

# **Korupčné riziká v krajinách Vyšehradskej skupiny**

**Štúdia Vyšehradskeho systému integrity spravovania  
Maďarsko 2012**

# Pod'akovanie

Ďakujeme Medzinárodnému vyšehradskému fondu a Európskej komisii za finančnú podporu projektu.

Osobitné poďakovanie patrí výskumnému a komunikačnému tímu sekretariátu Transparency International, Petre Burai a Paulovi Zoubkovi za ich pomoc v priebehu prípravy tejto správy.

## Vyhlásenie

Pripomienky recenzentov sú v predloženej štúdií začlenené iba čiastočne, a preto názory vyjadrené v tomto dokumente predstavujú iba názory Transparency International Maďarsko, Transparency International Česká republika, Transparency International Slovensko a Ústavu pre verejné záležitosti v Poľsku (Instytut spraw publicznych, Institute of Public Affairs). Obsah tejto správy zodpovedá stavu k júnu 2012. Na overenie všetkých informácií uvedených v tomto dokumente, vrátane tvrdení, bolo vynaložené všemožné úsilie. Napriek tomu Transparency International Maďarsko, Transparency International Česká republika, Transparency International Slovensko a Instytut spraw publicznych nenesú nijakú zodpovednosť za dôsledky použitia týchto informácií na iný účel alebo v iných súvislostiach.

ISBN 978-963-08-4331-7

© 2012 Transparency International Maďarsko  
Transparency International Hungary  
H-1055 Budapest, Garay u. 29-31.  
Hungary  
<http://www.transparency.hu>

© 2012 Transparency International Slovensko  
Transparency International Slovensko  
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava  
Slovenská republika  
<http://www.transparency.sk>

© 2012 Transparency International – Česká republika  
Transparency International – Česká republika  
Sokolovská 260/143  
180 00 Praha 8  
Česká republika  
<http://www.transparency.cz>

© 2012 Instytut spraw publicznych  
Instytut spraw publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
Poland  
<http://www.isp.org.pl>



S finančnou podporou programu Prevencia a boj proti kriminalite Európskej komisie

Európska komisia - Generálne riaditeľstvo vnútorných záležitostí



**Transparency International Maďarsko (TI-M)** je maďarskou pobočkou Transparency International. TI-M ako nezávislá profesionálna organizácia popri zlepšovaní dostupnosti informácií z oblasti verejného záujmu prispieva k zmierňovaniu korupcie, podpore transparentnosti a zodpovednosti pri rozhodovacích procesoch vo verejnej sfére, ako aj pri pridelovaní verejných prostriedkov. Za účelom dosiahnutia svojich cieľov sa činnosť TI-M zameriava na problematiku financovania strán a volebných kampaní, verejného obstarávania, ochrany informátorov nekalých praktík, súdnej korupcie, obhajovania a na mechanizmus transparentnosti v podnikateľskom sektore.



**Transparency International Slovensko (TIS)** je nezisková mimovládna organizácia založená v roku 1998. TIS patrí medzi 90 národných pobočiek celosvetového hnutia proti korupcii Transparency International. TIS verí, že s korupciou sa dá bojovať, najmä zvýšením transparentnosti a zredukovaním byrokracie. Protikorupčná stratégia TIS sa zakladá na úzkom dialógu s partnermi zo súkromného sektora, občianskej spoločnosti a verejného sektora. Aby TIS splnila svoj cieľ, ktorým je podpora prijímania a implementácie protikorupčných programov a zvýšenie transparentnosti vo verejnom sektore, snaží sa o spoluprácu so všetkými relevantnými aktérmi.



**Instytut spraw publicznych (ISP)** je popredné poľské expertné a nezávislé centrum pre politický výskum a analýzy, založené v roku 1995. Jeho poslaním je prispievať k informovanej verejnej diskusii o kľúčových poľských, európskych a globálnych politických problémoch. Hlavné oblasti záujmu zahŕňajú európsku politiku, sociálnu politiku, občiansku spoločnosť, migračnú a rozvojovú politiku, ako aj právo a demokratické inštitúcie. ISP má tím vlastných výskumníkov / politických analytikov a rozsiahlu sieť externých expertov z akademickej sféry a ďalších oblastí. ISP publikuje výsledky svojich projektov vo výskumných správach, politických článkoch a knihách, ktoré rozširuje medzi členov parlamentu, vládnych a štátnych úradníkov, akademikov, novinárov a občianskych aktivistov.



Transparency International – Česká republika (TIC) je nezávislá mimovládna, nezisková organizácia, ktorej poslaním je zisťovať stav korupcie v Českej republike. Zameriava sa na aktívne prispievanie k potláčaniu korupcie. Medzi hlavné oblasti, ktorými sa zaoberá, patrí verejné obstarávanie, štátna služba, financovanie politických strán, súdnictvo, ochrana informátorov nekalých praktík, otázky týkajúce sa konfliktu záujmov alebo netransparentné spravovanie verejných financií. TIC je jednou z viac ako 90 pobočiek medzinárodnej organizácie Transparency International.

# Autori a prispievatelia

## Hlavný výskumník / Autor

**Dávid Jancsics** – je doktorandom v odbore sociológia na City University of New York, Graduate Center. Jeho dizertačná práca skúma, ako v postkomunistickom Maďarsku vnímajú korupciu ľudia rôznych organizačných a spoločenských vrstiev a ako sa s ňou vysporadúvajú.

## Ďalší autori

**Erik Láštic** – je docentom na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského, Katedra politológie. Doktorát získal na Právnickej fakulte TU. Publikoval niekoľko knižných kapitol a článkov o prístupí nových členských štátov k EÚ, ústavnom práve a inštitucionálnych zmenách. Tiež participoval na výskumných projektoch týkajúcich sa politických inovácií, vplyvu EÚ na tvorbu a úpravu zákonov na národnej úrovni.

**Marek Solon-Lipiński** – je sociológ, absolvent Ústavu sociológie Varšavskej univerzity. Jeho výskumné záujmy zahŕňajú občiansku účasť a transparentnosť. Niekoľko rokov pracoval pre Protikorupčný program Nadácie Stefana Batoryho. V súčasnosti pracuje v ISP s programom Právo a demokratické inštitúcie.

**Štěpán Zelinger** – získal MA na Stredoeurópskej univerzite v Budapešti. Podieľal sa na projektoch týkajúcich sa zvyšovania výkonnosti sociálnych podnikov a dobrovoľníctva mládeže.

## Externý recenzent

**Gabriel Partos**, Economist Intelligence Unit, Londýn

## Hlavný koordinátor projektu

**Krisztina Papp**, Transparency International Maďarsko

## Koordinátori projektu

**Tomáš Jacko**, Transparency International Slovensko

**Aleksandra Kobylińska, Marta Lis**, Instytut spraw publicznych

**Radim Bureš, Tereza Kvášová**, Transparency International – Česká republika

# Obsah

<b>1. Zhrnutie</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Úvod</b> .....	<b>10</b>
<b>3. Metodológia a stratégia výskumu</b> .....	<b>13</b>
I.    Metodika NIS	
II.   Metodika systému integrity spravovania v krajinách Vyšehradskej skupiny	
<b>4. Nedostatky systému integrity spravovania</b> .....	<b>15</b>
I.    Krehká spravodlivosť a pochybné podnikanie v postkomunistických krajinách	
II.   Inštitúcie "prázdnej škrupiny" a nadmerné politické zasahovanie do systému	
<b>5. Kľúčové silné stránky systému integrity</b> .....	<b>38</b>
I.    Záležitosti osobných kvalít	
II.   Transparentnosť a publicita sú kľúčovými nástrojmi boja proti korupcii	
<b>6. Ďalšie regionálne perspektívy</b> .....	<b>57</b>
I.    Poprístupové efekty v regióne V4	
II.   Nezávislosť médií v krajinách Vyšehradskej skupiny	
III.  Občianska spoločnosť v regióne V4	
<b>7. Odporúčania</b> .....	<b>68</b>
<b>8. Príloha</b> .....	<b>70</b>

## Skratky

CIVICUS CSI – Index občianskej spoločnosti  
CPI – Index vnímania korupcie  
CZK - česká koruna  
EMB – riadiaci volebný orgán  
EÚ – Európska únia  
EUR – Euro  
Fidesz – Zväz mladých demokratov-Maďarský občiansky zväz  
HUF – maďarský forint  
IMF – Medzinárodný menový fond  
Jobbik – Hnutie za lepšie Maďarsko  
KDNP – Kresťanskodemokratická ľudová strana [*Kereszténydemokrata Néppárt*]  
LMP – Politika môže byť iná  
MP – člen parlamentu  
MSZP – Maďarská socialistická strana  
MTI – Maďarská štátna tlačová agentúra  
MVO – mimovládna organizácia  
NEC – Národná volebná komisia  
NEO – Národný volebný úrad  
NIK – Najvyšší úrad kontroly v Poľsku  
NIS – Národný systém integrity spravovania  
NJO – Národný súdny úrad  
NKÚ – Najvyšší kontrolný úrad  
NMHH – Národný úrad pre médiá a infokomunikáciu  
ODIHR – Úrad pre demokratické inštitúcie a ľudské práva  
OSCE – Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe  
OZ – občianske združenie  
PBO – verejnoprospešná organizácia  
PLN – poľský zlotý  
RPO – Verejný ochranca práv v Poľsku  
SAO – Štátny kontrolný úrad v Maďarsku  
SDKÚ – Slovenská demokratická a kresťanská únia  
SMER – Smer - sociálna demokracia  
TI – Transparency International  
VAT – daň z pridanej hodnoty  
V4 – krajiny Vyšehradskej štvorky (Česká republika, Maďarsko, Poľsko a Slovensko)

# 1. Zhrnutie

Táto správa sa, na základe analýzy kľúčových inštitúcií dôležitých v prevencii a boji proti korupcii, zameriava na národné systémy integrity spravovania (NIS) krajín V4 – Českej republiky, Maďarska, Slovenska a Poľska. Štúdia poukazuje na hlavné slabiny a silné stránky, a tiež na alarmujúce a najlepšie postupy v protikorupčnom systéme každej krajiny. Ďalším cieľom tejto analýzy je navzájom priblížiť štyri národné systémy integrity spravovania a zachytiť niektoré dôležité podobnosti, ako aj rozdiely v regióne Vyšehradskej štvorky (V4).

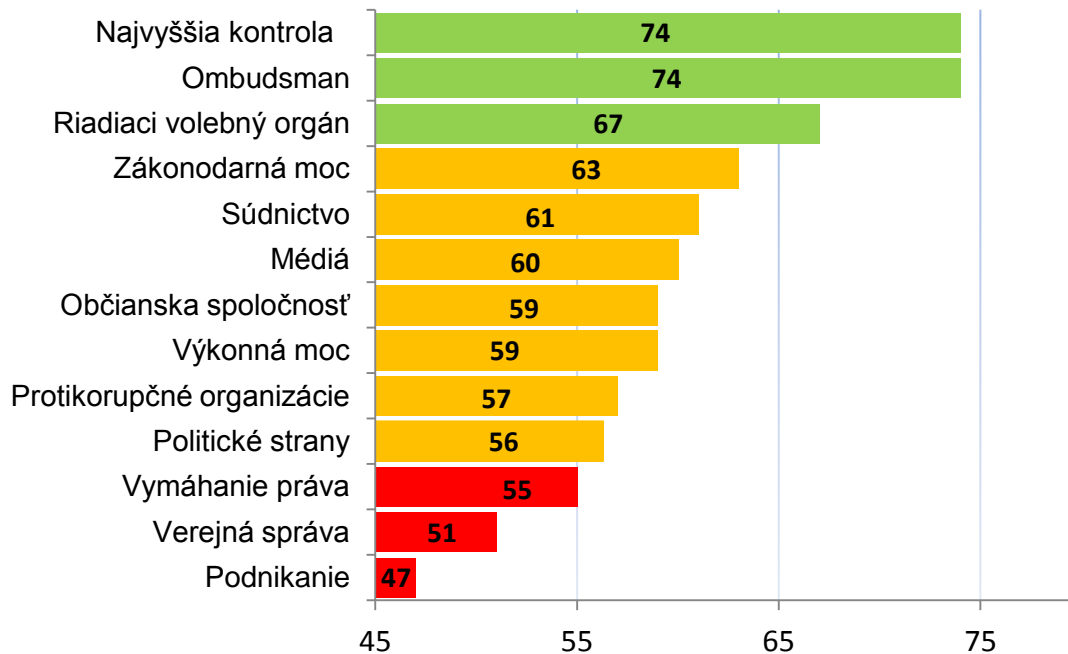
Prístup hodnotenia národného systému integrity spravovania poskytuje rámec pre analýzu zdatnosti a efektívnosti inštitúcií danej krajiny v oblasti prevencie a boja proti korupcii. NIS bol vytvorený Transparency International (TI) ako súčasť jej holistického prístupu k odporu proti korupcii. NIS identifikoval 13 "pilierov" alebo inštitúcií, ktoré účinne prispievajú k dobre fungujúcemu systému integrity spravovania danej krajiny, k ochrane proti korupcii. Keď sa piliere NIS vyznačujú príslušnými smernicami a zodpovedným správaním, je menej pravdepodobné, že sa bude dať korupcii, čo má pozitívne reťazové účinky na dosiahnutie týchto cieľov: dobrá správa vecí verejných, právny štát a ochrana základných ľudských práv. Zosilnenie NIS podporuje lepšie spravovanie všetkých aspektov spoločnosti, čím nakoniec celkovo prispieva k spravodlivejšej spoločnosti. Zatiaľ čo NIS predstavuje kvalitatívne posúdenie, číselné skóre (medzi 0 a 100) sú priradené z dôvodu pomôcť sumarizovať informácie a interpretovať kľúčové slabé a silné stránky systému integrity jasným spôsobom.

Ak sa pozrieme na región V4 ako celok, tak podnikanie v súkromnom sektore, verejnú správu a vymáhanie práva možno označiť ako najslabšie piliere systému integrity. Priemerné skóre pilierov ako zákonodarná moc, súdnictvo, médiá, občianska spoločnosť, výkonná moc, protikorupčné organizácie a politické strany naznačujú skôr miernu výkonnosť. Piliere vykonávajúce dohliadacie funkcie, ako najvyšší kontrolný úrad, verejný ochranca práv (ombudsman) a riadiaci volebný orgán, najviac pomáhajú presadzovať integritu v regióne V4.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> K podrobnejšiemu prehľadu výsledkov podľa dosiahnutého skóre pozri prílohu.

### Výkon pilierov NIS v regióne V4 (skóre NIS – max. 100)



Avšak pri podrobnejšom preštudovaní hodnotení NIS, keď uvažujeme o dôležitých zmenách od obdobia finalizácie správ NIS koncom roka 2011, spolu s váhou jednotlivých pilierov a významnosťou v celom systéme NIS, detailnejší obraz nám poskytuje analýza po jednotlivých krajinách.

### Najslabšie piliere

V Poľsku a Maďarsku je najslabším pilierom podnikateľské prostredie a v Českej republike a na Slovensku sa ako obzvlášť slabá ukázala prokuratúra. Zatiaľ čo v Maďarsku môžeme nájsť niekoľko príkladov, keď sú korupčné záujmové skupiny schopné ovládnuť štát, v Poľsku je tento vzťah zvyčajne opačný. Tu skôr štát ovláda podnikanie. V Českej republike a na Slovensku je prokuratúra vystavená priamemu politickému vplyvu. V oboch krajinách prispieva k netransparentnému konaniu aj hierarchická organizačná štruktúra prokuratúry.

### Alarmujúce praktiky

V niekoľkých alarmujúcich praktikách regiónu V4 sa prejavili spoločné vzory, ktoré majú v systéme NIS vplyv na viac než jednu inštitúciu. Jedným z najdôležitejších zistení je, že zodpovedajúci právny rámec v týchto postkomunistických krajinách nedokáže poskytnúť dostatočnú ochranu proti pochybnému individuálnemu alebo organizačnému správaniu. Integrita a čestné správanie nesprievádzajú dobre navrhnutý formálny rámec automaticky. Spoločnými a závažnými nedostatkami krajín V4 sa tiež zdajú byť priveľký politický vplyv na inštitúcie a prepolitizovaná verejná správa. Ďalší zásadný problém v



tomto regióne predstavuje financovanie strán, ktoré má významný negatívny dopad na systém integrity spravovania.

## **Najsilnejšie piliere**

Ombudsman a Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) patria vo všetkých štyroch krajinách medzi najsilnejšie piliere. NKÚ je obzvlášť dôležitý v boji proti korupcii, pretože táto inštitúcia vlastní podstatné know-how spolu s praktickými a akademickými znalosťami týkajúcimi sa korupčných praktík. Vysokokvalitné pracovné sily najvyšších kontrolných úradov predstavujú kľúčovú silnú stránku týchto dohliadacích inštitúcií. Nešťátne piliere, najmä médiá a občianska spoločnosť, sú kľúčovými aktérmi boja proti korupcii, pretože v provnaní so štátnymi inštitúciami je pre korupčné záujmové skupiny ich ovplyvňovanie a ovládanie oveľa náročnejšie.

