měla být vysoká tak, aby v jednotlivých státech byla sankce vnímána jako motivace k dodržování povinnosti.

### **Rationale:**

Sankce jsou důležitým nástrojem posilujícím řádné dodržování požadavků systémů pro podávání přiznání, a to zejména tam, kde se takové systémy vztahují na velký počet veřejných funkcionářů. Ve zkoumaných státech sice existují sankce, ale absence centralizovaného dohledového orgánu brání v provádění efektivní kontroly. Pokud jsou nějaké sankce za nedodržení regulací střetu zájmů v souvislosti s vykonáváním veřejné funkce uvalovány, jsou obvykle velmi mírné a nemají žádný odstrašující efekt.

V České republice lze uložit jedinou sankci, a to za porušení povinností při podávání majetkových přiznání. Existuje také omezená možnost sankcí pro veřejné funkcionáře, kteří neoznámili osobní zájem. Protože neexistuje jediný centrální úřad sledující střet zájmů a sankce může ukládat každý dílčí registr, nelze jejich celkový počet snadno zjistit. Obdobná situace je v Polsku, kde je málo sankcí, a navíc využívaných velmi zřídka.

V Maďarsku je prokázán střet zájmů sakcionován odvoláním daného veřejného funkcionáře z úřadu. Veřejný funkcionář, který je vyšetřován, nemůže vykonávat svou funkci ani se účastnit rozhodovacího procesu v příslušném orgánu. Zároveň nemá nárok na odměnu nebo jiné výhody, dokud nesplní svou povinnost. Slovensko navzdory široké škále trestů za porušení povinností se potýká s neefektivními vyšetřovacími postupy, které mohou být navíc politicky ovlivňovány. V Estonsku zase nejsou některé ze sankcí dostatečně odstrašující a tedy i efektivní.

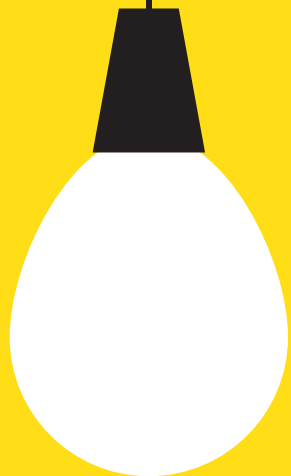
#### 4) POSÍLENÍ TRANSPARENTNOSTI A VEŘEJNÉ KONTROLY

Reálná hrozba, že porušení pravidel bude odhaleno, by měla vyplývat z důkladného monitorování, cíleného ověřování informací a veřejného přístupu k podaným prohlášením, popřípadě kombinace všech tří faktorů. Doporučujeme zavést systém, jenž zaručí podávání oznámení (majetkových přiznání) ve všech státech v elektronické formě, které bude příslušný orgán taktéž v elektronické formě spravovat. Elektronická forma by měla umožňovat vyhledávání i volitelné kategorizování informací široké veřejnosti. Informace by následně měly být proaktivně zveřejněny.

##### **Rationale:**

Transparentnost a zapojení veřejnosti můžou být dalším prostředkem, který podpoří objektivní výkon veřejných funkcí a slouží k prevenci zneužívání pravomocí tím, že zvyšuje míru dohledu. Pokud budou informace k dispozici veřejnosti, budou se občané moci o svých volebních preferencích kvalifikovaně rozhodnout a vyvíjet tlak na své volené zástupce, aby se vyjádřili k případným otázkám, které tyto informace otevírají.

Transparentnost a veřejná kontrola jsou ve zkoumaných státech problematickou otázkou. Estonsko sice v současnosti zavádí nový transparentní systém online přiznávání majetku, ale situace v ostatních zemích není příznivá. Například Česká republika, ta nemá jeden centrální registr oznámení a zveřejňování relevantních informací je komplikované a nepřehledné. Také obsah zveřejňovaných údajů je často nedostatečný, jako je tomu například v Polsku a na Slovensku.



# PŘÍSTUP K INFOR MACÍM

Prosazování  
efektivního  
protikorupčního  
institucionalního rámce  
v zemích střední  
a východní Evropy.

# ANALÝZA SLOBODNÉHO PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM V KRAJINÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE – SLOVINSKO, VEĽKÁ BRITÁNIA, ESTÓNSKO A CHORVÁTSKO

## 1) ÚVOD A ZHRNUTIE

Informácie znamenajú moc. Keď nemáme dostatok informácií o činnosti verejných inštitúcií, je ťažké brať ich na zodpovednosť. Otvára sa priestor pre zlý manažment verejných prostriedkov, zanedbávanie zákonných povinností či korupciu.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je jedným z hlavných nástrojov verejnosti pre kontrolu zodpovedných. Aj v krajinách, kde zákony zaručujú široký prístup k informáciám, však verejnosť často naráža na vzdorovité inštitúcie, ktoré svoje povinnosti poskytovať informácie ignorujú alebo popierajú. Jedinou možnosťou domôcť sa svojho práva na informácie je v mnohých krajinách často zdĺhavý či nákladný súdny proces. Ani súd však v mnohých krajinách nemá právo priamo nariadiť zverejnenie informácie; zodpovednej inštitúcii za pochybenie neraz nehrozia žiadne sankcie. Kontrolu verejnej moci tiež komplikuje nedostatočná informovanosť o práve na prístup k informáciám.

Odpoveďou pre iba ťažko vymožiteľný zákon môže byť dohľadový orgán s právomocou posúdiť, či požadované informácie zo zákona majú alebo nemajú byť zverejnené, v prípade pochybenia nariadiť nápravu ale aj potrestať tých, ktorí zlyhávajú. Inštitúcia zodpovedná za zlepšovanie prístupu k informáciám tiež môže pomôcť vzdelávaním verejnosti aj verejných inštitúcií o práve na informácie.

Informačný komisár, ako nezávislý dohľadový orgán aktívne zvyšuje vymožiteľnosť zákona, technickú podporu úradníkov ako aj ich tréning. Občania nemusia čakať roky na súdne rozhodnutie a podávať podnety a sťažnosti na rôzne štátne orgány. Dĺžka súdneho konania zabezpečuje neaktuálnosť požadovanej informácie. Režim sprístupňovania informácii potrebuje rýchlejší a zjednocujúci prístup tak pre úrady ako aj pre občanov. Inštitúcia informačného komisára toto umožňuje, čím zároveň odbreňuje prácu ostatných inštitúcií.

Informačný komisár je taktiež zodpovedý za zber informácií o fungovaní práva na prístup k informáciám. Poznatky o počte žiadostí, počte poskytnutých informácií alebo zamietnutiach, o doržíavaní časových lehôt alebo problémoch sú dôležitou súčasťou reflexie zákona, jeho nedostatkov a možnostiach zlepšenia. Štatistické údaje o využití zákona o prístupe k informáciám zozbierané informačným komisárom sú nevyhnutnou súčasťou samotného zákona, pretože zabezpečia jeho ochranu pred zneužívaním.

Táto štúdia predstavuje dohľadové orgány (informačných komisárov a inšpektorát pre ochranu dát) štyroch krajín Európskej únie, ktoré patria k najsilnejším: slovinský, britský, estónsky a chorvátsky. Cieľom je stručne predstaviť inštitucionálne nastavenie, kompetencie či náklady na fungovanie dohľadových orgánov.

### 1.2 Prehľad dohľadových orgánov v krajinách EU, sankcie, podporné opatrenia

Pri výbere krajín pre náš výskum sme sa inšpirovali umiestnením krajín v glo bálnom rebríčku ho dno tiacom prístup k info rmáciám v 97 krajinách sveta, na ktorých sa podieľajú organizácie ako



Center for Law and Democracy či Access Info. Rebríček je pravidelne aktualizovaný na základe šiestich skupín ukazovateľov, pričom hodnotí najmä legislatívny rámec zákonov o prístupe k informáciám. Pre nás boli dôležité najmä ukazovatele súvisiace s odvolacími procesmi, sankciami a podpornými mechanizmami. Zámerom prípadových štúdií bolo poukázať najmä na dostatočné právomoci nezávislého dohľadového orgánu. Dá sa povedať, že takýmto orgánom z celkového počtu 25 krajín EU (Cyprus a Luxembursko rating nezahŕňa) disponuje 14 a čiastočne disponujú 4 krajiny. Napríklad v škandinávskych krajinách, v Grécku, Litve či Bulharsku nezávislý dohľadový orgán pre oblasť prístupu k informáciám predstavuje ombudsman, vo Francúzsku, Belgicku a Portugalsku sú to rôzne komisie. V ostatných krajinách túto úlohu zohrávajú inšpektori alebo komisári či už pre ochranu dát, prístup k informáciám alebo oboje. Medzi krajiny, ktoré takýmto orgánom nedisponujú vôbec, môžeme zaradiť Českú republiku, Holandsko, Lotyšsko, Poľsko, Rakúsko, Rumunsko a Slovenskú republiku.

### Prehľad nezávislých orgánov dohľadu pre oblasť prístupu k informáciám v krajinách EU

| nezávislý dohľadový orgán/ odvolací orgán | Žiadatelia majú právo podať (externé) odvolanie na nezávislý orgán dohľadu | orgán dohľadu  |
|---|--|--|
| Belgicko                                  | čiastočne  | <u>Com mission d'accès aux documents administratifs</u>                          |
| Bulharsko                                 | čiastočne  | <u>ombudsman</u>   |
| Česká republika                           | nie  |  |
| Dánsko                                    | áno  | <u>ombudsman</u>   |
| Estónsko                                  | áno  | <u>Data protection Inspectorate</u>  |
| Fínsko                                    | áno  | <u>ombudsman</u>   |
| Francúzsko                                | áno  | <u>Commission d'accès aux documents administratifs</u>                           |
| Grécko                                    | čiastočne  | <u>The Office of the Greek Ombudsman</u>   |
| Holandsko                                 | nie  |  |
| Chorvátsko*                               | áno  | Informačný komisár   |
| Írsko                                     | áno  | <u>Office of the Information Commissioner</u>                                    |
| Litva                                     | áno  | ombudsman  |
| Lotyšsko                                  | nie  |  |
| Maďarsko                                  | áno  | <u>Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information</u> |
| Malta                                     | áno  | commissioner of the refusal  |
| Nemecko                                   | áno  | <u>Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information</u>       |
| Poľsko                                    | nie  |  |
| Portugalsko                               | áno  | <u>Commission for Access to Administrative Documents</u>                         |
| Rakúsko                                   | nie  |  |
| Rumunsko                                  | nie  |  |
| Slovenská republika                       | nie  |  |
| Slovinsko                                 | áno  | <u>Information Commissioner Republic of Slovenia</u>                             |
| Švédsko                                   | áno  | <u>Parliamentary Ombudsman</u>   |
| Taliansko                                 | čiastočne  | <u>Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi</u>                     |
| Spojené Kráľovstvo                        | áno  | Informačný komisár   |

Pre náš výskum boli kľúčové nezávislé dohľadové orgány a mechanizmy, ktoré spĺňali 3 najdôležitejšie kritériá: záväzné nariadenia, možnosť potrestania priestupkov a podporné opatrenia súvisiace so zvyšovaním povedomia verejnosti, ale aj vzdelávaním zamestnancov verejných inštitúcií o prístupe k informáciám. Prvé kritérium v zásade spĺňalo 6 krajín. Okrem nami vybraných to bolo aj Írsko a Maďarsko, avšak pri zohľadnení ostatných kritérií sme sa rozhodli pre Slovinsko, Spojené Kráľovstvo, Estónsko a, so súčasne najmladším infozákonom zriaďujúcim inštitút Informačného komisára, Chorvátsko.

## Prehľad právomocí dohľadových orgánov (príp. súdov) v oblasti odvolacích procesov

(Na základe údajov RTI rating, \* Chorvátsko hodnotené TIS) (0=áno, X=nie, •=čiastočne)

|                 | Spôsob menovania hlavy dohľadového orgánu neumožňuje politické zasahovanie alebo svojvoľné prepustenie | Nezávislý dohľadový orgán predkladá správy a jeho rozpočet je schvaľovaný parlamentom, alebo iným efektívnym mechanizmom chrániacim jeho finančnú nezávislosť | Predchádzanie konfliktu záujmov, resp. predpoklady na vymenovanie hlavy nezávislého dohľadového orgánu | Nezávislý kontrolný orgán má potrebný mandát a právomoc vykonávať svoje funkcie, a to vrátane preskúmania utajovaných dokumentov a nazerania do priestorov verejných orgánov (inšpekcie) | Rozhodnutia nezávislého dohľadového orgánu sú záväzné | Nezávislý kontrolný orgán má právomoc nariadiť nápravné opatrenia, a odtajnenie informácií. | Žiadatelia majú právo odvolať sa na súde | Odvolanie na nezávislý dohľadový orgán (príp. na súd) je bez poplatkov a nevyžaduje si právnu asistenciu | Odvolanie je možné nie len proti zamietnutiu, ale aj proti požadovanej forme odpovede, "žiadnej odpovedi", nedodržaniu lehoty, poplatkom a i. | V zákone sú zakotvené jasné postupy, vrátane lehôt (nezávislý dohľadový orgán / súd | Externý odvolací orgán má právo nariadiť štrukturálne opatrenia (napr. nariadiť školenia, väčšiu orientáciu na výsledky a pod.) |
|-----------------|--|---|--|--|---|---|--|--|---|---|---|
| Belgicko        | X  | X   | X  | X  | X   | X   | 0  | X  | 0   | •   | •   |
| Bulharsko       | X  | X   | X  | X  | X   | X   | 0  | X  | X   | X   | X   |
| Česká republika | X  | X   | X  | X  | X   | X   | 0  | 0  | 0   | 0   | X   |
| Dánsko          | 0  | 0   | 0  | 0  | X   | •   | X  | 0  | 0   | •   | •   |
| Estónsko        | X  | •   | X  | 0  | 0   | •   | 0  | X  | 0   | X   | X   |
| Fínsko          | •  | 0   | 0  | X  | X   | 0   | 0  | 0  | 0   | 0   | •   |
| Francúzsko      | 0  | X   | X  | X  | X   | X   | 0  | 0  | 0   | 0   | X   |
| Grécko          | 0  | 0   | •  | 0  | X   | X   | X  | 0  | 0   | •   | •   |
| Holandsko       | X  | X   | X  | X  | X   | X   | 0  | 0  | 0   | 0   | X   |
| Chorvátsko*     | 0  | 0   | 0  | 0  | 0   | 0   | 0  | 0  | 0   | 0   | •   |
| Írsko           | 0  | 0   | •  | 0  | 0   | 0   | 0  | •  | 0   | 0   | X   |
| Litva           | X  | X   | X  | X  | X   | X   | X  | X  | X   | X   | X   |
| Lotyšsko        | X  | X   | X  | X  | X   | X   | 0  | X  | X   | X   | X   |
| Maďarsko        | X  | X   | X  | 0  | 0   | •   | 0  | 0  | 0   | 0   | •   |
| Malta           | X  | 0   | 0  | X  | •   | •   | X  | X  | X   | X   | 0   |

|                     |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
|---------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nemecko             | 0 | • | X | X | X | X | 0 | 0 | 0 | X | X |
| Poľsko              | X | X | X | X | X | X | 0 | • | X | X | X |
| Portugalsko         | 0 | 0 | X | X | X | X | 0 | X | 0 | 0 | X |
| Rakúsko             | X | X | X | X | X | X | X | 0 | X | X | X |
| Rumunsko            | X | X | X | X | X | X | 0 | X | X | X | X |
| Slovenská republika | X | X | X | X | X | X | 0 | X | X | X | X |
| Slovinsko           | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | X |
| Švédsko             | X | X | X | 0 | X | • | • | X | 0 | 0 | X |
| Taliansko           | 0 | 0 | 0 | X | X | 0 | 0 | X | X | X | 0 |
| Spojené Kráľovstvo  | • | • | X | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | • | • | 0 |

## Prehľad možností sankcionovať druhy priestupkov

(Na základe údajov RTI rating, \*Chorvátsko hodnotené TIS) (0=áno, X=nie, •=čiastočne)

|                     | Sankcie môžu byť uložené tým, ktorí vedome porušujú právo na informácie, vrátane zničenia informácie | K dispozícii je systém nápravy verejných orgánov, ktoré systematicky nedokážu sprístupniť informácie (vrátane neúplných informácií) a to uvalením sankcií alebo vyziadaním nápravného opatrenia |
|---------------------|--|---|
| Belgicko            | X  | X   |
| Bulharsko           | 0  | 0   |
| Česká republika     | X  | X   |
| Dánsko              | X  | X   |
| Estónsko            | •  | X   |
| Fínsko              | 0  | •   |
| Francúzsko          | X  | X   |
| Grécko              | X  | X   |
| Holandsko           | 0  | X   |
| Chorvátsko*         | •  | •   |
| Írsko               | •  | X   |
| Litva               | X  | X   |
| Lotyšsko            | 0  | X   |
| Maďarsko            | X  | X   |
| Malta               | 0  | X   |
| Nemecko             | X  | X   |
| Poľsko              | •  | X   |
| Portugalsko         | X  | X   |
| Rakúsko             | X  | X   |
| Rumunsko            | 0  | X   |
| Slovenská republika | 0  | X   |
| Slovinsko           | 0  | 0   |
| Švédsko             | 0  | X   |
| Taliansko           | 0  | X   |
| Spojené Kráľovstvo  | 0  | 0   |

## Prehľad podporných opatrení, oblasti vzdelávania zamestnancov verejných inštitúcií a zvyšovanie povedomia verejnosti

(Na základe údajov RTI rating, \* Chorvátsko hodnotené TIS) (0=áno, X=nie, •=čiastočne)

|                     | Povinné osoby menujú špecializovaných zamestnancov (informačných komisárov) alebo zriaďujú oddelenie so zodpovednosťou za agendu zverejňovania informácií | Ústredný orgán, napríklad informačný komisár alebo ministerstvo, je zodpovedný za presadzovanie práva na informácie | Ústredný orgán, napríklad informačný komisár alebo ministerstvo, je zodpovedný za zvyšovanie povedomia o práve na informácie | minimálne štandardy týkajúce sa vedenia záznamov | povinné osoby vytvárajú a aktualizujú zoznamy alebo registre dokumentov, ktoré majú v držbe a zverejňujú ich | tréningové programy pre zamestnancov povinných osôb | Povinnosť zverejňovať výročné správy o činnosti povinnej osoby, vrátane štatistiky o prijatých odvolaniach vrátane rozhodnutí | povinnosť predložiť súhrnnú správu pre parlamentu, alebo iného zákonodarnému orgánu, o implementovaní zákona o prístupe k informáciám |
|---------------------|---|---|--|--|--|---|---|---|
| Belgicko            | X   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Bulharsko           | 0   | X   | X  | X  | 0  | 0   | 0   | X   |
| Česká republika     | X   | X   | X  | X  | 0  | X   | 0   | X   |
| Dánsko              | X   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Estónsko            | 0   | •   | X  | •  | X  | X   | X   | 0   |
| Fínsko              | 0   | X   | 0  | 0  | 0  | 0   | X   | X   |
| Francúzsko          | 0   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Grécko              | X   | X   | X  | 0  | X  | X   | X   | •   |
| Holandsko           | X   | X   | X  | 0  | X  | X   | X   | X   |
| Chorvátsko*         | 0   | 0   | 0  | 0  | 0  | •   | 0   | 0   |
| Írsko               | 0   | 0   | 0  | X  | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Litva               | X   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Lotyšsko            | X   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Maďarsko            | X   | 0   | 0  | X  | 0  | X   | •   | 0   |
| Malta               | 0   | 0   | X  | 0  | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Nemecko             | X   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Poľsko              | 0   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Portugalsko         | 0   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | 0   |
| Rakúsko             | X   | X   | X  | X  | X  | X   | X   | X   |
| Rumunsko            | 0   | 0   | •  | X  | 0  | X   | 0   | X   |
| Slovenská republika | X   | X   | X  | X  | 0  | X   | X   | X   |
| Slovinsko           | 0   | 0   | •  | 0  | 0  | X   | 0   | 0   |
| Švédsko             | X   | X   | X  | 0  | 0  | 0   | 0   | X   |
| Taliansko           | 0   | •   | X  | X  | X  | X   | 0   | 0   |
| Spojené Kráľovstvo  | X   | 0   | 0  | 0  | 0  | X   | X   | 0   |

## 2) SLOVINSKO

Slovinsko patrí medzi krajiny, ktoré v oblasti prístupu k informáciám disponujú silným nezávislým dohľadovým orgánom. Z krajín EU sa momentálne v rámci celosvetového ratingu hodnotiacom prístup k informáciám RTI<sup>31</sup> nachádza na prvom mieste a celosvetovo na treťom<sup>32</sup> a to aj vďaka dohľadovému orgánu, ktorý zabezpečuje dostatočne vysokú vymožitelnosť zákona.<sup>33</sup> Slovinský dohľadový orgán, Informačný komisár,<sup>34</sup> je autonómna a nezávislá inštitúcia, zaoberajúca sa nielen agendou práva na prístup k informáciám, ale aj agendou ochrany dát.

### 2.1 Nezávislosť dohľadového orgánu

#### 1.1.1. Menovanie a odvolanie komisára

Informačného komisára si volí parlament na návrh prezidenta, na obdobie 5 rokov. Môže byť znovu zvolený raz, pričom musí spĺňať nasledovné kritériá:

- slovinské občianstvo
- vysokoškolské vzdelanie
- 5 rokov relevantnej praxe
- a nemôže byť odsúdený nepodmienečným trestom odňatia slobody

Informačný komisár môže byť odvolaný na návrh prezidenta, a to iba ak:

- odstupuje z vlastnej vôle
- prestane spĺňať vyššie uvedené podmienky
- stane sa dlhodobo neschopným plniť svoje funkcie
- alebo zanedbáva svoje povinnosti v súlade s právom a ústavou

#### 1.1.2. Finančná nezávislosť

Úrad informačného komisára je financovaný zo štátneho rozpočtu, ktorý je schvaľovaný parlamentom, na návrh Informačného komisára.

Informačný komisár každý rok zostavuje a predkladá správu o svojej činnosti<sup>35</sup> parlamentu, a zverejňuje ju zároveň na webovej stránke. Správa obsahuje aktivity z predchádzajúceho roka, rovnako ako aj odhady a odporúčania v oblasti prístupu k informáciám.

<sup>31</sup> Global Right of Information Rating: [http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php)

<sup>32</sup> Na prvej priečke v rebríčku je Srbsko, na druhej India.

<sup>33</sup> Dostupné z: <https://www.ip-rs.si/index.php?id=324>

<sup>34</sup> Dostupné z: <https://www.ip-rs.si/?id=195>

<sup>35</sup> Dostupné z: <https://www.ip-rs.si/index.php?id=388>

## 2.2 Kompetencie Komisára

Informačný komisár v rámci slovinského zákona o prístupe k informáciám plní funkciu<sup>36</sup> odvolacieho orgánu. Žiadateľ má právo odvolať sa nielen proti nečinnosti úradu či zamietnutiu žiadosti, ale aj v prípade, že informácia, ktorá mu bola poskytnutá, nie je v požadovanej forme. Zákon umožňuje odvolanie bez poplatkov. Komisár o vybavení odvolania rozhodne do 20 dní. Rozhodnutia komisára sú záväzné. Komisár má právomoc nariadiť nápravné opatrenie, vrátane odtajnenia informácie.

Informačný komisár pri podozrení, že povinná osoba zadržáva požadovanú informáciu, môže u povinnej osoby vykonať inšpekciu. Má právo skonfiškovať dokumentáciu či vstúpiť do informačného systému, ak mu nie je umožnené vstúpiť do priestorov, môže sa obrátiť na políciu, má tiež právo na prizvanie očitého svedka.

### 2.2.1 Sankcie

Informačný komisár môže nielen vyžadovať nápravu pochybení, ale aj udeľovať sankcie. Cieľom je lepšie fungovanie inštitúcií, ktoré systematicky zlyhávajú pri poskytovaní informácií. Sankcie sú príjmom štátneho rozpočtu.

Komisár môže uložiť pokuty:

| Priestupok   | Osoba (napr. úradník) | Zodpovedná osoba (napr. vedúci) | Vedúci predstaviteľ | Fyzická osoba   | Právnická osoba    |
|--|-----------------------|---------------------------------|---------------------|-----------------|--------------------|
| Ohrozenie prístupu k informácii, poškodenie informácie | 420 - 1 050 EUR       |                                 |                     |                 |                    |
| Zámerné zničenie dokumentácie                          | od 1 050 EUR          | od 1 470 EUR                    |                     |                 |                    |
| Prekročenie lehoty alebo nezverejnenia informácie      |                       |                                 | 630 - 1 250 EUR     |                 |                    |
| Neoprávnené použitie informácie                        |                       |                                 |                     | 630 - 1 250 EUR | 1 250 - 12 520 EUR |

V roku 2012 bola sankcia udelená v jednom prípade, a to vo výške 800 EUR za ohrozenie práva na informáciu.

### 2.2.2 Odvolanie voči Informačnému komisárovi

V prípade nespokojnosti sa žiadateľ môže odvolať aj voči rozhodnutiu komisára, a to začatím administratívneho sporu. Administratívny súd musí vydať rozhodnutie najneskôr do 2 mesiacov od prijatia odvolania. Za odvolanie na administratívny súd sa neplatia poplatky.

## 2.3 Rozpočet

Vo fiškálnom roku 2012 podľa výročnej správy slovinský komisár disponoval rozpočtom 1,67 mil. EUR.<sup>37</sup> Podľa neoficiálneho odhadu Komisára zhruba tretinu výdavkov tvorí oblasť prístupu k informáciám, zvyšné dve tretiny oblasť ochrany údajov. V roku 2012 mal úrad komisára 33 zamestnancov, z ktorých traja boli v dočasnom pracovnom pomere.

