

Emília Sičáková-Beblavá
Pavel Nechala
a kol.

ABY NEVLÁDOL LEN SÚKROMNÝ ZÁUJEM
(komparatívna analýza riešenia konfliktu záujmov
a odporúčania pre Slovensko)

Emília Sičáková-Beblavá
Pavel Nechala
a kol.

ABY NEVLÁDOL LEN SÚKROMNÝ ZÁUJEM

(komparatívna analýza riešenia konfliktu záujmov a odporúčania pre Slovensko)

Odborná recenzia:

Doc. Ing. Jan Pavel, PhD.

Mgr. Katarína Staroňová, PhD.

© Transparency International Slovensko, Bratislava, október 2008
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel./fax: 02/ 5341 7207
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydané s podporou podporou
Britského veľvyslanectva v Bratislave



Pre Transparency International Slovensko vydal: Adin, s. r. o.

ISBN 978-80-89244-34-8



TIS

Transparency International Slovensko

Emília Sičáková-Beblavá
Pavel Nechala
a kol.

ABY NEVLÁDOL LEN SÚKROMNÝ ZÁUJEM (komparatívna analýza riešenia konfliktu záujmov a odporúčania pre Slovensko)



Bratislava

október 2008

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na www.transparency.sk.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík (*pozastavené členstvo – poslanec MsZ v Banskej Bystrici*)

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová (*pozastavené členstvo – podpredsedníčka Protimonopolného úradu SR*)

OBSAH

Úvod	7
Theoretický pohľad na problematiku konfliktu záujmov	9
<i>Emília Sičáková-Beblavá</i>	
1. Typy záujmov	9
2. Konflikt záujmov	15
3. Pár poznámok k vývoju prístupu ku konfliktu záujmov	17
4. Konflikty záujmov a demokracia	18
5. Čo s tým?	19
Komparatívna analýza:	
Konflikt záujmov a etika vo vybraných krajinách (poslanci a ministri)	22
<i>Prípadová štúdia 1</i>	<i>22</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky vo Veľkej Británii (centrálna úroveň)	
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Slavomíra Šatníková</i>	
<i>Prípadová štúdia 2</i>	<i>37</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky v Írsku (centrálna úroveň)	
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Hana Halmešová</i>	
<i>Prípadová štúdia 3</i>	<i>50</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky v Kalifornii (centrálna úroveň)	
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Soňa Fiorovantiová</i>	
<i>Prípadová štúdia 4</i>	<i>64</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky v Kanade (federálna úroveň)	
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Slavomíra Šatníková</i>	
<i>Prípadová štúdia 5</i>	<i>79</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky v Austrálii (federálna úroveň)	
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Miroslava Pagáčová</i>	
<i>Prípadová štúdia 6</i>	<i>98</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky na Novom Zélande (centrálna úroveň)	
<i>Emília Sičáková-Beblavá – Slavomíra Šatníková</i>	
<i>Prípadová štúdia 7</i>	<i>108</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky v meste Toronto, provincia Ontário, štát Kanada (miestna úroveň)	
<i>Pavel Nechala</i>	
<i>Prípadová štúdia 8</i>	<i>119</i>
Konflikt záujmov a regulácia etiky v meste New York City (miestna úroveň)	
<i>Pavel Nechala</i>	

Prípadová štúdia 9	132
Konflikt záujmov a regulácia etiky v Estónskej republike (centrálne úroveň) <i>Pavel Nechala – Eliška Mančíková</i>	
Prípadová štúdia 10	145
Konflikt záujmov a regulácia etiky v inštitúciách Európskej únie (Európska komisia, Európsky parlament) <i>Pavel Nechala</i>	
Zhodnotenie súčasného stavu a odporúčania na úpravu regulácie konfliktu záujmov v Slovenskej republike	154
<i>Pavel Nechala</i>	
1. Súčasná právna regulácia	154
2. Stručné zhodnotenie súčasného stavu v oblasti regulácie konfliktu záujmov na Slovensku	156
3. Odporúčania Transparency International Slovensko na zmeny v právnej úprave konfliktu záujmov	161
4. Odporúčania zo Správy pre Európsku komisiu	
Príloha: Vzorový formulár na predkladanie majetkových priznaní verejných funkcionárov	172

ÚVOD

Na začiatku práce na tejto štúdií sme si kládli otázku: ako zlepšiť systém riešenia konfliktu záujmov verejných činiteľov na Slovensku? Konflikt záujmov je totiž jedným z významných potenciálnych zdrojov korupcie, preto si jeho regulácia zaslúži pozornosť orgánov verejnej moci, ale aj občanov. Doterajšia právna úprava tejto problematiky na Slovensku sa považuje za nedostatočnú a vážne nedostatky existujú aj v spôsobe implementácie príslušnej legislatívy v praxi. Dôvodom je predovšetkým zverenie kontrolných právomocí do rúk politikom, ktorí zastávajú funkcie v dozorných orgánoch, napríklad v prípade poslancov NR SR vo Výbore NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií.

Po dlhšom rozmyšľaní sme sa rozhodli pre štruktúrovanie predloženej publikácie do troch častí.

V prvej časti sa venujeme teórii problematiky konfliktu záujmov, ďalej definovaniu verejného záujmu v jednotlivých spoločenských vedách a načrtávame pohľady na reguláciu problematiky konfliktu záujmov. Táto časť je nevyhnutná pre zasadenie a širšie pochopenie konfliktu záujmov v rámci života spoločnosti a činnosti verejného sektora a slúži aj ako základ pre formulovanie jednotlivých odporúčaní pre Slovensko, čomu sa venujeme v tretej časti.

V ďalšej časti prinášajú autori publikácie komparatívnu analýzu regulácie konfliktu záujmov vo vybraných štátoch a mestách. Venujeme sa krajinám, ktoré majú nižšiu mieru korupcie ako Slovensko, z čoho vyplýva aj predpoklad lepšieho riešenia konfliktu záujmov v porovnaní so Slovenskom. Bližšie analyzujeme také inštitúty riešenia konfliktu záujmov, akými sú povinnosti a obmedzenia verejných funkcionárov, dozorujuce inštitúcie, majetkové priznania, postzamestnanecké obmedzenia, sankcie. Zároveň ponúkame odporúčania vyplývajúce z analýzy jednotlivých krajín pre Slovensko.

Posledná časť rozpracúva doterajšiu skúsenosť s uplatňovaním platnej legislatívy na Slovensku, upozorňuje na najproblematickejšie inštitúty platnej právnej úpravy konfliktu záujmov a v závere prináša odporúčania Transparency International Slovensko na uskutočnenie zmien spolu so vzorovým majetkovým priznaním.

Veríme, že predložená publikácia bude vhodným materiálom pre každého, kto chce získať podrobnejší prehľad o možnostiach a perspektívach legislatívnej úpravy konfliktu záujmov a ponúka odborný podklad pre spoločenskú diskusiu o spôsobe a rozsahu regulácie konfliktu záujmov, tak aby sa podarilo sfunkčnit' kontrolné mechanizmy a zlepšiť verejnú kontrolu majetkových pomerov verejných funkcionárov na Slovensku.

Autori

TEORETICKÝ POHĽAD NA PROBLEMATIKU KONFLIKTU ZÁUJMOV¹

Emília Sičáková-Beblavá

Spoločnosť charakterizuje zložitá štruktúra záujmov jej občanov, pričom tieto záujmy sú kľúčové z hľadiska pochopenia organizácie spoločnosti, vzťahu občanov a štátu a systému motivácie v spoločnosti. V rámci úvodnej kapitoly predkladanej publikácie sa preto pozrieme na to, aké typy záujmov v spoločnosti existujú, čo je verejný záujem a kedy nastáva konflikt záujmov. Ďalej sa zameriame na vývoj prístupov k riešeniu konfliktu záujmov a na zasadenie tejto problematiky do prostredia demokratického štátu.

1. TYPY ZÁUJMOV

Rozlišujeme individuálne/osobné záujmy, skupinové záujmy a verejné záujmy. Jednotlivec si kupuje ošatenie, zabezpečuje stravu, môže mať rád hudbu či hrať futbal. Mnohé z uvedeného si zabezpečuje sám, napríklad prostredníctvom trhu, keď si v obchode kúpi topánky. Niektoré osobné záujmy sa môžu spájať do skupinových. Príkladom sú profesijné, regionálne či etnické záujmy jednotlivcov – členov záujmovej skupiny. Záujmové skupiny (napríklad združenia výrobcov určitého tovaru či poskytovateľov služieb, združenia miest a obcí a pod.) môžu alebo nemusia byť formálne organizované.

Definovať *verejný záujem* je ťažšie. Môžeme ho napríklad definovať ako záujem, ktorý tí, čo svedomito vykonávajú zverenú moc, považujú za najvhodnejší pre všeobecné dobro spoločnosti. Ďalej sa stretieme s ponímaním *verejného záujmu* ako záujmu väčšieho počtu obyvateľov, spoločného záujmu, súčtu individuálnych záujmov či výrazu pre pluralitu záujmov. Obsah tohto pojmu vymedzujú aj kultúrne rozdiely a pre koncept verejného záujmu existujú určité limity. Odlišne sa na koncept *verejného záujmu* pozerajú jednotlivé spoločenskovedné odbory a v rámci nich jednotlivé školy. V nasledujúcom texte sa pozrieme na pohľady ekonómie, politickej filozofie a práva.

1.1. POHĽAD EKONÓMIE NA KONCEPT VEREJNÉHO ZÁUJMU

Neoklasická ekonomická teória má pri definovaní verejného záujmu výrazné limity, ktoré vyplývajú z jej odmietania možnosti dosiahnuť lepší výsledok pre spoločnosť zhoršením situácie niektorých jednotlivcov. Koncept tzv. Paretoho optima si všima úžitok jednotlivca vo väzbe na nezhoršenie situácie ostatných. Základom Paretoho optima je poznanie, že pokiaľ sa zväčšuje blahobyt jednotlivca bez toho, aby bol poškodený záujem iného subjektu, ide o verejný záujem. Inými slovami, zväčšenie blahobytu jednotlivca bez zhoršenia blahobytu ostatných je z toho pohľadu vo verejnom záujme. Uvedený koncept je tak postavený na implicitnom rešpektovaní existujúcich vlastníckych práv, keďže ich nie je možné prerozdeľovať bez

¹ Za cenné rady, usmernenia a spoluprácu pri spracovaní tejto kapitoly ďakujem Daniele Baťovej, Miroslavovi Beblavému, Tomášovi Jackovi, Miroslave Pagáčovej a Jánovi Pavlovi.

súhlasu zúčastnených jednotlivcov. Opačným prístupom k definovaniu verejného záujmu je utilitarizmus, ktorý navrhol Jeremy Bentham a ďalej ho spracoval John Stuart Mill. J. Bentham sa pozeral na verejný záujem ako na akt činnosti, ktorej výsledkom je čo najväčší prínos pre maximálny počet subjektov. Tento prístup vychádza z predpokladu, že je možné merať, pre koho a pre koľko ľudí je príslušná aktivita vlády prínosom či stratou. Štandardná neoklasická ekonómia takýto koncept verejného záujmu odmieta, pretože odmieta možnosť porovnateľnej kvantifikácie úžitkov jednotlivcov. Inými slovami, mainstreamová ekonómia to pomocou jej aparátu nie je schopná kvantifikovať. J. Buchanan (1994) zas vo svojej teórii verejnej voľby pristupuje k jednotlivcovi ako ku kľúčovému hráčovi, ktorý rozhoduje a ktorý na základe dohody určí, čo je verejným záujmom a statkom.

Inštitucionálna ekonómia sa venuje aj úlohám a funkciám štátu, z čoho sa dá nepriamo určiť, čomu sa má štát venovať, a čo má byť teda vykonávané vo verejnom záujme. Poňatie funkcií štátu podľa Ronalda Coasea (1993) sa blíži klasickému liberálnemu konceptu troch kľúčových rolí štátu, ktoré sú ekonómom dobre známe už od Adama Smitha:

- zabezpečovanie obrany jedincov proti násiliu a útoku zvonka (národná obrana);
- zabezpečovanie ochrany každého jednotlivca proti násiliu všetkých ostatných členov spoločnosti (polícia);
- zabezpečovanie inštitúcií, ktoré vytvárajú a vynucujú pravidlá správania medzi jednotlivcami (súdy).

Tieto tri inštitúcie sú aj podľa R. Coasea kľúčové pre to, aby uzatváranie a vynucovanie kontraktov v akejkoľvek spoločnosti nebolo príliš nákladné.² R. Coase priznával súdu v oblasti definovania a určovania vlastníckych práv kľúčovú rolu. V Coaseho poňatí totiž právo nie je nič iné, než ekonómia prepísaná do pravidiel a paragrafov. Aby však bol súd súdom, musí mať moc priviesť dve protistrany do jednej rokovacej siene a ich spor autoritatívne rozhodnúť. Coaseho inštitucionálny prístup k tomu, čo poskytuje verejný sektor, je založený na existencii príliš vysokých transakčných nákladov v prípade poskytovania niektorých statkov na trhovom princípe. Národná obrana je pre Coasea tiež statkom, ktorý bude poskytovať štát, rovnako ako pre Paula A. Samuelsona. Coase však k tomuto záveru prichádza iným spôsobom. Napríklad keby bolo možné na nejaký okamih zrušiť štát, skôr alebo neskôr by podľa Coaseho aj tak spontánne vznikla jurisdikcia, ktorá by zmieňované tri základné statky začala poskytovať. Bez nich by bolo uzatváranie akýchkoľvek kontraktov úplne alebo z veľkej časti nemožné. Statky poskytované verejným sektorom podľa Coasea sú prirodzeným dôsledkom fungovania trhových vzťahov, a nie trhovým zlyhaním. Aby vôbec mohli trhové sily fungovať, musia existovať mechanizmy zaručujúce vymožitelnosť vlastníckych práv a ich definovanie. Rovnako ako peniaze, je aj štát dôsledkom existencie transakčných nákladov.

Podľa R. Coasea nevie nikto dopredu určiť, ktoré statky budú poskytované netrholovo, a ktoré nie. Treba počkať na prirodzený vznik tých statkov, ktoré si ako takéto vynúti existencia vysokých

² Naopak však vládne zásahy nie sú nevyhnutné pre riešenie akýchkoľvek externalít. To je zásadný záver ďalšieho významného Coaseovho textu (1960), ktorý odmieta pigouovský dôraz na riešenie negatívnych externalít pomocou zdanenia. Symetricky môžeme z Coasea dedukovať, že ani riešenie pozitívnych externalít (*free-riding*) nespočíva v ingerencii štátu, ako by implikovala Samuelsonova analýza. Spory o určenie zásahu do vlastníckych práv, a teda aj určenia zodpovednosti a kompenzácií, musíme podľa Coasea nechať len na súde.

transakčných nákladov. Z tohto dôvodu je potrebné v teoretickej rovine rozlišovať netrhové statky, ktoré vznikli prirodzene (obrana) na prekonanie vysokých transakčných nákladov uzatvárania a vynucovania kontraktov, od netrhových statkov, ktoré vznikli v dôsledku toho, že sa ľuďom nepáčia výsledky, ktoré prinášajú alebo by mohol priniesť trhový mechanizmus (napríklad sociálne zabezpečenie).³

Môžeme tak zhrnúť, že jednoznačná odpoveď zo strany ekonómie na to, čo môžeme chápať pod pojmom verejný záujem, neexistuje. Ekonómia ma buď tendenciu akceptovať tento pojem ako exogénne (zvonku) daný a vyrovnávať sa len s otázkou praktických aspektov jeho dosiahnutia, alebo ho limituje na najmenší spoločný menovateľ, ktorý môžeme merať Paretovým optimom.

1.2. POHĽAD POLITICKEJ FILOZOFIE NA KONCEPT VEREJNÉHO ZÁUJMU

Definovaniu verejného záujmu sa už od antiky venuje aj politická filozofia, ktorá sa zaoberá tým, **kto a ako má rozhodovať o verejnom záujme** a menej tým, čo by malo byť vecne predmetom verejného záujmu. Dôraz kladie na skúmanie politickej entity, ktorá rozhoduje o verejnom záujme. Kľúčovým pojmom politickej filozofie v antike je legitimita a z tejto perspektívy slúži verejný záujem ako základné kritérium legitimizácie moci. Politická moc je teda legitímna a akceptovateľná iba do tej miery, do akej slúži verejnému záujmu. Centrálnou otázkou antickej politickej filozofie bolo ustanovenie najlepšej formy vlády na realizáciu verejného dobra/blaha.⁴ Najlepšou formou vlády bola podľa politických filozofov pre danú skupinu alebo národ taká, ktorá je najvhodnejšia pri dosahovaní verejného záujmu. Politická filozofia v tejto súvislosti vylučuje tyranu, despotizmus a totalitarizmus ako režimy, v ktorých je verejný záujem určovaný jednotlivcom alebo malou skupinou ľudí, čo zjavne nemusí a ani nemôže korešpondovať so záujmami väčších sociálnych skupín alebo národa. Platón sa však vo svojej *Republike* vymyká tomuto antickému trendu a považuje tyranu za dôsledok prirodzeného vývoja vlád.⁵ Podľa neho je najlepším riešením tyrania, ktorá pozostáva z vládnutia tzv. kráľov – filozofov.⁶

Jednou zo základných otázok, ktorá sa tiahne celou históriou diskusie o verejnom záujme je to, do akej miery je verejný záujem definovaný vôľou a preferenciou ľudí, a do akej miery je od preferencií ľudí nezávislý. Druhý prístup predpokladá existenciu objektívne a od názorov väčšiny nezávisle existujúceho verejného záujmu, ktorý poznajú tí, čo sú k tomu povolání rodom alebo talentom – králi, aristokracia, kňazi, mudrci, politickí lídri. Takáto pravda môže byť založená na náboženstve, tradičných hodnotách, ale aj na inom prístupe k exkluzivite zjavenia, ktorým môže byť napríklad aj veda. Naopak, liberálna demokracia je založená principiálne na tom, že preferencie jednotlivcov sú hodnotovým základom, z ktorého sa skladá

³ Existuje celý rad ďalších teoretických dôvodov pre ingerenciu štátu. Bližšie pozri napríklad Beblavý – Sičáková-Beblavá (2006).

⁴ Z angl. *goodness*.

⁵ Tyrania podľa Platóna nasleduje po tímokracii, oligarchii a demokracii. Bližšie pozri Platón (1940).

⁶ Tí sú ideálnymi panovníkmi a predstavujú ideálnu formu zriadenia a vládnutia. Nehľadí sa totiž len na záujmy panovníka alebo úzkej skupiny ľudí, ale aj na blaho radových občanov, ktorí inak počas tyranie nemajú možnosť vysloviť svoj názor alebo presadzovať svoje záujmy. Panovník by mal byť preto vzdelávaný už od malička a vedený k vládnutiu. Nie je však vládcom na základe rodu, ale na základe svojich výsledkov v učení a svojich schopností. Iba vzdelaný a rozumný panovník dbá podľa Platóna o svojich poddaných, čiže o verejný záujem.

spoločný záujem, a ten vytvára limity len rešpektovaním individuálnych práv. Samozrejme, v praxi nie je hranica medzi oboma prístupmi až taká zreteľná, pretože aj v prípade liberálnej demokracie ľudia vkladajú do rozhodovania svoje tradície, hodnoty či vieru.

V duchu západnej tradície sa v modernej, predovšetkým osvietenскеj politickej filozofii pokladá demokracia za najvhodnejšie zriadenie, ktoré zaručuje ochranu a rešpektuje a presadzuje záujmy väčšiny prostredníctvom mechanizmov reprezentácie a verejného diskurzu. Posun oproti antickej filozofii je v dôraze na legitimizáciu rozlíšenia medzi vládnucimi a ovládanými.⁷

Francúzski osvietenci, ako napríklad Denis Diderot, Charles L. Montesquieu a Jean Jacques Rousseau,⁸ pokladali demokraciu za najvhodnejšie štátne zriadenie, ktoré zaručuje práva jednotlivcov, a tým aj verejný záujem. Ch. L. Montesquieu a jeho revolučná myšlienka delenia moci inšpirovala mnohé moderné demokracie a ich ústavy. Podľa neho je delenie administratívnej moci na exekutívnu, legislatívnu a súdnu spôsobom, ako zabezpečiť rovnosť a rovnováhu nielen rozdielnych zložiek moci, ale aj rozvoj spoločnosti, a tým aj rozvoj verejného záujmu. D. Diderot a ďalší spoluautori osvietenského veľdiela *Encyklopédia* pokladali demokraciu za ideálny systém vládnutia. Podľa nich mal byť hlavným záujmom štátu práve záujem obyčajných ľudí, čiže verejný záujem. J. J. Rousseau hovorí o tzv. všeobecnej vôli,⁹ ktorá je podľa neho dokonca nadradená záujmom jednotlivca.¹⁰ Ten by mal byť podľa neho ochotný obetovať svoje záujmy pre dosiahnutie vyšších, celospoločenských alebo verejných záujmov. Vláda by mala slúžiť a ochraňovať všeobecnú vôľu a tým aj verejný záujem. Rousseau bol tiež zástancom priamej demokracie, založenej na švajčiarskom modeli. Tvrdil, že práve ten zabezpečuje a ochraňuje verejný záujem, keďže občania sú priamymi účastníkmi rozhodovania o ich a verejnom záujme. Niektorí kritici však považujú Rousseauove názory za príliš majoritatívne.¹¹

Na dané úvahy o verejnom záujme a demokracii nadväzujú diela amerických autorov *Listov federalistov*, Alexandra Hamiltona, Jamesa Madisona a Johna Jaya. J. Madison hovorí o potrebe konštitučného oddelenia moci a vytvorení systému brzd a protiváh medzi nimi, v záujme zabezpečenia slobody a predchádzania tyranii. Tieto navrhované politické štruktúry majú dať ľudu adekvátnu moc na ochranu ich záujmov.¹² Robert E. Goodin (1996) hovorí pri analýze textov federalistov o verejnom záujme ako o „spoločnom dobre“¹³ alebo ako o „všeobecnom blahu“.¹⁴ Federalisti sa podľa autora venovali verejnému záujmu veľmi málo, najbližšie však k definovaniu pojmu prišiel J. Madison vo svojom *Federalist 10*, v ktorom definuje kontrastný pojem *faction* (záujmová skupina) vo vzťahu k verejnému záujmu. Záujmová skupina podľa Madisona predstavuje určitý počet občanov zjednotených na základe istého spoločného záujmu, ktorý stojí v opozícii voči právam a agregovaným záujmom celej komunity. Madison hovoril

⁷ Méthot (2003).

⁸ Rousseau, aj keď pôvodom Švajčiar, mal veľmi blízko k francúzskej vlne osvietenstva. Písal po francúzsky a spolupracoval napríklad s D. Diderotom na diele *Encyklopédia*.

⁹ Z fr. *volonté générale*.

¹⁰ Pozri Rousseau (1982).

¹¹ Napríklad Isaiah Berlin, ktorý tvrdí, že Rousseau ignoruje práva a záujmy jednotlivcov pre akúsi fiktívnu vôľu všetkých.

¹² Hamilton – Madison – Jay (1961).

¹³ Z angl. *common good*.

¹⁴ Z angl. *general welfare*.

o nebezpečenstve pôsobenia týchto záujmových skupín v zmysle ohrozenia záujmov celej komunity a o tom, že jedine silná a rozľahlá republika je schopná ochrániť verejný záujem pred záujmom malej skupiny.

Federalisti teda hovoria o rozpore medzi pochybnými snahami čiastkových záujmov úzkej skupiny ľudí, členov určitej frakcie, a medzi osvietenými snahami širokých verejných záujmov, všeobecných a zdieľaných naprieč všetkými segmentmi spoločnosti. To podľa R. E. Goodina predstavuje **definíciu verejného záujmu na základe najmenšieho spoločného menovateľa**. Verejný záujem tak možno podľa autora prirovnať k spoločnému dobru.¹⁵ Ak definujeme verejný záujem v zmysle najmenšieho spoločného menovateľa, federalisti hovoria o určitých predpokladoch, ktoré musia byť splnené na určenie a na výkon verejného záujmu. Podľa nich, ak bude každá zložka¹⁶ vlády¹⁷ nezávislá od ostatných, bude mať veto nad výsledkami; potom politiky, ktoré sa objavia ako nevetované budú predstavovať najmenší spoločný menovateľ, na ktorom sa zhodli všetky zložky vlády. Ak je každá zložka vlády zodpovedná celej populácii, ale rozdelená rôznymi spôsobmi, a ak existuje veľa segmentov populácie, ktoré majú inštitucionálne zaručené veto (napríklad menšiny), potom najmenším spoločným menovateľom toho, čo je odsúhlasené všetkými zložkami vlády, bude taktiež najmenším spoločným menovateľom toho, čo je odsúhlasené verejnosťou ako celkom. Čím väčšia teda bude miera, do akej budú dané predpoklady naplnené, tým väčšie šance, že každá verejná politika (v zmysle policy), ktorá vyvstane, bude vo verejnom záujme. Ak je verejný záujem chápaný v kontexte najmenšieho spoločného menovateľa, potom systém oddelenia moci a systém bŕzd a protiváh bude samozrejme podporovať iba politiky vo verejnom záujme, t. j. žiadny návrh, ktorý by bol vyslovene opozitom k najmenšiemu spoločnému menovateľovi, neprejde.

Možno teda predpokladať, že oddelené zložky vládnutia reprezentujú záujmy oddelených a rozdielnych segmentov populácie, a taktiež, že vláda v snahe o dosiahnutie všeobecného blaha podnikne iba tie kroky, na ktorých sa všetci zhodnú. Tie politiky, ktoré aspoň jeden aktér alebo zložka vetuje, potom nemožno chápať ako verejný záujem.

V súvislosti s verejným záujmom je zároveň potrebné poznamenať, že konsenzus alebo všeobecný súhlas väčšiny nemusí vždy predstavovať verejný záujem alebo verejné dobro. V prípade, ak obyvatelia súhlasia s nespravodlivými praktikami, je možné konať spôsobom, ktorý nemusí byť v súlade s názorom majority.¹⁸ Legitimita takého rozhodnutia je však nejednoznačná, tak ako to naznačujú teórie liberálnej demokracie.

V rámci liberálnej demokracie prevažuje pri definovaní verejného záujmu utilitaristický prístup, podľa ktorého je verejný záujem definovaný na základe dôsledkov pre tých, ktorých ovplyvňuje. Tí, ktorých ovplyvňuje, by na základe tohto prístupu mali mať

¹⁵ Podľa Johna Lockea sa verejné dobro rovná dobru každého jedného člena danej spoločnosti; inými slovami, čo je dobré pre spoločnosť alebo komunitu, je dobré pre každého jej člena.

¹⁶ Z angl. *branch*.

¹⁷ Keď federalisti hovoria v súvislosti s verejným záujmom o vláde, nemajú na mysli výlučne exekutívnu moc, ale celý systém trojrozdelenia moci.

¹⁸ Príkladom môže byť komunita, ktorej hlavný príjem spočíva v rybolove alebo drevárstve. Zatiaľ čo táto komunita môže požadovať vyššiu mieru vyťaženia zdrojov, v dlhodobom záujme krajiny môže byť v rámci environmentálnych politiky vlády jeho limitovanie.

možnosť prezentovať svoj pohľad na navrhované konanie. Na **verejný záujem sa tak môžeme pozerat' ako na súhrn či priemer individuálnych záujmov**, a v takom prípade ide o *utilitaristov preferencií*.¹⁹ Ak však vláda prijme zákon o zákaze používania drog, ale väčšina spoločnosti nie je proti zákazu drog, spoločnosť bude takýto zákon považovať za nelegitímny, lebo nereprezentuje ich záujem, nie je v súlade s ich preferenciami, a nie je v súlade s danou definíciou verejného záujmu. Ak však ľudia veria, že isté spoločné dobro prekračuje individuálny záujem, ide o *utilitaristov blahobytu*.²⁰ Podľa nich verejný záujem presahuje individuálne záujmy. Vláda môže uprednostňovať nejaký zákon alebo konanie, ktoré považuje za verejný záujem aj napriek tomu, že väčšina skupiny alebo spoločnosti s tým nemusí súhlasiť (napríklad bezpečnostné pásy v autách, rýchlostné obmedzenia).²¹

J. – F. Méthot (2003) v súvislosti s liberálnou demokraciou uvádza niekoľko základných princípov, ktoré možno považovať za určujúce pri definovaní verejného záujmu; sú to princíp participácie, subsidiarity, autonómie a transparentnosti.

- **Princíp participácie** hovorí o tom, že mať napríklad slobodu prejavu je skôr formálne právo, dôležité však je, aby mohli ľudia vyslovovať či prezentovať svoje pohľady a názory podstatné pre určenie verejného záujmu, a boli taktiež vypočuté a brané do úvahy. Je preto nevyhnutné zabezpečiť, aby mali ľudia prístup k voleným zástupiteľom.
- **Princíp subsidiarity** zase hovorí, že rozhodnutia týkajúce sa verejného záujmu by mali byť vykonávané na čo najnižšej úrovni, či najbližšie ku komunite, ktorej sa priamo dotýkajú. Ide v podstate o aplikovanie Ockhamovej britvy²² do politiky – nie je potrebné/nevyhnutné robiť rozhodnutia na centrálnej alebo federálnej úrovni na riešenie problému komunity.
- **Princíp autonómie** znamená, že zákony by mali riadiť a regulovať konanie, ktoré odráža život jednotlivcov bez toho, aby vnucovali hodnoty, ktoré riadia konanie jednotlivcov. Tento princíp vyjadril John Rawls (1993) ako toleranciu alebo rešpektovanie plurality tzv. „life projects“.
- **Princíp transparentnosti** predstavuje základnú povinnosť v demokratickom zriadení. Ak práva a regulácie vyžadujú osvietený súhlas, potom sú transparentnosť a zrozumiteľné informovanie základnou podmienkou demokracie.

Možno teda konštatovať, že z dlhodobého hľadiska je dôležité podporovať participatívnu politickú kultúru a vzdelávanie v záujme integrovania čo najväčšej skupiny populácie do informovanej debaty. Keďže v demokracii majú ľudia práva aj povinnosti, znamená to, že nejde

¹⁹ Z angl. *preference utilitarianists*.

²⁰ Z angl. *welfare utilitarianists*.

²¹ Méthot (2003).

²² Ockhamova britva (podľa stredovekého filozofa Williama z Ockhamu) predstavuje logický princíp, ktorý je základom vytvárania vedeckých modelov a teórií. Tento princíp hovorí, že na vysvetlenie nejakého fenoménu alebo javu netreba zavádzať viac atribútov, ako je nevyhnutné. Nosnými sú pritom princípy úspornosti a jednoduchosti, t. j. čím je vysvetlenie alebo riešenie jednoduchšie, tým lepšie. Aplikovaním na praktickú politiku možno hovoriť o tom, že riešenie určitej situácie alebo problému sa má robiť na najnižšej možnej úrovni, teda čo najbližšie ku komunite, ktorej sa toto bezprostredne dotýka.

len o účasť vo voľbách alebo o platenie daní, ale o súvislý proces, v ktorom ľudia prispievajú do debaty, v ktorej sa vytvára a definuje verejný záujem.²³

Politická filozofia tak postupne dospela k viacerým pohľadom na koncept verejného záujmu. Zjednotila sa na názore najvhodnejšieho politického systému na zabezpečenie verejného záujmu, a tým je demokracia. Tohto aktéra ďalej rozpracováva a definuje ďalšie dôležité aspekty organizácie demokracie tak, aby sa výsledok rozhodovania čo najviac približoval verejnému záujmu.

Politický systém je však na rozdiel od trhu založený na rozhodovaní konkrétnych ľudí. Dosiachnutie nestrannosti pri ich rozhodovaní je preto výzvou, ktorej sa však už politická filozofia vážne nevenuje.

1.3. PRÁVNÝ POHĽAD NA KONCEPT VEREJNÉHO ZÁUJMU

Teória aj prax práva prináša takisto svoj pohľad na koncept verejného záujmu. Praktické odpovede môžeme hľadať v rozhodnutiach súdov či v legislatíve. Pre potreby tejto štúdie môžeme v krátkosti konštatovať, že z právno-teoretického pohľadu verejný záujem predstavuje záujem, ktorý je výrazom potrieb a záujmov spoločnosti, a ktorý takto chápe a presadzuje legitímna verejná moc. Jeho hlavnou črtou je jeho mocensky garantovaná prevaha nad súkromným záujmom. Právnické chápanie pojmu verejný záujem je dôsledkom vnímania verejno-mocenskej funkcie ako prioritnej funkcie štátu. Štát má v tomto chápaní právo vymedziť, čo je obsahom verejného záujmu, a zároveň tento záujem mocensky presadiť.²⁴

Z pohľadu vyjadrenia verejného záujmu a používania tohto pojmu v právnych predpisoch Slovenskej republiky sa tak isto stretieme s rozličným prístupom vo veľkom počte právnych predpisov. Verejný záujem ako interpretačný nástroj sa využíva napríklad v stavebnom zákone, v zákone o pobyte cudzincov, v zákone o prokuratúre, v zákone o poštových službách a v ďalších právnych normách. Súčasný ústavný zákon o konflikte záujmov definuje verejný záujem ako záujem, „ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom“.

V právnom zmysle za verejný záujem môžeme považovať výsledok rozhodovania na základe verejnej voľby, teda ak napríklad poslanci prijú zákon, výsledok ich rozhodovania je vo verejnom záujme a používa sa verejná moc na jeho implementáciu. Ide o najširšie ponímanie pojmu verejný záujem.

2. KONFLIKT ZÁUJMOV

Ako sme uviedli už v predchádzajúcej kapitole, jednotlivé spoločenskovedné odbory dávajú čiastočné odpovede na to, čo je verejný záujem a ako ho dosiahnuť. Za vhodný politický mechanizmus rozhodovania sa považuje demokracia a viacerí autori sa venujú tomu, ako štrukturovať rozhodovanie v demokracii s cieľom zabezpečenia verejného záujmu. Keďže, ako

²³ Méthot (2003).

²⁴ *Verejná prospešnosť: legislatíva a prax* (2006).

sme už spomenuli, politický systém je na rozdiel od trhu založený na rozhodovaní konkrétnych ľudí, dôležitou výzvou sa stáva nestrannosť rozhodovania konkrétnych decízorov. Teória verejnej voľby pritom spochybňuje tvrdenie, že politikom sa pri presadzovaní verejného záujmu dá dôverovať. Voliči môžu mať odlišné preferencie voči jednotlivým alternatívam verejných politík, dokonca žiadna alternatíva nemusí mať väčšinovú podporu a nemusí existovať žiadny jednoznačný víťaz. Ide o tzv. volebný (hlasovací) paradox, nazývaný aj paradox cyklického hlasovania, na ktorý poukázal francúzsky filozof Jean Antoine Condorcet.²⁵ Prijatie konzistentných kolektívnych rozhodnutí tak v prípade väčšinového rozhodovania nie je vždy možné. Tento paradox však nenastáva vždy. Zároveň táto teória poukazuje na to, že pri hlasovaní jednoduchou väčšinou je dôležité poradie hlasovania, v podstate sa tým určí, kto kontroluje hlasovanie. Víťaz hlasovania tak môže byť určený pravidlami hlasovania. Tento jav súvisí aj s informačnou asymetriou a tým, že podľa teórie verejnej voľby politici súťažajú o hlasy jednotlivých záujmových skupín, menej sa venujú službe širšiemu verejnému záujmu. Správanie politikov je ovplyvnené podľa Downsovej teórie politického cyklu aj snahou politikov o znovuzvolenie.²⁶ Dochádza k politickým kompromisom. Táto skutočnosť môže byť zneužitá politikmi, ktorí presadzujú svoje vlastné záujmy na úkor verejného záujmu. Za určitých podmienok tak nezabezpečuje väčšinový volebný systém nájdenie rovnovážneho stavu. Podľa Yvonne Streckovej²⁷ sa hľadanie ideálneho hlasovacieho systému skončilo zistením Kennetha Arrowa, ktorý ukázal, že spôsob, ktorý by uspokojil všetky požadované charakteristiky, neexistuje.

Zlepšenie uvedeného stavu nie je jednoduché. Jednou z možností je regulácia problematiky konfliktu záujmov konkrétnych predstaviteľov verejného sektora.

Konflikt záujmov je situácia, ktorá vzniká vždy, keď pri výkone zverenej verejnej funkcie nastane možnosť uprednostniť osobný záujem verejného funkcionára pred verejným záujmom.²⁸

Podľa OECD²⁹ konflikt záujmov zahŕňa konflikt medzi verejnou povinnosťou a osobným záujmom verejného funkcionára, pričom osobné záujmy môžu nesprávne ovplyvniť výkon jeho oficiálnych povinností a zodpovedností. Konflikt záujmov preto predstavuje situáciu, ktorá je buď súčasná, alebo sa mohla vyskytnúť v minulosti. Rozlišujeme niekoľko takýchto situácií:

- **Skutočný konflikt záujmov** nastáva napríklad vtedy, ak verejný funkcionár vlastní istý podiel vo firme, ktorá sa uchádza o zmluvu na poskytovanie služieb verejnej inštitúcii, v ktorej je spomínaný funkcionár, a ktorý je nejakým spôsobom zahrnutý do rozhodovania.
- **Zrejmý (zjavný) konflikt záujmov** existuje tam, kde sa objavuje súkromný záujem funkcionára, ktorý by mohol nesprávne ovplyvniť výkon jeho povinností, avšak zatiaľ sa tak nestalo. Príkladom je situácia, keď verejný funkcionár, ktorý vlastní podiely v istej firme,

²⁵ Farquarson (1969).

²⁶ Bližšie pozri Downs (1957).

²⁷ Strecková (1998).

²⁸ Sičáková – Zemanovičová (2000).

²⁹ *Managing Conflict of Interests in the Public Service* (2003).

urobí formálne administratívne úkony tak, aby nebol zahrnutý do rozhodovania vo verejnom obstarávaní, o ktoré má záujem aj jeho firma.

- **Potenciálny konflikt záujmov** sa objavuje, keď má verejný funkcionár osobné záujmy, ktoré by mohli byť zdrojom konfliktu záujmov na základe určitých závažných okolností v budúcnosti, napríklad ak je príbuzný funkcionára zamestnaný v rovnakej inštitúcii a tento funkcionár by bol poverený kontrolovať jeho prácu. Osobné záujmy pritom nemusia byť len peňažného charakteru alebo vo forme priamych osobných výhod. Zahrňujeme sem aj osobné vzťahy, náboženské, etnické komunity, angažovanie sa v politickej strane či rodinné záujmy, ktoré môžu negatívne ovplyvňovať výkon funkcie. Špeciálnym prípadom je zmena zamestnania a prechod do súkromného sektora, ktoré sa tiež považujú za situáciu, ktorá môže spôsobiť konflikt záujmov (z toho dôvodu sa po ukončení výkonu funkcie vo verejnej správe prerokúva budúce zamestnanie funkcionára).

Základom konfliktu záujmov je teda porušenie sociálne prípustnej rovnováhy medzi osobnými záujmami zamestnanca verejnej správy a verejným záujmom. Pojem *konflikt záujmov* má širšiu pôsobnosť a zahrňuje širšiu sféru sociálnych vzťahov a predpokladá kolíziu verejných a osobných záujmov verejného funkcionára, ktoré spochybňujú výkon jeho oficiálnych povinností. Korupcia je posledným štádiom konfliktu záujmov, pričom všetky prípady korupcie zahŕňajú aj konflikt záujmov. Okrem toho korupcia je väčšinou považovaná za zločin a konflikt záujmov, ktorý zahŕňa rôzne typy správania, pričom väčšina z nich sa ako zločin neklasifikuje³⁰.

3. PÁR POZNÁMOK K VÝVOJU PRÍSTUPU KU KONFLIKTU ZÁUJMOV

Postupné vyhýbanie sa osobným vplyvom na verejné rozhodovanie sa vyvíjalo po celé stáročia. V antike platil princíp „nikto nesmie súdiť jeho/jej vlastný prípad“ a postupne sa rozšíril na rodinných príslušníkov či iné blízke osoby, ktoré by mohli nesprávne ovplyvňovať rozhodnutia v administratívnych a justičných rozhodnutiach. Osobné dary sa taktiež začali považovať za možné ovplyvňovanie rozhodovania.

V oblasti limitovania konfliktu záujmov sa ďalej uskutočňovala postupná separácia zložiek verejnej moci. V demokratických štátoch jednotlivci delegujú výkon niektorých funkcií trom zložkám verejnej moci, a to výkonnej, legislatívnej a súdnej, pričom očakávajú, že tento výkon sa bude realizovať vo verejnom záujme. To napríklad znamená, že krajiny sa vo všeobecnosti vyhýbajú menovaniu funkcionárov do viacerých/iných zložiek moci.

Postupné prepojenia verejno-súkromného sektora a zmeny v spôsoboch zabezpečovania služieb verejným sektorom si vyžadovali ďalšie riešenia v oblasti konfliktu záujmov. Ekonomické záujmy predstaviteľov verejného sektora a ich participácia v súkromnom či mimovládnom sektore predstavuje potrebu zvýšeného verejného záujmu o konkrétnych decízoroch a používanie nových postupov na podporu transparentnosti.³¹

³⁰ Carney (1998).

³¹ *Managing Conflict of Interests in the Public Service* (2003).

Výskumy verejnej mienky v krajinách strednej a východnej Európy zaznamenávajú pokles dôvery voči verejným inštitúciám, pričom prevláda názor, že korupcia je veľmi rozšírená a moc sa využíva pre osobný profit. Mnoho občanov preto nedôveruje verejným inštitúciám a ich predstaviteľom.³² Citlivo sú vnímané najmä oblasti, kde sa stretávajú verejný a súkromný sektor, ako sú napríklad prideľovanie verejných zákaziek, povolení, licencií a pod. Pri rozhodovaní dochádza k oddeleniu subjektov, ktoré znášajú náklady rozhodnutia (daňoví poplatníci) a tých, čo z tohto rozhodnutia profitujú. Medzi ďalšie nedostatky patrí to, že neexistuje priama väzba medzi prijatým rozhodnutím a zodpovednosťou za jeho uplatnenie, preto verejní funkcionári môžu preferovať osobné motívy (poslanec hlasujúci za zvýšenie verejných výdavkov ich nebude nevyhnutne platiť), ako aj obmedzená kontrola nad administratívou. Riziko uprednostnenia osobného záujmu tu teda existuje vždy, to, do akej miery, však závisí od poistiek v systéme. Takouto poistkou môže byť zákon o konflikte záujmov, a keďže verejný záujem sa definuje ako delegovaný individuálny záujem, občania by mali mať právo kontrolovať, ako sa verejný záujem realizuje.³³

4. KONFLIKTY ZÁUJMOV A DEMOKRACIA

Podľa Staroňovej a Malíkovej (2007) konflikt záujmov a boj o moc³⁴ sú neodmysliteľnou súčasťou komplexnej spoločnosti, vďaka ktorým štát nereprezentuje len jeden konkrétny záujem, ale je trvalým procesom vyjednávania a celkovo vedie k posilneniu rovnováhy v spoločnosti. Dobře postavený politický systém súčasnej demokracie sa tak snaží o distribúciu moci, ktorá motivuje jednotlivcov konať vo vlastnom záujme na báze kontroly možného zneužitia moci. Konflikty sú riešené nenásilnou cestou predovšetkým vďaka mechanizmu vzájomnej kontroly jednotlivých inštitúcií (exekutívy, legislatívy, súdnictva) a volieb, ktoré sú hlavným princípom pluralitnej demokracie. Prijaté rozhodnutia vo verejnom sektore sú potom výsledkom vyjednávania a kompromisom elit. Konflikty záujmov sú pluralistami vnímané ako hlavný nástroj reforiem, rastu a inovácií.

Teória pluralizmu je základom modernej demokracie. Pluralizmus je vybudovaný na myšlienke sporov a konfliktov, ako aj spôsobmi riešenia daných konfliktov medzi súborom inštitúcií, ktoré tvoria štát, t. j. medzi exekutívou, legislatívou, súdnou mocou a medzi jednotlivými stupňami administratívnej hierarchie vertikálne či horizontálne, ako aj medzi politickým a úradníckym aparátom. Pri pluralitnom spôsobe realizácie záujmov existuje veľký počet navzájom si konkurujúcich nebyrokratických organizácií, ktoré nemajú osobitý vzťah ku štátu. Odtiaľto sa odvíja aj kľúčová otázka, a to vzťah vládnučích inštitúcií v danej krajine s inými subjektmi spoločnosti. Koncept „štát“ totiž má svoj význam iba vtedy, ak ho analyzujeme v porovnaní s jeho antonymom, t. j. s neštátnymi subjektmi. Dichotómia štát – neštátne subjekty (spoločnosť a jedinec) automaticky nastoľuje otázku o vzťahu medzi

³² Podľa výskumu Inštitútu pre verejné otázky (IVO) z roku 2001 až 63 % respondentov nedôverovalo Národnej rade SR, 67 % vláde SR, 61 % prezidentovi SR a 44 % Ústavnému súdu SR. Pozri Zemanovičová (2002).

³³ Zemanovičová (2002).

³⁴ V najznámejšej definícii konceptu moci Robert Dahl (1957, s. 202) analyzoval koncept moci v jej vymedzení voči vzťahom (*power over – moc nad*) a interakcii záujmových skupín „A má moc nad B v rozsahu, v akom je schopný primäť B vykonať niečo, čo by inak nevykonal“ („A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do“).

silnými záujmami neštátnych subjektov a aparátom štátu. Ako sa tieto záujmy premietajú do vládnutia a spravovania štátu, a ako vysvetľujú fenomén korupcie? Štát ich nevytvoril a ani ich nijakým spôsobom nekontroluje pri artikulácii záujmov. Tieto organizácie nemajú monopol na reprezentáciu svojho partikulárneho záujmu. Pluralizmus je tak možné charakterizovať ako štruktúrovaný systém voľného trhu s viacerými navzájom si konkurujúcimi sociálnymi a ekonomickými záujmovými skupinami, ktoré sa podieľajú na tvarovaní verejnej politiky konštruktívnym konfliktom. Zjednodušene povedané, politický proces je spôsob urovnávania rozporov medzi jednotlivými záujmovými skupinami.

Boj o moc sa pri špecifických záujmoch nekončí len vyjadrením týchto záujmov v politickom procese a vo voľbách. Štát a jeho inštitúcie musia trvalo čeliť mnohým tlakom prichádzajúcim od rôznych nátlakových skupín. Vysoká miera korupčného správania reflektuje nízku kapacitu a zrelosť politického systému a jeho inštitúcií v podpore vyjednávania medzi pluralitou záujmov. V tomto zmysle korupcia indikuje nefunkčnosť inštitúcií v politickom systéme, ktoré by umožňovali presadzovanie politického vplyvu oficiálnou cestou. Už podľa Roberta Dahla (1971), najznámejšieho predstaviteľa pluralistickej teórie, je základným predpokladom fungovania demokratickej spoločnosti existencia kontrolných mechanizmov voči nadmernému presadzovaniu záujmov jednotlivca alebo jednej skupiny.³⁵ Ak kontrolné mechanizmy nefungujú, dochádza k nadmernému vplyvu (alebo korupčnému správaniu).

V reálne fungujúcom politickom systéme procesu formulovania a tvorby verejnej politiky nemajú všetky záujmové skupiny rovnaký prístup k tým, čo rozhodujú, ako si to vyžaduje ideálna pluralistická spoločnosť. Niektoré záujmové skupiny sú aj v demokracii privilegované *a priori* a iné sú okrajové a izolované, a sú teda systémom diskvalifikované. Vplyv záujmových skupín určuje napríklad inštitucionálny rámec umožňujúci prístup k rozhodovaniu, ako je legislatívne postavenie. Niektoré veľké organizované skupiny, ako sú zamestnávateľia, odbory alebo profesijné komory, tak môžu mať výnimočné postavenie voči štátu prijímaním osobitných zákonov na zaručenie legálneho prístupu k rozhodovaniu exekutívy. V takto chápanom modeli je sprostredkovanie záujmov odlišné od pluralizmu a nazývame ho *korporativizmus*. Vystupuje tu obmedzený počet hierarchicky usporiadaných monopolných organizácií, ktoré pri vyjednávaniach so štátom zastupujú záujmy svojich členov a súčasne sa podieľajú na formovaní verejnej politiky.³⁶

5. ČO STÝM?

Zvyšujúce sa požiadavky spoločnosti a podnikateľského sektora spoločne so všeobecným dopytom po korektnom rozhodovaní vo verejnom sektore vytvárajú tlak na vlády, aby zabezpečili nestranné rozhodovanie verejných funkcionárov, a aby sa minimalizovali ich osobné záujmy pri rozhodovaní vo verejnom sektore. OECD napríklad vo svojej publikácii *Managing Conflict of Interest in the Public Service* (2003) prináša riešenia, stratégie a odporúčania, ako predchádzať konfliktu záujmov vo verejnom sektore, tak aby sa posilnila legitimita, nestrannosť a korektnosť

³⁵ Dahl (1971, s. 3) vymenúva osem kontrolných mechanizmov, ktoré slúžia na zachovanie plurality spoločnosti: sloboda vytvárať a byť členom rôznych organizácií, sloboda slova, volebné právo, možnosť zastávať verejné funkcie, právo politikov bojovať o podporu a hlasy, alternatívne zdroje informácií, slobodné a spravodlivé voľby, vládne inštitúcie, ktoré reflektujú preferencie občanov.

³⁶ Staroňová – Malíková (2007).

vo verejnom rozhodovaní. Základné princípy, ktorými by sa verejní funkcionári mali riadiť, sú podľa OECD služba verejnému záujmu, podpora transparentnosti, individuálnej zodpovednosti a osobného príkladu a vytvorenie organizačnej kultúry, ktorá netoleruje konflikt záujmov. Na predchádzanie a vysporiadanie sa s konfliktom záujmov OECD navrhuje vytvorenie stratégie, zahrňujúcej tieto prístupy:

- Definovanie a rozpoznanie situácií, v ktorých by mohol vzniknúť konflikt záujmov – definícia aktivít, ktoré sú nezlučiteľné s výkonom verejných funkcií, identifikovanie osobných záujmov ako pôvodcov konfliktu záujmov, napr. finančné záujmy, dlhy, prepojenie s mimovládnyimi, profesionálnymi organizáciami, odborovými zväzmi, a pod.
- Prijatie záväzku implementovať postupy na riešenie konfliktu záujmov – základným zdrojom by mali byť zákony a kódexy.
- Definovanie rizikových oblastí ako základ prevencie – medzi rizikové oblasti patrí napríklad ďalší pracovný pomer verejného funkcionára, používanie interných úradných informácií, uzatváranie zmlúv, prijímanie darov a iných výhod, vzťahy na pracovisku s rodinných príslušníkmi, aktivity, ktoré funkcionár vykonáva po ukončení pracovného zväzku vo verejnom sektore a pod.
- Získavanie informácií a efektívny manažment konfliktov – napríklad v prípade nedodržania politiky konfliktu záujmov by subjekt mal znášať osobné následky, a to minimálne v podobe disciplinárneho konania, udelenia pokuty, zníženia platu, pozastavenia pracovného postupu, prípadne ukončenia pracovného vzťahu či trestného stíhania.
- Regulácia kontaktov verejného funkcionára s investormi, vrátane podnikateľov, klientov, sponzorov – v rámci uvedeného je vhodné vypracovať a implementovať stratégie na riešenie konfliktu záujmov pri kontaktoch s podnikateľským sektorom.
- Ohodnotenie postupov na riešenie konfliktu záujmov na základe skúseností, a nakoniec.
- Prispôsobenie nových postupov na riešenie konfliktu záujmov tak, ako to vyžaduje prax.

LITERATÚRA

Beblavý, M. – Sičáková-Beblavá, E.: *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečení verejných služieb*. Bratislava: Transparency International Slovensko 2006.

Buchanan, J. M.: *Ethics and Economic Progress*. Norman: University of Oklahoma Press, 1994.

Carney, G.: *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. TI Source Book 1998.

Coase, R. H.: *The Institutional Structure of Production*. American Economic Review 82:4, 1993, s. 713 – 719.

Coase, R. H.: *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economy, 1960.

Dahl, R.: *The Concept of Power*. Behavioral Science 2, 1957, s. 201 – 215.

Dahl, Robert A.: *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

Diderot, D.: *Encyklopédie*. Praha, 1998.

Farquarson, R.: *Theory of Voting*. New Haven: Yale University Press, 1969.

Goodin, R. E.: *Institutionalizing the Public Interest: The Defence of Deadlock and Beyond*. The American Political Science review. Vol. 90, No. 2, June 1996, s. 331 – 343.

Hamilton, A. – Madison, J. – Jay, J.: *The Federalist*. (editor J. E. Cooke). Middletown : Wesleyan University Press, 1961.

Managing Conflict of Interests in the Public Service. OECD Guidelines and Overview, Paris : OECD Publishing, 2003.

Méthot, J. – F.: *How to define Public Interest?* Collège dominicain de philosophie et de théologie, EPAC Round Table. Ottawa : Saint Paul University, January 29, 2003.

Platon: *Plato's The Republic*. New York: Random House, 1940.

Rawls, J.: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

Rousseau, J. J.: *The Social Contract*. Transl. a. introd. by Maurice Cranston. New York : Penguin Books, 1982.

Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava : CPHR – Transparency International Slovensko, 2000.

Staroňová, K. – Malíková, E.: *Pohľad politológie na fenomén korupcie*. Sociológia, ročník 39, 2007, s. 287 – 315.

Strečková, Y.: *Veřejná ekonomie pro školu i prax*. Praha: Computer Press, 1998.

Verejná prospešnosť: legislatíva a prax. Bratislava: Učená právnická spoločnosť, 2006. Dostupné na http://www.verejnaprospešnost.sk/materialy/OSF_VP_Legislativa_prax.pdf

Zemanovičová, D.: *Verejné a súkromné záujmy, symbióza alebo konflikt?* In: Seminárny buletín. Riešenie konfliktu záujmov. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2002.

Komparatívna analýza

KONFLIKT ZÁUJMOV A ETIKA VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH (POSLANCI A MINISTRI)

Prípadová štúdia 1

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY VO VEĽKEJ BRITÁNII (CENTRÁLNA ÚROVEŇ)

Emília Sičáková-Beblavá – Slavomíra Šatníková

V nasledujúcom texte poskytujeme popis základných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov vo Veľkej Británii na centrálnej úrovni. Budeme sa zaoberať nasledujúcimi otázkami:

- povinnosti a obmedzenia,
- postzamestnanecké ustanovenia,
- majetkové priznania,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

V tejto prípadovej štúdii sa venujeme poslancom britského parlamentu a ministrom kabinetu vo Veľkej Británii. Vo Veľkej Británii k tejto oblasti existujú viaceré pravidlá, pričom niektoré sa zaoberajú všeobecne všetkými zamestnancami štátnej služby (sedem princípov verejného života), niektoré regulujú správanie Dolnej Snemovne, iné Hornej Snemovne (Poslanecký kódex pre Hornú snemovňu a pre Dolnú Snemovňu; Štandardy správania pre Hornú Snemovňu), niektoré regulujú oboje (Poradná komisia pre zamestnanecké záležitosti).