## **Najlepšie praktiky**

Posudzovanie najlepších postupov doviedlo autorov tejto správy k záveru, že zodpovedajúci formálny rámec nie je pre úspech daného piliera vždy postačujúci. Kľúčovými faktormi môžu byť tiež osobné vlastnosti, ako vodcovstvo, poctivosť alebo odvaha. Jednou z najlepších praktík v regióne V4 sa ukázala byť spolupráca medzi médiami a občianskou spoločnosťou, najmä s mimovládnyimi organizáciami (MVO) a neziskovými nadáciami. Kľúčovú úlohu v boji proti korupcii tiež zohrávajú technológie. Efektívnosť niekoľkých navzájom rozdielnych pilierov NIS významne zlepšujú nové inovácie súvisiace s internetom, webové stránky a techniky analyzovania dát. Nie je prekvapujúce, že zatiaľ čo prívelký politický vplyv predstavuje faktor prispievajúci k alarmujúcim praktikám, rozhodujúcim faktorom v prípadoch najlepšej praxe je inštitucionálna nezávislosť.

Po krátkom úvode a náčrte metodológie poskytujú nasledujúce kapitoly tejto správy podrobnejšie hodnotenie slabín, silných stránok, a tiež alarmujúcich i najlepších praktík v každej krajine.

## **Hlavné odporúčania**

- znížiť politický vplyv nad nezávislými piliermi ako verejný sektor, prokuratúra a súdnictvo
- vytvoriť nové, efektívne, transparentné smernice pre financovanie strán a kampaní
- posilniť transparentnosť vo verejnom obstarávaní
- ustanoviť viac nestranných internetovozaložených procedúr a znížiť korupčné riziká súvisiace so žiadosťami o povolenia a licencie
- znížiť závislosť občianskeho sektora na verejnom financovaní a zdrojoch EÚ
- poskytnúť väčšiu autoritu najvyšším kontrolným inštitúciám, aby mohli viesť intenzívnejšie vyšetrovania financovania politických strán a sankcionovať strany porušujúce zákon

## 2. Úvod

Po vonkajšom obmedzení sovietskej dominancie a zániku jej jednotných totalitných inštitúcií na začiatku 1990. rokov sa koncept ucelenej stredovýchodnej Európy (CEE) stal menej pravdepodobným.<sup>2</sup> Ukázalo sa, že socokultúrne, historické a ekonomické pozadia spoločností v tomto regióne sú dosť odlišné. Avšak napriek tejto evidentnej variabilite sa zdá, že nastala zhoda v tom, že z analytických dôvodov je zoskupenie krajín Vyšehradskej štvorky (V4), Českej republiky, Maďarska, Poľska a Slovenska, popri ďalších dvoch postkomunistických subregiónoch – pobaltských štátoch a juhovýchodnej Európe – úplne legitímne.<sup>3</sup> V roku 1991, pred rozpadom Československa, krajiny Vyšehradskej trojky (V3) založili formálne subregionálne zoskupenie so spoločnou agendou, ktorá zdôrazňovala najmä politickú spoluprácu na strategických cieľoch členstva v Európskej únii (EÚ) a NATO.<sup>4</sup> V roku 1993 sa Československo rozdelilo na Českú republiku a Slovensko a skupina V3 sa stala V4.

Po tejto formálnej spolupráci týchto krajín v regióne nasledovali tiež podobné cesty rozvíjania inštitúcií. Napríklad počas 1990. rokov, v porovnaní s inými stredovýchodnými európskymi národmi, krajiny V4 výrazne zreformovali svoje dôchodkové systémy, poistenie v nezamestnanosti a zdravotné služby.<sup>5</sup> V ranej fáze vytvorili tiež nové demokratické inštitúcie a právne rámce a – počas prístupového procesu – sa ich usilovali zharmonizovať s ekvivalentnými inštitúciami EÚ.

Ako ukazuje nižšie uvedený graf, krajiny V4 sú konsolidovanejšie demokracie než ostatné stredovýchodné európske spoločnosti a s ich priemerným skóre Indexu demokracie sú bližšie k západnej Európe.<sup>6</sup> <sup>7</sup>Do vstupu do EÚ v roku 2004 sa krajiny V4 tiež vyznačovali spoločnými ekonomickými cestami a hlboko sa integrovali do európskeho hospodárskeho systému.

<sup>2</sup> Illner, M. (1996) Post-Communist Transformation Revisited. Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 4: 157-169.

<sup>3</sup> Cerami, A., & Vanhuyse, P. (2009) Introduction: Social Policy Pathways, Twenty Years after the Fall of the Berlin Wall. In A. Cerami & P. Vanhuyse (Eds.), Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe (pp. 1-17): Palgrave Macmillan.

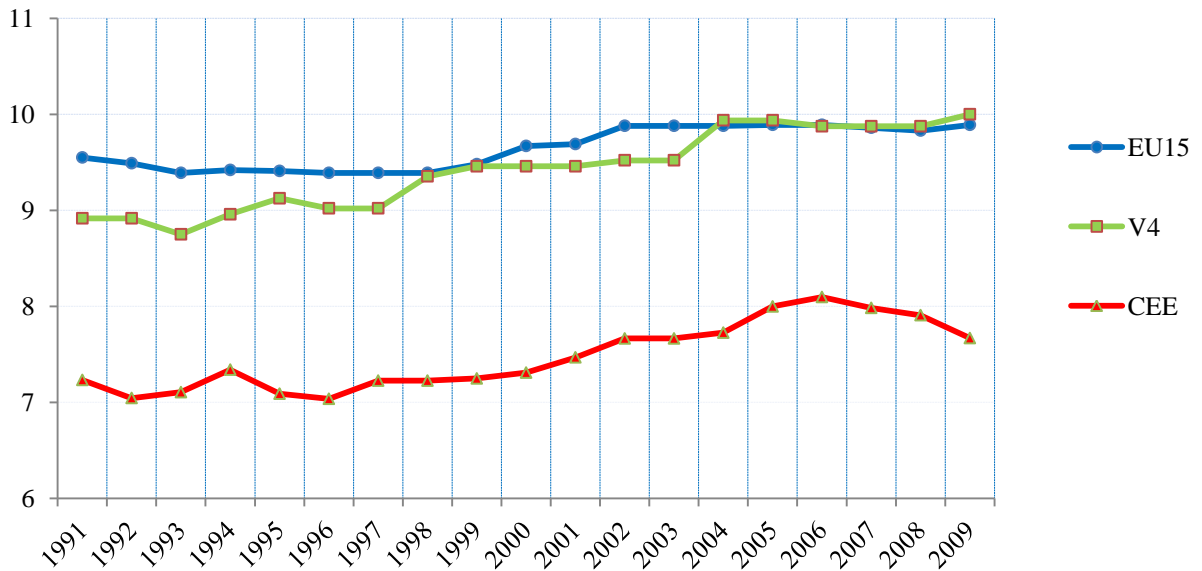
<sup>4</sup> Dangerfield, M. (2008) The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Pre-accession to Post-accession Cooperation. East European Politics and Societies, 22: 630-667.

<sup>5</sup> Ingot, T. (2005) From Theory to Practice: Lessons of Post-communist Social Policy Reforms in Central Europe. In M. Cain, N. Gelazis & T. Ingot (Eds.), Fighting Poverty and Reforming Social Security: What Can Post-Soviet States Learn from the New Democracies of Central Europe? (pp. 3-10): Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

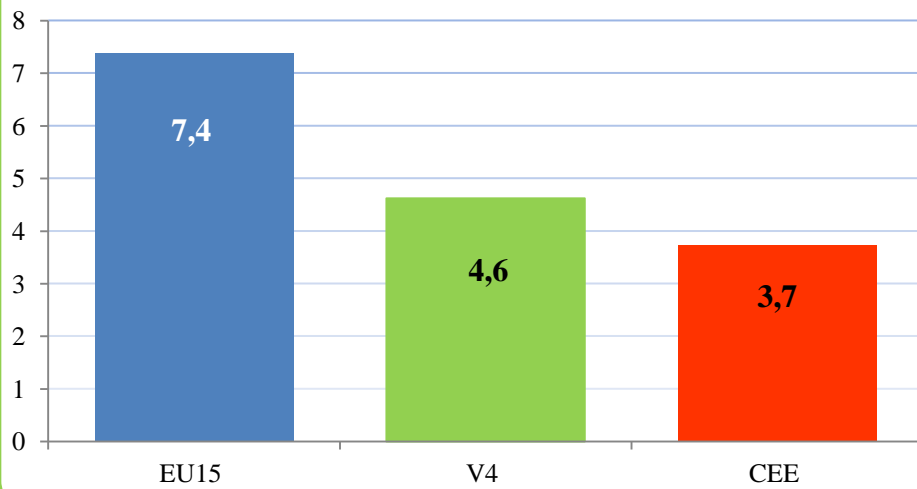
<sup>6</sup> Kategória EU15 predstavuje krajiny, ktoré boli členskými štátmi EÚ pred "veľkým treskom" rozšírenia EÚ v roku 2004: Rakúsko, Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Írsko, Taliansko, Luxembursko, Holandsko, Portugalsko, Španielsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. CEE krajiny sú: Albánsko, Bielorusko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvátsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Moldavsko, Rumunsko, Slovinsko a Ukrajina.

<sup>7</sup> Zdroj údajov: Teorell, Jan, Marcus Samanni, Sören Holmberg and Bo Rothstein. 2012. The Quality of Government Basic Dataset made from the QoG Standard Dataset version 6Apr11. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>.

### skóre Indexu demokracie (Freedom House)



### skóre Indexu vnímania korupcie 2011



I keď krajiny V4 dosiahli niektoré spoločné úspechy, vykazujú tiež podobné nedostatky. Napríklad z údajov Svetovej banky o vládnutí vyplýva, že krajiny V4 spadajú pod 75. percentil v kontrole korupcie, a v 3 zo 4 štátov nastal v posledných 5 rokoch úpadok. Navyše, výsledky prieskumu Eurobarometra naznačujú, že asi 87 % občanov regiónu sa zhoduje v tom, že korupcia je hlavným problémom v ich krajine. Hoci priemerný Index vnímania korupcie (CPI) krajín V4 je o niečo vyšší ako priemerné stredovýchodné európske skóre, tento región ďaleko zaostal za členskými štátmi EÚ15. Počas prístupového procesu mala EÚ na kandidátske krajiny veľký vplyv: ponáhľali sa splniť všetky požiadavky, aby sa dostali do "klubu". Avšak tento prístup "cukru a biča", ktorý fungoval veľmi dobre predtým, než mala EÚ veľa členov, sa ukázal byť menej silným po vstupe nových krajín do Únie. Niektorí odborníci sa zhodujú v tom, že v tomto regióne sme svedkami významných prekážok v mnohých oblastiach, pretože neexistujú žiadne účinné nástroje vplyvu na krajiny, ktoré sú už členmi EÚ.<sup>8 9</sup>

Napriek mnohým podobnostiam nájdeme v regióne aj variabilitu. Napríklad kým počas prvých pätnástich rokov prechodu boli krajiny V4 viac či menej homogénne v cestách svojho hospodárskeho rozvoja, po vstupe do EÚ začala každá krajina sledovať rôzne hospodárske stratégie. Rôzne politické reakcie a politické hnutia v tomto regióne aktivovala tiež celosvetová hospodárska kríza.<sup>10</sup> Integrita a protikorupčné politiky sú často krátkodobé, pretože iniciatívy ohlásené jednou vládou sú spravidla ukončené nástupníckymi politickými formáciami. Nie je to preto, že tieto programy nie sú účinné, ale preto, že regióne V4 majú takmer vždy prednosť politické úvahy pred racionálnymi. Toto kľúčovanie neumožňuje dlhodobejšie programy, ktoré môžu prispieť k hlbším štrukturálnym zmenám v inštitucionálnych systémoch.

Hlavným cieľom tejto správy je navzájom priblížiť štyri národné systémy integrity spravovania. Na základe analýzy kľúčových pilierov dôležitých pri prevencii a boji proti korupcii táto štúdia zachytáva niektoré dôležité podobnosti, ako aj rozdiely v regióne V4.

---

<sup>8</sup> Dimitrova, A. (2007) Institutionalisation of Imported Rules in the European Union's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda. European University Institute.

<sup>9</sup> Vachudova, M. A. (2009) Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates. *Journal of Common Market Studies*, 47: 43-62.

<sup>10</sup> <http://www.visegradgroup.eu/other-articles/divergence-in-economic> [cit. 13. júna 2012]

### 3. Metodológia a stratégia výskumu

#### Metodika NIS

Prístup hodnotenia národného systému integrity spravovania poskytuje rámec pre analyzovanie zdatnosti a efektívnosti inštitúcií danej krajiny v oblasti prevencie a boja proti korupcii. NIS identifikoval 13 "pilierov" alebo inštitúcií, ktoré účinne prispievajú k dobre fungujúcemu systému integrity spravovania danej krajiny a k ochrane proti korupcii. Tieto piliere je možné zaradiť do troch hlavných kategórií: vláda, verejný sektor a mimovládne inštitúcie.

<b>Vláda</b>	<b>Verejný sektor</b>	<b>Mimovládne</b>
Zákonodarná moc	Verejná správa	Médiá
Výkonná moc	Orgány vymáhania práva	Občianska spoločnosť
Súdnictvo	(Prokuratúra) <sup>11</sup>	Politické strany
	Najvyšší kontrolný úrad	Podnikanie
	Riadiaci volebný orgán	
	Ombudsman	
	Protikorupčné organizácie	

Každý z týchto 13 pilierov je hodnotený podľa troch dimenzií, ktoré sú nevyhnutné k jeho schopnosti prevencie korupcie. Po prvé, jeho celková výkonnosť z hľadiska zdrojov a právneho postavenia, ktorá je základom akéhokoľvek účinného inštitucionálneho výkonu. Po druhé, jeho interné riadiace smernice a postupy, zamerajúc sa na to, či je daná inštitúcia transparentná, zodpovedná a či koná s integritou, u všetkých rozhodujúcich prvkov prevencie inštitúcie pred zapojením sa do korupcie. Po tretie, do akej miery daná inštitúcia plní v protikorupčnom systéme svoje určené poslanie, také ako zaisťovanie účinného dohľadu nad vládou (pre zákonodarnú moc) alebo stíhanie prípadov korupcie (pre orgány vymáhania práva). Každá dimenzia sa meria pomocou spoločného súboru ukazovateľov. Hodnotenie skúma ako právny rámec, tak aj skutočnú inštitucionálnu prax, čím sa poukazuje na nezrovnalosti medzi formálnymi nariadeniami a skutočnou realitou.

Hodnotenie NIS je kvalitatívny výskumný nástroj založený na kombinácii rôznych typov dát, ako sú národná legislatíva, sekundárne správy, akademický výskum a hĺbkové rozhovory s kľúčovými aktérmi. Záverečný proces externej validácie a zapojenia zúčastnených strán zaisťuje, že zistenia sú tak relevantné a presné, ako je to možné.

Systém NIS je flexibilný nástroj a TI ponecháva dostatočný priestor na prispôbenie metodiky miestnym podmienkam. Napríklad v Maďarsku a Poľsku sú orgány prokuratúry považované za súčasť piliera "Orgány vymáhania práva", kým v českej a slovenskej štúdii NIS je "Prokuratúra" samostatným pilierom.

<sup>11</sup> V českej a slovenskej štúdii NIS je prokuratúra hodnotená ako pilier oddelený od orgánov vymáhania práva.

Pre komplexnejší opis a hodnotenie národných systémov integrity spravovania krajín V4, by čitatelia mali nahliadnuť so správ NIS publikovaných národnými pobočkami TI v Českej republike, Maďarsku, Poľsku a na Slovensku.

## **II. Metodika systému integrity spravovania v krajinách Vyšehradskej skupiny**

Hlavnými zdrojmi tejto analýzy boli správy národných systémov integrity spravovania krajín V4, ktoré poskytujú celkové hodnotenie inštitúcií každej krajiny v oblasti prevencie a boja proti korupcii. V regióne V4 nastali turbulentné časy a táto analýza sa pokúsila zachytiť významné zmeny, ktoré už nastali od finalizácie správ NIS koncom roka 2011. Preto výskumníci tejto štúdie, ktorí sú všetko experti na svoju vlastnú krajinu, mali relatívnu slobodu pri výbere a interpretácii najdôležitejších a relevantných otázok z hodnotení národnej integrity. Táto správa sa automaticky neriadi kvantitatívnym skórovacím systémom štúdií NIS. Napríklad inštitúcie vybrané v tejto štúdii ako najslabšie alebo najsilnejšie nie sú nevyhnutne piliermi s najvyšším alebo najnižším skóre NIS, pretože výskumníci uvažovali s ich relatívnou váhou v prevencii a boji proti korupcii. Autori pri určovaní najslabších a najsilnejších inštitúcií tiež analyzovali najsúčasnejšie prípady v regióne V4.

Na jednej strane sme syntetizovali hlavné zistenia hodnotení NIS 4 krajín, ale na druhej strane sme sa snažili zdôrazniť spoločné problémy a úspechy, ako aj alarmujúce a najlepšie praxi obzvlášť relevantné v regióne V4. Správa tiež poskytuje prehľad najaktuálnejších tendencií v krajinách V4.

## 4. Nedostatky systému integrity spravovania

V tejto kapitole preskúmame slabo fungujúce inštitúcie a zlé praktiky v regióne. Prvá časť hodnotí najslabšie piliere NIS pomocou analýzy po jednotlivých krajinách. Tu výskumníci identifikovali po dve – na Slovensku tri – inštitúcie v každej krajine, ktoré považovali za obzvlášť slabé. Analytici pri výbere týchto najslabších inštitúcií tiež uvažovali o dôležitosti a váhe daného piliera v celkovom systéme integrity. Na základe vymedzenia najslabších inštitúcií vidíme kľúčové problémy v regióne V4. Napríklad podnikanie je slabou oblasťou Poľska a Maďarska, zatiaľ čo prokuratúra sa preukázala obzvlášť slabá v Českej republike a na Slovensku.