<sup>36</sup> Kompetencie informačného komisára dostupné z: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/brosure/zlozenka\\_pristojnosti\\_ang2.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/zlozenka_pristojnosti_ang2.pdf)

<sup>37</sup> Dostupné z: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Annual\\_Report\\_2012.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Annual_Report_2012.pdf)

Úrad zaznamenal 519 prijatých žiadostí, čo predstavuje približne 25 podnetov na 100 000 obyvateľov. Rozhodnutie vydal v 256 prípadoch, z čoho v 161 vyhovel žiadateľovi a 95 odvolaní zamietol.

## 2.4 Poradenstvo, vzdelávanie, zvyšovanie povedomia

Podporné a rozvojové opatrenia v oblasti poskytovania verejných informácií vykonáva v Slovinsku Ministerstvo vnútra, a to najmä informovanie verejnosti o prostriedkoch a podmienkach pre prístup k verejným informáciám, poskytovanie poradenstva v súvislosti s uplatňovaním tohto zákona a iných podporných a rozvojových aktivít. Informačný komisár na svojej stránke poskytuje príručky a inštrukcie o prístupe k informáciám a ochrane dát.

Na webovej stránke nájdete publikácie slovinského komisára, napr. prezentujúcu kompetencie informačného komisára ale aj prepojenie na publikácie ostatných informačných komisárov v rôznych oblastiach práva na informácie. Prostredníctvom FAQ a iných nástrojov na stránke úrad komisára poskytuje usmernenia vysvetľujúce odvolacie procesy, poplatky, lehoty atď., rovnako informácie o právach občanov, opakované použitie informácií, prístup k dokumentom EU, špecifikáciu verejných informácií, štatistiky kancelárie informačného komisára<sup>38</sup>, odkazy na legislatívu ale aj zhrnutie najdôležitejších prípadov<sup>39</sup> (precedensov). Slovinsky komisár tiež publikuje články,<sup>40</sup> mapujúce súčasné dianie v oblasti prístupu k informáciám.

Slovinský informačný komisár sa podieľa na organizácii workshopov s cieľom zvýšiť povedomie o povinnostiach povinných osôb nie len vo verejných inštitúciách, ale aj u dodávateľov verejných služieb, nositeľov verejnej moci, či v iných verejnoprávnych inštitúciách.

<sup>38</sup> Dostupné z: <https://www.ip-rs.si/index.php?id=323>

<sup>39</sup> Dostupné z: <https://www.ip-rs.si/index.php?id=384>

<sup>40</sup> Názorné ukážky článkov publikovaných slovinským komisárom:

- [Where are the boundaries of the right to access public information?](#)
- [Transparency of public administration in the Republic of Slovenia](#)
- [System of access to classified information in the Republic of Slovenia](#)
- [The Guantanamoisation of Data](#), Dnevnik - Saturday Edition Objektiv, 2008
- [The Information Commissioner's competencies in decision procedure under FOIA](#)
- [Access to court records and FOIA as a legal basis - experience of Slovenia](#)
- [New Principles of the Amended Act on Access to Public Information in Slovenia Commissioner or Ombudsman](#)
- [Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character](#)
- [New Principles of the Amended Act on Access to Public Information](#)

### 3) SPOJENÉ KRÁĽOVSTVO

Spojené kráľovstvo nepatrí medzi najotvorenejšie krajiny s ohľadom na rozsah poskytovaných informácií. Avšak je výborným príkladom silného nezávislého orgánu dohľadu. Rovnako ako v Slovinsku je dohľadovým orgánom Informačný komisár.<sup>41</sup> Spolu so svojim úradom je zodpovedný za agendu prístupu k informáciám aj za agendu ochrany osobných údajov.

#### 3.1 Nezávislosť dohľadového orgánu

##### 3.1.1 Menovanie a odvolanie komisára

Výber komisára prebieha klasickým výberovým procesom, ktorý má na starosti Ministerstvo spravodlivosti. Úspešný kandidát predstúpi pred parlamentný výbor, ktorý sformuluje odporúčania a rozhodne o jeho nominácii. Následne je menovaný kráľovnou na obdobie 5 rokov, pričom by nemal byť vo svojej funkcii dlhšie ako 15 rokov, teda viac ako následne 3 krát po sebe. Komisára pri závažných pochybeniach odvolávajú obe komory parlamentu spolu s kráľovnou.

##### 3.1.2 Finančná nezávislosť

O rozpočte komisár rokuje s Ministerstvom spravodlivosti. Komisár a jeho kancelária sú financovaní zo štátneho rozpočtu, ktorý schvaľuje parlament. Každoročne predkladá parlamentu výročné správy<sup>42</sup> o jeho činnosti, alebo iné správy, ak uzná za vhodné.

#### 3.2 Kompetencie komisára

Na rozdiel od Slovinska, prvostupňové odvolania pri nesprístupnení informácií alebo nespokojnosti so sprístupnenými informáciami smerujú na povinnú osobu, od ktorej bola informácia požadovaná. Po uzavretí prvostupňového odvolania je možné odvolať sa externe na úrad Informačného komisára. Odvolať sa je možné proti nečinnosti povinnej osoby, rozhodnutiu nesprístupniť informácie, ale aj proti omeškaniu, poplatkom, nejasným zdôvodneniam alebo pri zlyhaniach pri poskytnutí asistencie či poradenstva. Lehoty na vybavenie žiadosti komisárom však v Spojenom kráľovstve nie sú oficiálne stanovené. Rozhodnutia komisára sú záväzné. Môže napríklad povinným osobám nariadiť opraviť nesprávne rozhodnutia o sprístupnení informácií a určiť lehotu, počas ktorej musia nezrovnalosti odstrániť. Povinné osoby môže tiež požiadať o doplnenie informácií.

Ak sa komisárovi javí činnosť povinnej osoby v nesúlade s kódexom dobrej praxe<sup>43</sup>, môže povinnej osobe odporučiť ako sa dobrej praxi priblížiť.

Tiež môže nariadiť iné konkrétne kroky pre dodržiavanie infozákona, napríklad dodržiavanie tzv. publikačnej schémy.<sup>44</sup>

Ak má komisár podozrenie o pochybení, resp. nedodržaní nariadení, môže po splnomocnení sudcom nariadiť inšpekciu, t.j. môže vstúpiť do priestorov, prezrieť si, skonfiškovať dokumenty, alebo iné záznamy na účely preskúmania.

<sup>41</sup> Freedom of information act 2000 dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

<sup>42</sup> Dostupné z: [http://ico.org.uk/about\\_us/performance/annual\\_reports](http://ico.org.uk/about_us/performance/annual_reports)

<sup>43</sup> Kódex dobrej praxe tvoria odporúčania komisára pre vykonávanie zákona pre jednotlivé oblasti v rámci prístupu k informáciám a ochrany údajov. Úlohou povinných osôb je správať sa podľa kódexu.

<sup>44</sup> Publikačná schéma špecifikuje pravidlá klasifikácie informácií a spôsob ich zverejňovania, prípadne poplatkov za sprístupnenie informácie.

Podľa potreby ju vydáva komisár s účelom usmerniť činnosť povinných osôb v rámci poskytovania informácií a ich povinnosťou je dodržiavať ju.



### 3.2.1 Sankcie

Britský informačný komisár nemôže udeľovať sankcie, sankcie udeľuje súd. Informačného komisár zbiera dôkazy, ktoré následne predloží prokuratúre (crime prosecution service), na ktorej podnet sa zahajuje súdne konanie. Prokuratúra môže ale nemusí začať súdne konanie v danej veci.

| Priestupok   | Zodpovedná osoba |
|--|------------------|
| Neposkytnutie informácií alebo obmedzenie poskytnutia informácií | do 6 000 EUR     |

Ak povinná osoba nekoná v súlade so zákonom, chápe sa to ako "pohrdanie súdom". Táto záležitosť je potom vrátená Tribunálu alebo Súdu a môže mať za následok pokutu pre povinnú osobu. K dnešnému dňu komisár takéto konanie formálne nezačal, pretože úroveň plnenia je vysoká.

### 3.2.2 Odvolanie voči informačnému komisárovi

Proti rozhodnutiu Informačného komisára je možné podať bezplatné odvolanie na Informačný tribunál.<sup>45</sup> Odvolanie na prvostupňový tribunál je potrebné podať do 28 dní. Ak tribunál uzná pochybenie, môže rozhodnutie komisára zrušiť a vydať nové rozhodnutie. Pri komplexnejších odvolaniach sa väčšinou prípad presúva na vyšší tribunál. O odvolaniach voči vyššiemu tribunálu pojednáva Odvolací súd. Lehoty nie sú jasne stanovené, odvíjajú sa od komplexnosti prípadu. Odvolania na tribunál sú bezplatné, na Odvolacom súde sa platia súdne trovy ak sa strany nedohodnú inak.

## 3.3 Rozpočet

Komisár je platený zo štátneho rozpočtu, ktorý schvaľuje parlament. Výška dotácií pre komisára bola podľa výročnej správy cca 5 mil. EUR<sup>46</sup>. Za posledný rok obdržal vyše 4600 sťažností, čo predstavuje asi 10 podnetov na 100 000 obyvateľov. Komisár vyhovel 1126 (24 %) podnetom, 939 (20 %) zamietol, 751 (16 %) bolo vyriešených neformálnou cestou. Zvyšné boli podané buď skôr ako sa ukončil prvostupňový proces či žiadateľ stratil záujem.

## 3.4 Poradenstvo, vzdelávanie, zvyšovanie povedomia

Publikačná schéma a tiež kódex praxe komisára slúžia na vzdelávanie úradníkov a iných zodpovedných pracovníkov podľa tohto zákona. Napríklad (v tzv. good practice reports) komisár odporúča ako by sa verejné orgány mali správať pri asistencii, poradenstve či vo vzťahu k iným orgánom. Na stránke komisára je dostupný veľký počet publikácií nie len pre zamestnancov ale aj pre širokú verejnosť.

Príručky na stránke pre povinné osoby sú veľmi podrobné a zahrňujú mnoho oblastí od kódexov praxe, cez poplatky, sankcie, výnimky, rozhodnutia až po komplikovanejšie témy ako testy verejného záujmu alebo neprijemné, či opakujúce sa žiadosti (kverulantov). Britský informačný komisár ponúka tiež špeciálny portál pre poradenstvo a asistenciu pre odborníkov v oblasti prístupu k informáciám<sup>47</sup> v rámci jednotlivých politík, a zaoberá sa jednotlivými otázkami z prípadov, ktoré vznikli počas odvolacích procesov na tribunál (ICO knowledge base). Pre verejnosť je vyhľadávanie inštrukcií umožnené podľa jednotlivých tém, či prehľadných schém zodpovedajúcich otázky ako, alebo na čo je

<sup>45</sup> Informačný tribunál je kvázi súdny orgán, ktorý je v rámci prvého stupňa administratívnych súdov v Spojenom kráľovstve, zodpovedný za oblasť prístupu k informáciám.

<sup>46</sup> Dostupné z: [http://ico.org.uk/about\\_us/performance/~-/media/documents/library/Corporate/Research\\_and\\_reports/ico-annual-report-201213.ashx](http://ico.org.uk/about_us/performance/~-/media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/ico-annual-report-201213.ashx)

<sup>47</sup> Dostupné z: <http://ico.org.uk/foikb/index.htm>

alebo nie je možné odvolať sa a pod. V tomto roku úrad komisára ukončil „Program poradných návštev“ (advisory visit programe) zameraný na asistenciu a vzdelávanie organizácií charít či služby neziskového sektora. Pre oblasť ochrany dát už informačný komisár pripravil video tutoriály a tiež pohľadnice o princípoch ochrany dát. Oblasť o slobode informácií je podrobne vysvetlená v sprievodcovi o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý sa nachádza na internetovej stránke informačného komisára.

## 4) ESTÓNSKO

Dohľad nad vykonávaním právnych predpisov o slobode informácií v Estónsku vykonáva Inšpektorát pre ochranu údajov.<sup>48</sup> Každá osoba, ktorej bol odmietnutý prístup k požadovanej informácii, môže podať sťažnosť na Inšpektorát pre ochranu údajov alebo na správnom súde. Oba orgány bez výraznejších rozdielov môžu nariadiť sprístupnenie informácie. Je na žiadateľovi, ktorú možnosť si vyberie (inšpektorát môže preskočiť a odvolať sa rovno na súd).

### 4.1 Nezávislosť dohľadového orgánu

#### 4.1.1 Menovanie a odvolanie generálneho riaditeľa Inšpektorátu

Vymenovanie a odvolanie generálneho riaditeľa Inšpektorátu ochrany osobných údajov do/z funkcie vykonáva vláda na návrh ministra spravodlivosti po vypočutí stanoviska ústavného výboru estónskeho parlamentu. Menovaný je na dobu 5 rokov, pričom nemôže byť vymenovaný viac ako dvakrát po sebe.

Požiadavky na generálneho riaditeľa Inšpektorátu:

- vysokoškolské vzdelanie, vrátane dostatočného vzdelania v oblasti práva, manažmentu a správy IT
- prax v oblasti auditu
- nemôže byť odsúdený za trestný čin
- nemôže byť prepustený z predchádzajúcej pracovnej pozície z dôvodu nedostatočnosti pre danú pracovnú pozíciu
- nesmie zastávať inú platenú pozíciu s výnimkou vyučovania alebo výskumu

Generálny riaditeľ inšpektorátu pre ochranu údajov môže byť prepustený z funkcie jedine:

- na jeho vlastnú žiadosť
- z dôvodu uplynutia funkčného obdobia
- za disciplinárny priestupok<sup>49</sup>
- z dôvodu dlhodobej pracovnej neschopnosti
- v prípade trestného stíhania
- v prípade, že nespĺňa naďalej požiadavky stanovené zákonom pre výkon tejto funkcie

#### 4.1.2 Finančná nezávislosť

Rozpočet estónskeho Inšpektorátu neschvaľuje priamo parlament, ako v prípade slovenského či britského. O rozpočte Inšpektorát rokuje s ministerstvom spravodlivosti, ktoré ho schvaľuje.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Dostupné z: <http://www.aki.ee/en>

<sup>49</sup> Podľa zákona o verejnej službe, §84, ide o neplnenie si povinností, intoxikácia na pracovisku, protiprávne narábanie majetkom úradu, porušovanie morálnych štandardov a etických pod.

<sup>50</sup> Statutes and Composition of Data Protection Inspectorate 2012

Hradený je zo štátneho rozpočtu. Inšpektorát každoročne predkladá správu<sup>51</sup> o dodržiavaní zákona o prístupe k informáciám Ústavnému výboru a Kancelárovi spravodlivosti (vládnym úradníkom dohliadajúci na zákonnosť aktivít štátu). Správa musí byť zverejnená na internetovej stránke inšpektora. Ten môže predkladať aj iné správy týkajúce sa dôležitých záležitostí.

## 4.2 Kompetencie Inšpektorátu

Žiadateľ o informáciu, ktorému bol odopretý prístup k informácii alebo je nespokojný s poskytnutou informáciou, sa môže odvolať na administratívny súd alebo na Inšpektorát pre ochranu údajov. Odvolať sa je možné bez poplatkov do 30 pracovných dní po doručení zamietnutia žiadosti.

Inšpektorát vybavuje odvolania, a tiež môže z vlastnej iniciatívy vykonávať dozor nad povinnými osobami. Zisťuje, či:

- žiadosť o informácie je evidovaná podľa zákona
- žiadosť o informácie je vybavená v termíne a spôsobom predpísaným zákonom
- zamietnutie alebo obmedzenie prístupu k danej informácii je v súlade so zákonom
- a či povinná osoba zverejňuje informácie, udržiava webovú stránku v súlade so zákonom

Ak Inšpektorát zistí pochybenie, nariadi nápravu. Povinná osoba musí prijať nápravné opatrenia do 5 pracovných dní od obdržania nariadenia. Výsledky dohľadu Inšpektorát zverejňuje na svojej webovej stránke.

### 4.2.1 Sankcie

Inšpektorát tiež udeľuje pokuty predstaviteľom povinných osôb. Sankcie sú príjmom do štátneho rozpočtu.

| Priestupok   | Zodpovedná osoba |
|--|------------------|
| Zámerné vydanie nesprávnych informácií, vedomé sprístupnenie alebo zverejnenie informácií určených pre interné použitie, nepostupovanie podľa nariadení inšpektorátu | do 1 200 EUR     |

### 4.2.2 Odvolanie voči Inšpektorátu

Odvolanie proti rozhodnutiu inšpektorátu je možné podať na súd, ktorý rozhodne do 30 dní. Pre odvolanie na súd je potrebné zaplatiť poplatok 15 EUR.

## 4.3 Rozpočet

Estónsko s počtom obyvateľov 1,3 mil. financovalo v roku 2012 komisára rozpočtom 595 403 EUR. Úrad komisára tvorí v súčasnosti 18 zamestnancov.

Za rok 2012 prijali 877 žiadostí a návrhov, čo je približne 67 podnetov na 100 000 obyvateľov. Sťažností a odvolaní bolo 404, začatých inšpekcií 414, z ktorých 61 bolo iniciovaných úradom. Komisár vydal 48 nariadení a vyše 190 odporúčaní. Vykonal 56 ústnych konzultácií a udelil 39 pokút za priestupky.

<sup>51</sup> Dostupné z: [https://www.huntonprivacyblog.com/wp-content/files/2013/05/2012\\_aastaettekane\\_eng.pdf](https://www.huntonprivacyblog.com/wp-content/files/2013/05/2012_aastaettekane_eng.pdf)

#### 4.4 Poradenstvo, vzdelávanie, zvyšovanie povedomia

Ozvyšovanie povedomia v oblasti prístupu k informáciám sa stará Inšpektorát. Na stránkach inšpektorátu je možné nájsť mnoho príručiek a inštrukcií ako sa k informáciám dostať. Za vzdelávanie zamestnancov v oblasti prístupu k informáciám je zodpovedná každá verejná inštitúcia sama.

### 5) CHORVÁTSKO

Chorvátsko so svojim infozákonom z roku 2003 bolo v globálnom rebríčku hodnotiacom prístup k informáciám<sup>52</sup> spomedzi krajín EU na druhom mieste, hneď po Slovinsku. Nedávno v súvislosti s pristúpením do EÚ prijalo nový zákon. Ten predstavuje nový dohľadový orgán - informačného komisára.

#### 5.2 Nezávislosť dohľadového orgánu

##### 5.2.1 Menovanie a odvolanie komisára

Komisár je volený parlamentom na obdobie 5 rokov s možnosťou opätovného zvolenia. Podľa zákona komisár musí byť vo svojej práci nezávislý a zodpovedať sa parlamentu, pričom musí spĺňať nasledovné požiadavky:

- chorvátske občianstvo a trvalý pobyt v Chorvátskej republike
- dokončené vysokoškolské vzdelanie a magisterské štúdium alebo integrované vysokoškolské štúdium a postgraduálny univerzitný program z právnych alebo spoločenských vied
- nie menej ako 10 rokov relevantnej praxe
- mal by byť uznávaným odborníkom s dobrou reputáciou a skúsenosťami v oblasti ochrany ľudských práv, slobody médií a rozvoja demokracie
- bez predchádzajúcej trestnej činnosti, alebo pre ktorú je začaté konanie z úradnej moci
- bez členstva v politickej strane

Komisára odvoláva parlament v prípade, že:

- to sám žiada
- už nespĺňa požiadavky
- nebol schopný vykonávať svoje povinnosti v dobe dlhšej ako 6 mesiacov
- neplní si povinnosti v súlade so zákonom o poskytovaní informácií

##### 5.2.2 Finančná nezávislosť

Komisár má nárok na odmenu vo výške odmien prijatých podpredsedami parlamentných výborov. Fungovanie inštitúcie Informačného komisára je financované zo štátneho rozpočtu, ktorý schvaľuje parlament.

#### 5.2 Kompetencie Komisára

V prípade, že žiadateľ o informáciu nie je spokojný s poskytnutím informácie, môže povinnú osobu požiadať o doplnenie informácie. Tá tak musí urobiť do 15 dní. Ak žiadateľ nie je spokojný, môže sa bezplatne odvolať na informačného komisára. Komisár je povinný vydať rozhodnutie podľa charakteru odvolania do 30, 60 alebo 90 dní.

<sup>52</sup> RTI rating dostupný z: <http://www.rti-rating.org/home.php>

Chorvátsky informačný komisár má významné kompetencie v oblasti inšpekcie. Na základe podnetov dohliada, či povinná osoba:

- vymenovala osobu zodpovednú za agendu poskytovania alebo zverejňovania informácií, a či táto osoba vykonáva svoje povinnosti v súlade so zákonom
- udržiava register žiadostí, postupov a rozhodnutí o výkone práva
- zverejňuje výšku poplatkov za sprístupnenie informácií
- zverejňuje informácie v súlade so zákonom, vydáva výročnú správu či vykonáva svoju činnosť v súlade so zákonom

Inšpektor na základe inšpekcie poskytne návrhy a odporúčania pre zlepšovanie výkonnosti alebo odstránenia nedostatkov. Môže zakázať vykonávanie činností, ktoré sú v rozpore so zákonom. Povinné osoby sa môžu proti výsledkom inšpekcie odvolať. O implementácii musí povinná osoba informovať inšpektora. Ak pri implementácii zlyhá, komisár je povinný o tejto skutočnosti informovať vládu, alebo iný centrálny orgán, ktorý na povinnú osobu dohliada.

Komisár tiež navrhuje opatrenia pre odborné vzdelávanie a rozvoj informačných komisárov (zodpovedné osoby za poskytovanie informácií v jednotlivých úradoch a organizáciách). Môže navrhnúť novú legislatívu alebo jej zmenu v záujme lepšieho prístupu k informáciám. Taktiež predkladá parlamentu správu o implementovaní tohto zákona.

#### 5.2.1 Sankcie

Chorvátsky komisár, podobne ako slovinský, udeľuje sankcie tak inštitúciám, ktoré pochybili, ako aj ich zodpovedným predstaviteľom. Pokutovateľným pochybením je nesprístupnenie informácie alebo nekonanie na základe rozhodnutia komisára. Komisár udeľuje sankcie predstaviteľom do 650 EUR, inštitúciám do 1 300 EUR. Vyššie pokuty hrozia za poškodenie, zničenie alebo zatajovanie informácie. Tie komisár udeľuje inštitúciám, zodpovedným pracovníkom ale aj fyzickým osobám.

V prípade závažnejších pochybení môže zakročiť tiež súd, ktorý môže jednotlivcov pokutovať až do výšky 2 600 EUR a inštitúcie až do výšky 13 000 EUR.

Komisár tiež môže trestať fyzický a právnické osoby za neoprávnené použitie získaných informácií. Sankcie sú príjmom do štátneho rozpočtu.

| Priestupok   | Zodpovedná osoba  | Povinná osoba      | Fyzická osoba     | Právnická osoba |
|--|-------------------|--------------------|-------------------|-----------------|
| Nesprístupnenie informácie, nevymenovanie zodpovednej osoby                            | 130 - 260 EUR     | 260 - 520 EUR      |                   |                 |
| Nekonanie na základe rozhodnutia komisára, bránenie inšpekcií, neopravenie nedostatkov | 390 - 650 EUR     | 650 - 1 300 EUR    |                   |                 |
| Obmedzovanie prístupu k informáciám alebo opätovného používania informácie*            | 650 - 2 600 EUR   | 2 600 - 13 000 EUR |                   |                 |
| Poškodenie, zničenie, zatajovanie informácie   | 2 600 - 6 500 EUR | 2 600 - 6 500 EUR  | 2 600 - 6 500 EUR |                 |
| Neoprávnené použitie informácie  |                   |                    | do 6 500 EUR      | do 13 000 EUR   |

\*Udeľuje súd

Keďže úrad komisára v Chorvátsku funguje iba niekoľko mesiacov, zatiaľ je známy iba jeden prípad, keď bol súdom, na návrh komisára, sankcionovaný štátny podnik, a to dva krát následne po sebe, sumou 2 600 EUR a zvlášť pre zodpovednú osobu vo výške 650 EUR.

#### 5.2.2 Odvolanie voči Informačnému komisárovi

Odvolať sa proti rozhodnutiu komisára nie je možné, avšak je možné začať administratívny spor pred Najvyšším správnym súdom Chorvátskej republiky, ktorý musí vydať rozhodnutie o sťažnosti do 90 dní. Administratívny spor môže byť začatý aj orgánom verejnej moci, ktorý vydal rozhodnutie prvého stupňa. Odvolanie je bezplatné.

### 5.3 Rozpočet

Chorváti majú Informačného komisára od októbra 2013. Úrad komisára v súčasnosti pracuje s ročným rozpočtom menej ako 240 tisíc EUR, má päť zamestnancov vrátane komisára. V priebehu nasledujúcich mesiacov je plánovaný nárast počtu zamestnancov na desať.

### 5.4 Poradenstvo, vzdelávanie, zvyšovanie povedomia

Komisár navrhuje opatrenia pre odborné vzdelávanie a rozvoj informačných komisárov (zodpovedné osoby za poskytovanie informácií v jednotlivých úradoch). Zvyšovať povedomie verejnosti o práve na prístup k informáciám má na starosti Úrad pre ochranu dát, v blízkej budúcnosti by túto agendu, najmä v oblasti prístupu k informáciám mal prebrať informačný komisár.

## 6) HLAVNÉ ZISTENIA

Informačný komisár je spravidla nezávislou inštitúciou, ktorá však často okrem agendy prístupu k informáciám zodpovedá aj za ochranu osobných údajov. Popri zabezpečovaní prístupu k informáciám osobné údaje chráni slovenský i britský komisár, a taktiež estónsky Inšpektorát pre ochranu dát.

### Nezávislosť komisára

Komisára spravidla vyberá vláda alebo parlament. Jeho nezávislosť podporujú jasne definované podmienky za ktorých je ho možné odvolať. **V Slovinsku, Chorvátsku i Estónsku možno komisára odvolať iba ak viac neplní podmienky menovania, nemôže ďalej plniť funkciu alebo výrazne pochybí.** V týchto troch krajinách je nezávislosť komisárov posilnená dĺžkou ich funkčného obdobia. Zatiaľ čo komisári sú menovaní na päť rokov, vlády sú pri moci iba 4 roky. **Finančnú nezávislosť komisárov vo všetkých štyroch krajinách podporuje fakt, že sú financovaní zo štátneho rozpočtu,** ktorý je schvaľovaný parlamentom.