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

Povinnosti a obmedzenia poslancov britského parlamentu sú upravené vo viacerých dokumentoch:

- správa vo forme 7 princípov verejného života;
- *Poslanecký kódex pre Dolnú a Hornú Snemovňu* (Code of Conduct) schválený parlamentom v roku 1996 a následne novelizovaný v roku 2002;
- *správy* vydané Komisiou pre etické štandardy vo verejnom živote (Committee on Standards in Public Life – ďalej len „CSPL“) zamerané na rôzne oblasti štandardov verejného života;
- *Register záujmov* (Register of Member's Interests) stanovený poslaneckým kódexom, *Register záujmov lordov* (Register of Lords' Interests);

- *Štandardy správania pre Snemovňu lordov* (Standards of Conduct in the House of Lords) schválené v roku 2002;
- *Predpisy pre ministrov* (Procedures for Ministers).

Sedem princípov verejného života³⁷

Nižšie uvedených sedem princípov by sa malo uplatňovať pri *každom zamestnancovi verejného sektora*. Boli zverejnené CSPL v roku 1995. Ide o nasledujúce princípy:

- **nesebeckosť (selflessness)** – rozhodovať na základe verejného záujmu a nie s cieľom získať finančné alebo iné benefity pre seba alebo iné blízke osoby;
- **bezúhonnosť (integrity)** – vyhnúť sa záväzkom, ktoré by mohli mať vplyv na výkon verejnej funkcie;
- **objektívnosť (objectivity)** – rozhodovať sa podľa zásluh, bez klientelizmu, nepotizmu;
- **zodpovednosť (accountability)** – zodpovedať sa verejnosti za svoje rozhodnutia a konanie a byť prístupný akejkolvek vonkajšej kontrole;
- **otvorenosť (openness)** – byť otvorený a transparentný vo všetkých svojich rozhodnutiach a aktivitách, zdôvodňovať svoje rozhodnutia a obmedziť informácie len v prípade zdôvodneného verejného záujmu;
- **čestnosť (honesty)** – zverejňovať osobné záujmy, ktoré môžu vplývať na výkon verejných povinností, konflikt verejného a osobného záujmu riešiť tak, aby bol verejný záujem ochránený;
- **príkladné vedenie (leadership)** – byť príkladom.

Poslanecký kódex (Code of Conduct)

Existujú dva druhy tohto kódexu. Jeden sa týka úrovne *Dolnej snemovne* (House of Commons),³⁸ druhý sa venuje *Hornej snemovni* (House of Lords).³⁹ Ich cieľom je pomáhať poslancom pri výkone ich povinností v parlamente, ďalej ich povinnosti voči voličom a verejnosti v nasledovnom:

- poskytovať poradenstvo v otázkach poslaneckého správania očakávaného od poslancov pri výkone ich parlamentných a verejných povinností;
- zabezpečiť otvorenosť a zodpovednosť nevyhnutnú pre posilnenie verejnej dôvery v spôsob, akým poslanci vykonávajú svoje povinnosti.
Poslanecký kódex pre členov Dolnej snemovne bol navrhnutý v prvej správe CSPL, schválený parlamentom v roku 1996 a následne novelizovaný v roku 2002. Dopĺňa sedem princípov verejného života o ďalších osem:
- vyhnúť sa konfliktu záujmov, riešiť akýkoľvek konflikt medzi osobným a verejným záujmom v prospech verejného záujmu;
- poslanec nesmie hlasovať o zákonoch alebo ich návrhoch, či podporovať akúkoľvek záležitosť náhradou za platbu alebo inú výhodu;

³⁷ *Sedem princípov verejného života*. http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx. Stiahnuté 21. 4. 2008.

³⁸ *Poslanecký kódex pre Dolnú Snemovňu* (Code of Conduct). <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code02.htm#n3>. Stiahnuté 21. 4. 2008.

³⁹ *Poslanecký kódex pre Hornú snemovňu* (House of Lords Code of Conduct). <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm>. Stiahnuté 21. 4. 2008.

- mať vždy na pamäti, že prijatie úplatku, odmeny alebo platby v súvislosti s konaním poslanca v parlamente je porušením zákona;
- poslanec musí komunikovať s poslancami, ministrami a úradníkmi otvorene a pravdivo, aj v prípade neformálnych stretnutí;
- dôverné informácie, ktoré poslanec získa pri výkone svojej funkcie, by mal použiť len v súvislosti s touto funkciou a nikdy ich nesmie využiť k obohateniu;
- poslanec má zabezpečiť, aby výdavky, dávky, zariadenie a služby, ktoré sú uhrádzané z verejných zdrojov, boli v súlade s definovanými pravidlami pre nakladanie s verejnými zdrojmi;
- starať sa o dôveru verejnosti v parlament, posilňovať ju;
- poslanec musí zaznamenať svoje finančné záujmy do úradného registra a upozorniť na svoje záujmy, ak môžu byť relevantné pri rokovaní s poslancami, ministrami alebo úradníkmi.

Poslanecký kódex pre Hornú snemovňu bol prijatý v roku 2001, účinnosť nadobudol v roku 2002.⁴⁰ Na rozdiel od obširnejších vyjadrení Poslaneckého kódexu pre Dolnú snemovňu, ktoré výslovne zahrňujú sedem princípov verejného života, v Poslaneckom kódexe pre Hornú snemovňu absentuje detailnejší popis pravidiel v oblasti regulácie etiky a konfliktu záujmov.

Správy vydávané na vybranú oblasť verejného života⁴¹

Správy sú vydávané CSPL od roku 1995. Tieto správy zahrňujú odporúčania týkajúce sa zmien, ktoré sa môžu vyžadovať na zabezpečenie čo najvyšších štandardov správania vo *verejnom živote*. O týchto odporúčaníach sa uznáša komisia a jej prvou správou bolo schválenie siedmich princípov verejného života.

Tu sú ďalšie najvýznamnejšie správy:

- *Tretia správa* vydaná v roku 1997: venuje sa miestnej samospráve, dáva odporúčania pre štandardy správania sa a posilnenie zodpovedania sa orgánov samosprávy;⁴²
- *Piata správa* vydaná v roku 1998: zameraná na financovanie politických strán;⁴³
- *Šiesta správa* vydaná v roku 2000: upriamená na posilnenie štandardov, hodnotí implementáciu odporúčaní z prvej správy CSPL;⁴⁴
- *Ôsma správa* vydaná v roku 2002: štandardy správania pre Dolnú snemovňu;⁴⁵
- *Deviata správa* vydaná v roku 2003: definovanie hraníc v exekutive, rieši vzťahy medzi ministrami, špeciálnymi poradcami a stálou štátnou službou;⁴⁶
- *Desiata správa* vydaná v roku 2004: udržanie vysokých štandardov správania vo verejných orgánoch, miestnej samospráve a National Health Service.⁴⁷

⁴⁰ *Poslanecký Kódex*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/7th_report/issues_and_questions/foreword/part_4.aspx

⁴¹ *Správy*. <http://www.public-standards.gov.uk/>. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁴² *Tretia správa*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/3rd_report.aspx.

⁴³ *Piata správa*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/5th_report.aspx.

⁴⁴ *Šiesta správa*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/6th_report.aspx.

⁴⁵ *Ôsma správa*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/8th_report.aspx.

⁴⁶ *Deviata správa*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/9th_report.aspx.

⁴⁷ *Desiata správa*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/10th_report.aspx.

Register záujmov⁴⁸

Existujú dva druhy registra záujmov – pre Hornú snemovňu a Dolnú snemovňu, medzi nimi existujú isté rozdiely. Register záujmov pre Dolnú snemovňu je širší a povinný, zatiaľ čo istá časť Registra záujmov pre Hornú Snemovňu je dobrovoľná.

Register záujmov ako taký sa používa od roku 1974 – používa ho Výbor pre záujmy poslancov (Select Committee on Members Interest, bližšie v bode 4). Cieľom tohto registra je poskytovať informácie o akýchkoľvek finančných záujmoch alebo materiálnych úžitkoch poslanca, pri ktorých možno odôvodnene očakávať ovplyvnenie jeho pracovnej činnosti, jeho prejavov, hlasovania alebo krokov realizovaných vo funkcii člena parlamentu.

Členovia Dolnej snemovne musia odovzdať vyplnený register do troch mesiacov od prevzatia svojich mandátov po voľbách. Počas funkčného obdobia je register aktualizovaný, a to tak, že každý poslanec uvedie akúkoľvek zmenu vo svojich záujmoch do mesiaca odo dňa príslušnej zmeny.

Register je publikovaný Komisiou pre štandardy a výsady (bližšie v bode 4), a to krátko po začatí funkčného obdobia Dolnej snemovne a následne každý rok. Register je pravidelne aktualizovaný v prípade, ak sa vyskytnú nové skutočnosti. Je verejne prístupný v kancelárii výboru Dolnej snemovne, a tiež dostupný na internete.⁴⁹

Celkovo bolo definovaných deväť kategórií záujmov:⁵⁰

1. **Členstvo v orgánoch obchodných spoločností (Directorships)** – patria sem akékoľvek honorované posty alebo členstvo v správnych radách vo verejných alebo súkromných spoločnostiach, vrátane takých, ktoré sú neplatené, ale kde je odmena platená inou verejnou alebo súkromnou spoločnosťou.
2. **Odmeňované zamestnanie, úrad, profesia (Remunerated employment, office, profession)** – rozumie sa tým platené zamestnanie, zastávanie funkcií v úrade, profesia alebo povolanie (okrem členstva v Dolnej snemovni a ministerskej kancelárii), ktoré je odmeňované, alebo v ktorom má poslanec peňažný záujem.
3. **Klienti (Clients)** – ak má poslanec nejakého klienta, ktorému poskytuje služby (podľa predchádzajúcich odsekov) súvisiace s členstvom v snemovni, musí túto informáciu uviesť do svojho registra záujmov.
4. **Sponzorstvo (Sponsorships)** – všetky druhy sponzorstva, ktoré poslanec prijal pred voľbami, a ktoré podľa poslancovho vedomia presahujú hranicu 25 % celkových výdavkov v daných voľbách. Taktiež je povinný vo svojom registri uviesť akúkoľvek inú formu sponzorstva,

⁴⁸ *Register záujmov poslancov* (Register of Member's Interests). http://www.parliament.uk/about_commons/register_of_members_interests.cfm. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁴⁹ *Register záujmov poslancov* (Register of Members' Interests). House of Commons. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/memi02.htm>. Stiahnuté 3. 6. 2008.

⁵⁰ *Deväť kategórií záujmov definovaných v Registri záujmov poslancov Dolnej Snemovne*. http://www.transparency.sk/mes_kor/021204_maj_2.htm. Stiahnuté 21. 4. 2008.

materiálnej či finančnej podpory, vrátane osobnej finančnej platby, úžitku či výhody spojenej s jeho členstvom v snemovni (ak prijíma tieto formy podpory)

5. **Dary, úžitky a pohostinnosť (Gifts, benefits and hospitality)** – každý dar poslancovi alebo jeho partnerovi, ktorého hodnota presahuje 125 libier a každý materiálny úžitok, ktorého hodnota presahuje 0,5 % parlamentného platu poslanca od akejkolvek spoločnosti, organizácie alebo osoby v rámci Spojeného kráľovstva, ak sa v nejakom ohľade týka členstva v Dolnej snemovni.
6. **Návštevy zahraničia (Overseas visits)** – návštevy cudzích krajín, a to poslanca aj jeho partnera/partnerky, súvisiace s členstvom v Dolnej snemovni, ak náklady na cestu plne nehradil poslanec alebo verejné fondy Spojeného kráľovstva.
7. **Dary a úžitky pochádzajúce z cudzích krajín (Overseas benefits and gifts)** – každý dar poslancovi alebo jeho partnerovi/partnerke, ktorého hodnota presahuje 125 libier; taktiež každá materiálna výhoda hodnotnejšia ako 0,5 % poslancovho platu v snemovni pochádzajúca z akejkolvek investície, od organizácie alebo osoby a ovplyvňujúca výkon funkcie v snemovni.
8. **Pôda a majetok (Land and property)** – všetka pôda a majetok (okrem domu určeného na osobné bývanie poslanca alebo jeho partnera/partnerky), ktoré majú podstatnú hodnotu, alebo sú zdrojom nezanedbateľného príjmu.
9. **Vlastníctvo akcií (Shareholdings)** – či už poslancom, jeho partnerom/partnerkou alebo nezaopatrenými deťmi, v akejkolvek verejnej či súkromnej spoločnosti (alebo orgáne), ktoré je:
 - a) väčšie ako 1 % z celkového počtu akcií spoločnosti alebo orgánu;
 - b) menšie ako 1 % z celkového počtu akcií, ale presahujúce nominálnou hodnotou 25 000 libier. Zameranie činnosti spoločnosti musí byť v každom prípade uvedené.
- **Rôzne (Miscellaneous)** – každý relevantný záujem, ktorý nie je vymedzený ani v jednej z uvedených kategórií, a predsa spadá do definície hlavného zámeru registra (poskytovať informácie o všetkých peňažných záujmoch alebo iných materiálnych úžitkoch poslanca, od ktorých by sa odôvodnene mohlo očakávať ovplyvnenie jeho činnosti), alebo by ho (podľa poslancovho uváženia) mohli ostatní považovať za ovplyvňujúci činnosť poslanca (dokonca aj keď nedostáva nijakú finančnú odmenu).

Predpisy pre ministrov⁵¹

Úplný názov kódexu je *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*. Tento nový kódex pre ministrov je obsiahnutý v revidovanom *Kódexe správania* (Code of Conduct). Prvýkrát bol vydaný pod názvom „Otázky o procedúrach pre ministrov“ v roku 1992. Najnovšia verzia bola vydaná 3. júla 2007 premiérom Gordonom Brownom. Kódex sa vydáva na začiatku každej novej vlády a nového parlamentu. Prihliada k Nolanovej správe

⁵¹ *Changes to the traditional position of the civil service*. pateshistory.co.uk/content/changes-to-traditional-cs.doc. Stiahnuté 21. 4. 2008.

o štandardoch vo verejnom živote a k argumentom o ministerskej zodpovednosti. Obsahovo je pomerne rozsiahly, má 28 strán.

Príklady pravidiel:⁵²

- **Ministri a úrady**

Základný princíp: Ministri majú povinnosť zabezpečiť, aby ich vplyv na štátnu správu a verejnú službu nebol zneužitý na stranícke účely. Ministri sú zodpovední za svoje úrady a zodpovedajú jedine parlamentu pre výkon ich právomocí, od ktorých závisí riadenie ministerstiev.

- **Ministri a štátni zamestnanci**

Základný princíp: Ministri musia zabezpečiť politickú nestrannosť štátnej služby a nežiadať štátnych zamestnancov konať v rozpore s Kódexom o štátnej službe.

- **Ministerské voličské a stranícke záujmy**

Základný princíp: Ministri nesmú na svoje stranícke alebo volebné účely zneužiť pracovné príslušenstvo dodané verejnými zdrojmi na výkon ich úradných povinností.

- **Ministerské osobné záujmy**

Základný princíp: Ministri musia zabezpečiť, aby nevznikol žiadny konflikt záujmov medzi ich verejnými povinnosťami a ich osobnými záujmami, finančnými alebo inými.

- **Ministri a prezentovanie politik**

Základný princíp: Úradné príslušenstvo zaplatené z verejných prostriedkov môže byť využité iba pre vládnu publicitu a reklamu, ale nie pre šírenie materiálov, ktoré sú v podstate stranícko-politické.

- **Ministerské cesty**

Základný princíp: Ministri musia vždy zabezpečiť efektívne a ekonomicky nenáročné pracovné cesty. Pracovná cesta ako predstaviteľ'a verejnej inštitúcie nesmie byť použitá na stranícke alebo osobné obchodné cestovné účely. Výnimkou je situácia, keď si bezpečnostná situácia vyžaduje prijímať aj zložitejšie rozhodnutia.

- **Menovanie poradcov**

S výnimkou premiéra môže každý minister vymenovať dvoch špeciálnych poradcov (platených alebo neplatených). Premiér môže schvaľovať menovanie jedného alebo dvoch poradcov ministrom, ktorí pravidelne zasadajú v Kabinete. Všetky menovania si vyžadujú predchádzajúce písomné schválenie premiérom. Všetci špeciálni poradcovia sú menovaní na základe podmienok stanovených v Model Contract for Special Adviser⁵³ a v Code of Conduct for Special Advisers⁵⁴. Vláda musí každoročne uverejniť vyhlásenia

⁵² *Ministerial Code*. http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministerial_code_current.pdf. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁵³ *Model Contract for Special Adviser*. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/model.aspx. Stiahnuté 3. 6. 2008.

⁵⁴ *Code of Conduct for Special Advisers*. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.aspx. Stiahnuté 3. 6. 2008.

Parlamentu o počte, menách a platoch špeciálnych poradcov, príslušného ministra a platobné výkazy.

Platí, že žiadny minister by nemal prijať dary, pohostenie alebo služby od nikoho, kto by ho následne mohol vystaviť do pozície záväzku. Rovnaký princíp sa vzťahuje aj na dary atď. ponúknuté členovi ministrovej rodiny. Dary venované ministrom sa stávajú majetkom vlády a nemusia byť zverejňované v Registri poslaneckých záujmov. Dary v hodnote do 140 libier môžu byť ponechané príjemcovi. Dary väčšej hodnoty by mali byť odovzdané danému ministerstvu (stávajú sa vlastníctvom ministerstva), alebo si ich príjemca môže odkúpiť za cenu zníženú o 140 libier. Vláda každoročne zverejňuje zoznam darov prijatých a darovaných ministrami s hodnotou vyššou ako je 140 libier. Ak minister prijíma pohostenie, musí to oznámiť svojmu stálemu sekretárovi a tiež túto skutočnosť zverejniť v Registri záujmov. Registrácia pohostenia sa všeobecne vyžaduje v prípade, keď jeho suma presiahla 600 libier pre poslancov Dolnej snemovne a 1 000 libier pre Hornú snemovňu.

Ministri nemôžu prijať odplatu za prednesenie príhovoru alebo napísanie novinového článku oficiálneho charakteru, alebo takého, ktorý priamo čerpá z ministrových zodpovedností alebo skúseností, alebo keď existuje očakávanie, že dotyčná organizácia, pre ktorú sa tá či oná činnosť uskutočňuje, prispeje na charitu. Ak takáto organizácia trvá na tom, že prispeje na charitu, potom to musí byť charita podľa výberu organizácie. Takéto obmedzenie slúži na vyhnutie sa kritike, že minister zneužíva svoj úradný post na zvýšenie vplyvu alebo na pripísanie prospechu za príspevok do charity.

2. POSTZAMESTNANECKÉ USTANOVENIA⁵⁵

Vo Veľkej Británii sú taktiež obmedzené aktivity funkcionárov po skončení ich funkčného obdobia. Špeciálne pravidlá sú stanovené osobitne pre ministrov. Sú zakotvené v Poslaneckom kódexe pre Hornú snemovňu a v Predpisoch pre ministrov (pozri vyššie).

Napríklad kapitola 9 Poslaneckého kódexu hovorí: „Ministrova rezignácia alebo nástup do iného zamestnania mimo verejnej správy“ znamená preňho ďalšie povinnosti, ktoré sa uplatňujú na ministra v období dvoch rokov od opustenia úradu. Pri odchode z úradu by ministri mali vyhľadať radu od nezávislej Poradnej komisie pre zamestnanecké záležitosti (Advisory Committee on Business Appointments⁵⁶) ohľadne všetkých zamestnaní, ktoré by chceli vykonávať (iné ako neplatené pozície v nekomerčných organizáciách alebo úradoch). Keď táto Poradná komisia pre zamestnanecké záležitosti zvažuje, že zamestnanie by mohlo viesť k podozreniu zo strany verejnosti, že vyhlásenia a rozhodnutia príslušného ministra, keď bol ešte vo vláde, boli ovplyvnené nádejou alebo očakávaním budúceho zamestnania vo zvažovanej firme alebo organizácii, alebo že zamestnávateľ by mohol získať neprímeraný osov z úradnej informácie, ku ktorej mal bývalý minister prístup, môže táto komisia odporučiť odklad nástupu do takéhoto zamestnania na dva roky, alebo odporučiť, aby sa na rovnaký čas bývalý minister zdržal určitých aktivít z pozície zamestnanca. Tieto opatrenia sú uplatňované s ohľadom na verejný záujem v snahe vylúčiť akékoľvek pochybnosti o legitimitate nástupu bývalého ministra do nového zamestnania.

⁵⁵ <http://www.geplac.org/publicat/law/glr03n2-3eng/D%20Ovsianikova%20Eng.pdf>. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁵⁶ *Pravidlá a smernice*. http://www.acoba.gov.uk/rules_and_guidelines.aspx. Stiahnuté 21. 4. 2008.

Poradná komisia pre zamestnanecké záležitosti vypracovala postzamestnanecké pravidlá pre všetkých štátnych zamestnancov a zamestnancov verejného sektora, teda aj všetkých poslancov, ktoré musia rešpektovať, ak sa chcú vyhnúť podozreniam z konfliktu záujmov.⁵⁷

3. MAJETKOVÉ PRIZNANIA

Majetkovým priznaniam poslancov a ministrov vo Veľkej Británii sa venujeme v Registri záujmov (pozri časť 1.).

4. INŠTITÚCIE, KTORÉ ROZHODUJÚ V OTÁZKACH KONFLIKTU ZÁUJMOV ČLENOV BRITSKÉHO PARLAMENTU

Už od roku 1974 vo Veľkej Británii existoval Výbor pre záujmy poslancov (Select Committee on Members Interests), ktorý reguloval poslanecké záujmy. V roku 1994 bola ustanovená už spomínaná CSPL – t. j. *Komisia pre etické štandardy vo verejnom živote* (Committee on Standards in Public Life). Táto komisia sa niekedy nazýva aj Nolanov výbor (Nolan Committee). V roku 1995 bola zriadená *Komisia pre etické štandardy a výsady* (House of Commons Standards and Privileges Committee) a vytvorená nová funkcia *Parlamentného zmocnenca/komisára pre etické štandardy* (Parliamentary Commissioner for Standard). Už z názvu týchto inštitúcií vyplýva, že pokrývajú širokú oblasť regulácie etiky a konfliktu záujmov a navzájom sa dopĺňajú.

Komisia pre etické štandardy verejného života (Committee on Standards in Public Life)⁵⁸

CSPL je ustanovená *ministerským predsedom*. Tvorí ju šesť osobností volených na obdobie od *troch do siedmich rokov* tak, aby ďalšie menovania nevedli k narušeniu kontinuity práce komisie.

Zaoberá sa štandardmi vo verejnom živote, predovšetkým skúma správanie verejných funkcionárov a odporúča zmeny v pravidlách, ktoré by zabezpečili dodržiavanie definovaných štandardov vo verejnom živote. K hlavným úlohám CSPL patrí iniciovanie a koordinácia verejných diskusií a navrhovanie opatrení (vzorové procesy, procedúry, kódexy) pre štandardy správania verejných funkcionárov.

Komisia pre etické štandardy a výsady (The Committee on Standards and Privileges)⁵⁹

Táto komisia bola ustanovená parlamentom 13. júla 1995 na základe odporúčaní CSPL. Jej úlohou je dohliadať na činnosť parlamentného splnomocnenca/komisára pre etické štandardy (pozri nižšie); skúmať opatrenia navrhnuté komisárom na zhromažďovanie, udržiavanie a dostupnosť Registra poslaneckých záujmov alebo iného registra ustanoveného snemovňou atď..

⁵⁷ Taktiež.

⁵⁸ *Výbor pre etické štandardy verejného života*. <http://www.public-standards.gov.uk/>. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁵⁹ *Výbor pre etické štandardy a výsady* (The Committee on Standards and Privileges). http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/standards_and_privileges.cfm. Stiahnuté 21. 4. 2008.

Komisia je ustanovená *Dolnou Snemovňou*. Traja politickí menovaní členovia komisie sú vybraní troma hlavnými politickými stranami, t. j. Labouristickou, Konzervatívnou a Liberálnodemokratickou. Predseda komisie a ďalší členovia sa uchádzajú o verejne inzerované miesta a sú vybraní prostredníctvom jasne stanovených pravidiel. Predseda vykonáva post počas obdobia piatich rokov, ktoré sa nedá predĺžiť.

Parlamentný splnomocnenec/komisár pre etické štandardy (Parliamentary Commissioner for Standard)⁶⁰

Kancelária Komiséra bola založená Dolnou snemovňou ako výsledok odporúčaní CSPL. Komisar je menovaný do funkcie na základe rozhodnutia *Dolnej snemovne*, pričom sa stáva pracovníkom snemovne. Voľbe komisára predchádza otvorený a konkurenčný výber spomedzi kandidátov, z ktorých dvaja predstúpia pred CSPL, tá následne vydá odporúčanie pre Dolnú snemovňu. Post parlamentného splnomocnenca/komisára je inzerovaný verejne, preto je otvorený pre každého, kto sa chce oň uchádzať. Počet personálu v kancelárii je päť pracovníkov na plný úväzok, v prípade potreby s dodatočnou posilou na dočasné obdobie. Súčasným komisárom je John Lyon CB, ktorý nastúpil do funkcie 1. januára 2008.

K hlavným úlohám parlamentného komisára pre etické štandardy (ďalej len Komisar) patrí:

- dohľad nad udržiavaním a kontrolou Registra finančných záujmov poslancov;
- poskytovanie rád jednotlivým poslancov a Výboru pre etické štandardy a privilégia v otázkach interpretácie Kódexu správania a Sprievodcu pravidlami Kódexom správania poslancov;
- poskytovanie poradenských služieb a tréningov pre poslancov vo veciach správania, slušnosti a etiky,
- dohľad nad fungovaním Kódexu správania a Sprievodcu pravidlami Kódexom správania, v prípade, ak je to primerané, navrhovanie možných modifikácií výboru,
- prijímanie a vyšetrovanie sťažností na poslancov obvinených z porušenia Kódexu správania a Sprievodcu pravidlami Kódexom správania a následné oznamovanie zistení vyšetrovania Výboru pre etické štandardy a imunitu, ktorý rieši tieto sťažnosti.

Poradná komisia pre zamestnanecké záležitosti⁶¹

Táto komisia je nezávislým orgánom, ktorý slúži ako poradný orgán v otázkach postzamestnaneckých záležitostiach. Poskytuje rady napríklad premiérovi, ministrovi zahraničných vecí, alebo iným ministrom na ich požiadanie, a to v prípade zmeny odchodu z verejného sektora, t. j. zmeny zamestnania. Komisia tiež pôsobí ako spoločný orgán poskytujúci rady priamo bývalým ministrom britskej vlády, škótskemu parlamentu a Národnému zhromaždeniu pre Wales, a to o akýchkoľvek zamestnaniach, do ktorých chcú nastúpiť po odchode z verejného úradu.

⁶⁰ *Komisár pre etické štandardy (Parliamentary Commissioner for Standard)*. http://www.parliament.uk/about_commons/pcfs.cfm. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁶¹ *Poradná komisia pre zamestnanecké záležitosti*. http://www.acoba.gov.uk/rules_and_guidelines.aspx.

Kancelária pre reformu v štátnej službe

V roku 2001 bola založená Kancelária pre reformu v štátnej službe (The Office of Public Services Reform), ktorej úlohou je poskytovať rady premiérovi a pracovať s úradmi na tom, ako môže byť realizovaná reforma verejnej služby zahrňujúca štátnu správu a samosprávy.⁶² Práca tejto kancelárie však bola postúpená ako súčasť širšieho programu práce Úradu vlády Veľkej Británie.⁶³

5. SANKCIE

Dolná Snemovňa rozhoduje o sankciách pre poslanca, ktorý bol uznaný vinným z dôvodu porušenia Poslaneckého kódexu pre Dolnú snemovňu. Takéto rozhodnutie je ovplyvnené odporúčaniami Komisie pre štandardy a výsady. V súčasnosti, ak sú poslanci uznaní vinnými z dôvodu porušenia Poslaneckého kódexu, môžu byť vyzvaní, aby sa ospravedlnili Snemovni, alebo môžu byť na určitý čas suspendovaní. Ak je poslanec suspendovaný, je mu uložená aj finančná pokuta a v počas jeho suspendovania je mu zadržaný plat.

Parlament oprávnil CSPL uplatniť sankcie voči každému poslancovi, ktorý koná v rozpore s Protokolom.⁶⁴

Sťažnosti pre neoznámenie záujmov podľa pravidiel Snemovne sa podávajú písomne registrátorovi. V prípade, ak ide o sťažnosť poslanca voči inému poslancovi, postupuje ju registrátor automaticky už spomínanému Výboru pre záujmy poslancov. Pri sťažnosti občana je sťažnosť postúpená Výboru pre záujmy poslancov len v prípade, ak je registrátor presvedčený, že sťažnosť obsahuje evidentné dôkazy podporujúce vznesené obvinenie.

V prípade, ak došlo k chybe pri zaregistrovaní alebo pri deklarácii záujmov, ale záujem alebo chyba nestojí za väčšiu pozornosť, parlamentný komisár disponuje právomocou povoliť poslancovi záležitosť napraviť. Pri nezaregistrovaní záujmu, keď oprava vyžaduje vstup do už hotového registru záujmov, sa pripája vysvetľujúca poznámka. V prípade nedeklarovania záujmu pri prerokovávaní veci v parlamente sa vyžaduje od poslanca ospravedlnenie Snemovni pri prerokovávaní daného bodu programu. Zároveň je akákoľvek oprava ohlásená Komisii pre štandardy a výsady.

Kódex správania pre Hornú snemovňu napríklad hovorí, že ministri musia rezignovať v prípadoch, keď úmyselne poškodili a oklamali Parlament.

6. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

Už v *Prvej správe* CSPL bola zdôraznená dôležitosť vedenia, vzdelávania a tréningu, aby sa tak podporovali a utužovali etické princípy v každom štátnom orgáne.⁶⁵ Preto CSPL ponúka rôzne

⁶² Kancelária pre reformu v štátnej správe (Public Services Reform). <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/opsr/index.asp>. Stiahnuté 4. 6. 2008.

⁶³ Taktiež.

⁶⁴ Protokol, ktorý je pripojený k Registru záujmov poslancov, bol prijatý Parlamentom ako doplňujúca smernica pre poslancov.

⁶⁵ *Committee on Standards in Public Life – Standards of conduct in the House of Commons*. http://www.public-standards.gov.uk/publications/8th_report/issues_and_questions.aspx. Stiahnuté 21. 4. 2008.

tréningy a vzdelávania v tejto oblasti, t. j. podporuje a upevňuje etické štandardy v každom verejnom orgáne podľa písaných smerníc a pravidiel alebo tréningových procesov.

Deviata správa odporúča britskej vláde zabezpečiť, aby verejná služba rozšírila tréningové možnosti v miestach, ktoré si vyžadujú pokrytie potrieb či už novo vymenovaných ministrov alebo opozičných politikov zastávajúcich kabinetné pozície.⁶⁶ Tieto tréningy by mali byť zamerané na oboznámenie sa s procesmi typu ako pracuje vláda, jej organizácie, či s tým, aké sú štandardy a hranice, ako aj úlohy štátnej služby.

Jednou z Komisárových právomocí je poskytovať rady rôznym úradom pri napĺňaní Kódexu pre štátnu službu a hlásiť o ich tréningových aktivitách v jeho každoročnej správe.⁶⁷

7. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU

Konzervatívny poslanec Neil Hamilton bol obvinený z korupcie a porušenia pravidiel za to, že si dlhodobjšie nechával od podnikateľov platiť za interpelácie v ich záujme v parlamente. K odhaleniu došlo vďaka britským novinám *The Guardian*. Pri vyšetrovaní prípadu vyšlo najavo, že Neil Hamilton:

- v rokoch 1985 – 1989 prijal 110 000 libier priamo od Al Fayeda, majiteľa londýnskeho obchodného domu Harrods alebo prostredníctvom politického lobistu Iana Greera za parlamentnú interpeláciu vo Fayedovom záujme;
- Hamiltonovci zadarmo využívali Al Fayedov hotel Ritz v Paríži, zámok v Škótsku a parížsky byt Dodiho Al Fayed;
- Hamilton obdržal 10 000 dolárov od Iana Greera za to, že Greerovej lobistickej firme predstavil dve inštitúcie – National Nuclear Corporation a US Tobacco;
- časť honoráru od firmy National Nuclear Corporation bola Hamiltonovi vyplatená v naturáliách, aby platil čo najmenšie dane;
- firma US Tobacco zaplatila Hamiltonovi dvakrát pobyt v Londýne a v New Yorku;
- v roku 1989 Hamilton podal v parlamente dodatok k finančnému zákonu menom firmy Mobil Oil a žiadal za to 10 000 libier, ktoré nečestne a skorumpovane zakamufloval;
- klamal ohľadne svojej práce poradcu pre firmu Mobil Oil svojmu šéfovi – ministrom priemyslu a obchodu Michaelovi Heseltinovi i parlamentnému výboru pre neetické správanie poslancov.

Tento prípad vyšetrovala vyššie uvedená Komisia pre etické štandardy a výsady. Za svoje priestupky bol Hamilton uznaný vinným parlamentom aj následným súdom, na ktorom Hamilton žaloval majiteľa londýnskeho obchodného domu Harrods Al Fayedu za ohováranie. Hamilton aj napriek opätovnému pokusu o parlamentné kreslo nebol zvolený, a to aj vďaka silnému tlaku médií. Politická sankcia v tomto prípade teda bola jasná. Konzervatívna strana dokonca utrpela vo vtedajších voľbách jednu z najväčších porážok. Hamilton vyhlásil bankrot.

⁶⁶ *Definovanie hraníc v exekutive: Ministri, špeciálni poradcovia a štátna služba* (Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the permanent Civil Service). http://www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www.public_standards.gov.uk/report001.pdf. Stiahnuté 21. 4. 2008.

⁶⁷ *Definovanie hraníc v exekutive: Ministri, špeciálni poradcovia a štátna služba*. www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www.public_standards.gov.uk/summary.doc. Stiahnuté 21. 4. 2008.

Teresa Gorman⁶⁸

Členka Dolnej Snemovne Teresa Gorman taktiež čelila škandálu pre porušenie etických princípov. Pani Gormanová bola obvinená z porušenia pravidiel pre jej zlyhanie pri oznámení prenajímania dvoch izieb v Londýne vlastnených ňou a jej manželom Jimom. Členovia parlamentu musia registrovať svoj majetok, ktorý neslúži na ich osobný úžitok a má podstatnú hodnotu alebo z neho plynie zisk. Taktiež bola obvinená zo zavádzania Elizabeth Filkinovej, Komisárky pre etické štandardy, keď tvrdila že byty sú pre jej osobné bytové účely. V priebehu Filkinovej vyšetrovania, dvaja jej bývalí nájomníci vypovedali, že platili nájomné členke parlamentu a jej manželovi.

Prvýkrát bolo Gormanovej spojenie s majetkom získaným ešte pred nástupom do parlamentu odhalené novinami *The Independent*. Vtedy Gormanová poprela ich prenajímanie. Avšak až v roku 2007 priznala komisii, že byty skutočne prenajíkala, aj keď tvrdila, že toto podnikanie realizoval jej manžel, a že mala o ňom málo správ. Tereza Gormanová, ktorá tvrdila, že nespáchala žiadny priestupok, pripustila parlamentu, že jej manžel bol prepojený na dve spoločnosti, ktorým boli nehnuteľnosti predané v roku 1994. Aféra sa datuje od roku 1990, keď Gormanová interpelovala za zákon, ktorého cieľom bolo zrušiť zákony o prenajímaní.

V priebehu diskusií o zákone sa totiž ani nezmenila o jej vlastnej nehnuteľnosti, a ani nedeclarovala túto nehnuteľnosť v Registri záujmov. Zákon vtedy neprešiel. Vyšetrovanie v tejto veci začala Komisia pre etické štandardy a výsady, a to po sťažnosti od občana.

Gormanová bola v roku 2000 na základe odporúčaní Komisie pre etické štandardy a výsady jednodhlasne suspendovaná na jeden mesiac bez nároku na plat, a to po nelichotivej usvedčujúcej správe o jej zlyhaniach. Filkinovej správa zistila, že Gormanová zlyhala v povinnosti registrovať dve nehnuteľnosti v Portugalsku prenajímané nájomcom; udala „vážne zavádzajúce“ informácie o jej prepojeniach s niektorými spoločnosťami; nemala uviesť zákon bez registrovania a deklarovania jej finančných záujmov. Taktiež neregistrovala záujmy v troch nehnuteľnostiach v južnom Londýne v rokoch 1987 – 1994, ktoré prenajíkala a z ktorých jej plynul zisk. Gormanová následne v roku 2001 odstúpila z Dolnej Snemovne.

8. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Etika verejného života a konflikt záujmov sú britskou spoločnosťou považované za dôležitú súčasť verejného života. Celý systém je založený na siedmich princípoch verejného života, ktoré predstavujú základ regulácie etických štandardov v oblasti verejného života. Konkrétne príklady dobrej praxe z Veľkej Británie sú nasledovné.

Riešenie sťažností

Vo Veľkej Británii je jasne definovaný postup vyšetrovania sťažností v prípade, ak poslanec nedodrží pravidlá povinnej registrácie záujmov alebo povinnej deklarácie záujmov pri rokovaní, čím sa zabezpečuje vynútiteľnosť týchto povinností od poslancov.

⁶⁸ Abrams – Waugh (2000).

Register záujmov

Ako jednu z výhod britského systému je možné uviesť aj otvorenosť registra záujmov poslancov, ktorá je zabezpečená prostredníctvom publikovania registra záujmov krátko po začatí funkčného obdobia Snemovne a následne každoročne. Zároveň je register záujmov v priebehu roka aktualizovaný a dostupný pre verejnosť v kancelárii výboru Dolnej snemovne.

Pravidlá pre ministrov

Ministri vo Veľkej Británii podliehajú pomerne jasným pravidlám, z ktorých je jasné, čo môžu, resp. by nemali robiť. Od pravidiel menovania poradcov až po nevyužívanie verejného majetku na osobné či stranické účely. Pravidlá tohto typu by boli vhodné aj na Slovensku.

Inštitucionálne zabezpečenie riešenia konfliktu záujmov

Ako silná stránka systému sa dá uviesť, že už od roku 1974 existoval v Británii Výbor pre záujmy poslancov, ktorý riešil sťažnosti na správanie poslancov, predovšetkým obvinenia z neohlásenia ich finančných záujmov, ktoré výbor vyšetroval. Súčasne bol v roku 1974 zriadený register poslaneckých záujmov ako nástroj pre reguláciu konfliktu záujmov poslancov parlamentu, do ktorého sú poslanci povinní uvádzať/registrovať svoje záujmy, ktoré by mohli mať vplyv na činnosť poslanca, jeho prejavy a hlasovania. Spolu s povinnosťou registrovať záujmy sú poslanci britského parlamentu od roku 1974 povinní deklarovať svoje relevantné finančné záujmy a iné výhody pri akýchkoľvek rokovaniach v snemovni alebo jej výboroch, pri rokovaniach s inými poslancami, ministrami alebo štátnymi úradníkmi.

Hodným pozornosti je aj spôsob práce Výboru pre etické štandardy vo verejnom živote, ktorý používa súbežný politický, analytický a manažérsky prístup. Účinnosť princípov a modelov, navrhnutých v rámci politickej časti, je následne v rámci analytickej časti preverovaná v čase a v poslednej manažérskej časti práce výboru sú formulované závery a odporúčania.

LITERATÚRA

Abrams, F. – Waugh, P.: Teresa Gorman faces suspension from Commons over flat row. The Independent, Saturday, 12 February 2000. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/teresa-gorman-faces-suspension-from-commons-over-flat-row-725673.html>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Code of Conduct for Special Advisers. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.aspx.

Stiahnuté 3. 6. 2008.

Definovanie hraníc v exekutive: Ministri, špeciálni poradcovia a štátna služba (Defining the boundaries within the Executive: Ministers, special advisers and the permanent Civil Service). Ninth Report of the Committee on Standards in Public Life. www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www.public_standards.gov.uk/summary.doc. Stiahnuté 21. 4. 2008. http://www.public-standards.gov.uk/upload/assets/www.public_standards.gov.uk/report001.pdf.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Deväť kategórií záujmov definovaných v Registri záujmov poslancov. http://www.transparency.sk/mes_kor/021204_maj_2.htm.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Changes to the traditional position of the civil service. pateshistory.co.uk/content/changes-to-traditional-cs.doc

Komisár pre etické štandardy (Parliamentary Commissioner for Standard). Dostupné na http://www.parliament.uk/about_commons/pcfs.cfm.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Ministerial Code. http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministerial_code_current.pdf.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Model Contract for Special Adviser. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/model.aspx.

Stiahnuté 3. 6. 2008.

Poradná komisia pre zamestnanecké záležitosti (Advisory Committee on Business Appointments). http://www.acoba.gov.uk/rules_and_guidelines.aspx.

Poslanecký Kódex. http://www.public-standards.gov.uk/publications/7th_report/issues_and_questions/foreword/part_4.aspx.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Poslanecký kódex pre Dolnú Snemovňu . <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code02.htm#n3>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Poslanecký kódex pre Hornú snemovňu (House of Lords Code of Conduct). <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/ldcond.htm>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Reforma štátnej služby (Reforming our public services: Principles into Practice). Office of Public Services Reform. Marec 2002. <http://www.pm.gov.uk/files/pdf/Principles.pdf>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Register záujmov poslancov (Register of Member's Interests). http://www.parliament.uk/about_commons/register_of_members__interests.cfm.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Register záujmov poslancov (Register of Member's Interests). House of Commons. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/memi02.htm>.

Stiahnuté 3. 6. 2008.

Sedem princípov verejného života. http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Správy. <http://www.public-standards.gov.uk/>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Tretia správa. http://www.public-standards.gov.uk/publications/3rd_report.aspx

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Piata správa. http://www.public-standards.gov.uk/publications/5rd_report.aspx

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Šiesta správa. http://www.public-standards.gov.uk/publications/6rd_report.aspx

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Ôsma správa. http://www.public-standards.gov.uk/publications/8rd_report.aspx

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Deviata správa.

http://www.public-standards.gov.uk/publications/9rd_report.aspx.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Desiata správa. http://www.publicstandards.gov.uk/publications/10rd_report.aspx.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Výbor pre etické štandardy verejného života (Committee on Standards in Public Life). <http://www.public-standards.gov.uk/>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Výbor pre etické štandardy a imunitu (The Committee on Standards and Privileges). http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/standards_and_privileges.cfm

<http://www.geplac.org/publicat/law/glr03n2-3eng/D%20Ovsianikova%20Eng.pdf>.

Stiahnuté 21. 4. 2008.

Prípadová štúdia 2

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY V ÍRSKEJ REPUBLIKE (CENTRÁLNA ÚROVEŇ)

Emília Sičáková-Beblavá – Hana Halmešová

V nasledujúcom texte poskytujeme popis vybraných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov v Írsku, a to poslancov, premiéra a členov jeho kabinetu. Ide o nasledujúce inštitúty:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- majetkové priznania,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Írsko je parlamentnou demokraciou, kde zákony vychádzajú zo zvykového práva (common of law) a z legislatívy ustanovenej parlamentom v súlade s ústavou. Írska ústava stanovuje formu vlády a definuje právomoci a funkcie prezidenta, obidvoch komôr parlamentu (*Oireachtas*) a vlády.

Problematiku regulácie etiky a konfliktu záujmov verejnej moci upravuje v Írsku niekoľko zákonov. Sú to Zákon o korupčných praktikách verejných inštitúcií (Public Bodies Corrupt Practices Act) z roku 1889, ďalej Zákon o etike vo verejnej funkcii (Ethics in Public Office Act) z rokov 1995, 2001 či Zákon o prevencii korupcie z roku 2001 (Prevention of Corruption Act). Oblasť predchádzaniu a riešenia konfliktu záujmov sa venujú Zákon o etike vo verejnej funkciách a Kódex etických štandardov a správania štátneho zamestnanca, aktualizácia prebieha prostredníctvom obežníka vydávaného ministerstvom financií.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

Základnými ustanoveniami upravujúcimi problematiku konfliktu záujmov v Írsku sú:

- Zákon o korupčných praktikách verejných inštitúcií,
- Zákon o etike vo verejnej funkcii,
- Zákon o prevencii korupcie,
- Kódex etických štandardov a správania sa štátneho zamestnanca.

Pravidelná deklarácia záujmov

Ide o povinnosť verejných funkcionárov (napríklad predseda vlády, ministri, predsedovia oboch komôr parlamentu, predsedovia jednotlivých komisií v každej z komôr parlamentu, generálny prokurátor) a poslancov poskytovať písomné výročné vyhlásenia týkajúce sa ich záujmov a záujmov

týkajúcich sa manžela/manželky, dieťaťa alebo nevlastného dieťaťa, ktorých sú si vedomí, a ktoré ich môžu podstatne ovplyvniť pri vykonávaní ich úradných povinností. Túto problematiku upravuje Zákon o etike vo verejnej službe. Bližšie sa vyhláseniam venujeme v časti 3.

Ad-hoc deklarácia konfliktu záujmov

Ide o povinnosť verejných funkcionárov predložiť vyhlásenia v konkrétnych situáciách, keď môže nastať potenciálny konflikt záujmov súvisiaci s výkonom funkcie, vo vykonávaní úradných povinností medzi verejným záujmom a záujmom týkajúceho sa jednotlivca alebo spriaznených osôb, napríklad blízkych príbuzných alebo obchodných partnerov. Vyhlásenie o záujmoch, prípadne ad hoc vyhlásenia predkladá predseda vlády Komisii pre štandardy vo verejnej službe⁶⁹ (The Standards in Public Office Commission), ministri Komisii a predsedovi vlády, ostatní z kategórie verejných funkcionárov Komisii. Toto ustanovenie je upravené v Zákone o etike vo verejnej službe.

Etické kódexy

Ide o zásady správania, ktoré sú definované pre osoby vo verejnom sektore vo vzťahu k vykonávaniu ich úradných povinností. Etické kódexy sú definované pre jednotlivé skupiny predstaviteľov verejného sektora. Pre členov parlamentu⁷⁰ a pre senátorov⁷¹ boli navrhnuté príslušnou Komisiou pre záujmy členov (Committee on Members' Interests), ktorá je vytvorená tou-ktorou komorou parlamentu na vykonávanie Zákona o etike vo verejnej službe. Pravidlá pre verejných funkcionárov boli navrhnuté vládou.⁷² Túto problematiku upravuje Zákon o štandardoch vo verejnej službe z roku 2001. Komisia pre štandardy vo verejnej službe (The Standards in Public Office Commission) je zodpovedná za publikovanie a distribúciu všetkých kódexov a konzultuje ich návrhy.

Verejní funkcionári sú zaviazaní konať v súlade s upozoreniami a pokynmi publikovanými Komisiou pre štandardy vo verejnej službe, avšak tak, aby toto konanie nespôsobilo porušenie iného ustanovenia Zákona o etike. V prípade jeho porušenia bude verejný funkcionár predvolaný pred súd alebo iný tribunál, alebo pred Komisiu a prijme sa relevantné opatrenie.

Prijímanie darov

Verejní funkcionári môžu prijímať v obmedzenej miere dary, tie však nesmú poskytovať dôvod na podozrenie z ovplyvňovania výkonu ich funkcií. Darom sa rozumie každá výhoda, či už je bezodplatná, alebo za zvýhodnenú cenu. Rôzne úrady môžu mať vlastné opatrenia na príjem darov, pričom však platí, že väčšie dary (nad sumu 650 eur: jeden alebo ako suma viacerých) musia byť odovzdané úradu a stávajú sa jeho majetkom. Hotovosť, dary, šeky a kupóny zameniteľné za hotovosť nesmú byť prijímané vôbec.

⁶⁹ Údaje na <http://www.sipo.gov.ie/en/>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

⁷⁰ *The Codes of Conduct pre Members of Dáil Éireann*. <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

⁷¹ *Members of Seanad Éireann*. <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

⁷² *Code of Conduct for Office Holders*. <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/File,729,en.pdf>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

Dary, ktoré príjmu členovia oboch komôr parlamentu a poslanci Európskeho parlamentu v predvolebnej kampani (podľa volebného zákona z roku 1997) nesmú presiahnuť hodnotu 2 539,48 eur od jednej osoby za 12 mesiacov, musia sa všetky evidovať – udávajú sa vlastnosti/typ daru, hodnotu daru a údaje o darcovi (meno a adresu).⁷³ Za dary sa v tomto prípade považuje hmotná vec, poskytnutie výhodnejšej ceny za nejakú službu oproti trhovej cene, poskytovanie poštových služieb bez poplatkov. Ak hodnota daru presiahne stanovenú hranicu, tento dar kandidát buď vráti, alebo vráti finančný rozdiel. Musí tak urobiť do 14 dní od prijatia alebo upozorniť Komisiu (pozri nižšie). Zároveň jeden darca môže darovať viacerým kandidátom rozdelením obmedzenú sumu 5 078,95 eur. Kandidát nemôže prijať dar od anonymného darcu presahujúci hodnotu 126,97 eur. Úplne obmedzené je akceptovanie darov od zahraničných občanov, prípadne spoločnosti.

2. POSTZAMESTNANECKÉ USTANOVENIA

Verejný funkcionár by nemal pokračovať vo svojej súkromnej profesionálnej praxi pokiaľ zastáva verejnú funkciu. Môže si však udržať túto svoju činnosť („maintenance of a practice“) s tým, že do svojej praxe by sa vrátil po skončení jeho mandátu.

Verejní funkcionári, ak uvažujú o odchode z verejného úradu, by mali byť veľmi opatrní a vyhnúť sa každému aj potenciálnemu konfliktu záujmov, ktorý by mohol nastať voči príslušnému verejnému úradu, kde pracovali. Odporúča sa seriózne zvážiť, aký typ povolania si po odchode zvolia. Bývalí funkcionári totiž nesmú byť podozrievaní, že prijatie na nové miesto bolo ovplyvnené očakávaniami nového zamestnávateľa, alebo že by sa nový zamestnávateľ mohol dostať k úradným informáciám, ktoré mal verejný funkcionár k dispozícii.

3. MAJETKOVÉ PRIZNANIA

Základným ustanovením, ktoré upravuje povinnosť podávať a zverejňovať priznanie majetkových pomerov je:

Pravidelná deklarácia záujmov

Ide o povinnosť osôb, a teda aj verejných funkcionárov a poslancov poskytovať písomné výročné vyhlásenia týkajúce sa ich záujmov a záujmov týkajúcich sa manžela/manželky, dieťaťa alebo nevlastného dieťaťa, ktorých sú si vedomí, a ktoré ich môžu ovplyvniť pri výkone ich úradných povinností. Túto problematiku upravuje Zákon o etike vo verejnej službe.

Tieto záujmy zahŕňajú:⁷⁴

- **Platené zamestnanie, príjmy z neho:** zahŕňajú informácie o iných zamestnaniach a ostatné odmeny, ktoré presiahli 2 600 eur za obdobie spadajúce pod toto vyhlásenie.

⁷³ Register možno nájsť na <http://www.sipo.gov.ie/en/DonationsDisclosed/>.

⁷⁴ *Register of Members Interests of Dáil Éireann.* <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=9063>. Stiahnuté 1. 5. 2008. Formulár: Statement of Interests – Office Holders. <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Publications/legi/Offholderstatofinterestdec05.pdf>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

- **Podiely:** zahŕňajú všetky podiely/akcie, obligácie alebo dlhopisy, alebo akékoľvek investície do spoločnosti, podniku alebo iného podnikania, ktorých celková hodnota presahuje 13 000 eur. Presiahnutie tohto limitu sa musí nahlásiť kedykoľvek, ale v ohraničení obdobia, ktoré je určené pre toto vyhlásenie
- **Členstvo v správnych orgánoch:** zahŕňa informácie o pôsobení v orgánoch akejkoľvek spoločnosti, a to počas obdobia spadajúceho pod toto vyhlásenie.
- **Vlastníctvo pozemku:** zahŕňa informácie o vlastníctve pozemku (vlastníctvo pozemku, na ktorom stojí súkromný dom alebo dom určený na rekreáciu a pozemok k nemu priradený je vylúčený z tohto vyhlásenia a rovnako je tiež vylúčený pozemok, ktorý sa nepoužíva na komerčné účely), kde cena takéhoto záujmu je vyššia ako 13 000 eur počas obdobia spadajúceho pod toto vyhlásenie.
- **Dary, majetok a služby:** zahŕňa dary, nehnuteľnosti alebo služby poskytnuté raz alebo opakovane rovnakou osobou za hodnotu prevyšujúcu 650 eur.
- **Cestovanie, ubytovanie a strava:** zahŕňa všetky detaily cestovných výhod ubytovania, stravy alebo zabezpečeného pohostenia súvisiaceho s výkonom funkcie počas obdobia spadajúceho pod toto vyhlásenie, poskytnuté zadarmo alebo za cenu, ktorá bola nižšia ako tržová cena.
- **Ostatné odmeňované pozície:** zahŕňa všetky detaily o odmeňovaných pozíciách zastávaných ako politický lobista, konzultant alebo poradca počas obdobia spadajúceho pod toto vyhlásenie.
- **Kontrakty s verejnou správou:** zahŕňa informácie o zmluvách, ktorých bol jedinec účastník, alebo bol priamo alebo nepriamo zainteresovaný, a to kontrakty spojené s dodávkou tovaru alebo služieb pre štátny orgán počas obdobia spadajúceho pod toto vyhlásenie,⁷⁵ pričom cena dodaného tovaru a služieb presiahla sumu 6 500 eur.
- **Ostatné záujmy:** zahŕňajú ostatné záujmy manžela/ky alebo dieťaťa, prípadne dieťaťa manžela/ky, ktoré by mohli mať podstatný vplyv na jedinca alebo na výkon jeho funkcie.

4. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE

Hlavnými dozorujúcimi inštitúciami v Írsku sú nezávislá Komisia pre verejnú službu, Komisia pre štandardy vo verejnej službe a komisie v dolnej komore a hornej komore parlamentu. Írsky právny systém taktiež umožňuje vytvorenie špeciálnych ad-hoc vyšetrovacích súdnych tribunálov.