V Poľsku a Maďarsku je spoločnou slabou oblasťou podnikanie, zatiaľ čo v Českej republike a na Slovensku sa ako obzvlášť slabá preukázala prokuratúra.

Hoci v krajinách V4 existuje súkromno-súkromná korupcia (korupčné praktiky vo vnútri podnikateľských subjektov a medzi nimi), významné korupčné riziká skôr vznikajú pre strete štátu a podnikania. Korupčné riziká súvisiace s podnikaním sú obzvlášť vysoké v Maďarsku a Poľsku. V Maďarsku môžeme nájsť niekoľko veľkých prípadov korupcie, keď silné záujmové skupiny a národní "minigarchovia" sú pre svoje vlastné výhody schopní zmanipulovať štátne zákony a politiky. Kartely vytvárajúce prenájom sú typické v megaprojektoch akými sú projekty rozsiahlych diaľnic a mostov. Ako naznačujú maďarské príklady, korupčné ekonomické kliky extrahujú zo systému obrovské množstvo verejných peňazí prostredníctvom zámerne vytvorených a profesionálne spravovaných korupčných sietí. Pri korupcii v Poľsku vzťah štát-podnikanie často funguje opačným smerom. Môžeme tu nájsť niekoľko prípadov "štátneho zmocnenia sa podnikania", keď verejní činitelia vymáhajú od podnikateľov úplatky alebo dokonca zabavujú súkromný majetok pomocou nelegálnych prostriedkov ako je vydieranie.

V Českej republike a na Slovensku existujú významné obavy o prokuratúru týkajúce sa nezávislosti tejto inštitúcie a vnútorných mechanizmov integrity. V oboch krajinách je prokuratúra vystavená priamemu politickému vplyvu a jej prísne hierarchická a netransparentná organizačná štruktúra vyvoláva otázky o tom, či rozhodnutia o šetreniach sú skutočne nestranné a objektívne.

### Najslabšie piliere v regióne V4

Česká r.	Verejná správa	Prokuratúra	
Maďarsko	Politické strany	Podnikanie	
Poľsko	Občianska spoločnosť	Podnikanie	
Slovensko	Vymáhanie práva	Súdnictvo	Prokuratúra

Druhá časť tejto kapitoly analyzuje alarmujúce praktiky v regióne V4. Výskumníci na základe svojich národných expertíz identifikovali praktiky, ktoré mali významný negatívny dopad na systém integrity. Ako vidíme v hodnotení týchto praktík, pre tieto praktiky sa preukázalo ako typické, že presahujú jednu inštitúciu a spoločenský systém ovplyvňujú širšie.

Ako vidíme v tomto hodnotení, pre tieto praktiky sa preukázalo ako typické, že

presahujú jednu inštitúciu a širším rozsahom ovplyvňujú spoločenský systém. Zlé praktiky typicky prekračujú viac než jednu inštitúciu, čo naznačuje, že tieto slabiny sú systémovejšie.

Od pádu komunizmu krajiny V4 vyvinuli pomerne silný právny a inštitucionálny rámec. Tento pokrok bol obzvlášť stimulovaný počas prístupových rokovaní s EÚ, keď nováčikovia museli harmonizovať svoje právne predpisy tak, aby vyhovovali požiadavkám EÚ. V niekoľkých prípadoch boli tieto inštitúcie jednoducho formálne skopírovanými verziami, "prázdnyimi škrupinami" ich západných náprotivkov. Avšak naše zistenia naznačujú, že priepastný rozdiel medzi právom a praxou je v regióne V4 bežným problémom. Táto črta je obzvlášť vypuklá na Slovensku, kde je nedostatok zhody medzi formálnymi pravidlami a skutočnými postupmi rozšírený v niekoľkých pilieroch. Prehľad skóre NIS pre región V4 tiež naznačuje, že päť pilierov má implementačnú medzeru, rozdiel medzi zákonmi a praxou, 20 alebo viac bodov (pozri Príloha, posledný riadok). Týmito piliermi sú verejná správa (Príloha, 4-PA: -24 bodov), vymáhanie práva (5-LE: -24 bodov), podnikateľský sektor (13-B: -21 bodov), výkonná moc (2-E: -21 bodov) a súdnictvo (3-J: -20 bodov). Niekedy sa formálne prijatým zákonom nielenže nevenuje pozornosť, ale sa úplne zmenia. Maďarsko poskytuje pozoruhodné príklady významných zmien v predprístupových inštitúciách pomocou dominantných politických aktérov.

Integrita a poctivosť nie sú automatickým dôsledkom dobre navrhnutého formálneho rámca. Prebraté pravidlá z EÚ často zostávajú "prázdnyimi škrupinami".

Hlavným poučením z tejto analýzy je, že zodpovedajúci právny rámec nevyhnutne neposkytuje dostatočnú ochranu pred pochybným individuálnym alebo organizačným správaním. Integrita a poctivé konanie automaticky nenasledujú dobre vytvorený formálny rámec. Importované pravidlá často zostávajú "prázdnyimi škrupinami". Profesionálne vytvorené inštitúcie samotné nie sú schopné zmeniť nedovolenú politickú kultúru. Skutočná inštitucionalizácia formálneho rámca nastáva, keď pravidlá nasleduje podporujúca kultúra, sociálne normy a hodnoty.

Všeobecný nedostatok transparentnosti v regióne V4 je dobrým príkladom toho, ako sú právo a prax navzájom od seba vzdialené. Napríklad vo všetkých krajinách zodpovedajúce právne rámce vyžadujú od vysokých štátnych úradníkov, politických strán, verejných inštitúcií a štátom vlastnených spoločností predložiť vyhlásenia o majetku, príjmoch, daroch a konfliktoch záujmov. V skutočnosti je väčšina poskytnutých informácií povrchná alebo jednoducho nepravdivá. Ako naznačujú príklady v nasledujúcich kapitolách, v tomto regióne sa také prípady zriedka vyšetrujú alebo sankcionujú.

Financovanie strán je tiež kľúčovou oblasťou, v ktorej môžeme nájsť významné nedostatky regiónu. Pre dominantné politické strany je typické, že na financovanie svojej činnosti a kampaní míňajú oveľa viac finančných prostriedkov, než je legálne povolené množstvo. V tomto prípade ide nielen o nedovolené

Pre politické strany je typické, že na financovanie svojej činnosti a kampaní míňajú oveľa viac finančných prostriedkov, než je legálne povolené.



praktiky, ale právny rámec týkajúci sa financovania strán a volebnej kampane sa prejavil ako obzvlášť slabý, a to hlavne preto, že "veľké koalície" medzi inak opozičnými politickými stranami často sabotujú pokusy vytvoriť systém transparentného financovania politických strán so zodpovedajúcimi monitorovacími, controllingovými a sankčnými mechanizmami.

V regióne V4 je tiež obvyklým problémom priveľký politický vplyv nad inštitúciami. Ako naznačujú prípady z Česka a Maďarska, v obidvoch krajinách sú orgány verejnej správy obzvlášť citlivé na politické strany a politikov. V administratívach často riadia osobné rozhodnutia politici. Meritokratické prijímanie zamestnancov, predvídateľné, dlhodobé kariérne vyhliadky a nestranné profesionálne správanie – znaky, ktorými sa vyznačujú kompetentné, funkčné a efektívne štátne správy a všeobecný hospodársky rast<sup>12</sup> – v týchto administratívach neprevažujú. Tendencia, že nové vlády prepúšťajú významný podiel štátnych zamestnancov a nahrádzajú ich prívržencami vládnej strany, významne zvyšuje šancu na krátkodobé oportunistické správanie medzi zamestnancami štátnej správy. Avšak politický záujem nie vždy používa na ovplyvňovanie nezávislých inštitúcií neformálne spôsoby alebo slabé predpisy. Maďarsko poskytuje príklad politického vplyvu, keď vláda otvorene posilnila svoju kontrolu nad predtým autonómnymi oblasťami spoločenského života tým, že jednoducho použila svoju dvojtretinovú zákonodarnú moc.

V regióne V4 je obvyklým problémom priveľký politický vplyv nad inštitúciami.

## I. Krehká spravodlivosť a pochybné podnikanie v postkomunistických krajinách

### Česká republika: Verejná správa a prokuratúra

Podľa českej štúdie národnej integrity patria medzi štyri najslabšie inštitúcie prokuratúra (štátne zastupiteľstvo, 40 bodov), verejný sektor (42 bodov), polícia (43 bodov) a politické strany (47 bodov). Dokopy majú tieto piliere rozhodovaciu právomoc nad verejnými výdavkami, stanovujú pravidlá, ktoré regulujú fungovanie štátnych inštitúcií, a iniciujú opatrenia proti tým, ktorí konajú v neprospech verejného záujmu. Táto sekcia sa zaoberá inštitúciami, ktoré získali najnižšie celkové hodnotenie. Kľúčovým nedostatkom, ktorým sa vyznačujú, je priveľký politický vplyv na svojich zamestnancov, a to ako z procesného hľadiska, tak i z hľadiska istoty zamestnania. To je príčinou kolektívnej nezodpovednosti a, v prípade verejnej správy, nízkej úrovne profesionálnej kompetencie.

Táto sekcia sa zaoberá fungovaním ministerstiev a ďalších štátnych inštitúcií s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré sú zodpovedné za prípravu návrhov legislatívy, implementáciu prijatej legislatívy, rozhodovanie týkajúce sa verejného obstarávania a riadenie štátneho majetku a veľkej časti štátnych dotácií.

<sup>12</sup> Evans, P., & Rauch, J. E. (1999) Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64: 748-765.

Česká republika má dostatok zdrojov pre verejnú správu na plnenie svojich povinností, ako aj dostatok kvalifikovaných ľudských zdrojov. Zdá sa, že verejná správa v skutočnosti zamestnáva viac zamestnancov ako je potrebné<sup>13</sup> a poskytuje platy, ktoré, v priemere (35 341 CZK v roku 2010, približne 1 400 EUR), preyšujú priemerné mzdy v podnikateľskom (23 873 CZK) i nepodnikateľskom (24 289 CZK, približne 1000 EUR) sektore.<sup>14</sup>

Napriek dostatočným zdrojom, verejná správa nie je schopná pritiahnúť, vzdelávať a udržať kompetentných zamestnancov, a to najmä v pozíciách na najvyššej úrovni. Systém namiesto podporovania odborných znalostí a nezávislosti podporuje vysokú úroveň fluktuácie zamestnancov a lojalitu k politikom.

Jedným z dôvodov je absencia predpisov pre výber zamestnancov a kariérny postup.<sup>15</sup> Vzťah medzi väčšinou štátnych zamestnancov a štátom sa naďalej riadi všeobecným Zákonníkom práce. Zákonník práce poskytuje relatívne dobrú ochranu proti politickému zasahovaniu pre bežných zamestnancov, ktorí môžu byť prepustení len na základe zákonných dôvodov. Táto ochrana je však ohrozená dvoma faktormi. Po prvé, vedúci pracovníci majú významnú voľnosť v odmeňovaní zamestnancov prostredníctvom odmien ku mzde (môžu dosiahnuť až 100 % mzdovej tarify) a prostredníctvom výplaty jednorazových prémie. Po druhé, vymáhanie zodpovednosti štátnych zamestnancov za škody alebo protiprávne konanie závisí na politickom rozhodovaní. Prieskum z roku 2009 ukazuje, že vo väčšine prípadov zamestnanci verejnej správy nenesú zodpovednosť za rozhodnutia, ktoré neboli vykonané v súlade so zákonom.<sup>16</sup>

Zraniteľnosť radových zamestnancov od politických tlakov je sťažená skutočnosťou, že takmer všetci vedúci pracovníci (od vedúcich sekcií a divízií až po vedúcich jednotlivých oddelení) sú menovaní politikmi. Títo vedúci pracovníci tiež môžu byť svojvoľne odstránení tými, ktorí ich menovali.

V Českej republike sú radoví štátni zamestnanci vystavení politickým tlakom.

Výsledkom je, že verejná správa dobre funguje tam, kde je dostatočná politická vôľa, a slabo pracuje zakaždým, keď je jej nedostatok. Navyše, nezodpovedajúco kvalifikovaní zamestnanci verejnej správy spôsobujú, že verejná správa je slabším partnerom v rokovaniach so súkromným sektorom. To vedie k tendencii uchýľovať sa k formalizmu alebo odmietaniu zodpovednosti za výkon verejnej moci a namiesto toho k outsourcingu dôležitých rozhodnutí mimo verejnej správy.<sup>17</sup>

Nedostatočujúca legislatíva v ďalších oblastiach umožňuje efektívne zneužívanie zraniteľnosti verejnej správy. Konkrétne, existujúci právny rámec umožňuje uzatváranie verejných zmlúv so spoločnosťami, ktoré majú anonymných vlastníkov, a neponúka

<sup>13</sup> Rozhovor s bývalým zamestnancom zrušeného Generálneho riaditeľstva štátnej správy.

<sup>14</sup> Verejná online databáza Českého štatistického úradu, pozri tiež <http://www.denik.cz/ekonomika/prumerny-plat-ve-statni-sprave-loni-klesl-o--korun.html> [cit. 18. mája 2012]

<sup>15</sup> Zákon o štátnej službe bol prijatý v apríli 2002, ale po 4 odkladoch ešte nevstúpil do platnosti.

<sup>16</sup> Černý P. a Karolina Klanicová: Klientelistický nebo právní stát? Ekologický právní servis, Praha, 2010. p. 22-23.

<sup>17</sup> Napríklad štátna spoločnosť Lesy ČR najíma externú právnu firmu napriek skutočnosti, že má svoje vlastné právne oddelenie; pozri <http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/archiv-souteze/2010/> [cit. 18. mája 2012]. Ďalšou oblasťou, v ktorej sa zdá, že ide o bežnú prax, sú verejné zákazky.

dostatočne silné záruky proti konfliktom záujmov. Dôsledkom toho je, že malý počet anonymne vlastnených spoločností s výrazne vysokými ziskami<sup>18</sup> pravidelne získava asi 8 mld. CZK ročne, čo predstavuje približne 1,2 % všetkých verejných obstarávaní.<sup>19</sup> Príležitosti vytvárané na základe existujúcich právnych medzier a silná politická spriaznenosť vysokopostavených štátnych zamestnancov následne vytvára silný vzostupný tlak na politické strany, ktoré sa tak stávajú prostriedkom nepriameho presadzovania vlastných záujmov.

Česká štúdia národnej integrity to vidí ako nástroj rozdelenia piliera súdnictvo na dva samostatné piliere, súdy a štátne zastupiteľstvo (prokuratúra). Jedným z dôvodov bola radikálne odlišná výkonnosť každej inštitúcie (ako samostatná položka získala prokuratúra najnižšie hodnotenie zo všetkých); ďalším bola skutočnosť, že prokuratúra je formálne súčasťou výkonnej moci.

Kľúčovou úlohou prokuratúry je zastupovať verejný záujem v trestných konaniach. Jednotliví štátni zástupcovia (prokurátori) majú povinnosť bez rozdielu stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedia. Na rozdiel od súdov a sudcov, nemožno sa spoliehať na ústavu, ani na zodpovedajúcu legislatívu, aby bola zaručená úplná nezávislosť. Zraniteľnosť prokuratúry od politických zásahov sa zdá byť dôležitým dôvodom, prečo počas posledných dvoch desaťročí nevyústil žiadny závažný prípad korupcie do rozsudku.