### Kompetencie

**Úlohou všetkých komisárov je pôsobiť ako odvolací orgán, pre žiadateľov o informácie,** ktorí od povinných osôb dostali zamietavú či neúplnú odpoveď, alebo nedostali žiadnu. V Británii sa možno odvolávať aj pri meškaní informácií či neoprávnených poplatkoch. Komisári majú právo nariadiť, aby informácie boli prístupné. Ich rozhodnutia sú záväzné.

|                              | Slovinsko | Veľká Británia          | Estónsko         | Chorvátsko                                     |
|------------------------------|-----------|-------------------------|------------------|--|
| <b>Rozhodnutie</b>           | Záväzné   | Záväzné                 | Záväzné          | Záväzné  |
| <b>Lehota na rozhodnutie</b> | 20 dní    | Nie sú stanovené        | Nie sú stanovené | 30, 60 alebo 90 dní podľa charakteru odvolania |
| <b>Právo inšpekcie</b>       | Áno       | Áno, po rozhodnutí súdu | Áno              | Áno  |

Britský i chorvátsky komisár tiež môžu povinným osobám odporúčať, ako postupovať, aby sa priblížili k príkladom dobrej praxe či nariadiť konkrétne kroky pre dodržiavanie zákona. Chorvátsky komisár zodpovedá aj za vzdelávanie a rozvoj pracovníkov povinných osôb, ktorí sú zodpovední za prístup k informáciám. Všetci komisári pokutujú porušenie zákona.

### Podnety a rozpočet<sup>53</sup>

Počet prijatých podnetov na 100 tisíc obyvateľov v roku 2012 v oblasti prístupu k informáciám v Slovinsku bol 25, v Spojenom Kráľovstve 10. Hoci sa zdá, že v Estónsku je tento počet niekoľko násobne vyšší, číslo zahŕňa aj podnety v oblasti ochrany dát a prístupu k informáciám. Rozpočet estónskeho a slovinského komisára zahŕňa aj agendu ochrany dát. Rozpočet chorvátskeho a grant britského komisára od Ministerstva Spravodlivosti sa týka iba prístupu k informáciám.

|  | Slovinsko         | Veľká Británia | Estónsko | Chorvátsko |
|--|-------------------|----------------|----------|------------|
| Podnetov celkom  | 519               | 4600           | 877      | N/A*       |
| Podnetov/ 100 tisíc obyvateľov                               | 25                | 10             | 67       | N/A*       |
| rozhodnutí   | 256 <sup>54</sup> | 4693           | 43       |            |
| Neoprávnené alebo zamietnuté (rejected, denied, ineligible,) | 96***             | 1 866**        | 25       |            |
| Ročný rozpočet v EUR   | 1 670 000         | 5 380 000      | 595 403  | 240 000    |

\*Úrad funguje iba od októbra 2013

\*\* zahŕňa 40% z celkového počtu podnetov, ktoré komisár neriešil, z dôvodu neukončenia prvostupňového procesu

\*\*\* 1 prípad bol zamietnutý (rejected) a 95 prípadov bolo nepripustených<sup>55</sup>

Jednotliví komisári disponujú rôznymi štatistikami. Informačný komisár v Slovinsku napríklad zaznamenal od roku 2003, keď vydal iba 6 rozhodnutí, významný nárast. V roku 2006 to už bolo 110 a v roku 2012 rozhodol o 256 prípadoch. V roku 2012 takmer 40% sa týkalo centrálnych orgánov verejnej správy, približne 36% rozhodnutí súviselo s verejnými fondmi, inštitútmi, agentúrami či inými nositeľmi verejnej moci a poskytovateľmi verejných služieb, 17% rozhodnutí tvorili rozhodnutia týkajúce sa obcí. Zvyšok tvorili prípady súdov, prokuratúry a i. Odvolanie voči Informačnému komisárovi sa využilo pri 10,5% rozhodnutiach. Napr. britský komisár momentálne upriamuje pozornosť na urýchlenie rozhodovacích procesov. Štatistiky z posledného roka uvádzajú, že sťažností uzavretých do 30dní bolo 22%, do 90 dní 68%, do 6 mesiacov 88% a iba 1% sa nevyriešilo v priebehu jedného roka. Disponuje tiež štatistikou najčastejších sťažností v rámci povinných osôb. Až 45% podnetov sa týkalo miestnej samosprávy, 24% centrálnych orgánov štátnej správy, 9% zdravotníctva, po 8% mali polícia a trestné súdnictvo so vzdelávaním a 1% sa týkalo štátnych firiem.

<sup>53</sup> Na základe informácií z výročných správ.

<sup>54</sup> Dostupné z: <https://www.ip-rs.si/index.php?id=384>

<sup>55</sup> Dostupné z výročnej správy 2012 slovinského komisára z: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Annual\\_Report\\_2012.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Annual_Report_2012.pdf)

## Vzdelávanie verejnosti a verejných inštitúcií

Podporné a rozvojové opatrenia v oblasti poskytovania verejných informácií vykonáva v Slovinsku Ministerstvo vnútra, v Estónsku je za vzdelávanie zamestnancov zodpovedná samotná verejná inštitúcia. V Británii tieto povinnosti skôr prislúchajú Informačnému komisárovi či Inšpektorátu pre ochranu dát. V Chorvátsku momentálne prebieha prechod týchto kompetencií z Agentúry pre ochranu dát na Informačného komisára v blízkej budúcnosti.

Informační komisári však na svojich webových stránkach (okrem chorvátskeho komisára, ktorý svoju webovú stránku v súčasnosti pripravuje) zverejňujú rôzne príručky a publikácie o prístupe k informáciám a ochrane dát, zahŕňajúce podrobné postupy či odporúčania. Majú tiež zriadené tzv. „horúce linky“ na poskytovanie informácií a poradenstva.

## Sankcie

Prípadov udeľovania sankcií nie je veľa, naopak sú zriedkavé. Slovinský komisár sa vyjadril, že, slúžia ako efektívna prevencia, ak sú v zákone zavedené. Sankcie sú príjmami do štátneho rozpočtu.



## BIBLIOGRAFIE

Access Info. <http://www.access-info.org/>

Banisar, David. "Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws." *Privacy International*. July 2006, [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)

Belgian Commission D'accès aux Documents Administratifs. <http://www.cada-wb.be/>

Birkinshaw, Patrick. *Freedom of Information: the Law, the Practice and the Ideal*. 4th ed. London: Butterworths, 2010.

Carter, Megan and Andrew Bouris. *Freedom of Information. Balancing the Public Interest*. 2<sup>nd</sup> ed. London: The Constitution Unit. School of Public Policy. University College London. May 2006. <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/134.pdf>

Center for Freedom of Information. "In the Experience of Information Commissioners. Results of the Information Commissioners' International Exchange Network Surveys 2013." September 2013, [http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/experience\\_of\\_information\\_comms.pdf](http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/experience_of_information_comms.pdf)

Center for Law and Democracy. <http://www.law-democracy.org/live/>

Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. <http://www.cada.pt/>

Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. [http://www.governo.it/Presidenza/DICA/4\\_ACCESSE/index.html](http://www.governo.it/Presidenza/DICA/4_ACCESSE/index.html)

Estonian Data Protection Inspectorate. <http://www.aki.ee/en/inspectorate>

Estonian Data Protection Inspectorate. *Statutes and Composition of Data Protection Inspectorate*. February 24, 2007.

[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Statutes%20and%20Composition%20of%20Data%20Protection%20Inspectorate.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Statutes%20and%20Composition%20of%20Data%20Protection%20Inspectorate.pdf)

Foiaadvocates.net. "Problems with Accessing Information: Useful Complaint and Appeal Bodies Worldwide." [http://www.foiadvocates.net/dmdocuments/Resources/Useful\\_Complaint\\_and\\_Appeal\\_Bodies.pdf](http://www.foiadvocates.net/dmdocuments/Resources/Useful_Complaint_and_Appeal_Bodies.pdf)

Frankel, Maurice. "Constitutional Affairs Select Committee Submission by the Campaign for Freedom of Information." *Campaign for Freedom of Information*. March 8, 2006. [http://www.cfoi.org.uk/pdf/conaffcttee\\_evidence.pdf](http://www.cfoi.org.uk/pdf/conaffcttee_evidence.pdf)

French Commission D'accès aux Documents Administratifs. <http://www.cada.fr/>

Gong. *Information Commissioner*. <http://gong.hr/en/topic/information-commissioner/>

Hazell, Robert, Worthy, Ben and Mark Glover. *Does FOI Work? The Impact of the Freedom of Information Act 2000 on British Central Government*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

Hazell, Robert and Ben Worthy. "Assessing the Performance of Freedom of Information." *Government Information Quarterly* 27 (2010): 352–359, [http://fipa.bc.ca/library/Articles/Assessing\\_the\\_performance\\_of\\_Freedom\\_of\\_Information--Hazell%26Worthy\\_2010.pdf](http://fipa.bc.ca/library/Articles/Assessing_the_performance_of_Freedom_of_Information--Hazell%26Worthy_2010.pdf)

Information Commissioner's Office. <http://ico.org.uk/>

Information Commissioner's Office. *Information Commissioner's Annual Report and Financial Statements 2012/13: Independent, Authoritative, Forward looking*. London: The Stationery Office. June 19, 2013. [http://ico.org.uk/about\\_us/performance/~media/documents/library/Corporate/Research\\_and\\_reports/ico-annual-report-201213.ashx](http://ico.org.uk/about_us/performance/~media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/ico-annual-report-201213.ashx)

Information Commissioner of the Republic of Slovenia. <https://www.ip-rs.si/?id=195>

Information Commissioner of the Republic of Slovenia. *Annual Report 2012*. [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Annual\\_Report\\_2012.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Annual_Report_2012.pdf)

Justice Committee of the House of Commons. *The Functions, Powers and Resources of the Information Commissioner*. (Ninth Report of Session 2012–13). London: The Stationery Office Limited. March 12, 2013. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmjust/962/962.pdf>

Ministry of Justice of the United Kingdom and Northern Ireland. *Memorandum to the Justice Select Committee: Post-Legislative Assessment of the Freedom of Information Act 2000*. London: The Stationery Office Limited. December 2011. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217339/post-legislative-assessment-of-the-foi-act.pdf)

Peep, Viljar. *Annual Report 2012 of Estonian Data Protection Authority*. English Summary. [https://www.huntonprivacyblog.com/wp-content/files/2013/05/2012\\_aastaettekanne\\_eng.pdf](https://www.huntonprivacyblog.com/wp-content/files/2013/05/2012_aastaettekanne_eng.pdf)

Right2INFO.org. "NGOs, Information Commission/ers and Other Resources." <http://www.right2info.org/resources/ngos-information-commission-ers-and-other>

RTI-RATING.org. *Global Right to Information Rating: Country Data*. [http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php)

The Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information. [http://www.bfdi.bund.de/IFG/EnglishCorner/EnglishCorner\\_node.html](http://www.bfdi.bund.de/IFG/EnglishCorner/EnglishCorner_node.html)

The Danish Parliamentary Ombudsman. <http://en.ombudsmanden.dk/>

The Office of the Greek Ombudsman. <http://www.synigoros.gr/?i=stp.en>

The Office of the Information Commissioner. <http://www.oic.gov.ie/en/>

The Office of the Information and Data Protection Commissioner. <http://idpc.gov.mt/article.aspx?art=112>

The Ombudsman of the Republic of Bulgaria. <http://www.ombudsman.bg/>

The Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information Hungary. <http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php>

The Parliamentary Ombudsmen. <http://www.jo.se/en/>

The Parliamentary Ombudsman of Finland. <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/index.htx>

The Seimas Ombudsmen's Office of the Republic of Lithuania. <http://www.lrski.lt/en/>

Vleugels, Roger. ed. "Overview of all FOI Laws." *Fringe Special*, October 9, 2011. <http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%20Overview%20FOIA%20-%20sep%2020%202010.pdf>

# SROVNÁVACÍ ANALÝZA PŘÍSTUPU K INFORMACÍM V ZEMÍCH V4 + ESTONSKU

V tomto oddílu bude probrána legislativa spravující právo na informace v 5 zkoumaných státech.

V České republice definuje základní princip práva na informace Listina základních práv a svobod ve svém článku 17, který říká, že právo na informace je zaručeno a smí být omezeno zákonem pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Institucionální právo na informace je realizováno prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále InfZ), a zvláštního zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž se týká institucionálního práva na kvalitní životní prostředí. V české analýze se zdůrazňuje pozice InfZ jako primárního zdroje právní úpravy, protože definuje řadu právních institutů, které jsou oběma zákonům společné.

Maďarská legislativa vychází z článku VI Základního zákona Maďarska. Nejdůležitějším zákonem v této oblasti je zákon CXII z roku 2011 o právu na vlastní rozhodování o informacích a svobodě informací (dále DPA). Zákon DPA stanovuje právní rámec pro omezení práva na přístup k informacím ze strany veřejných orgánů, což se mimo jiné týká otázek interních dokumentů. Definují se v něm základní termíny, jako jsou „osobní údaje“, „údaje ve veřejném zájmu“ a „údaje zveřejněné na základě veřejného zájmu“; kromě toho také určuje, které z těchto údajů jsou veřejně přístupné a za jakých okolností.

V Polsku právo na přístup k veřejným informacím vychází z článku 61, odstavce 1 Ústavy Polské republiky z roku 1997, který uvádí: „Občan má právo získávat informace o činnostech orgánů veřejné správy i osob vykonávajících veřejné funkce. Toto právo zahrnuje také získávání informací o činnostech samosprávných hospodářských nebo odborných orgánů či jiných osob nebo organizačních jednotek v míře, do níž vykonávají povinnosti orgánů veřejné správy a spravují společná aktiva nebo majetek státní pokladny.“ Toto ustanovení také zaručuje přístup k dokumentům a možnost účastnit se zasedání kolektivních orgánů veřejné správy vzešlých z občanských voleb. Podrobnější nařízení jsou zakotvena v zákoně o přístupu k veřejným informacím z 6. září 2001 (dále UDP). Tento zákon zaručuje přístup k veřejným informacím pro všechny občany a definuje veřejné informace jako „veškeré informace o věcech veřejných“.

Stejně jako v České republice i na Slovensku byl původně základní princip práva na informace definován v Listině základních práv a svobod. V České republice se jedná o článek 17 Listiny základních práv a svobod, na Slovensku je právo na informace zakotveno v článku 26, odstavci 1 Ústavy Slovenské republiky, následovně: „Svoboda projevu a právo na přístup k informacím jsou zaručeny.“ Kromě toho článek 26, odstavec 5 deklaruje povinnost orgánů veřejné moci poskytovat informace o své činnosti.

Institucionální rámec práva na informace na Slovensku byl prakticky realizován prostřednictvím zákona č. 71/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, společně se zákonem č. 211/2000 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o svobodném přístupu k informacím zakládá princip publicity – co není tajné, je veřejné. Dle uvedených předpisů jsou proto veškeré informace, kterými veřejný orgán disponuje, veřejné (pokud se nejedná o informace podléhající utajení dle zákona)<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> 20. února 2015 ministr spravedlnosti předložil legislativní návrh, kterým se mění stávající zákon č. 211/2000 Sb., do meziresortního připomínkového řízení. Mezi další navrhované změny patří definice pojmu informace.

Estonská analýza představuje rozsáhlý seznam zákonů nebo zákonných opatření spravujících právo na informace a jeho omezení a dílčích práv vztahujících se k tomuto tématu. Hlavními zákonnými opatřeními v této oblasti, která jsou v analýze zmíněna, jsou estonská ústava, zákon o veřejných informacích, zákon o ochraně osobních údajů a zákon o elektronické komunikaci.

Potvrdil se předpoklad, že všech 5 zemí má svá zákonná opatření týkající se práva na informace a díky tomu také určitou formu institucionálních vymáhacích mechanismů. Analýzy stavu v jednotlivých zemích uvedené v této studii se spíše než na samotnou legislativu zaměřují právě na tyto vymáhací mechanismy. Kvalita právních opatření není jediným aspektem, který je nutné vzít v potaz. Tato analýza se proto stejně jako analýzy jednotlivých zemí zaměřuje na problematiku uplatňování legislativních opatření v praxi a na jejich vymáhací mechanismy.

## **POZICE ADRESÁTŮ V LEGISLATIVĚ – JEJICH ROLE VE VYMÁHÁNÍ PRÁVA**

V České republice je na žadateli (občanovi, společnosti, novinářích atd.), aby své právo na informace využil. Jinými slovy, je to žadatel, kdo musí podat žádost o informace a učinit případné další kroky, jako je například odvolání k nadřízenému nebo jinému relevantnímu orgánu v situaci, kdy příslušná instituce z nějakého důvodu odmítne informace poskytnout.

Existuje zde zásadní problém, který proces poskytování informací často prodlužuje. Nadřízený orgán může pouze zrušit neplatné rozhodnutí a přikázat příslušné instituci, aby žádost přezkoumala. Nemůže ale této instituci nařídit, aby vyžadované informace poskytla. V důsledku tohoto omezení mohou instituce žádost o informace opakovaně zamítnout i při dodržení svých právních závazků vůči nadřízenému orgánu. Vždy totiž mohou pro své zamítnutí nalézt nový právní nebo pseudoprávní důvod a žadateli pak nezbyvá než podat novou žádost. V české analýze se tato situace popisuje jako „administrativní ping-pong“, při němž odvolací orgán sice všechna rozhodnutí o zamítnutí žádosti opakovaně ruší, ovšem bez jakéhokoli výsledku pro žadatele.

Dalším problémem je nedostatek „testu veřejného zájmu“, protože InfZ v některých případech neumožňuje prověřit, zda veřejný zájem na poskytnutí informací nepřevažuje nad důvody, pro něž byla stanovena jejich ochrana. Pro žadatele tak neexistují žádná jasná pravidla, protože tento test je dovozován pouze judikaturou, tedy jenom v případech, kdy nadřízený orgán potvrdil rozhodnutí o odepření informací a žadatel se rozhodl bránit žalobou u soudu. Důvodem pro neposkytnutí informací je často obchodní tajemství či ochrana osobních údajů.

Povinné subjekty si také nezřídka stanovují podmínku uhrazení neúměrných nákladů ze strany žadatele, aby jej od domáhání se informací odradily. Posledním krokem, k němuž se povinné subjekty často uchylují, je neaktivita. Období pro poskytnutí informací uplyne, povinný subjekt neučiní žádné rozhodnutí a žadatel musí podat stížnost. Pokud nadřízený orgán na základě této stížnosti situaci nenapraví, je možné se obrátit na soud. I po rozhodnutí soudu má povinný subjekt možnost poskytnutí informace zamítnout. V takovém případě se musí žadatel obrátit na soud ještě jednou. V důsledku těchto průtahů může celý proces trvat řadu let, během nichž požadovaná informace může ztratit značnou část své hodnoty.

V Maďarsku je situace poněkud odlišná, protože zde povinné subjekty mají na základě zákona o právu na vlastní rozhodování o informacích a svobodě informací (DPA) povinnost poskytovat veřejnosti správné informace. Tato povinnost je naplňována především prostřednictvím webových stránek, na nichž musí být zveřejňovány a pravidelně aktualizovány údaje uvedené na standardizovaných seznámech. Kromě toho zákon DPA definuje i seznamy údajů zveřejňovaných ve zvláštním zájmu obsahujících informace, jež musí být zpřístupněny na základě zákonných opatření, a seznamy údajů zveřejňovaných ad hoc z vlastní iniciativy povinných subjektů.

Roční zpráva za rok 2012 sestavená Státním úřadem pro ochranu osobních údajů a svobody informací však uvádí, že mnoho povinných subjektů (zejména orgánů místní samosprávy) stále ještě nedodrželo svou povinnost zveřejnit všechny povinné údaje.

Povinné subjekty také musí poskytnout informace na základě žádosti od jakéhokoliv žadatele a pravidla jsou nastavena ve prospěch žadatelů. Žadatelé tak například nemusejí uvádět důvod své žádosti. Povinný subjekt naopak musí předložit důvody pro zamítnutí během pouhých 8 dnů.

Pokud v případě zamítnutí žádosti o přístup k údajům ve veřejném zájmu má ten, kdo tyto údaje spravuje, možnost o takové žádosti rozhodnout na základě zákona, pak toto zamítnutí bude mít jenom úzce vymezenou působnost; žádost o přístup k údajům ve veřejném zájmu lze zamítnout pouze tehdy, pokud je veřejný zájem na nezpřístupnění silnější než veřejný zájem na tom, aby se tento údaj dostal na veřejnost (tedy zde existuje určitý omezený test veřejného zájmu).

Pokud povinný subjekt nedodrží svou povinnost nebo odmítne údaje zveřejnit, může žadatel zvolit cestu buď soudní žaloby nebo podání žádosti k úřadu o ochranu údajů. Tento úřad může zakročit ve prospěch žadatele i v případě, že žadatel zvolí soudní cestu.

Maďarská analýza ale poukazuje na určitý nepříznivý vývoj v oblasti přístupu k informacím. Zmiňuje, že od roku 2010 (kdy byla přijata nová ústava) je získávání informací od povinných subjektů obtížnější. Je údajně celkem běžné, že jsou informace poskytovány až po odvolání k soudu. Analýza také zmiňuje nedávnou novelizaci zákona DPA, která by mohla vést k zamítání žádostí z arbitrárních důvodů. To, jaký bude skutečný dopad této novelizace v praxi, se ale teprve ukáže.

Podobně jako v Maďarsku i v Polsku stanovuje zákon ze 6. září 2001 o přístupu k veřejným informacím (UDIP) relevantním orgánům povinnost zveřejňovat informace dvěma způsoby. Prvním z nich je zpřístupňování údajů ve Veřejném informačním věstníku (BIP). BIP je elektronická publikace, kde by měla příslušná instituce pravidelně nahrávat informace o své činnosti. Pokud údaje, které žadatel chce získat, nejsou dostupné prostřednictvím BIP, může se žadatel na danou instituci obrátit přímo. Povinný subjekt má pak 14 dní na poskytnutí informace nebo vydání zamítavého rozhodnutí. Pokud takové rozhodnutí vydá, má žadatel právo se odvolat k nadřízenému úřadu nebo orgánu či podat žádost o přezkoumání případu. Pokud je původní rozhodnutí potvrzeno, má žadatel právo podat stížnost ke správnímu soudu; pokud na žádost nepříjde žádná odpověď, může žadatel podat stížnost za nejednání. Protože neexistuje žádný centrální orgán, který by přezkoumával, zda jsou ustanovení UDIP dodržována, jsou jedinými subjekty, jež zde mají možnost jednat, správní soudy. Problém je v tom, že rozhodnutí soudu mohou být povinnými subjekty vnímána jenom jako doporučení, protože nejsou nijak závazná.

V Polsku platí, že iniciativa musí být na straně žadatele, který má zájem o získání informace, a to jak z hlediska samotné žádosti o informace, tak z hlediska odvolávání se po vydání zamítavého rozhodnutí. Je to také žadatel, kdo musí dokázat, že (zamítavé) rozhodnutí povinného subjektu porušuje ustanovení UDIP. Podobný princip platí i v případě stížností na nejednání. Neexistují ale žádné oficiální pokyny týkající se přístupu k informacím, a i když zákon UDIP není nijak mimořádně složitý, porozumět mu může být pro normálního občana obtížné. Protože žádné pokyny nejsou zpřístupňovány ani v prostorách veřejných úřadů, občané často nevědí, že mají na informace právo.

Na Slovensku je rozlišováno aktivní a pasivní poskytování informací. Povinné subjekty by měly pravidelně zveřejňovat informace, bohužel jejich nečinnost je poměrně běžná. Proto je třeba často aktivně vymáhat informace na základě individuálních žádostí.

Test veřejného zájmu se použije v případech ochrany osobních údajů, obchodního tajemství, informací o rozhodovací činnosti soudů a trestních vyšetřovatelů, informací o arbitrážním řízení, informací týkajících se kontroly či dozoru orgánů veřejné moci a informací od povinného subjektu předaných jiné osobě.

Žádost o přístup k informacím musí splňovat určitá kritéria. Pravidla pro individuální žádosti jsou nastavena ve prospěch žadatele, neboť všechny žádané informace by měly být zveřejněny, pokud zákon nestanoví jinak. Povinný subjekt je zavázán odpovědět ve lhůtě 8 pracovních dnů, přičemž tato doba může být dvakrát prodloužena o dalších 8 pracovních dnů. Povinný subjekt musí informovat žadatele o prodloužení lhůty<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> V novele zákona byl zaveden poplatek pro případy nadměrného podání žádostí o přístup k informacím. V případě, že poskytovaná informace přesahuje délku 200 stran, je povinný subjekt oprávněn účtovat poplatek ve výši 5 centů za stránku A4. U obcí je kvóta nastavena na 100 stran.

Žadatel musí informace žádat od relevantního povinného subjektu a v případě odmítnutí žádosti se odvolat. Pokud povinný subjekt odmítne poskytnout informace, žadatel má možnost odvolat se k nadřízenému orgánu, který může rozhodnutí povinného subjektu změnit či zrušit. Povinný subjekt je takovým rozhodnutím vázán. Nadřízený orgán může odvolání zamítnout a potvrdit původní rozhodnutí. V takovém případě se žadatel může dovolat právního přezkumu na základě občanského soudního řádu.

Na Slovensku neexistují oficiální návody ani pravidla pro implementaci práva na informace. Přestože zákon není složitý, obsahuje řadu aspektů, které mohou být zejména pro žadatele komplikované.