Komisia pre verejnú službu (Public Offices Commission)

Zákonom o etike vo verejnej službe z roku 1995 bola vytvorená nezávislá Komisia pre verejnú službu, ktorá zabezpečovala okrem iného zverejňovanie vyhlásení záujmov poslancov parlamentu a verejných zamestnancov, ako aj vyšetrovanie možného nedodržania stanovených pravidiel.

Komisia pre štandardy vo verejnej službe (The Standards in Public Office Commission)

Zákon o štandardoch vo verejnej službe z roku 2001 a jeho novelizácia zákona o etike vo verejnej službe z roku 1995 vytvorila podmienky pre vznik Komisie pre štandardy vo verejnej

⁷⁵ Obdobie, pod ktoré spadá deklarácia záujmov, je uvedená na formulári, resp. deklarácii záujmov.

službe, ktorá nahrádzala a prevzala všetky funkcie Komisie pre verejnú službu. Táto Komisia⁷⁶ je nezávislým orgánom zriadeným v decembri 2001. Orgán nielen vyšetruje a monitoruje činnosť a správanie dotknutých verejných funkcionárov, ale pripravuje aj pravidelné správy o výsledkoch svojej činnosti, súčasťou ktorých sú aj konkrétne prípady riešené Komisiou. Poskytuje inštrukcie a odporúčania na vykonanie vyšetovania a ohlásenia možného porušovania zákona. Zároveň zabezpečuje vydávanie etických kódexov pre úradníkov, ministrov a členov oboch komôr, ktoré poskytujú asistenciu a rady na ich dodržiavanie. Etické kódexy okrem ustanovení o integrite, nestrannosti, rovnosti, zodpovednosti a efektívite obsahujú aj pravidlá týkajúce sa zamestnania v súkromnom sektore.

Komisia má dozornú úlohu nad tromi samostatnými zákonmi:

- Zákon o štandardoch vo verejnej službe z roku 2001, ktorý zároveň mení a dopĺňa zákon o etike vo verejnej službe z roku 1995,
- Volebný zákon z roku 1997,
- Zákon o úradoch ministerstiev a parlamentu z roku 2001⁷⁷ (Ministerial and Parliamentary Offices Amendment Act).

Táto komisia je nezávislá od vlády a skladá sa z predsedu a šiestich členov. Predsedom komisie môže byť len sudca alebo bývalý sudca Najvyššieho súdu alebo Vyššieho súdu.⁷⁸ Členmi komisie sú generálny audítor,⁷⁹ ombudsman, predsedovia oboch komôr parlamentu a jeden člen navrhnutý vládou, ktorý podlieha schváleniu oboma komorami parlamentu. Tento člen môže byť vybraný len z bývalých poslancov alebo senátorov, ktorí nie sú zvolení do Európskeho parlamentu.

Výbory v Dolnej a Hornej komore parlamentu

Zákon o štandardoch vo verejnej službe z roku 2001 zriadil aj výbory v Dolnej komore a Hornej komore parlamentu (Committee on Members' Interests for the Dáil – Dolná komora a Committee on Members' Interests for the Seanad – Horná komora), do kompetencií ktorých spadá tvorba legislatívy v oblasti konfliktu záujmov pre každú z komôr. Výsledkom ich práce sú The Dail Code a The Seanad Code z roku 2002. Obsahom sú podriadené Zákonu o etike vo verejnej funkcii, a teda vyzdvihujú profesionalitu, nestrannosť a presadzovane všeobecného verejného záujmu pri výkone funkcií.

Ad-hoc vyšetrovacie súdne tribunály

Ako už bolo vyššie spomínané, írsky právny systém umožňuje vytvorenie špeciálnych ad-hoc vyšetrovacích súdnych tribunálov. Tieto tribunály vo výnimočných prípadoch verejného záujmu môže vytvoriť parlament. Zatiaľ čo proces pred inými súdmi prebieha za prítomnosti poroty (podobne ako vo Veľkej Británii), v prípade špeciálnych vyšetrovacích tribunálov

⁷⁶ <http://www.sipo.gov.ie/en/>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

⁷⁷ Angl. The Oireachtas.

⁷⁸ Angl. *High Court*, predstavuje kombináciu slovenského Ústavného súdu a Špeciálneho súdu. Rozhoduje o zhode legislatívy s ústavou a zároveň slúži ako súd prvej inštancie v prípadoch obzvlášť závažnej kriminality.

⁷⁹ Angl. *Controller and Auditor General*, obdoba predsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR.

porota nemusí byť vytvorená. Špeciálne vyšetrovacie tribunály sú na úrovni Vyššieho súdu (High Court), z ktorých sa možno odvolať už len na Najvyšší súd (Supreme Court). Majú právo zhromažďovať dôkazy a vyšetrovať. Predmetom vyšetrovania sa stali napríklad nezdokladované príjmy bývalého premiéra alebo čelného predstaviteľa politickej strany.⁸⁰

5. SANKCIE

Trest, ktorý je možné udeliť verejným funkcionárom za nesplnenie si povinností vyplývajúcich zo zákona o Etike vo verejnej funkcii je stanovený až do výšky 20 000 libier alebo odňatím slobody na tri roky.⁸¹ Komisia pre štandardy vo verejnej službe a tiež parlamentné výbory zaoberajúce sa finančnými záujmami poslancov posudzujú, či poslanci alebo ministri pochybili vedome, teda či porušili pravidlá so súhlasom, či v rámci pasívnej spoluúčasti alebo z neobľahosti, a na základe toho sa určuje miera sankcií.

6. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

V súčasnosti sa nevyžaduje, aby sa verejní funkcionári alebo poslanci zúčastňovali školení týkajúcich sa zákonov, kódexov alebo smerníc.

7. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU

Od začiatku 90. rokov boli írské médiá zavalené odhaleniami o politickej korupcii a administratívnych zlyhaniach.

V roku 1997 boli zriadené tri vyšetrovacie tribunály, ktoré sa zaoberali aj obvineniami o platbách politikom (McCrackenov tribunál), o obvineniach politikov s úmyslom ovplyvniť plánovacie rozhodnutia v Dubline (Floodov tribunál) a tribunál o korupcii niektorých politikov, ktorí už boli vyšetrovaní McCrackenovým tribunálom (Moriartiho tribunál) (GRECO, 2001).

Najzávažnejší škandál,⁸² keď mali niektoré lobistické skupiny väčší prístup a vplyv na politikov alebo štátnych zamestnancov, sa týkal dvoch vysoko postavených politikov, bývalého premiéra Charlesa Haugheya a bývalého ministra zahraničných vecí Raya Burkeho.

V roku 1997 McCrackenov tribunál odhalil veľký počet zahraničných účtov – predovšetkým na Kajmanských ostrovoch a platby rôznych korporácií Ch. Haugheymu. Haughey unikol trestnému konaniu, bol však usvedčený z klamstva pred viacerými tribunálmi, ktoré označili jeho správanie za neetické. Nikdy sa nepodarilo usvedčiť ho z korupcie, keďže prijímané úplatky od lobistických skupín boli prevedené ako dary politickej strane, napriek tomu bol prinútený rezignovať na post premiéra.⁸³ Ray Burke bol odsúdený na trest odňatia slobody na šesť mesiacov pre daňové úniky.

⁸⁰ <http://www.irelandsown.net/tribunal.htm>. Stiahnuté 1. 5. 2008.

⁸¹ *Survey of anti-corruption measures in the public sector in countries*. OECD, 1999.

⁸² The Independent, 24 October 2005. Stiahnuté 1. 5. 2008.

⁸³ Ďalšie linky k prípadu: <http://www.ireland.com/focus/haughey/ITstories/story15.htm>. http://en.wikipedia.org/wiki/Charles_Haughey#Retirement.2C_tribunals_and_scandal. Stiahnuté 1. 5. 2008.

Po sérii škandálov sa Írsko rozhodlo zaviesť rôzne legislatívne opatrenia aj na reguláciu lobingu.

Ian Paisley Jr.⁸⁴

Vo februári 2008 v Írsku prepukol ďalší škandál. Paisley Jr. sa stal prvým ministrom, ktorý opustil toho času deväťmesačnú koalíciu, ktorá spojila lídrov britskej protestantskej väčšiny obyvateľstva a írskej katolíckej menšiny. Bolo to v čase, keď sa vláda zmietala v obvineniach z etických zlyhaní.

Paisley Jr. bol obvinený z opakovaného lobovania vo vláde a prednostného zaobchádzania s jeho priateľom, Seymourom Sweeneyom, obchodníkom s nehnuteľnosťami. Séria údajov a vyhlásení, ktoré získali politickí oponenti prostredníctvom zákona o slobode informácií ukázala, že Paisley Jr. si kúpil dom od Sweeneyho a následne opakovane loboval vo vláde s cieľom podporiť rozličné obchodné transakcie, napríklad Sweeneyho ambície vystavať súkromné návštevnícke centrum na pobreží Giant's Causeway. Vláda spočiatku podporila Sweeneyho návrh, neskôr sa však stiahla, a to po odhalení jeho prepojenia na člena koalíciej strany. Na tlak oboch strán snemovne Paisley Jr. rezignoval.

8. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Odporúčania pre Slovenskú republiku možno zhrnúť do nasledujúcich bodov:

Inštitucionálne zabezpečenie riešenia konfliktu záujmov

Je potrebné vytvoriť nezávislý orgán mimo všetkých orgánov štátnej správy a Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií. Zvýšiť transparentnosť v tejto oblasti možno aj spresnením kontroly, vyšetrovania a sankcionovania spôsobom, aby bol naplnený obsah zákonov nielen v deklaratívnej rovine, ale aby sa tiež aktívne a hlavne promptne realizovali aj reálne kroky. Takýmito príkladmi v Írsku sú Komisia pre verejnú službu či Komisie pre štandardy vo verejnej službe.

Podporné procesy

Vytvorenie fungujúceho informačného systému o povinnostiach a obmedzeniach verejných funkcionárov v súvislosti s protikorupčnou legislatívou, etikou a riešením konfliktu záujmov, teda miesta, kam je možné sa obrátiť sa s otázkami. V Írsku je takáto informačná činnosť naplnená vďaka etickým kódexom.

Register darov

Zaviesť evidenciu darov (vo význame hmotného aj nehmotného daru).

⁸⁴ Ian Paisley's son quits Northern Ireland administration over ethics scandal. *International Herald Tribune*, February 18, 2008. <http://www.iht.com/articles/ap/2008/02/18/europe/EU-GEN-NIreland-Paisley-Jr-Quits.php>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

Majetkové priznania

Vyžadovať detailnejšie informácie v majetkovom priznaní požadované na základe ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (nielen taxatívne vymenovanie vlastníctva, ale doplnenie informácií, ako napríklad nadobúdacía cena, rok zisku, atď. pomocou ktorých by sa dalo posúdiť, či je pribúdanie majetku adekvátne finančným pomerom verejného funkcionára). V Írsku sú presne stanovené pravidlá deklarácie záujmov, ktoré určujú, aké zájmy pod ne spadajú, a aké sankcie sú stanovené pri nesplnení požiadaviek vyplývajúcich zo zákona o Etike vo verejnej funkcii.

Zoznam príloh

- Etický kódex členov parlamentu,
- Etický kódex senátorov,
- Etický kódex *office holders* – *Code of Conduct for Office Holders* (<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/File,729,en.pdf>).

Príloha 1

Code of Conduct for Members of Dáil Éireann Other Than Office Holders

PREAMBLE

Members of Dáil Éireann other than office holders (referred to hereafter as „Members“) recognise that it is in their individual and collective interest to foster and sustain public confidence and trust in their integrity as individuals and in Dáil Éireann as an institution. To this end, Members should at all times be guided by the public good and ensure that their actions and decisions are taken in the best interests of the public.

Members are in the unique position of being responsible to the electorate which is the final arbiter of their conduct and has the right to dismiss them from office at regular elections. Accordingly, and as a matter of principle, individual Members are not answerable to their colleagues for their behaviour, except where it is alleged to breach the obligations to answer to them which have been placed on Members by law, by Standing Orders or by Codes of Conduct established by the House.

To this end and in exercise of the powers conferred by Article 15.10 of the Constitution, the Members have adopted this Code of Conduct, the purpose of which is to assist Members in the discharge of their obligations to the House, their constituents and the public at large, without, however, trespassing into areas where Members more properly submit themselves to the judgement of their electors rather than the jurisdiction of this House.

CODE

1. Members must, in good faith, strive to maintain the public trust placed in them, and exercise the influence gained from their membership of Dáil Éireann to advance the public interest.

2. Members must conduct themselves in accordance with the provisions and spirit of the Code of Conduct and ensure that their conduct does not bring the integrity of their office or the Dáil into serious disrepute.
3. (i) Members have a particular obligation to behave in a manner which is consistent with their roles as public representatives and legislators, save where there is a legitimate and sustainable conscientious objection.
(ii) Members must interact with authorities involved with public administration and the enforcement of the law in a manner which is consistent with their roles as public representatives and legislators.
4. (i) Members must base their conduct on a consideration of the public interest and are individually responsible for preventing conflicts of interest.
(ii) Members must endeavour to arrange their private financial affairs to prevent such conflicts of interest arising and must take all reasonable steps to resolve any such conflict quickly and in a manner which is in the best interests of the public.
5. (i) A conflict of interest exists where a Member participates in or makes a decision in the execution of his or her office knowing that it will improperly and dishonestly further his or her private financial interest or another person's private financial interest directly or indirectly.
(ii) A conflict of interest does not exist where the Member or other person benefits only as a member of the general public or a broad class of persons.
6. Members may not solicit, accept or receive any financial benefit or profit in exchange for promoting, or voting on, a Bill, a motion for a resolution or order or any question put to the Dáil or to any of its committees.
7. Members must fulfil conscientiously the requirements of the Dáil and of the law in respect of the registration and declaration of interests and, to assist them in so doing, should familiarise themselves with the relevant legislation and guidelines published from time to time by the Committee on Members' Interests and the Standards in Public Office Commission as appropriate.
8. (i) Members must not accept a gift that may pose a conflict of interest or which might interfere with the honest and impartial exercise of their official duties.
(ii) Members may accept incidental gifts and customary hospitality.
9. In performing their official duties, Members must apply public resources prudently and only for the purposes for which they are intended.
10. Members must not use official information which is not in the public domain, or information obtained in confidence in the course of their official duties, for personal gain or the personal gain of others.
11. Members must co-operate with all Tribunals of Inquiry and other bodies inquiring into matters of public importance established by the Houses of the Oireachtas.

Adopted by Dail Eireann on 28 February, 2002

Príloha 2

CODE OF CONDUCT FOR MEMBERS OF SEANAD ÉIREANN OTHER THAN OFFICE HOLDERS

PREAMBLE

The Members of Seanad Éireann other than office holders (referred to hereafter as „Members“) recognise that it is in their individual and collective interest to foster and sustain public confidence and trust in their integrity as individuals and in Seanad Éireann as an institution. To this end, Members should at all times be guided by the public good and ensure that their actions and decisions are taken in the best interests of the public.

The Members of Seanad Éireann have adopted this Code of Conduct pursuant to Article 15.10 of the Constitution and in accordance with Section 10 of the Standards in Public Office Act, 2001, the purpose of which is to guide Members in the discharge of their obligations in a manner which is consistent with the proper performance of the functions of the Office of Member of Seanad Éireann.

CODE

1. Members must, in good faith, strive to maintain the trust placed in them, and exercise the influence gained from their public office to advance the public interest.
2. Members must conduct themselves in accordance with the provisions and spirit of the Code of Conduct and ensure that their conduct does not bring the integrity of their office or the Seanad into disrepute.
3. (i) Members have a particular obligation to behave in a manner which is consistent with the proper performance of the functions of the Office of Member of Seanad Éireann and with the maintenance of confidence in such performance by the general public.
(ii) Members must interact with authorities involved with public administration and the enforcement of the law in a manner which is consistent with their roles as public representatives and legislators.
4. (i) A conflict of interest exists where a Member participates in or makes a decision in the execution of his or her office knowing that it will improperly and dishonestly further his or her private financial interest or another person's private financial interest directly or indirectly.
(ii) A conflict of interest does not exist where the Member or other person benefits only as a member of the general public or a broad class of persons.
5. (i) Members must base their conduct on a consideration of the public interest and are individually responsible for avoiding conflicts of interest.
(ii) Members must endeavour to arrange their private financial affairs to prevent such conflicts of interest arising and must take all reasonable steps to resolve any such conflict quickly and in a manner which is in the best interests of the public.

6. Members may not solicit, accept or receive any financial benefit or profit in exchange for promoting, or voting on, a Bill, a motion for a resolution or order or any question put to the Seanad or to any of its committees.
7. Members must fulfil conscientiously the requirements of the Seanad and of the law in respect of the Ethics in Public Office Acts and, to assist them in so doing, should familiarise themselves with the relevant legislation and guidelines published from time to time by the Select Committee on Members' Interests and the Standards in Public Office Commission as appropriate.
8. (i) Members must not accept a gift that may pose a conflict of interest or which might interfere with the honest and impartial exercise of their official duties.
(ii) Members may accept incidental gifts and customary hospitality.
9. In performing their official duties, Members must apply public resources prudently and only for the purposes for which they are intended.
10. Members must not use official information which is not in the public domain, or information obtained in confidence in the course of their official duties, for personal gain or the personal gain of others.
11. Members must co-operate with all Tribunals of Inquiry and other bodies inquiring into matters of public importance established by the Houses of the Oireachtas.

Adopted by Seanad Éireann on 18 April, 2002.

Príloha 3

Code of Conduct for Office Holders

<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/File,729,en.pdf>

LITERATÚRA

Cabinet handbook. Department of the Taisearch, 1998.

<http://www.oecd.org/dataoecd/61/32/35527000.pdf>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Ethics in Public Office Act, 1995.

<http://www.irishstatutebook.ie/1995/en/act/pub/0022/print.html>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Gilman, S.: *Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public services: Comparative Successes and Lessons*. World bank 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/33/35521418.pdf>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD, 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/51/44/35365195.pdf>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. Report on implementation. OECD, 2007. www.oecd.org/dataoecd/45/48/38947692.pdf.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Ian Paisley's son quits Northern Ireland administration over ethics scandal. *International Herald Tribune*, February 18, 2008. <http://www.iht.com/articles/ap/2008/02/18/europe/EU-GEN-NIreland-Paisley-Jr-Quits.php>.

Stiahnuté 25. 5. 2008.

Managing conflict of interest. OECD, 2001.

[http://appli1.oecd.org/olis/2001doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a6b00278888/\\$FILE/JT0010](http://appli1.oecd.org/olis/2001doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/c1256985004c66e3c1256a6b00278888/$FILE/JT0010). 2008.

Nechala, P. – Pirošík, V.: *Konflikt záujmov. Možnosti a perspektívy*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

Survey of anti-corruption measures in the public sector in OECD countries: Ireland. OECD, 1999. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/56/1898654.pdf>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Sičáková-Beblavá, E.: *Nástroje transparentnosti a mechanizmov zodpovedania sa verejného sektora vo vybraných krajinách: Estónsko, Slovensko, Írsko a Južná Kórea*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2008.

Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2000.

Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Transparentnosť a korupcia*. Bratislava: Transparency International Slovensko. http://www.transparency.sk/studie/021206_slove.pdf.

Stiahnuté 01. 05. 2008.

Standards in Public Office Commision: *Annual report 2006*.

<http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualReports/File,7206,en.pdf>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Standards in Public Office Commision: *Civil servise Code of Standards and Behaviour*. 2004.

www.sipo.gov.ie.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Standards in Public Office Commision: *Guidelines on compliance with the provisions of the ethics in public office acts 1995 and 2001*.

<http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/EthicsActs/PublicServants/File,7235,en.pdf>.

Stiahnuté 1. 5. 2008.

Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov č. 357/2004 Z. z. v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.

Prípadová štúdia 3

Konflikt záujmov a regulácia etiky v Kalifornii (centrálne úroveň)

Emília Sičáková-Beblavá – Soňa Fiorovantiová

V nasledujúcom texte poskytujeme popis vybraných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov v štáte Kalifornia, a to poslancov, guvernéra a členov jeho kabinetu. Ide o nasledujúce inštitúty:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- majetkové priznania,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Podľa Ústavy štátu Kalifornia je Kalifornia súčasťou USA a Ústava USA je najvyšším zákonom krajiny. Kalifornská zákonodarná moc je zverená kalifornskému parlamentu, ktorý sa skladá zo Senátu (State Senate) a Snemovne (State Assembly).

Reguláciu etiky a konfliktu záujmov verejných funkcionárov upravujú v Kalifornii hlavne dva zákony, a to Ústava (Constitution) a Vládny kódex (Government Code). Súčasťou uvedeného Vládneho kódexu je viacero zákonov, ktoré upravujú a regulujú správanie verejných funkcionárov, a to napríklad lobing (Lobbying) a konflikt záujmov (Conflicts of Interest). Korupcia je v Kalifornii regulovaná aj prostredníctvom Trestného zákonníka (Penal Code).

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

V nasledujúcom texte poskytujeme prehľad povinností a obmedzení vybranej skupiny verejných funkcionárov v štáte Kalifornia, ktoré upravujú predovšetkým tieto predpisy:

- Ústava,
- Vládny kódex,
- Etický kódex pre volených a menovaných verejných funkcionárov,
- Trestný zákonník.

Požiadavka oznámiť konflikt záujmov a opustiť rokovanie

Vládny kódex v úvode deklaruje, že verejní funkcionári, či už volení, alebo nevolení, by mali vykonávať svoje funkcie nestranne, nezávisle od svojich osobných finančných záujmov, alebo od záujmov osôb, ktoré ich podporili. Podľa základných ustanovení tohto zákona sú verejní funkcionári vylúčení zo všetkých verejných rozhodnutí, v ktorých by mohli mať finančný záujem.

Verejný funkcionár sa nesmie zúčastniť a ovplyvňovať rozhodnutia, hlasovania, postoje štátu a samosprávy vo veciach a prípadoch, v ktorých sú zainteresované jeho vlastné finančné záujmy alebo finančné záujmy najbližšej rodiny (manžel/manželka, nezaopatrené deti). Finančný záujem sa v určitom prípade vyskytuje, ak existuje dôvod predpokladať, že rozhodnutie, na ktorom funkcionár participuje, alebo ho tvorí, bude mať priaznivý materiálny alebo finančný efekt pre neho samého alebo pre jeho najbližšiu rodinu, alebo v ďalších prípadoch, ktoré sú taxatívne vymenované v zákone. Ide o hlasovanie alebo rozhodovanie vo veciach súkromných spoločností:

- v ktorých má verejný funkcionár investície nad 2 000 dolárov;
- kde je verejný funkcionár riaditeľom, spoluvlastníkom, členom výkonného manažmentu alebo zamestnancom;
- z ktorých poberá pravidelný zdroj príjmu nad 500 dolárov;
- od ktorých dostal dar alebo dary v celkovej hodnote 250 dolárov a viac.

V prípadoch a veciach, v ktorých má verejný funkcionár vlastné finančné záujmy a dochádza ku konfliktu záujmov alebo k potenciálnemu konfliktu záujmov, je verejný funkcionár povinný ho verejne a podrobne identifikovať. Následne musí opustiť rokovaciu salú a nezúčastniť sa diskusie, rozhodovania či hlasovania o predmetnej veci a nezapočítava sa do potrebného kvóra účasti.

Obmedzenia a oznamovanie darov a iných príjmov

Podľa definície zákona darom je všetko hodnotné, čo prináša osobný hmotný či nehmotný prospech verejnemu funkcionárovi alebo kandidátovi, za ktorý darca nedostal rovnakú alebo väčšiu protihodnotu. Zákon uvádza viacero výnimiek z definície daru. Zákon sa netýka osobných darov k narodeninám, svadbám a pod. za predpokladu, že dar nie je neprimeranej hodnoty. Dar je definovaný ako finančné prostriedky, jedlo, doprava, ubytovanie, lístky na podujatia rôzneho druhu, kvetiny, tovar do domácnosti, kancelárie alebo tovar na denné užívanie. Za dar sú považované aj rôzne zľavy na tovar a služby. Rovnako ako u honorárov sa nezarátavajú nepoužité dary vrátené do 30 dní darcovi, alebo dary, ktoré boli prevedené na niektorú neziskovú organizáciu.

Zákon obmedzuje celkové množstvo darov a ich hodnotu, ktorú môžu verejní funkcionári prijať z jedného zdroja za kalendárny rok, a to do 250 dolárov, pričom táto suma sa valorizuje vzhľadom k rastu cien. Cena darov sa posudzuje podľa cien obvyklých na miestnom trhu. Zároveň stanovuje, že dary v sume 50 dolárov a viac za kalendárny rok od jedného zdroja sa musia oznamovať. Dary sú ohodnocované podľa ich ceny v čase prijatia alebo prisľúbenia, pričom presne sa definujú spôsoby ich ohodnocovania (napríklad čo sa týka lístkov na predstavenia, večere, ale aj svadobných darov a pod.).

Zákon nezabúda ani na cestovné výdavky verejných funkcionárov a presne stanovuje, ktoré výdavky musia byť oznamované, a ktoré sú aj obmedzované.

Podľa Vládneho kódexu zároveň nesmú volení a menovaní verejní funkcionári prijímať honoráre. Ak im niekto vyplatí honorár, sú povinní ho vrátiť darcovi alebo presunúť štátnemu kontrolórovi (State Controller),⁸⁵ ktorý následne presunie honorár do rozpočtu. Pod honorárom sa rozumie akákoľvek platba za rozhovory, články a účasť na konferenciách. Honorár neznamená finančný príjem z profesie, ako školenia, prednášanie, právne zastupovanie a pod. Do honorárov sa nepočítajú ani honoráre z akcií, ktoré verejný funkcionár uskutočňuje pre charitu a honorár následne venuje na charitu.

Podľa kalifornskej ústavy nemôže žiadny člen parlamentu prijať vedome plat, honorár alebo iné príjmy a výhody od zákonom registrovaných lobistických firiem. Parlament je ústavou zaviazaný, že bude vydávať zákony, ktoré zakážu alebo striktne obmedzia prijatie darov, ktoré by mohli viesť ku konfliktu záujmov. Ak člen parlamentu vedome prijme plat, honorár alebo iné výhody od človeka, o ktorom sa bude rozhodovať, tento funkcionár nesmie rok od prijatia takejto výhody participovať na rokovaníach a hlasovaníach parlamentu o veciach dotýčajúcej osoby. Členovia parlamentu majú zakázané prijať úhradu cestovných a stravných nákladov (diéty), okrem diét od parlamentu a jeho výborov.

Zákaz prijímania zliav od prepravných spoločností

Prepravná spoločnosť nesmie podľa legislatívy v Kalifornii poskytnúť voľné lístky ani zľavy nikomu vo verejnej funkcii. Zákaz sa vzťahuje na domácich, medzištátnych i zahraničných dopravcov.⁸⁶

Príspevky na kampaň

Príspevky na kampaň samy o sebe nie sú základom na vylúčenie z dôvodu konfliktu záujmov. Napriek tomu vzhľadom na vysokú prepojenosť medzi týmito príspevkami a obvineniami z konfliktu záujmov bola legislatíva o konflikte záujmov v roku 1982 doplnená aj o túto oblasť (Government Code Section 84308). Verejní funkcionári preto nesmú prijímať alebo žiadať o príspevky na kampaň v sume viac ako 250 dolárov od osôb, o ktorých prebieha rozhodovanie, a to aj tri mesiace po jeho skončení. Ide predovšetkým o rozhodovania a rokovania týkajúce sa pridelenia licencií, povolení alebo iných užívateľských práv. Zároveň sú títo verejní funkcionári povinní nezúčastňovať sa rokovaní, v ktorých vystupuje osoba, ktorá v priebehu posledných dvanástich mesiacov prispela verejnému funkcionárovi v hodnote viac ako 250 dolárov.⁸⁷

Zmluvy

Verejný funkcionár nemôže podľa platnej legislatívy štátu Kalifornia uzavrieť zmluvu, na ktorej má on sám finančný záujem.⁸⁸ Tento zákaz sa vzťahuje na všetkých štátnych a miestnych

⁸⁵ State Controller je hlavný štátny finančný kontrolór, ktorý vykonáva kontrolu nad ročným príjmom a výdavkami verejných prostriedkov. Vykonáva nezávislú watchdogovú funkciu štátnych financií. Prostredníctvom splnomocnenia na výkon auditu odhaľuje podvody a zneužívanie daňových príjmov štátu a poskytuje poradenstvo vo fiškálnej oblasti lokálnym vládam.

⁸⁶ Lockyer (s. 99).

⁸⁷ Lockyer (s. 53).

⁸⁸ Lockyer (s. 66).

úradníkov, zamestnancov, či už volených, alebo nevolených. Vo všeobecnosti, žiadna takáto zmluva, ktorou sa porušil tento zákon, nie je následne vynúiteľná. Ide vlastne o prevenciu udeľovania nenáležitých výhod iným osobám za účelom obohatenia verejného funkcionára v procese pridelenia verejných zákaziek. V tomto smere legislatíva nezabúda na to, že je dôležité sledovať celé obdobie pôsobenia verejného funkcionára, v ktorom sa pridávajú verejné zákazky. Verejný funkcionár, ak má vo veci osobný záujem, musí odstúpiť z celého procesu (plánovanie, stanovovanie kritérií pre dodávateľa a pod.), a to nielen z procesu rozhodovania o pridelení verejnej zákazky.

Zároveň ústava zakazuje ktorémukoľvek verejnému funkcionárovi, či už ide o guvernéra, poslanca, senátora, člena vlády, predstaviteľa štátnej agentúry alebo štátneho zamestnanca, vedome prijať plat, odmenu alebo províziu od lobistických firiem alebo od osoby, ktorá mala v predchádzajúcich dvanásť mesiacov platnú dodávateľskú zmluvu s verejnou inštitúciou. Porušenie tohto odseku ústavy je sankcionované prepustením zo zamestnania či odvolaním z funkcie.

Nezlučiteľnosť činností

Žiadny verejný funkcionár, úradník či štátny zamestnanec sa nesmie zapájať do činností (či už ide o zamestnanie, podnikanie a pod) nezlučiteľných, resp. v konflikte záujmov s jeho úradnými povinnosťami.⁸⁹ Každá štátna organizácia je povinná predložiť zoznam nezlučiteľných aktivít pre jej zamestnancov Úradu pre personálne záležitosti (Department of Personnel Administration).

Etický kódex

Časť 8920 Zbierky zákonov v štáte Kalifornia predstavuje Etický kódex (Code of Ethics), ktorý sa vzťahuje na volených a menovaných štátnych funkcionárov. Nevzťahuje sa na zamestnancov v štátnej službe. Etický kódex zakazuje štátnym funkcionárom mať priamy alebo nepriamy finančný záujem, alebo sa angažovať v nejakej obchodnej transakcii, prípadne mať nejaké finančné záväzky, ktoré sú v rozpore so správnym vykonávaním ich povinností vyplývajúcich z funkcie.⁹⁰

Každá verejná inštitúcia musí mať formulovaný a prijatý etický kódex, ktorý má silu zákona a jeho porušenie môže byť sankcionované aj podaním žaloby u civilného súdu. Existujú aj pravidlá, ktoré sa týkajú výhradne poslancov a senátorov, a nie ostatných verejných funkcionárov. V Kalifornii je neprípustné, aby sa poslanci a senátori podieľali na rozhodnutí, kde majú dôvod sa domnievať, že v rozhodnutiach sú zainteresované ich finančné záujmy. Ďalej sú zakázané a v zákone taxatívne vymenúvané tieto činnosti:

- rozhodovanie vo vláde, hlasovanie v parlamente alebo predkladanie zákonov, pri ktorých je dôvod sa domnievať, že zákon prinesie nenáležitý finančný prospech určitým osobám, hlasovanie za takýto návrh verejnými funkcionármi vo výboroch alebo podvýboroch, snemovni či senátu;
- rokovanie alebo hlasovanie pod vplyvom odmeny, platu alebo iného príjmu od lobistov za predchádzajúcich dvanásť mesiacov;

⁸⁹ Lockyer (s. 106).

⁹⁰ Lockyer (s. 123).

- hlasovanie alebo rokovanie vo veci, o ktorej verejný funkcionár vie alebo má dôvod predpokladať, že toto jeho konanie bude mať preňho pozitívny finančný výsledok na základe vyhovenia lobistickým skupinám.

Poslanci a senátori sú okrem spomenutého povinní priznať okolnosti všetkých príjmov nad 500 dolárov a prijaté dary nad 50 dolárov. Tieto príjmy a dary priznávajú inštitúcii s názvom Fair Political Practises Commision, ktorej sa bližšie venujeme v časti 4.

Povinnosti pre organizácie verejného sektora

Každá organizácia verejného sektora, v ktorej z hľadiska oblasti jej pôsobenia môže dochádzať ku konfliktu záujmov, je povinná prijať kódex konfliktu záujmov pre svojich zamestnancov (Public Service Ethics). Tento kódex potom vytvorí zoznam tých zamestnancov, u ktorých z hľadiska ich pozície môže ku konfliktu záujmov dôjsť. Zamestnanci, ktorí vykonávajú len administratívne a manuálne práce, nemusia byť jeho subjektmi. V prípade ak úrad prijme takýto kódex, musí ho predložiť zodpovednému orgánu na schválenie – pre vládne organizácie a ministerstvá je to Fair political practisis commission (bod 4.), pre mestské úrady je to mestská rada. Prehodnotenie kódexu sa musí uskutočniť každé dva roky.⁹¹

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA

Právna úprava konfliktu záujmov v Kalifornii reguluje aktivity bývalých funkcionárov verejného sektora, ktorí vstúpili do súkromného sektora (známa ako Revolving Door Prohibition). Legislatíva definuje obmedzenia týkajúce sa budúcich zamestnaní bývalých verejných funkcionárov a obmedzuje ich kontakt so špecifikovanými úradmi (obdobie jedného roka).

Zároveň zakazuje verejným funkcionárom zúčastňovať sa na rokovaníach s tými osobami, s ktorými prerokávajú svoje budúce zamestnanie po skončení mandátu.

Ak ide o bývalého verejného funkcionára pracujúceho na zákonodarnej úrovni, zákon ukladá ročný zákaz komunikácie s ostatnými pracovníkmi pracujúcimi na tejto úrovni s cieľom ovplyvňovania zákonodarnej činnosti (zahŕňa návrh, modifikáciu, ustanovenie alebo zamietnutie návrhu zákona, správy alebo nominácie).

Ak ide o bývalého voleného štátneho úradníka, zákon ukladá jednoročný zákaz komunikácie s úradmi s cieľom ovplyvnenia administratívnych činností (návrh, dodatok, zavedenie noriem, pravidiel a iných kvázi-legislatívnych procesov) či rozhodovaní o povoleniach, licenciách, grantoch, či zmluvách.⁹²

3. MAJETKOVÉ PRIZNANIA

Kalifornský zákon rozoznáva tri typy majetkových priznaní – majetkové priznanie pri nástupe do funkcie, každoročné majetkové priznanie (štandardné – čiže týkajúce sa každého zamestnanca vo verejnom sektore) a majetkové priznanie pri odchode z funkcie.

⁹¹ Lockyer (s. 52).

⁹² Lockyer (s. 60).

Pri nástupe do funkcie:

Volení a menovaní verejní funkcionári (netýka sa zamestnancov) sú povinní do 30 dní od nástupu do funkcie registrovať majetkové priznania, kde sa uvádzajú finančné prostriedky, nehnuteľný majetok, hnutel'ny majetok a príjem v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch pred nástupom do funkcie alebo úradu. Obsahom majetkového priznania sú všetky zdroje príjmov v celkovej hodnote nad 500 dolárov a dary v hodnote nad 50 dolárov. Uvádza sa hodnota daru, dátum jeho prijatia a špecifikuje sa darca vrátane adresy a obchodnej činnosti. Volení a menovaní verejní funkcionári sú povinní vyplňovať takéto majetkové priznanie každý rok vrátane majetku a finančných príjmov za predchádzajúci rok.

Pri odchode z funkcie:

Analogicky ako pri nástupe, avšak 30 dní od odchodu z funkcie.

Majetkové priznania podávajú iba volení a menovaní verejní funkcionári (zamestnanci ich nepodávajú) a tieto priznania sú registrované u Fair Political Practices Commission (viac v časti 4.). Každé majetkové priznanie je verejnosti prístupné v úradných hodinách v sídle tejto inštitúcie.

4. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE – SPÔSOB KREOVANIA ROZHODUJÚCICH INŠTITÚCIÍ A ICH ROZHODOVACIE MECHANIZMY

Senát aj Snemovňa majú zriadené etické výbory, ktoré zodpovedajú za tréning, poradenstvo a vyšetrovanie sťažností v oblasti etických štandardov. Agenda a kompetencie v oblasti regulácie etiky a konfliktu záujmov verejných funkcionárov spadá pod generálneho prokurátora (Attorney General) a Fair Political Practices Commission. Generálny prokurátor zodpovedá za tréning etických štandardov predstaviteľov štátu (State Officials) a Fair Political Practices Commission za tréning predstaviteľov lokálnej úrovne (Local Officials).

Pre uvedenie si štandardov v oblasti regulácie etiky a konfliktov záujmov sú verejní funkcionári povinní raz za dva roky absolvovať takto orientované kurzy a tréningy.

Fair Political Practisis Commision

Inštitúciou zodpovednou za napĺňanie zákona o vláde, za usmerňovanie verejných funkcionárov, a za informovanie verejnosti sa stala Fair Political Practisis Commision (ďalej len FPPC). Ako komisia uvádza na svojej internetovej stránke, jej hlavným cieľom je presadzovať nestrannosť predstaviteľov štátu i predstaviteľov na lokálnej úrovni. FPPC vyšetruje možné porušenia zákona o konflikte záujmov, udeľuje tresty a pomáha na štátnej a lokálnej úrovni v tvorbe a presadzovaní kódexov o konflikte záujmov. Ďalej sa venuje politickým kampaniam, majetkovým priznaniam, problematike lobingu a konfliktu záujmov.

FPPC reguluje tieto konkrétne oblasti:

- financovanie politických kampaní,
- konflikt záujmov,
- registráciu lobistov a podávanie správ (reporting),
- zamestnanie po odchodu z funkcií verejných funkcionárov,
- dary a honoráre pre verejných funkcionárov a kandidátom do týchto funkcií.

FPPC bola zriadená po politickej reforme (Political Reform Act of 1974) a jedným z jej cieľov je aj vzdelávanie verejnosti a verejných funkcionárov v oblasti regulácie etiky a konfliktu záujmov. FPPC ďalej vyšetroje porušenia a ukladá tresty za porušenia etiky a pomáha rozvoju etických kódexov v štátnej správe a samospráve.

FPPC je vo svojej podstate nezávislou inštitúciou zloženou z piatich členov. Dvoh členov menuje guvernér (Governor) vrátane predsedu komisie, jedného člena menuje štátny sekretár/tajomník (Secretary of state), generálny prokurátor (Attorney General) a štátny kontrolór (State Controller).⁹³ V komisii nesmú byť viac než traja členovia z jednej politickej strany. Dvaja komisári sú menovaní guvernérom: predseda komisie a jeden ďalší člen, ktorí musí byť registrovaným voličom z inej politickej strany. Štátny sekretár/tajomník, štátny prokurátor a štátny kontrolór menujú každý jedného komisára. Ak všetci títo štátni predstavitelia sú z jednej politickej strany, štátny kontrolór vyberá nového komisára zo zoznamu poskytnutého inou politickou stranou. Každý člen komisie je vo funkcii štyri roky.

Žiadny člen FPPC nesmie počas svojho pôsobenia vo funkcii zastávať iný verejný úrad, nesmie byť straníckym funkcionárom, zúčastňovať sa volebných kampaní, alebo na ne prispievať, byť zamestnaný ako lobista alebo zamestnávať lobistu, ani si hľadať zamestnanie vo verejnom úrade. Členovia komisie môžu byť odvolaní guvernérom v súlade s rozhodnutím Senátu, a to pre závažné zanedbanie povinností, zlé vykonávanie funkcie a neschopnosť naplňania právomocí, po písomnom upozornení a poskytnutí priestoru na námietky, resp. reakciu.⁹⁴

Komisia sa stretáva každý mesiac na vypočutie verejnosti, prijímanie pravidiel a rozhodovanie o trestoch za porušenie zákona o konflikte záujmov. Každý z členov komisie je menovaný na štvorročné obdobie. Predseda komisie dostáva riadnu mzdu a je zamestnaný na plný pracovný úväzok, ostatní štyria členovia komisie sú zamestnaní na polovičný úväzok a sú platení 100 dolármi za každý deň stretnutia komisie. Ak niektorý z členov komisie odíde z funkcie, do tridsiatich dní musí byť menovaný nový komisár, tým štátnym predstaviteľom, ktorý menoval jeho predchodcu.

Komisia prijíma rozhodnutia na základe trojhlasného kvóra, t. j. minimálne traja členovia komisie musia rozhodnutie odsúhlasiť. Prípady, ktoré bude prerokúvať, musia byť zverejnené na internetovej stránke komisie desať dní vopred. Na svojej internetovej stránke komisia následne zverejňuje prijaté rozhodnutia, resp. tresty, ich výšku a ich odôvodnenia.

⁹³ State Controller je hlavný finančný štátny kontrolór, ktorý zabezpečuje kontrolu nad ročným príjmom a výdavkami verejných prostriedkov.

⁹⁴ *Political Reform Act of 1974, 2007 version*, <http://www.fppc.ca.gov/Act/2007Act.PDF>.
Stiahnuté 2. 12. 2007.

FPPC má 80 zamestnancov v administratívnej, technickej podpore a v právnej a kontrolnej oblasti. Zamestnanci FPPC sú organizovaní do piatich divízií: kontrolná, právna, technicko-podporná, administratívna a výkonná. Kontrolná divízia vyšetruje a žaluje porušenia zákona o konflikte záujmov. FPPC môže uložiť pokutu až do výšky 5 000 dolárov, vo vážnejších prípadoch môže presadzovať občianske tresty. V svojej vyše tridsaťročnej histórii FPPC uložila pokuty vo výške až 12,6 miliónov dolárov v 1 420 administratívnych podaniach a 3,3 miliónov dolárov v občianskych konaniach. Právna divízia interpretuje, resp. vykladá zákon o konflikte záujmov tvorbou rôznych regulácií a odporúčaní. Technická podpora je zodpovedná za tréning tých, ktorí pod konflikt záujmov spadajú a zároveň predstavuje podporu pre verejnosť i verejných funkcionárov, keďže práve táto divízia odpovedá na ich otázky týkajúce sa legislatívy o konflikte záujmov. Rozpočet komisie, účtovníctvo a personálne záležitosti FPPC spravuje administratívna divízia. Výkonnú zložku FPPC predstavuje predseda komisie, právny koordinátor, manažér pre komunikáciu a asistent predsedu komisie, ktorý vykonáva zároveň funkciu tajomníka komisie.

V záujme určenia, či ide o konflikt záujmov, ktorý definuje zákon, FPPC aplikuje osemstupňový proces otázok. Odpovede na tieto otázky pomôžu určiť, či existuje konflikt záujmov u verejného funkcionára. Ak existuje, je nevyhnutné verejného funkcionára z rozhodovania o danej veci vylúčiť.

Box 1

Posúdenie konfliktu záujmov

1. Je konkrétna osoba verejným funkcionárom?

Podľa zákona je verejným funkcionárom nielen volený alebo nevolený štátny funkcionár, ale aj každý člen, úradník, zamestnanec, konzultant na úrovni štátu, či miestnej samosprávy.

2. Podieľa sa tento verejný funkcionár na rozhodovaní vo verejných záležitostiach alebo ho ovplyvňuje?

3. Má verejný funkcionár záujem o jeden zo šiestich vylučujúcich typov ekonomického záujmu?

Zákon hovorí o týchto šiestich typoch ekonomického záujmu: investície v obchodných spoločnostiach, záujmy v oblasti nehnuteľností, zdroje príjmov, zdroje darov, vzťahy s obchodnými spoločnosťami a osobné finančné zdroje verejného funkcionára a jeho rodiny.

Zákon špecifikuje minimálny rozsah majetku, príjmu alebo darov, ktoré musia existovať, aby vznikol konflikt záujmov, ktorý verejného funkcionára vylučuje z rozhodovania.

Čo sa týka napríklad investícií v obchodných spoločnostiach, každá priama alebo nepriama investícia vo výške 2 000 dolárov a viac vytvára „záujem“ pre verejného funkcionára (t. j. nemôže napríklad rozhodovať o udelení licencie alebo verejnej zákazky, ak je v súťaži aj firma, v ktorej má podiel, resp. vklad viac ako 2 000 dolárov).

Verejný funkcionár má taktiež ekonomický záujem spojený so zdrojom príjmu, ak príjem, či už sľúbený alebo získaný, je vo výške 500 a viac dolárov ročne, pričom tento príjem zahŕňa aj pôžičky.

4. Je tento ekonomický záujem priamo alebo nepriamo zapojená na rozhodovanie vo verejných záležitostiach?

5. Bude mať rozhodnutie finančný vplyv na ekonomický záujem verejného funkcionára?

6. Môžeme predpokladať, že sa tento záujem naplní?

Verejný funkcionár nemusí byť vylúčený z rozhodovania, pokiaľ dopady rozhodnutia, ktoré dali podnet na podozrenie z konfliktu záujmov, sú predvídateľné.

7. Je dosah rozhodnutia vo verejnej záležitosti na ekonomické záujmy verejného funkcionára iný, ako dosah rozhodnutia na verejnosť?

Na to, aby bol verejný funkcionár vylúčený z rozhodovania, je potrebné splnenie aj tejto podmienky. Ak sa verejný funkcionár podieľa na rozhodovaní, ktoré zasiahne finančné záujmy celej verejnosti rovnako ako jeho samotného, fakt, že materiálne ovplyvňuje jeho záujmy (verejného funkcionára) nevytvára konflikt záujmov.

8. Je účasť verejného funkcionára nevyhnutná/vyplývajúca zo zákona, a to aj napriek existujúcemu konfliktu záujmov?

V zákone existuje výnimka pri všeobecnom zákaze účasti verejného funkcionára na rozhodovaní, ak existuje konflikt záujmov. Ide o situácie, keď tento verejný funkcionár musí zo zákona byť pri rozhodovaní.

Zdroj: <http://www.fppc.ca.gov>.

Tieto otázky majú za cieľ určiť, či ide o konflikt záujmov alebo nie. Ak áno, je nevyhnutné bez výnimky vylúčiť verejného funkcionára z rozhodovacieho procesu.

5. SANKCIE

Zákon o konflikte záujmov štátu Kalifornia ako súčasť Vládneho kódexu stanovuje administratívne, občianske a súdne tresty za jeho porušenie. V posledných rokoch FPPC zaviedla množstvo opatrení, ktorých výsledkom boli milióny dolárov z pokút za jeho porušenie. Administratívne pokuty zahŕňajú až päťtisíc dolárové postihy. Čo sa týka trestných sankcií, tu sú pokuty vo výške až 10 000 dolárov alebo trojnásobku sumy, ktorá bola predmetom konfliktu záujmov. Vo všeobecnosti osoba, ktorá poruší tento zákon, nesmie kandidovať do volených úradov, ani pôsobiť v lobingu až počas štyroch rokov po rozsudku.⁹⁵

Pri porušení ustanovení o honorároch a daroch vznáša prokurátor podľa zákona obžalobu, a to na sumu od 1 000 dolárov až do sumy trikrát vyššej, ako bol prijatý honorár alebo dar. Verejný funkcionár môže prísť o funkciu alebo zamestnanie.

V prípadoch realizácie ekonomického prospechu vyplývajúceho z porušenia zákonných ustanovení o konflikte záujmov podlieha verejný funkcionár štátnemu žalobcovi/prokurátorovi, ktorý môže vzniesť žalobu na čiastku až do hodnoty trikrát vyššej, ako bol ekonomický prospech z porušenia pravidiel.

V prípade nepodania alebo neregistrovania majetkového priznania v stanovenom termíne je sankcia za každý oneskorený deň 10 dolárov.⁹⁶ Zároveň ústava zakazuje ktorémukoľvek verejnému funkcionárovi, či už ide o guvernéra, poslanca, senátora, člena vlády, predstaviteľa štátnej inštitúcie alebo štátneho zamestnanca, vedome prijať plat, odmenu alebo províziu od lobistických firiem alebo od osoby, ktorá mala v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch platnú dodávateľskú zmluvu s verejnou inštitúciou. Porušenie tohto odseku ústavy je sankcionované vypustením zo zamestnania či odvolaním z funkcie.

Každá verejná inštitúcia musí mať formulovaný a prijatý etický kódex, ktorý má silu zákona a jeho porušenie môže byť sankcionované aj podaním žaloby na občianskom súde.

6. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

V roku 2005 guvernér štátu Kalifornia podpísal nariadenie číslo 1234, ktoré predpisuje, že všetky úrady na lokálnej úrovni, ktoré poskytujú dávky, mzdy, či štipendiá, alebo preplácajú funkcionárom rôzne výdavky, musia od 1. januára 2007 poskytovať etické tréningy pre úradníkov, ktoré sa potom musia opakovať každé dva roky. Existujú rôzne alternatívy, resp. spôsoby, ktorými úrady môžu tréningy vykonávať, vrátane tréningov vedených súkromnými spoločnosťami, mimovládnyimi organizáciami alebo organizáciami priamo zriadenými úradmi. Zúčastnené strany vytvorili aj on-line kurz, ktorého úspešné absolvovanie naplňa podmienky nariadenia 1234, pričom je bezplatný.⁹⁷

Senát aj Snemovňa majú zriadené etické výbory, ktoré zodpovedajú za tréning, poradenstvo a vyšetrovanie sťažností v oblasti etických štandardov. Pre uvedenie si požadovaných

⁹⁵ Lockyer (s. 63).

⁹⁶ Pre formulár majetkového priznania pozri <http://www.fppc.ca.gov/forms/700-07-08/Form700-07-08.pdf>.

⁹⁷ <http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=477>. Stiahnuté 1. 12. 2007.

štandardov musia členovia parlamentu a aj niektorí zamestnanci raz za dva roky absolvovať kurzy orientované na etické štandardy.

Generálny prokurátor zodpovedá za tréning etických štandardov predstaviteľov štátu (State Officials) a FPPC za tréning predstaviteľov lokálnej úrovne (Local Officials). Pre uvedenie si štandardov v oblasti regulácie etiky a konfliktov záujmov verejní funkcionári sú povinní raz za dva roky absolvovať takto orientované kurzy a tréningy.

Priamo na stránke FPPC⁹⁸ je prístupný interaktívny etický tréning (Ethic Training Course) s cieľom naplniť požiadavky štátnych úradníkov, ktorí ho musia povinne absolvovať. Na tejto stránke sa nachádza etický tréning pre regionálnych úradníkov.

7. PRÍPAD PODOZRENIA Z KONFLIKTU ZÁUJMOV

Najznámejšie a najmedializovanejšie podozrenia z prípadného konfliktu záujmov v Kalifornii sa týkalo priamo guvernéra Arnolda Schwarzennegra. Arnold Schwarzenegger bol zvolený za guvernéra štátu Kalifornia v roku 2003. V roku 2004, v súlade s platným zákonom, presunul svoj honorár 250 000 dolárov, ktorý získal za pozíciu výkonného redaktora dvoch športových časopisov, na charitatívne účely.

Novinári však v roku 2005 objavili jeho ďalšiu zmluvu, tentoraz na päť rokov, a to s obchodnou spoločnosťou venujúcou sa športovému poradenstvu a vydávaniu športových časopisov v celkovej hodnote 8 000 000 dolárov. Táto zmluva bola podpísaná dva dni pred menovaním za guvernéra. Spoločnosť uverejňovala vo svojich časopisoch reklamu na športové doplnky stravy. Príjem z tejto reklamy tvoril najväčší podiel na tržbách spoločnosti. Guvernér v roku 2004 vetoval zákon, ktorý mal zakázať používať športové doplnky stravy na školách v Kalifornii. Spomínaná zmluva so spoločnosťou a veto boli vnímané verejnosťou ako konflikt záujmov, pretože sa predpokladalo, že guvernér mohol vetom presadzovať záujmy obchodnej spoločnosti, s ktorou mal podpísanú zmluvu, a nie verejné záujmy. Guvernér aj napriek tomu nechcel spočiatku ukončiť svoju dlhoročnú spoluprácu s firmou. Nakoniec pod tlakom médií a verejnosti oznámil, že už nebude vykonávať plateného poradcu pre súkromné spoločnosti.

8. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Silné stránky systému regulácie konfliktu záujmov verejných funkcionárov možno považovať aj za odporúčania pre tento systém v SR.

Jasnejšie definovanie konfliktu záujmov

Súčasný ústavný zákon o konflikte záujmov presne nedefinuje, keď dochádza ku konfliktu záujmov, resp. čo je záujem, o akú čiastku musí ísť, aby išlo o konflikt o záujem. V štáte Kalifornia zákon napríklad definuje, že ročný príjem vo výške 500 dolárov a viac už vytvára záujem pre verejného funkcionára. Toto ustanovenie sa vzťahuje aj na pôžičky.

⁹⁸ <http://ag.ca.gov/ethics/>.

Zákon by mal teda presne špecifikovať minimálny rozsah majetku, príjmov, alebo darov, ktoré musia existovať, aby vznikol konflikt záujmov. Dôsledné definovanie pojmov v zákone môže zabrániť nejasnostiam a rozpornému výkladu.

Vytvorenie nezávislej inštitúcie

Kontrola nad rozhodovaním o konflikte záujmov verejných funkcionárov by mala byť uložená nezávislej inštitúcii, ktorú v prípade štátu Kalifornia predstavuje FPPC. Táto inštitúcia je zodpovedná za dodržiavanie platnej legislatívy týkajúcej sa konfliktu záujmov, usmerňuje správanie verejných funkcionárov, sleduje ich činnosť, upozorňuje na porušenie zákona a v neposlednom rade informuje verejnosť.

Regulácia správania po zistení konfliktu záujmov

Slovenská právna úprava konfliktu záujmov definuje len to, že verejný funkcionár, ktorý sa zúčastňuje rokovania o veci, na ktorej má osobný záujem, musí oznámiť tento záujem predtým, ako na rokovaní vystúpi. Túto právnu úpravu nepovažujeme za dostatočnú, pretože tak vlastne umožňuje verejnému funkcionárovi ostať na danom rokovaní a ovplyvňovať jeho priebeh. Zákon štátu Kalifornia naproti tomu presne definuje, ktorí verejní funkcionári musia z miesta rokovania aj odísť.