Odmeňovací systém prokuratúry je založený na fixných platoch. Z hľadiska organizačnej štruktúry je prokuratúra organizovaná hierarchicky, podobným spôsobom ako štátna správa. Generálneho prokurátora (najvyššieho štátneho zástupcu) vymenúva vláda na návrh ministra spravodlivosti. Na jeho návrh môže tiež vláda prokurátora odvolať bez výslovného dôvodu. Minister má, v spolupráci s generálnym prokurátorom, následnú právomoc odvolávať úradníkov na nižších pozíciách prokuratúry, ak je to odôvodnené závažným porušením povinností. V skutočnosti po zmenách na pozíciách politicky menovaných pracovníkov na úrovni ministerstva často nasleduje odvolávanie prokurátorov. Zmeny tohto druhu vyvolávajú pochybnosti o nezávislosti prokuratúry, dokonca aj v situáciách, keď sa prepustenie zdá byť úplne oprávnené, ako napríklad v prípade bývalej najvyššej štátnej zástupkyne Veseckej.<sup>20</sup>

Okrem týchto vonkajších zásahov výkonnej moci bývalý námestník generálneho prokurátora poznamenal, že nezávislosť jednotlivých štátnych zástupcov je ohrozovaná možnosťou vyšších prokurátorov vydávať svojim podriadeným záväzné nariadenia vo veci jednotlivých prípadov. Na rozdiel od sudcov, vysokí úradníci majú tiež oprávnenie odňať prípady konkrétnym prokurátorom. Využitie tejto výsady je dobre zdokumentované v prípade bývalého podpredsedu vlády Čunka.<sup>21</sup>

Tento systém odrádza prokurátorov od nezávislého konania, aj keď sú oprávnení tak konať. Mnohí uprednostňujú mať na každý krok v súdnom konaní písomný súhlas od

<sup>18</sup> Pozri <http://zpravy.ihned.cz/c1-52709790-anonymni-firmy-zavratne-vydelavaji-ze-statnich-zakazek-tezi-zisk-az-70-procent> [cit. 18.mája 2012]

<sup>19</sup> Pozri [http://magazin.ceskenoviny.cz/zpravy/zindex-anonymni-firmy-loni-ziskaly-z-verejnych-tendru-8-ml-d-kc/639131&id\\_seznam=25272](http://magazin.ceskenoviny.cz/zpravy/zindex-anonymni-firmy-loni-ziskaly-z-verejnych-tendru-8-ml-d-kc/639131&id_seznam=25272) [cit. 18.mája 2012]

<sup>20</sup> Pozri [http://magazin.ceskenoviny.cz/zpravy/zindex-anonymni-firmy-loni-ziskaly-z-verejnych-tendru-8-ml-d-kc/639131&id\\_seznam=25272](http://magazin.ceskenoviny.cz/zpravy/zindex-anonymni-firmy-loni-ziskaly-z-verejnych-tendru-8-ml-d-kc/639131&id_seznam=25272) [cit. 18.mája 2012]

<sup>21</sup> Pozri tlačovú správu zo dňa 17. augusta 2011: <http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?i=39&o=29&k=2716&d=318040> [cit. 18.mája 2012]

svojich nadriadených, a to najmä v exponovaných a politicky citlivých prípadoch.<sup>22</sup> Výsledkom je systém vyznačujúci sa kolektívnou nezodpovednosťou. V polícii je tiež podobné správanie podporované prokurátormi, ktorí – v rozpore so zákonom – tolerujú, že "predbežné vyšetrenie" trvá veľa mesiacov, a že prípad môže byť neskôr odložený bez písomnej dokumentácie o všetkých vykonaných krokoch, ktoré vyžaduje zákon.<sup>23</sup>

Čiastočné ochromenie prokuratúry znamená, že podnety alebo skutočné šetrenia vykonávané médiami, orgánmi vymáhania práva alebo Najvyšším kontrolným úradom sa buď nesledujú, alebo nevedú k obvineniu a odsúdeniu páchateľov.

## **Maďarsko: Politické strany a podnikanie**

Zdá sa, že medzi akademikmi, expertnými skupinami, záujmovými skupinami, tlačou a bežnými občanmi je zhoda v tom, že politické strany stelesňujú v Maďarsku hlavné korupčné riziko. V mnohých prípadoch slabých pilierov NIS na relatívne silný a zodpovedajúci právny rámec nenadväzuje skutočná inštitucionálna prax. V prípade politických strán nie sú problematiqué iba ich praktiky, ale preukázalo sa, že nepostačujúce sú aj smernice súvisiace s financovaním strán a volebnej kampane.

Hoci volebný zákon z roku 1997 obmedzil sumu výdavkov na kandidáta na 1 milión HUF (približne 3 400 EUR), zákon neobsahuje prísne sankcie proti jeho porušeniu. Ale je očividné, že strany potrebujú na financovanie svojej činnosti a kampaní oveľa viac finančných prostriedkov ako je legálne dovolené. Počas volebných kampaní médiá a mimovládne organizácie obvykle monitorujú stranícke výdavky a na základe trhovej ceny reklamy sa pokúšajú odhadnúť skutočné náklady. Podľa kepmutas.hu, webovej stránky odhadujúcej náklady na kampaň v r. 2010 na základe skutočných trhových cien, dve najsilnejšie politické strany, MSZP (Maďarská socialistická strana) a Fidesz (Zväz mladých demokratov-Maďarský občiansky zväz), minuli v priemere trikrát viac než bol zákonom dovolený strop ich výdavkov.

Zákon neukladá politickým stranám povinnosť vykonávať audit svojich účtov a poskytovať finančné výkazy vo formáte, ktorý spĺňa štandardy podvojného účtovníctva EÚ. Pokladníci strán nie sú za výkazy svojich strán právne zodpovední. Externé riadiace a kontrolné mechanizmy sú taktiež slabé. Hoci strany musia svoje finančné výkazy predložiť Štátnemu kontrolnému úradu (SAO), SAO nemá na komplexné prešetrenie týchto správ účinný nástroj a nedisponuje dostatočnou mocou na sankcionovanie strán porušujúcich zákon.

V rokoch 1994 až 2010 maďarskej politickej scéne dominovali dve rovnako silné opozičné politické strany, stredopravý Fidesz a socialistická strana (MSZP). Do neskorých 1990. rokov viedla intenzívna rivalita medzi týmito dvoma stranami k silnej politickej polarizácii v Maďarsku.<sup>24</sup> Táto polarizácia významne narušila kvalitu demokracie v Maďarsku. Prepolitizovaná atmosféra mala rozhodujúci vplyv na verejnú

<sup>22</sup> Rozhovor s Jaroslavom Fenykom.

<sup>23</sup> Rozhovor s Jaroslavom Fenykom. Tiež pozri stanovisko Transparency International – Česká republika na policajné vyšetrenie trestného oznámenia zo dňa 18. októbra 2010: <http://old.transparency.cz/pdf/2010-10-18-stanovisko-policie-ukladaniAA.pdf> [cit. 18. mája 2012]

<sup>24</sup> [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Hungary.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Hungary.pdf) [cit. 21. apríla 2012].

správu, súdnictvo, políciu, médiá a každodenný život ľudí, dokoca aj na úrovni pracoviska a rodiny.<sup>25</sup> Po každých voľbách je zo štátnych inštitúcií prepustená značná časť odborných administratívnych pracovníkov, dokonca aj na nižších úrovniach riadenia, a je nahradená prívržencami víťazných strán.<sup>26</sup>

V parlamentných voľbách v apríli 2010 získali Fidesz a jeho mladší partner, Kresťanskodemokratická ľudová strana (KDNP), dvojtretinovú väčšinu, čo tejto koalícii umožňuje zmeniť ústavu. V Maďarsku to radikálne zmenilo rovnováhu síl, čo umožnilo koncentráciu politickej moci bezprecedentnú počas posledných 20 rokov od pádu komunizmu. Dosiaľ sa zdá, že koalícia využíva svoju väčšinu skôr na zhoršenie demokratických inštitúcií než na zvýšenie ich integrity a efektívnosti. Nová vláda bola kritizovaná za zmenu ústavy bez skutočnej verejnej diskusie, aby posilnila politickú kontrolu nad médiami, oslabilu nezávislosť súdov a znížila pracovné ochrany štátnych úradníkov.<sup>27 28 29</sup>

Čo sa týka podnikania, Maďarsko urobilo významný pokrok v zjednodušení a zjednotení predpisov o registrácii a povoľovaní spoločností. Napríklad založenie novej spoločnosti si vyžaduje iba štyri dni a minimálne náklady; pôsobivý údaj aj podľa medzinárodných štandardov.<sup>30</sup> V roku 2010 bol tiež zjednodušený daňový systém pre spoločnosti, vrátane dane z príjmov právnických osôb, čím sa zjednodušilo prevádzkovanie a sťažili sa daňové úniky.<sup>31</sup> Štandardy a smernice finančného auditu sú obzvlášť prísne.

Napriek týmto zjavným úspechom úrady slabo riadia a kontrolujú niektoré ďalšie oblasti. Napríklad ohlásenie bankrotu a likvidácie trvá veľa mesiacov alebo rokov s vysokými nákladmi pre spoločnosti. Ako alternatívna reakcia na tieto problémy sa v Maďarsku objavil špecifický typ podnikania nazývaný "cintoríny spoločností", ktorý sa zaoberá odstránením firiem z trhu pomocou nedovolených prostriedkov, aby sa vyhlí nákladným konkurzným a likvidačným procedúram.<sup>32</sup>

Maďarský podnikateľský sektor má amorfnú štruktúru s veľmi malým počtom dynamických – väčšinou nadnárodných – podnikov používajúcich najmodernejšie technológie a na rozdiel od toho s menej efektívnym a produktívnym domácim sektorom, v ktorom dominujú malé podniky, mikropodniky a viac než milión samostatne zárobkovo činných osôb.<sup>33</sup> Mnoho z nich si vybralo jednoduchšiu cestu a snažia sa získať konkurenčnú výhodu skôr dávaním úplatkov a provízií než zlepšovaním riadenia a organizácie alebo inováciami.

<sup>25</sup> Meyer-Sahling, J. (2006) The Institutionalization of Political Discretion in Post-communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. Public Administration, 84: 693-716.

<sup>26</sup> Jancsics, D. (2006) Amikor a Leviatán éjjeliőrnek képzeli magát: Az állami adminisztráció ma. In G. Nikolettta and J. Liska (Eds.), Magyar Árok és Napfény Ország - fiatal értelmiségiek a ma és a jövő Magyarorszájáról (pp. 237-265): Budapest: Gondolat

<sup>27</sup> Stanovisko k novej ústave Maďarska prijaté Benátskou komisiou na svojom 87. plenárnom zasadnutí (Benátky, 17. – 18. jún 2011) 102, 103 [ďalej Stanovisko Benátskej komisie] <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-e.pdf> [cit. 20. júna 2012]

<sup>28</sup> [http://www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-hungary19.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-hungary19.html?_r=1) [cit. 20. júna 2012].

<sup>29</sup> <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR27/006/2011/en/b528abb2-32a6-4615-858a-5eeff13f369f/eur270062011en> [cit. 20. júna 2012].

<sup>30</sup> Správa Svetovej banky „Doing Business 2011“, s. 168.

<sup>31</sup> Správa Európskej komisie s názvom Daňové trendy v EÚ („Taxation trends in the European Union“, vydanie z r. 2010), pozri: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2010/ntl\\_release.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2010/ntl_release.pdf) [cit. 10. júla 2011]

<sup>32</sup> Alexa, N., Rita Bárdos R., Szántó Z., a Tóth Istvan J. (2008) Corruption risks in the business sector - National Integrity System Country Study. Part two. TI Hungary. Pozri: <http://www.transparency.hu/files/p/en/490/2625261448.pdf> [cit. 10. júla 2011]

<sup>33</sup> [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Hungary.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Hungary.pdf) [cit. 25. apríla 2012].

Korupčné riziká súvisiace s podnikaním sú veľmi vysoké pri stretoch súkromného a verejného sektora. Najviac zasiahnutými oblasťami sú verejné obstarávanie a povolenia od úradov, najmä na úrovni miestnej štátnej správy. Navyše sú tiež problematické verejné výdavky na celoštátnej úrovni. Popri "normálnych", 10 –15 % províziách pri malých verejných projektoch<sup>34</sup> na miestnej úrovni môžeme pri rozsiahlych verejných projektoch zistiť zámerne vytvorené a profesionálne spravované korupčné sieťové systémy, ktoré z nich odčerpávajú obrovské množstvo verejných finančných zdrojov.<sup>35</sup> Tu je "miera zisku" korupčných aktérov pravdepodobne oveľa vyššia než vyššie zmienených 10 – 15 %. Niektoré záujmové skupiny sú dokonca schopné ovplyvniť legislatívu za účelom získať monopolné alebo rentu vyhľadávajúce pozície.<sup>36</sup>

Popri "normálnych", 10–15% províziách za malé verejné projekty na miestnej úrovni môžeme pri rozsiahlych verejných projektoch objaviť zámerne vytvorené a profesionálne riadené korupčné sieťové systémy, ktoré z nich odčerpávajú obrovské množstvo verejných finančných zdrojov.

V Maďarsku je len málo spoločností, ktoré vlastní a kontroluje štát. Avšak tajné dohody medzi štátom a súkromným sektorom nie sú zriedkavé. Napríklad málo tých istých "národných šampiónov" súkromných firiem sa objavuje v takmer všetkých rozsiahlych projektoch v oblasti infraštruktúry. Hoci sa Fidesz dostal k moci v roku 2010 sľubujúc ukončenie éry pochybných dohôd, ktoré boli typické v predchádzajúcom socialistickom spravovaní, bývalí maďarskí "minigarchovia" boli iba nahradení novými. Napríklad investigatívni novinári odhalili, že jedna konkrétna firma, ktorej majiteľ je bývalým straníckym pokladníkom súčasnej vládnucej strany, od roku 2010 vyhrala verejnú tendru so zarážajúcou hodnotou okolo 200 mld. HUF (1 mld. USD).<sup>37 38</sup>

Mechanizmy integrity sú v podnikateľskom sektore tiež slabé. Ochrana informátorov nekalých praktík je nepostačujúca.<sup>39</sup> Potencionálni informátori sa musia vysporiadať so stigmatizáciou a vysokou pravdepodobnosťou toho, že znova ich nebude chcieť nikto zamestnať. Preto "lepšie mlčať o zlom správaní kolegov alebo šéfov" predstavuje u zamestnancov typickú stratégiu istoty. Mechanizmy podporujúce integritu na podnikovej úrovni, akými sú explicitný etický kódex, protikorupčné školenia a oddelenie zhody možno nájsť len v nadnárodných firmách. Väčšina stredných alebo malých maďarských podnikov nevenuje prevencii korupcie prostredníctvom integrity pozornosť.

## Slovensko: Polícia, súdnictvo a prokuratúra

Táto sekcia poskytuje prehľad najslabších inštitúcií na Slovensku: vymáhanie práva (polícia), prokuratúra a súdnictvo. Všetky tri piliere patria v slovenskej národnej správe

<sup>34</sup> Ernst & Young Kft. and MKIK GVI (Integrity and corruption risks in the Hungarian corporate sector – 2010)

<sup>35</sup> Jancsics, D. & Javor I (2012) Corrupt Governmental Networks. International Public Management Journal (15): 62-99

<sup>36</sup> Pozri Szántó, Z, Tóth Istvan J., Varga Sz, & Cserpes T. (2010) Gazdasági érdekcsoportok, szabályozási kudarok, járadékvadászat és korrupció. (Podnikateľské záujmové skupiny, zlyhania nariadení, vyhľadávanie renty a korupcia). CUB Corruption Research Center, Budapest and István János Tóth (ed.) (2010) : Szabályozási kudarok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban. (Zlyhania nariadení, vyhľadávanie renty a korupčné riziká v maďarskom odvetví elektroenergetiky) CUB Corruption Research Center, Budapest.

<sup>37</sup> <http://magyararancs.hu/belpol/kozqep-tul-a-200-milliardon-78425> [cit. 13. júna 2012].

<sup>38</sup> [http://hvg.hu/hvgfriss/2012.27/201227\\_simicskaek\\_milliardjai\\_ceghajlatvaltozas](http://hvg.hu/hvgfriss/2012.27/201227_simicskaek_milliardjai_ceghajlatvaltozas) [cit. 07. júla 2012].

<sup>39</sup> OECD Progress Report 2011. Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention, p.40

NIS k inštitúciám s najnižším skóre. Dokopy tvoria chrbtovú kosť pre implementáciu protikorupčných politík prostredníctvom inštitúcií, ktoré vykonávajú vymáhanie práva, trestné stíhanie a preskúmanie rozsudku. Navyiac všetky majú spoločné nedostatky, najmä v implementácii mechanizmov integrity a zodpovednosti. Závažné je, že najnovší politický vývoj na Slovensku má na tieto piliere hlbší dopad než na ostatné. Pozitívny politický trend v rokoch 2010 a 2011, ktorý potvrdila správa NIS o Slovensku a prejavil sa v samotnom bodovaní, trval krátko možno kvôli skorým parlamentným voľbám v marci 2012. Hromadné vystriedanie vlády zanechalo predchádzajúcich zástancov reforiem v oblasti prokuratúry, polície a súdnictva (ministerka spravodlivosti Lucia Žitňanská a minister vnútra Daniel Lipšic) v opozičných laviciach. Niektoré politické iniciatívy ohlásené bývalou vládou boli úplne zastavené, kým tie, ktoré boli schválené v rokoch 2010 a 2011, ostali na implementáciu novej vláde<sup>40</sup> zloženej len z jednej strany, Smer - sociálna demokracia (SMER). Bol to SMER, ktorý v čase, keď bol najsilnejšou opozičnou stranou, silne kritizoval vyššie zmienené reformy zavedené vládou p. Radičovej. Nedostatok vládneho a politického konsenzu vo všetkých troch inštitúciách môže preto viesť k chabej implementácii nedávno zavedených mechanizmov alebo, pri pesimistickom scenári, k úplnému zvratu politík, ktoré priniesla predchádzajúca vláda.

Vymáhanie práva na Slovensku prechádza v posledných rokoch neustálymi zmenami. Vysoká miera fluktuácie zamestnancov v kombinácii s nižšími štandardmi pre prijímanie zamestnancov priamo ovplyvňuje celkovú výkonnosť Policajného zboru na Slovensku. Súčasne absencia relevantných predpisov týkajúcich sa menovania a povyšovania úradníkov spolu s politickým zasahovaním predstavujú hlavné ohrozenia pokiaľ ide o nezávislosť. Zatiaľ čo sa prístup k informáciám o činnosti Policajného zboru v priebehu posledného desaťročia zlepšil, existujú vážne nedostatky v informáciách o majetku policajtov/policajtiiek, keďže sú prístupné iba interne. Právny rámec ako taký je vytvorený v prospech zodpovednosti Policajného zboru. Avšak neexistencia nezávislého orgánu pre vybavovanie sťažností proti členom Policajného zboru neumožňuje úplnú kontrolu zboru. Absencia obmedzení po skončení pracovného pomeru a predpisov týkajúcich sa darov a pohostenia sa pokladá za vážnu medzeru pre integritu legislatívneho rámca. Zároveň absencia predpisov o vytváraní funkcií v etických pravidlách a veľmi slabé mechanizmy integrity v praxi znamenajú najvýznamnejšie nedostatky.