Estonská analýza rozlišuje mezi aktivním zveřejňováním informací, kdy by měly povinné subjekty některé informace publikovat pravidelně, a pasivním zveřejňováním na základě žádostí, které je mnohem běžnější. Podobně jako u všech ostatních právních rámců může o informace požádat kdokoli bez uvedení důvodu. Poskytnutí důvodů je nutné pouze v případě, že je k příslušnému dokumentu omezen přístup. Na žádost je nutné zareagovat v krátkém období 5 pracovních dnů, které lze prodloužit. Pokud povinný subjekt na žádost nereaguje nebo ji zamítne, může se žadatel odvolat k Estonskému inspektorátu ochrany údajů. Pokud žadatel není s rozhodnutím Inspektorátu spokojen, může podat odvolání k soudu. Také je možné Inspektorát zcela obejít a obrátit se na soud přímo.

Podle analýzy jsou estonské právní předpisy v této oblasti poměrně zmatečné. Její autoři ale chválí úřad Inspektorátu, který prokazuje vlastní iniciativu a snahu vyrovnat se se složitostí zákona, a vydává proto řadu pokynů pro povinné subjekty i pro veřejnost. Navzdory těmto snahám je ale obecné povědomí o právu na informace nízké. Také platí, že estonská legislativa nezná pravidlo o tom, že by informace musely být poskytnuty, pokud je to v silnějším veřejném nebo soukromém zájmu. Neexistují ani žádné příklady toho, že by se zmíněnou otázkou zabýval soud.

## **INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY**

Ve 3 ze srovnávaných zemí neexistují žádné dozorcí orgány, které by propagovaly, vymáhaly a konceptuálně spravovaly právo na přístup k informacím, a to v České republice, v Polsku a na Slovensku. Estonsko a Maďarsko mají své centralizované orgány, které ale často nefungují ideálně.

V České republice je tento nedostatek dozorcího a auditního orgánu dále komplikován tím, že se žadatel po obdržení zamítavého rozhodnutí od povinného subjektu musí nejprve oslovit nadřízený úřad. Pokud tento úřad zamítnutí potvrdí, musí se žadatel obrátit na správní soud. To v kombinaci s nečinností místní samosprávy vede k velmi dlouhým průtahům, v důsledku čehož se pak požadovaná informace často stává prakticky bezcennou. Česká analýza zmiňuje jeden příklad situace, kde od podání původní žádosti uplynulo 5 let, než se přes několik odvolání a rozhodnutí soudu dospělo ke konečné odpovědi.

Nedostatek systematického dozoru je zjevný také v případě Polska. I když povinné subjekty nemají právo zjišťovat, jaký je zájem žadatele na požadované informaci, v praxi je situace často odlišná a vyřizování žádosti instituce nezřídka podmiňují získáním dalších informací, jako jsou například podrobnosti o žadateli. Bylo potřeba až rozhodnutí správního soudu, aby bylo jednoznačně řečeno, že takové požadavky jsou v rozporu se zákonem. Dalším typickým problémem je skutečnost, že se zveřejnění informací zamítá s tím, že nejde o veřejné údaje. Jedním z příkladů, které polská analýza zmiňuje, je případ, kdy polský prezident podepsal významný zákon o penzijních fondech na základě expertizy, k níž neměla veřejnost přístup. I když nejvyšší správní soud uznal, že tato expertiza by z podstaty věci měla být považována za veřejnou informaci, přístup k ní zamítl z důvodů souvisejících s autorským právem.

Podobně jako v České republice je oblíbenou strategií povinných subjektů neaktivita nebo ignorování žádostí. Značná část veřejných informací není sdělována z důvodu obchodních tajemství. Vzhledem k tomu, že taková zamítavá stanoviska jsou vzájemně značně rozporuplná, existuje podezření, že se obchodní tajemství používá záměrně jako nástroj pro zamítání přístupu k veřejným údajům.

Slovensko nemá žádný dozorčí orgán, který by se věnoval celé oblasti přístupu k informacím. Ústavní soud ale může rozhodnout o rozšířené interpretaci přístupu k informacím. Rozhodnutí ústavního soudu jsou pro soudy nižších úrovní závazná. Určitou formu institucionálního dozoru zajišťuje správní soud a nadřízené orgány, ale tato možnost je k dispozici až po aktivním odvolání ze strany žadatele.

Jak bylo uvedeno, tyto 3 země mají podobné problémy. Neexistence centrálního dozorčího orgánu často znamená, že přístup k veřejným informacím je nekonzistentní. Je zde také mnoho způsobů, jak mohou povinné subjekty přístup k veřejným informacím zdržovat nebo zamítat. Protože chybí konkrétní pokyny a správní soudy často nemohou povinným subjektům poskytnutí informace přikázat, proces získávání informací se obvykle značně protahuje. Tyto průtahy mohou být natolik rozsáhlé, že na konci celého procesu je požadovaná informace již bezcenná nebo irelevantní.

Estonsko a Maďarsko mají centralizované kontrolní orgány, které se přístupem k informacím zabývají. I když si jsou tyto orgány v mnohém podobné, jejich právní status a jejich zodpovědnosti se liší.

Maďarský Státní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací existuje od roku 2012, kdy nahradil parlamentního komisaře zodpovědného za tuto oblast. Jak jeho název naznačuje, tento úřad se primárně zabývá nakládáním s utajovanými údaji. Jenom asi 15 % ze všech případů řešených v roce 2012 se týkalo přístupu k informacím. Úřad ale má právo provádět vlastní šetření na základě upozornění nebo z vlastní iniciativy. Může se obrátit na soudy v souvislosti s jakýmkoliv narušením práva veřejnosti na informace a může zasahovat v soudních sporech jiných stran. Může také poskytovat svá doporučení k nové legislativě týkající se přístupu k informacím; kromě toho může vydávat také obecná doporučení nebo doporučení směřovaná ke konkrétním povinným subjektům. Nezávislost úřadu je zaručena zákonem. Do jeho oficiálních pravomocí není možné zasahovat a pracuje nezávisle bez jakéhokoli ovlivňování či podjatosti. Jediným, kdo může úřadu omezit rozpočet nebo mu něco předepisovat, je parlament. Předseda úřadu je jmenován na 9 let maďarským prezidentem na základě doporučení předsedy vlády. Platí pro něj přísná pravidla pro neslučitelnost funkcí a existuje seznam pozic, jejichž zastávání kdykoliv v minulosti kandidáta automaticky diskvalifikuje. Evropská komise ovšem v nedávné době Maďarsko kritizovala v situaci, kdy byl předseda úřadu ze své funkce odvolán před dokončením funkčního období. Tato událost vyvolala otázky o tom, nakolik je úřad skutečně nezávislý. Kromě toho se objevily znepokojující zprávy o tom, že úřad je oproti jiným orgánům podobné velikosti značně podfinancován.

V Estonsku existuje centrální orgán, který je zodpovědný za dozor nad uplatněním zákona o veřejných informacích v praxi, a tím je Estonský inspektorát ochrany údajů. Podobně jako maďarský úřad je i Inspektorát zodpovědný za státní dozor nad oblastmi ochrany údajů a přístupu k informacím. Má právo monitorovat naplňování zákona o veřejných informacích v praxi a v situacích, kdy to považuje za nezbytné, může vyvíjet určitý nátlak. Inspektorát se také podílí na tvorbě nové legislativy ve své oblasti. Rozvíjí zásady, strategie a plány rozvoje a připravuje i realizuje mezinárodní projekty ve svém oboru.

Inspektorát jedná jako obhájce všech práv týkajících se informací (jak z hlediska zachování soukromí, tak podpory transparentnosti). Aby mohl naplnit svůj cíl ochrany těchto práv, může Inspektorát provádět vlastní šetření, uplatňovat nápravná opatření, jako jsou například pokuty, a prosazovat postupy nevyžadující rozhodnutí soudu. Inspektorát je spolu se soudy jedinou institucí, která může skutečně přinutit povinný subjekt, aby požadovanou informaci publikoval. To je velký rozdíl oproti jiným zemím, kde soudy obvykle mohou povinný subjekt přimět pouze vydat rozhodnutí, nikoliv zveřejnit informaci.

Inspektorát je sice nezávislou veřejnou institucí, ale spadá pod jurisdikci ministerstva spravedlnosti. Estonská analýza naznačuje, že tato instituce nemusí být zcela nezávislá, neboť ji může ovlivňovat ministr spravedlnosti, který má právo činnost Inspektorátu monitorovat.

## SANKCE

Česká analýza zmiňuje absenci sankcí jako jeden z hlavních důvodů, proč je právo na informace v České republice tak často porušováno. Třebaže se objevilo několik návrhů na ustanovení právních sankcí za pochybení úředníka či porušení povinností chápáné jako správní delikt, InfZ nedefinuje žádný přímý postih za porušení stanovených povinností, a to ani ze strany úřadu, ani konkrétní osoby. Tyto návrhy byly odmítány především



subjekty veřejné správy, a dokonce i ministerstvo vnitra nakonec došlo k závěru, že navržené sankce není nutné zavádět. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná právní forma sankcí pro konkrétní úřady a osoby, je v zásadě možné právo na informace v rozporu se zákonem porušovat bez jakýchkoliv větších důsledků.

Polský zákon UDIP uvádí možnost uvalování trestů za nedodržení povinnosti poskytnout přístup k informacím. Jmenovitě zmiňuje několik typů sankcí, jako jsou pokuty, různá omezení či dokonce uvěznění. Polská analýza nicméně má své pochybnosti o tom, jak by tyto sankce mohly být naplňovány v praxi. Je například velmi obtížné určit, kdo by měl být za porušení zákona osobně zodpovědný. Interní postihy v jednotlivých povinných subjektech se v takových případech neberou v potaz a je potřeba přezkoumání trestními soudy. Míra stíhání takových případů je ale velmi nízká. Z 27 soudních sporů vedených do roku 2012 vedl k vznesení obžaloby pouze jeden. Ostatní případy byly staženy. Polská analýza také zmiňuje jeden znepokojující fakt: poskytnutí nesprávných informací, pokud nemá formu veřejného dokumentu, nelze nijak stíhat, a představuje tak potenciálně snadno zneužitelnou právní kličku.

Maďarská analýza naznačuje, že sankce za nezpřístupnění veřejných informací jsou slabé. Pro maďarské žadatele platí podobná pravidla jako v ostatních zemích. Pokud se žadatel neobrátil na správní soud nebo na Úřad pro ochranu údajů, zůstává nedodržení zákona o právu na informace zcela bez důsledků. Úřad nemá právo přikázat povinnému subjektu požadované údaje zveřejnit. Může mu pouze poradit, aby tak udělal. Soud může povinnému subjektu zpřístupnění údajů nařídit, ale nedodržení tohoto nařízení nevede k žádným právním důsledkům. Výsledná situace je tak podobná té české.

V současnosti ale probíhá jeden případ, v němž byl stránkám [atlatsz.hu](http://atlatsz.hu) zamítnut přístup k údajům z Podpory mediálních služeb a Fondu správy aktiv. Fond vytrvale odmítal informace poskytnout i poté, co mu soudy první a druhé instance jejich zveřejnění nařídily. Policie byla nucena zahájit trestní šetření, které nakonec vedlo k uvolnění informací. Vyšetření nadále probíhá a snaží se určit, kdo byl osobou zodpovědnou za skrývání údajů veřejného zájmu před žadatelem.

Na Slovensku se případy, které by mohly vést k peněžním a jiným sankcím, řeší v souladu s občanským soudním řádem a zákonem o přestupcích. Žadatel o informace musí projít obvyklým kolečkem odvolání k nadřízenému úřadu a následně správnímu soudu. Teprve poté mohou příslušné regionální úřady uvalit sankce na ty úředníky, kteří úmyslně poskytli nesprávné nebo neúplné informace či vydali rozhodnutí, jež právo na informace porušovalo. V takových případech může být uvalena pokuta až 1 650 EUR nebo zákaz činnosti po dobu až 2 let. Je důležité zmínit, že legislativa neuvádí žádné interní disciplinární postihy proti konkrétním zaměstnancům povinného subjektu.

V Estonsku je systém sankcí mnohem silnější než v ostatních analyzovaných zemích. Existují zde sankce za nedodržení časového limitu na zveřejnění informací, za vydávání rozhodnutí porušujících zákon a – což je důležité – také za úmyslné poskytování nesprávných informací. Inspektorát má právo napravovat porušení stanoveného časového limitu; všechny ostatní typy překročení zákona se řídí ustanoveními zákona pro řešení přestupků. Povinným subjektům hrozí pokuta až 1 200 EUR. Jak bylo řečeno výše, Inspektorát může vydat nařízení, kterým příslušnou instituci přiměje dané informace zveřejnit. Pokud jej instituce neuposlechne, může být osobě zodpovědné za přístup k informacím v dané instituci uložena pokuta a s celou situací bude nakládáno jako s přestupkem. Jak ale již bylo řečeno, primární rolí Inspektorátu není restrikce. Je to naopak spíše doporučování korektivních opatření a vydávání doporučení, protože zdroje pro šetření každého jednotlivého případu jsou omezené.

Inspektorát sleduje a posuzuje, jak jednotlivé povinné subjekty poskytují přístup k veřejným informacím, a vydává sankce, pokud zveřejňování informací neprobíhá řádným způsobem. Uvalené sankce jsou publikovány na internetových stránkách Inspektorátu. Rozhodnutí soudu a sankce týkající se porušení práva na informace jsou zpřístupňovány na internetových stránkách státního věstníku.

## PORADENSTVÍ

Poradenství v otázkách přístupu k informacím je zcela nezbytné a měl by proto fungovat i nějaký centrální úřad, který by je poskytoval. To je celkový závěr, jenž platí pro většinu analyzovaných zemí. Česká republika žádný takový orgán nemá a neexistují zde téměř žádná doporučení ze strany jakékoliv státní instituce. Analýza zmiňuje, že ministerstvo vnitra předkládá určité pokyny a metodickou podporu územním samosprávným celkům, ale většinou pouze na jejich individuální žádost. To ovšem nepokrývá potřebu informovat veřejnost o nezbytnosti otevřenosti ve veřejné správě. Tuto roli částečně suplují neziskové organizace, které se této oblasti věnují a nabízejí poradenství, analýzy nebo právní výpomoc. Česká analýza zdůrazňuje nedostatek monitorování transparentnosti, které by předložilo statistické údaje o jednotlivých žádostech a efektivitě poskytování informací. Také je zde vnímána výrazná potřeba metodologické pomoci a vzdělávání, a to jak mezi povinnými subjekty, tak mezi veřejností.

Podle zákona musí maďarské povinné subjekty dodržovat nařízení zákona DPA. To znamená, že mají povinnost zveřejňovat kontaktní údaje a všechny informace uvedené ve standardním seznamu. Každá instituce také musí zveřejňovat pokyny k tomu, jakými způsoby se má žádat o informace, jaké pro to existují interní postupy a jaké poplatky může být nutné uhradit. Analýza ovšem více chválí nevládní organizace, které jsou podle jejího názoru mnohem důležitější. Institut Károlyho Eötvöse bojuje se zneužíváním moci a snaží se zapojit veřejnost do mnoha oblastí veřejné správy včetně práva na informace. Sestavuje návrhy různých směrnic a vyvolává veřejnou diskusi. Maďarská unie občanských svobod kromě mnoha jiných aktivit také předložila novinářům sadu nástrojů, které jim mohou pomoci získávat údaje ve veřejném zájmu. Další nevládní organizace, jako jsou stránky [atlatszo.hu](http://atlatszo.hu), K-Monitor nebo Transparency International Maďarsko, se snaží odhalovat korupci, provádět vyšetřování nebo zvyšovat povědomí veřejnosti o otázkách přístupu k informacím.

V Polsku žádné oficiální pokyny dosud nevznikly. Prostí občané a zástupci povinných subjektů obvykle neznají svá práva ani povinnosti a celkové povědomí o právu na informace je velmi slabé. Neexistují žádné systematické informační kampaně, které by tuto nepříznivou situaci mohly změnit. V tomto ohledu analýza zdůrazňuje roli nevládní organizace Watchdog Polska, která založila Nevládní centrum pro přístup k veřejným informacím, jehož cílem je zastupovat funkce neexistujícího dozorcího a konzultačního orgánu. Studie a články o právu na informace lze nalézt na webových stránkách, jako jsou [jawnosc.pl](http://jawnosc.pl), a některých občanských blozích.

Podobně ani na Slovensku není oficiální instituce, která by poskytovala pokyny v otázkách přístupu k informacím. Jediným vzdělávacím projektem se státní podporou jsou semináře o legislativě přístupu k informacím pořádané ministerstvem práce. Tyto semináře probíhají ovšem na komerční bázi a nejsou přístupné široké veřejnosti.

Estonsko nemá žádnou instituci, která by zajišťovala systematické vzdělávání veřejnosti o právu na přístup k informacím. Estonský inspektorát ale poskytuje řadu pokynů a postupů na svých webových stránkách. Uvádí zde například konkrétní pokyny k tomu, jak správně sepsat žádost o informace a jaké zde platí lhůty. Inspektorát nevzdělává veřejnost přímo, ale nabízí školení koordinátorům veřejných informací ze všech vládních institucí kromě státem vlastněných společností. Toto školení probíhá čtyřikrát ročně a Inspektorát navrhuje vytvoření dokumentu shrnujícího zásady ochrany soukromí, v němž se uvádí, jaké typy údajů jsou v jednotlivých institucích schraňovány a proč.

Kromě toho Inspektorát provádí monitoring veřejných institucí. Zatím provedl 15 takových inspekci. Jejich cílem je nalézt osvědčené postupy i upozornit na nejhorší příklady. Podle názoru Inspektorátu se situace za posledních několik let výrazně zlepšila a všechny vládní instituce dnes například mají vlastní registr dokumentů. Inspektorát také uděluje ceny za mimořádně transparentní, uživatelsky přívětivý a jednoduchý přístup k veřejným informacím.

Jak bylo uvedeno, všechny země V4 mají stejný problém. Pokyny a návody jsou zde vágní nebo vůbec neexistují. Podpora, poradenství i případná právní pomoc pro ty, kdo chtějí získat nějaké informace, jsou prakticky nedostupné. Roli oficiálních zdrojů často přebírají nevládní organizace, které však nemají ani kapacity, ani prostředky na to, aby mohly zajišťovat dostatečnou podporu celé veřejnosti. V Estonsku je situace mnohem lepší. Estonský inspektorát poskytuje podporu povinným subjektům, zveřejňuje návody, které jsou přístupné široké veřejnosti, a provádí vlastní inspekce, na jejichž základě dává zpětnou vazbu a navrhuje zlepšení.

## TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Transparentnost a zapojení veřejnosti jsou klíčovými kroky na cestě k silnější občanské společnosti. Svobodný přístup k informacím se týká všech oblastí veřejného života, tedy jak občanů, tak společností a povinných subjektů. Země V4 kromě Maďarska mají jen velmi omezenou nebo nulovou míru dozoru nad aktivním zveřejňováním informací a obvykle jen velmi neefektivní nástroje pro vymáhání přístupu k nim. Estonsko je v tomto ohledu výrazně napřed, protože zde již vznikl plán pro ustanovení centralizované informační brány, která by všechny povinně veřejné údaje shromažďovala na jedné již existující platformě.

Česká analýza vnímá jako potenciální nástroj pro zlepšení situace aktivní účast veřejnosti v právním rámci přístupu k informacím. Občané mají možnost se svého práva domoci v jednotlivých případech, v nichž může významný průlom a precedent znamenat rozhodnutí soudu. Veřejnost by také měla podávat připomínky k návrhům legislativy. Většinu veřejného monitorování přístupu k informacím v České republice ale vykonávají nevládní organizace; jednotlivci se této oblasti věnují jen vzácně. Proběhla zde ale úspěšná kampaň ze strany občanů a občanských iniciativ, díky níž se podařilo zabránit nešťastné novelizaci InfZ. Tato novela, která by negativně ovlivnila uplatňování práva na informace v praxi a která odporovala zásadám otevřenosti, byla zastavena na základě tlaku veřejnosti.

InfZ definuje pro povinné subjekty povinnost zpřístupňovat vybrané typy informací např. o organizační struktuře, podatelně, nadřízeném úřadu, rozpočtu atd. Bohužel není zde možnost žádného postihu za neposkytnutí takových informací, a protože neexistuje ani monitorovací dozorcí orgán, je obtížné určit, nakolik povinné subjekty právní nařízení dodržují. Dalším naléhavým tématem je formát dat. Současná situace je velmi nekonzistentní a bylo v ní poukázáno na řadu konkrétních nedostatků. Takzvaná „otevřená data“, která jsou snadno dostupná, zpracovatelná a vyhodnotitelná, nejsou příliš rozšířená. Různé centrální nebo místní instituce často publikují údaje v různých formátech, a to nezdědka jen ve strojově nečitelné podobě.

Jak bylo uvedeno výše, maďarský zákon DPA ukládá relevantním veřejným institucím povinnost poskytovat přesné informace o svých povinnostech a oblastech, které spadají do jejich kompetence. Základní informace o povinných subjektech jsou zpřístupňovány prostřednictvím seznamu o 36 povinných bodech na jejich webových stránkách. Celá řada institucí ale dosud všechny povinné údaje nezveřejnila. Maďarská analýza poukazuje na rostoucí počet případů, v nichž bylo žádosti o informace vyhověno až na základě rozhodnutí soudu. Neuvádí, zda většinu těchto případů uvedli do pohybu jednotlivci, nebo nevládní organizace. Nevládní organizace jsou ale často zmiňovány jako hlavní hybná síla v oblasti vzdělávání, propagace a právní pomoci.

Polské nevládní organizace zdůrazňují aktivní publikování informací jako klíčový krok pro rozšíření přístupu k veřejným informacím. Pokud by byly relevantní údaje a dokumenty pravidelně a proaktivně zpřístupňovány, bylo by méně nutné, aby se do procesu zapojovala veřejnost prostřednictvím individuálních žádostí o informace. Existuje platforma Veřejného informačního věstníku (BIP), kde mají instituce, na které se vztahuje zákon UDIP, nahrávat své údaje. BIP byl zamýšlen jako nástroj proaktivní komunikace, ale jeho využití v praxi není uspokojivé. Webové stránky BIP nejsou spravovány centrálně a každá instituce na nich pracuje zvlášť. To vede k značné nekonzistentnosti a nesouladu, a třebaže objem dat postupně roste, stále zůstává nízký. Platforma BIP také není řádně monitorována a veřejnost nemá žádný způsob, jak povinný subjekt přimět, aby na ní své údaje zveřejnil.

Veřejný dohled na Slovensku má podobu ad hoc žádostí jednotlivých občanů, kteří se domáhají svého práva na informace. Veřejnost může o informace požádat, a pokud je taková žádost zamítnuta, se také odvolat. Slovenské povinné subjekty musí zveřejňovat obrovské množství údajů včetně pravidel, cen za administrativní úkony a v některých případech i časových harmonogramů jednotlivých politiků. Většina těchto údajů se zpřístupňuje na internetu. Slovenská analýza ale poukazuje na to, že formát a včasnost zveřejňovaných informací se mezi ústředními orgány a místními samosprávami liší<sup>58</sup>. Výrazné rozdíly existují i mezi jednotlivými institucemi. Některé sice zveřejňují informace řádným způsobem ve strojově čitelném formátu, jiné ale nepřístupňují nic nebo výhradně ve formátu, který strojově čitelný není.

V Estonsku se bere veřejný dozor vážně a jeho Inspektorát se snaží sestavit jednotnou ústřední databázi s údaji o všech relevantních veřejných institucích. Infrastruktura nezbytná pro zveřejňování informací už existuje, ale pro instituce zatím neplatí povinnost je na tuto informační bránu proaktivně zasílat. Inspektorát proto prosazuje zavedení pravidel, jež by povinné subjekty přiměla zveřejňovat údaje na vlastních i centrálních webových stránkách. Díky tomu by bylo možné získat lepší přehled na jednom místě, což by přístup k veřejným informacím značně zjednodušilo. Přestože i nadále zůstávají hlavním nástrojem pro přístup k veřejným informacím individuální žádosti, existuje zde snaha posílit jejich proaktivní zveřejňování. Výhody tohoto systému jsou zjevné – všechny informace by měly jednotný formát, díky čemuž by byly strojově čitelné, snadno dostupné a navzájem porovnatelné.

<sup>58</sup> Novela zahrnuje pravidla pro uveřejňování smluv povinnými subjekty; vyjmenovává seznam povinně zveřejňovaných dokumentů samosprávami a informací o státních zaměstnancích a manažerech státních firem, které mají být přístupné veřejnosti.

# OBECNÁ DOPORUČENÍ PRO POSÍLENÍ VYMAHATELNOSTI PRÁVA NA INFORMACE

K elementárnímu právu na informace patří v současné době i právo na určitý komfort přístupu k informacím, zahrnující rychlost, cenu nepřevyšující náklady spojené s jejich poskytnutím, příp. bezplatnost, procesní pomoc, dálkový přístup, volbu formy a celkový způsob provedení vůči žadateli.

Žadatelé musí mít vždy rychlý a levný přístup k informacím, jakož i k přezkumnému řízení<sup>59</sup>.

## INFORMAČNÍ PŘÍKAZ

Pro urychlení procesu poskytování informací a zabránění obstrukcím doporučujeme zavést možnost odvolacího orgánu rozhodnout o poskytnutí informace – tzv. **informační příkaz**, který je závazný pro povinné subjekty. Jedná se současně o možné řešení obstrukcí ze strany povinných subjektů. Institut informačního příkazu umožní nadřízenému orgánu povinného subjektu po provedeném řízení o opravném prostředku (proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti) přímo uložit povinnému subjektu poskytnutí informace. Bez možnosti odvolacího orgánu nařídit přímo poskytnutí informace se po přezkumu věc vrací povinnému subjektu, který může opakovaně poskytnutí informace odmítnout a odvolací orgán musí znovu rozhodovat. Tato situace s sebou taktéž přináší neúčelně vynaložené náklady, a to jak na straně žadatele, tak na straně povinného subjektu, jeho nadřízeného orgánu a soudu.

Inspirativním příkladem může být estonský model s ohledem na konkrétní situaci a institucionální rámec v jednotlivých zemích, kde funguje fakultativní systém opravných prostředků – možnost obrátit se na informačního komisaře anebo správní soud, kteří mohou nařídit úřadu poskytnout informace. Takové řešení samozřejmě neznamená, že by jím byly možnosti prosazování práva na informace vyčerpány<sup>60</sup>.