Navyše etické kódexy majú silu zákona a porušenia riešia civilní prokurátori, resp. súdy. V Kalifornii je každý verejný subjekt povinný mať formulovaný a prijatý etický kódex, spolupráca FPPC, teda s inštitúciou, ktorá sa tejto problematike venuje, zaručuje kvalitné jeho spracovanie. Z týchto dôvodov je potrebné aj na Slovensku vybudovať etickú infraštruktúru.

Jasnejšie definovanie darov a ich oznamovanie

Slovenskému ústavnému zákonu chýba podrobnejšie definovanie daru, uvádza len, že prijímať dary, či navádzať iného na poskytovanie darov funkcie je zakázané. Výnimka v prípade darov poskytovaných zvyčajne pri výkone funkcie je tiež nejasná. Kalifornský zákon v tomto ohľade presne definuje, čo je dar (dar ako všetko hodnotné, čo prináša hmotný, alebo nehmotný prospech), pričom definuje aj množstvo darov a ich hodnotu, ktorú môžu verejní funkcionári prijať od jedného zdroja (250 dolárov ročne). Stanovuje sa tu aj hodnota darov (50 dolárov a viac), pri ktorej sú verejní funkcionári povinní tieto dary oznamovať. Zároveň sa tu uvádza i spôsob ohodnocovania darov, pričom sa tu nezabúda na dary vo forme lístkov na predstavenia, večere, či svadobné dary.

Slovenský zákon by mal preto jasnejšie definovať, čo sa presne považuje za dar, pretože napríklad tento uvedený dar vo forme bezplatnej dopravy môže mať vplyv na budúce rozhodovanie verejného funkcionára.

Prísnejšie sankcie pri porušení zákona o konflikte záujmov

Slovenský zákon o konflikte záujmov síce stanovuje pomerne prísne tresty pri jeho porušení, inšpiráciou z kalifornskej právnej úpravy by však mohol byť zákaz kandidovať do volených úradov až počas štyroch rokov po rozsudku (o porušení zákona o konflikte záujmov).

Nevynútiteľnosť zmlúv uzavretých na základe porušenia zákona o konflikte záujmov

Slovenský zákon o konflikte záujmov nerieši naplniteľnosť v oblasti vynútiteľnosti zmlúv pri zistení konfliktu záujmov. V tomto smere navrhujeme úpravu podľa kalifornského vzoru, kde žiadny kontrakt, ktorý vznikol na základe porušenie zákona o konflikte záujmov, nie je vynútiteľný.

Jasnejšie definovanie nezlučiteľnosti činností

Verejný funkcionár nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti. Verejný funkcionár nesmie podnikat'; to sa nevzťahuje na výkon povolania, ktoré môže vykonávať len fyzická osoba za zákonom ustanovených podmienok. Verejný funkcionár tak nemá zakázanú akúkoľvek platenú činnosť a môže byť (ako aj mnohí z poslancov sú) spoločníkom rôznych spoločností.

Kalifornská legislatíva v tomto smere stanovuje, čo by mohlo byť inšpiráciou aj pre Slovensko, že každá štátna inštitúcia je povinná predložiť zoznam nezlučiteľných aktivít pre jej zamestnancov.

LITERATÚRA

Conflicts of interest. Office of the Attorney General, 2004.http://ag.ca.gov/publications/coi_2004.pdf. Stiahnutá 20. 11. 2007.

Lockyer, B.: *Conflict of interest*. Office of Attorney General, Department of Justice, State of California.

Political Reform Act of 1974, 2007. <http://www.fppc.ca.gov/Act/2007Act.PDF>. Stiahnuté 2. 12. 2007.

Political Reform Act 2007. Fair Political Practices Commision, 2007. <http://www.fppc.ca.gov/Act/2007Act.PDF>. Stiahnuté 20. 11. 2007.

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Ústavný zákon č. 545/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Zákony:

Constitution. Dostupné na <http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>. Stiahnuté 20. 11. 2007.

Government Code. <http://www.leginfo.ca.gov/cgi/calawquery?codesection=gov&codebody=&hits=20>. Stiahnuté 20. 11. 2007.

Trestný zákon č. 300/2005 Z. z.

*Ústavný zákon č. 545/2005 Z. z. – Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov č. 357/2004 Z.z. v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.
Zákon č. 238/1992 Sb. o stretnutí zájmů.*

Internetové zdroje – články:

<http://en.wikipedia.org/wiki/Schwarzenegger>.
Stiahnuté 20. 11. 2007.

http://hnonline.sk/c3-22541105-k00000_detail-konflikt-zaujmov-mnohi-poslanci-si-prilepsuju.
Stiahnuté 2. 12. 2007.

<http://www.bleskovky.sk/cl/10/130021/Simon-Konflikt-zaujmov-u-Zahumenskeho-trva->,
Stiahnuté 2. 12. 2007.

<http://www.bezkorupce.cz/stret-zajmu/prevence/>.
Stiahnuté 20. 11. 2007.

<http://www.bleskovky.sk/cl/10/154497/Valentovic-vyviazol-bez-pokuty>.
Stiahnuté 2. 12. 2007.

<http://www.fppc.ca.gov/index.html?id=477>.
Stiahnuté 1. 12. 2007.

http://www.konfliktzaujmov.sk/tlac.stm?AA_SL_Session=5f75b&x=270468,
Stiahnuté 2. 12. 2007.

<http://www.ronnie.cz/c-1907-konci-arnold-s-kulturistikou-.html>.
Stiahnuté 20. 11. 2007.

http://www.transparency.sk/den_tlac/040309_minis.htm.
Stiahnuté 2. 12. 2007.

Prípadová štúdia 4

Konflikt záujmov a regulácia etiky v Kanade (federálna úroveň)

Emília Sičáková-Beblavá – Slavomíra Šatníková

V nasledujúcom texte poskytujeme popis základných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov v Kanade na federálnej úrovni. Budeme sa zaoberať nasledujúcimi otázkami:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- majetkové priznania,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Konflikt záujmov je upravený priamo v kanadskom ústavnom texte. Okrem ústavy konflikt záujmov upravuje ešte niekoľko zákonov a rôzne kódexy správania. Federálny štát Kanada tiež vytvoril inštitúciu, ktorá sa konfliktom záujmov venuje na zákonomnom základe. V nasledujúcom texte sa budeme zaoberať práve reguláciou konfliktu záujmov na úrovni Dolnej snemovne a Hornej snemovne, jej poslancov a ministrov.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

Povinnosti a obmedzenia vzťahujúce sa na poslancov Dolnej snemovne a Hornej snemovne a ministrov upravujú nasledujúce pravidlá/dokumenty:

- *Pravidlá o konflikte záujmov* (Conflict of Interest rules),
- *Kódex o konflikte záujmov pre Dolnú Snemovňu* (Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons),
- *Kódex o konflikte záujmov pre senátorov* (Conflict of Interest Code for Senators),
- *Súkromné a verejné vyhlásenie* (Private and public disclosure),
- *Post-zamestnanecké pravidlá* (Post-employment rules).

Ďalšie povinnosti a obmedzenia sú upravené v nasledujúcich zákonoch a pravidlách:

- The Rules of the Senate of Canada, Parliament of Canada Act,
- The Standing Orders of the House of Commons,
- Code of Values and Ethics for the Public Service,
- Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Service.

Pravidlá o konflikte záujmov⁹⁹

Tieto pravidlá sú súčasťou Federálneho zákona o zodpovednosti¹⁰⁰ (Federal Accountability Act)

Príklady pravidiel riešiacich konflikt záujmov:¹⁰¹

- verejný funkcionár¹⁰² je v konflikte záujmov, ak uplatňuje svoje úradné právomoci, povinnosti a funkcie tak, že vytvára priestor pre podporu svojich osobných záujmov, ale aj záujmov svojich príbuzných či priateľov, či inej osoby;
- verejný funkcionár si musí zariadiť súkromné záležitosti spôsobom, ktorý mu zabráni byť v konflikte záujmov;
- verejný funkcionár nesmie vykonať, alebo sa zúčastňovať rozhodnutia týkajúceho sa výkonu jeho právomocí, povinností a funkcií, ak vie, alebo by mal vedieť, že pri takomto rozhodovaní by mohol prísť do konfliktu záujmov;
- odmietnutie: verejný funkcionár by mal odmietnuť rozhodovať, diskutovať alebo hlasovať o záležitosti, vďaka ktorej by sa ocitol v konflikte záujmov;
- súkromné vyhlásenia: verejný funkcionár musí do 60 dní odo dňa zvolenia do funkcie poskytnúť Komisárovi pre etiku a konflikt záujmov súkromné vyhlásenie (táto povinnosť podrobnejšie rozpracovaná nižšie);
- verejné vyhlásenia: povinnosť vydať vyhlásenia o daroch, akciách, vonkajších aktivitách (podrobnosti nižšie).

Osobné a verejné vyhlásenie¹⁰³

Podanie osobného vyhlásenia je povinnosť, ktorá vyplýva zo Zákona o konflikte záujmov (Conflict of Interest Act), v ktorom sa stanovujú pravidlá o konflikte záujmov a postzamestnanecké pravidlá pre všetkých členov zákonodarného zboru (poslancov, ministrov a bývalých ministrov). Zákon sa venuje aj inštitútu Komisára pre etiku a konflikt záujmov (viď nižšie), ktorému poskytuje mandát na určenie opatrení nevyhnutných pre vyhnutie sa konfliktu záujmov a rozhodnutie, či sa takéto porušenie zákona udialo. Tento Komisár tiež predkladá verejné vyhlásenie.

Osobné vyhlásenie

Každý člen¹⁰⁴ musí odovzdať osobné vyhlásenie Komisárovi pre etiku a konflikt záujmov. Vyhlásenie musí obsahovať napríklad aktíva, záväzky, príjem, finančné záujmy (atď.) verejného funkcionára a každej osoby, ktorá patrí do jeho rodiny,¹⁰⁵ a to do 60 dní od zvolenia, a následne potom každý rok.

⁹⁹ *Federal Accountability Act*. http://www.faa-lfi.gc.ca/faa-lfi/faa-lfi00_e.asp. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹⁰⁰ Celý názov je „zákon o opatreniach pri konflikte záujmov, obmedzeniach volebného financovania a opatreniach rešpektujúcich transparentnosť, dohľad a zodpovednosť“.

¹⁰¹ *Federal Accountability Act*. http://www.faa-lfi.gc.ca/faa-lfi/faa-lfi02_e.asp. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹⁰² Rozumejú sa poslanci, ministri a iní štátni zamestnanci. Podrobnejšie je to rozpísané v samotnom *Federal Accountability Act*. http://www.faa-lfi.gc.ca/faa-lfi/faa-lfi02_e.asp Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹⁰³ *Conflict of Interest Act*. http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-17_1.pdf Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹⁰⁴ Pod termínom člen sa v tomto zákone rozumie poslanec (člen legislatívneho zboru) a tiež ministri, vrátane premiéra.

¹⁰⁵ Pod termínom rodina sa rozumie manželka, deti, akýkoľvek dospelý, ktorý je príbuzný manželky, zdieľa spoločné bývanie, je závislý na finančnej podpore funkcionára alebo jeho manželky/manžela.

Po vyplnení osobného vyhlásenia sa každý člen musí stretnúť s Komisárom, aby sa tak uistil o adekvátnosti svojho vyhlásenia a aby zistil, či sú jeho záväzky v zhode so zákonom. Zároveň musí každý člen odovzdať Komisárovi zrevidované vyhlásenie obsahujúce relevantné zmeny pre konkrétny kalendárny rok.

Verejné vyhlásenie

Po stretnutí s komisárom musí komisár pripraviť verejné vyhlásenie na základe osobného vyhlásenia poskytnutého členom.

Vo verejnom vyhlásení sa stanovuje pôvod a povaha (ale nie hodnota) príjmu, majetku, záväzkov; ďalej musí obsahovať zoznam mien a adries všetkých osôb, ktoré majú záujmy v spomínaných aktívach a záväzkoch, a musí obsahovať aj vyhlásenie o daroch a výhodách.

V prípade ministrov musí verejné vyhlásenie navyše obsahovať prehlásenie, že minister získal súhlas Komisára pre etiku a konflikt záujmov na aktivitu, ktorá by bola inak zakázaná, prípadne obmedzená.

Prijímanie darov

Nijaký člen¹⁰⁶ nesmie prijať dar alebo inú výhodu, ktoré sú spojené s výkonom jeho funkcie. To neplatí, ak člen získal náhrady schválené zákonom, alebo dary či iné výhody, ktoré sú súčasťou protokolu alebo výkonu spoločenskej povinnosti. Taktiež sa nariadenie nevzťahuje na dary a iné výhody, ktoré sa odôvodnene nepovažujú byť za také, ktoré by mohli ovplyvniť člena vo výkone jeho povinností.

Počas 30 dní od prijatia daru alebo výhody členom alebo jeho rodinným príslušníkom, ktorý presahuje hodnotu 500 dolárov, člen musí s Komisárom doplniť svoje osobné vyhlásenie, zaznamenajúc povahu daru alebo výhody, jeho pôvod a okolnosti, pod ktorými bol dar darovaný a prijatý. Uvedená povinnosť sa vzťahuje aj na dary a výhody, prijaté od jedného zdroja, ktorých celková suma v období dvanástich mesiacov presiahla 500 dolárov. Toto deklarovanie darov je súčasťou osobného vyhlásenia člena Komisárovi. Ten pripravuje verejné vyhlásenie, ktorého súčasťou sú aj dary (pozri osobné a verejné vyhlásenia).

Postzamestnanecké obmedzenia

Minister a bývalý minister sa nesmie zamestnať, byť členom vedenia v spoločnostiach či predstavenstva (board of directors); obchodovať s cennými papiermi, akciami či komoditami; podnikat – a to ani ako partner ani ako majiteľ. Viac sa tejto problematike venujeme v časti 4.

¹⁰⁶ Pod termínom člen sa v tomto zákone rozumie poslanec (člen legislatívneho zboru) a tiež ministri, vrátane premiéra.

Kódex o konflikte záujmov pre dolnú snemovňu¹⁰⁷ (*Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons*)

Tento kódex slúži pre poslancov Dolnej snemovne. Jeho úlohou je:

- udržiavať a zvyšovať dôveru verejnosti v bezúhonnosť poslancov Dolnej snemovni;
- poskytovať poslancom väčšiu istotu a poradenstvo v situáciách, ktoré môžu predstavovať skutočný alebo zjavný konflikt záujmov;
- vybudovať konsenzus medzi poslancami, a to stanovením jasných štandardov a poskytnutím nástrojov, vďaka ktorým by otázky súvisiace so slušnosťou mohli byť zodpovedané nezávislým a nestraničným poradcom.

Kódex obsahuje základné princípy služby pre Dolnú snemovňu pre členov Dolnej snemovne:

- slúžiť verejnému záujmu a reprezentovať voličov podľa svojich najlepších schopností;
- čestne plniť verejné záväzky a dodržiavať najvyššie štandardy, a to vyhýbaním sa konfliktu záujmov;
- vykonávať svoje úradné povinnosti a funkcie a zariadiť si osobné záležitosti spôsobom, ktorý podlieha najvyššej verejnej kontrole;
- zariadiť si osobné záležitosti tak, aby predvídateľné alebo zjavné konflikty záujmov boli odstránené už pri vzniku, a keď už taký konflikt vznikne, aby bol riešený spôsobom, ktorý chráni verejný záujem;
- neprijímať žiadny dar ani výhodu spojenú s ich pozíciou, ktorá môže byť oprávnené vnímaná ako porušenie ich bezúhonnosti, okrem prípadov, kde to Kódex povoľuje.

Kódex o konflikte záujmov pre senátorov¹⁰⁸ (*Conflict of Interest Code for Senators*)

Tento kódex bol prijatý v roku 2005 a slúži pre Hornú snemovňu kanadskej federálnej vlády. Jeho úlohou je:

- udržiavať a zvyšovať dôveru verejnosti v bezúhonnosť senátorov a Senátu;
- poskytovať senátorom väčšiu istotu a poradenstvo v situáciách, ktoré môžu predstavovať predvídateľne skutočný alebo zjavný konflikt záujmov;
- definovať jasné štandardy a transparentný systém, vďaka ktorému by otázky súvisiace so slušnosťou mohli byť zodpovedané nezávislým a nestraničným poradcom

Základné princípy pre senátorov:

- ostať aktívnymi členmi svojich komunít a regiónov, zatiaľ čo budú slúžiť verejnému záujmu a reprezentovať podľa svojich najlepších schopností;
- plniť si verejné záväzky a dodržiavať najvyššie štandardy, a to tak, že sa vyhýbajú konfliktu záujmov;
- zariadiť si osobné záležitosti tak, aby predvídateľné alebo zjavné konflikty záujmov boli odstránené už pri vzniku, a keď už takýto konflikt vznikne, aby bol riešený spôsobom, ktorý chráni verejný záujem.

Pravidlá kódexu sa týkajú osobných záujmov, zneužitia vplyvu, zneužitia informácií, sprostredkovania informácií, oznámenia osobných záujmov, dodatočného oznámenia, zákazu hlasovania, obmedzenia prijímania darov a iných výhod atď.

¹⁰⁷ *Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons*. <http://northworthy.blogspot.com/2006/01/conflict-of-interest-code-for-members.html>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹⁰⁸ *Conflict of Interest Code for Senators*. <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Code-e.html>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

Oznámenie osobných záujmov

Ak má senátor odôvodnené príčiny si myslieť, že on alebo jeho rodinný príslušník má súkromné záujmy, ktoré môžu byť ovplyvnené výkonom senátu alebo komisie, ktorého je dotýčný senátor členom, musí pri prvej príležitosti urobiť vyhlásenie týkajúce sa povahy osobných záujmov. Vyhlásenie môže byť zaznamenané ústne alebo písomne sekretárovi senátu alebo sekretárovi komisie.

Dodatočné oznámenie

Ak si je neskôr senátor opäť vedomý súkromných záujmov, ktoré by mali byť deklarované, musí bezodkladne urobiť požadované vyhlásenie.

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA¹⁰⁹

Verejný funkcionár¹¹⁰ po odchode z verejnej funkcie nesmie konať takým spôsobom, aby získal neoprávnenú výhodu z predchádzajúcej funkcie. Pred odchodom z verejnej funkcie nesmie verejný funkcionár dovoliť, aby bol vo svojich povinnostiach a zodpovednostiach ovplyvnený plánmi alebo ponukami na budúce zamestnanie. Verejný funkcionár musí písomne oznámiť komisárovi pre konflikt záujmov a etiku všetky isté ponuky zamestnania, ktoré by mohli verejného funkcionára postaviť do konfliktu záujmov. Verejný funkcionár, ktorý prijme ponuku na zamestnanie, musí o tom bez zbytočného odkladu informovať komisára pre konflikt záujmov a etiku a tiež svojho nadriadeného.

V takomto prípade, ak je zjavné, že verejný funkcionár je zapojený do konania s budúcim zamestnávateľom, musí byť čo najrýchlejšie poverený inými pracovnými povinnosťami. Po odchode z verejnej funkcie si verejný funkcionár nikdy nesmie „vymeniť strany“ takým spôsobom, že bude konať za osobu, obchodnú spoločnosť, združenie alebo zväz v špeciálnych prebiehajúcich konaniach, transakciách, vyjednávaniach alebo prípadoch, v ktorých je vláda jednou stranou a bývalý verejný funkcionár konal alebo radil vláde. Taktiež nesmie radiť klientom takými informáciami, ktoré nie sú verejne dostupné a majú povahu informácií získaných na úrade, v ktorom bol zamestnaný, alebo s ktorým mal priamy alebo významný vzťah počas jedného roka pred odchodom z verejnej funkcie.

Počas obdobia jedného roka od odchodu z verejnej funkcie a u ministrov vlády dvoch rokov, verejní funkcionári nesmú:

- prijať vymenovanie do riadiacich orgánov alebo prijať zamestnanie u právnických osôb, s ktorými mal verejný funkcionár priame alebo významné konania počas jedného roka pred odchodom z verejnej funkcie; a/alebo
- zastupovať fyzickú alebo právnickú osobu na úrade, na ktorom mal priame alebo významné konania počas jedného roka pred odchodom z verejnej funkcie.

¹⁰⁹ *Federal Accountability Act, Part 3.: Post-employment.* http://www.faa-lfi.gc.ca/faa-lfi/faa-lfi02_e.asp. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹¹⁰ Podľa *Federal Accountability Act* je to každý minister, poslanec a iní úradníci.

Predseda vlády je oprávnený za presne uvedených podmienok skrátiť čas trvania obmedzenia po odchode z verejnej funkcie. Pred odchodom z verejnej funkcie verejný funkcionár povinne konzultuje postzamestnanecké obmedzenia s komisárom pre konflikt záujmov a etiku. Verejní funkcionári sú povinní oznámiť rokovania s bývalým verejným funkcionárom, ktoré sa nezakladajú na bežnej praxi, komisárovi pre konflikt záujmov a etiku.

3. MAJETKOVÉ PRIZNANIA

Na federálnej úrovni má Kanada vypracovaný systém zverejňovania činností vykonávaných pred alebo popri výkone verejnej funkcie, majetkov, prijatých darov, pohostenia alebo akýchkoľvek iných výhod a osoby/organizácie od ktorých boli prijaté, a tiež aj záväzky verejných funkcionárov (pôžičky, hypotéky a pod.). Dané informácie sú verejne prístupné na oficiálnej stránke kancelárie Komiséra pre konflikt záujmov a etiku,¹¹¹ stačí zadať meno požadovaného poslanca, ministra alebo iného verejného činiteľa.¹¹² Verejne sú dostupné nasledovné kategórie informácií: súhrnné vyhlásenia (nimi funkcionári prehlasujú, že sú si vedomí ustanovení o konflikte záujmov či postzamestnaneckými ustanovení), majetok (nehnuteľnosti nad určitú sumu – líši sa v prípadoch poslancov, senátorov a ministrov), finančné záväzky, aktivity v minulosti.¹¹³

4. INŠTITÚCIE, KTORÉ ROZHODUJÚ V OTÁZKACH KONFLIKTU ZÁUJMOV ČLENOV KANADSKÉHO PARLAMENTU

Kanadský parlament definoval niekoľko úradov dohliadajúcich na reguláciu etiky a konflikt záujmov. Bližšie sa im venujeme v nasledujúcej časti.

Komisár pre etiku senátorov¹¹⁴ (Senate Ethics Commissioner)

Komisár pre etiku senátorov (ďalej len Komisár) dohliada na reguláciu etiky v Hornej snemovni, t. j. na senátorov. Jeho úrad bol vytvorený v roku 2004. Komisár je pri svojich rozhodnutiach nezávislý od vlády a od parlamentu. Jeho úlohou je napríklad poskytovať rady a odporúčania senátorom o povinnostiach vyplývajúcich zo Zákona o konflikte záujmov, vykonávať vyšetrovanie, pripravovať výročné verejné vyhlásenia,¹¹⁵ či podporovať efektívnu komunikáciu a spoluprácu.

Generálny guvernér¹¹⁶ menuje Komiséra, a to po porade s lídrami každej politickej strany v senáte a po schválení vymenovania rezolúciou Senátu.¹¹⁷ Je volený na obdobie siedmich rokov a môže byť odvolaný iba z vážnych dôvodov generálnym guvernérom po oslovení Senátom.

¹¹¹ *Public Registry*: <http://www.parl.gc.ca/ciec-ccie/PublicSearch/PublicSearch.aspx>. Stiahnuté 7. 6. 2008.

¹¹² Príklad je uvedený v prílohe.

¹¹³ *Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner*: <http://www.parl.gc.ca/ciec-ccie/en/>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹¹⁴ *Senate Ethics Officer*: <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Home-e.html>.

¹¹⁵ Funkcionár Senátu pre etiku by mal do troch mesiacov po skončení každého fiškálneho roku predložiť správu o jeho/jej aktivitách za príslušný rok Predsedovi Snemovne, ktorý má správu následne predložiť Senátu.

¹¹⁶ V Kanade zastupuje britskú kráľovnú, ktorá je formálnou hlavou štátu.

¹¹⁷ *Office of the Senate Ethics Officer*: <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Legis-e.html>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

Komisár pre etiku a konflikt záujmov¹¹⁸ (*Conflict of Interest and Ethics Commissioner*)

Komisár pre etiku a konflikt záujmov (ďalej len Komisár) dohliada na kódex o konflikte záujmov pre Dolnú snemovňu, ale taktiež pomáha premiérovi so spravovaním kódexu pre ministrov. Menovaniu komisára predchádza analogický postup ako pri menovaní komisára Senátu pre etiku, t. j. generálny guvernér¹¹⁹ menuje Komisára po porade s lídrami každej politickej strany v Dolnej snemovni a po schválení tohto vymenovania rezolúciou Snemovne.

Na základe Zákona o konflikte záujmov musí byť menovaná osoba:

- bývalým sudcom Najvyššieho súdu v Kanade alebo iného súdu, ktorého členovia sú menovaní do funkcie Zákonom o legislatíve provincií; alebo
- bývalým členom federálneho alebo provinčného výboru, komisie alebo tribunálu, ktorý podľa názoru Guvernéra Rady preukázal odborné znalosti v jednej alebo viacerých nasledujúcich oblastiach:
 - konflikt záujmov,
 - finančné záležitosti,
 - profesijná regulácia a disciplína,
 - etika;
- alebo bývalým funkcionárom Senátu pre etiku (pozri vyššie) alebo bývalým Komisárom.

Tento novo vzniknutý úrad Komisára nahradil dovtedy existujúci úrad Komisára pre etické otázky (*Ethics Commissioner*), ktorého úrad bol vytvorený zákonom Parliament of Canada Act.

Komisár má mandát vo viacerých oblastiach, vrátane vedenia vyšetrovaní či právomoci uplatniť administratívne pokuty. Súčasťou Komisárových povinností sú aj vzdelávacie aktivity pre poslancov Dolnej Snemovne a širokú verejnosť týkajúce sa Kódexu o konflikte záujmov pre poslancov Dolnej Snemovne (*Conflict of Interest Code for Members of the House of Common*) a jeho úloh.¹²⁰

Verejnú kredibilitu si úrad Komisára vybuďoval najmä na základe nestrannosti a zodpovednosti úradníkov kanadského parlamentu vybraných na takýto post. Podrobné rozhodnutia komisára sú zverejňované na oficiálnej internetovej stránke úradu a hoci nie sú právne záväzné (majú len podobu odporúčaní), sú vo väčšine prípadov brané verejnosťou na vedomie hlavne kvôli prísnyim politickým sankciám. V súčasnosti je Komisárkou Mary Dawsonová.

5. SANKCIE

Novela Federálneho zákona o zodpovednosti posilnila niektoré pravidlá, donucovacie procesy a niektoré sankcie v kľúčových oblastiach členov kabinetu, politických darov, vládných výdavkov, federálnych politikov a verných zamestnancov, či regulácie lobingu.¹²¹ Napríklad

¹¹⁸ *Conflict of Interest and Ethic Commissioner*. http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/EthicsOfficers_HouseOfCommons.aspx?Language=E. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹¹⁹ V Kanade zastupuje britskú kráľovnú, ktorá je formálnou hlavou štátu.

¹²⁰ *Conflict of Interest and Ethics Commissioner*. <http://www.parl.gc.ca/cciec-ccie/en/>. Stiahnuté 25. 5.2008.

¹²¹ Conacher (2006).

Komisár pre etiku a konflikt záujmov má právomoc zabrániť lobovať tým, ktorí pochybili, počas dvoch rokov, či zakázať niektorým verejným funkcionárom lobovať päť rokov od opustenia úradu.

Zároveň boli zadefinované nové trestné činy súvisiace s podvodmi voči verejným prostriedkom verejných zamestnancov zodpovedných za ich spravovanie a nové trestné činy pre zamestnancov korporácií verejnej správy, ktorí spáchajú podvod s peňažnými prostriedkami týchto korporácií. Sankcie za tieto trestné činy sú vyššie ako pri všeobecných trestných činoch podvodu. Uznanie viny z týchto činov vytvára nespôsobilosť uzatvárať zmluvy s vládou alebo zastávať vládny úrad.¹²²

Ak Komisár pre etiku a konflikt záujmov zistí, že člen zlyhal v podaní súkromného alebo verejného vyhlásenia v stanovenom čase, alebo v týchto neuviedol relevantné informácie, môže Komisár navrhnúť vo svojej správe:¹²³ nepotrestanie; pokarhanie; pozastavenie členovho¹²⁴ práva zasadať, voliť v zákonodarnom zhromaždení, a to s alebo bez odškodného a platu na určený čas, alebo počas splnenia Komisárovej podmienky; odvolanie člena. Zákonodarné zhromaždenie musí zvážiť a odpovedať na Komisárovu správu do 30 dní od jej doručenia. Ak Komisár odporučil potrestanie, Zákonodarné zhromaždenie môže schváliť toto odporúčanie a nariadiť uvalenie trestu. Môže však tiež odporúčenie odmietnuť a trest neudelieť. Toto rozhodnutie je konečné.

6. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

Úrad Komisára pre etiku a konflikt záujmov má v kompetencii uskutočňovať vzdelávacie aktivity pre poslancov Dolnej Snemovne a širokú verejnosť týkajúcich sa Kódexu o konflikte záujmov pre poslancov Dolnej Snemovne.

Iný druh podporných aktivít môžeme nájsť iba v oblasti verejnej služby.¹²⁵ Existuje tu totiž Canada School of Public Service, ktorá slúži pre potreby štátnych pracovníkov a pomáha so zabezpečovaním vedomostí pre úradníkov v celej Kanade. Okrem iného poskytuje aj kurzy o etike vo verejnej službe. Takéto kurzy sa môžu poskytnúť všetkým štátnym zamestnancom. Zahŕňajú napríklad aj zástupcov ministrov, ich asistentov, riaditeľov štátnych orgánov atď.

¹²² *The Federal Accountability Act*. Report by Canada, 2006. http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_canX.pdf. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹²³ *Conflict of Interest Act*. http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-17_1.pdf. Stiahnuté 27. 5. 2008.

¹²⁴ Pod termínom člen sa v tomto zákone rozumie poslanec (člen legislatívneho zboru) a tiež ministri, vrátane premiéra.

¹²⁵ Canada School of Public Service. http://www.monecole.gc.ca/main_e.html. Stiahnuté 28. 5. 2008.

7. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU¹²⁶

Podozrenie z korupcie bývalého premiéra kanadskej vlády Jeana Chrétiena¹²⁷

1. „Shawinigate“ – Jean Chrétien 1

Tento politický škandál, známy pod menom Shawinigate, sa odohral v 90. rokoch. Vtedajší premiér Jean Chrétien bol obvinený z profitu z dohody o nehnuteľnosti.

V roku 1988 Chrétien a jeho dvaja obchodní partneri kúpili hotel a golfové ihrisko Grand-Mère za 625 000 dolárov. V roku 1993, šesť mesiacov pred vymenovaním Chrétiena za premiéra, on aj jeho partneri súhlasili s predajom hotelu Chrétienovmu osobnému priateľovi Yvonovi Duhaimeovi. Po mesiaci od vymenovania premiéra Chrétien súhlasil s predajom jeho podielov v golfovom ihrisku torontskému magnátovi Jonasovi Princeovi. Avšak ešte v januári 1996 bol Chrétien formálnym majiteľom ihriska, pretože Prince nikdy nezaplatil za podiely. Tento fakt bol oznámený Komisárovi, vtedy Howardovi Wilsonovi.

Medzitým sa nový vlastník hotelu Duhaime obrátil na Kanadskú obchodnú rozvojovú banku¹²⁸ s prosbou o dvojmiliónovú pôžičku na rozšírenie hotelu. Začiatkom roku 1997 začal aj Chrétien apelovať na banku s prosbou pôžičku na rozšírenie hotelu. Banka súhlasila požičať Duhaimeovi 615 000 dolárov, zatiaľ čo Federálne oddelenie pre ľudské zdroje udelilo Duhaimeovi dodatočný grant vo výške 164 000 dolárov na rozšírenie hotelu.

Škandál sa dostával na svetlo pomaly, a to s informáciami pomaly uvoľňovanými vládnuou liberálnou stranou po sérii novinových reportáží, vypočúvaní všetkých členov opozície v kanadskej Dolnej snemovni a formálnom súdnom procese.

V roku 1999 Komisár Wilson vyhlásil, že Chrétien neprekročil žiadne etické hranice v prípade poskytnutia federálneho grantu hotelu, i keď neskôr pripustil, že si pri tomto svojom rozhodnutí nebol vedomý toho, že Chrétien sa súkromne zainteresoval, keď sa stretol s prezidentom banky, aby tak zabezpečil pôžičku 615 000.

Chrétien čelil tvrdej kritike od všetkých opozičných strán. Joe Clark ako líder opozície obvinil Chrétiena zo zneužitia moci a požadoval jeho rezignáciu.

Hlavným problémom tohto sporu bola debata o tom, kedy presne Chrétien prestal mať záujmy v týchto nehnuteľnostiach.¹²⁹

¹²⁶ *Federal sponsorship scandal*. CBC News Online, October 26, 2006. <http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

¹²⁷ Shawinigate. <http://en.wikipedia.org/wiki/Shawinigate>. Stiahnuté 28. 5. 2008.

¹²⁸ Táto banka je finančná inštitúcia vlastnená kanadskou vládou.

¹²⁹ L'Affair Grand-Mere. <http://www.cbc.ca/news/background/chretien/shawinigan.html>. Stiahnuté 28. 5. 2008.

2. Jean Chrétien II.

Jedným z aktuálnejších príkladov korupčného správania v Kanade je etický škandál, ktorý sa odohral v máji roku 2002 a ktorého hlavným predstaviteľom bol znova ministerský predseda vtedajšej liberálnej vlády Jean Chrétien.¹³⁰

Všetko sa to začalo klebetami o Fonde národnej jednoty, ktorý bol založený bezprostredne po referende o suverenite Quebecu v roku 1995, aby sa tak pomohlo podpore federalizmu. Nebolo však jasné, ako sa s peniazmi vynaložilo: neexistovali žiadne formuláre o tomto fonde, ktorý mal pomôcť zaplatiť výdavky sociálnych a kultúrnych podujatí a programov. Nasledovali klebety o tom, že peniaze sa vynaložili na odmenu pre lojálnych liberálnych podporovateľov.

Na jar v roku 2002 bol premiér J. Chrétien donútený konať. Noviny *Globe and Mail*, sa pod záštitou zákona o slobodnom prístupe k informáciám snažili nájsť informácie o tom, prečo vláda zaplatila 550 000 dolárov reklamnej spoločnosti Groupaction Marketing, avšak bezúspešne. Nikto na ministerstve verejnej dopravy a stavebníctva alebo v danej spoločnosti to nevedel vysvetliť.

J. Chrétien bol rozhodnutý zostať pri moci. Odvolal dvoch ministrov (ministra obrany Arta Eggletona a ministra zodpovedného za verejné komunikácie a stavby Dona Boudriou), ktorých činnosť (vraj za úplatky prideľovali v rokoch 1995 – 2002 reklamným firmám blízky liberálom lukratívne štátne objednávky z Fondu národnej jednoty vytvoreného na podporovanie federalizmu v Québecu) spôsobila protest verejnosti a oznámil nové etické direktívy pre ostatných ministrov zostávajúcich vo funkciách, spolu so zmenami v zákonoch regulujúcich činnosti lobistických a záujmových skupín a financovanie politických strán.

Chrétien požiadal federálnu generálnu audítorku Sheily Fraserovú o získanie informácií. Tá sa dozvedela dosť na to, aby spustila vyšetrowanie. V čase, keď zverejnila správu, t. j. vo februári 2004, bol novým premiérom Paul Martin. Správa použila slová ako „škandalózne“ a „strašné“ na opis toho, ako liberálna vláda zneužila systém. Zistila, že 100 miliónov dolárov bolo zaplatených rozličným komunikačným agentúram vo forme poplatkov a objednávok, a povedala, že program bol jednoducho vytvorený na to, aby vytváral objednávky pre tieto spoločnosti a nie na to, aby produkoval výhody pre Kanadčanov. Predstavitelia ministerstva verejných stavieb a komunikácií „porušili každé jedno pravidlo“ – to sa týka odmeňovania projektov spoločnosti Groupaction, ktorým boli vyplatené milióny pod záštitou sponzorského programu.

Premiér Martin požiadal sudcu Johna Gomeryho, aby viedol verejné vyšetrowanie o tom, ako sa nakladalo so sponzorským programom. Vyhodil tiež Alfonsa Gagliana, ministra verejnej dopravy a stavebníctva v čase existencie sporného sponzorského programu, z jeho pozície veľvyslancu v Dánsku. O päť dní neskôr Martin prisľúbil rezignovať, ak sa nájde dôkaz, že vedel o podvoide v programe.

Do septembra Gomery začal výsluch v rámci vyšetrowania škandálu v rámci tzv. Gomeryho komisie. Chrétien bol jedným z vypočúvaných. Dôrazne však bránil sponzorský program ako

¹³⁰ Dininio – Anechiarico (2003).

dôležitú časť boja proti suverenistom v Quebecu na počiatku referenda. Chyby sa však stali, pripustil Chrétien, a ľudia, ktorí ukradli peniaze, by mali byť potrestaní. Svedčil aj premiér Martin. Ďalej svedčili Jean Brault (vedenie spoločnosti Groupaction), Paul Coffin (viedol inú reklamnú spoločnosť) a Chuck Guité (viedol program pre verejné stavby).

Na vyšetrovaní sa podieľala aj kanadská polícia. Brault, Coffin a Guité boli odsúdení. Vláda zasa zaplatila za tento škandál porážkou v nasledujúcich voľbách.

Reakciou na spomínaný a zároveň aj najznámejší a najrozsiahlejší etický škandál vysokých štátnych funkcionárov bolo prijatie *Federal Accountability Act* v roku 2006. Tento zákon je považovaný za základný kameň sľubu kanadskej konzervatívnej vlády vyčistiť verejný sektor po politických a administratívnych škandáloch predchádzajúcej liberálnej vlády.

8. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

V kontexte analýzy regulácie etiky a konfliktu záujmov na federálnej úrovni v Kanade pre Slovensko odporúčame:

Zverejňovanie majetkových priznaní

Odporúčame zverejňovať majetkové priznania na internete s detailnejšími a podrobnejšími informáciami.

Procedurálne zjednodušenie

Pri rozhodovaní o uplatnení sankcií odporúčame zjednodušiť schvaľovaciu procedúru (používať nadpolovičnú väčšinu namiesto trojpäťinovej väčšiny) a zaviesť tak rýchlu, jednoduchú a efektívnu procedúru konania vo veci rozporu medzi osobným a verejným záujmom.

Postzamestnanecké obmedzenia

Odporúčame rozšíriť okruh verejných funkcionárov, na ktorých je možné uplatňovať postzamestnanecké obmedzenia, upraviť ich čas, monitorovať stav (upraviť podmienky napríklad podľa vzoru Kanady).

Nestranný úrad

V otázkach rozhodovania o konflikte záujmov vytvoriť nestranný úrad, príkladom je kanadský Conflict of Interest and Ethics Commissioner.

Príloha 1

Príklad z verejného registra

First Name: **Jean-Pierre**
 Last Name: **Blackburn, C.P., député**
 POH Type: **Minister**
 POH Status: **Active**

Summary Statement

Status	Date
Active	2006/06/18

Assets

Status	Date
Active	2006/05/30

Liabilities

Status	Date
Active	2006/06/22

Past Outside Activities

Status	Date
Active	2006/05/30

Summary Statement

**Conflict of Interest and Post-Employment
 Code for Public Office Holders**

SUMMARY STATEMENT WITH
 RECUSAL & PART III

**Code régissant la conduite des titulaires
 de charge publique en ce qui concerne les
 conflits d'intérêts et l'après-mandat**

DÉCLARATION SOMMAIRE AVEC
 RÉCUSATION (ABSTENTION) ET
 PARTIE III

I, the undersigned, certify that in the position I now occupy, I have complied with the conflict of interest compliance measures set out in Part II of the *Conflict of Interest Code* as stated below.

I also certify that I am fully cognizant of the post-employment compliance measures set out in Part III of the *Conflict of Interest Code*.

METHODS OF COMPLIANCE USED

Confidential Report

Public Declaration of:

Assets

Outside Activities

Gifts or Other Benefits

Liabilities = \$10,000 (for Ministers, Ministers of State and Parliamentary Secretaries)

Recusal

Divestment by:

Sale

Trust

Blind Management Agreement

Public Declaration of Extraordinary Corporate Event

This Summary Statement with Recusal and Part III is made in the knowledge that a certified copy will be placed in the Public Registry maintained by the Ethics Commissioner where it will be available to the public while I hold office and during my post-employment limitation period.

Je, soussigné(e), atteste que dans le poste que j'occupe présentement, je me suis conformé(e) aux mesures d'observations énoncées dans la partie II du *Code régissant les conflits d'intérêts* telles qu'indiquées ci-dessous.

J'atteste également avoir pris connaissance des mesures d'observation relatives à l'après-mandat qui se trouvent à la partie III du *Code régissant les conflits d'intérêts*.

MÉTHODES D'APPLICATION UTILISÉES

Rapport confidentiel

Déclaration publique de:

biens pouvant être déclarés

activités extérieures

cadeaux ou autres avantages

dettes = 10 000 \$ (pour les ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires)

récusation (abstention)

Dessaisissement par :

vente

fiducie

accord de gestion sans droit de regard

Déclaration publique d'événement corporatif extraordinaire

Cette Déclaration sommaire avec récusation (abstention) et partie III est faite sachant qu'une copie conforme sera versée au Registre public maintenu par le commissaire à l'éthique laquelle sera accessible au public pour la durée de ma nomination et de ma période de restriction d'après-mandat.

Assets

PUBLIC DECLARATION OF ASSETS DÉCLARATION PUBLIQUE DE BIENS

I, the undersigned, declare:

Je, soussigné(e), déclare: Je suis propriétaire unique de Blackburn Communication...Inc., une entreprise inactive de communications et de relations publiques.

Je suis propriétaire d'un immeuble locatif à Jonquière, Québec.

Liabilities

Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders

PUBLIC DECLARATION OF LIABILITIES ≥ \$10,000 (FOR MINISTERS, MINISTERS OF STATE AND PARLIAMENTARY SECRETARIES)

I, the undersigned, declare:

Je, soussigné(e), déclare: Je suis co-détenteur d'une hypothèque sur ma résidence avec la Banque Nationale du Canada.

Past Outside Activities

Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders

PUBLIC DECLARATION OF PAST OUTSIDE ACTIVITIES

I, the undersigned, declare:

Je, soussigné(e), déclare: J'étais: - président et administrateur de Blackburn Communication... Inc.;- secrétaire-trésorier de l'Association des gens d'affaires de Kénogami.

LITERATÚRA

Conacher, D.: *Praise and criticism of proposed „Federal Accountability Act“ are both exaggerated.* Ottawa Sun. April 20, 2006. <http://www.dwatch.ca/camp/OpEdApr2406.html>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Conflict of Interest Act. http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-17_1.pdf.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/10/35526941.pdf>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Conflict of Interest and Ethic Commissioner. http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/EthicsOfficers_HouseOfCommons.aspx.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Conflict of Interest Code for Members of The House of Commons. <http://northworthy.blogspot.com/2006/01/conflict-of-interest-code-for-members.html>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Conflict of Interest Code for Senators. <http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/eng/Code-e.html>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Conflict of Interest and Ethics Commissioner. <http://www.parl.gc.ca/ciec-ccie/en/>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Dininio, P. – Anechiarico, F.: *North America: Canada and the United States. Global corruption report 2003.*
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008440.pdf>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Federal Accountability Act. http://www.faa-lfi.gc.ca/faq-lfi/faq-lfi00_e.asp.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Federal sponsorship scandal. CBC News Online, October 26, 2006. <http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

L’Affair Grand-Mere. <http://www.cbc.ca/news/background/chretien/shawinigan.html>.
Stiahnuté 28. 5. 2008.

Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner. <http://www.parl.gc.ca/ciec-ccie/en/>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Office of the Senate Ethics Officer. <http://sen.parl.gc.ca/seoc-se/eng/Legis-e.html>. Stiahnuté 25. 5. 2008.

Public Registry. <http://www.parl.gc.ca/ciec-ccie/PublicSearch/PublicSearch.aspx>.
Stiahnuté 7. 6. 2008.

Senate Ethics Officer. <http://sen.parl.gc.ca/seoc-se/eng/Home-e.html>.
Stiahnuté 25. 5. 2008.

Shawinigate. <http://en.wikipedia.org/wiki/Shawinigate>.
Stiahnuté 28. 5. 2008.

The Federal Accountability Act. Report by Canada, 2006. http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_canX.pdf. Stiahnuté 25. 5. 2008.

Values and Ethics Code for the Public Service. http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/vec-cve/vec-cve_e.asp.
Stiahnuté 25. 5. 2008

Prípadová štúdia 5

REGULÁCIA ETIKY A KONFLIKTU ZÁUJMOV V AUSTRÁLII (FEDERÁLNA ÚROVEŇ)

Emília Sičáková-Beblavá – Miroslava Pagáčová

V nasledujúcom texte opisujeme vybrané inštitúty upravujúce problematiku konfliktu záujmov v Austrálii, a to poslancov, premiéra a členov jeho kabinetu. Ide o nasledujúce inštitúty:

- povinnosti a obmedzenia,
- postzamestnanecké ustanovenia,
- majetkové priznania,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Austrália je parlamentnou demokraciou, federáciou a konštitučnou monarchiou. Na čele krajiny je britská kráľovná Alžbeta II., ktorú zastupuje v Austrálii generálny guvernér. Zákonodarnú moc vykonáva dvojkomorový parlament, ktorý tvoria Snemovňa reprezentantov a Senát.

Viacero pravidiel upravujúcich etiku a konflikt záujmov v Austrálii bolo sformovaných už v 70. rokoch 20. storočia. V roku 1971 bol založený Výbor na preskúmanie administratívy Commonwealthu (*Commonwealth Administrative Review Committee*), na čele ktorého stál Sir Nigel Bowen. Jeho cieľom bolo predovšetkým preskúmať konflikty medzi verejnou funkciou a súkromnými záujmami. Jej výstupom bola Bowenova správa, ktorá predložila návrhy a odporúčenia na zadefinovanie pravidiel a na zefektívnenie fungovania vládnej administratívy. V roku 1974 bola založená Kráľovská komisia pre austrálsku vládnú administratívu (*The Royal Commission on Australian Government Administration*), ako prvá komisia zriadená na prešetrovanie takmer všetkých aspektov vládnej administratívy a navrhovanie riešení zistených problémov a nedostatkov. Počas rokov 1982 – 1983 sa uskutočnil Audit administratívy Commonwealthu (*The Review of Commonwealth Administration*), ktorého výstupom boli odporúčania pre zvýšenie efektívnosti verejného sektora v Austrálii. Uvedený audit zároveň zdôraznil potrebu vysokých štandardov v etickom správaní, zvýšenie zodpovednosti a skladania účtov ministrami. V roku 1996 bola vypracovaná Reformná agenda (*Reform Agenda*), ktorá k daným princípom pripojila okrem profesionality aj náležité odmeny vo verejnom sektore za účelom poskytovania kvalitných služieb občanom. Od roku 1999 existuje v Austrálii Zákon o verejnej službe (*Public Service Act*), ktorý okrem iného zadefinoval Hodnoty Austrálskeho verejného sektora (*Australian Public Service Values*) a Etický kódex (*Code of conduct*), teda konkrétne pravidlá správania (vrátane sankcií pri ich porušení), ktoré jasne upravujú aj požiadavku deklarovania konfliktu záujmov.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

V Austrálii na federálnej úrovni upravuje oblasť etiky a konfliktu záujmov poslancov a ministrov viacero pravidiel. V tejto časti sa pozrieme na jednotlivé z nich.

Na úrovni **poslancov** ide o povinnosti vyplývajúce predovšetkým z nasledovných predpisov:

- Austrálska ústava (*Australian Constitution*),
- Poslanecký poriadok (*Code of Conduct for Members of The Legislative Assembly*),
- Bowenova správa (*Bowen's Report*).

Na úrovni **ministrov** upravuje túto oblasť tiež viacero dokumentov:

- Ministerský kódex (*Ministerial Code of Conduct*),
- Zákon o verejnej službe (*Public Service Act*),
- Etický kódex verejného sektora (*APS Code of Conduct*),
- Bowenova správa (*Bowen's Report*).

Bližšie sa jednotlivým povinnostiam venujeme v nasledujúcom texte.

Požiadavky na poslancov

Požiadavky na **členov parlamentu** týkajúce sa, okrem iného, konfliktu záujmov sú legislatívne upravené a odvíjajú sa od ustanovení Austrálskej ústavy (predovšetkým časti 44 ústavy). Základnými obmedzeniami, ktoré uvádza ústava sú, že funkcia členov oboch komôr parlamentu je nezlučiteľná napríklad s nasledovným:

- túto funkciu nemôže vykonávať človek, ktorý bol niekedy odsúdený za priestupok alebo trestný čin podľa práva Commonwealthu a bol väznený minimálne jeden rok (44, ii);
- má nevyrovnané dlhy a nie je schopný tieto dlhy vyrovnať (44, iii);
- zastáva akúkoľvek inú funkciu spadajúcu pod výkon funkcie pre Commonwealth (44, iv).

V prípade, že senátor alebo poslanec Snemovne reprezentantov spĺňa aspoň jednu z týchto podmienok, nie je spôsobilý na to byť zvolený za člena parlamentu alebo (v prípade neskoršieho preukázania takýchto skutočností) musí opustiť svoju funkciu.

Princípy správania verejných funkcionárov

Tieto princípy sú obsiahnuté v Bowenovej správe z roku 1979, ktorá definuje základné hodnoty, ktoré sa vzťahujú na verejných funkcionárov, t. j.:

- musia sa správať bezúhonne, čestne a nestranne;
- snažia sa predchádzať situáciám vedúcim ku konfliktom záujmov, t. j. nezneužívajú informácie, ku ktorým sa dostali pri výkone svojej práce, neprijímajú dary, výhody pre seba či pre svojich príbuzných;
- nesmú prijať žiadnu odmenu alebo získať výhodu pri plnení svojich povinností okrem mzdy za výkon svojho povolania; nesmú vyžadovať ani akceptovať žiadnu odmenu, výhodu alebo prísľub budúcej výhody, či už pre seba, svoju rodinu alebo blízke osoby s určitými finančnými záujmami; nesmú prijať žiadny dar (môže ísť napríklad aj o pohostenie alebo zníženie nákladov na cestovanie) s výnimkou úradných darov, ktoré možno prijímať pri výkone funkcie;
- musia zverejňovať svoje osobné i finančné záujmy s ohľadom na identifikáciu potenciálnych oblastí konfliktov. Musia poskytnúť písomné vyhlásenie o svojich súkromných záujmoch a o záujmoch najbližšej rodiny, ktoré musia každoročne obnovovať. Vyhlásenie sa zameriava na finančné záujmy, preto je nevyhnutné zverejniť

súkromné záujmy, spoločenské, kultúrne aktivity a ďalšie iné osobné vzťahy, ktoré by boli v rozpore s ich verejnou funkciou.

Niektoré z princípov boli včlenené do spomenutého Etického kódexu verejného sektora, ktorý ešte posilnil ich platnosť a vymožitelnosť.

Hodnoty austrálskeho verejného sektora

Zákon o verejnej službe (Public Service Act) z roku 1999 sa vzťahuje na verejných funkcionárov (vrátane ministrov) a na vedúcich predstaviteľov verejnej správy. Zákon definuje Hodnoty austrálskej verejnej služby (Australian Public Service Values), pričom medzi základné patria:

- verejní funkcionári vykonávajú svoju činnosť nezaujato a profesionálne;
- austrálsky verejný sektor funguje na najvyšších etických štandardoch;
- verejní funkcionári sa zodpovedajú za svoje činy vláde, parlamentu, verejnosti;
- verejný sektor je miestom férovosti, flexibility, bezpečnosti a ohodnotenia;
- pracovné miesto zabezpečuje komunikáciu, kooperáciu, konzultáciu.

Zákaz hlasovania

Na základe Poslaneckého poriadku sa požiadavky na poslancov sústreďujú najmä na oblasť ich finančných záujmov. Členovia Snemovne reprezentantov majú podľa nariadenia 196 (Standing order) zakázané hlasovať vo veciach, kde existuje priamy finančný záujem poslanca.

Nariadenie 335 zase zakazuje členom parlamentných výborov zasadať v týchto výboroch v prípade, ak majú v prerokovávanej problematike priame finančné záujmy. Nariadenie 329 od poslancov vyžaduje, aby priznali konkrétne stanovené záujmy (ako je napríklad vlastníctvo akcií a podielov, aktív a nehnuteľností).

Deklarácia záujmov

Členovia Snemovne reprezentantov a Senátu sú povinní predkladať majetkové priznania – vyhlásenia záujmov (Statement of interest). Na členov oboch komôr parlamentu sa vzťahujú podobné procedúry registrácie a deklarácie záujmov.

Obe komory parlamentu majú svoje výbory, ktoré monitorujú splnenie požiadaviek podľa nariadenia 329 – Výbor pre záujmy členov Snemovne reprezentantov (Committee on Members' Interests) a Výbor pre záujmy senátorov (Committee on Senators' Interests). Tieto výbory môžu v prípade nejasností v majetkových priznaniach žiadať o doplňujúce dokumenty alebo o dosvedčenie pravdivosti inou osobou. Výbory podávajú každoročne správu o činnosti komorám parlamentu.

Majetkové priznania/vyhlásenia záujmov sa evidujú v Registri záujmov členov Snemovne reprezentantov a v Registri záujmov senátorov. Registre majetkových priznaní sú verejne dostupné k nahliadnutiu, t. j. osobne; neexistuje elektronická databáza majetkových priznaní.

V oblasti zodpovednosti sú ministri viazaní smernicami predsedu vlády. Okrem predkladania deklarácie záujmov príslušnému registru majú dodatočnú povinnosť predložiť toto vyhlásenie záujmov (statement of interest) aj predsedovi vlády.

Viac k majetkovým priznaniam poslancov a ministrov pozri v časti 2. *Majetkové priznania.*

Štandardy ministerskej etiky (Standards of Ministerial Ethics)

Keďže ministri majú veľké rozhodovacie právomoci a ich rozhodnutia zásadne ovplyvňujú spoločnosť, je potrebné nastaviť vysoké etické štandardy pre výkon ich funkcie.

Kódex stanovuje, že funkcia ministra vyžaduje integritu a svedomitosť pri využívaní úradných informácií a vybavenia. Povinnosti musia byť vykonávané objektívne a bez sledovania určitých osobných alebo finančných záujmov. V prípade konfliktu záujmov alebo jeho možného vzniku je potrebné túto situáciu okamžite vyriešiť – minister je povinný okamžite odstúpiť z pozícií, ktoré predstavujú tento konflikt. Pri preukazovaní záujmov musia ministri dbať aj na povinnosť podávať vyhlásenie alebo priznanie, ak nastane nejaká zmena od podania posledného vyhlásenia.