Prokuratúra ostala jedinou inštitúciou v slovenskom ústavnom systéme s organizačnou schémou, ktorá sa od komunistickej éry nezmenila. Generálneho prokurátora menuje na návrh parlamentu prezident. Inštitucionálne nastavenia zaisťujú prísne hierarchickú organizáciu s nejasnými predpismi pre výber a kariérny postup jednotlivých prokurátorov, ktorých nezávislosť je limitovaná silnou prítomnosťou Úradu generálneho prokurátora. Pochybnosti o nestranných rozhodnutiach v prípadoch najvyšších politikov obvinených z trestných činov počas zastávania svojho úradu, rovnako ako prípady financovania politických strán, ktoré neboli stíhané v primeranom čase alebo neboli stíhané vôbec, sú vnímané ako znak nedostatku nezávislosti prokuratúry.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> V roku 2011 boli v súdnictve i vo vymáhaní práva zavedené zložité mechanizmy hodnotenia výkonnosti pokúšajúce sa po prvýkrát zaviesť jasné a merateľné kritériá umožňujúce individuálne hodnotenie sudcov a policajtov.

<sup>41</sup> V dvoch najvýznamnejších prípadoch, ktoré boli zamerané na údajné nelegálne financovanie dvoch hlavných strán, SDKÚ a SMER, sa vyšetrovanie pozastavilo z dôvodu "nedostatkov dôkazov". V roku 2004 podala Aliancia Fair Play, zaoberajúca sa politickým monitoringom, sťažnosť na políciu v prípade darcov vládnucej strany SDKÚ. Na základe svojho šetrenia Aliancia uviedla, že niekoľko ľudí zapísaných ako darcovia SDKÚ tejto strane nikdy nedali peniaze. V prípade z r. 2010, ktorý sa tiež týka SDKÚ, bola táto strana vtedy vládnuou stranou Smer obvinená z prania špinavých



Verejnosti chýbajú informácie o práci prokuratúry, čo tiež vedie k obmedzeným znalostiam o jej úlohe a funkciách. Zverejňovanie majetku prokurátorov je veľmi formálne a nepublikuje sa.

Súdnicstvo je jedinou ústavnou silou, ktorá po roku 1989 neprešla výraznejšou transformáciou ľudských zdrojov. V reakcii na turbulentné obdobie 1990. rokov, v ktorom výkonná moc a parlament opakovane prekračovali hranice pre rozdelenie právomocí a vláda priamo ovplyvňovala výber sudcov, novela z roku 2001 posilnila nezávislosť súdnicstva pripustením doživotného menovania sudcov a zriadením Súdnej rady, autonómneho orgánu na spravovanie väčšiny justičných záležitostí. Posilnenie nezávislosti súdnicstva v roku 2001 však nebolo prepojené so zavedením mechanizmov transparentnosti a zodpovednosti umožňujúcimi externú kontrolu justície. Problémy sa týkajú rôznych obvinení z používania disciplinárnych opatrení voči kritickým sudcom, obvinení z protekcie vo výberových konaniach na funkciu sudcu a v roku 2009 zvolenia bývalého ministra spravodlivosti Štefana Harabina (2006-09) priamo na post predsedu Najvyššieho súdu. Súčasne je súdnicstvo považované za najnedôveryhodnejšiu inštitúciu na Slovensku (32 % dôveruje, 65 % nedôveruje)<sup>42</sup>, zároveň je tiež vnímané ako najkorupčnejšia inštitúcia.<sup>43</sup>

Všetky tri inštitúcie majú značné problémy pri implementácii mechanizmov zodpovednosti a integrity. Hoci vo všetkých existujú právne rámce, ich implementácia sa spája s rôznymi problémami. Napríklad v súdnicstve sú sudcovia vystavení disciplinárnym konaniam vedeným disciplinárnym súdom, ktorý je volený súdnou radou. Prax poskytuje opakované príklady, že disciplinárne návrhy a následné konania boli svojvoľne použité na zastrašenie sudcov, ktorí verejne kritizovali súčasný stav v súdnicstve.<sup>44</sup> Toto nielenže narúša konzistenciu a spravodlivosť rozhodovania disciplinárneho súdu a Súdnej rady, ale potenciálne aj legitimitu disciplinárných konaní a ich vnímanie širokou verejnosťou. Zodpovednosť voči verejnosti vo všetkých troch inštitúciách limituje dlhotrvajúca byrokratická kultúra. V oblasti vymáhania práva je informovanie o prípadoch veľmi selektívne, s tendenciou informovať o závažných prípadoch a úspechoch polície. Situácia je ešte viac alarmujúca v súvislosti s mechanizmami integrity v praxi. Keďže legislatívny rámec integrity je vo všetkých troch inštitúciách veľmi vágny, chýbajúci obsah musí poskytnúť dôrazná implementácia. Avšak nie je tomu tak. Neexistujú žiadne nezávislé orgány na preskúmanie možných konfliktov záujmov a problémov integrity vlastných členov, ani žiadne iniciatívy zvnútra, ktoré sa pokúšajú na začať diskusiu o potrebe mechanizmov integrity.

Zodpovednosť voči verejnosti v slovenskom vymáhaní práva (polícia), prokuratúre a súdnicstve sú obmedzené dlhoročnou byrokratickou kultúrou.

peňazí, fiktívnych firiem a bankových účtov v daňových rajoch. V tom istom roku denník SME zverejnil zvukovú nahrávku, v ktorej hlas podobný hlasu p. Fica, predsedu Smeru, hovorí o zabezpečení financovania strany tichými sponzormi obídením jej oficiálnych účtov.

Prokurátori obidva prípady prerušili. Prehľad o obidvoch prípadoch pozri v: Slovak Spectator, Parties not charged, but doubts linger, 17 January 2011. Dostupné na: [http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties\\_not\\_charged\\_but\\_doubts\\_linger.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties_not_charged_but_doubts_linger.html) [cit. 19. mája 2011]

<sup>42</sup> Štandardný Eurobarometer 74, 2010. Národná správa o Slovensku. Dostupné na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_sk\\_sk\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_sk_sk_nat.pdf) [cit. 17. novembra 2011].

<sup>43</sup> Global Corruption Barometer 2009. Dostupné na: <http://transparency.org/content/download/43788/701097> [Accessed on 17 November 2011].

<sup>44</sup> Je niekoľko zdokumentovaných prípadov, ktoré zachytili tento vzorec. Individuálne prípady pozri 2010 Human Rights Report: Slovakia, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department. Dostupné na: [www.state.gov/documents/organisation/160213.pdf](http://www.state.gov/documents/organisation/160213.pdf), p. 5-8. [cit. 17. novembra 2011]. Monitoring niektorých disciplinárných prípadov je dostupný tiež na: <http://www.sudcovia.sk/Konkr%C3%A9tne-pr%C3%ADpady/>, (v slovenčine), Spoločnosť pre otvorené súdnicstvo, [cit. 17. mája 2012].



## Poľsko: Občianska spoločnosť a podnikanie

Najslabšími inštitúciami poľského národného systému integrity sú občianska spoločnosť a podnikanie. Je dôležité si uvedomiť, že hoci občianska spoločnosť je v súčasnej dobe veľmi slabá, na boj s korupciou má obrovský potenciál. Mali by sme však zdôrazniť, že tieto piliere majú dosť široký význam. Pokrývajú pomerne širokú a rôznorodú časť spoločnosti. To ich odlišuje od ostatných posudzovaných pilierov NIS, bežne konkrétnych verejných inštitúcií (ako sú ombudsman, legislatíva alebo výkonná moc). V Poľsku majú nedostatky v oblasti občianskej spoločnosti a podnikania niektoré spoločné zdroje. Týmito zdrojmi sú sociálno-politické a sociálno-kultúrne základy poľskej spoločnosti.

V Poľsku sa ľudia obvykle zdráhajú združovať sa, zapájať sa do dobročinných aktivít alebo podnikať akcie pre spoločnú vec. Charakteristickým rysom poľskej politiky je nedostatok dôvery a odcudzenie občanov, z ktorých významná časť odmieta akceptovať súčasnú podobu politiky. Hlavným indikátorom tejto situácie je tradične nízka volebná účasť, v prípade parlamentných volieb (od 1991 do 2011) kolísajúca medzi 40 – 55 %. Hodnotenie demokracie v Poľsku je obvykle negatívne. Výsledky prieskumu z roku 2011 naznačujú, že viac než dve pätiny Poliakov (43 %) hodnotia fungovanie demokracie v Poľsku pozitívne a polovica (50 %) zastáva opačné stanovisko. Politické inštitúcie sa v Poľsku do značnej miery spoločnosti odcudzili. Politické strany priťahujú iba malý zlomok spoločnosti a majú veľmi malú dôveru verejnosti.<sup>45</sup> V Poľsku je tiež nízka úroveň individuálnej občianskej aktivity.<sup>46</sup> Dosť bežný je nedostatok dôvery v integritu verejného života.

Pre občiansku spoločnosť a podnikanie je za týchto okolností dosť obtiažne byť dôležitými aktérmi, ktorí by veľmi prispeli k národnému systému integrity. Mimovládne organizácie a ani súkromný sektor sa príliš nestarajú o integritu verejného života. Je veľmi málo občianskych združení, ktoré si hovoria „strážne psy“ (angl. watchdog) Väčšina z nich sú vo Varšave založené inštitúcie, ktoré nereprezentujú žiadne spoločenské hnutie. Podnikateľský sektor sa takmer vôbec nezaujíma o podporu protikorupčných iniciatív.

Je tu tiež hlavný problém spolupráce medzi občianskymi združeniami a podnikateľským sektorom. Ani jedna strana nedôveruje druhej. Podnikateľský sektor sa zameriava skôr na podnikanie ("robenie biznisu"). Podnikatelia, rovnako ako bežní občania, nechcú podporovať mimovládne inštitúcie kvôli ich zlému imidžu (napr. po niektorých politických korupčných obvineniach verejná mienka pripisuje pojmu "nadácia"<sup>47</sup> negatívny význam), a nedostatku finančnej transparentnosti. Mimovládne organizácie sú považované za slabé a partnersky závislé, ktorých základnou úlohou je zabezpečiť legitímnosť pre prezentačné aktivity, kým obchodní partneri sú väčšinou považovaní za poskytovateľov

---

<sup>45</sup> European Social Survey 2010

<sup>46</sup> European Social Survey 2010

<sup>47</sup> Najznámejším príkladom je prípad nadácie vedenej manželkou bývalého poľského prezidenta Aleksandra Kwaśniewskiego. V roku 1996, tesne po tom, čo bol Kwaśniewski zvolený, poslala vojvodom (ústredne menovaný správca poľskej oblasti - vojvodstva) list so žiadosťou, aby vo svojej oblasti vybrali podniky, ktoré môžu darovať jej nadácii. Neskôr, v roku 2004, pred parlamentným vyšetrovacím výborom, ktorý vyšetroval prípady korupcie, odmietla poskytnúť zdroje financovania. Toto netransparentné správanie posilnilo rozšírený názor, že nadácie sú prostriedkami politickej korupcie a nedá sa im príliš dôverovať (<http://wiadomosci.ngo.pl/strona/80283.html>).

financovania.<sup>48</sup> Tiež sa vyskytli prípady spoločností, ktoré zruinovala daňová správa rozhodnutím, že ich charitatívne akcie sú protiústavné.<sup>49</sup> Všetko vyššie uvedené sťažuje začatie plodnej spolupráce mimovládnych organizácií a podnikov, ktorá by mohla viesť k rozvoju kultúry filantropie, ako aj k získaniu väčšej nezávislosti od štátu, čím by sa zjednodušilo vykonávanie monitorovacích (watchdog) aktivít.

Poľskí podnikatelia, rovnako ako obyčajní ľudia, nechcú podporovať mimovládne inštitúcie kvôli ich zlému imidžu a nedostatku finančnej transparentnosti.

Občianske združenia (OZ) oveľa radšej spolupracujú s miestnou správou. Dôsledkom toho je, že sa stávajú stále viac závislé na verejnom financovaní. To spôsobuje ich nespoľahlivosť, pokiaľ ide o monitorovacie aktivity. Okrem toho oni sa veľmi nezaujímajú o tento druh činnosti, keďže sa radšej sústreďujú na vykonávanie subsidiárnej funkcie, čo znamená, že ich aktivity pokrývajú najmä témy spojené so sociálnou politikou.

Transparentnosť poľského sektoru občianskej spoločnosti je tiež veľmi slabá. Rozsah verejne dostupných informácií o jeho činnosti a financiách je veľmi skromný. Zdá sa, že mnohé organizácie si ne uvedomujú dôležitosť vyhovieť základným štandardom v tejto oblasti. Transparentnosť organizácie do značnej miery závisí na jej dobrej vôli.

Navyše, väčšina mimovládnych organizácií nemá zdroje na vykonávanie profesionálnej činnosti. Priemerný ročný rozpočet organizácie nie je väčší než 25 tisíc EUR. Práve preto má sektor občianskej spoločnosti v Poľsku veľmi obmedzené možnosti na prítiahnutie profesionálnych zamestnancov. Toto je evidentné v prípade organizácií zaoberajúcich sa problematikou korupcie a protikorupčnou politikou, ktorých činnosť si často vyžaduje znalosti a odborné schopnosti (napr. v právnej oblasti).<sup>50</sup>

Legislatívny rámec upravujúci podnikanie v Poľsku nie je postačujúci. Podľa správy Svetovej banky Doing Business 2011, ktorá v 183 krajinách sveta skúma, či regulačné prostredie národného hospodárstva zvyšuje alebo obmedzuje podnikateľskú činnosť, sa Poľsko umiestnilo na 70. mieste pokiaľ ide o celkovú "jednoduchosť podnikania". Na 113. priečku bolo zaradené v začatí podnikania, tento proces si vyžaduje šesť procedúr.

Podniky nie sú uchránené pred vonkajšími tlakmi. Podľa indexu Svetovej banky Incidence of Graft (vnímanie poskytovania úplatkov), ktorý dáva informáciu o percente podnikov predpokladajúcich dávanie darov alebo platenie neformálnych platieb počas spracovania žiadosti o osobitné administratívne rozhodnutie, sa podnikatelia v Poľsku vo svojich jednaniach s rôznymi orgánmi s korupciou stretávajú. Avšak toto sa nestáva často, keďže v priemere iba 7,6 % firiem sa ocitlo v situácii, v ktorej sa očakával

<sup>48</sup> Giza Anna, Wygnański Jan., 'Przyszłe wyzwania dla współpracy biznesu i organizacji pozarządowych'. In: *Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki*. Raport 2010, Responsible Business Forum: <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/praktyka-csr/dobre-praktyki/raporty/raport-2010.html> [cit. 24. apríla 2011].

<sup>49</sup> Najznámejší prípad bol prípad Waldemara Gronowskeho, pekára z Legnice. Chlieb, ktorý sa mu nepodarilo predat', dával chudobným. V roku 2004 mu bol udelený titul Dobrodinec roka. Po tomto sa stal predmetom daňových kontrol, ktoré vyhlásili, že jeho spoločnosť neplatila DPH za výrobky, ktoré dal na charitu. Firma skrachovala. Tento prípad sa stal všeobecne známy a symbolický pokiaľ ide o podnikateľské charitatívne činnosti ako aj administratívne postoj ku nim. (<http://legnica.naszemiasto.pl/artyku/1057909.koniec-procesu-piekarza-z-legnicy.id.t.html#1569afceb10b02b1.1.3.5>).

<sup>50</sup> Aleksandra Kobylíńska, Grzegorz Makowski, Marek Solon-Lipiński (ed.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce* (poľský národný systém integrity), Instytut spraw publicznych, Warszawa 2012.

úplatok. Tento obraz sa ale zmení, ak vezmeme do úvahy rôzne oblasti očakávania úplatkov. Napríklad korupčné riziká sú oveľa vyššie v prípadoch zabezpečovania verejného obstarávania a získavania dovozných licencií.<sup>51</sup>

Ďalšou dôležitou otázkou súvisiacou s podnikaním v Poľsku je "protištátna" kultúra, ktorú zdieľa veľká časť podnikateľov. V Poľsku majú podnikatelia tendenciu vidieť štát a jeho orgány represívne, ako inštitúcie, ktoré obmedzujú slobodu podnikania, vzhľadom k tomu sa lojalita voči štátu nepovažuje za etickú povinnosť. Takýto postoj má svoje základy v minulosti a v súčasnom neefektívnom byrokratickom systéme. Keďže vo vzťahoch medzi štátom a podnikateľmi nie je dôvera, tak vyhýbanie sa právnym normám nie je definované ako neetické.<sup>52</sup>

Ďalšou dôležitou otázkou týkajúcou sa poľského podnikania v kontexte štandardov obsiahnutých v právnych predpisoch a etických kódexoch je model podnikateľa, keďže sa vyvinul historicky. Podľa výskumníkov z Business Ethics Centre, hlavného výskumného centra zaoberajúceho sa v Poľsku touto témou, etika podnikania je mentálnou záležitosťou, následkom prevládajúceho názoru, že podnikatelia by sa mali usilovať o úspech bez ohľadu na etické otázky, zatiaľ čo schopnosť obísť predpisy sa vníma ako pozitívny rys a potvrdenie šikovnosti a vynaliezavosti.<sup>53</sup>

## II. Inštitúcie "prázdnej škrupiny" a nadmerné politické zasahovanie do systému

### Česká republika: Konflikt záujmov a nedostatočná transparentnosť

Napriec väčšiny inštitúcií analyzovaných českou štúdiou národnej integrity sa vyskytuje rad zlých praktík. Prekážky, s ktorými sa občania stretávajú pri získavaní informácií týkajúcich sa prepojenia medzi politikmi alebo štátnymi úradníkmi a súkromnými spoločnosťami, ako aj dokumentov súvisiacich s dôležitými rozhodnutiami v oblasti verejných investícií, vážne obmedzujú vykonávanie verejného dohľadu. Prelomový rozsudok Najvyššieho správneho súdu, ktorý nedávno deklaroval, že platy štátnych úradníkov sú verejnou informáciou, ukázal všeobecnú nechotu verejného sektora pracovať transparentným spôsobom. Pozitívne zmeny, akým je vyššie uvedený rozsudok, ostávajú izolované, ponechajúc nevyriešené široké spektrum vážnych medzier v zákonoch.