### **Rationale:**

Tři z pěti zkoumaných zemí (Slovensko, Česká republika a Polsko) sdílejí obdobné problémy – nekonzistentní přístup při poskytování informací, jakož i k procesu „přezkumného řízení“ (viz např.: český administrativní ping-pong, kdy se žádost v případě odmítnutí informací neustále vrací od nadřízeného orgánu k povinnému subjektu, aby nově rozhodl, či pouze doporučující povaha rozhodnutí soudu v Polsku), čímž dochází minimálně ke zdržování celého procesu poskytování informací a nevýhodnému postavení žadatele. Dochází k procesním průtahům a neoprávněnému odepírání informací. Kromě Estonska a Maďarska neexistuje v ostatních státech možnost, aby nadřízený orgán vydal příkaz k poskytnutí informací, přičemž minimálně z estonských (dále pak např. slovenských či britských) zkušeností lze tento nástroj označit za efektivní.

## METODICKO-PROSAZOVACÍ INSTITUCE

Doporučujeme zřídit metodicko-prosazovací instituci s úplnou odvolací, mediační a metodickou působností, která bude vykonávat činnosti směřující k pro-sazování práva na informace z pozice státu. Pravomoci příslušné instituce by měly být vztaženy jak na zveřejňování informací, tak na proces vyřizování jednotlivých žádostí o informace, zejména v oblasti metodické, vzdělávací, mediační, případně i v rovině převzetí role nadřízeného orgánu.

<sup>59</sup> Srov. Council of Europe Convention on Access to Official Documents, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

<sup>60</sup> Další možnosti může být zavedení sankčních mechanismů či rozšíření aktivního zveřejňování.

V první řadě se jedná o zajištění pružnější a rychlejší varianty přístupu k informacím, kdy by takový orgán disponoval odvolací kompetencí závazného konečného rozhodnutí o žádosti, kterou by představoval příkaz k poskytnutí informace. Z hlediska mediačních kompetencí by měl orgán zajišťovat monitoring a podporu implementace zákonných opatření, sledování aktivního zveřejňování, vzdělávání a metodiku, podporu informovanosti veřejnosti, jakož i formulaci doporučení k platné a připravované legislativě.

Doporučení současně odráží trend v Evropě, když příkladnými modely může být např. Německo či Spojené království, ale i nové demokracie, jako jsou Srbsko nebo Slovinsko. Např. Estonsko, Německo a Švýcarsko spojily ochranu osobních údajů s funkcí informačního komisaře. Stejně tak v USA je úřad zodpovědný za dohled nad dodržováním zákona o svobodném přístupu k informacím a současně za ochranu osobních údajů. Spojení těchto agend nemusí být nutně pozitivní, když závisí velmi na podmínkách pro fungování úřadu – nezávislosti i kapacitách (vč. personálního vedení).

Zřejmé riziko uvedené kombinace spočívá v konfliktu rolí v oblasti ochrany osobních údajů a přístupu k informacím, když přístup k veřejným informacím musí ustoupit před ochranou osobních údajů. Ochrana osobních údajů je stále přísnější a může se stát hrozbou pro šíření informací a informování veřejnosti. Na druhou stranu, např. estonský komisař zavazuje subjekty ke zveřejňování co nejvíce informací, ovšem za využití anonymizace některých částí spadajících pod ochranu. Dvojitá role instituce může vést k vyrovnanějšímu rozhodování.

Zřízení nezávislé metodicko-prosazovací instituce musí disponovat mandátem, pravomocemi i kapacitami pro zajištění zmíněných funkcí. Měl by být ustaven jako nezávislý ústřední orgán státní správy s vlastní rozpočtovou kapitolou. Toto postavení dává minimální podmínky nezávislosti funkční i finanční, kdy pro něj alokované prostředky nebudou podléhat ad hoc politickým rozhodnutím. Základní podmínkou fungování dohledového orgánu je jeho politická nezávislost. Proto jsou kvalifikační požadavky na vedení orgánu, způsob jejich výběru a jmenování zásadním předpokladem pro zamezení možné politizace orgánu. Výběr by měl být motivován především kvalifikačními požadavky a splněním vysokých nároků na osobní kvality i morální integritu.

Vedle toho je taktéž důležité určení gesčního orgánu pro oblast práva na informace (např. český kompetenční zákon výslovně nesvěřuje problematiku práva na informace žádnému z ústředních orgánů státní správy, přestože se mu v praxi dílčím způsobem věnuje Ministerstvo vnitra).

### **Rationale:**

Všechny státy kromě Estonska a částečně Maďarska postrádají orgán, který by systematicky pokrýval současné potřeby v oblasti přístupu k informacím, tedy zajišťoval funkci sledování celé oblasti transparentnosti, mediační a metodické podpory v informačních sporech, vzdělávání a metodické pomoci či seznamování veřejnosti s jejími právy a povinnostmi. Nezávislost a kapacity orgánu jsou taktéž klíčové pro zajištění jeho fungování, když právě Maďarsko zmiňuje problém podfinancování úřadu a Estonsko určitou závislost instituce na ministerstvu spravedlnosti, které monitoruje jeho činnost.

## **PORADENSTVÍ, METODICKÁ PODPORA A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI**

Pro vymahatelnost je klíčovým nástrojem metodická podpora povinných subjektů, jakož i poradenství samotným žadatelům. Toto doporučení navíc vyplývá z Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům<sup>61</sup>, která mimo jiné stanoví přijetí vhodných opatření k informování veřejnosti o jejich právech, například zveřejněním dokumentů v elektronické podobě nebo ustanovením dokumentačních středisek. Orgány veřejné správy mohou kromě jiného vytvořit kontaktní místa v rámci různých správních odborů, kde by bylo možné poskytovat široké veřejnosti informace, a usnadnit tak přístup k dokumentům, za něž jsou tyto odbory odpovědné<sup>62</sup>. Státy by taktéž měly přijmout vhodný mechanismus zajišťující poradenství a školení pro zástupce veřejné správy o odpovědnostech a povinnostech.

<sup>61</sup> Dostupná z: <http://bit.ly/17Se0oc>

<sup>62</sup> Úmluvu doposud ratifikovalo pouze sedm členských zemí, ze zkoumaných pak pouze Maďarsko: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG>

Informování veřejnosti o jejích právech a prosazování kultury otevřenosti jsou pro vymahatelnost práva na informace nezbytná, přičemž přijatá opatření je vhodné doplnit o veřejné vzdělávací kampaně, a to i ve spolupráci s médii.

Veřejná správa zažívá období přechodu od diskrétnosti k publicitě. Jedná se o změnu přístupu veřejnosti k informacím, kdy nyní mají v zásadě všichni občané právní nárok na přístup ke všem informacím kromě těch, které se pouze z nezbytných důvodů veřejnosti neposkytují. Naopak dříve vznikal občanům nárok na přístup k informacím pouze tehdy, stanovil-li tak právní předpis, případně rozhodl-li tak správní orgán. Tato situace s sebou přinesla pro obě strany nové role, které vyžadují individuální přístup v konkrétních situacích. Vymahatelnost práva na informace a její úspěch závisí právě na změně této kultury, neboť je prakticky nemožné zajistit otevřenost ryze (byť i kvalitními) právními předpisy. Stejně tak je třeba zabezpečit monitoring účinnosti zavedených opatření a ta pravidelně vyhodnocovat. Jako vhodné se jeví zavedení instituce (viz doporučení 2), která by uvedené činnosti zajišťovala.

### **Rationale:**

Všechny státy s výjimkou Estonska zmiňují časté nepochopení zákonu ze strany občanů, kteří mnohdy o svém právu ani nevědí. Jednalo se o vůbec nejčastěji zmiňovaný problém od všech zúčastněných států. Estonsko poněkud roztržitěnou právní úpravu kompenzuje právě činností Inspektorátu, který poskytuje poradenství, stejně tak nabízí řadu pokynů a postupů na svých internetových stránkách, jakož i školení a monitoring. Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotu podílet se na veřejném životě, což je v současnosti často diskutovaným problémem (tzv. „demokratický deficit“ a s ním spojené snižování legitimacy volených sborů).

## **PROAKTIVNÍ UVEŘEJŇOVÁNÍ**

Aby bylo zajištěno právo na rychlý a dálkový přístup k informacím, který bude současně přijatelný co do vynaložených nákladů, mělo by dojít taktéž k odpovídajícímu přístupu povinných subjektů, jenž by měl zahrnovat jak individuální podporu žadatelů, tak i aktivní šíření informovanosti občanů o záležitostech veřejného zájmu.

Povinné subjekty by měly ze své vlastní iniciativy a v případech, kdy je to vhodné, přijmout nezbytná opatření v zájmu podpory transparentnosti a výkonnosti veřejné správy při zveřejnění úředních dokumentů, které mají v držení, a opatření k podpoře informované účasti široké veřejnosti ve věcech veřejného zájmu. Kromě toho by měly být zavedeny a uplatňovány standardizované formáty pro zpřístupňování informací.

Množství uveřejňovaných informací by se mělo průběžně zvyšovat, také vzhledem k existenci nových technologií, které usnadňují zveřejňovat, jakož i šířit informace. Rozsah proaktivního zpřístupňování závisí do jisté míry na zdrojích, jimiž povinný subjekt disponuje, ale vývoj by měl jasně směřovat k jeho postupnému rozšiřování.

### **Rationale:**

Deficit proaktivní politiky zveřejňování informací lze považovat za klíčový problém celé oblasti. V Maďarsku a České republice dosud řada subjektů nezveřejňuje<sup>63</sup> ani ze zákona povinně zveřejňované informace. V Polsku je systém aktivního zpřístupňování roztržitěný, když každá instituce pracuje odděleně na svých internetových stránkách. Neexistuje žádný monitoring ani nástroj, jak přimět subjekty informace uveřejňovat. Slovensko pak čelí zejména velkým rozdílům mezi tím, co je publikováno, a v jakém formátu. Naproti tomu Estonsko má jednotnou ústřední databázi, avšak uveřejňovat v ní informace není doposud povinné.

Smysl informovanosti občanů o veřejné moci je zpětnou vazbou, kvalitativním faktorem a zároveň též pojistkou proti jejímu zneužití. Stav umožňující v zásadě komukoliv, aby snadno získal informace o činnosti

<sup>63</sup> Kontroly odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR v roce 2014, str. 4: <http://bit.ly/1LakoTM>

orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž současně působí jako významný preventivní prvek porušování práva. Zároveň se jedná o prvek, který v důsledku může odlehčit administrativní zátěži spojené s vyřizováním individuálních žádostí.

## SANKCE

Sankce jsou nezbytnou součástí každé právní úpravy, nicméně často panuje obecná nechuť státních orgánů je uplatnit. Měly by být zavedeny sankce za vážné nezákonné zásahy do práva na informace při vyřizování individuálních žádostí, jakož i za porušení povinností povinných subjektů zveřejňovat informace v zákonem stanoveném rozsahu, způsobu a termínech. Nezákonné nezpřístupnění informace je porušením veřejného subjektivního práva žadatelů na informace, stejně jako v případě nezákonného neposkytnutí informace na základě žádosti. Sankce by se měly týkat jak povinných subjektů jako takových, tak i konkrétních úředních osob<sup>64</sup>. Sankce by měly směřovat co nejkonkrétněji k odpovědné osobě, a to za:

- a. nevyřízení žádosti ve lhůtě,
- b. vydání rozhodnutí v rozporu s právem,
- c. úmyslné poskytnutí nepravdivých informací,
- d. neoprávněné zničení informace s úmyslem znemožnit její poskytnutí.

### **Rationale:**

Česká republika jako jediná ze zkoumaných zemí poměrně raritně nemá zavedeny sankce pro jakékoliv porušení zákona o svobodném přístupu k informacím. Porušení práva na informace není spojeno s žádnými důsledky, s výjimkou vlastních aktivit žadatele vyvinutých směrem k přezkoumání rozhodnutí povinného subjektu. Přestože zákony ostatních zemí se sankcemi počítají, i zde byly zmiňovány problémy, a sice s jejich rozsahem či uplatňováním. Tak například v Polsku není nijak stíháno poskytnutí nesprávných informací oproti možnosti uložení trestu odnětí svobody za neposkytnutí informací, v Maďarsku jsou velmi slabé sankce za nezveřejnění informací. V Polsku je dále problematické určení odpovědných osob, kdy interní postihy nejsou příliš uplatňovány. Nestačí tedy prosté zavedení sankcí, ale prosazení efektivního sankčního mechanismu. Na Slovensku selhává vymahatelnost přístupu k informacím především díky různým výkladům zákona o svobodném přístupu k informacím. Mezery v zákoně, nejasná definice povinných subjektů a jejich povinností, stejně jako nedostatečná nezávislost institucí leckdy vedou k odmítnutí informací. Sankce jsou upraveny občanským soudním řádem a zákonem o přestupcích, kdy rozhodnutí o sankcích může trvat řadu let. Z tohoto důvodu je nutné zavedení účinného mechanismu vymahatelnosti sankcí, jakož i zřízení nezávislého orgánu dohledu – informačního komisaře.

<sup>64</sup> Např. polská úprava stanoví jako sankci nejen pokutu, ale dokonce i trest odnětí svobody až na jeden rok.



Prosazování  
efektivního  
protikorupčního  
institucionalního rámce  
v zemích střední  
a východní Evropy.

# FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN



# VYMÁHACÍ MECHANISMY V OBLASTI FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN – OSVĚDČENÉ POSTUPY

## 1) ÚVOD

Ze zpráv GRECO (Skupina států proti korupci) se zdá, že z hlediska legislativy má většina evropských zemí dostatečné nástroje pro regulování (řízení a uvalování sankcí) financování politických stran (z veřejných i soukromých zdrojů). Mechanismy pro vymáhání ale ve většině případů nejsou efektivní – příslušné orgány nemají dostatečnou nezávislost, dostatečné zdroje ani právní oporu. Tento dokument popisuje postupy, které se v oblasti prosazování pravidel financování politických stran považují za osvědčené.

Základním principem vymáhání je to, že nejefektivnějším a nejúčinnějším způsobem je zavést jediný zákon, který reguluje tok peněz v politice. Tento zákon by měl stanovit pravidla pro povinné sdělování a vykazování informací a měl by dát jedinému orgánu pravomoc tato pravidla vymáhat. (van Biezen, 2003: 54) A pokud existuje jediný zákon regulující financování politických stran, měl by také existovat jeden orgán zodpovědný za vymáhání jeho nařízení.

## ORGÁN PRO VYMÁHÁNÍ

Všechny lépe hodnocené země (Německo, Irsko a Velká Británie) mají podle zpráv GRECO jediný orgán, který reguluje registraci a financování politických stran i financování volebních kampaní. Důležitým aspektem tohoto orgánu je také to, že jeho členové jsou politicky nezávislí. Tak tomu je ve všech třech jmenovaných zemích (Německo, Velká Británie a Irsko), kde nejsou mezi členy vymáhacího orgánu zástupci politických stran. Díky tomu je možné zajistit nezávislost a důvěryhodnost tohoto tělesa. (GRECO UK Report, 2008: 19)

**Stejně tak je u vymáhacího orgánu vhodné zajistit, aby postupoval nestranně. Pojistkami proti vlivu politických stran, a to zejména ze strany stran vládních, jsou:**

- Očekávání veřejnosti nebo dlouholetá tradice nezávislosti podobných orgánů
- Pozice soudce nejvyššího soudu, auditora nebo ombudsmana
- Povinnost účasti dvou nebo více stran v komisi, mezi jejímiž členy musí být zástupci menšiny nebo opozice (pokud má orgán politický charakter)
- Nemožnost opakovat funkční období v komisi (funkce jsou svěřovány pouze celoživotně nebo na jediné období)
- Nezávislost na státním rozpočtu (u orgánu, který může být vládnoucím stranám nepohodlný)
- Žádný politický tlak a žádné vládní či stranické zásahy do personální oblasti

(Austin & Tjernström 2003: 145)

**Úplné zveřejňování informací, pravidelné podávání zpráv, nezávislý dohled a efektivní vymáhání pravidel jsou nezbytnými složkami transparentního systému politického financování. Povinné zveřejňování informací vyžaduje systematické vykazování, audity, veřejný přístup k záznamům a publicitu. Efektivní dohled závisí na práci orgánu pro vymáhání, který může uvalovat právní sankce, a vymáhání pravidel potřebuje silný úřad, který má dostatečnou právní moc k provádění dozoru, ověřování i vyšetřování a který může**

**v případě potřeby zahájit právní řízení.** (ibid.) Všechny tyto složky jsou nezbytné pro ustanovení řádných procesů pro financování politických stran.

Efektivita každého systému bude záviset také na vzájemné spolupráci jednotlivých aktérů a bude se opírat o monitorovací mechanismy realizované finančními zástupci politických stran, auditory, bankovními institucemi, vládními orgány, protikorupčními organizacemi a médii. (Walecki 2007: 84) Z tohoto důvodu by měla být spolupráce mezi těmito organizacemi podporována.

Obecně platí, že se **považuje za vhodné, pokud jsou politické strany financovány z veřejných peněz**, a to způsobem, který bere v potaz velikost strany, její zastoupení v parlamentu a / nebo volební výsledky. Tento systém by měl zároveň sponzorovat i menší neparlamentní strany pro zajištění rovného přístupu a zastoupení různých zájmů širší společnosti. Soukromé financování je součástí demokratické kultury, nicméně aby bylo možné zajistit, že si nelze volební výsledek nebo nějaké politické rozhodnutí koupit, musí pro soukromé financování existovat nějaké regulace. V důsledku toho **by mělo být veřejné i soukromé financování vykazováno v souladu s konkrétními a pevnými pravidly.**

#### **Obecnými osvědčenými postupy proto je:**

- Financování politických stran z veřejných zdrojů
- Regulované financování ze soukromých zdrojů
- Jeden zákon regulující financování politických stran a stanovující maximální limity
- Jeden orgán pro vymáhání pravidel s právem monitorovat, analyzovat, vyšetřovat a uvalovat sankce
- Členové vymáhacího orgánu by měli být nezávislí (nepolitičtí)
- Vymáhací orgán by měl mít jasně stanovené povinnosti a právo monitorovat, vyšetřovat a předávat případy policii nebo soudům
- Spolupráce mezi jednotlivými aktéry

## 2) AUDITY

Předtím, než se podíváme na efektivní stávající mechanismy pro vymáhání pravidel financování politických stran, je vhodné se zaměřit na základní principy finančních výkazů. Pravidla pro povinné zveřejňování informací jsou velmi rozmanitá z hlediska toho, co musí být sdělováno, kým a komu. Obecně se má za to, že vymáhací orgány jsou při kontrolování transakcí prováděných s veřejnými prostředky poměrně efektivní (Smilov, 2007: 7). Proto je důležité se zaměřit na to, jak účinněji regulovat a vymáhat auditní kontroly prostředků přicházejících ze soukromé sféry.

### **Doporučuje se, aby legislativa v oblasti povinného zveřejňování informací ustanovovala následující principy:**

- Pravidla pro zveřejňování by měla rozlišovat mezi příjmy a výdaji.
- Dary, jejichž hodnota překračuje určitou minimální výši, by měly být nahlášeny.
- Dary by měly být rozděleny do standardizovaných kategorií.
- Pravidla pro zveřejňování by měla rozlišovat mezi financováním politických stran a financováním kandidátů.
- Pravidla pro zveřejňování by měla rozlišovat mezi standardním financováním politických stran a financováním voleb.
- Pravidla pro zveřejňování by se měla vztahovat na celostátní i místní složky financování politických stran (a politických nadací).
- Dodržování pravidel pro zveřejňování informací by mělo být zodpovědností jak dárců, tak stran (a kandidátů), které dary přijímají.
- Výkazy politických stran by měly být předány oficiálnímu auditnímu orgánu i veřejnosti.

Povinné zveřejňování politických darů zjednodušuje odhalování politické korupce (a pomáhá jí tak předcházet). (van Biezen, 2003: 56)

Od roku 1984 je Německo dobrým příkladem toho, jak by měly vypadat finanční zprávy politických stran. Tyto zprávy musí obsahovat příjmy a výdaje i aktiva a pasiva celé stranické organizace na všech úrovních (včetně místních poboček i státních a federálních ústředí). Praxe převádění peněz prostřednictvím politických nadací nebo přidružených asociací, na něž se pravidla pro transparentnost nevztahují, jsou známým rizikem, s nímž se potýká například Maďarsko, Itálie nebo Slovinsko, a je proto důležité, aby finanční výkazy obsahovaly také informace o účtech celostátních, místních i stranických nadací (TI, 2012: 2). V Německu mají tyto zprávy standardizovaný formát předepsaný zákonem. Jak jednotlivé složky povinného vykazování, tak standardizovaný formát finančních zpráv jsou dalšími nástroji, které pomáhají zajistit efektivní monitoring v průběhu času a napříč politickými stranami (van Biezen, 2003: 57) Proto se doporučuje, aby byla pravidla pro vykazování srozumitelná a aby výkazy každé strany měly stejnou strukturu. Díky tomu je pro vymáhací orgán jednodušší jejich auditní zprávy kontrolovat, protože je zřejmé, co se od nich očekává a co je porušením pravidel.

Měly by také existovat rozumné limity pro dary, které musí být vykazovány spolu s osobními údaji dárce. Pokud je takový limit nastaven příliš nízko, znamená to velkou pracovní zátěž pro kontrolní orgán, a pokud jsou naopak příliš vysoko, stává se z darů možnost, jak poskytovat stranám peníze z nepovolených zdrojů. Bohatí dárci kromě toho mohou poskytnout řadu menších darů, které není nutné registrovat, a je proto **nezbytné, aby minimální limity byly rozumné**. Protože pro vymáhací orgán je celkově jednodušší monitorovat bankovní transakce, **měly by být příspěvky v hotovosti omezeny, protože není možné je efektivně kontrolovat**, nicméně do určité míry by měly být povoleny, protože jinak by mohli soukromí dárci přestat strany sponzorovat, což by narušilo hlavní princip podpory politických stran v demokratickém systému. Pro vymáhací orgán je také důležité zkontrolovat identitu soukromých dárců a zjistit, zda jsou mezi nimi osoby z konkrétních společností, které nepřímo využívají firemní peníze k získání vlivu (van Biezen, 2003: 58–59). Pouze 10<sup>65</sup> zemí se rozhodlo

identitu dárců a výši darovaných částek zveřejňovat, nicméně je to princip, který by měl platit ve všech zemích, aby bylo možné zabránit anonymnímu dárcovství. (TI, 2012: 2)

Členské příspěvky jsou dalším tématem, na něž je nutné se zaměřit. Často je velmi obtížné zjistit, kolik konkrétní člen strany osobně zaplatil na členských příspěvcích, které se mohou pohybovat od jednoho do stovek euro a často zde neexistuje žádný limit (příkladem je třeba Estonsko). Tato situace by se tedy dala zlepšit. Je vhodné zavést rozlišení mezi členskými příspěvky a dary, a to stanovením stropu pro členský příspěvek, který by celý systém zjednodušil. Tento stav by měl být zpřehledněn ve všech zemích (limit na členské příspěvky a informace o tom, kolik daroval každý konkrétní člen strany)<sup>66</sup>.

Walecki dodává, že dalším nezbytným prvkem je existence **interních kontrolních nástrojů politických stran** (interní audity a prezentace jejich výsledků na sjezdech stran). (Walecki 2007: 79–80) Tento systém se využívá v Německu, kde jsou výsledky interních auditů předkládány členům strany ke kontrole.

Vymáhací mechanismus je podle GRECO v oblasti auditů nejefektivnější ve Velké Británii a v Německu. V Německu ovšem neprocházejí auditem výdaje na kampaně, což je výrazný nedostatek celého systému. Ve Velké Británii se audity na financování volebních kampaní zaměřují zvláště. Německý zákon o politických stranách obsahuje podrobnou definici údajů, které je nutné poskytnout na výkazu příjmů a výdajů i aktiv a pasiv. (Zpráva GRECO o Německu, 2009: 12) Britský zákon o politických stranách, volbách a referendech z roku 2000 ustanovuje pravidla určující, odkud mohou politické strany a jiné skupiny jednotlivců získávat finanční prostředky, kolik mohou utrácet za kampaně na konkrétní typy voleb a jaká míra transparency musí v politickém systému existovat. Oba orgány **informace o darech analyzují a také zveřejňují**, nicméně otázka zveřejňování bude dále probírána níže. V obou případech nezávislé monitorovací orgány také kontrolují, jak jsou tato pravidla dodržována, a řeší případy jejich porušení (předávání případů soudům v Německu i Velké Británii). **Orgány mohou za porušení pravidel uvalit sankce** (otázka sankcí bude diskutována později).

Z hlediska auditů politických stran a jejich kandidátů je **povinné podávat zprávy o darech, půjčkách a stavu účtů**, aby komise mohla tyto informace zveřejnit. Komise ověřuje, že dary přišly z povolených zdrojů, jako jsou jednotlivci uvedení v registru voličů; kromě toho také dává pozor na to, aby strany i jejich kandidáti dodrželi maximální limity na výdaje na volební kampaně a kampaně pro referenda. (Volební komise 2010: 1)

V Irsku platí ještě jedno další pravidlo. Každá strana zde jmenuje „**celostátního agenta**“, který kontroluje **všechny volební výdaje strany a zodpovídá za ně**. Takového agenta musí mít také každý volební kandidát (přičemž každý kandidát může být agentem sebe sama). Agenti jsou zodpovědní za řádné řízení volební kampaně a zaručují, že příslušný orgán (Komise pro dodržování standardů) obdrží všechna povinná prohlášení o výdajích na volební kampaň vyplněná v souladu s příslušnými pokyny. (Zpráva GRECO o Irsku, 2009: 6) Díky tomu je pro vymáhací orgán jednodušší podaná prohlášení prověřovat a vždy je zřejmé, kdo je za ně zodpovědný a na koho se obrátit v případě nesrovnalostí. To, že existuje jeden konkrétní jednotlivec, který je plně zodpovědný za to, že je účetnictví v pořádku, může také působit jako prevence podezřelých dotací.