Ministri majú taktiež povinnosť zodpovedne nakladať s dôvernými informáciami spojenými s výkonom ich funkcie a nesmú ich zneužiť s cieľom získať pre seba alebo inú osobu priamu alebo nepriamu finančnú výhodu; taktiež nesmú požadovať ani prijať žiadnu výhodu ponúknutú z druhej strany. Dôverné informácie nesmie minister použiť ani v prípade odstúpenia, odchodu do dôchodku alebo pozbavenia funkcie.

Ministri majú tiež povinnosť zodpovedne zaobchádzať s verejnými financiami, tieto nesmú byť využité na osobný zisk. Minister zodpovedá tiež za to, aby tieto peniaze neboli zneužitie inými osobami.

Prijímanie darov

Na ministrov sa v tejto oblasti podľa kódexu vzťahujú rovnaké podmienky ohlasovania finančných alebo iných darov, či príspevkov od iných osôb. To znamená, že minister musí deklarovat' dary prevyšujúce hodnotu 750 dolárov prijatých z oficiálnych zdrojov alebo darov prevyšujúcich sumu 300 dolárov získaných z iných ako oficiálnych zdrojov Výboru pre finančné záujmy (Committee of Pecuniary Interests) a predsedovi vlády. Dary sú evidované v Registri finančných záujmov, pričom tento je dostupný k nahliadnutiu, nie však v elektronickej forme. Prijímanie darov kódex vo všeobecnosti neodporúča (s výnimkou stretnutí pracovného charakteru, keď je prijatie daru súčasťou protokolu), môže predstavovať konflikt záujmov, preto by sa ministri, ale tiež ich manželia/manželky alebo partneri a deti mali vyhýbať okolnostiam, keď by prijatie daru mohlo predstavovať konflikt záujmov, teda keď by druhá strana mohla očakávať určitú protislužbu alebo zvýhodnenie.

Ministri sú podľa kódexu zodpovední za zabezpečenie toho, aby si zamestnanci ich ministerstva boli vedomí všetkých etických povinností a požadovali od svojich zamestnancov preukazovanie záujmov, ktoré by mohli byť v rozpore s výkonom ich funkcie na ministerstve.

Etický kódex verejného sektora

Súčasťou vyššie uvedeného zákona o verejnej službe je etický kódex, ktorý sa vzťahuje na ministrov a zamestnancov verejného sektora.

Kódex sleduje najmä tieto princípy:

- zamestnanci sa správajú čestne a bezúhonne;
- zamestnanci verejného sektora musia odhaľovať a predchádzať konfliktom záujmov, ktoré súvisia s ich verejnou činnosťou
- zamestnanci nesmú poskytnúť alebo odhaliť (s výnimkou výkonu povinností), priamo či nepriamo, žiadne informácie o obchodnej činnosti vo verejnej správe alebo iné informácie, o ktorých má zamestnanec vedomosť;
- nikto nesmie zneužívať interné informácie alebo svoj status, moc, autoritu v snahe získať pre seba alebo inú osobu nejakú výhodu;
- zákon explicitne hovorí o zákaze patronáže alebo favorizovania;
- zamestnanci verejného sektora musia využívať zdroje Commonwealthu korektným spôsobom;
- zamestnanci musia konať tak, aby udržiavali Hodnoty austrálskeho verejného sektora, integritu a dobrú reputáciu austrálskeho verejného sektora.

2. POSTZAMESTNANECKÉ USTANOVENIA

Konflikt záujmov môže nastať aj v situácii, keď zo „seniorských“ pozícií odchádzajú zamestnanci verejného sektora do súkromnej sféry. Riešením je stanovenie obdobia, keď minister alebo zamestnanec verejného sektora po ukončení pracovného pomeru nemôže pôsobiť v súkromnej sfére v oblasti, ktorá by predstavovala konflikt záujmov. De facto v austrálskom právnom poriadku neexistuje legislatíva, ktorá by hovorila o postzamestnaneckých obmedzeniach pre poslancov. Naopak, čo sa týka ministrov, títo nemôžu 18 mesiacov od opustenia funkcie ministra vykonávať povolanie spojené s lobingom alebo mať obchodné stretnutia s členmi vlády, parlamentu, verejnou správou alebo obrannými zložkami štátu o žiadnej záležitosti, v ktorej konali počas posledných 18 mesiacov, keď ešte vykonávali funkciu ministra. Ministri tiež musia brať na vedomie, že po ukončení výkonu funkcie ministra nesmú využiť vo svoj prospech žiadne informácie, ku ktorým mali prístup počas výkonu funkcie, ak tieto informácie nie sú verejne známe. Aj po ukončení funkcie by mali ministri dbať na to, aby svojím správaním preukazovali dôstojnosť a integritu.

Taktiež treba spomenúť ustanovenie, ktoré hovorí, že v prípade verejnej súťaže úspešný uchádzač/víťaz nemôže zamestnať ľudí, ktorí mali rozhodujúce slovo v tejto súťaži. Takéto obdobie vylúčenia trvá šesť mesiacov.

3. MAJETKOVÉ PRIZNANIA

Poskytovanie vyhlásenia záujmov sa odvíja od rozhodnutia vlády z roku 1983. Toto rozhodnutie zahŕňalo všetkých ministrov, senátorov a členov Snemovne reprezentantov – títo musia každoročne poskytovať písomné vyhlásenie osobných záujmov svojich, ako aj najbližšej rodiny

¹³¹ Podľa Zákona o súkromných údajoch však zverejnenie údajov podlieha súhlasu členov rodiny.

– manžel/manželka a deti.¹³¹ Vláda taktiež rozhodla, že vyhlásenie o týchto záujmoch, podobné vyhláseniu ministrov, senátorov a členov Snemovne reprezentantov, musia podávať tiež funkcionári na vysokých postoch v parlamente a na ministerstvách (napríklad štátni tajomníci). V majetkových priznaniach poskytujú tieto osoby vyhlásenie o reálnom alebo o potenciálnom konflikte záujmov a v prípade, že existuje reálna možnosť konfliktu záujmov sú okamžite povinní konať tak, aby odstránili alebo minimalizovali riziko vzniku konfliktu záujmov.

Predkladaniu majetkových priznaní teda podliehajú osoby, ktoré sú oprávnené rozhodovať alebo viesť (či už ministerstvo alebo úrad, oddelenie verejnej správy, ako napríklad inštitúcie vykonávajúce vyšetrovacie alebo regulačné úlohy, zodpovedné za verejné fondy).

Informácie, ktoré musia poslanci a ministri zverejňovať vo vyhláseniach záujmov zahŕňajú predovšetkým:

- investície do nehnuteľností,
- vlastníctvo podielov/akcií,
- riadenie alebo partnerstvo vo firme,
- veriteľské spoločnosti,
- iné dôležité zdroje príjmov, dary, súkromný biznis alebo sociálne/osobné vzťahy (napríklad s médiami, lobistami),
- iné platené, neplatené alebo dobrovoľné zamestnanie, ktoré by mohlo mať vplyv na výkon ich povolania a zodpovednosť.

V prípade napríklad osobného vzťahu v rámci jedného pracoviska sa vyžaduje, aby jedna z osôb bola presunutá na iné pracovisko (s inou oblasťou pôsobnosti). Striktne sa tiež napríklad kontroluje, aby osoba s určitými finančnými záujmami nemohla sedieť v komisii rozhodujúcej o verejných zákazkách.

Osobitné ustanovenia platia pre najvyšších verejných funkcionárov. Členovia Snemovne reprezentantov aj Senátu majú povinnosť podať vyhlásenie záujmov Registru záujmov členov Poslaneckej snemovne/Registru záujmov Senátorov do 28 dní od zloženia prísahy (Vyhlásenie záujmov členov Snemovne reprezentantov pozri v prílohe 1), ako aj nahlásiť každú zmenu súvisiacu s ich záujmami, ktorá nastala od podania vyhlásenia. Musia deklarovať, okrem vyššie spomenutých, aj záväzky, dlhopisy a investície a ich povahu, aktíva prevyšujúce sumu 7 500 dolárov (okrem rodinného majetku). Čo sa týka prijatých darov, poslanec musí deklarovať dary prevyšujúce hodnotu 700 dolárov ískaných pri výkone ich funkcie, alebo darov prevyšujúcich sumu 300 dolárov získaných z iných ako oficiálnych zdrojov.

Člen parlamentu, ktorý vedome neposkytne vyhlásenie do stanoveného termínu alebo nenaahlási zmeny, ktoré nastali od posledného vyhlásenia, či vedome poskytne nepravdivé alebo klamlivé informácie, môže byť obvinený z vážneho porušenia predpisov a jeho prípad bude prerokovaný Snemovňou reprezentantov. Na senátorov sa vzťahujú podobné ustanovenia.

Ministri musia taktiež preukazovať svoje záujmy, ktoré by mohli ovplyvniť výkon ich funkcie, alebo ak existuje reálna možnosť vzniku konfliktu záujmov, v deklarácii záujmov (Disclosure Statement), vrátane záujmov ich manžela/manželky alebo partnera/partnerky a detí. Vo vyhlásení musia priznávať: majetkové záujmy a ich povahu, príjem z podnikania, profesie

alebo povolania (spolu s údajmi o zamestnávateľovi a popisom o vykonávanej činnosti), príjem z členstva v spoločnostiach, iné zdroje príjmov a iné finančné záujmy (napríklad aj dôchodok), pozície v odboroch a obchodných asociáciách, členstvo, záujmy a pozície v spoločnostiach, záväzky a dlhy, nefinančné záujmy.

4. SANKCIE

Ak sa verejní funkcionári a zamestnanci verejného sektora nesprávajú podľa stanovených pravidiel, je možné využiť viaceré sankcie. Škála týchto sankcií zahŕňa pokarhanie, zrážku zo mzdy vo forme pokuty, zníženie mzdy, prehodnotenie povinností zamestnanca, zníženie klasifikácie (pracovného zaradenia) a ukončenie pracovného pomeru.

Skúmanie a posudzovanie prípadov porušenia Etického kódexu je v kompetencii príslušného komisára (Merit Protection Commissioner). Komisári musia dbať na procedurálnu férovosť pri posudzovaní jednotlivých prípadov. Zákon rieši tiež otázku ochrany tzv. whistleblowerov (pri nahlasovaní porušenia princípov kódexu). Hovorí, že príslušná osoba nesmie byť v týchto prípadoch žiadnym spôsobom viktimizovaná alebo zverejnená jej totožnosť. Spôsob a výber sankcie v podobe odporúčenia je na začiatku na Komisárovi pre ochranu hodnôt. O ukončení pracovného pomeru rozhoduje Komisia pre pracovné vzťahy.

Zaujímavé je ustanovenie č. 46 ústavy, ktoré hovorí o nespôsobilosti pre výkon danej funkcie. Napríklad poslanec, na ktorého bola podaná právoplatná sťažnosť o jeho nespôsobilosti zasadať v parlamente, musí zaplatiť osobe, ktorá túto jeho nespôsobilosť oznámila, sumu vo výške 100 dolárov za každý deň, ktorý zasadal v Senáte alebo v Snemovni reprezentantov.

Dolná snemovňa môže tiež pokarhať alebo napomenúť člena, ktorý zlyhal a Senát ho môže verejne odsúdiť, čo je podobné ako pokarhanie od Dolnej snemovne.¹³² Toto pokarhanie zahŕňa formálnu a verejnú debatu v Snemovni, ktorá má televíznu sledovanosť niečo medzi tromi až štyrmi miliónmi divákov.¹³³

Minister musí akceptovať, že v prípade jeho obvinenia z nelegálneho konania a vyšetrovania môže predseda vlády rozhodnúť o jeho dočasnom vylúčení, pozbavení postu. Minister je nútený odstúpiť v prípade obvinenia zo spáchania trestného činu, alebo keď predseda vlády zhodnotí, že konanie ministra bolo vážnym porušením ustanovení vyplývajúcich zo Štandardov ministerskej etiky. V prípade nejasností o nevhodnosti konania ministra môže predseda vlády poveriť príslušný nezávislý orgán vyšetrovaním alebo poskytnutím rady.

Člen parlamentu, ktorý vedome neposkytne vyhlásenie záujmov (majetkové priznanie) do stanoveného dátumu alebo nenahlási zmeny, ktoré nastali od posledného vyhlásenia, alebo vedome poskytne nepravdivé alebo klamlivé informácie, môže byť obvinený z vážneho porušenia predpisov a jeho vec bude prerokovaná Snemovňou reprezentantov. Na senátorov sa vzťahujú podobné ustanovenia.

¹³² Report. Standing Ethics Committee. <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/hansart.nsf/V3Key/LA19960417020>. Stiahnuté 2. 6. 2008.

¹³³ Tamtiež.

5. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE

Dohľad nad dodržiavaním etických štandardov a zameranie sa na zisťovanie a riešenie konfliktu záujmov u najvyšších predstaviteľov legislatívnej a exekutívnej moci v Austrálii spadá predovšetkým pod tri kľúčové inštitúcie: Austrálsku komisiu verejného sektora, Komisará pre ochranu hodnôt a Výbory pre záujmy členov parlamentu.

Austrálska komisia verejného sektora (Australian Public Service Commission)¹³⁴

Na čele inštitúcie stojí Komisár pre verejnú službu (The Public Service Commissioner, ďalej len „Komisár“), ktorý je menovaný generálnym guvernérom na päť rokov. Raz ročne podáva parlamentu správu o stave sektora, spolu s vyhodnotením miery zapracovania Hodnôt austrálskeho verejného sektora inštitúciami, a tiež adekvátnosť ich systému a postupov pre zabezpečenie zhody s Etickým kódexom.

Táto inštitúcia má za cieľ kontrolovať uplatňovanie hodnôt Etického kódexu, teda pravidiel správania. Komisár poskytuje ročnú správu o stave sektora, ktorá je predložená parlamentu. Vydáva rady a princípy, ako vykonávať funkciu zodpovedne a v súlade so zákonmi. V prípade zisteného konfliktu záujmov navrhuje najvhodnejší spôsob jeho riešenia.

Komisár pre ochranu hodnôt (Merit Protection Commissioner)¹³⁵

Ide o nezávislý úrad zriadený Zákonom o verejnej službe, ustanovený spolu s Austrálskou komisiou pre verejnú službu (Australian Public Service Commission). Tento úrad zohráva kľúčovú úlohu pri poskytovaní nezávislého posudzovania konania, ktoré ovplyvňuje zamestnancov austrálskeho verejného sektora. Dohliada na uplatňovanie Etického kódexu a hodnôt austrálskeho verejného sektora – preskúmava obvinenia z porušenia Etického kódexu (cez whistleblowing), prešetruje konanie na podnet ministra pre verejnú správu a navrhuje sankcie za porušenie kódexu.

Výbory pre záujmy členov parlamentu (Standing Committee of Privileges and Members' Interests¹³⁶ a Senate Standing Committee of Senators' Interests¹³⁷)

Úlohou týchto výborov je dohliadať nad kompletizáciou a prístupnosťou Registra záujmov členov Snemovne reprezentantov a Registra záujmov senátorov. Posudzujú vyhlásenia záujmov poslancov a prehodnocujú, či sú požadované informácie kompletné, či nepredstavujú konflikt záujmov a či je na základe týchto deklarácií potrebné žiadať vyhlásenie záujmov aj od iných osôb (spätých s poslancami). Minimálne raz za rok

¹³⁴ Australian Public Service Commission. <http://www.apsc.gov.au/about/index.html>.
Stiahnuté 28. 4. 2008.

¹³⁵ *Merit Protection Commissioner*. <http://www.apsc.gov.au/about/mpcommissionerrole.htm>.
Stiahnuté 28. 4. 2008.

¹³⁶ *Standing Committee of Privileges and Members' Interests*. <http://www.aph.gov.au/HOUSE/committee/pmi/index.htm>. Stiahnuté 28. 4. 2008

¹³⁷ *Senate Standing Committee of Senators' Interests*. http://www.aph.gov.au/senate/Committee/interests_ctte/index.htm. Stiahnuté 28. 4. 2008

a tiež vždy, keď to výbor považuje za potrebné, pripravuje správu o svojej činnosti a zisteniach.

Oba výbory sú ustanovené vždy na začiatku volebného obdobia parlamentu a pôsobia až do ustanovenia nového parlamentu.

Výbor, ktorý sa zameriava na záujmy členov Snemovne reprezentantov, pozostáva z predsedu, zástupcu predsedu a radových členov. Tvoria ho jedenásť členov – líder Snemovne reprezentantov (alebo jeho nominant), zástupca lídra opozície (alebo jeho nominant) a deväť ďalších členov – piati vládni a štyria opoziční členovia. Ak opozíciu tvoria dve politické strany, medzi opozičnými členmi výboru musí byť minimálne jeden člen menšej opozičnej strany.

Členstvo vo výbore, ktorý sa venuje záujmom senátorov, by malo reflektovať zloženie Senátu a malo by sa skladať z ôsmich senátorov, troch nominantov nominovaných lídrom vlády v Senáte, štyroch nominovaných lídrom opozície v Senáte a jedného nominovaného jednej minoritnej skupiny alebo z nezávislých senátorov. Za predsedu výboru je zvolený jeden z jeho členov navrhnutý lídrom opozície v Senáte.

6. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

Existuje viacero stupňov vzdelávania a tréningov austrálskeho verejného sektora, od príručiek po semináre a školenia. Úrady vydávajú príručky a organizujú semináre a tréningy, ktoré poskytujú návody a rady na zorientovanie sa vo verejnej správe a manažovanie ľudských zdrojov a rozvoja verejných agentúr (napríklad Building capability – a framework for managing learning and development in the Australian Public Service). Cieľom je poskytnúť rámec, ako robiť kľúčové rozhodnutia, ako riadiť zamestnancov či ako plánovať stratégie na rozvoj a efektívne fungovanie verejných inštitúcií.

7. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU

Ako príklad konfliktu záujmov na federálnej úrovni možno uviesť prípad z roku 2007, kedy musel rezignovať senátor Santo Santoro pre nepriznanie obchodovania s akciami (share trading activities).

Senátor Santoro bol pod tlakom od odhalenia skutočnosti, že nepredal akcie biotechnologickej spoločnosti Cbio, potom čo bol v roku 2006 menovaný do úradu súvisiaceho so zdravotníctvom (Department of Health and Ageing). K tomu, že nedeclaroval zisky z podielov sa senátor vyjadril, že na ne zabudol pre množstvo práce, a že si nebol vedomý významu a dôležitosti preukázania podielov. Napriek tomu, že podľa zistenia Výboru pre záujmy senátorov Santoro zlyhal pri preukazovaní záujmov, nebol ihneď prepustený, pretože po zistení tohto pochybenia venoval zisk z podielov na charitu.

Ako sa však ukázalo neskôr, charita nebola v skutočnosti charitatívnou organizáciou. Išlo o konzervatívnu skupinu Family Council of Queensland a jej prezident Alan Barker bol osobou, ktorá v minulosti predala akcie senátorovi Santorovi. Na výzvu premiéra Johna Howarda Santoro z postu senátora odstúpil.

8. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Na základe predkladanej analýzy pre riešenie konfliktu záujmov poslancov a členov vlády odporúčame:

Zaviest' jasné pravidlá pre správanie ministrov a poslancov

Mali by byť zavedené kódexy správania pre ministrov aj poslancov, ktoré by určovali základné princípy správania a systém pravidiel, ktorými by sa verejní funkcionári mali pri výkone svojej funkcie riadiť, vrátane sankcií v prípade porušenia týchto etických štandardov.

Zaviest' pravidlá ohlasovania konfliktu záujmov

Spôsobom, ako riešiť konflikt záujmov, môže byť zavedenie pravidiel vychádzajúcich z princípu whistleblowingu. Takáto úprava si vyžaduje stanovenie jasných pravidiel nahlasovania prípadov nesúladu výkonu funkcie poslanca alebo ministra s inou zárobkovou činnosťou, spôsoby kontroly a overovania pravdivosti ohlásenej skutočnosti, ako aj zaručenie primeranej ochrany osobe, ktorá danú skutočnosť nahlásila.

Spresniť obsah majetkových priznaní

Príkladom je potreba špecifikácie hodnoty majetku, nielen jeho vlastníctva.

Sprísniť kontrolu overovania majetkových priznaní

Prínosným by taktiež bolo sprísnenie kontroly overovania majetkových priznaní. Ak predsedovia komisií jednotlivých krajov kontrolujú len formálnu stránku priznaní, ich celý zmysel je podlomený. Bez možnosti kontrolovať, či je vyhlásenie ministra alebo poslanca pravdivé nemá veľký význam. Preto je potrebné, aby bol ústavný zákon doplnený o jednotný, jasný a presný výklad rozšírenej kontroly majetkových priznaní.

Zaviest' postzamestnanecké ustanovenia

Dôležitým je taktiež rozšírenie postzamestnaneckých ustanovení, resp. obmedzení, napríklad v súvislosti s nemožnosťou zamestnania osôb, ktoré vykonávali verejnú funkciu a rozhodovali vo verejných súťažiach úspešnými uchádzačmi týchto verejných súťaží počas stanoveného obdobia.

Príloha 1



HOUSE OF REPRESENTATIVES

REGISTER OF MEMBERS' INTERESTS STATEMENT OF REGISTRABLE INTERESTS

Returning Members – declare at p1-6, interests as at the dissolution of the last Parliament (17 October 2007) and at p. 7 alterations since that date

Newly elected Members – declare at p. 1-6, interests as at the date of election, and at p. 7 alterations since that date

Notes:

- (1) It is suggested that the accompanying Explanatory Notes be read before the return is completed.
- (2) The information which you are required to provide is contained in resolutions agreed to by the House of Representatives on 9 October 1984, a.m. as amended on 21 March 1985, 13 February 1986, 22 October 1986, 30 November 1988 and 9 November 1994 and 16 October 2003. It consists of the Member's registrable interests and the registrable interests of which the Member is aware (a) of the Member's spouse and (b) of any children who are wholly or mainly dependent on the Member for support. For the definition of „dependent children” see the introduction to the Explanatory Notes.
- (3) If there is insufficient space on this form for the information you are required to provide, you may attach additional papers for that purpose. Each paper attached to this form should be signed personally by you and dated.

Surname Other Names

Electoral Division State

1. Shareholdings in public and private companies (including holding companies) indicating the name of the company or companies

Name of company (including holding and subsidiary companies if applicable)	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

2. Family and Business Trusts and Nominee Companies

(i) in which a beneficial interest is held, indicating the name of the trust, the nature of its operation and beneficial interest

	Name of Trust/ nominee company	Nature of its operation	Beneficial interest
Self			
Spouse			
Dependent Children			

(ii) in which the Member, the Member's spouse, or a child who is wholly or mainly dependent on the Member for support, is a trustee (but not including a trustee of an estate where no beneficial interest is held by the Member, the Member's spouse or dependent children), indicating the name of the trust, the nature of its operation and the beneficiary of the trust

	Name of Trust/ nominee company	Nature of its operation	Beneficial interest
Self			
Spouse			
Dependent Children			

3. Real estate, including the location (suburb or area only) and the purpose for which it is owned

	Location	Purpose for which owned
Self		
Spouse		
Dependent Children		

4. Registered Directorships of companies

	Name of company	Activities of company
Self		
Spouse		
Dependent Children		

5. Partnerships indicating the nature of the interests and the activities of the partnership

	Name	Nature of interests	Activities of Partnership
Self			
Spouse			
Dependent Children			

6. Liabilities indicating the nature of the liability and the creditor concerned

	Nature of liability	Creditor
Self		
Spouse		
Dependent Children		

7. The nature of any bonds, debentures and like investments

	Type of investment	Body in which investment is held
Self		
Spouse		
Dependent Children		

8. Saving or investment accounts, indicating their nature and the name of the bank or other institutions concerned

	Nature of account	Name of bank/institution
Self		
Spouse		
Dependent Children		

9. The nature of any other assets (excluding household and personal effects) each valued at over \$7,500

Nature of any other assets	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

10. The nature of any other substantial sources of income

Nature of income	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

11. Gifts valued at more than \$750 received from official sources, or at more than \$300 where received from other than official sources provided that a gift received by a Member, the Member's spouse or dependent children from family members or personal friends in a purely personal capacity need not be registered unless the member judges that an appearance of conflict of interest may be seen to exist

Details of gifts	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

12. Any sponsored travel or hospitality received where the value of the sponsored travel or hospitality exceeds \$300

Details of travel/hospitality	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

13. Membership of any organisation where a conflict of interest with a Member's public duties could foreseeably arise or be seen to arise

Name of organisation	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

14. Any other interests where a conflict of interest with a member's public duties could foreseeably arise or be seen to arise

Nature of interests	
Self	
Spouse	
Dependent Children	

**NOTIFICATION OF ALTERATION(S) OF INTERESTS SINCE DISSOLUTION
OR DATE OF ELECTION**

The following alteration(s) of interests have occurred since:

**The date of dissolution of the House of Representatives (*This is the relevant date for
returning Members*)**

OR

**The date of my election
(*This is the relevant date for newly elected Members*)**

(delete whichever not applicable)

ADDITION

Item

Details

DELETION

Item

Details

Signature

Date

LITERATÚRA

APS Values and Code of Conduct in practice. <http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines11.htm>.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

House of Representatives Standing and Sessional Orders. Standing Order No. 16. <http://www.aph.gov.au/house/pubs/standos/chapter16.htm#so221>.

Stiahnuté 9. 6. 2008.

Australian Industrial Relations Commission. <http://www.airc.gov.au/index.htm>.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

Managing conflict of interest in public service. OECD Guidelines and Country Experiences. OECD, 2003. <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/4204021E.PDF>.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

Public Service Act (1999): Application of the APS Code of Conduct to certain statutory office holders. <http://www.apsc.gov.au/circulars/psa99advice28.htm>. Stiahnuté 28. 4. 2008.

Report. Standing Ethics Committee. <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/hansart.nsf/V3Key/LA19960417020>. Stiahnuté 2. 6. 2008.

Rose-Ackerman, S.: *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.* Cambridge UK: Cambridge University Press, 1999, s. 69 – 89.

Senate Standing Committee of Senators' Interests. http://www.aph.gov.au/senate/Committee/interests_ctte/index.htm. Stiahnuté 28. 4. 2008.

Standards of Ministerial Ethics (2007).

http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/ministerial_ethics.pdf.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

Standing Committee of Privileges and Members' Interests. <http://www.aph.gov.au/HOUSE/committee/pmi/index.htm>.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

Standing Order no. 27. General Committee Provisions – Membership. http://www.aph.gov.au/Senate/pubs/standing_orders/b05.htm#26.

Stiahnuté 9. 6. 2008.

The Constitution. An Act to constitute the Commonwealth of Australia.

<http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/constit.pdf>. Stiahnuté 28. 4. 2008.

The Merit Protection Commissioner. <http://www.apsc.gov.au/about/mpcommissionerrole.htm>.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

Transparency International Australia. <http://www.transparency.org.au/>.

Stiahnuté 28. 4. 2008.

Prípadová štúdia 6

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY NA NOVOM ZÉLANDE (CENTRÁLNA ÚROVEŇ)

Emília Sičáková-Beblavá – Slavomíra Šatníková

V nasledujúcom texte poskytujeme popis vybraných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov na centrálnej úrovni na Novom Zélande a to konkrétne poslancov, premiéra a členov jeho kabinetu. Ide o nasledujúce inštitúty:

- povinnosti a obmedzenia,
- postzamestnanecké ustanovenia,
- majetkové priznania,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Nový Zéland je konštitučnou monarchiou a parlamentnou demokraciou. Formálnou hlavou štátu je britská kráľovná Alžbeta II. V čase jej neprítomnosti ju zastupuje generálny guvernér, ktorý je de facto hlavou štátu. Zákonodarnú moc krajiny vykonáva volený jednokomorový parlament, ktorý pozostáva zo Snemovne reprezentantov (tzv. the New Zealand House of Representatives).

V tejto prípadovej štúdii sa venujeme výlučne poslancom novozélandského parlamentu a ministrom kabinetu a ich pôsobnosti v oblasti regulácie konfliktu záujmov. Na Novom Zélande existujú viaceré rozsiahle predpisy, ktoré upravujú správanie poslancov na lokálnej úrovni, čomu sa budeme snažiť vyhnúť. Keďže regulácie vzťahujúce sa na poslancov parlamentu nie sú až také obsiahle a mnohokrát sa zhodujú s povinnosťami a reguláciami poslancov na lokálnej úrovni, často sa tieto dve oblasti budú zhodovať.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

Povinnosti, správanie a obmedzenia poslancov parlamentu upravuje dokument tzv. Trvalé príkazy (Standing Orders),¹³⁸ ktoré vyšli v roku 1996 a naposledy bol upravený v roku 2005.

Poslanci parlamentu sú v oblasti konfliktu záujmov a etiky regulovaní nasledovnými pravidlami:

- *Register majetkových záujmov členov parlamentu* (z angl. Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament).

Ministri musia dodržiavať:

- *Kabinetný manuál* (Cabinet Manual).

¹³⁸ <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/078D6043-9E03-4D87-93BA-A6BB84ACC063/6619/standingorders20095.pdf>. Stiahnuté 18. 4. 2008.

Register majetkových záujmov členov parlamentu (angl. *Register of pecuniary interests of Members of Parliament*)

Register majetkových záujmov členov parlamentu (ďalej len „Register“) bol zavedený v roku 2005, a to úpravou Pravidiel snemovne reprezentantov (Standing Orders of the House of Representatives).¹³⁹ Každý člen parlamentu tak musí do 90 dní od svojho zvolenia a zloženia prísahy vyplniť Register. Každoročne do 28. februára tiež musí odovzdať vlastnú výročnú finančnú správu. Register je dostupný aj na internete.¹⁴⁰

Cieľom registra¹⁴¹ je podpora transparentnosti, otvorenosti a zodpovednosti v parlamentnom procese. Má posilňovať dôveru verejnosti v integritu členov parlamentu a verejného sektora.

Poslanci musia uviesť obchodné záujmy, zamestnanie, angažovanosť v organizáciách požadujúcich vládne financovanie, nehnuteľnosti dlhy, zahraničné cesty a dary. Dokument špecifikuje trinásť kategórií, ktoré musí poslanec v správe deklarovať:¹⁴²

- členstvo v orgánoch obchodných spoločností, valstíctvo akcií, podiely;
- záujmy (ako akcie a cenné papiere) v spoločnostiach a obchodných subjektoch;¹⁴³
- zamestnanie;
- úrok z majetku spoločností;
- členstvo v riadiacom orgáne organizácie alebo správnej rady spoločností uchádzajúcich sa o financie z verejných zdrojov;
- nehnuteľnosti;
- penzijné poistenia;
- dlhy;
- veriteľstvo;
- výdaje na zahraničné cesty;
- dary;
- splatené dlhy;
- platby za aktivity (napríklad tantiémy, autorské honoráre, platby za prednášanie na univerzite).

Každé oznámenie musí taktiež obsahovať:

- názov každej spoločnosti, v ktorých je poslanec členom riadiaceho orgánu alebo správnej rady, alebo vlastní viac ako 5% podiel a opis hlavných obchodných aktivít každej z tejto spoločnosti;
- názov každej spoločnosti alebo obchodného subjektu, v ktorej má poslanec majetkové záujmy a opis hlavných obchodných aktivít každej z tejto spoločnosti;
- ak je poslanec zamestnaný, meno každého zamestnávateľa a opis hlavných obchodných aktivít každého zamestnávateľa;

¹³⁹ *Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament*. <http://www.oag.govt.nz/central-1.govt/2004-05/part9.htm/>. Stiahnuté 8. 4. 2008.

¹⁴⁰ *MPs' financial interests*. <http://www.parliament.nz/en-NZ/MPP/FinInterests/>. Stiahnuté 8. 4. 2008.

¹⁴¹ *Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament*.

¹⁴² *Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament*. <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/B74B7DF4-9892-48B0-9CC8-3FEAD07CAF85/50132/registercorrected92.pdf>. Stiahnuté 9. 4. 2008.

¹⁴³ Obchodné subjekty znamenajú akékoľvek orgány alebo organizácie, ktoré vykonávajú profesiu, obchod, manufaktúru, alebo sa zaoberajú finančnými ziskami, a zahrňujú aj obchodnú aktivitu vykonávanú jediným vlastníkom.

- názov každej spoločnosti, v ktorých má poslanec úrok z majetku;
- ak je poslanec členom riadiaceho orgánu organizácie alebo správnej rady spoločnosti, ktorá prijíma alebo sa uchádza o získanie financovania z verejných zdrojov, uvádza sa názov tejto organizácie alebo spoločnosti a opis hlavných obchodných aktivít každej takejto organizácie alebo spoločnosti, okrem prípadu, ak je organizácia alebo spoločnosť vládny rezortom, subjektom verejného sektora či štátnym podnikom;
- polohu každej nehnuteľnosti, v ktorej má poslanec majetkový záujem;
- názov každého registrovaného penzijného poistenia, v ktorej má poslanec majetkový záujem;
- názov každého dlžníka poslanca, ktorý dlhuje poslancovi viac ako 50 000 dolárov a opis každého dlhu, ktorý je dlžník dlžný poslancovi od tohto dlžníka;
- názov každého veriteľa poslanca, ktorému poslanec dlhuje viac ako 50 000 dolárov a opis každého dlhu poslanca tomuto veriteľovi (dlhy príslušníka rodiny poslanca sa nemusia zverejňovať).

Poslanci sú taktiež povinní veľmi podrobne dokumentovať služobné cesty a podrobne tiež uvádzať dôvody návštev mimo Nového Zélandu, a to do 12 mesiacov od dátumu uskutočnenia návštevy.

Registratúra poskytuje kópie poslancových oznámení Generálnemu audítorovi (Auditor-General, pozri nižšie), ktorému z toho vyplývajú určité povinnosti.

Kabinetný manuál¹⁴⁴

Tento manuál obsahuje pravidlá pre kabinet čiže pre novozélandskú vládu. Poskytuje základ, podľa ktorého sa vláda sama riadi. Kabinetný manuál je schvaľovaný vždy každou novou vládou na prvom zasadaní. Z neho potom vyplývajú nasledujúce povinnosti pre ministrov.

Registrácia aktív a záujmov¹⁴⁵

Na identifikáciu osobných záujmov, ktoré by mohli potenciálne ovplyvniť rozhodovanie, musia všetci ministri a zástupcovia ministrov odovzdať Registrátorovi ministerských záujmov každoročné vyhlásenie spolu so súpisom nasledujúcich položiek:

V čase dátumu deklarácie:

- odmeňované členstvo v správnych radách alebo iné zamestnanie (s opisom obchodných aktivít, okrem prípadu, ak je podnik uvedený ako verejná obchodná spoločnosť);
- menšinový alebo majoritný záujem v podnikateľských činnostiach alebo profesionálnej praxi (s opisom obchodných aktivít, okrem prípadu, ak je podnik uvedený ako verejná obchodná spoločnosť);
- menšinové vlastníctvo akcií spoločnosti alebo úroku z majetku v spoločnostiach (okrem záujmov v registrovaných penzijných poisteniach, ktoré sú štruktúrované ako spoločnosť) – s opisom obchodných aktivít, okrem prípadu, ak je podnik uvedený ako verejná obchodná spoločnosť;

¹⁴⁴ *Cabinet Manual*. <http://www.dPMC.govt.nz/cabinet/manual/>. Stiahnuté 9. 4. 2008.

¹⁴⁵ *Cabinet Manual*. <http://www.dPMC.govt.nz/cabinet/manual/manual.pdf>. Stiahnuté 9. 4. 2008.

- vlastníctvo nehnuteľností;
- hypotéku alebo dlh.

Za predchádzajúci rok:

- zahraničné cesty a ubytovanie (okrem prípadu, keď bola zahraničná cesta alebo ubytovanie zaplatená osobne alebo najbližšou rodinou, alebo novozélandskými verejnými fondmi či vládou) – názvy navštívených krajín musia byť priložené spolu s cieľom návštevy, poznámkou o tom, kto zaplatil výdavky a potvrdením s premiérovým predchádzajúcim schválením;
- dary prijaté ministrom alebo zástupcom ministra počas roka, ktoré majú odhadovanú hodnotu nad 500 dolárov (povaha daru, jeho zdroj);
- platby prijaté za akékoľvek vonkajšie aktivity (napríklad vystupovanie na konferenciách, účasť v printových alebo audiovizuálnych médiách).

Aj keď neexistuje zákonný mechanizmus na vynútenie opatrení vyplývajúcich z Kabinetného manuálu, zatiaľ sa nevyskytli prípady, keď by ministri odmietli zverejniť ich aktíva.

*Dary a pohostenie*¹⁴⁶

Kabinetný manuál ministrov obmedzuje aj pri prijímaní poplatkov, darov, nadmerného pohostenia, alebo pri angažovaní sa v aktivitách, ktoré podporujú komerčné produkty. Ministri si môžu ponechať dary s hodnotou nižšou ako 500 dolárov. Dary prekračujúce tento limit musia byť zanechané po opustení úradu ministrom, okrem prípadu, keď premiér udelí výslovné povolenie. Ministri nesmú od komerčných podnikov vyžadovať alebo prijímať dary v hotovosti ani v naturáliách.

Poplatky¹⁴⁷ vyplatené ministrom musia byť taktiež uvedené vo vyššie spomenutom zozname záujmov. V prípade ministrovho schválenia môžu byť poplatky vyplatené priamo charite. Dobrovoľne podané, resp. nevyžiadané poplatky musia byť vrátené. Navyše ponúknutie úplatku ministrom alebo poslancovi je trestným činom a trestným činom je aj prijímanie úplatku.

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA¹⁴⁸

Pre ministrov a poslancov neexistujú postzamestnanecké obmedzenia. Na Novom Zélande sú prijaté postzamestnanecké ustanovenia iba pre štátnych zamestnancov.

3. MAJETKOVÉ PRIZNANIA

Majetkové priznania sú súčasťou Registra majetkových záujmov členov parlamentu (Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament), ktorým sa venujeme v bode 1.

¹⁴⁶ Henderson – Cave – Petrie (2003).

¹⁴⁷ Poplatkami sa rozumejú poplatky z vonkajších aktivít, ktoré nie sú očakávané, ale ak sú ponúknuté a ich prijatie je schválené premiérom, musia byť priznané. Poplatky však môžu byť taktiež, so súhlasom premiéra, venované charite.

¹⁴⁸ Henderson – Cave – Petrie (2003).

4. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE

Hlavným inštitútom, ktorý sa na Novom Zélande zaoberá problémom konfliktu záujmov a jeho regulácie, je úrad Generálneho audítora.

Generálny audítor (Audítor-General)

Kľúčovú úlohu pri riešení problematiky v oblasti konfliktu záujmov poslancov a ministrov na Novom Zélande hrá už spomínaný Generálny audítor¹⁴⁹ (v slovenskom kontexte ide o Najvyšší kontrolný úrad), ktorý predkladá správy novozélandskému parlamentu. Jeho mandát a povinnosti boli stanovené Zákomom o verejnom audite (Public Audit Act) v roku 2003. V rámci svojej kontrolnej a vyšetrovacej činnosti môže Generálny audítor skúmať okolnosti použitia zdrojov verejnými orgánmi. Má právomoc skúmať, či je spôsob, ako s nimi naložili v súlade so zákonnými povinnosťami, alebo či činnosť verejných inštitúcií, ich členov, úradníkov a zamestnancov nepreukazuje nedostatok bezúhonnosti.¹⁵⁰

Pokiaľ ide o reguláciu konfliktu záujmov, audítor poskytuje návody v etických otázkach verejného obstarávania, spravuje registre záujmov poslancov a ministrov. Generálny audítor je pri výkone svojej funkcie nezávislý od vlády aj parlamentu, ale zodpovedá sa parlamentu za spravovanie verejných prostriedkov, ktorú sú mu zverené.

Personál tejto kancelárie je organizovaný do dvoch pracovných jednotiek, a to do Úradu generálneho audítora (the Office of the Auditor-General) a Auditú Nového Zélandu (Audit New Zealand).

Generálny audítor je funkcionárom parlamentu. Osoba vykonávajúca úradnú funkciu Generálneho audítora je doporučená na svoju pozíciu práve parlamentom a je menovaná Generálnym guvernérom. Môže vykonávať túto funkciu iba raz, a to na obdobie neprekračujúce sedem rokov. Súčasným Generálnym audítorom je Kevin Brady.

V júni roku 2006 mal Generálny audítor 260 zamestnancov, a to na deviatich pôsobiskách v rámci Nového Zélandu.

5. SANKCIE¹⁵¹

Na Novom Zélande existujú v prípadoch korupcie viaceré typy sankcií pre poslancov parlamentu. Poslanci, ktorí sú uznaní vinnými z korupcie, strácajú svoj mandát. Volebný zákon z roku 1993 hovorí, že poslanec prichádza o funkciu, ak je usvedčený z trestného činu a jeho trestom je väzenie na dva a viac rokov, alebo je uznaný vinným z korupčného správania definovaného zákonom, alebo je Najvyšším súdom za vinného z korupčného správania podľa zákona (III, 55 (d)).

¹⁴⁹ *Auditor General*. <http://www.oag.govt.nz/about-us/the-controller-and-auditor-general>. Stiahnuté 8. 4. 2008.

¹⁵⁰ *Auditor General*. <http://www.oag.govt.nz/about-us/our-structure/parliamentary-group-1/index.htm>. Stiahnuté 8. 4. 2008.

¹⁵¹ Taktiež.

Zo zákona ďalej vyplýva:¹⁵²

Každému ministrovi alebo inému členovi exekutívneho orgánu hrozí väzenie na obdobie nepresahujúce 14 rokov, ak prijme alebo získa, súhlasí alebo ponúkne sa prijať alebo získať akýkoľvek úplatok pre seba, alebo inú osobu, v súvislosti s výkonom jeho funkcie.

Platné pravidlá hovoria o tom, že člen parlamentu, ktorý zámerne zlyhá v registrovaní záujmov, alebo poskytne nepravé alebo zavádzajúce informácie, môže byť snemovňou verejne pokarhaný. Generálny audítor však nemôže použiť donucovacie prostriedky pre poslanca, ktorý zlyhal v plnení svojich povinností.

6. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT¹⁵³

V rámci zvyšovania transparentnosti kabinetu a jeho procedúr existuje tzv. CabGuide – sprievodca kabinetom a procesmi kabinetných komisií. Je vytvorená stránka,¹⁵⁴ ktorá poukazuje na procesy obsiahnuté v rozhodovaní kabinetu a poskytuje sprievodcu o tom, ako pracuje vláda. Na stránke sú uvedené informácie o menovaniach, príprave legislatívy a regulatívov, o ministerských zahraničných cestách atď. Taktiež sa venuje procesu pripravovania podkladov pre vládu a jej komisie, vysvetľuje, kto a ako ich môže pripraviť. Obsahuje aj popis procesov tvorby rôznych podkladov pre vládne komisie, konzultácie a množstvo iných informácií.

7. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU

Nasledujúci príklad riešeného prípadu sa nedotýka priamo poslancov a ministrov, ale verejnej inštitúcie na úrovni kraja.

Známy je etický škandál na úrovni kraja Hawke's Bay v zdravotnej komisii (Hawke's Bay District Health Board – HBDHB). V tomto prípade došlo k zlyhaniu komisie vo viacerých aspektoch, a to potom, čo prijala do zamestnania Petra Hausmanna.

Hlavným problémom bolo vymenovanie Hausmanna do komisie, pričom vedenie komisie vedelo o jeho obchodných záujmoch a o konflikte záujmov, a najmä o tom, že bol potenciálnym dodávateľom služieb pre HBDHB.¹⁵⁵ Pochybenia komisie vyplývali najmä z nedostatočnej úpravy riešenia konfliktu záujmov.

Po podozreniach z konfliktu záujmov v HBDHB bol vypracovaný a Ministerstvom zdravotníctva v júli 2007 predložený posudok o riešení konfliktu záujmov v HBDHB. Posudok odhalil, že komisia zlyhala v najjednoduchšom teste „good governance“,¹⁵⁶ pričom

¹⁵² *Corruption and bribery of Minister of the Crown*. Crimes Act 1961. <http://gpacts.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/2005/se/010se102.html>. Stiahnuté 8. 4. 2008.

¹⁵³ *CabGuide*. <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/>. Stiahnuté 15. 4. 2008.

¹⁵⁴ Taktiež.

¹⁵⁵ *Conflict of Interest at Hawkes Bay*. <http://www.scoop.co.nz/stories/PA0803/S00318.htm>. Stiahnuté 2. 6. 2008.

¹⁵⁶ *Report into Conflicts of Interest at Hawke's Bay DHB*. Ministry of Health NZ, 17. March 2008. <http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/indexmh/hbdhb-conflicts-of-interest-report-media-release-17mar08>. Stiahnuté 2. 6. 2008.

sa zistilo neriešenie konfliktu záujmov v dvoch komerčných iniciatívach, ktoré sa dotýkali HBDHB a jej vedenie.

„Správa ukázala, že vo vzťahu k Petrovi Hausmannovi riaditeľ a ani Hausmann nezvládli riešenie konfliktu záujmov.“ Aj keď vedenie komisie môže obchodovať a uzatvárať dohody s dodávateľmi, je dôležité, aby boli prijaté adekvátne opatrenia na riešenie konfliktu záujmov. To v tomto prípade nebolo zvládnuté.

Do tohto škandálu vstúpil taktiež Generálny audítor. Kancelária Generálneho audítora vydala správu, ktorá vyšetřovala uzatvorenie zmluvy so spoločnosťou Wellcare Education, dcérskou spoločnosťou Hausmannovej Health Care New Zealand¹⁵⁷. Z 1,1-miliónového kontraktu bolo spoločnosti Wellcare vyplatených v priebehu dvoch rokov 256 000 dolárov.

Správa odhalila nasledujúce zlyhania:¹⁵⁸

- procesy uzatvorenia zmluvy neboli v zhode s politikou komisie a s dobrými mravmi vo verejnom sektore;
- nebolo vysvetlené, prečo sa neuskutočnil otvorený tender;
- neboli objasnené príčiny, prečo bola vybraná práve Hausmanova spoločnosť.

Hodnotiaca komisia (The Review Panel)¹⁵⁹ odhalila nedostatočné pravidlá a nedôveryhodné vzťahy medzi členmi komisie a jej vedením, ktoré boli najväčšou prekážkou dobrého výkonu. Taktiež odporučila uplatniť sériu opatrení v HBDHB na úrovni riadenia, ktorá sa od verejných inštitúcií očakáva.¹⁶⁰

8. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Po preskúmaní dostupných zdrojov vzťahujúcich sa na problematiku regulácie etiky a konfliktu záujmov verejných funkcionárov na centrálnej úrovni na Novom Zélande odporúčame nasledovné:

Vytvorenie nestrannej inštitúcie

Dôležitým aktérom na Novom Zélande, ktorý prispieva k prevencii vzniku konfliktu záujmov alebo naopak odhaľuje, kde došlo k prešľapom v tejto sfére, je kontrolný orgán – Generálny audítor. Okrem vyššie uvedeného do jeho činnosti patrí aj vydávanie publikácií, ktoré sa podrobne zaoberajú témou konfliktu záujmov, vysvetľujú legislatívu vzťahujúcu sa na konflikt záujmov verejných funkcionárov. Tieto príručky vydáva Generálny audítor každé tri roky po uplynutí volebného obdobia. Je zaujímavé, že hneď po zvolení a vymenovaní sú členovia

¹⁵⁷ *Hawkes Bay scandal deepens with Audit Office report.* <http://www.whaleoil.co.nz/?q=node/6086>. Stiahnuté 2. 6. 2008.

¹⁵⁸ Taktiež.

¹⁵⁹ The Review Panel zriadil v júli v roku 2007 generálny riaditeľ zdravotníctva Stephen McKernan (generálny riaditeľ je hlavným poradcom o otázkach zdravia a nespôsobilosti a plní strategickú funkciu v riadení rozvoja a výkonu novozélandského zdravotníctva) na skúmanie otázok konfliktu záujmov, ktoré vznikli v HBDBH.

¹⁶⁰ *Hawkes Bay scandal deepens with Audit Office report.* <http://www.whaleoil.co.nz/?q=node/6086>. Stiahnuté 2. 6. 2008.

oboznámení s výkladom noriem tohto typu. Preto je potrebné aj na Slovensku zriadiť neustrannú inštitúciu, ktorá by dohliadala na reguláciu konfliktu záujmov a etiky vo verejnom sektore.

Register záujmov

Podobne ako sa ukázalo v iných prípadových štúdiách, aj na Novom Zélande sú poslanci aj ministri povinní deklarovat' svoje finančné záujmy. Tie sa týkajú širokej oblasti. Je tak jasné, ktorý poslanec môže byť ovplyvnený pri rozhodovaní o určitých veciach, a tak sa tohto rozhodnutia môže zdržať. Tento register zahŕňa aj prijaté dary poslancami a ministrami.

Prevenca

Odporučili by sme aj vytvorenie funkčných kontrolných orgány, ktoré by sa okrem kontroly dodržiavania legislatívy venovali predovšetkým prevencii (podobne ako na Novom Zélande – vydávaniu publikácií, podrobnému vysvetľovaniu právnych predpisov atď.).

LITERATÚRA

- *2005 New Zealand Election Funding Controversy I.* http://www.answers.com/topic/2005-new-zealand-election-funding-controversy#wp-_note-returns.

Stiahnuté 15. 4. 2008.

- *A Code of Conduct for Members of Parliament- is the time ever right?*. <http://www.parliament.nz/en- NZ/Admin/Speaker/Speeches/0/4/5/48Speakspeech130720071-A-Code-of-Conduct-or-Members-of-Parliament.htm>.

Stiahnuté 9. 4. 2008.

Auditor General. <http://www.oag.govt.nz/about-us/the-controller-and-auditor-general>.

Stiahnuté 8. 4. 2008.

Auditor General. <http://www.oag.govt.nz/about-us/our-structure/parliamentary-group-1/index.htm>.

Stiahnuté 8. 4. 2008.

Beblavá, E. – D. Zemanovičová: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava, 2002. http://www.transparency.sk/studie/021206_konfl.pdf.

Stiahnuté 5. 12. 2007.

CabGuide. <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/>.

Stiahnuté 15. 4. 2008.

Cabinet Maual. <http://www.dpmmc.govt.nz/cabinet/manual/manual.pdf>.

Stiahnuté 9. 4. 2008.

Conflict of Interest at Hawkes Bay. <http://www.scoop.co.nz/stories/PA0803/S00318.htm>.

Stiahnuté 2. 6. 2008.

Conflict of Interests – A Guide to the Local Authorities (Members' Interests) Act 1968 and Non Pecuniary Conflicts of Interest. <http://www.oag.govt.nz/2004/conflicts-2004/docs/conflicts-of-interest.pdf>.

Stiahnuté 5. 12. 2007.

Corruption and bribery of Minister of the Crown. Crimes Act 1961. <http://gpacts.knowledgebasket.co.nz/gpacts/reprint/text/2005/se/010se102.html>.

Stiahnuté 8. 4. 2008.

Guidance for members of local authorities about the law on conflicts of interest. 2007. <http://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-members/docs/oag-conflicts-members.pdf>.

Stiahnuté 6. 12. 2007.

Hawkes Bay scandal deepens with Audit Office report. <http://www.whaleoil.co.nz/?q=node/6086>.

Stiahnuté 2. 6. 2008.

Henderson, J. – Cave, S. – Petrie, M.: *National Integrity systems – Country study report: New Zealand 2003.* Transparency International, 2003.

<http://www.oag.govt.nz/about-us/the-controller-and-auditor-general>.

Stiahnuté 18. 4. 2008.

<http://www.oag.govt.nz/about-us/our-structure/parliamentary-group-1/index.htm>.

Stiahnuté 18. 4. 2008.

<http://www.parliament.nz/en-NZ/Admin/Speaker/Speeches/0/4/5/48Speakspeech130720071-A-Code-of-Conduct-for-Members-of-Parliament.htm>.

Stiahnuté 18. 4. 2008.

<http://www.parliament.nz/NR/ronlyres/078D6043-9E03-4D87-93BA-A6BB84ACC063/6619/standingorders20095.pdf>.

Stiahnuté 18. 4. 2008.

http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx.

Stiahnuté 18.04.2008.

Managing conflicts of interest: Guidance for public entities. 2007. <http://www.oag.govt.nz/2007/conflicts-public-entities/docs/oag-conflicts-public-entities.pdf>.

Stiahnuté 6. 12. 2007.

MPs' financial interests. <http://www.parliament.nz/en-NZ/MPP/FinInterests/>.

Stiahnuté 8. 4. 2008.

Nechala, P. – V. Pirošík: *Konflikt záujmov – možnosti a perspektívy.* Bratislava: TRansparency International Slovensko, 2003. Dostupné na http://www.transparency.sk/studie/030819_konfl.pdf.

Stiahnuté 5. 12. 2007.

Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament. <http://www.oag.govt.nz/central-govt/2004-05/part9.htm/>.

Stiahnuté 8. 4. 2008.

Register of Pecuniary Interests of Members of Parliament. <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/B74B7DF4-9892-48B0-9CC8-3FEAD07CAF85/50132/registercorrected92.pdf>.

Stiahnuté 9. 4. 2008.

Regulation Review Committee. http://www.parliament.nz/en-NZ/SC/Details/RegsReview/e/e/f/00DBHOH_BBSC_SCRR_1-Business-before-the-Regulations-Review-Committee.htm.

Stiahnuté 11. 4. 2008.

Regulation Review Committee. Standing Orders 314-317. <http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/078D6043-9E03-4D87-93BA-A6BB84ACC063/6619/standingorders20095.pdf>.

Stiahnuté 11. 4. 2008.

Report into Conflicts of Interest at Hawke's Bay DHB. Ministry of Health NZ, 17. March 2008. <http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/indexmh/hbdhb-conflicts-of-interest-report-media-release-17mar08>.

Stiahnuté 2. 6. 2008.

Prípadová štúdia 7

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY V MESTE TORONTO

Pavel Nechala

V nasledujúcom texte poskytujeme popis základných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov v meste Toronto, provincia Ontário, štát Kanada na komunálnej úrovni. Budeme sa zaoberať nasledujúcimi otázkami:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

V provincii Ontário, na ktorej území sa nachádza aj mesto Toronto, sú všetky obce a mestá regulované jedným komunálnym zákonom o konflikte záujmov (Municipal Conflict of Interest Act, R.S.O. 1990, c. M. 50).¹⁶¹ Vzťahuje sa na členov zastupiteľstva (Council), členov mestských rád (City's boards) a mestami vytvorených agentúr a ich predstaviteľov.