Hlavnou slabinou systému národnej integrity Českej republiky sú rôznorodé smernice konfliktu záujmov. Chýbajúce časti majú vážne následky, pokiaľ ide o financovanie politických strán, efektívnosť verejných výdavkov a celkovú schopnosť štátnej správy

<sup>51</sup> *Enterprise Surveys. Poland country profile 2009*, The World Bank, p. 13: <http://www.enterprisesurveys.org/documents/EnterpriseSurveys/Reports/Poland-2009.pdf>; Aleksandra Kobylińska, Grzegorz Makowski, Marek Solon-Lipiński (ed.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce* (poľský národný systém integrity, Instytut spraw publicznych, Warszawa 2012).

<sup>52</sup> Aleksandra Kobylińska, Grzegorz Makowski, Marek Solon-Lipiński (ed.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce* (poľský národný systém integrity), Instytut spraw publicznych, Warszawa 2012.

<sup>53</sup> Gasparski W., Lewicka –Strzalecka A., Rok B., Bąk D., 'Portret polskiej etyki biznesu: fakty, oceny, propozycje'. In: *Ku obywatelskiej rzecznospolitej gospodarce*, eds. W.Gasparski, B. Rok, Wydawnictwo Poltex, Warsaw 2010, pp. 15-16.

starat' sa o verejný záujem. Lobing sa naďalej vôbec neusmerňuje a etickým kódexom pripisujú jeho aktéri malú dôležitosť.

Existujúca legislatíva, vrátane samostatného zákona o konflikte záujmov, stanovuje nezlučiteľnosť určitých úradov a prikazuje pomerne veľkej časti verejných činiteľov predkladať každoročné majetkové priznanie. Členovia parlamentu a senátori nemôžu súčasne zastávať funkciu v iných ústavných orgánoch (napr. súdy)<sup>54</sup> alebo byť zamestnaní v štátnej správe. Môžu však byť členmi vlády, zastávať volené funkcie v regionálnych alebo miestnych správnych orgánoch a sedieť vo výkonných alebo kontrolných výboroch štátom vlastnených spoločností. Štátni úradníci nemôžu byť členmi výkonných alebo kontrolných výborov súkromných spoločností a podnikať môžu len s výslovným súhlasom svojho zamestnávateľa. Obmedzenia týkajúce sa členov vlády sú kombináciou obmedzení pre členov parlamentu a štátnych úradníkov. Okrem toho sú členovia parlamentu, senátori, funkcionári volených výkonných orgánov na všetkých úrovniach správy, ako aj štátni úradníci zodpovední za finančné prostriedky nad určitý objem (250 000 CZK) povinní predkladať každoročné priznanie majetku, akejkolvek funkcie mimo zastávaného úradu, darov, príjmov a záväzkov.

Avšak obmedzenia a požiadavky uvedené vyššie predstavujú iba rámec komplexného systému pre regulovanie konfliktu záujmov. Aj keď nie je prípustné súčasne zastávať určité typy úradov, ich zoznam je neúplný a pre následné zastávanie niektorých z nich neexistujú žiadne obmedzenia. Dôsledkom je fenomén "otáčavých dverí", keď sa jednotlivci neprerušovane presúvajú, napríklad zo súkromnej spoločnosti na vplyvnú pozíciu vo verejnej správe a naopak.<sup>55</sup> Okrem toho, výkonné rady verejne vlastnených spoločností často slúžia ako úložisko pre bývalých politikov, poskytujúc im finančné odmeny dosahujúce milióny CZK ročne<sup>56</sup> a nepriamy vplyv prostredníctvom výberu dodávateľov.

Výkonné rady štátom vlastnených spoločností často slúžia ako úložisko pre bývalých politikov, poskytujúc im finančné odmeny dosahujúce milióny CZK ročne a nepriamy vplyv na výber dodávateľov.

Povinnosť predložiť každoročné majetkové priznania nezlepšujú situáciu z dvoch dôvodov. Po prvé, tieto priznania iba monitorujú zmeny v majetku, ale celkový súčet majetku nezaznamenávajú. Politici, u ktorých sa objaví neúmerné zvýšenie majetku, tak môžu tvrdiť, že príjem pochádza z predaja majetku nadobudnutého pred ich funkčným obdobím, čo je tvrdenie, ktoré nie je možné overiť. Po druhé, sankcie za nepredloženie priznania alebo poskytnutie nepravdivých informácií sú veľmi mierne. Novela zákona z roku 2008 učinila sankčné mechanizmy neverejnými a znížila tresty.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Napríklad nemôžu zastávať funkciu v Českej národnej banke, na Najvyššom kontrolnom úrade alebo v Rade pre rozhlasové a televízne vysielanie. Nemôžu tiež zastávať úrad prezidenta alebo ombudsmana.

<sup>55</sup> Napríklad Jiří Kittner (ODS), ktorý bol dlhoročným primátorom mesta Liberec, pracoval predtým ako ekonomický riaditeľ stavebnej firmy Syner, a bývalý hajtman Libereckého kraja Pavel Pavlík (ODS) nastúpil po skončení svojej funkcie do poradenskej firmy pracujúcej pre dcérsku spoločnosť firmy Syner. Obidve spoločnosti vyhrali počas funkčného obdobia týchto politikov rad regionálnych a komunálnych verejných zákaziek. Pozri <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=630548> [cit. 18. mája 2012].

<sup>56</sup> Napríklad šéf pražských sociálnych demokratov (ČSSD) Petr Hulínský jasným obchádzaním Zákona o konflikte záujmov zarobil na svojom členstve v štatutárnych orgánoch mestských firiem v priebehu obdobia 3 rokov 19 mil. CZK. Pozri [http://www.lidovky.cz/vynosna-opozice-sef-prazske-cssd-hulinsky-si-vydelal-19-milionu-pse-/ln\\_domov.asp?c=A101012\\_080644\\_ln\\_domov\\_pks](http://www.lidovky.cz/vynosna-opozice-sef-prazske-cssd-hulinsky-si-vydelal-19-milionu-pse-/ln_domov.asp?c=A101012_080644_ln_domov_pks) [cit. 18. mája 2012]. Pozri tiež dôvodovú správu k parlamentnej tlači č. 994; <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=994&CT1=0> [cit. 18. mája 2012].

<sup>57</sup> Porovnaj StřetZ, s. 23 a novela č. 216/2008 Sb. Je kuriózne, že zmena bola zavedená v čase, keď sa v prvom prípade takého charakteru chystal rozhodnúť Najvyšší správny súd, menovite v prípade senátora a podpredsedu vlády Čunka. Pozri rozsudok NSS 7 As 19/2008 z 19. decembra 2008.

Majetok prevedený na rodinných príslušníkov pred nástupom do funkcie je tiež mimo pôsobnosti tohto zákona.

Následky týchto nedostatkov ďalej zhoršujú tri faktory. Napriek existencii poslednej novely zákona o verejnom obstarávaní umožňuje existujúci právny rámec uzavretie kontraktov verejného obstarávania s firmami, ktoré majú anonymných vlastníkov. Nedávna analýza vykonaná nezávislou MVO ZIndex ukázala, že také firmy obsluhujú významnú časť verejných zákaziek.<sup>58</sup> Je pravdepodobné, že niektoré z týchto firiem sú skryto vlastnené politikmi alebo štátnymi úradníkmi.

Jedným slovom, sú početné spôsoby ktorými môžu politici a štátni úradníci zatajiť konflikt záujmov. Vzhľadom na slabé predpisy a ešte slabšie uplatňovanie kontroly nad financovaním politických strán nie je prekvapujúce vidieť podobný vzorec v rade prípadov korupcie, keď politická strana poskytuje jednotlivcovi prístup k verejným zdrojom, ktorý potom na oplátku použije funkciu k naplneniu straníckej pokladnice.<sup>59</sup>

Zatiaľ čo v poslednom desaťročí vidieť nejaké zlepšenia pokiaľ ide o transparentnosť verejných inštitúcií (najmä v polícii), existujú dôležité oblasti, v ktorých nedostatočná legislatíva v kombinácii s miernym uplatňovaním kontroly umožňuje privatizáciu verejnej funkcie a vedie k významným finančným stratám. Obzvlášť problematické sú oblasti financovania politických strán, fungovanie orgánov verejnej správy a, s výnimkou štátnych inštitúcií, štruktúry vlastníctva súkromných firiem.

Občania môžu požiadať o informácie týkajúce sa fungovania štátnych inštitúcií na základe Zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Jeho pôsobnosť má dosah na takmer všetky štátne inštitúcie: orgány štátnej správy, miestnu samosprávu, inštitúcie spravujúce štátne fondy, polícia, súdy, a taktiež štátom vlastnené spoločnosti. Niektoré inštitúcie (ombudsman, NKÚ) sa musia riadiť početnejšími nariadeniami pre zverejňovanie informácií. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám prikazuje inštitúciám súbor základných informácií zverejňovať na internete. Čo je dôležitejšie, ukladá im povinnosť poskytnúť na požiadanie takmer každú informáciu a už vyžiadané informácie sprístupniť verejnosti. Tieto ustanovenia sa rešpektujú iba čiastočne. Napríklad vyššie úroňové súdy idú v zverejňovaní dôležitých údajov nad rámec svojich najzákladnejších právnych povinností, ale zároveň ignorujú povinnosť zverejňovať informácie týkajúce sa ich súčasného a predchádzajúceho rozpočtu.<sup>60</sup>

Transparentnosť osobnej motivácie v rámci politických strán a štátnych inštitúcií je na individuálnej úrovni upravená Zákonom o konflikte záujmov, ktorý prikazuje veľkej časti verejných činiteľov vyžaduje každoročne predkladať priznanie o majetku, činnosti, daroch, príjmoch a záväzkoch. Ustanovenia zákona sa do značnej miery rešpektujú, ale dajú sa relatívne ľahko obísť. Okrem toho je vypovedacia hodnota priznaní obmedzená, keďže pokrývajú iba časť funkčného obdobia.

<sup>58</sup> Skuhrovec, J.: Seznam společností s listinnými akciemi na majitele, které vyhrály veřejné zakázky mezi lety 2007 - 2010. ZIndex, 2011. Dostupné na [http://www.zindex.cz/data/listinne\\_akcie\\_na\\_majitele-2007-2010.xls](http://www.zindex.cz/data/listinne_akcie_na_majitele-2007-2010.xls) [cit. 18. mája 2012]

<sup>59</sup> Pozri [http://zpravy.idnes.cz/sef-prazske-cssd-hulinsky-si-v-mestskych-firmach-vydela-19-milionu-1du-domaci.aspx?c=A101012\\_114524\\_domaci\\_bar](http://zpravy.idnes.cz/sef-prazske-cssd-hulinsky-si-v-mestskych-firmach-vydela-19-milionu-1du-domaci.aspx?c=A101012_114524_domaci_bar) [cit. 18. mája 2012]

<sup>60</sup> V marci 2011, keď stránky prezeral výskumník NIS Petr Jansa, neboli k dispozícii ďalšie rozpočty súdov alebo neboli aktualizované (boli tam rozpočty na roky 2005, 2007, atď).

V skutočnosti tí, ktorí chcú získať informácie týkajúce sa verejného sektora zistia, že niektoré údaje sa dajú získať pomerne ľahko, zatiaľ čo získanie ďalších informácií je sťažené administratívnymi obmedzeniami alebo zjavnými obštrukčnými postupmi. Zdá sa, že deliaca čiara korešponduje s hranicou, za ktorou sa občan zmení z pasívneho konzumenta verejných služieb na agenta dohľadu.

Okrem toho, ako početné prípady korupcie naznačujú, oblasti, v ktorých je ťažké získať informácie, viditeľne korelujú s tými miestami systému, kde je na korupciu najvyšší potenciál. Najmä sa jedná o informácie týkajúce sa finančného riadenia inštitúcií, odmeňovania ich zamestnancov, informácie o vykonávaní kontroly a uplatňovaní sankcií, alebo údaje, na ktorých sú založené dôležité rozhodnutia (ako je zadávanie verejných zákaziek).<sup>61</sup>

Napríklad MVO Děti Země sa 3 roky neúspešne snaží získať informácie, vrátane sporov o prístupe k informáciám, o zmluvách uzatvorených s advokátskymi kancelármi, ktoré poskytujú právne služby Ministerstvu dopravy a Riaditeľstvu ciest a diaľnic.<sup>62</sup> 15-dňová lehota na poskytnutie informácií sa takto môže pretiahnuť na niekoľko rokov.

Pokiaľ ide o odmeňovanie štátnych zamestnancov, nedávny verdikt Najvyššieho správneho súdu potvrdil, že ich platy predstavujú verejnú informáciu a spadajú mimo pôsobnosti Zákona o ochrane osobných údajov. Početné štátne inštitúcie však toto rozhodnutie súdu odmietajú rešpektovať.<sup>63</sup> Navyše, Úrad na ochranu osobných údajov vydal vyhlásenie, v ktorom odporúča orgánom ignorovať verdikt<sup>64</sup> a úradníci Ministerstva vnútra sa dokonca pokúsili použiť legislatívny dodatok na pozmenenie Zákona o slobodnom prístupe k informáciám aby boli vyňaté platy vysoko postavených verejných činiteľov.

Dôležitým aktérom v štátnom inštitucionálnom systéme je súkromný sektor, keďže prostredníctvom verejného obstarávania poskytuje štátu služby a produkty. Zákon o verejnom obstarávaní, napriek niektorým jeho zlepšeniam zavedeným nedávnymi novelami, stále umožňuje získať verejné zákazky spoločnostiam s anonymnými vlastníkmi a/alebo slabými štandardami transparentnosti. Výrazný úspech takýchto spoločností ako poskytovateľov služieb<sup>65</sup> naznačuje existenciu tajných prepojení štátnych úradníkov a politikov. Vzhľadom na zhovievavosť členov parlamentu, výborov, ako aj príslušných daňových úradov voči vykonaniu kontroly financovania strán<sup>66</sup> (usmerňovanie ktorých je aj tak elementárne) je tiež pravdepodobné, že niektoré z týchto ziskov slúžia na financovanie politických strán.

Vzhľadom na vyššie uvedené nedostatky môže byť veľmi ťažké získať informácie o tom, prečo určitá spoločnosť získala verejnú zákazku, kto sú skutoční vlastníci spoločnosti a či zisky neslúžia na nezákonné sponzorovanie politickej strany alebo

<sup>61</sup> Napríklad magistrát Prahy utajil niekoľko kľúčových dokumentov týkajúcich sa jeho kontroverzného projektu OpenCard, vrátane súťažných podkladov a analýzy týkajúcej sa jeho súladu s právnymi predpismi, čím bránil verejnemu dohľadu. Pozri <http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/archiv-souteze/2010/nominace-zavreno-ucast-obcanu-na-rozhodovani-2010-282.html#3> [cit. 18. mája 2012].

<sup>62</sup> Pozri <http://www.detizeme.cz/zprava.shtml?x=2288519> [cit. 18. mája 2012].

<sup>63</sup> Pozri <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=707086> [cit. 18. mája 2012].

<sup>64</sup> Pozri názor ÚOOÚ z 3. júna 2011, <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&loc=328> [cit. 18. mája 2012].

<sup>65</sup> Skuhrovec, J.: Seznam společností s listinnými akciemi na majitele, které vyhrály veřejné zakázky mezi lety 2007 - 2010. Zindex, 2011. Dostupné na [http://www.zindex.cz/data/listinne\\_akcie\\_na\\_majitele-2007-2010.xls](http://www.zindex.cz/data/listinne_akcie_na_majitele-2007-2010.xls) [cit. 18. mája 2012].

<sup>66</sup> Počas posledných 5 rokov nevykonali finančné úrady ani jedinú kontrolu účtovníctva parlamentnej strany.

konkrétneho kandidáta. Rovnako ťažké môže byť odhalenie klientelizmu vo vnútri verejnej správy, ktorá napomáha takýmto praktikám.