**Účetnictví by mělo procházet auditem nezávislých orgánů** (auditních agentur) pro zajištění věrohodnosti a transparentnosti. Dalším návrhem je, aby vymáhací orgán sestavil regulace určující pravidla pro práci auditních agentur. Tato pravidla je obtížnější aplikovat na kandidáty, protože audity mohou být velmi nákladné (Zpráva GRECO o Velké Británii, 2008: 18). Jinou možností je přidělit vymáhacímu orgánu rozpočet, z něž je možné najímat služby nezávislých auditorů prověřujících politické strany, volební kampaně a kandidáty.

Aby bylo zajištěno, že je práce vymáhacího orgánu efektivní, musí existovat jasná pravidla nebo pokyny k tomu, jaké účty je nutné vykazovat a jak. Takovými pravidly jsou procesní postupy pro audit a monitorování nebo nařízení o tom, jak mají být zprávy zveřejňovány (vymáhací orgán by k tomu **měl mít zavedené interní**

<sup>65</sup> Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Litva, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko a Španělsko (TI, 2012: 4)

<sup>66</sup> <http://www.erjk.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised>

**postupy**). Příkladem může být Velká Británie, jejíž Volební komise zveřejnila **pravidla pro dozor, vyšetřování a uvalování sankcí** na internetu. Těmito pravidly se orgán řídí při rozhodování o případech možného porušení předpisů, díky čemuž je celý postup transparentnější.

## DOZORČÍ ROLE

### Volební komise ve Velké Británii má právo:

- Vyžadovat informace (dokumenty) od regulovaných sdružení a fyzicky navštěvovat jejich ústředí.
- Pokud není zástupcům komise na vyžádání povolen přístup k dokumentům v ústředí sdružení, mohou požádat smírčího soudce nebo (ve Skotsku) šerifa o vydání povolení k prohlídce, které jim umožní vstup tam, kde jsou takové dokumenty uchovávány (pokud k tomu existuje opodstatněný důvod).
- Vydat oznámení o povinnosti poskytnout informace, podle něž musí komisi příslušná organizace nebo jednotlivec předat konkrétní dokumenty nebo informace (pravidlo slouží k vymáhání zákonných nařízení v případech, v nichž dochází k ohrožení veřejného zájmu nebo kde je důležitý časový faktor, popřípadě tam, kde organizace porušila pravidla a odmítla dobrovolně spolupracovat).
- Pokud nejsou pravidla dodržena, může komise uvalit občanskoprávní sankce nebo podat podnět k trestnímu stíhání.

Komise také sepsala své zásady pro povinné zveřejňování informací, v nichž se stanovují pravidla pro vykazování aktiv<sup>67</sup>.

## VYŠETŘOVACÍ ROLE

Vyšetřování je možné zahájit z celé řady důvodů, jako je například neodevzdání povinné zprávy nebo to, že z odevzdané zprávy vyplývá podezření na možné porušení zákona. Vyšetřování může být zahájeno také na základě podnětu zaslání komisi nebo v případě, že se komise o potenciálním problému dozví z jiného zdroje, například z tiskové zprávy. (EC 2010: 7)

### V takovém případě komise může:

- požádat jednotlivce či organizaci o dokumentaci, informace nebo vysvětlení, a to poskytnuté dobrovolně do určitého stanoveného termínu
- využít svých pravomocí a vydat pokyn k vyšetřování, v němž je vyžadováno poskytnutí dokumentace k přezkoumání a případně také rozhovor se zodpovědnou osobou
- v některých případech (kde hrozí, že by informace mohly být zničeny nebo odneseny pryč) může komise vyžadovat spolupráci i bez předchozího upozornění (na příslušný pohovor se vztahují určitá pravidla)
- odmítnutí spolupracovat na základě pokynu k vyšetřování bez uvedení opodstatněného důvodu je porušením zákona; pokud tedy takový opodstatněný důvod neexistuje, komise obvykle pokyn k vyšetřování vymáhá prostřednictvím soudního příkazu
- komise může dát podnět k trestnímu stíhání (za neposkytnutí informací), ale s větší pravděpodobností bude svá práva vymáhat prostřednictvím označení celého postupu za pohrdání soudem (EC 2010: 9)

Podle zprávy GRECO o Velké Británii by měla být **Volební komise proaktivnější při vyšetřování případů a jejich předávání policii** (Zpráva GRECO o Velké Británii, 2008: 10). Také by měl existovat způsob, jakým mohou fyzické osoby podat komisi upozornění na případy možného porušení zákona.

<sup>67</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf)

## UVALOVÁNÍ SANKCÍ

**Sankce lze uvalit na právní nebo fyzické osoby.** Ve Velké Británii je možné na osobu, jež porušila zákon o politických stranách, volbách a referendech z roku 2000 nebo některé z uvedených zákonných ustanovení, uvalit tyto sankce:

- Žádná sankce, ale pouze informování o správném postupu v případě triviálních přestupků
- Pevná peněžní pokuta (200 £) za první přestupek (např. dodání zprávy po termínu)
- Variabilní peněžní pokuta (od 250 do 20 000 £) za závažnější porušení zákona; takové případy jsou řešeny soudní cestou
- Žádost o dodržení pravidel, v níž je popsáno, co je nutné udělat pro to, aby se případ neopakoval (školení zaměstnanců nebo změna systému pro tvorbu zpráv)
- Žádost o napravení situace do stavu před porušením pravidel (příčemž příslušná organizace přijde o výhody, které jí z porušení zákona vyplynuly)
- Příkaz k zastavení činnosti, který příslušné osobě či organizaci zakazuje pokračovat v určité činnosti nebo takovou činnost zahájit, dokud nebudou provedeny uvedené kroky
- Podniknutí kroků, jejichž cílem je ustanovit u příslušného jednotlivce či organizace stav vyhovující zákonným předpisům, jenž se co nejlépe přibližuje tomu, jak by vypadal, pokud by k porušení pravidel nedošlo
- Zabavení (soudně nařízené) peněz přijatých od nepovoleného zdroje nebo zatajených (ve výši tohoto daru)
- Trestní sankce za souhrnné a žalovatelné trestní činy v podobě pokut do výše 5 000 £, pokut bez omezení nebo odnětí svobody (na maximálně 12 měsíců). O těchto sankcích rozhodují soudy, kterým komise musí případ předat obvykle tehdy, když se v něm jedná o velké množství peněz.

(EC 2010: 10-14)

Volební komise Velké Británie má právo vyšetřovat potenciální případy porušení pravidel, které jí byly oznámeny nebo které sama identifikovala. Komise nemá právo za porušení pravidel o výdajích a darech jednotlivých kandidátů uvalovat sankce, ale může svá podezření předat trestnímu vyšetřování nebo věc žalovat, a to stejným způsobem, jako jakákoliv jiná organizace nebo jednotlivec. (EC 2010: 2) Komise publikuje souhrnné informace o výsledku svých šetření<sup>68</sup>.

Komise rozhoduje o tom, zda došlo k porušení zákona. Za svá rozhodnutí je zodpovědná komise sama. Pokud je porušení zákona potvrzeno, pokračuje se uvalením sankcí. Komise při stanovování sankcí bere v potaz zlehčující i přitěžující okolnosti porušení zákona. (EC 2010: 15–16) **I pro vymáhání sankcí existují osvědčené postupy a kroky – systém pro vypočítání výše pokuty, časové limity, výše pokut, zodpovědné osoby, pokyny pro splácení pokut, vysvětlení důvodu pokuty** –, které musí dodržovat jak komise, tak jednotlivec nebo organizace, na něž jsou sankce uvaleny. Proto je nezbytné, aby byly definovány sankce pro různé typy případů a aby zde neexistovaly žádné právní skuliny. **Sankce by měly být úměrné přestupku a všechny zapojené strany by měly dobře vědět, co se klasifikuje jako porušení pravidel.** Je proto vhodné politické strany i kandidáty informovat o osvědčených postupech. Ve Velké Británii jsou k dispozici školení, telefonní linky a informace zveřejněné online o tom, co je porušení pravidel a jak mohou vypadat sankce. Aby byly sankce efektivní, **měly by také být uplatňovány včas.**

Zkušenosti z mnoha zemí ukazují, že na **efektivní vymáhání mají větší vliv finanční pokuty** (včetně zastavení veřejného financování) **než závažné trestní sankce.** (IFES TIDE Manual or the International IDEA Handbook on Funding of Political Parties in Walecki 2007: 87)

<sup>68</sup><http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finances>

## **Co se týče auditů, osvědčené postupy, které zjednoduší práci vymáhacího orgánu, jsou tedy následující:**

- Právo provádět audit jak standardního financování politických stran, tak financování volebních kampaní
- Provádění auditů darů, půjček i účetnictví, a to jak interně, tak nezávislou externí agenturou
- Zavedení legislativního zákazu poskytování firemních darů, příspěvků v hotovosti a anonymního dárčovství; stanovení limitu na výši příspěvků
- Zahraniční dary je vhodné omezit nebo zcela zakázat
- Zavést institut jediné osoby zodpovědné za podávání prohlášení a zpráv o stavu financí politické strany a kandidáta
- Mít jasná pravidla rozlišující mezi členskými příspěvky a dary (omezení výše a transparentní vykazování)
- Regulovat, jaké typy nepeněžních příspěvků jsou povoleny a v jakém rozsahu mají být vykazovány
- Zveřejňovat audity
- Zveřejňovat informace o dárcích a darovaných částkách (měly by existovat rozumné limity pro dary, které musí být vykazovány spolu s osobními údaji dárce)
- Sepisovat závěry vyšetřování vymáhacího orgánu (analyzovat metody financování a ne jenom kontrolovat, že čísla sedí)
- Zprávy by měly obsahovat příjmy a výdaje i aktiva a pasiva celé stranické organizace na všech úrovních (státní a federální ústředí)
- Úměrné a flexibilní sankce
- Vymáhací orgán by měl mít nezávislost, dostatečné zdroje i pravomoci pro provádění dozoru a vyšetřování i uvalování sankcí



### 3) PORADENSTVÍ A ŠKOLENÍ

Politickým stranám i kandidátům pomáhají specifické typy aktivit, jejichž cílem je podpořit dodržování právních norem (vzdělávání, školení, podpůrné služby, jako jsou telefonní linky a příručky, morální i materiální pobídky). Takový postup se údajně podporuje ve Spojených státech, v Evropě jsou ale podle zpráv GRECO podobné snahy ve většině zemí nedostatečné. (Austin & Tjernström 2003: 147) Pokyny OSCE k financování politických stran (2011) se snaží poskytnout návod, který politickým stranám pomůže řešit otázky jejich financování. Kromě toho GRECO také sepisuje a zveřejňuje zprávy o situaci a vývoji financování politických stran v jednotlivých zemích EU a dává návrhy ke zlepšení. Takové pokyny a možnosti školení existují ve Velké Británii a v Irsku. O nich pojednává následující text.

Britská Volební komise nabízí **politickým stranám, kandidátům, agentům a členům kampaní pokyny a informační materiály** k tématu soukromých darů a jak je vykazovat. Kromě toho komise provozuje také **telefonní linku, webové stránky a webové semináře, které informují kandidáty o tom, jak lépe vykazovat své financování**, dary, výdaje a půjčky. Volební komise se řídí **dokumentem zásad pro vymáhání zákona**. Tento dokument definuje dozorcí, vyšetřovací i sankční složky role regulátora při kontrole výkazů (jak bylo uvedeno výše). (Volební komise 2010: 2) Mezi ně patří i stručný úvod informující o tom, jaká je role registrované strany a hospodářů účetních jednotek, a pokyny k tomu, jak spravovat dary a půjčky. Komise také zveřejňuje vysvětlení ke konkrétním aspektům své regulační role, včetně toho, jak nakládá s podanými oznámeními a jak zveřejňuje informace o své práci. (EC 2010: 2) Snaží se **zasahovat pouze tehdy, pokud je to nutné, a to přiměřeným způsobem**. Aby bylo zajištěno dodržování standardů, **probíhá monitorování rutinně**. Komise může uplatnit své **vyšetřovací pravomoci** (vyžadovat dokumenty, informace nebo se účastnit rozhovorů) vůči jakémukoliv jednotlivci či organizaci, pokud se odůvodněně domnívá, že došlo k porušení zákona o financování politických stran a voleb. (EC 2010: 4)

Irský vymáhací orgán (Komise pro dodržování standardů) kromě toho disponuje sadou pokynů pro politické strany, kandidáty, veřejné činitele, volební kampaně, státní financování a dary<sup>69</sup>. Irská komise publikovala řadu dokumentů pro různé typy veřejných činitelů, které jim pomáhají vykazovat jejich finanční situaci a informují je o tom, co je nelegálním darem. Tyto postupy je možné adaptovat i v ostatních zemích pro předcházení chybám ve výkazech, což v konečném důsledku zjednodušuje práci vymáhacího orgánu. Orgány pro vymáhání by také měly dodržovat jasná pravidla (pokyny), jež by v rámci transparentnosti měly být zveřejňovány online.

#### Osvědčenými postupy z hlediska poradenství a školení jsou:

- Pokyny a informační materiály pro politické strany, kandidáty, agenty a členy kampaně, jež jim pomáhají řádně vykazovat příjmy a výdaje
- Školení organizovaná vymáhacím orgánem, která vysvětlují, jak vykazovat příjmy a výdaje
- Zveřejňování užitečného materiálu online, existence telefonních linek
- Členům orgánu jsou k dispozici srovnávací analýzy osvědčených postupů (např. zprávy GRECO)

<sup>69</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/>

#### 4) TRANSPARENTNOST A ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ

Hlavním důvodem, proč by měly politické strany vykazovat své příjmy a výdaje, je to, že by financování politických stran mělo být tématem veřejné diskuze. Tato veřejná diskuze by podle očekávání měla vést k pečlivějšímu výběru dárců a zodpovědnějšímu využívání financí. Podpora publicity vyžaduje, aby byly zprávy jednotlivých stran snadno dostupné pro veřejnost a média. Agenturám takový stav dává příležitost monitorovat finanční aktivity a upozorňovat na nesrovnalosti. (Austin & Tjernström 2003: 148)

Většina evropských zemí neposkytuje dostatek informací pro veřejnou diskuzi ani v nich neexistuje monitorování ze strany agentur, jehož cílem je podpora kritické práce s informacemi. Přesto ale Německo, Velká Británie, Litva a Estonsko zavedly online systémy, v nichž jsou zveřejňovány informace o finanční aktivitě politických stran (a to čtvrtletně ve Velké Británii a Estonsku, každoročně v Německu a v Litvě a při každé volební kampani – všude kromě Německa). Tento online systém má v Německu jenom velmi základní podobu – příslušné informace jsou zde zveřejňovány jako pdf soubory pro každý rok, jež obsahují údaje o všech stranách a různých typech příjmů a výdajů. V těchto dokumentech je poměrně obtížné hledat konkrétní údaje, nicméně mají logickou strukturu a jejich rozdělení příjmů a výdajů je dostatečně podrobné<sup>70</sup>. Litevská online databáze připomíná tu německou – zveřejňuje pdf soubory, v nichž je těžké vyhledávat konkrétní informace. Britský systém umožňuje vyhledávání informací online, ale není uživatelsky přívětivý; vyhledat přehled financování konkrétní strany během určitého období nebo voleb trvá poměrně dlouho<sup>71</sup>.

Estonská online databáze obsahuje jak náklady na volební kampaně, tak pravidelné čtvrtletní účetní výkazy. Je poměrně jednoduché mezi nimi vyhledat údaje o konkrétní straně i jména dárců. Výdaje jsou ale často obtížně čitelné, protože mezi možnými kategoriemi jsou i „jiné menší výdaje“; kromě toho je neskutečně složité rozlišit mezi členskými příspěvky a dary.

Další funkcí, která zjednodušuje hledání informací v britském systému, je to, že půjčky se vykazují zvlášť. Zveřejňují se jména a adresy věřitelů a podrobnosti o podmínkách půjčky.

Mezi informacemi estonské volební komise poskytovanými online chybí procesní pravidla a postupy, které se používají při kontrole účetnictví. Britské stránky **procesní pravidla zveřejňují** a velmi přehledně uvádějí, jaká jsou práva členů komise. To by mohlo být příkladem pro zveřejňování procesních pravidel, práv a povinností členů komise. I v případě Irsku jsou na internetu uvedena práva a povinnosti vymáhacího orgánu, nicméně struktura stránek Komise je poněkud nepřehledná. To samé platí pro úřad předsedy německého Bundestagu, který výkazy kontroluje. Jeho webové stránky jsou velmi komplikované. Velká Británie je proto se svými stránkami dobrým příkladem, neboť zveřejňuje pravidla pro politické strany, procesní postupy, informace o komisi a jejich pravomocích i finanční výkazy. Estonský systém nabízí dobrý způsob, jak prohlížet jednotlivé zprávy podle kategorií; britský model je trochu komplikovaný, i když umožňuje vyhledávání podle určitých klíčových slov.

V Irsku jsou zprávy a roční analýzy publikovány online, nicméně jenom jako textové soubory, v nichž je hledání konkrétních údajů složité. Webové stránky komise ovšem poskytují poměrně podrobný přehled financování stran, kandidátů a volebních kampaní.

Irský vymáhací orgán (Komise pro dodržování standardů) publikuje každoroční zprávu o vývoji regulací financování politických stran, své činnosti a stížnostech, které byly v průběhu roku šetřeny. To je velmi dobrá praxe, protože se zde objevuje shrnutí nejvíce relevantních případů a přehled financování stran v průběhu roku. Podobná analýza se provádí také v Litvě.

Vedle online výkazů se finanční zprávy zveřejňují také v parlamentních novinách. Příkladem může být Německo, Rakousko, Francie, Itálie a Portugalsko. (Austin & Tjernström 2003: 148)

<sup>70</sup> <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>

<sup>71</sup> <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>

## Osvědčené postupy v oblasti transparentnosti a zveřejňování informací:

- Publikování zpráv online a v parlamentních novinách
- Online databáze by měly být logické a přehledné a obsahovat možnost hledání podle klíčových slov
- Vymáhací orgán by měl také zveřejňovat své procesní postupy
- Zveřejňování pravidelných (čtvrtletních nebo ročních) výkazů financování stran a kampaní
- Orgán pro vymáhání by měl sestavovat a zveřejňovat srovnávací analýzy financování politických stran (problémy, které se vyskytly, nebo ideální stav)
- Spolupráce mezi jednotlivými aktéry (nevládní organizace, média) na otevírání veřejné diskuze o otázkách financování stran

## 5) NEPŘÍMÉ FINANCOVÁNÍ

Kromě přímých subvencí na podporu provozních aktivit, volebních kampaní a práce v parlamentních skupinách mohou politické strany dostávat také různé typy nepeněžních příspěvků a nepřímého financování, jako je například bezplatný vysílací čas v rozhlasu a televizi, snížené poštovné, různé typy daňových úlev nebo například využívání veřejných zasedacích místností zdarma. Tento typ veřejné podpory, i když má nepřímou formu, pomáhá stranám vykonávat jejich činnost a poskytuje podporu jejich základních funkcí v demokratickém státě. (van Biezen, 2003: 39).

### BEZPLATNÝ VYSÍLACÍ ČAS A PŘÍSTUP K MÉDIÍM

Bezplatný vysílací čas a přístup k médiím patří k nejčastějším rysům moderních volebních kampaní. V tomto systému je politickým stranám zdarma přidělován čas, během něž mohou v televizi a rozhlasu vysílat svá sdělení. Vzhledem k tomu, jak zásadní vliv má televize jako médium politické komunikace, je tento „bezplatný čas“ klíčovou nepeněžní výhodou, jejíž komerční hodnotu je velmi obtížné vypočítat. Způsoby a principy pro přidělování vysílacího času jsou obvykle podobné systému přímého financování – buď dostanou všechny politické strany přidělen stejný objem času, nebo se mezi ně rozdělí podle výsledků předchozích parlamentních voleb. Aby strana splnila požadavky na poskytování tohoto typu podpory, musí získat určitý minimální počet hlasů a / nebo kandidovat v určitém počtu obvodů. (van Biezen, 2003: 40)

### DAŇOVÉ ÚLEVY

Obvyklým způsobem, jak podporovat soukromé dary politickým stranám, je buď je osvobodit od daně, nebo umožnit jejich odečtení z daní. Daňové úlevy na dary a členské příspěvky jsou smíšeným typem financování, protože podporují soukromé financování prostřednictvím veřejných peněz. Základním prvkem tohoto typu financování je to, že státní pokladna takové dary (zcela nebo částečně) dotuje tím, že odpouští daně, jež by jí jinak z těchto financí náležely. **Aby bylo zajištěno, že systém neznevýhodňuje bohaté dárcy, měly by se daňové úlevy vztahovat jenom na dary malé nebo střední hodnoty.** (van Biezen, 2003: 41)

Systém daňových úlev, v němž jsou dary politickým stranám odčitatelné z daní, snižuje daňovou zátěž dárce v závislosti na míře jeho zdanění. Relativní daňová výhoda je zde proto výraznější pro dárce s vyššími příjmy. To může být problémem z hlediska rovnosti příležitostí politických stran. Z tohoto důvodu německý Bundesverfassungsgericht (Ústavní soud) v roce 1958 rozhodl, že rovnoměrné daňové zvýhodnění pro všechny strany a dárce je protiústavní, protože poskytuje neúměrně vyšší výhody dárce s vyššími příjmy. (van Biezen, 2003: 41).

### STRANICKÁ DAŇ

Kontroverznější formou nepřímého financování jsou příspěvky od poslanců, které se někdy nazývají „stranickou daní“. V rámci této formy financování poslanci splácejí určitou část svého platu straně, kterou zastupují. Stranické

daně a zejména příspěvky volených zástupců jsou v evropských zemích běžné. V tomto systému může kolovat velké množství peněz a může představovat významný zdroj příjmů některých stran (například v Rumunsku a Polsku). (van Biezen, 2003: 42) Tento typ financování je někdy považován za soukromé dárcovství, ale je pravděpodobně lepší jej vnímat jako nepřímou (a podle některých názorů skrytou) podobu veřejného financování. To zvláště platí v případech, kdy jsou příspěvky splácené poslanci svým stranám povinné. (van Biezen, 2003: 43).

Je možné se ptát, zda takový systém porušuje právní nařízení některých zemí, například Německa, jehož ústava uvádí, že nezávislost poslanců je zajištěna vyplácením adekvátní mzdy. Pokud poslanci odvádějí významnou část těchto peněz své straně, mohlo by z toho vyplývat, že je ohrožena jejich nezávislost. Také by to mohlo znamenat, že jejich plat je výrazně vyšší, než je nezbytně nutné. (van Biezen, 2003: 43) Z tohoto důvodu **bylo efektivním nástrojem pro předcházení ovlivňování volených činitelů zavedení stropu na členské poplatky a příspěvky.**

**Osvědčené postupy regulace nepřímého financování politických stran by se tedy daly shrnout takto:**

- Poskytovat (všem stranám) zdarma určitý omezený vysílací čas (televize, rozhlas) a prostor na billboardech (v České republice již funguje)
- Aby bylo zajištěno, že systém neznevýhodňuje bohaté dárce, uplatňovat daňové úlevy jenom na dary malé nebo střední hodnoty
- Měl by existovat strop pro členské poplatky a příspěvky, aby se předešlo ovlivňování politiků

## 6) POLITICKÁ KULTURA

Je pozoruhodné, že ve skandinávských zemích v oblasti financování politických stran existuje jenom velmi málo regulací a vymáhacích mechanismů. Například ve Švédsku je veřejné financování regulováno jenom částečně – peněžní prostředky lze straně přidělit až poté, co vydá roční finanční zprávu. Soukromé financování (dary, členské příspěvky, půjčky, publikace, loterie, příjem z majetku nebo jiných obchodních činností) není regulováno vůbec a výdaje na volební kampaně nejsou omezeny. Politické strany nemají povinnost zveřejňovat žádné informace o svém hospodaření. (Zpráva OBSE o Švédsku, 2010: 8) O skandinávských zemích se obecně soudí, že v nich je v posledních dvou desetiletích korupce politických stran na menší míře než v Itálii, Francii nebo Portugalsku. (Sousa, 2005: 6) To lze vysvětlit silnou liberální tradicí, podle níž by měly v politických stranách existovat standardy pro poctivost a bezúhonnost jejich členů a v níž se v politické společnosti dodržují obecně akceptovaná pravidla hry. Stejná obecná pravidla se vztahují i na finanční otázky. (Zpráva OBSE o Švédsku, 2010: 8–9)

Ve Švédsku je financování stran regulováno neformálně, a to tak, že všech sedm parlamentních stran podepsalo dobrovolnou společnou dohodu o tom, že účetnictví příjmů stran bude co nejtransparentnější. Konkrétně se zde strany zavazují, že (i) příspěvky od právnických osob budou uvedeny se jménem dárce a částkou, (ii) počet soukromých příspěvků a jejich celková výše mají být zveřejňovány, (iii) závěrečné zprávy stran by měly být veřejně dostupné a (iv) účetní politických stran by se měli shodnout na jednotných postupech. Tato společná dohoda neobsahuje žádné sankce za porušení jednotlivých ustanovení. (Zpráva OBSE o Švédsku, 2010: 8) **Švédsko je proto dobrým příkladem toho, jak mohou politické strany regulovat samy sebe a zvyšovat tak transparentnost a s ní i důvěru veřejnosti.** Prosazování tohoto typu politické kultury je dlouhodobý proces, který je jen těžko realizovatelný prostřednictvím zákonů, protože vychází z dlouhodobých hodnot a celkové kultury země. I ve Finsku, které se obecně považuje za nezkorumpovaný stát, se v roce 2007 vyskytl skandál s financováním politických stran. Během parlamentních voleb v roce 2007 zde bylo využíváno financování ze soukromých společností, které nebylo plně vykázáno. (Helsingin Sanomat, 18. 5. 2008) Ukazuje se tedy, že i ve zdánlivě dobře zavedených stranických systémech může dojít k problémům v otázkách transparentnosti financí. Seberegulace funguje pouze tehdy, pokud všechny strany dodržují stejné etické normy. To znamená, že obecně je potřeba spíše regulace a vymáhací mechanismy a že seberegulace není vždy tou nejlepší volbou.