Okrem tejto zákonnej úpravy existuje aj špeciálna právna úprava na úrovni mesta v podobe *Pravidiel správania* (Code of Conduct).¹⁶² Tieto pravidlá sa vzťahujú na členov zastupiteľstva, vrátane starostu.

Pri spracovaní tejto kapitoly boli použité okrem verejne dostupných informácií aj informácie od Davida Mullana, ktorý zastával pozíciu Integrity Commissioner v meste Toronto a poskytuje usmernenia členom zastupiteľstva a predstaviteľom mestských agentúr, vrátane vyšetovania sťažností a predkladania správ o porušení Pravidiel správania.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

Povinnosti a obmedzenia predstaviteľov miestnej samosprávy sú upravené v dvoch základných dokumentoch:

- *Komunálny zákon o konflikte záujmov* (Municipal Conflict of Interest Act, R.S.O. 1990, c. M. 50),
- *Pravidlá správania* (Code of Conduct for Members of Council and Local Boards /Restricted Definition/ City of Toronto) z roku 1999 (ďalej len „Pravidlá správania z roku 1999“).

¹⁶¹ http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Cdn_Governments/Provinces/Nova_Scotia/Municipal_COI_Act.PDF, stiahnuté 20. 4. 2008.

¹⁶² http://www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf, stiahnuté 20. 4. 2008.

Okrem uvedenej legislatívy sú upravené základné pravidlá riešenia konfliktu záujmov pre zamestnancov samosprávy v dokumente *Politika konfliktu záujmov* (Conflict of Interest Policy), schválenej zastupiteľstvom 4. augusta 2000.¹⁶³

Riadiace princípy konania členov zastupiteľstva sú vyjadrené v preambule Pravidiel správania z roku 1999, v ktorej sa uvádza:

- členovia zastupiteľstva musia vykonávať svoje povinnosti svedomito a pracovito a tak byť aj vnímaní voličmi;
- členovia zastupiteľstva musia byť lojálni k vykonávaniu svojich funkcií bezúhonne a vyhýbať sa nesprávnemu použitiu vplyvu svojho úradu a konfliktu záujmov, zdanlivému alebo skutočnému;
- od členov zastupiteľstva sa očakáva výkon ich povinností v úrade a zariadení súkromných záležitostí spôsobom, ktorý posilňuje dôveru verejnosti a znesie podrobné preskúmanie verejnosťou;
- členovia zastupiteľstva sa musia snažiť slúžiť verejnemu záujmu podporovaním litery aj ducha zákonov a politík prijatých federálnym parlamentom, ontárijským zákonodarcom a mestským zastupiteľstvom.

V nasledovnom texte predstavíme niekoľko základných inštitútov regulujúcich situácie spôsobujúce potenciálny alebo skutočný konflikt záujmov.

Oznamovanie osobného záujmu

Komunálny zákon o konflikte záujmov rieši detailne oznamovanie osobných záujmov počas rokovania zastupiteľstva.

- a) Ak je člen zastupiteľstva na rokovaní prítomný musí:
 - okamžite po otvorení rokovania oznámiť svoj osobný záujem a jeho povahu,¹⁶⁴
 - odísť zo svojho miesta člena zastupiteľstva a v prípade uzatvoreného rokovania aj z miestnosti; v prípade verejného rokovania sa presunúť do časti určenej verejnosti alebo opustiť miestnosť,
 - zdržať sa pri posudzovaní a diskusiách o tejto záležitosti a tiež hlasovania o akýchkoľvek otázkach súvisiacich s týmto konkrétnym prípadom,
 - zdržať sa pokusu akýmkoľvek spôsobom – pred, počas alebo po stretnutí, ovplyvniť rozhodnutie zastupiteľstva alebo miestnej rady v tomto konkrétnom prípade;
- b) Ak nie je člen zastupiteľstva na rokovaní prítomný, musí osobný záujem deklarovať na nasledujúcom rokovaní a dodržať ostatné obmedzenia uvedené vyššie.

¹⁶³ http://www.toronto.ca/calldocuments/conflict_of_interest_policy.htm, stiahnuté 20. 4. 2008.

¹⁶⁴ Osobný záujem je definovaný široko a zahŕňa aj peňažné záujmy manžela/ky, druhu/žky, syna, dcéry, otca, matky, súrodencov a iných osôb žijúcich v spoločnej domácnosti.

Podrobnejšiu úpravu povinností členov zastupiteľstva obsahujú *Pravidlá správania z roku 1999*.¹⁶⁵

Dary a iné výhody

Žiadny člen zastupiteľstva (vrátane starostu) nesmie prijať žiadnu platbu, výhodu, dar alebo osobný prospech, ktorý je priamo alebo nepriamo spojený s výkonom jeho úradných povinností, pokiaľ to nie je dovolené týmito Pravidlami správania.

Za takúto platbu, výhodu, dar alebo prospech pre člena zastupiteľstva sa bude považovať aj platba, výhoda, dar alebo prospech pre jeho druhu/žku, dieťa alebo rodiča, či člena jeho tímu.

Medzi zákonom dovolené prijatie platby, výhody, daru alebo prospechu patrí napríklad dar alebo prospech zvyčajne poskytovaný v rámci protokolárnych a spoločenských záväzkov, jedlo a nápoje skonzumované pri spoločenských udalostiach a podobne.

Ak hodnota daru alebo prospechu prekročí 300 dolárov alebo súhrnne 300 dolárov od jedného zdroja v kalendárnom roku, musí člen zastupiteľstva podať oznámenie úradu Komiséra pre bezúhonnosť (Integrity Commissioner), a to do 30 dní od prijatia takéhoto daru alebo prospechu. Formulár tohto oznámenia tvorí Prílohu 1 tejto kapitoly.

Komisár pre bezúhonnosť potom rozhodne, či si dar môže ponechať alebo vrátiť dar, resp. jeho hodnotu, ak jeho navrátenie nie je možné.

V žiadnom prípade nesmie hodnota daru alebo darov z jedného zdroja v kalendárnom roku presahovať 500 dolárov.

Používanie mestského majetku, služieb a iných prostriedkov

Člen zastupiteľstva (vrátane starostu) nesmie použiť ani dovoliť použiť mestské pozemky, zariadenia, dodávky, služby, zamestnancov alebo iné prostriedky pre činnosti iné, ako sú záležitosti mestskej správy. Taktiež nesmie získať žiadny finančný zisk z používania alebo predaja mestom vytvoreného duševného vlastníctva, počítačových programov, technických zlepšovacích návrhov alebo iných vecí spôsobilých byť patentovanými.

Práca vo volebnej kampani

Žiadny člen zastupiteľstva nesmie používať zariadenia, vybavenie, služby alebo iné prostriedky poskytované mestu (vrátane informačných spravodajov, internetových stránok prepojených cez mestskú stránku) na volebnú kampaň alebo s kampaňou spojené činnosti. Žiadny člen zastupiteľstva nesmie uskutočniť s kampaňou spojené činnosti na mestskom majetku počas pracovných hodín. Žiadny člen zastupiteľstva nesmie použiť služby osôb počas hodín, v ktorých tieto osoby dostávajú odmenu za prácu od mesta.

¹⁶⁵ http://www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf, stiahnuté 20. 4. 2008.

Nesprávne použitie vplyvu

Žiadny člen zastupiteľstva nesmie používať vplyv svojho úradu na iné účely, než na výkon svojich služobných povinností.

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA

Komunálna legislatíva nerieši otázku postzamestnaneckých obmedzení. Pravidlá správania z roku 1999 iba pomerne stručne vo svojom desiatom článku definujú obmedzenia počas výkonu funkcie smerom k budúcemu zamestnaniu. Žiadny člen zastupiteľstva nesmie dovoliť, aby jeho predpokladané budúce zamestnanie malo vplyv na výkon jeho povinností voči mestu.

3. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE – ROZHODOVACÍ MECHANIZMUS, SPÔSOB ICH KREOVANIA

V roku 2004 sa mesto Toronto stalo prvou obcou v Kanade, ktorá zriadila úrad Komiséra pre bezúhonnosť. Táto pozícia bola následne rozhodnutím mestského zastupiteľstva obsadená.¹⁶⁶

Komísar pre bezúhonnosť (Integrity Commissioner)

Komísar pre bezúhonnosť (Integrity Commissioner) je inštitúciou, ktorá sa zaoberá dodržiavaním pravidiel predchádzania konfliktu záujmov.

V zmysle článku XVI. Pravidiel správania z roku 1999 sú členovia zastupiteľstva povinní rešpektovať bezúhonnosť v zmysle Pravidiel správania a vyšetovania uskutočnené na ich základe. Poskytnutie relevantných informácií alebo sťažností nemôže byť dôvodom na postih pre sťažovateľa. Za porušenie povinností v zmysle Pravidiel správania z roku 1999 sa považuje aj obštrukcia pri činnosti Komiséra pre bezúhonnosť, napríklad zničením dokumentov alebo vymazaním elektronickej komunikácie. Sťažnosti je možné podať aj prostredníctvom formulára, ktorý je zverejnený na stránke Komiséra pre bezúhonnosť a uľahčuje týmto spôsobom kontrolu verejnosti.

Základnou povinnosťou Komiséra pre bezúhonnosť je aj poskytovať poradenstvo pri uplatňovaní Pravidiel správania z roku 1999. Spôsob vybavovania sťažností je upravený v dokumente Protokol zastupiteľstva o sťažnostiach podľa Pravidiel správania (Council Code of Conduct Complaint Protocol).¹⁶⁷

Pravidlá správania z roku 1999 okrem vyššie uvedenej úpravy odkazujú aj na konanie v zmysle Komunálneho zákona o konflikte záujmov. Uvedené konanie je odlišné od konania na mestskom zastupiteľstve. Konanie v zmysle Komunálneho zákona o konflikte záujmov iniciuje prokurátor alebo volič smerom k sudcovi Najvyššieho súdu alebo okresného súdu s otázkou, či boli porušené ustanovenia tohto zákona. Náležitosti tohto podania upravujú

¹⁶⁶ <http://wx.toronto.ca/inter/it/newsrel.nsf/9da959222128b9e885256618006646d3/6d548a055038f82e85256ed8006b1128?OpenDocument>, stiahnuté 1. 8. 2008.

¹⁶⁷ <http://www.toronto.ca/integrity/pdf/complaint-protocol.pdf>, stiahnuté 20. 4. 2008.

pravidlá súdu a musí obsahovať predovšetkým odôvodnenie, prečo by malo dochádzať k porušeniu zákona. Oznámenie musí byť doručené do 60 dní odo dňa, keď sa oznamovateľ o skutočnostiach dozvedel, najneskôr však desať rokov od predmetnej udalosti.

4. SANKCIE

Členovia zastupiteľstva sa zodpovedajú verejnosti počas štvorročného volebného obdobia. Medzi voľbami sa môžu členovia zastupiteľstva stať nespôsobilými na výkon svojej funkcie a stratiť svoje miesto v prípade trestného činu v zmysle Trestného zákona alebo nesplnenia si povinností deklarovať konflikt záujmov podľa Komunálneho zákona o konflikte záujmov.

Zastupiteľstvo môže na členov zastupiteľstva a miestnych rád uplatniť dve druhy sankcií na základe správy Komiséra pre bezúhonnosť, ak podľa jeho názoru došlo k porušeniu Pravidiel správania z roku 1999. Týmito sankciami sú:

- a) pokarhanie,
- b) strata odmeny za vykonávanie svojej funkcie za obdobie až 90 dní.

Komisár pre bezúhonnosť môže tiež odporučiť zastupiteľstvu a mestským radám uskutočniť nasledovné kroky:

- odvolanie členstva vo výbore alebo mestskej rade,
- odvolanie z predsedníctva výboru alebo mestskej rady,
- vrátenie prijatých peňazí,
- vrátenie majetku alebo zaplatenie jeho hodnoty,
- požiadať o ospravedlnenie sa zastupiteľstvu, sťažovateľovi alebo obom.

Pokiaľ ide o konanie podľa Komunálneho zákona o konflikte záujmov, kde rozhoduje súd. Potom sudca na základe dokazovania rozhodne o potrestaní člena zastupiteľstva:

- odvolaním z funkcie člena zastupiteľstva alebo mestskej rady,
- v prípade finančného zisku vrátenie získaných peňažných prostriedkov.

Súčasne môže sudca v prípadoch získania finančného profitu rozhodnúť aj o uložení pokuty alebo o odňatí slobody. Výška pokuty nemôže presiahnuť 25 000 dolárov a doba odňatia slobody obdobie dvanástich mesiacov.

Odvolačím orgánom je odvolací súd Najvyššieho súdu.

5. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

Podporné aktivity sa sústreďujú v osobe Komiséra pre bezúhonnosť. Tento úrad sa nesnaží nahrádzať pozíciu polície, resp. súdu, ale sústreďuje svoju pôsobnosť na poradenstvo, usmerňovanie verejných funkcionárov a na vydávanie správ. Príkladom takýchto aktivít je pomerne dobre vysvetlený systém práce úradu Komiséra pre bezúhonnosť, spôsobu podávania a vybavovania podnetov a tiež zverejnené odpovede a usmernenia na riešenie modelových situácií.¹⁶⁸

¹⁶⁸ <http://www.toronto.ca/integrity/sample-advice.htm>, stiahnuté 20. 4. 2008.

Kontakt s verejnou je silnou stránkou Komiséra pre bezúhonnosť. Internetová stránka jeho úradu je proobčiansky orientovaná, s dostatočným rozsahom informácií pre občana, ktorý má záujem dozvedieť sa viac o systéme kontroly alebo podať priamo sťažnosť. Zverejnené sú tiež viaceré kontaktné údaje. Internetová stránka obsahuje správy o vyšetrovaných prípadoch spolu s rozhodnutiami vo veci. Zverejňovanie takýchto informácií prispieva k posilneniu uplatňovania zákonných obmedzení, k lepšiemu pochopeniu textu a ducha zákona, ale je tiež výstrahou pred nedodržiavaním povinností.

6. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU

Začiatkom roka 2008 sa úrad Komiséra pre bezúhonnosť musel zaoberať prípadom člena zastupiteľstva Cesara Palacia pre porušenie Pravidiel správania z roku 1999. Podstatou sťažnosti bolo získanie prospechu v rozpore s článkom II. Pravidiel správania z roku 1999. Člen zastupiteľstva Cesar Palacio si prenajal od Police Community Partnership – Division 12 kancelárske priestory pre svoj volebný obvod za cenu nižšiu ako bola trhová cena.¹⁶⁹

K porušeniu Pravidiel správania došlo predovšetkým z dôvodu, že člen zastupiteľstva Cesar Palacio bola aj riaditeľom spoločností, z ktorej si kanceláriu prenajal a ručil za pôžičku na túto kanceláriu. Na druhej strane však nebolo preukázané, že člen zastupiteľstva využil situáciu na svoj osobný finančný prospech.

Komisár pre bezúhonnosť vzhľadom na okolnosti prípadu odporúčal zastupiteľstvu konštatovať porušenie Pravidiel správania bez uloženia sankcie, a to z dôvodu „chybného rozhodnutia spraveného v dobrej viere“ zo strany člena zastupiteľstva. Rozhodnutie a detaily prípadu sú dostupné na internetovej stránke Komiséra pre bezúhonnosť.¹⁷⁰

7. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Sprísnenie pravidiel pre používanie obecného majetku na volebné účely

Doterajšia skúsenosť potvrdzuje, že dochádza často zo strany úradujúcich poslancov, starostov a primátorov k používaniu majetku obce alebo mestá na volebné účely. V období tesne predchádzajúcom voľbami ide aj o využívanie personálnych kapacít, pričom tieto výdavky platia všetci občania. Najzreteľnejším príkladom je využívanie miestnych médií – časopisov, rozhlasu, ale aj televízie úradujúcimi starostami. Aj takéto konanie je podľa Pravidiel správania z roku 1999 v meste Toronto sankcionované.

Prevenia musí predchádzať represii

Záujem verejnosti je mať fungujúcu verejnú správu a iba v prípade zlyhania jednotlivca vyžaduje verejnú jeho potrebanie. Tento cieľ sa jednoduchšie zabezpečí prostredníctvom možnosti konzultovať a získavať záväzné stanoviská. Takýto mechanizmus však vyžaduje adekvátne personálne zloženie príslušného orgánu a vytvorenie nezávislého postavenia tohto úradu.

¹⁶⁹ <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2008/cc/bgrd/cc16.2.pdf>, stiahnuté 20. 4. 2008.

¹⁷⁰ <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2008/cc/bgrd/cc16.2.pdf>, stiahnuté 1. 8. 2008.

Dôraz na účel zákona

Dôraz iba na textovú stránku zákonných povinností nikdy nezabezpečí fungujúci systém ochrany verejného záujmu. Požiadavka na neustále zmeny zákona s cieľom jeho doplnenia a vylepšenia je iba spôsobom, ako sa vyhnúť jeho skutočnému uplatňovaniu. Ako nevyhnutnou sa opätovne ukazuje požiadavka na vytvorenie nezávislého orgánu s potrebným materiálnym a personálnym zabezpečením.

Možnosť začatia súdneho konania aj voličmi

V prípadoch porušenia Komunálneho zákona o konflikte záujmov sa môžu na súd obrátiť aj voliči. Ochrana politika je zabezpečená nezávislosťou súdu, ale na druhej strane má volič priamo možnosť iniciovať konanie voči členovi zastupiteľstva.

Príloha 1

Gifts and Benefits Report Form

(Authority: Part IV of *Consolidated Code of Conduct for Members of Council*, as approved by City Council at its meetings of September 25, 26 and 27, 2006, and February 5, 6, 7, and 8, 2007, and in force on February 8, 2007.)

Part IV requires Members of Council and Local Boards (restricted definition) and some other appointees to City Agencies, Boards and Commissions to file with the Integrity Commissioner a written report on most categories of permissible gifts or benefits with a value of \$300 or more connected directly or indirectly with performance of their duties (Summary attached). Any gift and benefit records so filed will be made available to the public.

This covers not just single gifts and benefits but the sum of multiple gifts and benefits from a single source during a calendar year. It applies not just to gifts and benefits to a Member personally but also gifts and benefits to a Member's spouse, child or parent, or staff member.

Office Held:

Member of Council

Member of Local Board (restricted definition) Name of Board: _____

Member of Other Agency, Board, Commission or Body Name of ABC: _____

(where applicable) _____

Single or Multiple Gift or Benefit:

single gift or benefit with a value of \$300 or more

multiple gifts and benefits received from a single source in a calendar year with a value of \$300 or more

Precise nature of Gift or Benefit:

Source (donor or sender):

Recipient of Gift and/or Benefit: Self Another

Date received:

Circumstances under which received:

Estimated value:

Intended use (where relevant):

Indicate whether any gift will be left with the City:

Name of Member (please print) Member's signature Date

The personal information on this form is collected under the authority of the *City of Toronto Act, 2006*, ss. 157 and 159, and By-Law Nos. 154-2007 and 1076-2006. The information is used to ensure compliance with the Consolidated Code of Conduct for Members of Council. Questions about this collection can be directed to: Integrity Commissioner, City Hall, West Tower, 15th Floor, 100 Queen Street West, Toronto, ON M5H 2N2 or at telephone: 416-397-7770.

Please return the completed form to David Mullan, Integrity Commissioner, 15th Floor, West Tower, City Hall. Add additional pages as required

Príloha 2

Code of Conduct Complaint Protocol s. 1(4) Formal Complaint Procedure

Please note that signing a false affidavit may expose you to prosecution under Sections 131 and 132 or 134 of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, and also to civil liability for defamation.

Affidavit

AFFIDAVIT OF _____ [full name]

I, _____ [full name], of the [City, Town, etc of] _____ [municipality of residence] in the Province of Ontario

MAKE OATH AND SAY [or *AFFIRM*]:

1. I have personal knowledge of the facts as set out in this affidavit, because _____

_____ [insert reasons e.g. *I work for . . . I attended the meeting at which . . . etc.*].

2. I have reasonable and probable grounds to believe that a member of Toronto City Council,

_____ [specify name of member], has contravened section(s) _____ [specify section(s)] of the Code of Conduct for Members of Council (the “Code of Conduct”). The particulars of which are as follows:

[Set out the statements of fact in consecutively numbered paragraphs in the space below, with each paragraph being confined as far as possible to a particular statement of fact. If you require more space, please use the attached Schedule A form and check the appropriate box below. If you wish to include exhibits to support this complaint, please refer to the exhibits as Exhibit A, B, etc. and attach them to this affidavit.]

Please see the attached Schedule A ()

This is Schedule A referred to in the affidavit of _____ [full name]
Sworn [or Affirmed] before me on this _____ day
of _____, _____.

A Commissioner for taking affidavits, etc.

LITERATÚRA

Komisár pre bezúhonnosť (Integrity Commissioner). <http://www.toronto.ca/integrity/index.htm>

Komunálny zákon o konflikte záujmov (Municipal Conflict of Interest Act, R.S.O. 1990, c. M. 50). http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Cdn_Governments/Provinces/Nova_Scotia/Municipal_COI_Act.PDF

Politika konfliktu záujmov (Conflict of Interest Policy). http://www.toronto.ca/calldocuments/conflict_of_interest_policy.htm

Poradenstvo v príkladoch. <http://www.toronto.ca/integrity/sample-advice.htm>

Pravidlá správania z roku 1999 (Code of conduct for members of council and local boards (restricted definition) city of Toronto). http://www.toronto.ca/city_council/pdf/members_code_conduct.pdf

Protokol zastupiteľstva o sťažnostiach podľa Pravidiel správania (Council Code of Conduct Complaint Protocol). <http://www.toronto.ca/integrity/pdf/complaint-protocol.pdf>

Správa Komiséra pre bezúhonnosť k prípadu zastupiteľa Palacia. <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2008/cc/bgrd/cc16.2.pdf>

Prípadová štúdia 8

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY V MESTE NEW YORK CITY, USA

Pavel Nechala

V nasledujúcom texte poskytujeme popis základných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov v meste New York City na komunálnej úrovni. Budeme sa zaoberať nasledujúcimi otázkami:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Najdôležitejšími právnymi predpismi pre reguláciu tejto oblasti na mestskej úrovni v New York City sú nasledovné dokumenty:¹⁷¹

- kapitola 68 Mestskej charty (tzv. Modrá kniha) z decembra 2006 (Conflicts of Interest Chapter 68 of the New York City Charter),¹⁷²
- pravidlá rady (tzv. Červená kniha) z marca 2007 (Rules of The Board),¹⁷³
- majetkové priznania – časť 12-110 Správneho poriadku (tzv. Zelená kniha) z marca 2007 (Financial Disclosure Section 12-110 of The New York City Administrative Code).¹⁷⁴

Modrá kniha určuje základný výpočet pravidiel na podporenie dôvery verejnosti vo výkonnú moc. Modrá kniha sa vzťahuje na všetkých platených mestských úradníkov, zamestnancov a predstaviteľov bez ohľadu na mzdu a postavenie, či už na plný úväzok, čiastočný alebo úhradou denných nákladov. Niektoré ustanovenia sa vzťahujú na osoby, ktoré síce nie sú platené, ale zohrávajú dôležitú úlohu pri správe vecí verejných ako členovia mestských rád. Modrá kniha súčasne kreuje Radu pre konflikt záujmov (Conflict of Interest Board) a určuje jej základné právomoci a povinnosti.

Červená kniha je manuálom pre činnosť Rady pre konflikt záujmov. Obsahuje predovšetkým definície základných situácií, pri ktorých dochádza ku konfliktu záujmov (napríklad prijímanie darov, podiely v obchodných spoločnostiach, správa cudzieho majetku).

Zelená kniha upravuje povinnosti volených predstaviteľov, vedúcich agentúr a ich zástupcov a asistentov, platených členov mestských rád a komisií, zamestnancov zodpovedných za zmluvné vzťahy, predstaviteľov miestnych politických strán a kandidátov vo voľbách. Základnú

¹⁷¹ http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/publications/the_basics_dir.shtml, stiahnuté 12. 3. 2008.

¹⁷² http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/bluebook_1-07_final.pdf, stiahnuté 12. 3. 2008.

¹⁷³ http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/rules_1_07_final.pdf, stiahnuté 12. 3. 2008.

¹⁷⁴ http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/Local_Law_14.pdf, stiahnuté 12. 3. 2008.

povinnosť, ktorú títo predstavitelia zo Zelenej knihy majú, je predkladanie majetkového priznania raz ročne.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

V nasledovnom texte uvádzame príklady niektorých povinností a obmedzení, ktoré sa vzťahujú na verejných funkcionárov predovšetkým v zmysle Modrej knihy.

Podiel v obchodných spoločnostiach

Verejný funkcionár nesmie mať vlastnícky podiel alebo funkciu v spoločnosti, ktorá obchoduje s mestom. Definícia vlastníckeho podielu v spoločnosti je pomerne široká a vzťahuje sa aj na druha/žku verejného funkcionára, obyvateľa spoločnej domácnosti a neosamostatnené deti, ak tento podiel predstavuje päť percent v spoločnosti alebo investíciu 25 000 dolárov, alebo aj podiel päť percent alebo 25 000 dolárov na dlhu spoločnosti (v pozícii veriteľa) alebo tiež menší podiel oprávňujúci na riadenie spoločnosti.

V prípade, ak sa verejný funkcionár dostane do situácie, ktorá je zákonom predvídaná a zakázaná, je povinný do 10 dní:

- a) zbaviť sa vlastníckeho podielu, alebo
- b) oznámiť toto vlastníctvo Rade pre konflikt záujmov a podriaďiť sa jej rozhodnutiu.

V prípade, ak má verejný funkcionár podiel v spoločnosti, ktorá nepodlieha zákazu podľa zákona, vznikajú mu viaceré povinnosti pri oznamovaní nakladania s týmto podielom.

Obchodné aktivity

Verejný funkcionár sa nesmie zúčastňovať obchodných činností, transakcií alebo zamestnania, alebo mať finančný alebo iný záujem, priamy alebo nepriamy, ak je takýto výkon činností v rozpore so správnym výkonom jeho povinností.

Zakázané je taktiež využívanie alebo pokus o využívanie svojej pozície ako verejného funkcionára na získanie finančného zisku, zmluvy, licencie, privilégia alebo inej osobnej alebo súkromnej výhody, priamo alebo nepriamo, pre verejného funkcionára alebo osoby s ním spojené.

Zákaz konania voči mestu

Verejný funkcionár nesmie vystupovať ako obhajca alebo poradca proti záujmom mesta v súdnom konaní, kde je jednou zo strán mesto. Taktiež nesmie verejný funkcionár vystupovať v inom konaní, ak v tomto konaní plnil úlohy v rámci svojich služobných povinností. Zákaz konkurencie sa vzťahuje aj na obhajovanie vlastných súkromných záujmov proti mestským inštitúciám alebo vystupovania v pozícii plateného experta v súkromných sporoch proti mestu.

Prijímanie darov

Výška hodnotného daru je definovaná v Červenej knihe.¹⁷⁵ Hodnotný dar je akýkoľvek dar verejnému zamestnancovi v hodnote 50 dolárov a viac vo forme peňazí, služby, úveru, cestovania, zábavy, pohostenia, veci alebo sľubu, alebo v akejkoľvek inej forme. Dva a viac darov verejnému funkcionárovi sa považujú za jeden dar, ak boli darované počas dvanástich mesiacov tou istou osobou alebo osobami, ktoré sú k nej v príbuzenskom vzťahu alebo s ňou žijú v spoločnej domácnosti, alebo ide o predstaviteľov tej istej obchodnej spoločnosti.

Verejný funkcionár nesmie prijať hodnotný dar od spoločnosti, ktorá je v obchodnom kontakte s mestom, alebo zamýšľa do takéhoto vzťahu s mestom vstúpiť. Zákaz sa nevzťahuje na dary pri rodinných alebo spoločenských príležitostiach.

Právna úprava prijímania darov je veľmi detailná a samostatne rieši napríklad aj poskytovanie jedla a nápojov, krytie cestovných nákladov, využívanie kancelárie na súkromné účely, účasť na vzdelávacích programoch atď.

Úprave prijímania darov sa v legislatíve mesta New York venuje veľká pozornosť. Červená kniha obsahuje vo svojej prílohe aj príkladný výpočet iných predpisov, ktoré by sa mohli vzťahovať na dary.

Oznámenie záujmu

V prípade, ak sa verejný funkcionár priamo alebo nepriamo angažuje a vystupuje v prospech nejakej legislatívnej zmeny na úrovni mesta, potom je povinný oznámiť svoj finančný alebo iný osobný záujem.

„Slepá správa“ majetku (Blind Trust)

Modrá kniha a Červená kniha rozsiahlo definujú inštitút tzv. „slepej správy“ majetku slúžiaceho na podnikanie. Zákonom sú stanovené základne podmienky dohody o správe medzi vlastníkom a správcom:

- správca v rámci výkonu oprávnenia a rozhodovania o riadení a kontrole majetku nemôže konzultovať alebo upozorňovať zainteresovanú stranu;
- daňové priznanie musí byť pripravené správcom alebo ním poverenou osobou a informácie s tým súvisiace nesmú byť zverejnené zainteresovanej strane;
- zainteresovaná strana nedostane žiadnu správu o držbách a zdrojoch príjmov zo správy majetku, okrem pravidelných správ s ohľadom na celkovú trhovú hodnotu predmetu správy alebo čistého príjmu alebo straty;
- nesmie byť žiadna komunikácia, priama alebo nepriama, medzi správcom a zainteresovanou stranou vo veci správy okrem písomnej komunikácie. Písomná komunikácia však musí byť limitovaná na všeobecné finančné záujmy a potreby zainteresovanej strany;
- zainteresovaná strana sa nesmie uchádzať o získanie a musí uskutočniť vhodné opatrenie na vyhnutie sa získaniu informácií o držbe a zdrojoch príjmov z predmetu správy, vrátane získania kópie podaného daňového priznania alebo informácií s tým spojených, okrem

¹⁷⁵ http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/rules_1_07_final.pdf, stiahnuté 12. 3. 2008.

informácií potrebných pre zainteresovanú stranu na skompletizovanie osobného daňového priznania.

Za zainteresovanou stranou sa pritom nechápe iba verejný funkcionár, ale aj jeho druh/žka, obyvateľ spoločnej domácnosti a dieťa v spoločnej domácnosti.

Uzavretie zmluvy o správe obsahujúce vyhlásenie o dodržaní všetkých zákonných požiadaviek, ako aj ukončenie takejto správy sa oznamuje Rade pre konflikt záujmov v lehote 30 dní.

Majetkové priznania (Financial Disclosure)

Verejní funkcionári predkladajú majetkové priznania Rade pre konflikt záujmov. V súčasnosti má túto povinnosť približne 8 000 volených verejných funkcionárov a zamestnancov mesta. Majetkové priznania sa týkajú aj finančných pomerov manžela/ky, druhu/žky a nezaopatrených detí.

Majetkové priznania sa pravidelne predkladajú každoročne 1. mája, pričom na volených predstaviteľov samosprávy sa viažu aj ďalšie termíny. Majetkové priznania sú verejne dostupné, pričom ich majiteľ je informovaný o žiadosti o sprístupnenie jeho majetkového priznania. Čas uchovania majetkových priznaní je šesť rokov.

Majetkové priznania sa od 1. januára 2006 vyplňajú elektronicky, čím sa odstraňuje následná zložitá administrácia.¹⁷⁶

Všeobecne majetkové priznania obsahujú informácie za predchádzajúci kalendárny rok. Verejní funkcionári sú povinní uvádzať základné informácie o ich majetku a záväzkoch, aby verejnosť a Rada pre konflikt záujmov vedela, kde spočíva ich potencionálny konflikt záujmov.

Majetkové priznania obsahujú predovšetkým nasledovné údaje:

- príjmy z mesta a iných zdrojov za predchádzajúce obdobie;
- zamestnania a obchodné činnosti, regulované profesie, zastávané funkcie;
- vyplácanie dôchodku;
- úhradu výdavkov;
- prijaté dary;
- postúpenie príjmov;
- zmluvy s predchádzajúcim a budúcim zamestnávateľom;
- záujmy v kontraktach s vládou;
- záujmy v správach majetku, budovách alebo iné záujmy s finančným prospechom;
- investície v podnikaní;
- investície v cenných papieroch a nehnuteľnostiach;
- výška dlžnej sumy z pozície dlžníka, prípadne veriteľa.¹⁷⁷

¹⁷⁶ http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/efd/efd_user_doc_contents.shtml, stiahnuté 12. 3. 2008.

¹⁷⁷ http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/mono/web_mono_fd.pdf, stiahnuté 12. 3. 2008.

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA

Postzamestnanecké obmedzenia tvoria samostatnú časť v rámci Modrej knihy. Povinnosti, ktoré verejným funkcionárom nariaďujú, môžeme rozdeliť do dvoch kategórií:

- a) počas výkonu funkcie,
- b) po odchode z verejnej funkcie.

Verejný funkcionár nesmie žiadať, vyjednávať alebo akceptovať žiadnu pracovnú pozíciu:

- a) z ktorej by bol v zmysle tohto zákona po odchode z verejnej funkcie diskvalifikovaný,
- b) od osoby alebo firmy, ktorá je zapojená v jednotlivých záležitostiach s mestom, pokiaľ verejný funkcionár koná v tejto veci v mene mesta.

Toto obmedzenie sa však nevzťahuje na pracovné pozície v komunálnej alebo štátnej sfére.

Zakazuje sa tiež jeden rok po odchode z verejnej funkcie rokovať pred mestskou organizáciou, v ktorej pôsobil. Ide o stanovenie tzv. „ochladzovacej“ doby určenej na spretrhanie väzieb, ktoré by mohli znamenať uprednostnenie alebo nerovnaký prístup k stránke v konaní. Sprísnené pravidlá sú určené pre kategóriu volených predstaviteľov a členov manažmentu, pre ktorých platí jednoročný zákaz na všetky organizácie v rámci odboru, kde pôsobili.

Zákaz bez ohľadu na čas, ktorý uplynul od ukončenia verejnej funkcie, sa vzťahuje na všetky konania, či už ide o platenú alebo neplatenú účasť, v ktorých verejný funkcionár osobne a podstatne konal vo forme rozhodnutia, súhlasu, odporúčania, vyšetrovania alebo podobnej činnosti.

Žiadny verejný funkcionár nesmie po odchode z verejnej funkcie zverejniť dôverné informácie získané počas výkonu funkcie. Obmedzenie sa nevzťahuje na informácie o nehospodárnom nakladaní, o konflikte záujmov, korupcii alebo trestnej činnosti.

Z dôvodu odstránenia tvrdosti zákonnej úpravy je možné získať súhlas s rokovaním o pracovnej pozícii, ktoré by bolo inak zakázané, ak tak uskutoční verejný funkcionár písomne a svojmu nariadenému. Rozhodnutie je prístupné verejnosti.

3. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE – ROZHODOVACÍ MECHANIZMUS, SPÔSOB ICH KREOVANIA

Kľúčovú úlohu pri uplatňovaní regulácie konfliktu záujmov v meste New York zohrávajú dve inštitúcie – Rada pre konflikt záujmov a Výbor pre normy a etiku.

Rada pre konflikt záujmov

Rada pre konflikt záujmov je nezávislá organizácia mesta, ktorá je poverená výkladom a uplatňovaním zákonov, regulujúcich konflikt záujmov a súvisiace oblasti.¹⁷⁸

¹⁷⁸ *Conflicts of Interest Law*, found in Chapter 68 of the New York City Charter, the City's Financial Disclosure Law, set forth in section 12-110 of the New York City Administrative Code, and the Lobbyist Gift Law, found in sections 3-224 through 3-228 of the Administrative Code.

Rada pre konflikt záujmov má piatich členov, ktorých menuje s odporúčaním a súhlasom zastupiteľstva starosta. Starosta určuje jej predsedu. Členovia Rady pre konflikt záujmov by mali spĺňať prísne etické kritéria a sú volení na šesť rokov, pričom opätovná voľba je možná iba raz. Za výkon tejto činnosti dostávajú iba náhradu denných nákladov. Odvolanie členov je možné zo strany starostu v prípadoch podstatného neplnenia si povinností, zneužitia úradnej moci, neschopnosti vykonávať funkciu alebo porušenia tohto zákona. Člen Rady pre konflikt záujmov musí byť na možnosť odvolania upozornený a dostať priestor na vyjadrenie.

Rada pre konflikt záujmov sa stretáva minimálne raz mesačne a v iných časoch, keď to predsedajúci považuje za potrebné. Uznášašiaschopná je v prípade účasti dvoch členov. Kvórum na prijatie platného uznesenia sú dva hlasy. Rada pre konflikt záujmov má pre svoju činnosť k dispozícii administratívny personál.

Činnosť Rady pre konflikt záujmov sa sústreďuje do niekoľkých základných oblastí:

- interpretácia ustanovení relevantnej legislatívy;
- informovanie a asistencia verejným funkcionárom pri porozumení ustanovení o konflikte záujmov, vrátane vytvárania vzdelávacích materiálov, interpretačných pravidiel a vzdelávacích programov;
- tréning jednotlivcov, ktorí sa stanú verejnými funkcionármi;
- poradenská činnosť vo forme záväzných rozhodnutí pre verejných funkcionárov;
- administrácia finančných oznámení predkladaných verejnými funkcionármi;
- vybavovanie sťažností;
- vedenie vyšetrovania vo veciach patriacich pod jej právomoc;
- vedenie vypočutia obvineného verejného funkcionára, ktoré však nie je verejné;
- vypracovanie ročnej správy pre starostu a zastupiteľstvo;
- odporúčania pre zmenu a doplnenie relevantnej legislatívy.

Výbor pre normy a etiku

Na úrovni zastupiteľstva funguje Výbor pre normy a etiku,¹⁷⁹ ktorý kontroluje činnosť členov zastupiteľstva.

4. SANKCIE

Sankcie v zmysle príslušných právnych predpisov sú pomerne prísne a zachádzajú až do trestnoprávnej roviny.

Rada pre konflikt záujmov udeľuje sankcie vždy po konzultácii s vedúcim príslušnej organizácie, resp. starostom. V závislosti od osoby, ktorá je sankcionovaná a od príslušných zákonných ustanovení sa vydávajú nasledovné sankcie:

- a) zrušenie transakcie,
- b) uloženie finančnej pokuty do 10 000 dolárov,
- c) odvolanie z funkcie,
- d) diskvalifikovanie z verejných funkcií,
- e) sankcie v trestnom konaní, vrátane trestu odňatia slobody na jeden rok.

¹⁷⁹ <http://council.nyc.gov/html/committees/ethics.shtml>, stiahnuté 12. 3. 2008.

5. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

Podporné aktivity zohrávajú rozhodujúcu úlohu pri uplatňovaní regulácie konfliktu záujmov v meste New York.

Tréningy pre verejných funkcionárov

Podobne ako v iných krajinách aj mesto New York kladie dôraz na prevenciu pred represiou. Najlepšou prevenciou je dokonalé poznanie práv a povinností. Tento cieľ sa snaží zabezpečiť Rada pre konflikt záujmov prostredníctvom rôznych tréningov. Medzi inovatívne formy vzdelávania určite patrí možnosť absolvovať on-line kvíz¹⁸⁰ alebo pozrieť si edukatívne video.

Podpora oznamovania konfliktu záujmov verejných funkcionárov

Mesto New York vytvorilo niekoľko spôsobov, ako možno oznámiť informácie o porušení povinností predchádzať konfliktu záujmov:

- zavolať alebo napísať Rade pre konflikt záujmov,¹⁸¹
- zavolať na vyšetrovacie oddelenie, a to 24 hodín denne,¹⁸²
- zavolať inšpektorovi na vlastnom oddelení.¹⁸³

Vydávanie interpretačných dokumentov

Rada pre konflikt záujmov vydáva viaceré publikácie zamerané na interpretáciu jednotlivých ustanovení regulujúcich konflikt záujmov. Publikácie sú dostupné aj prostredníctvom internetu.¹⁸⁴ Pomerne rozsiahla je aj medzinárodná spolupráca a návštevy z cudzích štátov.

6. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU¹⁸⁵

Rada pre konflikt záujmov pokutovala bývalého zamestnanca mesta na pozícii Resident Engineer of the Department of Citywide Administrative Services pokutou vo výške 3 000 dolárov za platené konzultačné práce pre súkromnú spoločnosť na tom istom mestskom projekte, na ktorom pracoval ako technik v pozícii zamestnanca mesta. Zamestnanec bol súčasťou vedenia projektu obnovy budovy Mannhatanského trestného súdu a následne prešiel k súkromnej spoločnosti, kde pracoval na tom istom projekte. Rada pre konflikt záujmov ho tiež sankcionovala stodolárovou pokutou za nepredloženie majetkového priznania v predpísanom čase. Tento prípad bol prvým prípadom uplatnenia doživotného zákazu na vystupovanie v tom istom projekte na dvoch stranách ako zamestnanec mesta a následne ako zamestnanec súkromnej spoločnosti.¹⁸⁶

¹⁸⁰ <http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/quiz/quiz01.shtml>, stiahnuté 22. 4. 2008.

¹⁸¹ *Call or write the Conflicts of Interest Board*, 2 Lafayette Street, Suite 1010, NY, NY, 10007, (212) 442-1400.

¹⁸² *Call the Department of Investigation*, 24 hours a day, at (212) 825-5959.

¹⁸³ Kontaktné údaje dostupné na http://www.nyc.gov/html/doi/html/ig_office.html.

¹⁸⁴ <http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/publications/index.shtml>

¹⁸⁵ <http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/visitors1.pdf>, stiahnuté 22. 4. 2008.

¹⁸⁶ *COIB v. Fodera*, COIB Case No. 96-404 (1998).

7. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Mesto New York je svojím prístupom riešenia problematiky konfliktu záujmov príkladom, z ktorého čerpajú viaceré štáty a mestá. Umožňuje totiž odborné návštevy zahraničných delegácií za účelom spoznania ich systému. Viaceré inštitúty a riešenia by našli uplatnenie aj v Slovenskej republike.

Detailná úprava prijímania darov

Hoci slovenská legislatíva túto otázku rieši, nie je ani odbornej verejnosti zrejmé, kde sú presné hranice pre akceptovateľné pozvanie, a kde už ide o porušenie zákona. Právna úprava prijímania darov v meste New York je veľmi detailná a samostatne rieši napríklad aj poskytovanie jedla a nápojov, krytie cestovných nákladov, využívanie kancelárie na súkromné účely, účasť na vzdelávacích programoch atď. Aj na úrovni slovenských miest, ale aj na celoštátnej úrovni sme svedkami pozvaní na rôzne kongresy, športové podujatia, výstavy, obedy a podobne. Dokonca aj vypuklé prípady používania mobilných telefónov alebo motorových vozidiel volenými predstaviteľmi ostávajú bez potrestania. Uvedená oblasť si vyžaduje výrazné prepracovanie a usmernenie.

„Slepá správa“ majetku (Blind Trust)

Vstup podnikateľa do politiky prirodzene vyvoláva otázku, ako oddeliť jeho podnikateľské aktivity od výkonu verejnej funkcie. Doterajšie riešenia¹⁸⁷ sa v praxi neosvedčili. Fiktívne prevedenie vlastníctva podnikateľského majetku na tretiu osobu je iba spôsobom, ako sa dostať spod pôsobnosti právnej regulácie, avšak v žiadnom prípade nerieši problém potenciálneho konfliktu záujmov verejného funkcionára. Riešenie uplatňované vo viacerých západných demokraciách spočíva v prevedení a prísnej kontrole správy podnikateľského majetku na tretiu osobu.

Podávanie majetkových priznaní elektronicky

Personál Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií v Národnej rade Slovenskej republiky každoročne zápasí s administratívnymi prekážkami pri zvládnutí evidencie majetkových priznaní verejných funkcionárov. Majetkové priznania v meste New York sa od 1. januára 2006 vyplňajú elektronicky, čím sa odstraňuje následná zložitá administrácia.¹⁸⁸

Prevenia musí predchádzať represii

Záujem verejnosti je mať fungujúcu verejnú správu a iba v prípade zlyhania jednotlivca vyžaduje verejnosť jeho potrestanie. Tento cieľ sa jednoduchšie zabezpečí prostredníctvom možností konzultovať a získavať záväzné stanoviská. Takýto mechanizmus však vyžaduje adekvátne personálne zloženie príslušného orgánu a vytvorenie nezávislého postavenia tohto úradu.

¹⁸⁷ Napríklad bývalý minister hospodárstva SR Pavol Rusko previedol podnikateľský majetok na priateľa, ktorý mu ho previedol po odchode z funkcie späť.

¹⁸⁸ http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/efd/efd_user_doc_contents.shtml, stiahnuté 12. 3. 2008.

Príloha 1

Modelové majetkové priznanie

MODEL ANNUAL DISCLOSURE FORM

[COUNTY, CITY, TOWN, OR VILLAGE] OF _____
ANNUAL DISCLOSURE STATEMENT
FOR CALENDAR YEAR 2007

Last Name First Name Initial
Title Department or Agency
Work Address Work Phone No.

If the answer to any of the following questions is “none,” please so state. Attach additional pages if necessary.

1. **Outside Employers and Businesses.** List the name of every employer or business, other than the [municipality], from which you received more than \$1,000 for services performed or for goods sold or produced, or of which you were a paid member, officer, director, or employee during the year 2007. Do not list individual customers or clients of the business. Do not list businesses in which you were an investor only (they are listed in Question 2 below). Identify the nature of the business and the type of business, such as a partnership, corporation, or sole proprietorship, and list your relationship(s) to the employer or business (*i.e.*, owner, partner, officer, director, member, employee, and/or shareholder). Provide the same information for your relatives. “Relative” means your spouse, registered domestic partner, child, stepchild, brother, sister, parent, stepparent, any person you claimed as a dependent on your latest income tax return, and their spouses or registered domestic partners.¹

Name of Family Member to You	Relationship to Business	Name of Employer or Business	Nature of Business	Type of Relationship to Business
------------------------------	--------------------------	------------------------------	--------------------	----------------------------------

[E.g.: John Smith Self TechIM Computers Corp. Pres./ Shareholder]

[E.g.: Rose Smith Wife Monument Realty Real Estate Partnership Employee]

¹ “Relative” should be defined to include only those relatives whom, under the ethics code, an official may not take an action to benefit.

2. **Investments.** List the name of any entity in which you have an investment of at least 5% of the stock or debt of the entity or \$10,000,² whichever is less. Do not list any entity listed in response to Question 1 above. Identify the nature of the business and the type of business (*e.g.*, corporation). Provide the same information for your spouse or registered domestic partner and any of your children who are under age 18.

Name of Family Relationship Name of Nature of Type of Member to You Entity Business Business

[E.g.: John Smith Self Verizon Communications Corp.]

3. **Real Estate.** List the address of each piece of real estate that you or your relatives, as defined in Question 1, own or rent, in whole or in part, or otherwise have a financial interest in. List only real estate that is located in the [municipality] and the [contiguous municipalities]. For residential property, list as the address only the city or village (or, if none, the town) in which the property is located.

Name of Family Address of Real Type of Member Relationship to You Estate Interest__

[E.g.: Robert Smith Father 2 Main St., Teatown Hold mortgage]

² The amount should equal the threshold for a conflict of interest under the municipal ethics law. If an official does not violate the ethics law by acting to benefit a company in which he or she has an investment of less than \$10,000 or 5%, then disclosure of that interest should not be required.

4. **Gifts.** List each gift that you or your spouse or registered domestic partner received worth \$10³ or more during the year 2007, except gifts from relatives, as defined in Question 1. A “gift” means anything of value for which you or your spouse or registered domestic partner paid nothing or paid less than the fair market value and may be in the form of money, services, reduced interest on a loan, travel, travel reimbursements, tickets, entertainment, hospitality, or in any other form. Separate gifts from the same or affiliated donors during the year must be added together for purposes of the \$10 rule. You do not need to list a gift if you know that the donor has had no business dealings with the [municipality] during the previous 24 months and contemplates no business dealings with the [municipality] during the next 24 months.

Relationship Recipient of Gift Donor of Gift to Donor Nature of Gift

[E.g.: John Smith Acme Corp. Former employer Free trip to Las Vegas]

5. **Political Contributions.** List each person or firm that made to you or your campaign committee, within the previous 24 months, financial contributions, in money, goods, or services, totaling \$1,000⁴ or more to assist in your election to public office.

Name of Contributor _____

[E.g.: Alfred Jones]

³ The amount should equal the threshold for prohibited gifts under the municipal ethics law but not more than \$75 (see Gen. Mun. Law § 805-a(1)(a)).

⁴ The amount should equal the threshold for a conflict of interest under the municipal ethics law. If an official does not violate the ethics law by acting to benefit a person who donated \$500 to the official's campaign, then disclosure of that contribution should not be required on the annual disclosure statement.

6. **Relatives in [Municipality's] Service.** List each relative, as defined in Question 1, who is an officer or employee of the [municipality], whether paid or unpaid, including the relative's name, relationship to you, title, and department.

Name of Family Relationship

Member to You Title Department _____

[E.g.: Alex Jones Sister's husband Code Enf. Officer Building]

7. **Volunteer Positions.** List each volunteer office or position that you hold with any not-for-profit organization. Do not list entities of which you were a member only or for which you volunteered only in a non-policy-making, non-administrative capacity, such as a Little League coach. Provide the same information for your spouse or registered domestic partner.

You or Spouse/RDP Name of Entity Position Nature of Business

[E.g.: Spouse Shepherd's Food Panty. Bd. of Directors member Distributes free food]

8. **Money You Owe** [Elected Officials and Policymakers Only]. List each person or firm to which you or your spouse or your registered domestic partner owes \$1,000⁵ or more. Do not list money owed to relatives, as defined in Question 1. Do not list credit card debts unless you have owed the money for at least 60 days.

Debtor Creditor Type of Obligation

[E.g.: John & Rose Smith Chase Bank Mortgage loan]

9. **Money Owed to You** [Elected Officials and Policymakers Only]. List each person or firm that owes you or your spouse or your registered domestic partner \$1,000⁶ or more. Do not list money owed by relatives, as defined in Question 1.

Creditor Debtor Type of Obligation

[E.g.: John Smith Alexis Doe Personal loan]

I certify that all of the above information is true to the best of my knowledge and that, within the past two weeks, I have read the two-page ethics guide attached to this form.

Signed: _____

Date Signed: _____

⁵ The amount should be equal to the amount that would constitute a financial relationship between the official and the creditor, thus prohibiting the official from taking an official action that might benefit that creditor.

⁶ The amount should be equal to the amount that would constitute a financial relationship between the official and the debtor, thus prohibiting the official from taking an official action that might benefit that debtor.

[Training: Website Ethics Link: FD Model Form March 2007]

LITERATÚRA

Basis, Structure, and Administration of Conflicts of Interest (Government Ethics) Laws and Annual Financial Disclosure (Asset Declaration) Laws. Marec 2007. <http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/visitors1.pdf>

– *Hlava 68 Mestskej charty (tzv. Modrá kniha) z decembra 2006.* http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/bluebook_1-07_final.pdf

– *Majetkové priznania – časť 12-110 Správneho poriadku (tzv. Zelená kniha) z marca 2007.* http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/Local_Law_14.pdf

- *Pravidlá rady (tzv. Červená kniha) z marca 2007.* http://www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf2/rules_1_07_final.pdf
- *Rada pre konflikt záujmov.* <http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/home/home.shtml>
- *Výbor pre normy a etiku.* <http://council.nyc.gov/html/committees/ethics.shtml>

Prípadová štúdia 9

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY V ESTÓNSKEJ REPUBLIKE

Pavel Nechala – Eliška Mančíková

V nasledujúcom texte poskytujeme popis základných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov v Estónskej republike. Budeme sa zaoberať nasledujúcimi otázkami:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

Najdôležitejšími právnymi predpismi pre reguláciu tejto oblasti na úrovni verejných funkcionárov v Estónsku sú nasledovné dokumenty:

- Protikorupčný zákon (Anti-corruption Act) z februára 1999,¹⁸⁹
- Zákon o verejnej službe (Public Service Act) z januára 1996,¹⁹⁰
- Etický kódex pre verejnú službu z februára 1999 (Public Service Code of Ethics), ktorý je prílohou Zákona o verejnej službe.¹⁹¹

Protikorupčný zákon je kľúčovým pre reguláciu v oblasti konfliktu záujmov. Poskytuje právny rámec pre prevenciu proti korupcii a stíhanie verejných funkcionárov obvinených z korupcie. Zákon sa vzťahuje najmä na poslancov parlamentu, prezidenta, členov vlády, všetkých sudcov a prokurátorov, starostov obcí a primátorov miest, členov obecných zastupiteľstiev a členov mestských zastupiteľstiev, členov krajských rád, notárov, policajtov, vojakov, členov Zboru väzenskej a justičnej stráže, členov manažmentu a dozorných rád v spoločnostiach s účasťou štátu, správcov konkurznej podstaty, fyzické osoby, ktoré vykonávajú verejnú funkciu na základe zákona a v zásade sa vzťahuje na všetky osoby, ktoré sú priamo či nepriamo zaangažované na správe vecí verejných.

Zákon o verejnej službe upravuje komplexne verejnú službu a pracovnoprávne vzťahy pri výkone verejnej služby. Jasne definuje verejnú službu a rámcovo vymedzuje určité práva a povinnosti. Prílohu tvorí Etický kódex pre verejnú službu, ktorý sa uvádza aj v prisaha verejného funkcionára: „...a som si vedomý toho, že právo zakladá zodpovednosť za **porušenie** povinností alebo **Etického kódexu pre verejnú službu**.“

¹⁸⁹ <http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm>, stiahnuté 1. 5. 2008.

¹⁹⁰ <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X0002K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=public+service>, stiahnuté 1. 5. 2008.

¹⁹¹ <http://www.riigikantselei.ee/index.php?id=7833>, stiahnuté 1. 5. 2008.

Etický kódex¹⁹² vyjadruje v dvadsiatich bodoch najdôležitejšie princípy a hodnoty, ktoré by mal estónsky verejný funkcionár dodržiavať pri výkone svojej funkcie. Obsahuje všetky dôležité hodnoty a princípy odporúčané EÚ a OECD. Ide o všeobecné princípy, ako napríklad:

- výkon verejnej funkcie je výlučne v prospech verejnosti,
- výkon verejnej funkcie vždy zahŕňa zodpovednosť,
- verejný funkcionár by sa mal vyhýbať situáciám, keď by mohla byť spochybnená jeho nezávislosť a objektívnosť,
- verejný funkcionár by mal zdvorilý a nápomocný v komunikácii s verejnosťou,
- verejný funkcionár by mal urobiť všetko pre svoj nepretržitý osobnostný rozvoj,
- verejný funkcionár by mal byť čestný a vážiť si verejnosť a svojich spolupracovníkov.