## Maďarsko: Nadmerné politické zasahovanie

Pozoruhodné prípady maďarských médií a súdnictva naznačujú, že ani demokratické inštitúcie, ani členstvo v EÚ nedokážu byť dokonalými zárukami pred závažnými spiatočnými krokmi vývoja dosiahnutého v postsocialistickej spoločnosti v slobodnej tlači a nezávislom súdnictve. Obidva prípady poskytujú dôležité ponaučenie o tom, ako môže v demokratickej krajine narušiť nezávislosť relatívne dobre fungujúcich inštitúcií politický vplyv. V týchto príkladoch maďarská vláda využila na posilnenie svojej politickej kontroly nad predtým nezávislejšími sférami spoločenského života svoju dvojtretinovú zákonodarnú moc.

Maďarská vláda využila svoju dvojtretinovú zákonodarnú moc na posilnenie svojej politickej kontroly nad predtým nezávislejšími sférami spoločenského života.

Médiá sú v Maďarsku štvrtým najslabším pilierom, a tiež zaostávajú za mediálnymi piliermi ostatných krajín V4. Hoci počas prvých 10 rokov tohto tisícročia bola služba spoločenských médií v Maďarsku považovaná za dobrý príklad pluralitného a živého mediálneho obsahu, súčasná správa o slobode tlače Freedom of Press 2012 znížila status tlače zo "slobodný" na "čiastočne slobodný". Freedom House komentoval túto zmenu v dobre zavedenej demokracii ako znepokojujúci vývoj.<sup>67</sup> Správa prehlasuje, že hlavnými dôvodmi tohto poklesu boli nová mediálna legislatíva schválená vládnuou koalíciou, novovzniknutá a kontroverzná Národná agentúra pre ochranu údajov, politicky motivované licenčné konanie vedúce k strate frekvencií Klubradia, obľúbenej rozhlasovej stanice populárnej kvôli svojim protivládnym politickým komentárom, zvýšený počet hlásení o cenzúre a autocenzúre hlavne na verejnoprávnych staniciach a zhoršujúce sa ekonomické podmienky pre nezávislé podnikanie v oblasti médií.<sup>68</sup>

Vládne snahy Fidesz-KDNP posilniť kontrolu nad médiami vyvolalo silné domáce i medzinárodné kritiky. V januári 2011 vláda s použitím svojej dvojtretinovej väčšiny schválila legislatívu, ktorá zaradila vysielanie, tlač a online médiá pod prísny dohľad jediného úradu, Národného úrad pre médiá a telekomunikácie (NMHH), ktorého členovia boli nominovaní výhradne vládou.

Nový zákon o mediálnej službe a hromadných oznamovacích prostriedkoch (Zákon CLXXXV z roku 2010) ) požadoval registráciu tlačových a on-line médií vládou, a tiež donútil novinárov odhaľovať totožnosť svojich informátorov ohľadom národnej bezpečnosti alebo bezpečnosti verejnosti, lenže rámec pojmu "problematika národnej bezpečnosti alebo bezpečnosti verejnosti" jasne nevymedzil. Nová právna úprava taktiež poskytuje možnosť ukladať novinárom a vydavateľom prekvapivo vysoké pokuty za nedodržanie. Tieto pokuty môžu byť dokonca tak vysoké, že môžu spôsobiť skrachovanie menších alebo strední poskytovateľov.

<sup>67</sup> <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2012> [cit. 2. mája 2012]

<sup>68</sup> <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Hungary%20draft.pdf> [cit. 20. júna 2012].

19. decembra 2011 maďarský Ústavný súd niektoré časti novej mediálnej legislatívy anuloval, napríklad oslabil sankčnú právomoc NMHH a vypustil ustanovenie obmedzujúce dôvernosť spravodajských zdrojov novinárov.

Napriek pozitívnym rozhodnutiam Ústavného súdu je politický vplyv nad maďarskými médiami stále evidentný a znepokojujúci. Od roku 2011 pôsobí vládou financovaná maďarská národná tlačová agentúra (MTI) ako oficiálny zdroj obsahu spravodajstva všetkých verejných médií. Všetky spravodajské programy vysielané verejnoprávnymi televíznymi a rozhlasovými stanicami používajú správy a fotografie vydané a upravené MTI. Avšak objektivita správ MTI je viac než pochybná. Všetky posledné analýzy potvrdili, že vládna koalícia je vo verejnoprávných médiách nadmerne zastúpená.<sup>69 70 71</sup>

72

Prípád webovej stránky átlátszó.hu ("transparentný") spustenej investigatívnymi novinármi v júli 2011 je ďalším príkladom toho, ako sa authority ovplyvnené politickými záujmami pokúšajú obmedzovať slobodu tlače. Zámerom webovej stránky bolo presadzovanie transparentnosti vo vláde. Po niekoľkých týždňoch prevádzky bol po zverejnení dokumentov o podozrivých prípadoch vypočúvaný policajným oddelením organizovaného zločinu šéfredaktor tejto webovej stránky. Keďže redaktor odmietol prezradiť svoj zdroj, polícia sa mu vyhrážala obvinením z krivej prisahy. Polícia vstúpila aj do jeho domu a zadržala ako dôkaz pevný disk.<sup>73</sup>

V Maďarsku zohrávajú médiá veľmi dôležitú úlohu v boji proti korupcii. Investigatívni novinári odhalili v posledných rokoch niekoľko exponovaných korupčných prípadov, akými sú prípad Györgyho Hunvalda, bývalého poslanca za MSZP a socialistického starostu Okresu VII, a prípad Miklósa Hágyho, bývalého socialistického zástupcu primátora Budapešti. Takzvaný projekt Balatonring v Sávoly je tiež dobrým príkladom toho, ako by korupčné projekty v Maďarsku mohli zastaviť tlač, keď sa to nepodarilo znaleckým administratívnym kontrolám. Takže terajšie snahy vlády oslabiť nezávislosť médií sú obzvlášť alarmujúce.

Počas politického prechodu mali súdna nezávislosť a súdna organizácia na depolitizáciu symbolický význam ako jedna z najdôležitejších hodnôt právneho štátu v Maďarsku. Súdna reforma v roku 1997 zaistila súdnemu systému silnú organizačnú autonómiu, ďalšie posilnenie rozdelenia právomocí, avšak ponechajúc súdnu správu relatívne neefektívnou a netransparentnou.<sup>74</sup> Nebolo pochýb o tom, že maďarský právny systém potrebuje opravu. Kritici však hovoria, že nová ústava zavedená v roku 2011 vládou Fidesz-KDNP, ktorá zmenila ústavné nariadenia o súdnictve, predstavuje závažné spätočné kroky čo sa týka súdnej nezávislosti a depolitizácie.

Súčasnú zmeny v súdnom systéme silne kritizovala Benátska komisia a Rada Európy. Podľa tejto komisie neexistuje žiadny iný členský štát EÚ, ktorý by mal súdny systém tak

<sup>69</sup> [http://index.hu/kultur/media/2010/12/10/ketharmados\\_fidesz-uralom\\_az\\_mtv-ben](http://index.hu/kultur/media/2010/12/10/ketharmados_fidesz-uralom_az_mtv-ben) [cit. 20. júna 2012].

<sup>70</sup> <http://www.republikon.hu/news.php?id=141> [cit. 20. júna 2012].

<sup>71</sup> [http://www.policysolutions.hu/hireink-olvas/egveduralkodo\\_a\\_fidesz\\_a\\_hiradokban](http://www.policysolutions.hu/hireink-olvas/egveduralkodo_a_fidesz_a_hiradokban) [cit. 20. júna 2012].

<sup>72</sup> <http://nezopontintezet.hu/mufajok/mediamonitor/> [cit. 20. júna 2012].

<sup>73</sup> <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Hungary%20draft.pdf> [cit. 20. júna 2012].

<sup>74</sup> Fleck, Zoltán, *Judicial independence in Hungary* In A. Seibert-Fohr (ed.), *Judicial Independence in Transition* (pp. 793-834): Berlin, Springer, 2011



centralizovaný ako je maďarský.<sup>75</sup> <sup>76</sup> Zákon o súdnictve vytvoril Národný súdny úrad (NJO) a Tünde Handó, bývalá podpredsedníčka Národnej asociácie sudcov, priateľka premiéra Viktora Orbána a jeho rodiny a manželka prominentného poslanca Európskeho parlamentu za Fidesz, bola vymenovaná za šéfkou tohto nového úradu na deväť rokov. Zákon dáva do rúk najvyššieho lídra NJO neobvykle veľkú moc.<sup>77</sup>

Vláda prudko znížila vek odchodu do dôchodku pre sudcov zo 70 na 62 rokov, čím donútila viac ako 200 sudcov na odchod do predčasného dôchodku. Šéf NJO má výhradnú právomoc presunúť ktoréhokoľvek úradujúceho sudcu na iný súd a osobne si vybrať sudcov na obsadenie akékoľvek súdneho voľného miesta na civilných a aj vojenských súdoch, ako aj náhrady za tých, ktorí práve boli donútení odísť do dôchodku. Šéf NJO má tiež voľnosť na urýchlenie prípadov sociálnej závažnosti alebo odobratie prípadov z budapeštianskych súdov a ich presun kdekoľvek inde v krajine podľa ich želania. Avšak pojem sociálna závažnosť zákon jednoznačne nedefinuje. Jeden z deviatich prípadov, ktoré boli na základe tohto nového nariadenia práve presunuté z Budapešti do menších miest, bol najexponovanejší korupčný prípad za posledných niekoľko rokov týkajúci sa opozičnej socialistickej strany. Hlavným obvineným v tomto prípade bol bývalý budapeštiansky zástupca primátora Miklós Hagyó, obvinený za spreneveru stoviek miliónov HUF. Transparency International Maďarsko komentovala praktizovanie presunov jednotlivých prípadov šéfom NJO ako negatívny precedens, ktorý môže narušiť nezávislosť súdu, zvýšiť korupčné riziká a podstatne znížiť objektivitu súdneho systému.<sup>78</sup>

Rada Európy vyvíja na Maďarsko tlak, aby vykonalo zmeny na ochranu nezávislosti súdnictva a spravodajských médií. Hoci maďarská vláda navrhla niektoré zmeny v čase písania tohto textu, čaká sa adaptácia týchto zmien a nie je jasné, do akej miery maďarská vláda túto novú kontroverznú legislatívu zmení.<sup>79</sup>

## **Poľsko: Správa vs. podnikanie a prístup k verejným informáciám**

V Poľsku je niekoľko prípadov, v ktorých boli súkromné podniky zámerne zničené administratívnymi rozhodnutiami. Najznámejší príklad je príbeh Romana Klusku. Bol zakladateľom a majiteľom počítačovej firmy Optimus. V roku 2000 rezignoval a svoje podiely v spoločnosti predal. Uviedol, že dôvodypre jeho rozhodnutie súviselís atmosférou zastrašovania, korupciou a nemožnosťou vykonávania férového podnikania v Poľsku. V roku 2002 bol obvinený zo sprenevery 30 mil. PLN na DPH firmou Optimus a okázale zatknutý. Jeho majetok bol zabavený ako finančné zabezpečenie. Deň po Kluskovom zatknutí sa miestne vojenské veliteľstvo pokúsilo o zabavenie jeho terénnych vozidiel. V novembri 2003 Najvyšší správny súd anuloval všetky rozhodnutia daňových orgánov. V neskorších rozhovoroch Kluska argumentoval, že ľudia, ktorí tvrdili, že sú zástupcovia skupiny so silným vplyvom vo verejnej správe, mu predtým a aj potom, ako bol zatknutý, ponúkali odobratie jeho podielu na ziskoch výmenou za beztrestnosť. Ďalší neslávny prípad nejednoznačných nariadení, ktoré viedli k bankrotu

<sup>75</sup> [http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Opinion\\_ef.asp?L=E&OID=663](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=663) [cit. 20. júna 2012].

<sup>76</sup> <http://www.economist.com/node/21551100> [cit. 20. júna 2012].

<sup>77</sup> <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/01/latest-budapest> [cit. 20. júna 2012].

<sup>78</sup> [http://www.transparency.hu/lqazsagszolgalatas\\_kezi\\_vezerlesen](http://www.transparency.hu/lqazsagszolgalatas_kezi_vezerlesen) [cit. 20. júna 2012].

<sup>79</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/06393/06393.pdf> [cit. 20. júna 2012].

spoločnosti, je prípad ďalšej počítačovej firmy – JTT. Tiež bola obvinená z podvodov s DPH. Po niekoľkých rokoch boli aj tieto obvinenia anulované, ale na záchranu firmy bolo už príliš neskoro .

Tieto prípady ukazujú, že súčasná nejednoznačná legislatíva sa môže byť priamo použitá na vynútenie úplatkov od podnikov alebo na prinútenie správania sa určitým spôsobom, napríklad sponzorovať určité organizácie alebo strany, alebo ktorým sa nepodporujú iniciatívy nechcené skupinami so schopnosťou vyvíjania tlaku na podnikanie.

V Poľsku možno existujúce nejednoznačné právo priamo použiť na vymáhanie úplatkov od podnikov alebo na prinútenie správať sa určitým spôsobom, napríklad obdarovať niektoré organizácie alebo strany.

Ďalšou problematickou záležitosťou v poľskom systéme integrity je úloha verejného obstarávania.

Jedným z hlavných problémov pri znižovaní rizika korupcie pomocou zabezpečenia integrity verejného obstarávania je nedostatočný mechanizmus na trestanie nepoctivých prevádzkovateľov. Porušenie zákona v priebehu plnenia zmluvy s verejnou inštitúciou je veľmi zriedka prekážkou zamedzujúcou takémuto prevádzkovateľovi vyhrať ďalší kontrakt. Najvyšší kontrolný úrad v jednej zo svojich správ o korupcii uvádza príklad realizácie Národného programu pre boj s rakovinou. Audit uskutočnený v rokoch 2006-2008 ukázal, že prácu na príprave programu urobili tí istí ľudia, ktorí neskôr rozhodovali o nákupe zariadenia používaného na realizáciu programu. Také praktiky sú dôsledkom posilnenia súkromných kontaktov za účelom vytvoriť sieť ľudí, ktorí navzájom spolupracujú v rôznych dohodách, rôznom čase, na rôznych projektoch. Ľudia, ktorí také siete vytvárajú, sú oceňovaní ako skúsení experti a ich služby sú vyhľadávané pre ďalšie projekty.<sup>80</sup>

Dôležitým mechanizmom pre zaistenie občianskeho dohľadu nad vládou je dobre fungujúci zákon o prístupe k verejným informáciám. Bez neho mimovládne organizácie nemôžu účinne plniť svoju monitorovaciu úlohu. V Poľsku prístup k verejným informáciám existuje, hoci sú známe prípady, keď verejné orgány odmietli poskytnúť údaje alebo zdržovali postupy týkajúce sa zdieľania dát. Príkladom je odmietnutie poskytnutia informácie o vyhlásení vlády k projektu Donalda Tuska na vytvorenie "protikorupčného štítu". Žiadosť o informácie predložila významná poľská monitorovacia organizácia – Asociácia lídrov miestnych občianskych skupín spoločne s ďalšími organizáciami ako súčasť protikorupčnej koalície mimovládnych organizácií.

Ťažkosti, ktoré zažili známe organizácie, keď sa potýkali s ústredným byrokratickým aparátom, dávajú dôvod domnievať sa, že pre bežného občana, ktorý si často neuvedomuje svoje práva, môže byť prístup k verejným informáciám takmer nemožný.

Nedostatok prístupu k verejným informáciám bol tiež závažným problémom najnovšieho "solného škandálu". Vážne pochybnosti o potravinovej bezpečnosti v Poľsku nastali po tom, ako súkromní televízni vyšetrovatelia odhalili, že významní veľkoobchodníci

<sup>80</sup> Aleksandra Kobylińska, Grzegorz Makowski, Marek Solon-Lipiński (ed.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce* (poľský národný systém integrity), Instytut spraw publicznych, Warszawa 2012.

predávali priemyselnú soľ (vedľajší produkt výroby chloridu vápenatého obsahujúci nebezpečné karcinogény) ako jedlú soľ. Priemyselná soľ sa pridávala do rôznych potravín (t.j. pekárenských výrobkov) a používala sa prevažne v potravinárskom priemysle. Na základe prvých zistení najmenej tri spoločnosti predávali priemyselnú soľ desať rokov, v množstve 1000 ton mesačne. Zvyčajne sa taká soľ používa iba na rozmrazovanie ciest a jej konzumácia môže znamenať vážne zdravotné riziko. Z trhu bolo stiahnutých okolo 227 000 ton výrobkov, ktoré obsahovali priemyselnú soľ. Napriek prebiehajúcejmu vyšetrovaniu a niekoľkým zatknutiam vláda a Úrad štátneho zastupiteľstva odmietli odhaliť mená firiem, ktoré používajú priemyselnú soľ. Dôsledkom toho je, že zákazníci nemôžu o nákupe výrobkov neobsahujúcich priemyselnú soľ robiť znalosťami podložené rozhodnutia.<sup>81</sup>

Podobný nedostatok pri realizácii práva na prístup k verejným informáciám sa prejavil ešte v ďalšom alarmujúcom prípade. Ako odhalil jeden z poľských týždenníkov<sup>82</sup>, kancelária premiéra odmietla poskytnúť záznamy rozhovorov medzi premiérom Donaldom Tuskom a Vladimírom Putinom v rokoch 2009 až 2011. Ako dôvod tohto odmietnutia bol citovaný Zákon o ochrane utajovaných skutočností, hoci časť záznamov utajeniu nepodliehala. Také informácie (t.j. stenografické záznamy) by mohli byť užitočné pri hodnotení zapojenia ako poľskej, tak i ruskej strany do objasnenia havárie prezidentského lietadla neďaleko Smolenska, v Rusku v roku 2010, o ktorej sa rozhorčene diskutuje.