## BIBLIOGRAFIE

Austin, R. & Tjernström, M. eds. (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Handbook Series, Stockholm

Volební komise (EC) (2010). *Enforcement Policy*,  
[http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf)

GRECO (Rada Evropy) (2007–...) Third Evaluation Round EU Countries Evaluation Reports on Transparency of Party Funding (Theme II), Štrasburk, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp)

GRECO (Rada Evropy) (2008). *Evaluation Report on UK on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, Štrasburk

GRECO (Rada Evropy) (2009). *Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, Štrasburk

GRECO (Rada Evropy) (2009). *Evaluation Report on Ireland on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, Štrasburk

Helsingin Sanomat (2008). Election financiers: Did the ministers and others know whose money they were getting? Publikováno 18. 5. 2008:  
<http://www.hs.fi/english/article/Election+financiers+/1135236506359>

OBSE Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR)(2010). *Guidelines on Political Party Regulation*, Varšava-Štrasburk

Zpráva OBSE o Švédsku (2010). *Sweden: General Elections 19 September 2010*. Varšava

Smilov, D. (2007). *Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe* in Smilov, D. & Toplak, J. (eds.) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: the Transition Period*, Ashgate Publishing

Sousa, Luis de (2005). *Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability*, Paper prepared for the international conference *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America*, ISCTE, Lisabon, 19–20. května

Transparency International (TI) (2012). *Regional Policy Paper #2, Political Party Integrity: More Accountable, More Democratic*

Walecki, M. (2007). *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*. In IFES, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* (pp. 75–93).

Van Biezen, I. (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe Publishing

# SROVNÁVACÍ ANALÝZA FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ZEMÍCH V4 + ESTONSKU

## HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

- Ačkoliv se právní rámce jednotlivých států od sebe výrazně liší, každý z nich povoluje smíšené financování ze soukromých i veřejných prostředků. Veřejná finanční podpora je většinou vázána na překročení určitého procenta hlasů získaných ve volbách.
- Každá ze sledovaných zemí se potýká s problémy ve financování politických stran i volebních kampaní. Příkladem je zejména Maďarsko a Polsko, kde je běžné, že politické strany zahajují své kampaně ještě před jejich oficiálním vyhlášením. Prostředky utracené za tyto předběžné kampaně neprocházejí žádným auditem. Česká republika nemá žádná pravidla pro volební kampaně kromě kampaní v prezidentských volbách.
- Česká republika nedisponuje dostatečnými regulačními nástroji, které by zamezily vysokým darům od jednoho anonymního soukromého dárcce. Regulace v ostatních zemích obsahují různé úrovně limitů a jejich pravidla jsou přísnější.
- Česká republika je velmi slabá také v oblasti auditů a institucionálních kontrolních mechanismů, protože dozor je zde v rukou samotných politiků a audit provádějí soukromí auditoři, kteří jsou přímo najímáni politickými stranami. Ostatní země mají lepší kontrolní mechanismy, jako jsou například centralizované dohledové orgány nebo omezený výběr auditorů.
- Tyto centralizované dohledové orgány ale mají různou míru nezávislosti. Polskou Státní volební komisí je možné považovat za nejvíce nezávislou z těchto institucí. Bohužel část polské politické scény se po posledních místních volbách v roce 2014 pokusila výrazně její pozici podkopat.
- Díky nezávislosti Státní volební komise je Polsko jedinou zemí, kde jsou na parlamentní strany, které nedodrží požadavky zákona, uvalovány přísné sankce. V ostatních zemích sankce sice existují, ale používají se jenom velmi vzácně, popřípadě vůbec, jako například v České republice a v Maďarsku, nebo pouze proti neparlamentním stranám, jako je tomu na Slovensku.
- Estonsko je nutné vyzdvihnout jako zemi s nejefektivnějším mechanismem pro vykazování majetku politických stran. Finanční zprávy i majetková prohlášení zde musí být zveřejňovány každé čtvrtletí, a to ve strojově čitelném formátu a online. Ostatní země používají systémy, které jsou mnohem méně uživatelsky přívětivé a (často úmyslně) méně transparentní.
- Poradenství v oblasti financování politických stran je ve všech zemích na nedostatečné úrovni. Každá z těchto zemí by vytvoření takových pokynů měla zvážit v rámci snahy poskytovat politickým stranám i občanům vhodné poradenství.

## PRÁVNÍ RÁMEC

Na české politické strany se vztahuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Tento zákon definuje požadavky pro zakládání politických stran a reguluje další základní mechanismy jejich fungování včetně financování a hospodaření. Vedle něj existuje celá řada zákonů pro jednotlivé typy voleb, které stanovují pravidla pro technické aspekty volebních postupů i výši příspěvků, jež stranám na pokrytí volebních výdajů vyplácí stát. Politická práva a svobody dále zaručuje česká ústava. V tomto ohledu je zajímavé, že žádná z uvedených regulací neobsahuje definici politické strany nebo hnutí. Politické strany a hnutí jsou v principu právnické osoby (sdružení).

V Maďarsku definuje základní podmínky zakládání a provozu politických stran ústava. Podrobná pravidla jejich provozu a finančního řízení reguluje základní zákon č. XXXIII z roku 1989.

V Polsku se financování politických stran a volebních kampaní řídí převážně dvěma zákony. Financování politických stran je regulováno zákonem o politických stranách z 27. července 1997, který prošel rozsáhlou novelizací v roce 2001. Na financování kampaní se vztahuje volební zákon přijatý 5. ledna 2011. Volební zákon je komplexním zákonem vztahujícím se na všechny typy voleb a všechny formáty volebních kampaní.

Slovenské politické strany se řídí zákonem č. 85/2005, zákonem č. 180/2014, o podmínkách výkonu volebního práva, a zákonem č. 181/2014, o volebních kampaních, který zároveň novelizuje zákon č. 85/2005. Podobně jako zákony ostatních srovnávaných zemí i tyto předpisy definují mechanismus zřizování, provozu, hospodaření a financování politických stran. Nová legislativa sjednocuje pravidla pro všechny typy voleb a volebních kampaní. Základní ustanovení svobody sdružování jsou dána slovenskou ústavou.

V Estonsku mají právo vést volební kampaně tři typy subjektů – politické strany, jednotliví kandidáti a volební koalice. Výjimkou jsou volby do estonského parlamentu (Riigikogu), v nichž mohou kandidovat pouze strany a jednotliví kandidáti. Ve volbách do místní samosprávy mohou kandidovat volební koalice sestavené z občanů Estonska nebo EU, kteří mají právo v těchto volbách volit. Volební koalice nejsou právnickými osobami. Financování politických stran reguluje zákon o politických stranách, zákon o volbách do Riigikogu a zákon o volbách do místních samosprávných rad.

## FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN

Česká legislativa povoluje politickým stranám systém smíšeného financování, tedy z veřejných i soukromých zdrojů. Veřejné financování má podobu přímé finanční podpory ze strany státu, jako je například příspěvek na činnost, který sestává z pevné složky a příspěvku na mandát a je vyplácen, pokud daná strana nebo hnutí získá více než 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Vedle něj existuje také *příspěvek na úhradu volebních nákladů*, který se vyplácí stranám a hnutím, jež v těchto volbách získají 1,5 % hlasů. Vedle toho strany dostávají také nepřímou státní podporu v podobě bezplatného vysílacího času v rozhlasu a televizi a prostoru pro volební plakáty v obcích po dobu trvání volební kampaně do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu nebo do úřadu prezidenta republiky. Čas a prostor je mezi všichni účastníky rozdělen rovnoměrně.

V posledních letech dosahoval podle oficiální analýzy Ministerstva vnitra ČR podíl veřejných zdrojů na financování politických stran a hnutí v České republice 45–80 %<sup>72</sup>.

Mezi soukromé zdroje se počítají i členské příspěvky, které jsou často zaměňovány s dary od členů strany, protože zákon neposkytuje žádnou definici členských příspěvků jako takových. Kromě toho se jako zdroj příjmů objevují také dary a dědictví. Česká analýza zmiňuje, že dárci musí být identifikováni pouze tehdy, pokud darují více než 50 000 Kč (cca 1 820 EUR), což často vede k dělení darů těsně pod touto hranicí a k odeslání několika

<sup>72</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/transparentni-financovani-politickyh-stran-jake-zmeny-jsou-potreba.aspx> [citováno dne 2015-02-18]

různými i fiktivními osobami, ačkoliv skutečný zdroj peněz je pouze jeden a zůstává skrytý. Dary nefinanční povahy nejsou nijak regulovány. Vedle toho existují i další typy příjmů, například z pronájmu a prodeje movitého i nemovitého majetku, obchodních aktivit ostatních právnických osob, z půjček a úvěrů atd. Obecně vzato jsou pravidla pro soukromé financování politických stran v České republice poměrně vágní a často v nich chybí klíčové definice konkrétních typů financování.

České zákony nestanovují žádné limity na volební kampaně ani povinnost vést zvláštní volební účet. Politické strany a hnutí nemají žádné jiné povinnosti než ty, které ukládá obecný zákon o účetnictví. Strany nemají povinnost vést oddělené účty pro svou činnost a pro volební kampaně. Odlišná pravidla platí pro prezidentské volby, u nichž regulace stanovují jak povinné transparentní volební účty, tak limity pro financování.

Maďarské politické strany mohou získávat peníze z veřejných i soukromých zdrojů. Veřejné financování zahrnuje čtvrtletní příspěvek ze státního rozpočtu pro politické strany, které obdržely více než jedno procento hlasů v celostátních volbách, jehož výše se především odvíjí od počtu získaných hlasů. Kromě toho obsahuje také měsíční příspěvek z rozpočtu Úřadu národního shromáždění určený na provozní výdaje parlamentního klubu politických stran; tento příspěvek obsahuje jak pevnou složku, tak variabilní část závislou na velikosti daného parlamentního klubu. Systém nepřímého veřejného financování je podobný tomu českému a projevuje se jako bezplatný vysílací čas ve veřejnoprávních médiích pro všechny politické strany. Soukromé financování zahrnuje členské příspěvky, dary od společností a jiných právnických osob, dary fyzických osob a příjmy z obchodních aktivit a dalších zdrojů, jako například bankovních úvěrů.

Financování politických kampaní v Maďarsku se považuje za velmi problematické. Dříve nesměly politické strany utratit více než 1 milion HUF (cca 3 260 EUR) na jednoho kandidáta, maximálně pak 400 milionů HUF (cca 1,3 milionů EUR), pokud strana nominovala maximální možný počet kandidátů. V roce 2014 byly tyto limity zvýšeny na 5 milionů HUF (cca 16 300 EUR) a 600 milionů HUF (cca 1,95 milionů EUR). Analýza zmiňuje, že ačkoliv politické strany ve svých zprávách tvrdí, že výdaje na jejich volební kampaně se držely pod zákonem stanoveným limitem, nikdo jim nevěří. Problémem je to, že politické strany nemusí povinně vykazovat výdaje na volební propagaci učiněné mezi dnem, kdy jsou volby vyhlášeny (nejméně 72 dní před volbami), a dnem, kdy jsou nominováni kandidáti (obvykle 20–25 dní před volbami). Ačkoliv je zjevné, že politické strany v této době za takovou volební propagaci utrácejí, nemají ze zákona žádnou povinnost vykazovat jakékoliv výdaje, které učinily před nominováním kandidátů.

Polské strany získávají své finance podobným způsobem jako ty české, tedy kombinací veřejného a soukromého financování. První zmíněný způsob ovšem jednoznačně převažuje, neboť veřejné prostředky představují více než 80 % příjmů polských politických stran. Veřejné financování zde má rovněž formu příspěvků stranám, které získají více než 3 % hlasů, a příspěvku na výdaje na volební kampaně, pokud je z dané strany zvolen alespoň jeden poslanec nebo senátor do polského či evropského parlamentu. Významným zdrojem soukromého financování jsou dary. Soukromé dary jsou silně regulovány a mohou je stranám poskytovat pouze polští občané, kteří mají v Polsku své trvalé bydliště. Zákon zároveň stanovuje limit na roční příspěvky od jedné osoby (v roce 2014 to bylo 25 200 PLN, tedy cca 6 000 EUR). Politické strany mohou své prostředky shromažďovat pouze na bankovních účtech; jedinou výjimkou jsou členské příspěvky, které je možné ukládat v hotovosti, pokud výše jednoho příspěvku nepřesahuje částku 375 EUR. Kromě již zmíněných zdrojů mohou politické strany vlastnit prostředky pocházející z dědictví nebo výnosu z majetku, úroků, obchodování s dluhopisy atd. Polským politickým stranám je umožněno vzít si půjčku, přičemž ale platí určitá omezení, jejichž cílem je zamezit rizikům manipulace se zástavou úvěru. Půjčky stranám tak mohou poskytovat výhradně fyzické osoby. V praxi může snadno docházet k obcházení zákona, kdy jakákoli fyzická osoba neoficiálně převezme záruku za půjčku poskytnutou například na financování kampaně a/nebo tuto půjčku po volbách splatí, aniž by zákon dával nějaké možnosti ověření skutečného věřitele. Podobně jako v ostatních zemích se ani v Polsku nesmí politické strany přímo účastnit podnikatelských aktivit.



Slovenský systém financování politických stran je rovněž velmi podobný české i polské variantě. Veřejné financování má podobu příspěvků za získané hlasy (kde prahovou hodnotou jsou 3 %). Strany, které tuto hranici překročí, obdrží příspěvek na provoz a příspěvek na každý získaný mandát. Zákon č. 181/2014 stanovuje limity na výdaje ve volebních kampaních s cílem zajistit stejné podmínky pro všechny kandidáty a všechny politické strany. Do financí určených na volební kampaně se zahrnují i výdaje politických stran nebo kandidátů učiněné 180 dní před ohlášeným dnem voleb. Na volební kampaně do parlamentu a Evropského parlamentu nesmí politické strany utratit více než 3 miliony EUR. Prezidentský kandidát nebude moci podle plánované novelizace zákona utratit za kampaň v obou volebních kolech dohromady více než 500 000 EUR (aktuální limit je 132 775 EUR).

Možnosti soukromých zdrojů jsou podobné jako v ostatních zemích. Stojí ale za zmínku, že slovenské politické strany mají povinnost každoročně zveřejňovat seznam dárců na svých webových stránkách. Politické strany i kandidáti mají také povinnost vést pro každé volby samostatné transparentní účty. Informace o transparentních účtech by měly být aktivně publikované a dostupné veřejnosti. Kromě toho strany musí vést účetnictví svých výdajů na kampaně a sestavit průběžnou zprávu o financování voleb. Tato zpráva by měla být zveřejněna nejpozději 21 dní před dnem voleb. Konečná zpráva o financování voleb pak musí být zveřejněna nejpozději 30 dní po dni voleb. Kromě toho mají všechny politické strany povinnost zpřístupňovat každoroční finanční výkazy, které zahrnují i hospodaření ve volebních kampaních, a to v souladu se zákony č. 85/2005 a 181/2014. Nová legislativa definuje přísnější pravidla a mechanismy pro dokládání soukromých příspěvků (darů i hmotné podpory) a rozšiřuje sankce za jejich porušení.

Ačkoliv se v Estonsku některých voleb mohou účastnit nezávislí kandidáti nebo volební koalice, ani jeden z těchto typů subjektů nemá nárok na finanční příspěvky z veřejných zdrojů. Veřejná podpora je tak k dispozici pouze politickým stranám. V nedávné době prošel příslušný zákon novelizací, která by měla zajistit větší spravedlnost pro strany, jež překročily stanovenou prahovou hodnotu pro nárok na příspěvky (2 % hlasů), ale nezískaly žádné křeslo v parlamentu (tj. obdržely méně než 5 % hlasů). Výše příspěvku je díky této novelizaci progresivnější.

Soukromé zdroje financování zahrnují členské příspěvky, transakce s majetkem strany a úvěry. Dary politickým stranám jsou regulovány a zákon zakazuje jak anonymní dárcovství, tak dary od právnických osob. Kromě toho platí zákaz poskytovat politickým stranám služby či zboží nebo na ně převádět určitá práva bezplatně a/nebo s nadměrnými slevami, pokud není jejich poskytování za normálních okolností také bezplatné. Na dárcovství ze strany fyzických osob se v Estonsku nevztahovala žádná omezení. Kromě toho neexistoval žádný limit ani na výši prostředků, které mohly strany celkem získat prostřednictvím darů nebo příspěvků na kampaň. Až do novelizace zákona v dubnu 2014 dokonce nebyly nijak omezeny ani dary v hotovosti. Aktuální limit na hotovostní dary je 1 200 EUR na jednoho dárce a rok, což je pořád výrazně více než v ostatních srovnávaných státech. Všechny dary poskytnuté v hotovosti musí být okamžitě zapsány.

## **INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY**

České politické strany a hnutí mají ze zákona povinnost každý rok k 1. dubnu podat svou výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně. Kromě účetního přehledu, zprávy auditora a soupisu celkových příjmů musí strany předložit také přehled darů a dárců včetně členů, jejichž celkové roční členské příspěvky překročily 50 000 Kč (zhruba 1 820 EUR). Případné chyby a konzistentnost informací v těchto výkazech ověřuje Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Tento Kontrolní výbor sestává z 15 poslanců, tajemníka a dvou asistentů a jeho úkolem je informovat příslušný finanční úřad o zjištěných případech porušení ustanovení o dárcovství. Podle zpráv GRECO a informací Generálního finančního ředitelství ovšem žádný takový případ dosud zaznamenán nebyl. Výbor by měl také vyšetřovat podněty ze strany veřejnosti nebo médií poukazující na chyby v podaných výkazech, k čemuž však také v praxi dosud nedošlo. Kontrolní moc výboru je proto diskutabilní a pravděpodobně pouze formální. Výroční finanční zprávy jsou pak odesílány ministerstvu financí. Je důležité zdůraznit, že není

povinné podávat samostatné zprávy pro volební kampaně a pro ostatní výdaje strany. Problematické je také vyjádření auditora k výroční zprávě, neboť politické strany či hnutí si za tímto účelem najímají vlastní soukromé auditory (a neexistuje zde tedy žádná vnější kontrola). Na jednání auditorů se také nevztahují žádná pravidla. To znamená, že to jsou soukromí auditoři, a nikoliv Kontrolní výbor, kdo má přístup k účetním výkazům politické strany nebo hnutí. Finanční úřady a policie se do případu zapojují pouze v případě daňové kontroly nebo podezření ze spáchání trestného činu. Podle GRECO ale za posledních pět let neproběhla daňová kontrola ani u jedné z politických stran. Povinnost provést audit se vztahuje jen na účetní závěrky a coby kontrolní mechanismus se v praxi ukazuje jako nedostatečný, neboť se nejedná o hloubkový audit a nedochází k ověřování věcné správnosti.

Dohled nad hospodařením politických stran a hnutí tak provádějí především média a neziskový sektor. Analýza dochází k závěru, že institucionální kontrolní mechanismus neplní svou roli, a ačkoliv vládní protikorupční strategie uvádí, že finanční kontrola politických stran a hnutí je nedostatečná, bylo zatím podniknuto jenom velmi málo kroků pro to, aby se stávající neutěšený stav zlepšil.

V Maďarsku na rozdíl od České republiky neprovádějí audit politických stran soukromí auditoři. Tuto roli místo nich plní Státní auditní úřad (SAÚ). Zodpovědností SAÚ je kontrola správnosti výročních finančních zpráv politických stran a také dohled nad dodržěním zákona o účetnictví a finančním hospodaření. Ve svých zprávách SAÚ kritizuje zákony upravující financování politických stran, neboť neposkytují dostatečně jasná pravidla, a jednotlivé strany tak sestavují výkazy v souladu s vlastními interními účetními zásadami, v důsledku čehož není možné je mezi sebou efektivně srovnávat ani sestavovat přehledy. SAÚ pravidelně upozorňuje na četné nedostatky ve finančním hospodaření stran. Tyto nedostatky mohou být i poměrně závažné, ale v podstatě není možné za ně uvalovat sankce, protože výběr nástrojů, které má SAÚ k dispozici, je velmi omezený. SAÚ tak například nemá možnost zahájit vyšetřování kampaní s nadměrnými výdaji pouze na základě odhadů, zpráv v médiích nebo nepodložených informací. SAÚ může provádět audit výlučně u dokumentů zaslaných jednotlivými politickými stranami. A protože pro politické strany neexistuje žádná reálná motivace vykazovat své skutečné výdaje na kampaň, není nijak překvapivé, že SAÚ na základě omezeného souboru dat, který má k dispozici, většinou dochází k závěru, že jednotlivé strany dodržely zákonem povolený limit. Legislativa spravující financování politických kampaní byla ale v roce 2014 novelizována zavedením realističtějších limitů na výdaje na kandidáta. Řada zásadních problémů, jako jsou omezené pravomoci SAÚ, ovšem zůstává beze změny.

V Polsku reguluje financování politických stran nezávislá Státní volební komise (SVK). Tento kontrolní úřad je ustanoven volebním zákonem a sestává ze tří soudců Ústavního soudu, tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Tyto soudce jmenuje prezident republiky. Vedle SVK volební zákon ustanovuje také Národní volební úřad jako pomocnou instituci poskytující administrativní podporu.

SVK má v zásadě velmi dobrou pověst a je považována za nezávislou instituci, která má ale vzhledem k úrovni své zodpovědnosti omezené lidské zdroje. Tuto pozitivní reputaci ale poněkud poškodily poslední místní volby v roce 2014, během nichž SVK provedla několik chyb a částí polské politické scény proběhla výrazná snaha podkopat její pozici. Politické strany odesílají každý rok k 31. březnu své finanční zprávy Národnímu volebnímu úřadu. Tyto zprávy musí být doprovázeny vyjádřením a zprávou auditora. Tohoto auditora vybírá SVK. Náklady na sestavení vyjádření auditora i celé zprávy hradí Národní volební úřad. SVK pak výkazy zveřejňuje v polském Oficiálním věstníku. Finanční zprávy stran lze buď přijmout bez výhrad, nebo může SVK upozornit na jejich nedostatky, či je zcela zamítnout. Pokud SVK zprávu strany zamítne a Nejvyšší soud toto rozhodnutí potvrdí, může být dané politické straně odňat veřejný finanční příspěvek po dobu až 3 let. Polská analýza uvádí, že politické strany tyto zákony a pravidla většinou dodržují. Navzdory tomu se však objevilo i několik významných případů, v nichž polské strany rozhodnutím soudu o veřejný příspěvek přišly nebo tomuto nebezpečí čelily.

Slovenskému systému donedávna chyběl centrální dohledový orgán a institucionální kontrola se tak dělila mezi čtyři úřady. Podobně jako v České republice měl i slovenský parlament svůj Kontrolní výbor, který byl zodpovědný za výroční zprávy a účetnictví politických stran. Střet zájmů vyplývající z toho, že politici mají kontrolovat vlastní finanční zprávy, je zde bohužel zcela zjevný. Zákon č. 180/2014 ustanovuje nezávislý dohledový

orgán, Státní komisi pro volby a kontrolu financování politických stran, a Úřad státní komise při Ministerstvu vnitra. Státní komise má provádět dohled nad volbami, volebními kampaněmi a financováním politických stran<sup>73</sup>. Audit politických stran je ale externí a auditori ze Slovenské komory auditorů jsou vybíráni losem (strany tedy nemohou ovlivnit, kdo bude jejich auditorem). Zákon č. 181/2014 také ustanovuje mechanismus zálohy na audit, který by měl vyřešit případy, v nichž politické strany nemohou zaplatit náklady na audit, a posílit tak nezávislost auditorů. Případy neoprávněného nakládání s veřejnými financemi řeší Správa finanční kontroly na základě podezření nebo v reakci na žádost ministerstva financí. Nejvyšší kontrolní úřad pak ověřuje, že ministerstvo financí poskytuje politickým stranám příspěvky v souladu se zákonem.

Podobně jako v Polsku i v Estonsku existuje jeden dohledový orgán, který se zabývá financováním politických stran i volebních kampaní. Výbor dohledu nad financováním politických stran (dále jen Výbor) je placen ze státního rozpočtu. Výbor sestává ze 7 členů, 3 z nich jsou jmenováni z kanceláře ombudsmana, Národního auditního úřadu a Orgánu pro řízení voleb. Zbývající 4 členy jsou poslanci (po jednom z každé strany; toto číslo se může měnit podle počtu stran zvolených do parlamentu). Estonská analýza ovšem vyjadřuje své pochybnosti k úplné nezávislosti Výboru, protože většina členů jsou zástupci vládních stran. Jelikož usnesení Výboru vyžadují ke schválení většinu hlasů jeho členů, je diskutabilní, zda je jeho povinnost provádět důkladnou kontrolu skutečně vždy dodržována. Dalším problémem Výboru jsou jeho relativně nízké administrativní kapacity. Výbor má jen omezený počet zaměstnanců (jeden poradce a jeden konzultant), a nemůže proto všechny zprávy projít dostatečně pečlivě nebo ověřovat správnost předkládaných informací. Analýza dále poukazuje na to, že neexistuje žádná kontrola původu peněz, které jsou předmětem darů. Výbor rovněž nepřezkoumává, zda výše daru odpovídá příjmům dárce.

Od dubna 2014 mají ale politické strany povinnost pravidelně vykazovat všechny dary také online, což dává příležitost pro kontrolu ze strany veřejnosti. Podobně jsou estonské politické strany povinny prostřednictvím Výboru zveřejňovat online také podrobné výkazy svých výdajů včetně nákladů na kampaně. To dále posiluje dohled i kontrolu ze strany institucí i veřejnosti.