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

V nasledovnom texte uvádzame príklady niektorých povinností a obmedzení, ktoré sa vzťahujú na verejných funkcionárov v zmysle Protikorupčného zákona.

Obchodné aktivity

Obmedzenia pre verejných funkcionárov sú spojené s výkonom funkcie alebo zamestnaním v obchodnej spoločnosti. Verejní funkcionári môžu byť zamestnaní v inom zamestnaní alebo byť podnikateľmi len s povolením svojho bezprostredného nadriadeného alebo osoby, ktorá ich do funkcie vymenovala. Každý má právo požadovať informácie ohľadom tohto povolenia od verejného funkcionára/ov, ktorí zvolil/i alebo vymenoval/i iného verejného funkcionára, alebo ho zamestnali.

Táto práca alebo podnikanie nemôže byť vo väčšom rozsahu, ako práca vo verejnom záujme a musí byť taktiež vykonávaná v inom čase. Verejný funkcionár nemôže byť zamestnaný v inom zamestnaní, alebo podnikateľ či byť spoločníkom v obchodnej spoločnosti, ak by takáto činnosť poškodzovala dobré meno a povesť úradu, pre ktorý pracuje, alebo ak by mu bránila v riadnom výkone verejnej funkcie, alebo ak by výkon verejnej funkcie znamenal výkon dohľadu nad ďalším zamestnávateľom pre ktorého pracuje. Ak verejný funkcionár v rámci svojej činnosti vykonáva dohľad alebo kontrolu z moci zverenej mu štátom, v žiadnom prípade nesmie vykonávať takýto úradný dozor nad svojím vlastným podnikaním.

Verejný funkcionár nesmie byť členom riadiaceho alebo dozorného orgánu spoločnosti, okrem zastupovania štátu, miestnej správy alebo verejnej právnickej osoby s účasťou štátu a nesmie byť riaditeľom pobočky zahraničnej spoločnosti. Nie je dovolené, aby verejný funkcionár pracoval na tom istom úrade, kde ho bezprostredne sleduje alebo je mu priamym nadriadeným jeho/jej príbuzný alebo iné blízke osoby vrátane manžela/ky a jeho/jej rodiny.

Zákaz konania voči štátu

Výkon verejnej funkcie musí byť v záujme občanov, a preto je neprípustné z pozície verejného funkcionára konať voči štátu. Táto povinnosť vyplýva predovšetkým z Ústavy¹⁹³ a charakteru

¹⁹² Pozri prílohu 2 tejto prípadovej štúdie.

¹⁹³ http://www.kirchenrecht.net/ee/constitution1992_eng.html, stiahnuté 1. 5. 2008.

verejnej služby ako takej. Detailnejšie je tento princíp vyjadrený v Etickom kódexe v bode 4, ktorý uvádza, že výkon verejnej služby je výlučne vo verejnom záujme.

Prijímanie darov

Verejný funkcionár v súvislosti s výkonom svojej funkcie nesmie žiadať alebo nabádať iné osoby k poskytnutiu darov a/alebo iných výhod pre neho/ňu alebo jeho blízke osoby, alebo manžela/ku alebo osoby blízke manželovi/ke.

Verejný funkcionár nesmie prijať dar alebo prísľub výhod pre neho/ňu alebo jeho/jej blízkym osobám, alebo manžela/ku alebo osoby blízke manželovi/ke, ktorých prijatie by malo priamy alebo nepriamy vplyv na jeho/jej nezaujaté a nezávislé rozhodovanie vo výkone verejnej funkcie.

Dary prijaté na základe porušenia vyššie uvedených obmedzení prináležia príslušnému zamestnávateľovi daného verejného funkcionára, ak nie je inak ustanovené medzinárodnou zvyklosťou alebo diplomatickou etiketou.

Korupčný akt je využívanie verejnej funkcie vo svoj vlastný prospech funkcionárom, ktorý rozhoduje nezákonne a neprípustne, alebo vykonáva takéto činy.

Ekonomický alebo iný prospech, ktorý verejný funkcionár priamo alebo nepriamo prijíma od inej osoby s cieľom spáchať korupčný akt, alebo pod podmienkou, že korupčný akt bude spáchaný v budúcnosti sa nazýva príjem odvodený z korupčných praktík a môže byť vo forme:

- a) peňažnej platby;
- b) daru;
- c) určitej odmeny, výhody alebo drobnej služby;
- d) bezodplatného prevodu alebo predaja pod trhovú cenu akcií, obchodných podielov a cenných papierov;
- e) akceptovania ponuky stať sa spoluvlastníkom nehnuteľnosti, spoločníkom alebo akcionárom obchodnej spoločnosti;
- f) ekonomického alebo iného prospechu, neuvedeného v písmenách a) až e).¹⁹⁴

Oznámenie záujmu

V zmysle protikorupčného zákona konflikt záujmov nastáva v prípade, ak sa od verejného funkcionára v rámci plnenia jeho verejnoslužobných povinností vyžaduje, aby urobil rozhodnutie, alebo sa zúčastnil na prijatí rozhodnutia, ktoré významným spôsobom ovplyvňuje jeho ekonomické záujmy, záujmy jeho blízkych osôb alebo právnických osôb, ak touto právnickou osobou je:

- verejná obchodná spoločnosť, v ktorej je verejný funkcionár alebo jemu blízka osoba spoločníkom;

¹⁹⁴ Paragraf 5 *Protikorupčného zákona*. <http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm>, stiahnuté 1. 5. 2008.

- komanditná spoločnosť, v ktorej je verejný funkcionár alebo jemu blízka osoba komandistom alebo komplementárom;
- spoločnosť s ručením obmedzeným, v ktorej je verejný funkcionár alebo jemu blízka osoba spoločníkom, konateľom alebo členom dozornej rady;
- akciová spoločnosť, v ktorej je verejný funkcionár alebo jemu blízka osoba akcionárom, členom predstavenstva alebo členom dozornej rady;
- komerčné združenie, v ktorej je verejný funkcionár alebo jemu blízka osoba členom manažmentu alebo dozorného výboru;
- iná právnická osoba v súkromnej sfére, v ktorej je verejný funkcionár alebo jemu blízka osoba členom riadiaceho alebo dozorného orgánu.

Blízkou osobou sa rozumejú starí rodičia, rodičia, bratia, sestry, deti a vnuci, tiež manžel/ka, jeho/jej rodičia, bratia, sestry a deti.¹⁹⁵

Verejný funkcionár, ktorého povinnosťou je zúčastniť sa na rozhodovaní vo vyššie uvedených prípadoch, je povinný s týmto oboznámiť svojho bezprostredného nadriadeného alebo orgán, ktorý vykonáva takúto funkciu, a postúpiť takéto rozhodnutie. Osoba alebo orgán, ktorý určil verejného funkcionára ako člena orgánu, ktorý prijíma rozhodnutia, určí v konkrétnych prípadoch inú osobu, aby prijala dané rozhodnutie.

Ak je verejný funkcionár vo vyššie uvedených prípadoch jedinou osobou, ktorá prijíma rozhodnutia, je povinný zdržať sa prijatia rozhodnutia a oznámiť svojmu bezprostrednému nadriadenému konflikt záujmov, pričom ten potom určí iného verejného funkcionára, aby prijal rozhodnutie.

Majetkové priznania

Cieľom majetkových priznaní je získať prehľad o ekonomických záujmoch verejného funkcionára, ktoré môžu podporiť, alebo spôsobiť konflikt medzi jeho súkromným a verejným záujmom alebo spáchanie korupčného aktu.

Majetkové priznanie je dokumentom, v ktorom verejný funkcionár uvádza informácie týkajúce sa jeho majetkových pomerov, vrátane záväzkov, čo umožňuje určiť jeho finančnú situáciu a ekonomické záujmy. Majetkové priznanie sa podávajú na zákonom stanovenom formulári a musia obsahovať predovšetkým nasledujúce údaje:

- nehnuteľný majetok,
- zaregistrované vozidlá,
- vlastníctvo obchodných podielov a cenných papierov,
- dlhy a ručenie iným subjektom nad 50 000 estónskych korún,
- iné majetkové záväzky nad 50 000 estónskych korún,
- iné príjmy, ako sú napríklad príjmy z úrokov a renty,
- bankové účty,
- celková výška zdaniteľného príjmu,
- príjmy z dividend,

¹⁹⁵ Paragraf 19 ods. 5 *Protikorupčného zákona*. <http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm>, stiahnuté 1. 5. 2008.

- výška podielu v podielových vlastníctvach, osobitne je potrebné uviesť, ak verejný funkcionár vlastní niečo spoločne s manželom/kou.

V majetkových priznaniach sa uvádzajú nasledujúce údaje o manželovi/ke, rodičoch a dospelých deťoch osoby podávajúcej majetkové priznanie:

- meno a priezvisko,
- vzťah k osobe podávajúcej majetkové priznanie,
- rodné číslo alebo dátum narodenia,
- miesto výkonu služby alebo zamestnania a úrad/orgán alebo zamestnávateľ,
- adresa prechodného a trvalého bydliska.

Správca majetkových priznaní, ktorému sa majetkové priznania podávajú, je osoba, ktorá je na čele daného úradu alebo orgánu, alebo iný autorizovaný orgán. Správca dohliada na to, aby majetkové priznania boli podané načas, overuje ich a ukladá, a ak tak zákon vyžaduje, aj ich zverejňuje. Verejní funkcionári sú povinní poskytnúť správcovi akékoľvek vysvetlenia týkajúce sa ich majetkových priznaní, ak je to potrebné, a taktiež uviesť správcovi dôvody, ak priznanie nepodajú načas alebo vôbec.

Uloženie majetkových priznaní je zabezpečené tak, že nikto okrem správcu priznaní, osoby, ktorá riadi príslušný orgán/úrad, osoby, ktorá majetkové priznanie podala, vyšetrovacích orgánov a súdu nemá prístup k majetkovým priznaniam. Na druhej strane, majetkové priznania sa publikujú v príslušných úradných publikáciách/vestníkoch, avšak bez toho, aby sa uvádzali osobné údaje rodinných príslušníkov. Každá osoba, ktorá podala majetkové priznanie, má taktiež právo zverejniť akúkoľvek informáciu, ktorú v nich uviedla.

Majetkové priznania sa podávajú v lehote do jedného mesiaca po termíne, ktorý je určený na podávanie daňových priznaní pre daň z príjmu, alebo do jedného mesiaca po tom, ako sa významne zmenili majetkové pomery verejného funkcionára. Niektorí verejní funkcionári podávajú majetkové priznania ešte dva roky po odchode z funkcie.

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA

Na rozdiel od obmedzení počas zamestnania, po odchode z funkcie nie sú ustanovené takmer žiadne obmedzenia,¹⁹⁶ okrem toho, že verejný funkcionár nesmie byť členom riadiaceho alebo dozorného orgánu spoločnosti so štátnou alebo komunálnou účasťou počas troch rokov od skončenia verejnej služby.

3. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE – ROZHODOVACÍ MECHANIZMUS, SPÔSOB ICH KREOVANIA

Kompetencie v oblasti konfliktu záujmov sú v Estónsku rozdelené medzi viaceré inštitúcie, ktorých základné predstavenie prinášame v tejto časti.

¹⁹⁶ Demmke – Bovens – Henökl – van Lierop – Moilanen – Pikker – Salminen (2007, s. 59).

Výbor pre etiku

V Estónsku neexistuje osobitný orgán, ktorý by sa venoval konfliktu záujmov. Jediný orgán, ktorý sa komplexne zaoberá korupciou, je polícia. Čo sa týka konfliktu záujmov a etiky, na úrovni vlády existuje Výbor pre etiku, takýto výbor však nie je zriadený v Parlamente, kde teda takáto dozorujúca inštitúcia chýba.¹⁹⁷

Iné výbory

Rôzne parlamentné výbory však viac-menej pokrývajú túto agendu. Napríklad Výbor pre finančné záležitosti posudzuje správy Štátneho audítora a môže požadovať vysvetlenia a dokumenty od príslušných verejných funkcionárov, taktiež môže požadovať informácie od vlády. Prierezový Výbor pre aplikáciu protikorupčného zákona bol vytvorený preto, aby plnil úlohy vyplývajúce z tohto zákona a zjednotil preventívne kroky proti korupcii. Má na starosti najmä sústreďovanie majetkových priznaní vyšších verejných predstaviteľov, napríklad prezidenta, členov vlády, členov Najvyššieho súdu, rektorov verejných univerzít a iných. Priznania týchto verejných funkcionárov verifikuje, dohliada na ich uloženie a zákonom požadované zverejnenie. Do jeho kompetencie spadá i dohľad nad zlučiteľnosťou funkcií členov parlamentu. Výbor informuje parlament aj širokú verejnosť o výsledkoch implementácie protikorupčného zákona.

Štátna kancelária a iné inštitúcie

Vo všeobecnosti má Štátna kancelária (ekvivalent slovenského Úradu vlády) na starosti etiku vo verejnej správe v rámci organizovania tréningov pre verejných funkcionárov, zbierania štatistických údajov, vydávania edukačných materiálov v oblasti etiky pre verejných funkcionárov, plánovania stratégií a centrálnej koordinácie takýchto aktivít. Ak je to potrebné, Štátna kancelária môže tiež iniciovať návrhy zákonných úprav a novely zákonov.

O vládnom výbore pre etiku nie sú dostupné takmer žiadne informácie. Vo všeobecnosti je koordinátorom protikorupčných aktivít ministerstvo spravodlivosti. Neexistuje konkrétny úrad, ktorý by sa zaoberal len konfliktom záujmov alebo korupciou ako takou. Nezanedbateľnú úlohu zohráva aj Štátny úrad auditu (ktorý vykonáva externý a interný audit financií vo verejnej správe) a súdny dohľad prostredníctvom správnych súdov a ich správnych rozhodnutí.

4. SANKCIE

Nepodanie majetkového priznania, ktoré nepodlieha zverejneniu, v predpísanom čase alebo vedomé podanie priznania, ktoré je neúplné alebo obsahuje nepravdivé informácie, sa postihuje pokutou do výšky 200 pokutových jednotiek (pokutová jednotka je základným množstevným vyjadrením pokuty a je ekvivalentná 60 estónskym korunám).¹⁹⁸

¹⁹⁷ Demmke – Bovens – Henökl – van Lierop – Moilanen – Pikker – Salminen (2007, s. 91).

¹⁹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/reg2560-comments/ms-ee_eestipank-en.pdf, s. 8, stiahnuté 1. 5. 2008.

Nepodanie majetkového priznania, ktoré podlieha zverejneniu, v predpísanom čase alebo vedomé podanie priznania, ktoré je neúplné alebo obsahuje nepravdivé informácie, sa postihuje pokutou do výšky 300 pokutových jednotiek.

Porušenie zamestnaneckých obmedzení alebo obmedzenia podnikateľských aktivít sa postihuje pokutou do výšky 300 pokutových jednotiek.

Neohlásenie vzťahu, ktorý zahŕňa riziko korupcie sa postihuje pokutou do výšky 300 pokutových jednotiek.

Akt korupcie, ktorý zahŕňa získanie príjmu odvodeného z korupčných alebo ilegálnych praktík sa postihuje pokutou do výšky 300 pokutových jednotiek. Tieto akty sú predmetom súdneho konania. Súd môže skonfiškovať to, čo bolo protiprávne prijaté v rámci aktu korupcie v zmysle Trestného zákona.

Nesplnenie si povinností vedúcim úradu alebo orgánu, alebo inej osoby zodpovednej za zhromažďovanie, ukladanie a verifikáciu majetkových priznaní, alebo jeho neuspokojivé plnenie úloh s tým súvisiacich sa postihuje pokutou do výšky 300 pokutových jednotiek.

Protiprávne sprístupnenie obsahu majetkových priznaní sa postihuje pokutou do výšky 200 pokutových jednotiek.

Polícia má právomoc prešetriť všetky uvedené činy. Tieto sú tiež dôvodom na prepustenie (uvolnenie, odvolanie) takejto osoby z verejnej služby, ak osobitné zákony neustanovujú inak. Na niektoré z nich sa vzťahujú ustanovenia trestného zákona.

5. PRÍKLADY PODPORNÝCH AKTIVÍT

V roku 2004 bol prijatý dokument *Čestný štát – antikorupčná stratégia*.¹⁹⁹ Tento napríklad delegoval implementáciu a presadzovanie princípov Etického kódexu pre verejnú službu na Štátnu kanceláriu. Táto dlhodobá stratégia navrhuje celý rad konkrétnych krokov, ktoré majú za cieľ znížiť riziko korupcie. Napríklad majetkové priznania by sa mali podávať výlučne elektronickou formou, aby sa zjednodušila verifikácia údajov v nich uvedených. Predpokladá sa zriadenie Národnej Etickej Rady a zvýšenie počtu vzdelávacích aktivít pre verejnú správu ako aj pre širokú verejnosť v oblasti etiky, napríklad s cieľom objasniť, čo je a čo nie je akceptovateľné správanie. Takisto sa predpokladá rozšírenie rozsahu povinnosti oznámiť korupciu a takéto osoby budú vyňaté spod trestnej zodpovednosti, ak to bude možné. Zriadi sa i špeciálna anonymná telefonická linka na ohlasovania prípadov korupcie.

V roku 2005 Štátna kancelária iniciovala výskum na tému „Etické hodnoty v estónskej verejnej službe“. Výskum realizoval Estónsky humanitárny inštitút v spolupráci s Tallinskou univerzitou a výskumnou spoločnosťou Faktum. Na takmer tisícke respondentov (verejných funkcionárov) skúmal hodnoty, postoje a roly v estónskej verejnej službe. Konečná správa bola vydaná v marci 2006. Závěry tohto prieskumu preukázali, že hoci sú dôležité hodnoty charakteristické

¹⁹⁹ <http://www.korrupsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=13373/AN+HONESTSTATE.pdf>, stiahnuté 1. 5. 2008.

pre demokratické krajiny všeobecne akceptované, tieto nie sú považované za integrálnu súčasť verejnej služby. Väčšina estónskych verejných funkcionárov považuje Etický kódex pre verejnú službu skôr za právny predpis, ako za vyjadrenie ich verejno-služobného étosu. Tiež prezentoval záver, že rozhodujúcim činiteľom pre etickú infraštruktúru je skôr profesionálna socializácia ako súčasť implementácie etických hodnôt v správe vecí verejných.²⁰⁰

Vo všeobecnosti je uznaná väčšia potreba vzdelávania v oblasti etiky a v tejto súvislosti Štátna kancelária v rámci svojej činnosti organizuje rôzne vzdelávacie aktivity, ako sú napríklad dvojdnový kurz o etike a integrite vo verejnej správe (vrátane prípadových štúdií a riešenia morálnych dilem), o ktorý je mimoriadny záujem, a vydáva rámcové dokumenty a praktické príručky. Taktiež adaptuje na estónske pomery zahraničné materiály a zdroje, napríklad CD *Etický tréning*, ktoré obsahuje aj edukačné video alebo príručku *Manažovanie konfliktu záujmov vo verejnej správe* vydané organizáciou OECD/Sigma.²⁰¹

6. PRÍKLAD RIEŠENÉHO PRÍPADU

Rozsiahle vyšetrowanie stále prebieha v prípade, ktorý prepukol v októbri 2007. V mimoriadne citlivom prípade sú dvaja bývalí ministri a najväčšia baltická stavebná firma podozriví z nekalých praktík v rámci výmeny pozemkov, keď mali súkromné spoločnosti možnosť v rámci zákonom stanovených možností vymeniť pôdu v prírodných rezerváciách a chránených oblastiach, kde nie je možné stavať, za štátne pozemky bez takýchto obmedzení.

Bývalý minister životného prostredia Vilu Reiljan a bývala ministerka poľnohospodárstva Ester Tuiksoová sú podozriví z korupčných aktivít v tejto kauze,²⁰² hoci zatiaľ nebolo vznesené oficiálne obvinenie. Koncom marca 2008 však estónsky parlament zbavil Vilu Reiljana poslaneckej imunity a vydal súhlas so vznesením obvinenia.²⁰³

Spoločnosť Merko Ehitus je podozrivá v prípade evidovanom pod číslom 05913000055 zo skutkovej podstaty § 298 ods. 4 Trestného zákonníka, a to dávanie alebo sľubovanie úplatku – minimálne v dvoch prípadoch, čo je v prípade spáchania právnickou osobou postihované pokutou v rozmedzí 50 000 000 – 250 000 000 estónskych korún a možným zrušením spoločnosti ako dodatočným trestom. Spoločnosť sa prednedávnom rozdelila na dve časti, v záujme ochrany akcionárov, s tým, že jedna časť sa bude zaoberať len týmto prípadom, preto bolo vyčlenených 300 miliónov estónskych korún na prípadné pokuty a súdne trovy.

Hoci sa spoločnosť sťažuje na obrovské straty v dôsledku poklesu hodnoty akcií, poškodenia mena a straty kontraktov (nedávno nebola pripustená do lukratívneho tendra na Litovskú národnú knižnicu z dôvodu nesplnenia protikorupčných požiadaviek), výpočty ukazujú, že na výmene pozemkov zarobila pri najskromnejších odhadoch minimálne 200 miliónov estónskych korún.²⁰⁴

²⁰⁰ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispancee/unpan027522.pdf>, s. 9, stiahnuté 1. 5. 2008.

²⁰¹ http://www.riigikantselai.ee/failid/Public_Service_Ethics_koond.ppt#316,3,System%20of%20public%20service%20and%20public%20service%20ethics%20in%20Estonia, stiahnuté 1. 5. 2008.

²⁰² <http://www.iht.com/articles/2007/10/23/bloomberg/bxshake.php>, stiahnuté 1. 5. 2008.

²⁰³ <http://195.80.106.72/?id=49312>, stiahnuté 1. 5. 2008.

²⁰⁴ <http://www.balticbusinessnews.com/Default2.aspx?ArticleID=dfef2886-87da-4e8c-82c5-a857e2a6ea7a>, stiahnuté 1. 5. 2008.

V tomto prípade, ktorý zasahuje najvyššie štátne štruktúry, popredných politikov a významnú stavebnú firmu, budú vyšetovanie i prípadné súdne konania iste časovo veľmi náročné, preto možno predpokladať, že oficiálny výsledok v tejto kauze nebude tak skoro známy.

7. ODPORÚČANIA PRE SLOVENSKO

Viaceré skúsenosti z Estónska je možné aplikovať aj u nás. Ide predovšetkým o prístup k majetkovým priznaniam a vzdelávanie.

Protikorupčný program

Stratégie a opatrenia prijaté v rámci dokumentu Čestný štát sa ukazujú byť aplikovateľné aj v našich podmienkach. V oblasti konfliktu záujmov sú to predovšetkým opatrenia vo veci majetkových priznaní.

Elektronické majetkové priznania

Podávanie majetkových priznaní elektronickou formou je prínosom pre subjekty, ktoré majetkové priznania podávajú, aj pre subjekty, ktoré ich spracovávajú, pretože sa uľahčuje spríevodná administratíva i verifikácia týchto priznaní.

Vzdelávanie v oblasti etiky a konfliktu záujmu

Zriadenie orgánu na vládnej alebo parlamentnej úrovni, ktorý by mal na starosti najmä vzdelávanie v oblasti etiky a konfliktu záujmu v celom spektre verejnej správy, ale aj v rámci širokej verejnosti, prípadne delegovanie na Kanceláriu Národnej rady Slovenskej republiky je iste myšlienkou, ktorá stojí za zváženie alebo aplikovanie, či už v tejto, alebo modifikovanej podobe.

Príloha 1

Majetkové priznanie podľa prílohy číslo 1 Protikorupčného zákona

Declaration of Economic Interests of Official

No.

I. General Information

1. Given name and surname
2. Personal identification code
3. Office
4. Agency (employer)
5. Salary grade and salary

Comments:

1. Salary grade shall be indicated by officials who have a salary grade.
2. Salary for office shall be declared.
3. Additional remuneration paid by the agency in addition to salary shall also be indicated.

4. Lack of salary shall be indicated if salary is not received.
Pursuant to § 7 of the Anti-corruption Act, I declare that I own property, discharge obligations and have sources of income as set out below. I am aware that failure to submit information by the due date, incomplete submission of information or submission of knowingly false information brings about liability pursuant to the procedure provided by law.

II. Information concerning Property

6. Immovable property (including structures and parts thereof until entry in the land register; unfinished constructions shall also be declared; in the case of property in joint or common ownership, the official's share therein shall be indicated):
(use) (county, rural municipality, city of location) (land registry jurisdiction) (registered immovable property number)
7. Automobiles, water craft and aircraft entered in a register:
(type of vehicle) (make) (year of production)
8. Shares and other securities:
(issuer) (class) (amount) (nominal value) (total value)
9. Bank accounts (bank, type of account and number of accounts):
.....
(bank) (type of account)

III. Information concerning Proprietary Obligations

10. Debts to banks and other persons in private law, if the amount of debt exceeds the preceding six months' salary or 50 000 kroons, if salary is not paid in the office:
.....
(creditor) (outstanding debt at time of declaration)
11. Other proprietary obligations the amount of which at the time of declaration exceeds the preceding six months' salary or 50 000 kroons, if salary is not paid in the office (leasings, contracts of suretyship, mortgages, etc.):

IV. Information concerning Other Income

12. Other regular income (salary and additional remuneration in principal job if the official does not receive a salary for the office, and the amount thereof; compensations, including remuneration received from supervisory boards, as well as the supervisory boards shall be specified and the amount of remuneration; interest; pensions; remuneration received from employment, research and education; royalties; other income or sources of income together with the type of income):

V. Information concerning Taxable Income and Dividend Income

13. Taxable income (shall be completed on the basis of a natural person income tax return of the preceding year submitted to the Tax Board; if spouses submitted a joint income tax return, the part of the official shall be indicated separately).....
14. Dividend income (shall be completed on the basis of a natural person income tax return of the preceding year submitted to the Tax Board):

VI. Information concerning Spouse, Parents and Children
(Only adults shall be indicated in the declaration)

Given name and surname	Relationship	Personal identification code or date of birth	Place of service or employment and agency (employer)	Residence and address
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				
6.				
7.				
8.				

Date of completion of declaration/...../...../

I confirm that the information provided is correct (signature)

Príloha 2

Public Service Code of Ethics

The Public Service Code of Ethics was adopted in 1999 as an annex to the Public Service Act. The Code comprises 20 sentences covering the most important principles and values that Estonian civil servants are expected to follow in their activities.

Public Service Code of Ethics

1. An official is a citizen in the service of people.
2. The activities of an official shall be based on respect for the Constitution of the Republic of Estonia provided for in the oath of office.
3. An official shall adhere, in his or her activities, to the legally expressed will of politicians who have received a mandate from the citizens.
4. Public authority shall be exercised solely in the public interest.
5. Public authority shall always be exercised pursuant to law.
6. The exercise of public authority shall always involve liability.

7. The exercise of public authority is, as a rule, a public activity.
8. An official shall be prepared to make unpopular decisions in the public interest.
9. A person exercising public authority shall endeavour to achieve as broad participation of citizens in the exercise of authority as possible.
10. An official shall always, in his or her activities, subject departmental interests to public interest.
11. An official shall be politically impartial in his or her activities.
12. An official shall make decisions based on public and generally understandable criteria.
13. An official shall avoid creating a situation which arouses or may arouse suspicion with regard to his or her impartiality or objectivity in considering matters under suspicion.
14. An official shall treat property entrusted to him or her economically, expediently and prudently.
15. An official shall use information which becomes known to him or her through official duties solely in the public interest.
16. A person exercising public authority is characterised by honesty and respect for the public and co-employees.
17. An official shall be polite and helpful when communicating with people.
18. An official shall be respectable, responsible and conscientious.
19. An official shall do his or her best in the public service by constant individual development.
20. An official shall facilitate the spread of the above principles in every way.

LITERATÚRA

Čestný štát – antikorupčná stratégia. Dokument estónskej vlády. <http://www.korrupsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=13373/AN+HONESTSTATE.pdf>, stiahnuté 1. 5. 2008.

Demmke, C. – Bovens, M. – Henökl, T. – van Lierop, K. – Moilanen, T. – Pikker, G. – Salminen, A.: *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*. A study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA). European Institute of Public Administration v spolupráci s Utrecht School of Governance, University of Helsinki a University of Vaasa, Október 2007.

Etické hodnoty v estónskej verejnej službe.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027522.pdf>, stiahnuté 1. 5. 2008.

Etický kódex pre verejnú službu.

<http://www.riigikantselei.ee/index.php?id=7833>, stiahnuté 1. 5. 2008.

<http://bbn.ee/Default2.aspx?ArticleID=1a6b6eb2-f934-47e1-b92d-cbfa683fb5a8&open=sec>. (Článok z elektronického vydania novín Baltic Business News zo 17. 3. 2008, stiahnuté 1. 5. 2008.)

<http://www.oecd.org/dataoecd/38/25/34963238.pdf>. Správa OECD, stiahnuté 1. 5. 2008.

<http://www.riigikantselei.ee/?id=7835>. Stránka estónskeho parlamentu. Stiahnuté 1. 5. 2008.

Etika vo verejnej službe. Prezentácia estónskej štátnej kancelárie. http://www.riigikantselei.ee/failid/Public_Service_Ethics_koond.ppt#316,3,System%20of%20public%20service%20and%20public%20service%20ethics%20in%20Estonia, stiahnuté 1. 5. 2008.

Protikorupčný zákon z februára 1999. <http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm>, stiahnuté 1. 5. 2008.

Správa o zvolaní mimoriadneho valného zhromaždenia spoločnosti Merko Ehitus z 5. 2. 2008. http://www.baltic.omxgroup.com/market/?pg=news&news_id=220852, stiahnuté 1. 5. 2008.

Zákon o verejnej službe z januára 1996.

<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X0002K9&keel=en&pg=1&ptyp=RT&tyyp=X&query=public+service>, stiahnuté 1. 5. 2008.

Prípadová štúdia 10

KONFLIKT ZÁUJMOV A REGULÁCIA ETIKY V INŠTITÚCIÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE

Pavel Nechala

V nasledujúcom texte poskytujeme popis základných inštitútov upravujúcich problematiku konfliktu záujmov na úrovni Európskej komisie a Parlamentu Európskej únie. Budeme sa prioritne zaoberať nasledujúcimi otázkami:

- povinnosti a obmedzenia,
- post-zamestnanecké ustanovenia,
- dozorujúce inštitúcie – rozhodovací mechanizmus, spôsob ich kreovania,
- sankcie,
- príklady podporných aktivít,
- príklad riešeného prípadu,
- odporúčania pre Slovensko.

V súčasnosti majú európske inštitúcie vytvorený relatívne samostatný a vzájomne odlišný systém regulácie konfliktu záujmov. Všeobecne je regulácia na úrovni európskych inštitúcií na vyššej úrovni ako v členských štátoch, s výnimkou nových členských štátov.²⁰⁵

Pretože otázky regulácie konfliktu záujmov nie sú na úrovni Európskej únie riešené sekundárnym právom (nariadenia, smernice), povinnosti a obmedzenia sú definované vo viac ako desiatich kódexoch, ktoré definujú rozličných verejných funkcionárov.

Základné dokumenty Európskej únie však na problematiku konfliktu záujmov odkazujú. Konkrétne ide o Zmluvu o Európskej únii podpísanú 7. februára 1992 v Maastrichte, ktorá odkazuje na riešenie konfliktu záujmov v rozličných kapitolách vzťahujúcich sa na európske inštitúcie.

Európsky parlament má regulované otázky súvisiace s problematikou konfliktu záujmov v Rokovacom poriadku Európskeho parlamentu.²⁰⁶

Na úrovni Európskej komisie je regulácia ponechaná Kódexu správania pre komisárov.²⁰⁷ Oblasť regulácie konfliktu záujmov spadá pod agendu podpredsedu Európskej komisie pre administratívne záležitosti, audit a boj proti podvodom Siima Kallasa.²⁰⁸ Medzi ostatné úspechy v rámci činnosti jeho úradu patrí vytvorenie registru záujmov lobistov pred Európskou komisiou. Európska komisia vyzvala všetkých zástupcov záujmových skupín, ktorí sú zapojení do ovplyvňovania procesu tvorby politiky a rozhodovania v európskych inštitúciách, aby sa zaregistrovali. Pri registrácii sa od nich bude požadovať zverejnenie

²⁰⁵ Demmke – Bovens – Henökl – van Lierop – Moilanen – Pikker – Salminen (2007).

²⁰⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20080218+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>, stiahnuté dňa 20.4.2008

²⁰⁷ http://ec.europa.eu/commission_barroso/code_of_conduct/code_conduct_en.pdf, stiahnuté 20. 4. 2008.

²⁰⁸ http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/responsibilities_sk.htm, stiahnuté 1. 8. 2008.

určitých údajov, a to v záujme zvýšenia transparentnosti vzťahov záujmových skupín a Komisie.²⁰⁹

1. POVINNOSTI A OBMEDZENIA

V nasledujúcej časti oddelene rozoberieme povinnosti a obmedzenia pre členov Európskeho parlamentu a Európskej komisie.

1.1. EURÓPSKY PARLAMENT

Rokovací poriadok Európskeho parlamentu oprávňuje v článku 9 Európsky parlament prijať pravidlá upravujúce transparentnosť finančných záujmov poslancov, ktoré tvoria prílohu k Rokovaciemu poriadku. Pravidlá správania nesmú žiadnym spôsobom poškodiť alebo obmedziť poslanca pri výkone jeho mandátu alebo súvisiacej politickej či inej činnosti. A tiež v žiadnom prípade brániť živým parlamentným diskusiám ani slobode prejavu poslancov.

Správanie poslancov je založené na vzájomnej úcte, hodnotách a princípoch ustanovených v základných zmluvách Európskej únie, rešpektuje dôstojnosť Parlamentu a nenaruša riadny priebeh parlamentnej činnosti ani pokojnú atmosféru vo všetkých priestoroch Parlamentu.

Použitie tohto článku je založené na plnom dodržiavaní výsadných práv poslancov, ktoré sú vymedzené v primárnom práve a štatúte, ktorý sa na nich vzťahuje. Opiera sa o princíp transparentnosti a zaručuje, že poslanci, ktorí sú jednotlivo informovaní o svojich právach a povinnostiach, budú oboznámení s každým príslušným ustanovením v tejto veci.

Oznámenie osobného záujmu

Každý poslanec, ktorý má priamy finančný záujem na veci, ktorá je predmetom rozpravy, musí pred vystúpením v Parlamente alebo v niektorom z jeho orgánov, alebo ak bol navrhnutý na spravodajcu, tento záujem priznať ústne na schôdzi.

Deklarovanie príjmov

Ak má byť poslanec právoplatne menovaný za funkcionára Parlamentu alebo niektorého z jeho orgánov,²¹⁰ alebo má byť členom oficiálnej delegácie,²¹¹ musí najprv riadne vyplniť vyhlásenie.

Kvestori vedú register, ktorý obsahuje osobné a podrobné vyhlásenie každého poslanca o:

- a) jeho profesionálnych činnostiach a iných platených funkciách alebo činnostiach;
- b) každej finančnej, personálnej alebo inej materiálnej podpore, ktorá je nad rámec podpory poskytovanej Parlamentom, a ktorú poslancovi v súvislosti s jeho politickými aktivitami poskytli tretie strany. Totožnosť tretích strán sa uvedie.

²⁰⁹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/988&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, stiahnuté 1. 8. 2008.

²¹⁰ Podľa čl. 12, 182, alebo 188 ods. 2 Rokovacieho poriadku.

²¹¹ Podľa čl. 64 alebo 188 ods. 2 Rokovacieho poriadku.

Vyhlásenia v registri robia poslanci na osobnú zodpovednosť poslanca a sú povinní ich každý rok aktualizovať.

Predsedníctvo môže priebežne spísať zoznam údajov, ktoré by sa podľa jeho názoru mali zapísať v registri.

Ak po náležitej výzve poslanec nesplní povinnosť podať vyhlásenie, predseda ho opätovne vyzve, aby podal vyhlásenie do dvoch mesiacov. Ak vyhlásenie nepredloží v určenej lehote, uverejní sa meno poslanca, spolu s uvedením priestupku, v zápisnici z prvého dňa každej schôdze po uplynutí lehoty. Ak poslanec po uverejnení priestupku naďalej odmieta podať vyhlásenie, predseda postupuje v súlade s článkom 147 Rokovacieho poriadku s cieľom vylúčiť poslanca.

Predsedia zoskupení poslancov, či už medziskupín alebo iných neoficiálnych zoskupení poslancov, sú povinní priznať každú podporu, peňažnú alebo v inej forme (napríklad asistentský príspevok), ktorú inak priznávajú poslanci.

Kvestori sú zodpovední za vedenie registra a vypracovanie podrobných pravidiel týkajúcich sa vyhlásení týchto zoskupení o vonkajšej podpore.

Register je prístupný verejnosti k nahliadnutiu. Register môže byť prístupný verejnosti k nahliadnutiu v elektronickej forme.

Až do prijatia štatútu poslancov Európskeho parlamentu, ktorý nahradí rôznorodé národné pravidlá, podliehajú poslanci, pokiaľ ide o majetkové priznanie, legislatíve členského štátu, v ktorom boli zvolení.

Dary

Poslanci sa zdržia prijímania akýchkoľvek iných darov alebo pôžitkov pri výkone svojich povinností.

1.2. EURÓPSKA KOMISIA

V zmysle Kódexu správania verejný záujem vyžaduje, že Komisári sa budú v úradnom a súkromnom živote správať spôsobom, ktorý zachová vážnosť ich úradu. Vylúčenie všetkých rizík konfliktu záujmov pomáha garantovať nezávislosť Komisárov (túto oblasť upravuje Prvá časť Kódexu správania).

Verejný záujem tiež vyžaduje, aby si Komisári vytvorili dobré pracovné vzťahy na ich oddeleniach založené na lojalite, dôvere a transparentnosti (túto oblasť upravuje Prvá časť Kódexu správania).

Výkon iných činností

Komisári nesmú byť zamestnaní v žiadnej inej profesionálnej činnosti, platenej alebo neplatenej. Napríklad písanie pravidelnej rubriky je považované za profesionálnu činnosť,

avšak na druhej strane je dovolené poskytovanie kurzov bez nároku na odmenu v záujme európskej integrácie.

Špeciálne je riešená otázka vydávania knihy počas výkonu verejnej funkcie. Komisar je povinný o tejto skutočnosti informovať Predsedu Európskej komisie. Odmena z autorských práv z diela publikovaného v spojení s povinnosťami Komisar musí byť darovaná na charitatívne účely podľa jeho/jej rozhodnutia.

Komisári tiež nesmú prijať žiadnu formu platby za prednesenie prejavu alebo účasť na konferencii.

Komisári môžu zastávať čestnú, bezplatnú pozíciu v politickej, kultúrnej, umeleckej alebo charitatívnej nadácii alebo podobnej organizácii. Taktiež môžu zastávať takúto pozíciu vo vzdelávacej inštitúcii. „Čestná pozícia“ znamená pozíciu, v ktorej jej držiteľ nemá rozhodovacie právomoci v riadiacich orgánoch príslušnej organizácie. „Nadácia a podobná organizácia“ znamená neziskovú organizáciu alebo združenie, ktoré sú zapojené v činnosti vo verejnom záujme v zmienovaných oblastiach. Pozície obsadzované komisármi v zmysle týchto podmienok nesmú za žiadnych okolností obsahovať žiadne riziko konfliktu záujmov. Tieto pozície musia komisári oznamovať, rovnako ako aj činnosti vykonávané v posledných desiatich rokoch a oznámenia musia rozlišovať medzi činnosťami skončenými pre nastúpením do Komisie a tými, v ktorých sa pokračuje po odchode z funkcie.

Komisári môžu byť členmi politických strán alebo odborárskych združení za predpokladu, že to neznižuje ich vážnosť z pohľadu ich členstva v Komisii.

Komisári sú povinní informovať predsedu Komisie o úmysle zúčastniť sa vo volebnej kampani a ich úlohe, ktorú v kampani očakávajú. Predseda Komisie rozhodne, či je zamýšľaná účasť vo volebnej kampani kompatibilná s výkonom služobných povinností.

Komisári, ktorí sa uchádzajú vo voľbách o verejný úrad, musia tiež informovať predsedu Komisie o ich zamýšľanom stupni účasti vo volebnej kampani. Ak majú v úmysle zohrávať aktívnu úlohu vo volebnej kampani, potom musia odstúpiť z práce v Komisii na obdobie trvania kampane.

Komisári nesmú zastávať žiadnu verejnú funkciu akéhokoľvek druhu.

Majetkové priznania

Komisári musia deklarovať svoje finančné záujmy a majetok, ktorý môže vytvárať konflikt záujmov pri výkone ich služobných povinností. Priznanie zahŕňa aj majetok manžela/ky Komisar.

Finančné záujmy alebo majetok

Komisári sú povinní oznámiť akýkoľvek finančný záujem alebo majetok, ktorý by mohol spôsobiť konflikt záujmov pri plnení ich povinností. Oznámenie musí tiež obsahovať akýkoľvek majetok alebo záujem komisárovej manžela/ky, ktorý by mohol spôsobiť konflikt záujmov.

Finančný záujem, ktorý musí byť oznámený, je akákoľvek účasť na majetku spoločnosti. V tomto sú zahrnuté akcie alebo podiely, ale aj prevoditeľné dlhopisy alebo iné cenné papiere. Podiely v investičných fondoch, ktoré nezakladajú priamy záujem na majetku spoločnosti, nemusia byť oznamované.

Akékoľvek nehnuteľnosti, vlastnené priamo alebo prostredníctvom realitnej spoločnosti musia byť taktiež oznámené, s výnimkou obytných domov, ktoré slúžia výlučne pre potreby vlastníka alebo členov jeho/jej rodiny. Akékoľvek iné nehnuteľnosti, ktoré by mohli spôsobiť konflikt záujmov, najmä z daňového hľadiska, musia byť taktiež oznámené.

Aktivity manželov/iek

V rámci odstránenia akéhokoľvek možného rizika vzniku konfliktu záujmov, komisári sú povinní oznámiť profesionálne aktivity svojich manželov/iek. Oznámenie musí obsahovať charakter profesionálnej aktivity, postavenie, a ak je to vhodné, aj názov zamestnávateľa.

Oznámenie konfliktu záujmov

V priloženom formulári sú uvedené všetky informácie, ktoré sú členovia Európskej komisie povinní oznámiť na základe Kódexu správania. Toto oznámenie musí byť vyplnené, keď člen komisie nastúpi do funkcie a revidované v priebehu výkonu jeho/jej funkcie, ak sa zmenia informácie v ňom uvedené.

Oznámenia musia byť podrobne preskúmané na základe úradnej moci predsedu Európskej komisie so zameraním na sféru činnosti, za ktorú je daný člen Európskej komisie zodpovedný. Tieto oznámenia sa zverejňujú.

Aktivity v rámci výkonu funkcie člena Európskej komisie

Člen Európskej komisie sa musí vzdať svojej funkcie, ak ho o to predseda Európskej komisie požiada.

Kolektívna zodpovednosť a dôvernosť

Rešpektujúc princíp kolektívnej zodpovednosti, eurokomisári by sa nemali vyjadrovať spôsobom, ktorý by spochybnil rozhodnutie prijaté komisiou. Taktiež by sa nemali vyjadrovať o tom, čo bolo povedané na stretnutí Komisie.

Pravidlá pre služobné cesty

Služobná cesta je zadefinovaná ako cestovanie komisára mimo miesta výkonu jeho činností v rámci výkonu jeho pracovných povinností. Upravujú sa pravidlami uvedenými v prílohe.

Pravidlá upravujúce spoločenské podujatia a profesionálne vystupovanie

Pravidlá upravujúce spoločenské podujatia a profesionálne vystupovanie sú stanovené v rozhodnutí komisie z 19. Septembra 1979. Ak výdavky na spoločenské podujatia

a profesionálne vystupovanie nie sú pokryté týmto rozhodnutím, budú pokryté paušálnym príplatkom, ktorý je ustanovený nariadením Komisie upravujúcim služobné pôžitky komisárov.

Prijímanie darov, vyznamenaní a pôct (hodností)

Komisár nesmie prijať žiadny dar s hodnotou vyššou ako 150 eur. V prípade, že v zmysle diplomatického protokolu prijme dar s vyššou hodnotou, je povinný ho odovzdať na Protokolárne oddelenie Komisie. V prípade pochybností o hodnote daru, tento bude ohodnotený na základe úradnej moci predsedu Úradu pre infraštruktúru a logistiku v Bruseli, ktorého rozhodnutie v tejto veci je konečné.

Protokolárne oddelenie Komisie vedie register darov s hodnotou vyššou ako 150 eur. Komisári by mali informovať predsedu komisie o akýchkoľvek vyznamenaniach, hodnotách a počtách, ktoré im boli udelené.

2. POSTZAMESTNANECKÉ OBMEDZENIA

Postzamestnanecké obmedzenia sú na úrovni najvyšších inštitúcií Európskej únie regulované iba v Európskej komisii, bližšie predstavenie predmetnej regulácie prinášame v tejto časti.

2.1. EURÓPSKY PARLAMENT

Európsky parlament nereguluje postzamestnanecké obmedzenia pre poslancov.

2.2. EURÓPSKA KOMISIA

Kedykoľvek sa komisári zamýšľajú zamestnať počas roka po odchode z funkcie, či to už je na konci ich obdobia alebo po rezignácii, sú povinní informovať Komisiu včas. Komisia má preskúmať povahu plánovaného zamestnania. Ak existuje spojitosť s úradom komisára, Komisia požiadá o vyjadrenie k prípadu etickú komisiu. Vo väzbe na tieto zistenia Komisia rozhodne, či je plánované zamestnanie v súlade s článkom 213 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii.

V zmysle tohto článku členovia Komisie vykonávajú svoje funkcie úplne nezávisle a vo všeobecnom záujme Spoločenstva. Pri plnení svojich povinností nesmú žiadať ani prijímať pokyny od žiadnej vlády, ani od iného orgánu. Musia sa zdržať akéhokoľvek konania, ktoré sa nezlučuje s ich povinnosťami. Každý členský štát sa zaväzuje rešpektovať túto zásadu a neovplyvňovať členov Komisie pri plnení ich úloh.

Počas svojho funkčného obdobia členovia Komisie nesmú vykonávať inú platenú ani neplatenú pracovnú činnosť. Pri nástupe do funkcie sa slávnostne zaviazujú, že počas svojho funkčného obdobia aj po jeho skončení budú rešpektovať povinnosti vyplývajúce z tejto funkcie, najmä povinnosť konať čestne a zdržanlivo pri prijímaní určitých funkcií alebo výhod po skončení funkčného obdobia. V prípade porušenia tejto povinnosti môže Súdny dvor na žiadosť Rady alebo Komisie, podľa okolností prípadu, rozhodnúť o odvolaní príslušného člena, alebo o odňatí práva na dôchodok alebo inej dávky vyplácanej namiesto dôchodku.

3. DOZORUJÚCE INŠTITÚCIE – ROZHODOVACÍ MECHANIZMUS, SPÔSOB ICH KREOVANIA

Na úrovni európskych inštitúcií doteraz neexistujú etické komisie, ktoré by mali vyšetrovacie alebo sankčné právomoci. Uplatňovanie pravidiel regulujúcich konflikt záujmov je ponechané na samoreguláciu, ktorá prirodzene vytvára otázky spochybnenia efektivity alebo dôveryhodnosti. Osoby, ktoré rozhodujú sú väčšinou blízko k osobe, ktorej sa rozhodovanie týka.

Výnimkou z tohto pravidla je ustanovenie ad hoc komisií vo veciach konzultácii postzamestnaneckých obmedzení na úrovni Európskej komisie a Európskej investičnej banky.

V zmysle vyššie uvedených pravidiel prináleží hlavná rozhodovacia právomoc vo veciach porušenia Kódexu správania predsedovi Európskej komisie. Takto riešenie samozrejme vytvára množstvo politických či právnych otázok. Na úrovni Európskeho parlamentu pripadajú rovnaké právomoci kvestorom.

Zaujímavou formou samoregulácie je upozornenie od predsedu Európskej komisie a komisárky pre hospodársku súťaž k členom komisie na identifikáciu zrejmeého alebo potenciálneho konfliktu záujmov vo veciach Komiséra pre hospodársku súťaž. Tento dokument poskytuje veľký počet detailných krokov, ktoré majú byť uskutočnené na identifikovanie a zhodnotenie konfliktu záujmov Komiséra pre hospodársku súťaž.

V roku 2000 navrhla Európska komisia vytvorenie Poradenskej komisie na štandardy vo verejnom živote. Účelom tohto návrhu bolo vytvorenie konzultačných etických komisií, ktoré by sa nezaberali konkrétnymi prípadmi. Európsky parlament s iniciatívou nesúhlasil a presadzoval vytvorenie vlastných etických komisií, hoci k ich vytvoreniu doteraz nedošlo.

4. SANKCIE

Kódex správania nestanovuje žiadne sankcie pre komisárov v prípade nedodržavania jeho ustanovení. Nedodržavanie týchto princípov môže viesť k použitiu opatrení uvedených v článkoch 146, 147 a 148.

5. AKTUÁLNE TÉMY

V ostatných mesiacoch sú zreteľné snahy na zlepšení úpravy konfliktu záujmov na úrovni Európskej komisie. Bola vytvorená rozsiahla komparatívna analýza a na jej základe vydané komuniké z decembra 2007. Iniciatívu v tejto oblasti prebral podpredseda Európskej komisie Siim Kallas,²¹² ktorý predstavuje opatrenia v rôznych oblastiach života európskych inštitúcií.

²¹² http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_en.htm

Príloha 1

Oznámenie záujmov

Meno a priezvisko:

I. VONKAJŠIE AKTIVITY

I.1. Posty v nadáciách alebo podobných organizáciách

I.1.1 Posty zastávané za posledných 10 rokov

I.1.2 Posty zastávané v súčasnosti

I.2. Posty zastávané vo vzdelávacích inštitúciách

I.2.1 Posty zastávané za posledných 10 rokov

I.2.2 Posty zastávané v súčasnosti

II. MAJETKOVÉ ZÁUJMY

II.1 Akcie a obchodné podiely

Spoločnosť:

Počet akcií/obchodných podielov:

Celková aktuálna hodnota:

II.2 Iné formy účasti na spoločnosti/cenné papiere

Spoločnosť:

Počet účastín/cenných papierov:

Celková aktuálna hodnota:

III. AKTÍVA

III.1 Nehnuteľnosti

III.2 Iný majetok

IV. MANŽELOVA/KINA PROFESIONÁLNA AKTIVITA

Týmto potvrdzujem, že vyššie uvedené informácie sú pravdivé.

Dátum:

Podpis:

LITERATÚRA

Demmke, C. – Bovens, M. – Henökl, T. – van Lierop, K. – Moilanen, T. – Pikker, G. – Salminen, A.: *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*. A study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA). European Institute of Public Administration v spolupráci s Utrecht School of Governance, University of Helsinki a University of Vaasa, Október 2007.

Kódex správania pre komisárov. http://ec.europa.eu/commission_barroso/code_of_conduct/code_conduct_en.pdf, stiahnuté 20. 4. 2008.

Rokovací poriadok Európskeho parlamentu. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20080218+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>, stiahnuté 20. 4. 2008.

Zmluva o Európskej únii. Podpísaná 7. februára 1992 v Maastrichte.

ZHODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU A ODPORÚČANIA NA ÚPRAVU REGULÁCIE KONFLIKTU ZÁUJMOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Pavel Nechala

V predchádzajúcich kapitolách sme stručne predstavili právnu úpravu konfliktu záujmov vo vybraných štátoch a mestách. V nasledujúcej kapitole sa zameriame na predstavenie kľúčových ustanovení regulujúcich konflikt záujmov v Slovenskej republike. Taktiež zhodnotíme súčasný stav v tejto oblasti, predstavíme výsledky prieskumu verejnej mienky na túto tému a navrhujeme odporúčania na uskutočnenie potrebných zmien v tejto oblasti.

1. SÚČASNÁ PRÁVNÁ REGULÁCIA

Právnu úpravu oblasti konfliktu záujmov obsahujú predovšetkým dva právne predpisy, a to Ústava Slovenskej republiky a ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

1.1 ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Základnú právnu úpravu aj oblasti konfliktu záujmov upravuje **Ústava Slovenskej republiky**. Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky skladajú sľub, ktorý obsahuje aj nasledovnú časť: *„Svoje povinnosti budem plniť v záujme občanov.“*

Ďalšie ustanovenia Ústavy SR upravujú najmä problematiku tzv. nezlučiteľnosti niektorých funkcií (tzv. inkompatibility). Ide o nasledujúce ustanovenia:

PREZIDENT SR

Článok 103 ods. 5 Ústavy SR konštatuje, že prezident nesmie vykonávať inú platenú funkciu, povolanie alebo podnikateľskú činnosť a nesmie byť členom právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť.

POSLANEC NR SR

Podľa čl. 77 Ústavy SR funkcia poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR) je nezlučiteľná s výkonom funkcie sudcu, prokurátora, verejného ochrancu práv, príslušníka ozbrojených síl, príslušníka ozbrojeného zboru a poslanca Európskeho parlamentu. Ak bol poslanec vymenovaný za člena vlády SR, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje (inštitút tzv. „spočívajúceho mandátu“).

ČLEN VLÁDY SR

Článok 109 ods. 2 Ústavy SR Výkon funkcie člena vlády je nezlučiteľný s výkonom poslaneckého mandátu, s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, alebo s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.

SUDCA ÚSTAVNÉHO SÚDU SR

V zmysle čl. 137 ods. 2 Ústavy SR sudcovia Ústavného súdu SR vykonávajú funkciu ako svoje povolanie. Výkon tejto funkcie je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku a vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.

SUDCA VŠEOBECNÉHO SÚDU

Podľa čl. 145a ods. 2 Ústavy SR sudca vykonáva funkciu ako svoje povolanie. Výkon funkcie sudcu je nezlučiteľný s funkciou v inom orgáne verejnej moci, so štátnozamestnaneckým pomerom, s pracovným pomerom, s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti a členstva v Súdnej rade Slovenskej republiky.

PRESEDA A PODPRESEDA NKÚ SR

Článok 61 ods. 4 Ústavy SR hovorí, že funkcia predsedu a podpredsedu Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ SR) sú nezlučiteľné s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci, s pracovným pomerom alebo s obdobným pracovným vzťahom, s podnikateľskou činnosťou, s členstvom v riadiacom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, ani s inou hospodárskou alebo zárobkovou činnosťou okrem správy vlastného majetku, vedeckej, pedagogickej, literárnej alebo umeleckej činnosti.