## SANKCE

Pokud české dohledové orgány dojdou k závěru, že je nějaká finanční zpráva neuspokojivá, mají možnost pozastavit činnost politické strany nebo hnutí a následně je i zrušit. Také lze pozastavit vyplácení státních příspěvků nebo uložit pokutu v případech, kdy politická strana nevrátí dary, které přijme v rozporu se zákonem. Stranám či hnutím může být uložena pokuta také v případě, že poruší zákon o účetnictví. Neexistuje nicméně žádný veřejně dostupný záznam o tom, že by taková pokuta kdy byla uvalena, a je proto důvod se domnívat, že žádná politická strana ani hnutí dosud nebyly sankcionovány ať už ze strany finančních úřadů, nebo v důsledku porušení účetních předpisů v hospodaření politických stran či volebních kampaní. Český systém sankcí a institucionálního dohledu proto neplní své role ideálním způsobem. Celkově je kontrola financování politických stran v České republice neuspokojivá.

Maďarské sankce jsou podobné těm českým – jsou mírné a používají se jenom velmi zřídka, pokud vůbec. Sankce lze teoreticky uvalit nebo řízení o uložení sankce zahájit v případě trestných činů či pokud politická strana přijme dar od neoprávněného zdroje. V takovém případě musí strana na pokyn SAÚ do 15 dní splatit částku odpovídající výši neoprávněného daru do státního rozpočtu. Stejná částka je pak odečtena ze státního příspěvku pro danou stranu. Pokud politická strana odmítne spolupracovat, má SAÚ ze zákona právo zahájit soudní řízení. Zákon ale neuvádí, o co může SAÚ žádat ani jaké jsou možnosti soudu z hlediska možného rozhodnutí (tedy nařízení politické straně, aby vyhověla žádosti / oznámení, zrušení nezákonných interních pravidel, uložení pokuty atd.).

V Polsku je za uvalování sankcí politickým stranám, které nepodaly včas zprávu o svém hospodaření, podaly ji neúplnou či porušily zákonná nařízení o soukromém financování, zodpovědná SVK. S ohledem na závažnost

<sup>73</sup> Založení a činnost Státní komise bude bedlivě sledovat organizace Transparency International Slovensko.

takového jednání může politická strana ztratit nárok na státní podporu na období až 3 let a může jí hrozit dokonce ztráta registrace. Tyto sankce jsou velmi závažné a skutečně se v praxi používají, jak ukazuje případ Polské lidové strany, která přišla o nárok na příspěvky, a Palikotova hnutí podpory, jemuž byla zrušena registrace v roce 2011. Aktuálně hrozí odnětí státního příspěvku také Straně sociálně demokratické.

Na Slovensku mohlo ministerstvo financí na základě zákona č. 85/2005 uložit pokutu až 3 319 EUR politickým stranám, které ministerstvu neposkytnou předběžnou nebo závěrečnou zprávu o financování politické kampaně, dále stranám, jež parlamentu nepředloží výroční zprávu o svém hospodaření, nebo stranám, které v daném časovém období nenapraví nedostatky takové zprávy. Zákon č. 181/2014 definuje nové správní sankce. Pokud politická strana nepodá svou výroční zprávu včas, je pokutována 3 500 EUR. Kromě toho byla přijata významnější novelizace týkající se volebních kampaní. Například politické straně, která pokračuje v kampani i po konci období stanoveného zákonem, hrozí pokuta mezi 30 000 a 300 000 EUR; překročí-li strana povolený limit nákladů na volební kampaň v celostátních volbách, může jí být uložena pokuta mezi 10 000 a 100 000 EUR. Slovenská analýza ale zmiňuje, že podle slovenské legislativy nemají právnické osoby trestní zodpovědnost. Politické strany tak nemohou být trestně odpovědné za přestupky v oblasti financování strany. Odstrašující efekt takových sankcí je proto hodnocen jako nedostatečný. Podle analýzy byly v roce 2007 uvaleny sankce na 34 neparlamentních stran a politických hnutí, avšak bez výjimky šlo o sankce za nepodání výroční zprávy.

V Estonsku definuje sankce zákon o politických stranách a proti stranám, které zákonná ustanovení nedodržely, může zakročit Dozorčí výbor. Tento výbor má právo uložit sankce stranám, jež neodevzdaly zprávy o financování kampaní, neposkytly dokumentaci o obdržení darech nebo nevrátily nezákonné dary. Pokuty mohou být uloženy v různé výši podle závažnosti daného jednání. Estonská analýza poukazuje na to, že se od dubna 2014 může osoba, která poskytla dar nelegálně, pokutě vyhnout, pokud o této skutečnosti Výbor písemně informuje ve lhůtě 30 dní. Podobný postup se pro minimalizaci nevhodného jednání používá už jinde a estonská analýza jej považuje za pozitivní krok s potenciálním preventivním účinkem.

## PORADENSTVÍ

V České republice neexistuje orgán nebo instituce, které by zaštiťovaly vzdělávání či metodické vedení v oblasti financování politických stran, volebních kampaní nebo občanského vzdělávání v širším smyslu. Zákonem dané povinnosti, jejichž cílem by mělo být podpoření transparentnosti hospodaření politických stran i odpovědnosti veřejných funkcionářů, jsou značně vágní a jejich aplikace zůstává zcela na výkladu činitelů politických stran samotných. Úroveň poradenství či metodik v oblasti hospodaření politických stran a volebních kampaní je nedostatečná. Tato neinformovanost vede k často pochybným interpretacím volebního zákona, jak ukázaly například poslední prezidentské volby.

Maďarská analýza zmiňuje pokyny ohledně povinností vyplývajících ze zákona o volebních postupech, které vydal SAÚ pro volby v roce 1998 a které se používají dodnes. Samotný SAÚ ale opakovaně zdůrazňuje, že aktuální volební zákony samotné neposkytují politickým stranám dostatečně srozumitelné instrukce, což vede k nesouladům v jejich finančních výkazech. Poradenství pro volené zastupitele tak sice existuje, ale není dostatečné.

Polská Státní volební komise má podle volebního zákona povinnost vykonávat vzdělávací činnost. Taková činnost se však převážně zaměřuje na organizační složku voleb (tedy informování občanů o tom, jak, kde a kdy mohou volit, což zahrnuje také přípravu vzdělávacích materiálů pro širokou veřejnost, jejichž kvalita je ovšem diskutabilní) a poskytuje podporu volebním štábům například informacemi, jak organizovat volební kampaň z formálního hlediska, a vysvětlováním konkrétních otázek, jež jsou aktuální pro danou volební kampaň (například jak by měly vypadat webové stránky volebního štábu a co by měly obsahovat). Vzdělávací

aktivitu tak nezahrnují přímé vzdělávání kandidátů, ale jejich volebních štábů, které jsou informovány o svých zákonných povinnostech před každými volbami. Tyto materiály jsou poskytnuty každému volebnímu štábu po jeho registraci Volební komisí nebo místním volebním komisařstvím.

Na Slovensku vydal parlamentní Výbor pro finance, rozpočet a měnu z vlastní iniciativy pokyny k sestavování výročních zpráv o hospodaření politických stran. Nově založená Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran by měla politickým stranám a kandidátům poskytovat metodologickou pomoc a poradenství k pravidlům financování politických stran a volebních kampaní. Žádné pokyny k tomu, jak vykazovat financování volebních kampaní, dosud neexistují. Stávající situace nevedla k žádnému sjednocení formátu finančních výkazů, v důsledku čehož je obtížné mezi sebou srovnávat financování jednotlivých politických stran. Ani jedna veřejná instituce neorganizuje k hospodaření politických stran žádná školení či metodické semináře.

V Estonsku nejsou příslušné pokyny ještě zcela dokončeny. Byly sice sepsány dílčí technické instrukce pro sestavování a podávání volebních výkazů, ale dosud jsou neúplné. Kromě toho od 1. dubna 2014 existují také nová pravidla, která ještě nevstoupila v platnost. Podle těchto pravidel je Výbor zodpovědný za poskytování poradenství těm politickým stranám, jež v posledních 3 letech měly závažné finanční problémy. Estonská analýza přesto poukazuje na to, že takové poradenství by mělo být svěřeno spíše auditorům. Konečně pak má Výbor za úkol zajišťovat preventivní a vzdělávací aktivity. Korespondence (včetně memorand) a rozhodnutí výboru týkající se různých případů financování politických stran jsou dostupné na internetu a představují významný zdroj informací.

## TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Dostupnost i transparentnost dokumentace k hospodaření politických stran jsou v České republice velmi omezené. Ačkoliv výroční finanční zprávy stran jsou ze zákona veřejné, je k nim možný přístup pouze v parlamentní knihovně. Protože jsou tyto zprávy k dispozici pouze v papírové podobě v jednom výtisku, je zpracování údajů pro další kontrolu komplikované a jeho rozsah bývá značně omezen. Existuje projekt [politicefinance.cz](http://politicefinance.cz), který alespoň jednou ročně zpracovává všechna veřejná data. V zásadě přepisuje údaje z výročních zpráv a zveřejňuje je online. Omezením je, že až donedávna byly uváděny pouze iniciály dárců, a nikoliv jejich plná jména na základě stanoviska českého Úřadu na ochranu osobních údajů. Ačkoliv lze tento nevládní neziskový projekt hodnotit jako chvályhodný, není dostačující a neumožňuje monitorovat ani ověřovat údaje během voleb. S přibývajícím časem se ověřování zejména volebních výdajů, stejně jako vyvracení podezření ze skrytého financování, stává stále obtížnějším. Existuje ale několik politických stran, které aktivně publikují informace o svém hospodaření v širším rozsahu, než jaký vyžaduje omezená legislativa, konkrétně vedením transparentních účtů.

V Maďarsku je financování volebních kampaní největší slabinou celého systému. Zavedené mechanismy nefungují a je veřejným tajemstvím, že politické strany utrácejí více, než jim povoluje zákon, a že ve svých zprávách neuvádějí všechny výdaje. Ačkoliv SAÚ provádí audity financování volebních kampaní, k těmto auditům dochází až po volbách, což omezuje jejich efektivitu. Jedním z problémů, který vážně narušuje transparentnost financování kampaní v Maďarsku, jsou výdaje uvedené v kolonce „ostatní příspěvky“. Ty platí třetí strany ve prospěch konkrétních kandidátů. Nepovažují se za součást výdajů na kampaň a třetí strany nejsou povinné informace o svých nákladech zveřejňovat.

Polský systém pro dohled nad financováním politických stran a volebních kampaní je pravděpodobně nejvíce nezávislý ze všech sledovaných zemí, a měl by proto být také nejvíce transparentní. Bohužel ale polská analýza uvádí celou řadu příkladů, které ukazují opak. Kampaně například často vedou neoprávněné subjekty. To platí zejména pro předběžné kampaně (podobně jako v Maďarsku se tím myslí propagace stran před formálním zahájením volební kampaně). Zákon neposkytuje efektivní regulaci předběžných kampaní a jakýkoliv subjekt

může před vyhlášením voleb propagovat kteréhokoliv dosud formálně nenavrženého kandidáta. SVK takové jednání nemůže vyšetřovat ani uvalovat sankce, podobně jako tomu je u maďarského SAÚ.

Kampaně také trpí nedostatkem transparentnosti, neboť je obtížné identifikovat skryté financování neoprávněnými subjekty. Podle analýzy je zdrojem těchto problémů rozsah kontroly prováděné SVK. Komise se primárně může zabývat pouze auditními dokumenty, které obdrží tři měsíce po ukončení kampaně. SVK tak nemůže efektivně porovnávat skutečnou kampaň s tím, co popisují finanční výkazy. Dohled ze strany veřejnosti je také velmi omezený. Pro občany je obtížné získat podrobné informace o tom, jak politické strany utrácí peníze, a neexistuje v zásadě žádný mechanismus, který by podporoval rozvoj nevládních organizací zabývajících se financováním volebních kampaní. Pokud k tomu připočteme fakt, že SVK se především zaměřuje na kontrolu účetnictví, a nikoliv věcné správnosti, je zřejmé, že celková situace je neuspokojivá. Kromě toho není dostatečná ani činnost policie a státního zastupitelství. Přestože jim zákon ukládá povinnost řešit případy porušení volebního zákona, orgány činné v trestním řízení nejsou příliš ochotné se jimi zabývat (zhruba 80 % zahájených šetření je pozastaveno, aniž by byl případ vyřešen). Jedním z důvodů této neochoty jsou obavy z toho, že by byly obviněny ze zasahování do politického procesu.

Slovenské politické strany musí podle zákona č. 85/2005 a zákona č. 181/2014 podávat výkazy svých dárců a výdajů na volební kampaně. Oba typy zpráv musí být dostupné na internetových stránkách parlamentu i v tištěné kopii. Kromě toho mají politické strany i kandidáti také povinnost vést pro každé volby samostatné transparentní účty. Informace o tomto zvláštním účtu musí být neustále k dispozici veřejnosti a musí obsahovat přehled platebních transakcí, včetně částky, data zaúčtování, jména plátce a dalších informací. Politické strany mají povinnost oznámit ministerstvu vnitra adresu stránek, na nichž jsou tyto údaje dostupné. Autoři slovenské analýzy tyto dokumenty ověřovali, a ačkoliv některé z nich nejsou strojově čitelné, jsou k dispozici i po uplynutí období stanoveného zákonem. Kromě toho nevládní organizace poukazují na nedostatek vhodných mechanismů pro nahlášení případů porušení pravidel. Mají sice možnost podat podnět Správě finanční kontroly, ministerstvu financí nebo kterémukoliv dohledovému orgánu, ale často není jasné, jak a komu přesně. I když nová legislativa zavádí pro vykazování podrobnější pravidla, slovenská analýza dochází k závěru, že institucionální kontrola na Slovensku byla dosud převážně formální a nebrala v potaz nízkou kvalitu podávaných dokumentů. Státní komise je institucí, která by mohla v monitorování finančních toků v politice sehrát významnou roli. Slovenská komise má ale stejný problém jako ta česká. Většina jejích členů jsou poslanci, kteří tak v podstatě kontrolují vlastní výroční zprávy. To představuje riziko potenciálního střetu zájmů.

Politické strany v Estonsku jsou povinny vydávat finanční zprávy čtvrtletně, nikoliv ročně, a to online na stránkách Výboru. Tyto zprávy jsou k dispozici široké veřejnosti bez jakýchkoliv omezení, což je výrazně lepší situace než v ostatních analyzovaných zemích. Stejně tak je brána v potaz i možnost veřejné kontroly, protože kdokoli může upozornit na případný nesoulad policii, média nebo samotný dohledový orgán, který má právo požádat příslušnou politickou stranu o více informací. Navzdory tomu, že informace o darech a zprávy o financování kampaní musí být veřejně dostupné, se Estonsko i nadále potýká s mnoha problémy, jako je například obcházení zákazu darů od právnických osob.

# OBEČNÁ DOPORUČENÍ PRO POSÍLENÍ VYMAHATELNOSTI PRAVIDEL PRO HOSPODAŘENÍ POLITICKÝCH STRAN

## 1) ZAJIŠTĚNÍ TRANSPARENTNÍHO FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH AKTÉRŮ A TEDY ROVNÉ POLITICKÉ SOUTĚŽE A ZAMEZENÍ KORUPČNÍCH VLIVŮ

Základním východiskem pro regulaci financování politických stran je potřeba vytvořit odpovídající podmínky pro svobodné šíření myšlenek, rovnou soutěž politických sil a tím zabezpečit legitimitu delegování moci. Uváděná doporučení by se měla vztahovat nejen na politické strany samotné, ale také na jimi obvykle zřizované subjekty: politické nadace, think – thank, vzdělávací instituty atp. K tomu je třeba jasná koncepce regulace, která zahrne jak revizi způsobu veřejného financování politických stran, jasná pravidla pro financování politických stran i jejich hospodaření, tak i kontrolu dodržování stanovených pravidel. Vzhledem k výše uvedenému doporučujeme následující:

- Rozlišení sponzoringu od příspěvků (ať přímých či nepřímých), včetně vyjasnění výdajů třetích stran
- Definování volebních a předvolebních výdajů a běžných výdajů politické strany
- Rozlišení mezi typy aktérů a druhy voleb
- Nastavení rovnováhy mezi typy příjmů (veřejné/soukromé, peněžní/nepeněžní) včetně stanovení povolených a zakázaných zdrojů i činností
- Zákaz hotovostních příspěvků a příspěvků od anonymních dárců
- Podpora kontroly způsobu získávání zdrojů politickými stranami
- Oddělená centrální účetní evidence výdajů politických stran zejm. u předvolebních kampaní do Parlamentu či prezidentských voleb
- Posílení osobní odpovědnosti za podávání prohlášení a zpráv o stavu financí politické strany či kandidáta

Doporučeným řešením je regulovat tok peněz v politice jediným zákonem, stanovující jasná a jednotná pravidla pro vykazování informací, povinné informování a stanovení pravomocí orgánu dohledu. Úplné zveřejňování informací, pravidelné podávání zpráv, nezávislý dohled a efektivní vymáhání pravidel jsou nezbytnými složkami transparentního systému politického financování.

### **Rationale:**

Ve všech zkoumaných státech je realizováno smíšené financování politických stran. Míra financování z veřejných zdrojů může být označena za poměrně vysokou. Zpravidla mají na veřejné příspěvky nárok velké, resp. parlamentní strany, nikoli menší či regionální uskupení. Na místě jsou otázky, zda stávající systémy veřejných subvencí zajišťují dostatečnou nezávislost politických subjektů na partikulárních zájmech (privátních sponzorech), podporují pluralitu názorů nebo zda podporují účast veřejnosti na rozhodování. Proto si stávající systémy zaslouží revizi zejména v této oblasti. V některých zemích není vůbec řešeno financování volebních či předvolebních kampaní (Česká republika s výjimkou nedokonalého řešení prezidentských kampaní), jinde jsou limity pro kampaně stanoveny velmi nerealisticky, což vede k jejich obcházení (Maďarsko), nebo jsou zakázány dary od právnických osob (Estonsko), což vede rovněž k obcházení pravidel. Pravidla se liší pro jednotlivé typy voleb, resp. pro některé platí, pro jiné ne. To vede k nejasnostem a reprezentuje rovněž nerovné postavení kandidátů v různých volbách. Navíc ve všech státech se pravidla, pokud jsou, týkají pouze politických stran, nikoli dalších subjektů, tj. individuálních kandidátů či ad hoc sdružení a podobných uskupení.

## 2) INSTITUCIONÁLNÍ DOHLED

Dodržování pravidel pro financování politických stran i kampaní musí být kontrolováno. Je třeba podpořit existenci dohledového orgánu, který bude tuto základní dohledovou funkci plnit. Musí mít dostatečné kapacity a být nezávislý ve smyslu jmenování, pevně stanovené doby výkonu funkce vedení a finančních kapacit. Orgán musí mít odpovídající pravomoci jak dohledové, tak vyšetřovací, a také pravomoci předávat podněty k šetření orgánům činných v trestním řízení.

Orgán by měl přijímat podněty od občanů týkajících se porušení zákonných povinností či podezřelých praktik. Orgán pro vymáhání by měl mít dále v kompetenci regulaci provádění auditů financování politických stran. Tento orgán se musí rovněž podrobovat nezávislé kontrole jiného orgánu a musí být ustaven systém řízení stížností a odvolání. Dohledový orgán by měl poskytovat (zveřejňovat) informace o financích politických stran a svých rozhodnutích, které v rámci své dohledové činnosti vydal, a to bez zbytečného odkladu a veřejně dostupným způsobem (ideálně na webových stránkách úřadu). Orgán by měl mít pravomoc ukládat sankce v případech porušení zákona.

V rámci metodické pravomoci by měl orgán pro vymáhání sestavovat a zveřejňovat statistiky a srovnávací analýzy financování politických stran. Orgán by měl rovněž poskytovat pro finanční manažery politických stran školení o pravidlech pro financování politických stran a zajistit jejich metodické vedení, vč. individuálních konzultací. Dále by jeho pravomoc měla zahrnovat metodickou činnost k interpretaci a implementaci zákona. Rovněž na základě výkonu dříve jmenovaných funkcí návrhy na zlepšení či sjednocení legislativy a výkladové praxe. Současně by měla být zajištěna v rámci této funkce podpora informovanosti veřejnosti a poskytování poradenství, vydávání nezávislých stanovisek. Součástí činnosti by měla být i doporučení k platné a připravované legislativě, koordinace dalších orgánů ke sladění přístupů k problematice a spolupráce na mezinárodní úrovni.

### **Rationale:**

V žádném ze zkoumaných států není dostatečná institucionální kontrola zajištěna tak, aby zároveň měla dostatečné kapacity. Inspirací je v tomto směru Polsko, které dohledovým orgánem disponuje, jeho vedení je nezávislé, avšak kritizována bývá jeho omezená kapacita. Výkon jeho kontroly se soustředí na veřejné příspěvky a soukromé upožaduje. Nejhorší situace panuje v České republice, kde je kontrola ryze formalistická, rozhodně ne nezávislá a pravidla pro financování kampaní s výjimkou prezidentských neexistují. Diskutabilní je nezávislost dohledových orgánů v dalších zkoumaných státech, které jsou etablovány z řad představitelů politických stran (Slovensko, Estonsko). Předpokladem funkční kontroly jsou, vedle nezávislého a dostatečně kapacitně zajištěného institucionálního dohledu, také jasná pravidla pro financování politických stran a kampaní i interní kontrolní mechanismy a transparentnost. Bez funkční kontroly je systém náchylný ke korupci.

V žádné ze zmíněných zemí není poskytováno přímo poradenství představitelům politických stran, které jsou za finance ve straně zodpovědní. Rovněž systém nepodporuje individuální odpovědnost ve straně, jak je tomu například v Irsku, kdy je finanční manažer strany osobně odpovědný za dodržování veškerých předpisů a pravidel.

## 3) ZEFEKTIVNĚNÍ SYSTÉMU SANKCÍ

Porušení pravidel pro financování politických stran a kampaní musí být efektivně postihováno. Sankce by měly být odstupňovány podle závažnosti i druhu provinění. Rovněž by měla být jasně stanovena pravomoc sankční i odvolací, tzn. rozdělení kompetencí dohledového orgánu a odvolacích soudních institucí. Je nutné nastavit odpovídající postup pro řešení nelegálně nabytých zdrojů.

Při formulování a implementaci systému sankcí je třeba vycházet zejména z principů proporcionality a rovného zacházení. Rovné zacházení by mělo být preventivním prvkem v zájmu zachování rovné politické soutěže. Sankce by měly být na základě těchto principů odstupňovány od peněžitých pokut za formální porušení pravidel, které nevede k vážnému narušení demokratických principů politické soutěže, až po zastavení činnosti politické strany za nejzávažnější porušení zákonných povinností. Sankce by měly být úměrné míře porušení pravidel.



del a všechny zapojené strany by měly dobře vědět, co je klasifikováno jako porušení pravidel. Aby byly sankce efektivní, měly by také být uplatňovány včas.

Zkušenosti z mnoha zemí ukazují, že na efektivní vymáhání mají větší vliv finanční pokuty (včetně zastavení veřejného financování než závažné trestní sankce<sup>74</sup>.

#### **Rationale:**

Sankce jsou důležitým nástrojem posilujícím řádné dodržování pravidel. Ta musí být dodržována bez ohledu na to, který politická strana je porušila. V každém ve zkoumaném státě nalezneme sankce, avšak absence ústředního dohledového orgánu brání v jejich efektivním uvalení, zejména proto, že kontrola případných porušení je velmi omezená. Polská Státní volební komise funguje jako dohledový orgán poměrně úspěšně. Proto byly v minulosti při porušení zákona uvaleny přísné sankce, např. rozpuštění politické strany. V ostatních zemích sankce sice existují, ale využívají se jenom velmi vzácně, popřípadě vůbec, jako například v České republice a v Maďarsku, nebo pouze proti neparlamentním stranám, jako tomu bylo na Slovensku.

Dohledový orgán nad financováním politických stran disponuje významnou mocí a proto je nutné jeho fungování podrobit také nezávislé kontrole. Jeho rozhodnutí musí být přezkoumatelná.

## **4) POSÍLENÍ TRANSPARENTNOSTI A VEŘEJNÉ KONTROLY**

Politické strany jsou základními stavebními kameny demokracie. Vládou díky občanům delegované moci. Proto musí být politické strany připraveny se občanům zodpovídat. Musí dát občanům možnost ověřit dodržování pravidel pro své hospodaření vhodným, uživatelsky přívětivým způsobem. Veřejná diskuze by následně měla vést k pečlivějšímu výběru dárců a zodpovědnějšímu využívání financí.

Doporučujeme zavedení systému podávání a zveřejňování pravidelných finančních výkazů politických stran jak k hospodaření, tak i vedení jednotlivých volebních kampaní a vedení transparentních bankovních účtů. Informace by měly být dostupné jak za politické strany (včetně všech poboček), ad hoc uskupení, tak i jednotlivé kandidáty, a to způsobem, které umožní kategorizaci a vyhledávání ve zveřejněných informacích. Orgán pro vymáhání by měl také zveřejňovat své procesní postupy.

#### **Rationale:**

Transparentnost a zapojení veřejnosti mohou být dalším prostředkem, jak předcházet nežádoucím spojením skupinových zájmů a politiků-veřejných činitelů (rozhodovatelů), ale také podpořit účast a zájem veřejnosti na veřejném životě. Občané mají mít možnost nahlédnout do finančních záležitostí politických stran a zhodnotit, zda je jejich hospodaření odpovědné a zda nejsou ovlivňovány sekulárními zájmy.

Ve všech zkoumaných státech je nastaven nějaký systém pro zveřejňování finančních zpráv či zpráv o hospodaření a majetku politických stran. Avšak tato pravidla jsou často velmi obecná a pro reálnou kontrolu nedostatečná (př. nerozlišení druhů výdajů, nezveřejňování on-line, uveřejnění v nevhodném formátu k dalšímu zpracování atp.) Estonsko naproti tomu zveřejňuje finanční zprávy politických stran čtvrtletně, ty jsou dostupné ve strojově čitelném formátu on-line.

<sup>74</sup> IFES TIDE Manual or the International IDEA Handbook on Funding of Political Parties in Walecki 2007: 87.