1.2 ÚSTAVNÝ ZÁKON O OCHRANE VEREJNÉHO ZÁUJMU PRI VÝKONE FUNKCIÍ VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV

Slovenská legislatíva upravuje problematiku konfliktu záujmov už od roku 1992.²¹³ V súčasnosti sa podrobnejšie problematike riešenia konfliktu záujmov venuje v poradí tretí zákon, a to

²¹³ Predchádzajúca právna úprava: Ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu.

ústavný zákon 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „ústavný zákon o konflikte záujmov“).

Tento ústavný zákon ustanovuje:

- nezlučiteľnosť funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností;
- povinnosti a obmedzenia pre verejného funkcionára na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu verejného funkcionára s verejným záujmom pri výkone verejnej funkcie;
- zodpovednosť verejného funkcionára za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení ustanovených týmto ústavným zákonom vrátane sankcií, ktoré možno verejnému funkcionárovi za takéto nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť.

Tento ústavný zákon taktiež upravuje, ktoré orgány sú oprávnené konať vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov. Ide o nasledovné orgány:

- Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, ak ide o ústavných činiteľov a vybraných verejných funkcionárov;
- obecné zastupiteľstvo, ak ide o verejných funkcionárov územnej samosprávy;
- zastupiteľstvo vyššieho územného celku, ak ide o verejných funkcionárov vyšších územných celkov;
- akademický senát verejnej vysokej školy, ak ide o verejných funkcionárov vysokých škôl.

V kontexte tejto publikácie nás bude primárne zaujímať Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií.

Rozhodnutie o strate mandátu Výborom NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií musí schváliť Národná rada Slovenskej republiky najmenej trojpäťninovou väčšinou všetkých poslancov. NR SR schválené rozhodnutie zverejňuje.

Dotknutý verejný funkcionár môže podať návrh na preskúmanie rozhodnutia výboru na Ústavný súd Slovenskej republiky (ÚS SR) v lehote 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia, ktorým bola vyslovená strata mandátu alebo funkcie, alebo do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia, ktorým bolo rozhodnuté o pokute voči verejnému funkcionárovi. Podanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia výboru má odkladný účinok. Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodne o tomto návrhu do 60 dní odo dňa jeho doručenia. Konanie o preskúmaní takéhoto rozhodnutia pred ÚS SR upravujú ustanovenia zákona.

2. STRUČNÉ ZHODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU V OBLASTI REGULÁCIE KONFLIKTU ZÁUJMOV NA SLOVENSKU

V tejto kapitole sa zameriavame na stručné zhodnotenie uplatňovania spomínaného platného ústavného zákona o konflikte záujmov v praxi a na predstavenie výsledkov prieskumu verejnej mienky o problematike konfliktu záujmov verejných funkcionárov.

2.1. UPLATŇOVANIE ÚSTAVNÉHO ZÁKONA O KONFLIKTE ZÁUJMOV V PRAXI

Riešenie konfliktu záujmov je téma, ktorá intenzívnejšie rezonuje na slovenskej politickej scéne od roku 2002. V roku 2004 bol prijatý nový ústavný zákon upravujúci danú problematiku,

aj keď bolo konečné znenie poznačené viacerými politickými kompromismi. Jeho aplikácia v praxi viackrát preukázala nepochopenie potreby verejnej kontroly verejných funkcionárov. V praxi dochádza k pomerne častému porušovaniu povinností a obmedzení ustanovených v danom ústavnom zákone, majetkové priznania nemajú potrebnú výpovednú hodnotu, konanie kompetentných orgánov sa sústreďuje na dodržiavanie formálnych povinností a nedochádza k sankcionovaniu zrejmych porušení tohto zákona. Rozhodnutia Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií nie sú zverejňované na internetovej stránke NR SR. Bližšie sa popisu slabých miest v praxi riešenia konfliktu záujmov venujeme v nasledujúcom texte.

Majetkové priznania²¹⁴

Väčšina verejných funkcionárov má povinnosť každoročne do konca marca predložiť príslušnému orgánu, ktorým je pre poslancov Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií,²¹⁵ oznámenia, v ktorých uvedú aj svoje majetkové pomery. Ústavný zákon o konflikte záujmov zároveň aj definuje, čo sa majetkovými pomermi myslí. Ide napríklad o vlastníctvo nehnuteľnosti, vlastníctvo hnuťelnej veci, ktorej zvyčajná cena presahuje 35-násobok minimálnej mzdy alebo existencia záväzku, ktorého predmetom je peňažné plnenie v menovitej hodnote presahujúcej 35-násobok minimálnej mzdy. Poslanci kontrolného výboru prijali formulár majetkového priznania, ktorý neobsahuje údaje umožňujúce určiť hodnotu majetku verejného funkcionára. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií nebol na vydanie takéhoto formulára vôbec týmto zákonom splnomocnený. Poslanci by preto pri predkladaní majetkových priznaní mali vychádzať výlučne z ústavného zákona o konflikte záujmov. Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií akceptoval aj majetkové priznania neumožňujúce verejnú kontrolu a nepožiadav o ich doplnenie.²¹⁶ Takýmto konaním sa znemožnil jeden zo základných účelov zákona, ktorým je umožnenie verejnej kontroly nárastu majetku verejného funkcionára počas vykonávania verejnej funkcie. Neúplné majetkové priznania tiež znefunkčujú niektoré ďalšie inštitúty v tomto ústavnom zákone. Príkladom je sankcia straty mandátu, ktorú môže Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií uložiť, ak verejný funkcionár nepreukázal pôvod svojich majetkových prírastkov. Výbor však nebude jednoducho z majetkových priznaní schopný identifikovať majetkový prírastok. Viaceré pokusy opozičných politikov na zmenu príslušných ustanovení tohto ústavného zákona nemajú reálnu politickú podporu a diskusia o možnej zmene sa končí už v prvom čítaní.²¹⁷

Porušovanie všeobecných povinností a obmedzení verejných funkcionárov

V článku 4 ústavného zákona o konflikte záujmov sú definované všeobecné povinnosti a obmedzenia verejných funkcionárov.

²¹⁴ http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=oznamenia_funkcionarov

²¹⁵ http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=oznamenia_funkcionarov

²¹⁶ Ako príklad je možné uviesť majetkové priznania poslancov Vladimíra Mečiara a Jána Slotu. http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=oznamenia_funkcionarov

²¹⁷ Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Vladimíra Palka a Pavla Minárika z 25. 4. 2008 (ČPT 620); Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 29. 9. 2006 (ČPT 106).

Box 1

Obmedzenia verejných funkcionárov podľa čl. 4 ústavného zákona o konflikte záujmov

Verejný funkcionár je povinný pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem. Pri výkone svojej funkcie verejný funkcionár nesmie uprednostniť osobný záujem pred verejným záujmom.

Verejný funkcionár sa musí pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s týmto ústavným zákonom. Na tento účel verejný funkcionár nesmie

- využívať svoju funkciu, právomoci z nej vyplývajúce a informácie nadobudnuté pri jej výkone alebo v súvislosti s jej výkonom na získavanie výhod vo svoj prospech, v prospech jemu blízkych osôb ani iných fyzických osôb alebo právnických osôb; to sa nevzťahuje na činnosť alebo úlohu, ktorá vyplýva verejnému funkcionárovi z výkonu jeho funkcie;
- žiadať dary, prijímať dary, navádzať iného na poskytovanie darov alebo získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie; to sa nevzťahuje na dary poskytované zvyčajne pri výkone verejnej funkcie alebo dary poskytované na základe zákona;
- sprostredkovať pre seba, blízku osobu, pre inú fyzickú osobu alebo právnickú osobu okrem prípadu, ak to pre verejného funkcionára vyplýva z výkonu jeho verejnej funkcie, obchodný styk so
 9. štátom,
 10. obcou,
 11. vyšším územným celkom,
 12. štátnym podnikom, štátnym fondom, s Fondom národného majetku Slovenskej republiky alebo inou právnickou osobou zriadenou štátom,
 13. rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou zriadenou obcou,
 14. rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou zriadenou vyšším územným celkom alebo
 15. inou právnickou osobou s majetkovou účasťou štátu, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obce alebo vyššieho územného celku;
- nadobúdať majetok od štátu alebo Fondu národného majetku Slovenskej republiky inak ako vo verejnej súťaži alebo vo verejnej dražbe; to sa vzťahuje aj na blízke osoby verejného funkcionára;
- uzatvoriť zmluvu o tichom spoločenstve alebo nadobúdať akcie na doručiteľa inak ako dedením;
- používať svoju osobu, svoje meno a priezvisko, svoju podobizeň, obrazovú snímku, záznam svojho hlasu alebo svoj podpis na reklamu;
- *používať symboly spojené s výkonom svojej funkcie na osobný prospech.*

Z médií sa často dozvedáme o konaniach verejných funkcionárov, ktoré vzbudzujú podozrenia z možného konfliktu záujmov. K možnému porušovaniu všeobecných povinností a obmedzení dochádza v súvislosti s realizovaním reklamy napríklad prezidentom SR Ivanom Gašparovičom,²¹⁸ poslancom NR SR Dušanom Galisom²¹⁹ alebo bývalým ministrom zdravotníctva SR Ivanom Valentovičom.²²⁰ Ďalšou oblasťou porušovania všeobecných

²¹⁸ *Sme*, 22.2. 2006.

²¹⁹ *Nový Čas*, 20. 10. 2006.

²²⁰ *Aktualne.sk*, 5.4.2007.

povinností a obmedzení je využívanie funkcie na osobný prospech, napríklad podpredsedom vlády a ministrom spravodlivosti SR Štefanom Harabinom.²²¹ Verejnou vnímaným prípadom sú aj majetkové pomery poslanca NR SR Jána Slotu v súvislosti s možným porušovaním zákazu prijímania iných výhod.²²² Domnievame sa, že uvedené prípady konania sú v rozpore s povinnosťami stanovenými ústavným zákonom. Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií však o porušení ústavného zákona o konflikte záujmov v týchto prípadoch nerozhodol.

Kontrolné orgány

Kontrolné orgány oprávnené konať vo veciach ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov sú:

- Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, ak ide o ústavných činiteľov a vybraných verejných funkcionárov;
- obecné zastupiteľstvo, ak ide o verejných funkcionárov územnej samosprávy;
- zastupiteľstvo vyššieho územného celku, ak ide o verejných funkcionárov vyšších územných celkov;
- akademický senát verejnej vysokej školy, ak ide o verejných funkcionárov vysokých škôl.

Poslanci nerozhodujú proti svojim kolegom z vlastnej alebo iných politických strán. NR SR doteraz nevytvorila potrebný administratívny aparát, ktorý by preskúmaval majetkové priznania poslancov a prípadné konania porušujúce ústavný zákon o konflikte záujmov. Z uvedených dôvodov je potrebné prijať iné riešenie, a to zmeniť príslušný orgán – Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, pričom by ale mala byť zachovaná zásada oddelenia a nezávislosti kontrolujúceho subjektu od kontrolovaného.

Ešte kritickejšia situácia je na úrovni územnej samosprávy. Neexistuje žiadna štatistika o naplňaní povinnosti vytvoriť dozorné komisie. Štátna moc nemá žiadne nástroje na vynútenie zavedenia tejto povinnosti.

Problémov, ktoré by sa dali popísať v súvislosti s úpravou regulácie konfliktu záujmov, je viacero. Zmysel však má predovšetkým navrhnutie riešenia, ktoré naštartuje proces uplatňovania pravidiel zabráňujúcich konfliktu záujmov a súčasne bude postupne zvyšovať toľko kritizovanú nízku politickú kultúru v Slovenskej republike.

2.2. HODNOTENIE RIEŠENIA KONFLIKTU ZÁUJMOV OBČANMI

Citlivosť verejnosti na problematiku konfliktu záujmov zostáva pomerne vysoká. Preukazujú to aj výsledky prieskumu verejnej mienky realizovaného pre Alianciu Fair-play.²²³

Podľa výsledkov prieskumu, ktorý pre Alianciu Fair-play realizovala spoločnosť TNS SK vo februári a v marci 2008 na reprezentatívnej vzorke 1 065 respondentov, takmer tri štvrtiny opýtaných nemajú dostatočné informácie o záujmoch politikov a ich majetku. Rovnako veľká

²²¹ *Sme*, 31. 1. 2007.

²²² *Plus 7 dní*, 25. 7. 2008.

²²³ www.politikaopen.sk, stiahnuté 30. 7. 2008.

skupina by však takéto informácie chcela. Takmer každý druhý občan si myslí, že kontrola politikov zo strany štátu nefunguje. Prísnejšiu kontrolu politikov do budúcnosti žiada vyše 86 percent opýtaných.

1. Ak sa dozviem, že politik vážne poruší zákon, moja dôvera voči nemu klesá



2. Ak sa dozviem, že politik je zapletený do nejakého škandálu, moja dôvera voči nemu klesá



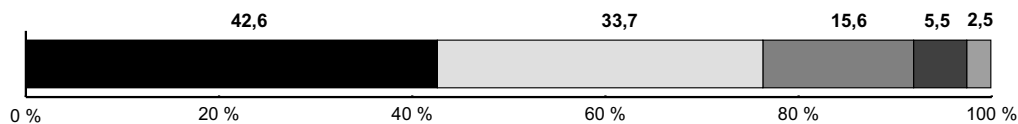
3. Ak sa dozviem, že politik nevie vysvetliť pôvod svojho majetku, moja dôvera voči nemu klesá



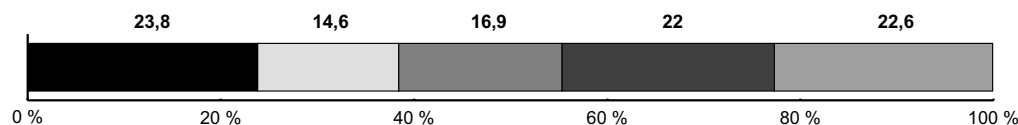
4. Kontrola politikov, ich majetku, záujmov, financovania by mala byť prísnejšia ako je v súčasnosti



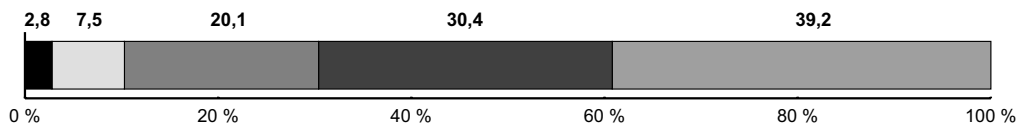
5. Politici by mali mať zákonom stanovenú povinnosť poskytovať občanom konkrétne a kontrolovateľné informácie o svojom majetku a o svojich osobných záujmoch



6. Ak politik poruší zákony, či predpisy, kontrolné inštitúcie porušenie zodpovedne preskúmajú a postihnú



7. Mám dostatok informácií o tom, aké sú osobné záujmy politikov



8. Mám dostatok informácií o tom, aký majú politici majetok



úplne súhlasím
 skôr súhlasím
 ani súhlas, ani nesúhlas
 skôr nesúhlasím
 vôbec nesúhlasím

Vyššie uvedené výsledky prieskumu verejnej mienky ukazujú, že občania citlivo vnímajú situácie, pri ktorých dochádza ku konfliktu záujmov. Zároveň viac ako 80 % občanov deklaruje pokles dôvery k politikovi, ktorý je zapletený do škandálu, resp. nevie transparentne vysvetliť svoje majetkové pomery. Takmer 87 % občanov si myslí, že kontrola politikov, ich majetku, záujmov, financovania by mala byť prísnejšia, ako je v súčasnosti. Spokojnosť s prešetrovaním prípadov politikov je 44,6 %. Vysokú, takmer 70-percentnú nespokojnosť vyjadrujú občania s prístupom k informáciám o osobných záujmoch a o majetku politikov, pričom v druhom prípade je nespokojnosť až 74,8 %. Výsledky tohto prieskumu verejnej mienky teda potvrdzujú, že záujem verejnosti o riešenie tejto problematiky je veľmi vysoký a prvým krokom musí byť väčšia otvorenosť politikov, ich záujmov a majetkových pomerov.

3. ODPORÚČANIA TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO NA ZMENY V PRÁVNEJ ÚPRAVE KONFLIKTU ZÁUJMOV

Počas účinnosti a platnosti ústavného zákona o konflikte záujmov sa v praxi preukázali viaceré nedokonalosti tejto právnej úpravy a tiež nedostatočná úprava niektorých oblastí. Medzi najzávažnejšie patrí nefunkčný systém podávania majetkových priznaní, nedostatočné postavenie (majetkové, personálne nezávislé) orgánov uplatňujúcich kontrolné právomoci, osobná pôsobnosť zákona, konzultačná a vzdelávacia činnosť a ďalšie. V nasledujúcej kapitole predkladáme návrhy možných riešení týchto problémov.

Osobná pôsobnosť

Osobná pôsobnosť tohto ústavného zákona určuje, na ktorých verejných funkcionároch sa vzťahujú povinnosti v ňom obsiahnuté. Neexistuje však aktualizovaný zoznam osôb spadajúcich pod túto zákonnú úpravu. Napriek už pomerne dlhšiemu časovému obdobiu od nadobudnutia účinnosti zákona sa objavujú prípady verejných funkcionárov, ktorí nepodali majetkové priznanie ani raz, pretože si neboli vedomí tejto svojej zákonnej povinnosti. Osobná pôsobnosť je vo viacerých prípadoch nepresne definovaná. Najvypuklejším prípadom sú akciové spoločnosti s vlastníctvom štátu. Pôsobnosť tohto ústavného zákona sa týka iba štatutárneho

orgánu alebo členov štatutárneho orgánu obchodných spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, teda nie zástupcov štátu v spoločnostiach s menšou majetkovou účasťou. Osobná pôsobnosť tohto zákona si vyžaduje presnejšiu a rozsiahlejšiu definíciu, vrátane vypracovania a aktualizovania zoznamu povinných osôb. Prvoradým účelom zákona nemá byť totiž trestanie nesplnenia si povinnosti, ale aktívny prístup smerujúci k ich dodržiavaniu. Z uvedeného dôvodu odporúčame zlepšenie informovania verejných funkcionárov, ale aj verejnosti o existencii povinnosti v zmysle tohto ústavného zákona. Za najvhodnejší nástroj považujeme špecializovanú internetovú stránku s dostatkom informácií, vrátane aktuálneho informatívneho zoznamu verejných funkcionárov, ich majetkové priznania, kontaktného formuláru atď.

Regulácia reklamy

Článok 4 ods. 2 ústavného zákona o konflikte záujmov v písmene f) presne definuje zákaz reklamy: „*Verejný funkcionár sa musí pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s týmto ústavným zákonom. Na tento účel verejný funkcionár nesmie používať svoju osobu, svoje meno a priezvisko, svoju podobizeň, obrazovú snímku, záznam svojho hlasu alebo svoj podpis na reklamu.*“

Napriek uvedenému sa v praxi vyskytujú príklady porušovania týchto ustanovení.²²⁴ Nie každý prípad sa však dá jednoducho vyhodnotiť a často by verejným funkcionárom pomohla možnosť takéto konanie vopred konzultovať s odborným aparátom. Odporúčame podrobnejšie upraviť otázku reklamy a prípadných možných výnimiek na charitatívne účely. Súčasne však treba stanoviť, že účasť na takýchto podujatiach nesmie prinášať výhodu a záväzky verejným funkcionárom. Majú mať postavenie ako ostatní účastníci podujatí a hradiť si s tým súvisiace náklady. Uvedená problematika úzko súvisí s reguláciou prijímania darov.

Zaujímavou problematikou je aj prevzatie záštity nad súkromnými akciami. Svojím spôsobom tak verejný funkcionár uprednostňuje jedno podujatie pred druhým. Aj uvedená problematika by mala nájsť vyjadrenie v legislatívnej úprave.

Prijímanie darov

Článok 4 ods. 2 ústavného zákona o konflikte záujmov v písmene f) presne definuje problematiku darov a iných výhod: „*Verejný funkcionár sa musí pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s týmto ústavným zákonom. Na tento účel verejný funkcionár nesmie žiadať dary, prijímať dary, navádzať iného na poskytovanie darov alebo získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie; to sa nevzťahuje na dary poskytované zvyčajne pri výkone verejnej funkcie alebo dary poskytované na základe zákona.*“

Prax však tieto ustanovenia absolútne ignoruje. Za dar alebo inú výhodu sa podľa Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií nepovažuje používanie cudzích mobilných telefónov, motorových vozidiel, pozvanie na jachtu alebo na poľovačku. Podobných prípadov je možné nájsť viacero. Dobrá právna úprava musí byť aj vykonateľná, inak stráca význam. Odporúčame preto jasne definovať akceptovateľnú hodnotu daru a jeho frekvenciu v rámci

²²⁴ Bližšie pozri kapitolu 2.

roka, zaviesť register všetkých darov a povinnosť odovzdávať dary nad túto hodnotu do štátneho rozpočtu. V prípade prijatia pozvania povinnosť zaplatiť si takéto pozvanie. Účasť na vybraných golfových turnajoch, lyžiarskych a cyklistických podujatiach, motoristických súťažiach nepodporujú dôveru verejnosti v nestranný výkon verejnej moci. Opätovne aj v tejto problematike podporujeme prevenciu pred represiou. Nasledoviahodných príkladov z iných krajín je viacero:

Kanada: Ak hodnota daru alebo prospechu prekročí 300 dolárov alebo súhrnne 300 dolárov od jedného zdroja v kalendárnom roku, musí člen zastupiteľstva podať oznámenie úradu Komisára pre bezúhonnosť (Integrity Commissioner), a to do 30 dní od obdržania takéhoto daru alebo prospechu. V žiadnom prípade nesmie hodnota daru alebo darov z jedného zdroja v kalendárnom roku presahovať 500 dolárov.

Veľká Británia: Platí, že každý minister by nemal prijať dary alebo služby od každého, kto by ho následne mohol vystaviť do pozície záväzku. Rovnaký princíp sa vzťahuje aj na dary ponúknuté členovi ministrovej rodiny. Dary venované ministrom sa stávajú majetkom vlády a nemusia byť zverejňované v Registri poslaneckých záujmov. Dary v hodnote do 140 libier môžu byť ponechané príjemcovi. Dary väčšej hodnoty by mali byť odovzdané danému ministerstvu (stávajú sa vlastníctvom ministerstva) alebo si ich príjemca môže odkúpiť za cenu zníženú o 140 libier. Vláda každoročne zverejňuje zoznam darov prijatých a darovaných ministrami s hodnotou vyššou ako je 140 libier. Ak minister prijíma pohostenie, musí to oznámiť jeho stálemu sekretárovi a túto skutočnosť zverejniť v Registri záujmov. Registrácia pohostenia sa všeobecne vyžaduje v prípade, keď presiahla hodnotu 600 libier pre poslancov Dolnej Snemovne a 1 000 libier pre Hornú Snemovňu.

Kalifornia: Prepravná spoločnosť nesmie podľa legislatívy v Kalifornii poskytnúť voľné lístky, ani zľavy nikomu vo verejnej funkcii. Zákaz sa vzťahuje na domácich, medzištátnych i zahraničných prepravcov.²²⁵

New York City: Hodnotný dar je akýkoľvek dar verejnému zamestnancovi v hodnote 50 dolárov a viac vo forme peňazí, služby, úveru, cestovania, zábavy, pohostenia, veci alebo sľubu, alebo v akejkolvek inej forme. Dva a viac darov verejnému funkcionárovi sa považujú za jeden dar, ak boli darované v priebehu dvanástich mesiacov tou istou osobou alebo osobami, ktoré sú k nej v príbuzenskom vzťahu alebo s ňou žijú v spoločnej domácnosti, alebo ide o predstaviteľov tej iste obchodnej spoločnosti. Právna úprava prijímania darov je veľmi detailná a samostatne rieši napríklad aj poskytovanie jedla a nápojov, krytie cestovných nákladov, využívanie kancelárie na súkromné účely, účasť na vzdelávacích programoch atď.

Hoci slovenská legislatíva túto otázku rieši, ani odbornej verejnosti nie je zrejmé, kde sú presné hranice pre akceptovateľné pozvanie, a kde už ide o porušenie zákona. Ako sme spomenuli, právna úprava prijímania darov napríklad v meste New York je veľmi detailná. Aj na úrovni slovenských miest, ale aj na celoštátnej úrovni sme svedkami rôznych pozvaní na kongresy, športové podujatia, výstavy, obedy a podobne. Dokonca aj vypuklé prípady používania mobilných telefónov alebo motorových vozidiel volenými predstaviteľmi ostávajú bez potrestania. Uvedená oblasť vyžaduje výrazné prepracovanie a usmernenie.

²²⁵ Lockyer (2007, s. 99).

Problematikou, ktorá spadá pod dary a iné výhody je používanie štátneho alebo obecného majetku, služieb a iných prostriedkov na osobné účely. Napríklad v Toronte člen zastupiteľstva (vrátane starostu) nesmie použiť ani dovoliť použiť mestské pozemky, zariadenia, dodávky, služby, zamestnancov alebo iné prostriedky pre iné činnosti, než sú záležitostiestskej správy. Taktiež nesmie získať žiadny finančný zisk z používania alebo predaja mestom vytvoreného duševného vlastníctva, počítačových programov, technických zlepšovacích návrhov alebo iných vecí spôsobilých na patentovanie. Používanie služobného motorového vozidla rodinnými príslušníkmi ministra spravodlivosti SR však problémom podľa slovenských poslancov nie je.

Predovšetkým na regionálnej a miestnej úrovni má význam aj úprava práce vo volebnej kampani. Riešenie v meste Toronto je nasledovné: Žiadny člen zastupiteľstva nesmie používať zariadenia, vybavenie, dodávky alebo iné prostriedky mesta (vrátane informačných spravodajov, internetových stránok prepojených cez mestskú stránku) na volebnú kampaň alebo s kampaňou spojené činnosti. Žiadny člen zastupiteľstva nesmie uskutočniť s kampaňou spojené činnosti na mestskom majetku počas pracovných hodín. Žiaden člen zastupiteľstva nesmie použiť služby osôb počas hodín, v ktorých tieto osoby dostávajú odmenu za prácu od mesta.

Doterajšia skúsenosť potvrdzuje, že zo strany úradujúcich poslancov, starostov a primátorov často dochádza k používaniu majetku obce alebo mestá na volebné účely. V období tesne predchádzajúcom voľbám ide aj o využívanie personálnych kapacít, pričom tieto výdavky platia všetci občania. Najzreteľnejším príkladom je využívanie miestnych médií – časopisov, rozhlasu ale aj televízie úradujúcimi starostami. Aj takéto konanie je v Toronte podľa tamojších pravidiel správania z roku 1999 sankcionované.

Oznámenie osobného záujmu:

Článok 6 ústavného zákona o konflikte zájmov zavádza povinnosť zverejňovať svoj osobný záujem: *„Verejný funkcionár, ktorý sa zúčastňuje na rokovaní orgánu o veci, na ktorej má osobný záujem, je povinný oznámiť svoj osobný záujem o vec predtým, ako na rokovaní vystúpi.“*

Uvedená povinnosť sa v praxi Národnej rady Slovenskej republiky moc neujala. Navrhujeme preto upraviť toto ustanovenie a spresniť jeho definíciu tak, že ústavný zákon bude výslovne hovoriť o Národnej rade Slovenskej republiky a vystúpeniach v nej. Úprava v iných štátoch ide ďalej a predpokladá vylúčenie z rokovania (napríklad v Kalifornii).

Komunálny zákon o konflikte zájmov v Kanade detailne rieši oznamovanie osobných zájmov počas rokovania zastupiteľstva. Ak je člen zastupiteľstva na rokovaní prítomný, musí:

- okamžite po otvorení rokovania oznámiť svoj osobný záujem a jeho povahu;²²⁶
- odísť zo svojho miesta člena zastupiteľstva a v prípade uzatvoreného rokovania aj z miestnosti; v prípade verejného rokovania sa presunúť do časti určenej verejnosti alebo opustiť miestnosť;
- zdržať sa pri posudzovaní a diskusií o tejto záležitosti a tiež hlasovania o všetkých otázkach súvisiacich s týmto konkrétnym prípadom;

²²⁶ Osobný záujem je definovaný široko a zahŕňa aj peňažné záujmy manžela/ky, druha/žky, syna, dcéry, otca, matky, súrodencov a iných osôb žijúcich v spoločnej domácnosti.

- zdržať sa pokusu akýmkoľvek spôsobom – pred, počas alebo po stretnutí, ovplyvniť rozhodnutie zastupiteľstva alebo miestnej rady v danom prípade.

Majetkové priznania

Približne každý piaty verejný funkcionár si počas posledných rokov nesplnil povinnosť a nepodal majetkové priznanie.²²⁷

Nepodávanie majetkových priznaní včas a vyvodzovanie zodpovedajúcich sankcií je prevažujúcou činnosťou Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií. Sústreďuje sa teda na formálne dodržiavanie zákona. Viaceré výhrady k takémuto prístupu sme uviedli už v predchádzajúcej kapitole. Majetkové priznania neumožňujú ani občiansku ani odbornú kontrolu, a preto v takejto podobe strácajú význam. Aliancia Fair play prišla s aktivitou na preklopenie doterajšieho stavu v podobe dobrovoľného zverejňovania podrobných majetkových priznaní. Na stránke www.politikaopen.sk sa k tejto občianskej aktivite pripojilo niekoľko politikov. Takáto aktivita však nedokáže nahradiť komplexný kontrolný systém a dobrovoľnosť značne limituje aj rozsah informovania občanov. Transparency International Slovensko preto odporúča uskutočniť zmeny na úrovni Národnej rady SR a prijať nový formulár na predkladanie majetkových pomerov. Vzor takéhoto formulára je uvedený v prílohe 1 v závere tejto kapitoly.

Nevyhnutnosťou je taktiež zavedenie elektronického podávania majetkových priznaní, ako je to napríklad v meste New York,²²⁸ čím sa odstráni administratívna náročnosť ich spracovania. Súčasne sa zrýchli sprístupňovanie údajov z majetkových priznaní verejnosti.

Ďalším prínosom by bolo sprísnenie kontroly overovania majetkových priznaní. Ak dozorujúci orgán kontroluje len formálnu stránku priznaní, ich celý zmysel je podlomý. Bez možnosti kontrolovať, či je vyhlásenie ministra alebo poslanca pravdivé, nemá ich predkladanie veľký význam. Preto je potrebné, aby bol ústavný zákon doplnený o jednotný, jasný a presný výklad rozšírenej kontroly majetkových priznaní.

Požiadavky na presnejšie majetkové priznania, ich vecnú, a nie iba formálnu kontrolu vyžadujú podstatné posilnenie personálneho a technického aparátu dozorujúceho orgánu. Tejto problematike sa venujeme v nasledujúcej časti.

Kontrolný orgán a konanie vo veci ochrany verejného záujmu

Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií nie je dostatočne personálne ani finančne vybavený na zvládnutie všetkých úloh, ktoré by mu mali z povahy jeho existencie prináležať. Činnosť výboru je značne ovplyvnená jeho zložením, ktoré tvoria poslanci NR SR, a rozhoduje sa výhradne na základe straníckej príslušnosti. Viaceré konania sú zastavené bez predchádzajúcej snahy o získanie bližších informácií a o preverenie skutočnosti. Doterajšia činnosť výboru poukázala na zlé systémové riešenie. Z tohto dôvodu odporúčame vytvoriť samostatnú inštitúciu plniacu nielen kontrolné, ale aj vzdelávacie a poradenské funkcie. Spôsob kreovania takejto inštitúcie by mal zaručovať účasť čo najširšej skupine zainteresovaných subjektov. Časť členov

²²⁷ *Sme*, 20. 2. 2007.

²²⁸ http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/efd/efd_user_doc_contents.shtml, stiahnuté 12. 3. 2008.

rozhodovacieho orgánu by mohla menovať NR SR, prezident SR, Najvyšší súd SR, Ústavný súd SR, Najvyšší kontrolný úrad SR, mimovládne organizácie. Určitým riešením by mohli byť aj využitie kapacity existujúcich orgánov verejnej správy. Svojou povahou a funkciami by k výkonu takýchto právomocí bol najbližšie inštitút ombudsmana, resp. vytvorenie funkcie splnomocnenca pre ochranu verejných záujmov, ako to predpokladal poslanecký návrh Ladislava Orosza z roku 2002.

Z porovnania viacerých krajín uvedených v tejto publikácii vyplýva, že výhradne kreovanie dozorujúceho orgánu viacerými subjektmi prináša potrebnú nezávislosť a profesionalitu uplatňovania zákonných povinností.

Kalifornia: FPPC je vo svojej podstate nezávislou inštitúciou zloženou z piatich členov. Dvoch členov menuje guvernér (Governor) vrátane predsedu komisie, jedného člena menuje v našom ponímaní minister vnútra (Secretary of state), generálny prokurátor (Attorney General) a štátny kontrolór (State Controller).²²⁹ V komisii nesmú byť viac než traja členovia z jednej politickej strany.

Nový Zéland: Iným možným prístupom je rozšírenie právomocí existujúcich orgánov. Kľúčovú úlohu pri riešení problematiky v oblasti konfliktu záujmov poslancov a ministrov na Novom Zélande zohráva Generálny audítor²³⁰ (v slovenskom kontexte ide o Najvyšší kontrolný úrad SR), ktorý predkladá správy parlamentu. Pokiaľ ide o reguláciu konfliktu záujmov, Generálny audítor poskytuje návody v etických otázkach verejného obstarávania, spravuje registre záujmov poslancov a ministrov.

Generálny audítor je pri výkone svojich funkcií nezávislý od vlády aj parlamentu, ale zodpovedá sa parlamentu za spravovanie verejných prostriedkov, ktorú sú mu zverené. Generálny audítor je funkcionárom parlamentu. Osobu vykonávajúcu úradnú funkciu Generálneho audítora odporúča na jej pozíciu práve parlament a menuje ju Generálny guvernér. Kandidát môže vykonávať túto funkciu iba raz, a to na obdobie neprekračujúce sedem rokov. V júni roku 2006 mal Generálny audítor 260 zamestnancov, a to na deviatich pracoviskách v rámci Nového Zélandu.

Veľká Británia: Komisára pre etické štandardy vo Veľkej Británii menuje do funkcie Dolná snemovňa, pričom sa stáva jej pracovníkom. Voľbe komisára predchádza otvorený a konkurenčný výber spomedzi kandidátov, z ktorých dvaja predstúpia pred Komisiu pre etické štandardy verejného života, ktorá následne vydá odporúčanie pre Dolnú snemovňu. Post parlamentného splnomocnenca/komisára je inzerovaný verejne, preto je otvorený pre každého, kto sa chce oň uchádzať. Počet zamestnancov jeho kancelárie je päť pracovníkov na plný úväzok, v prípade potreby s dodatočnou posilou na dočasné obdobie.

Samostatnou otázkou v rámci úpravy kontrolného orgánu je úprava začatia konania. Kontrolný orgán aj v súčasnosti môže začať konanie na základe riadne odôvodneného podnetu, z ktorého je zrejmé, kto ho podáva, ktorého verejného funkcionára sa týka a čo sa namieta. Prax je však taká,

²²⁹ State Controller je hlavný finančný štátny kontrolór, ktorý zabezpečuje kontrolu ročných príjmov a výdavkov v rámci verejných prostriedkov.

²³⁰ *Auditor General*. Dostupné na <http://www.oag.govt.nz/about-us/the-controller-and-auditor-general>. Stiahnuté 8. 4. 2008.

že konanie sa nezačne pre „nedostatočné“ dôvody podnetu. Navrhujeme preto, aby v prípade uvedenia jasných faktov bolo povinnosťou kontrolného orgánu začať konanie a rozhodnúť vo veci. V prípadoch porušenia Komunálneho zákona o konflikte záujmov v Kanade sa môžu na súd obrátiť aj voliči. Ochrana politika je zabezpečená nezávislosťou súdu, ale na druhej strane má volič priamo možnosť iniciovať konanie voči členovi zastupiteľstva.

Existencia viacerých káuz (reklama, iné výhody), pravidelné informácie v médiách a na druhej strane žiadna reakcia zo strany kontrolného orgánu podkopávajú dôveru občanov v právny štát.

Vzdelávanie a podporné aktivity

Problematika vzdelávania, konzultácií a iných podporných aktivít úzko nadväzuje na existenciu silného profesionálneho a nezávislého dozorného orgánu. Poradenstvo musí predchádzať represii. Záujem verejnosti je mať fungujúcu verejnú správu a iba v prípade zlyhania jednotlivca vyžaduje verejnosť jeho potrestanie. Tento cieľ sa jednoduchšie zabezpečí prostredníctvom možností konzultovať a ziskávať záväzné stanoviská. Takýto mechanizmus si však vyžaduje adekvátne personálne zloženie príslušného orgánu a vytvorenie nezávislého postavenia tohto úradu.

Podobne ako v iných krajinách aj mesto New York kladie dôraz na prevenciu pred represiou. Najlepšou prevenciou je dokonalé poznanie práv a povinností. Tento cieľ sa snaží zabezpečiť Rada pre konflikt záujmov prostredníctvom organizovania rôznych tréningov. Medzi inovatívne formy vzdelávania určite patrí možnosť absolvovať on-line kvíz,²³¹ alebo pozrieť si vzdelávacie video.

Pre uvedenie si štandardov v oblasti regulácie etiky a konfliktov záujmov sú verejní funkcionári v Kalifornii povinní raz za dva roky absolvovať špecializované kurzy a tréningy.

Problematika konfliktu záujmov je predovšetkým odbornou otázkou, preto si zaslúži aj takýto prístup. Osobný, ale aj politický život prináša verejným funkcionárom viaceré dilemy, ktorých riešenie nie je vždy jednoznačné a jednoduché. Odporúčania nezávislej inštitúcie, jej publikačná činnosť a pravidelné informovanie o jej činnosti tak budú vplyvať nielen na politickú kultúru, ale prenesene na celú spoločnosť. Základným predpokladom je však vytvorenie takejto inštitúcie a nevyhnutné garancie jej fungovania.

Sankcie

Sankcie sú podľa ústavného zákona o konflikte záujmov pomerne silné, aj keď k ich uplatňovaniu dochádza iba pri neplnení formálnych požiadaviek v zmysle ústavného zákona.

Slovenský zákon o konflikte záujmov nerieši naplniteľnosť v oblasti vynútiteľnosti zmlúv pri zistení konfliktu záujmov. V tomto smere navrhujeme úpravu podľa kalifornského vzoru, kde žiadny kontrakt, ktorý vznikol na základe porušenia zákona o konflikte záujmov, nie je vynútiteľný.

²³¹ <http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/quiz/quiz01.shtml>, stiahnuté 22.04.08

Pokiaľ ide o definíciu sankcií, môžeme sa inšpirovať napríklad v Kanade. Zaujímavým je ustanovenie č. 46 tamojšej ústavy, ktoré hovorí o nespôsobilosti výkonu pre danú funkciu. Napríklad poslanec, na ktorého bola podaná právoplatná sťažnosť pre jeho nespôsobilosť zasadať v parlamente, musí zaplatiť osobe, ktorá túto jeho nespôsobilosť oznámila, sumu vo výške 100 dolárov za každý deň, ktorý zasadal v Senáte alebo v Snemovni reprezentantov.

Bežne uplatňovanou sankciou v Kalifornii je aj zákaz kandidovať do volených úradov až na štyri roky po vyhlásení rozsudku. Vo všeobecnosti, osoba, ktorá poruší tento zákon, nesmie kandidovať do volených úradov, ani pôsobiť v lobingu až štyri roky po vyhlásení rozsudku.²³² Podobný prístup uplatňuje aj mesto New York sankciami typu diskvalifikovania z verejných funkcií a sankciami v trestnom konaní, vrátane trestu odňatia slobody na jeden rok.

Postzamestnanecké obmedzenia

Ústavný zákon o konflikte záujmov v článku 8. v obmedzenej forme upravuje postzamestnanecké obmedzenia. Táto úprava nepokrýva celú šírku problému, preto odporúčame inšpirovať sa napríklad riešením v meste New York, kde sa napríklad zakazuje jeden rok po odchode z verejnej funkcie rokovať s mestskou organizáciou, v ktorej verejný funkcionár pôsobil. Ide o ustanovenie tzv. „ochladzovacej“ doby určenej na spretíhnanie väzieb, ktoré by mohli znamenať uprednostnenie alebo nerovnaký prístup v konaní. Sprísnené pravidlá sú určené pre kategóriu volených predstaviteľov a členov manažmentu, pre ktorých platí jednoročný zákaz na všetky organizácie v rámci odboru, kde pôsobili.

Zákaz bez ohľadu na čas, ktorý uplynul od odchodu z verejnej funkcie sa vzťahuje na všetky konania (či už v rámci plateného alebo neplateného vzťahu), v ktorých verejný funkcionár osobne konal vo forme rozhodnutia, súhlasu, odporúčania, vyšetrovania alebo podobnej činnosti.

„Slepá správa“ majetku (Blind Trust)

Vstup podnikateľa do politiky prirodzene vyvoláva otázku, ako oddeliť jeho podnikateľské aktivity od výkonu verejnej funkcie. Doterajšie riešenia²³³ sa v praxi neosvedčili. Prevedenie vlastníctva podnikateľského majetku na tretiu osobu je často iba zásterkou nepodnikania, keďže vlastníctvo sa prevedie na blízku osobu. Politik sa tak síce právne dostane spod pôsobnosti právnej regulácie, prax a potenciálny konflikt záujmov sa však nemení. Riešenie uplatňované vo viacerých demokraciách spočíva v prevedení a prísnej kontrole správy podnikateľského majetku na tretiu osobu. Verejný funkcionár uzavrie zmluvu o správe podnikateľského majetku s ním vybraným správcom. Súčasne sa zaviazuje oboznamovať sa iba so základnými údajmi o činnosti podniku a nezasahovať do jeho činnosti. Príkladov takýchto zmlúv v iných krajinách je viacero.²³⁴

²³² Lockyer, (2007, s. 63).

²³³ Napríklad bývalý minister hospodárstva SR Pavol Rusko previedol podnikateľský majetok na priateľa, ktorý mu ho previedol po odchode z funkcie späť.

²³⁴ http://www.usoge.gov/pages/forms_pubs_otherdocs/fpo_files/forms/frmodel_2_f38.pdf, stiahnuté 30. 7. 2008.

4. ODPORÚČANIA ZO SPRÁVY PRE EURÓPSKU KOMISIU²³⁵

Správa pre Európsku komisiu o regulácii konfliktu záujmov v členských štátoch vypracovaná European Institute of Public Administration v spolupráci s the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa obsahuje v kapitole IX. aj odporúčania pre členské štáty:

Box 2

Výber zo záverov a odporúčaní v Správe pre Európsku komisiu²³⁶

Táto štúdia dokazuje, že viac predpisov nemusí nevyhnutne viesť k zníženiu konfliktov záujmov a korupcie.

Naopak, zdá sa, že v situáciách alebo v krajinách s vysokou mierou dôvery verejnosti nie je potrebných viac predpisov. Na druhej strane, tvrdé a prísne pravidlá nie sú nevyhnutnou podmienkou nízkej miery konfliktov záujmov. Na základe uvedeného dochádzame k záveru, že neexistuje ideálny typ systému konfliktu záujmov: potreba rôznych systémov konfliktu záujmov, ako aj podmienok vedúcich k ich úspechu alebo zlyhaniu vo veľkej miere závisí od konkrétneho spoločensko-kultúrneho prostredia. Takzvané „krajiny s vysokou mierou dôvery“ potrebujú iné pravidlá a štandardy než „krajiny s nízkou mierou dôvery“, v ktorých je vysoká miera korupcie. Okrem toho, predpisy ako také sú len jedným z nástrojov a samy osebe neriešia žiadny problém. Preto by sa mal vždy klásť dôraz na potrebu integračnej infraštruktúry, ktorá spočíva v proaktívnom prístupe ku konfliktu záujmov (a na etiku vo všeobecnosti), vrátane nástrojov na zvyšovanie povedomia (vrátane vedenia ľudí), transparentných postupov, pravidiel a štandardov, ako aj odstrašujúcich opatrení.

1. ODPORÚČANIA PRE ČLENSKÉ KRAJINY EÚ

1. Vo všeobecnosti neexistuje žiadny dôkaz o tom, že miera konfliktu záujmov sa zvyšuje. Preto by požadovanie prijatia väčšieho počtu prísnejších pravidiel vyslalo zlý signál a (zrejme) by bolo dokonca aj kontraproduktívne. Okrem toho, konflikty záujmov zahŕňajú mnoho rôznych situácií. Zatiaľ čo niektoré otázky (napríklad odchod z funkcie) si zaslúžia viac pozornosti a lepšie pravidlá a štandardy, iné otázky, napríklad problematika darov) sú vo všeobecnosti dobre zvládnuté. Preto odporúčame, aby boli nové postupy navrhované opatrne a len po vykonaní dôkladnej analýzy nákladov v porovnaní s prínosom.

²³⁵ http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf, stiahnuté 30. 7. 2008.

²³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf, stiahnuté 30. 7. 2008.

2. Zatiaľ čo v Spojených štátoch amerických sú opatrenia na zachovanie bezúhonnosti verejnosti často príliš reštriktívne, o väčšine členských krajín EÚ sa to nedá povedať. Zdá sa však, že súčasný trend v mnohých členských krajinách je poukazovať na potrebu právnej úpravy stále väčšieho počtu oblastí. Týka sa to najmä nových členských štátov. Táto štúdia však dokazuje, že príliš veľké množstvo príliš reštriktívnych pravidiel môže pôsobiť kontraproduktívne. Ďalšou výzvou je implementácia a presadzovanie pravidiel v praxi. Zatiaľ čo určitá základná séria pravidiel je potrebná a nevyhnutná, ak existuje príliš veľa prehnané tvrdých obmedzení a zákazov, môže to byť nákladné, byrokratické a nakoniec možno aj neúčinné. Preto odporúčame rozumne balansovať medzi rizikami a potrebou právnej úpravy. Najmä nové členské krajiny (niektoré z nových členských krajín) by sa mali prestať sústrediť na legislatívnu činnosť. Namiesto toho týmto krajinám odporúčame zamerať sa na otázky implementácie a presadzovania jednotlivých nástrojov.
3. Napriek uvedeným upozorneniam o príliš vysokom počte právnych nariadení táto štúdia poukazuje na to, že legislatívna úprava niektorých oblastí konfliktov záujmov je v niektorých inštitúciách a členských krajinách EÚ nedostatočná.

Zistenia vykonané v rámci tohto prieskumu potvrdzujú, že nie všetky vlády a inštitúcie sú si vedomé možného rizika konfliktu záujmov, ktorý môže vzniknúť, keď verejný činiteľ odíde z verejnej funkcie. Na základe našej komparatívnej analýzy otázok týkajúcich sa konfliktu záujmov sme zistili, že odchod z funkcie je najmenej upravenou oblasťou konfliktu záujmov zo všetkých. Môže to prinášať problémy, pretože odchod z funkcie (z dôvodu prerušenia kariéry, odchodu do dôchodku, rezignácie, skončenia funkčného obdobia atď.) vyvoláva opodstatnené otázky o ďalšom využívaní špeciálnych znalostí a schopností bývalých verejných činiteľov. Verejní činitelia majú k dispozícii výnimočné a dôležité (a často dôverné) interné informácie, ktoré sú citlivé a môžu im poskytovať nenáležité výhody oproti konkurencii. Podozrenie z nevhodného konania, ako je možné zneužitie „interných informácií“ za účelom nezákonného prínosu pre bývalého verejného činiteľa spôsobuje vo väčšine členských krajín EÚ rozsiahle znepokojenie (a tiež vo väčšine inštitúcií EÚ). Uvedené jasne dokazuje, že výzva do budúcnosti spočíva v balansovaní medzi potrebou vyhýbať sa konfliktu záujmov a potrebou zachovať mobilitu medzi jednotlivými sektormi, či potrebou zabezpečiť atraktivitu zamestnaní vo verejnom sektore. Odporúčame však venovať viac pozornosti možnému konfliktu záujmov v súvislosti s odchodom z funkcie.

LITERATÚRA

Absentér Galis bude platiť. Nový čas/Topky, 20.10.2006. Dostupné na: <http://www.topky.sk/cl/10/128616/Absenter-Galis-bude-platit-?hl=poslanec+du%9Aan+galis>

Auditor General. Dostupné na <http://www.oag.govt.nz/about-us/the-controller-and-auditor-general>.

Stiahnuté 8. 4. 2008.

Electronic Financial Disclosure. Conflict of Interest Board of the City of New York. Dostupné na: http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/efd/efd_user_doc_contents.shtml, stiahnuté 12. 3. 2008.

Harabin potvrdil, že služobné auto šofériuje syn. Sme, 31. 1. 2007. Dostupné na: <http://www.sme.sk/c/3122110/harabin-potvrdil-ze-sluzobne-auto-soferuje-syn.html>

<http://ec.europa.eu>

http://www.usoge.gov/pages/forms_pubs_otherdocs/fpo_files/forms/frmodel_2_f38.pdf, stiahnuté 30. 7. 2008

Lockyer, B.: *Conflict of interest*. Office of Attorney General, Sacramento (CA): Department of Justice. State of California, 2007.

Majetkové priznania nepodal každý piaty funkcionár. SME, 20.2.2007. Dostupné na: <http://www.sme.sk/c/3157271/majetkove-priznania-nepodal-kazdy-piatty-funkcionar.html>

Minister Valentovič v reklame VšZP. Aktualne.sk, 5.4.2007. Dostupné na: <http://aktualne.centrum.sk/domov/zdravie-skolstvo-spolocnost/clanek.phtml?id=232816>

Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Vladimíra Palka a Pavla Minárika z 25. 4. 2008 (ČPT 620); Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 29. 9. 2006 (ČPT 106).

On-line Ethics Quiz. Conflict of Interest Board of the City of New York. Dostupné na: <http://www.nyc.gov/html/conflicts/html/quiz/quiz01.shtml>, stiahnuté 22. 04. 08

Oznámenia verejných funkcionárov. NR SR. Dostupné na: http://www.nrsr.sk/default.aspx?sid=oznamenia_funkcionarov

Politici by mali byť pod prísnejšou kontrolou. 29.5.2008. Dostupné na: www.politikaopen.sk.

Prezident robí reklamu súkromným firmám. Sme, 22. 2. 2006. <http://www.sme.sk/clanok.asp?cl=2602042>

Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. European Institute of Public Administration and the Utrecht School of Governance, the University of Helsinki and the University of Vaasa, October 2007. Dostupné na: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf, stiahnuté 30. 7. 2008.

www.nrsr.sk

www.oag.govt.nz

www.usoge.gov

Príloha 1

Vzorový formulár na predkladanie majetkových priznaní verejných funkcionárov

Uvedený vzorový formulár majetkových priznaní verejných funkcionárov je inšpirovaný aktivitou Aliancie Fair play www.politikaopen.sk a doplnený o niekoľko bodov.

1. Osobné údaje	
Titul:	
Meno:	
Priezvisko:	
Dátum narodenia:	
Adresa	
Obec:	
Ulica a číslo:	
PSČ:	
Iné záznamy:	
Poznámky:	
2. Politické funkcie	
Politická funkcia č. 1	
Politická funkcia:	
Funkčné obdobie od:	
Funkčné obdobie do:	
Kandidoval za stranu/hnutie:	
Stranícka príslušnosť a funkcia:	
Strana – hnutie:	
Funkcia v strane:	
Funkčné obdobie od:	
Funkčné obdobie do:	
3. Obchodné podiely v obchodných spoločnostiach v Slovenskej republike a v zahraničí:	
4. Zamestnanecký pomer	

5. Honorované a nehonorované aktivity	
6. Funkčné pôžitky	
Funkčný pôžitok poskytla osoba alebo inštitúcia č. 1	
Názov/meno:	
Sektor podnikania:	
Podnikateľská forma:	
IČO:	
Adresa osoby alebo inštitúcie	
Štát:	
Obec:	
Ulica a číslo:	
PSČ:	
Charakter funkčného pôžitku	
Popis funkčného pôžitku:	
Vyjadrenie hodnoty pôžitku:	
Časové obdobie od:	
Časové obdobie do:	
Iné záznamy	
Poznámky:	
7. Sponzorstvo, dary, granty a iné výhody (napríklad mobily, motorové vozidlá)	
8. Pracovné cesty, súkromné cesty na pozvanie, podujatia, konferencie, kurzy, vzdelávanie	
9. Majetok, príjmy a záväzky	
Súhrn príjmov za kalendárny rok č. 1	
Rok:	
Výška príjmu:	
Mena:	Sk

Údaje o nehnuteľnosti č. 1	
Popis nehnuteľnosti:	
Spôsob nadobudnutia:	
Mám z nehnuteľnosti príjem:	
Výmera (m ²) (úžitková plocha – domy a byty):	
Číslo parcely:	
Číslo LV:	
Rok nadobudnutia:	
Nadobúdacia hodnota:	
Mena:	
Odhad trhovej hodnoty – rok:	
Odhad trhovej hodnoty – hodnota:	
Odhad trhovej hodnoty – mena:	
Typ vlastníctva:	
Podiel:	
Rok predaja:	
Umiestnenie nehnuteľnosti	
Štát:	
Kraj:	
Okres:	
Obec:	
Iné záznamy	
Poznámky:	
Súhrn hnutel'ného majetku č. 1	
Súhrn hnutel'ného majetku:	
Rok:	
Súhrná hodnota hotovosti, účtov, cenných papierov:	
Údaje o aute č. 1	
Značka auta:	
Rok výroby:	
Počet najazdených kilometrov:	
Rok nadobudnutia:	
Spôsob nadobudnutia:	
Nadobúdacia hodnota:	
Mena:	
Typ vlastníctva:	

Rok predaja:	
Iné záznamy	
Poznámky:	
Údaje o majetku č. 1	
Popis majetkového práva/ záväzku:	
Spôsob nadobudnutia/vzniku:	
Typ vlastníctva:	
Rok nadobudnutia/vzniku:	
Rok zániku majetkového práva, hodnoty alebo záväzku:	
Hodnota majetkového práva, záväzku, hodnoty	
Suma:	
Mena:	
Obdobie:	
Podiel:	
Iné záznamy	
Poznámky:	
10. Dôležité stretnutia a ponuky na zamestnanie	
11. Blízke osoby	
Údaje o blízkej osobe č. 1	
Titul:	
Meno:	
Priezvisko:	
Vzťah k osobe:	
Adresa blízkej osoby	
Štát:	
Kraj:	
Okres:	
Obec:	
Iné záznamy	

Poznámky:	
Vlastníctvo, podielníctvo, členstvo (alebo zamestnanie) osoby v inštitúciách	
12. Blízki spolupracovníci	