Je veľa ďalších príkladov problémov týkajúcich sa prístupu k verejným informáciám. Navyše, Zákon o prístupe k verejným informáciám poľský parlament minulý rok zmenil. Pozmeňovací návrh predložený jedným zo senátorov vládnucej strany, ustanovuje, že právo na verejné informácie môže byť obmedzené z dôvodu "ochrany dôležitých ekonomických záujmov štátu" v dvoch prípadoch: (prvý) ak by to ohrozovalo pozíciu Poľska počas vyjednávania medzinárodných dohôd alebo dohôd EÚ a (druhý) v prípade ochrany štátnych finančných záujmov v priebehu konania pred súdmi alebo tribunálmi. Táto novela vyvolala značnú polemiku o jej súlade s ústavou. V apríli 2012 nakoniec Ústavný súd túto novelu uznal za protiústavnú.

## **Slovensko: Rozdiely medzi právnymi predpismi a praxou**

Jednou z najvýraznejších charakteristík slovenského NIS je rozdiel v bodovom skóre medzi právnymi rámcami a ich implementáciou. Táto tendencia je obzvlášť pozorovateľná v pilieroch, ktoré majú ústavné právomoci: t.j. parlament, súdnictvo, a do istej miery vláda a politické strany. V slovenskom systéme integrity spravovania sa za najhoršiu prax považuje problémová implementácia. V ďalších odstavcoch sú uvedené jednotlivé príklady tejto praxe a jej rôzne prejavy v národnom systéme. Tieto prejavy sa pohybujú od tendencie k právnemu formalizmu, v ktorom sa nariadenia implementujú prísne, bez väčšieho zváženia pôvodného zámeru legislatívy a širších aspektov (spoločenských alebo etických), cez „priateľskú zaujatosť“ (angl. peer bias), pri ktorej aktéri kontrolujú sami seba, čo oslabuje akékoľvek zábery na objektivitu

<sup>81</sup> <http://ireport.cnn.com/docs/DOC-756056>; <http://wiadomosci.onet.pl/raporty/afera-solna/raport-specjalny.html>

<sup>82</sup> Uważam Rze, 07.05.2012

kontrolu stanovenú právnymi predpismi, k obmedzenej výkonnosti správy inštitúcií zriadených na kontrolovanie a sankcionovanie nezákonného konania.

Príklad právneho formalizmu môžeme nájsť v administrácii majetkových priznaní vysokých verejných funkcionárov. V prípade stálych sudcov neboli majetkové priznania verejne dostupné do roku 2011, až dovtedy ich súdna administratíva nepodrobila žiadnej kontrole. Sudcovia si splnili svoju zákonnú povinnosť predložením priznania, súdni správcovia - formálnym potvrdením podania priznania. Hoci novela zákona o sudcoch z roku 2010, ktorá presadila zverejňovanie sudcovských majetkových priznaní na webových stránkach súdov od roku 2011, otvára možnosť pre verejnú kontrolu, ešte sa len ukáže, ako tento systém funguje v praxi. Táto situácia v súdnictve je porovnateľná s neefektívnou kontrolou v prípade poslancov a členov vlády.

Jednou z najvýraznejších charakteristík slovenského NIS je rozdiel v bodovom skóre medzi právnymi rámcami a ich implementáciou. Táto tendencia je obzvlášť pozorovateľná v inštitúciách, ktoré disponujú ústavnými právomocami.

„Priateľská zaujatosť“ sa prejavila vo fungovaní parlamentného výboru, ktorý sa zaoberá konfliktom záujmov. Členovia parlamentu sú do 30 dní od nastúpenia do funkcie, a následne každý rok za uplynulý kalendárny rok, povinní nahlásiť parlamentnému výboru pre nezlučiteľnosť funkcií (ďalej len výbor) konflikt záujmov a ďalšie informácie, vrátane majetkového priznania. Tento výbor je na základe pomerného systému zostavený z koalíčných a opozičných poslancov. Ak existuje usvedčujúci materiál proti poslancovi, výbor je povinný začať konanie, zhromaždiť ďalšie dôkazy a rozhodnúť do šesťdesiatich dní. Avšak médiá a mimovládne organizácie implementáciu tohto ústavného zákona opakovane spochybňujú. Dlhodobou praktikou tohto výboru je, že o majetku poslancov nevyžaduje presne stanovené informácie. Takže postačuje, ak poslanci uvedú, že vlastnia nehnuteľnosť, ale nie sú povinní uviesť jej hodnotu.<sup>83</sup> To vedie k absurdným situáciám, napr. v roku 2009 Transparency International Slovensko podala na tento výbor podnet, v ktorom ho požiadala o prešetrenie prípadu poslanca Jána Slotu, ktorý, podľa mediálnych správ, používal na lety do Chorvátska súkromné lietadlo a v inom prípade pilotoval súkromnú stíhačku. V obidvoch prípadoch výbor nebol uznášaniaschopný a akceptoval "písomné vysvetlenie"<sup>84</sup> poslanca, napriek všetkým známym faktom poukazujúcim na porušenie ústavného zákona, ktorý explicitne zakazuje poslancom prijímať dary a bezplatné služby.

<sup>83</sup> Napr. v r. 2009 médiá opakovane odfotili lídra mladšieho koalíčného partnera, SNS, Jána Slotu, ako letí malým súkromným lietadlom a riadi luxusný Mercedes-Benz SLR McLaren 722 Edition, ktorý stojí viac ako pol milióna EUR (asi 678 900 USD). Vo svojom majetkovom priznaní uviedol ročný príjem vo výške 726 000 Sk (asi 24 000 EUR / 32 587 USD) zo svojich aktivít ako verejného činiteľa a ďalších 128 250 Sk (4 200 EUR / 5 702 USD) ako ostatné príjmy. Jeho majetok zahŕňa nešpecifikovaný byt, záhradu so záhradnou chatkou, dva automobily, motorku, lietadlo Diamond DA 42 a úspory. Pozri: [www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=SlotaJan](http://www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=SlotaJan) [cit. 17.11.2011]. V tomto zozname sú v porovnaní s minulým rokom nové lietadlo a jeden z automobilov. Podľa Jany Benkovej, hovorkyne SNS, auto je Lada Niva, ktoré Slota kúpil za asi 8 000 EUR (10 862 USD). Podľa správy v denníku Hospodárske noviny hovorkyňa nešpecifikovala kúpnu cenu lietadla, o ktorom povedala, že ho Slota kúpil poškodené. Dostupné na: [http://hnonline.sk/43-67823910-1-37630430-k02000\\_d-94](http://hnonline.sk/43-67823910-1-37630430-k02000_d-94), [cit. 17.11.2011].

<sup>84</sup> The Slovak Spectator, [http://spectator.sme.sk/articles/view/36206/2/slot\\_a\\_flies\\_into\\_problems.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/36206/2/slot_a_flies_into_problems.html), 17 August 2009, [cit. 17.11. 2011].

Rozdiel medzi právnymi predpismi a praxou sa najviac prejavuje v oblasti financovania politických strán. Dajú sa tu nájsť všetky tri prejavy: formalizmus, priateľská zaujatosť i nedostatočná výkonnosť spravovania. Hodnotiaca správa OSCE/ODIHR 2010 uvádza, že súčasný finančný dohľad nad politickými stranami na Slovensku "zahŕňa prvky, ktoré by potenciálne mohli vytvoriť základ účinného kontrolného systému". Avšak správa dodala, že "účinnosť týchto prvkov je narušená nedostatočne podrobnými právnymi predpismi a, čo je najviac zarážajúce, nedostatočným vymáhaním" (OSCE/ODIHR, s. 10)<sup>85</sup>. Obe dozerajúce inštitúcie (parlamentný výbor a Ministerstvo financií) vykonávajú svoje právomoci formálnym spôsobom. Parlamentná komisia nemá plný prístup k účtovníctvu strán a spolieha sa iba na zjednodušenú verziu predloženú politickou stranou a schválenú audítorom. Na preskúmanie, či je účtovná uzávierka správna, nemá výbor žiadnych ďalších zamestnancov.

Rovnaký formálny prístup je príznačný pre Ministerstvo financií a jeho dohľad nad správami o kampaniach. Neexistuje žiadny špecializovaný personál, ktorý sa zaoberá správami, a Ministerstvo iba kontroluje, či sú v nich uvedené informácie, ktoré má správa obsahovať. Médiá a mimovládne organizácie opakovane poukazujú na tieto dlhodobé implementačné problémy. Napríklad Aliancia Fair-Play, ktorá sa zaoberá politickým monitoringom, podala za posledných desať rokov na políciu, parlamentný výbor a Ministerstvo financií, niekoľko podnetov, ktoré sa týkali údajného porušenia právnych predpisov v straníckych finančných správach. Žiadny z týchto podnetov nebol náležite preskúmaný, ani sa nedostal na súd. Vo väčšine prominentných prípadov, ktoré boli zamerané na údajné nelegálne financovanie dvoch hlavných strán, Slovenskej demokratickej a kresťanskej únie (SDKÚ) a strany SMER, boli vyšetrovania pozastavené kvôli "nedostatku dôkazov". V roku 2004 podala Aliancia na políciu sťažnosť vo veci darcov vládnucej strany SDKÚ. Aliancia na základe svojho šetrenia uviedla, že niekoľko ľudí zapísaných ako darcovia SDKÚ nikdy tejto strane peniaze nedali. V prípade z r. 2010, ktorý sa tiež týka SDKÚ, bola táto strana vtedy vládnucou stranou Smer obvinená z prania špinavých peňazí, zakladania fiktívnych firiem a bankových účtov v daňových rajoch. V tom istom roku denník SME zverejnil zvukovú nahrávku, v ktorej hlas podobný hlasu p. Fica, predsedu Smeru, hovorí o zabezpečení financovania strany tichými sponzormi obídením jeho oficiálnych účtov. Prokurátori obidva prípady prerušili.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Rovnaké závery uvádza GRECO v správe zhody o Slovensku 2010, ktorá sa zamerala na transparentnosť financovania politických strán. Správa dospela k záveru, že súčasná úroveň zhody je "globálne nevyhovujúca" a že sa v žiadnom z predchádzajúcich odporúčaní nedosiahol rozpoznateľný pokrok. Pozri: Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic, Adopted by GRECO at its 46th Plenary Meeting, March 2010. pp. 12-13

<sup>86</sup> Prehľad obidvoch prípadov pozri: Slovak Spectator, Parties not charged, but doubts linger, 17 January 2011. Dostupné na: [http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties\\_not\\_charged\\_but\\_doubts\\_linger.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties_not_charged_but_doubts_linger.html) [cit. 19. mája 2011]

## 5. Kľúčové silné stránky systému integrity

Táto kapitola skúma kľúčové silné stránky systému integrity krajín V4 posúdením najsilnejších pilierov a najlepších postupov v regióne krajín V4. V prvej časti tejto kapitoly sú analyzované najsilnejšie piliere vybrané výskumníkmi v každej krajine a zdá sa, že došlo k zhode, že verejný ochranca práv (ombudsman) a Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) patria vo všetkých štyroch krajinách medzi najsilnejšie inštitúcie. Druhá časť tejto kapitoly sa zameriava na najlepšie postupy, ktoré významne prispievajú k dobre fungujúcemu inštitucionálnemu systému v krajine. Tieto postupy sa môžu týkať jednej alebo viacerých inštitúcií.

Ako sme zistili v predchádzajúcej kapitole o nedostatkoch systému, dobre vytvorené formálne rámce nemusia v regióne V4 nutne chrániť pred nedostatkami, nesprávnym konaním alebo nedovolenými postupmi. Príklady z kapitoly o kľúčových silných stránkach tiež naznačujú, že adekvátny formálny rámec vždy nestačí. V komplexnom vzorci dobre fungujúceho systému integrity sú kľúčovými premennými individuálne faktory. Hlavným ponaučením je, že úspech alebo neúspech inštitúcie môže závisieť na osobných kvalitách, akými sú vodcovstvo, poctivosť alebo odvaha.

Adekvátny formálny rámec nie je vždy dostačujúci. Kľúčovými premennými v komplexnom vzorci dobre fungujúceho systému integrity sú individuálne faktory.

### Najsilnejšie piliere v regióne V4

Česká r.	Súdnictvo	Najvyšší kontrolný úrad		
Maďarsko	Ombudsman	Najvyšší kontrolný úrad		
Poľsko	Ombudsman	Najvyšší kontrolný úrad		
Slovensko	Ombudsman	Najvyšší kontrolný úrad	Médiá	Občianska spoločnosť

Vo všetkých krajinách V4 je ombudsman klasifikovaný ako jeden z najsilnejších pilierov, aj keď sa tento pilier tiež považuje za inštitúciu s typicky menej priamym dopadom korupčných rizík než ostatné piliere. Avšak ako naznačuje slovenský prípad, bez zmeny právneho rámca a organizačnej štruktúry úradu ombudsmana, nový jedinec, ktorý nedávno zložil sľub, zvýšil pravdepodobnosť účinnejšej protikorupčnej agendy. Maďarsko poskytuje ďalší príklad dôležitosti individuálneho faktora. Nová ústava tu významne zmenila organizačnú štruktúru inštitúcie ombudsmana, ktorá sa stala centralizovanejšou a menej nezávislou. Aj napriek týmto jasným nevýhodám, nový líder tejto inštitúcie nedávno čelil vláde a na Ústavnom súde inicioval preskúmanie dôležitých prípadov, akým je nový kontroverzný mediálny zákon. V Poľsku tiež významne determinujú imidž ombudsmana osobné charakteristiky jednotlivca, ktorý zastáva tento úrad. Skóre NIS tiež naznačuje, že v oblasti V4 je ombudsman jedinou inštitúciou, v ktorej je prax významne silnejšia ako jej základný legislatívny rámec (príloha).

V Českej republike sú tiež príklady, ktoré ilustrujú, že inak postačujúci formálny rámec nemôže vždy jednotlivcom poskytnúť dostatočnú ochranu pokiaľ ide o kariéru a odmeňovanie. Otvorené poukázanie na korupčné praktiky si v týchto prípadoch vyžaduje veľa odvahy.

Najvyššie kontrolné úrady patria v oblasti V4 tiež medzi najsilnejšie piliere. Príklady najvyšších kontrolných úradov z Českej republiky a Maďarska naznačujú, že na kvalite pracovnej sily naozaj záleží. K najvyšším priečkam rebríčka systému integrity v Českej republike významne prispieva prísny proces výberu zamestnancov a v Maďarsku interné zamestnanecké školenia dosahujúce vysoký štandard. NKÚ je tiež veľmi dôležitou inštitúciou v boji proti korupcii kvôli vynikajúcemu know-how a praktickým aj akademickým vedomostiam o korupčných praktikách, ale iba ak pretrváva neporušená integrita jeho vedúcich predstaviteľov. Explicitné politické pozadie vedúceho NKÚ v Maďarsku vyvolalo otázky o nezávislosti a dôveryhodnosti tejto inštitúcie. Avšak silnejúca kontrola a sankčná sila NKÚ by mali ďalej zlepšovať účinnosť tejto inštitúcie a všetkých krajín V4.

Najvyššie kontrolné úrady patria medzi najsilnejšie inštitúcie v oblasti V4.

Potvrdilo sa, že v boji proti korupcii sú v regióne dôležité inštitúcie z prostredia mimo štátnych úradov, najmä médiá a občianska spoločnosť. Zdá sa, že pre záujmové skupiny, ktoré sú schopné ovplyvniť a manipulovať štátne inštitúcie, je oveľa ťažšie kontrolovať externých aktérov, ako médiá a občianska spoločnosť. Investigatívni novinári, webové stránky a blogy odhalli vo všetkých krajinách nezákonné praktiky, ktoré po takom zverejnení už korupčné kliky nemôžu ukryť. Vo všetkých krajinách V4 môžeme v boji proti korupcii tiež nájsť dobré príklady plodnej spolupráce medzi médiami a mimovládnyimi organizáciami a ďalšími organizáciami občianskej spoločnosti. V Poľsku zohráva mimoriadne dôležitú úlohu v protikorupčných aktivitách monitorovacie hnutie „watchdog“ vedené mimovládnyimi organizáciami a neziskovými nadáciami.

Pre záujmové skupiny, ktoré sú schopné ovplyvniť a manipulovať štátne inštitúcie, je oveľa ťažšie kontrolovať externých aktérov, akými sú médiá a občianska spoločnosť.

A transparentnosť vo všeobecných záležitostiach. Úspešný príbeh zákona o slobodnom prístupe k informáciám na Slovensku odporúča všetky spôsoby zverejnenia vládnych údajov, čo môže mať rozhodujúcu úlohu v znižovaní rizík korupcie. Zásadný význam tu má tiež technológia. Na Slovensku, ale aj v iných krajinách V4, fungujú veľmi dobre nové inovácie ako napríklad e-obstarávanie, webové stránky a aplikácie podporujúce jednoduché vyhľadávanie v údajoch verejného obstarávania a ďalších veľkých databázových súboroch, techniky dolovania dát, on-line platformy na diskutovanie a komentovanie návrhov legislatívnych a politických rozhodnutí.

Ako naznačila predchádzajúca kapitola o nedostatkoch systému, jedným možným dôvodom negatívneho výkonu inštitúcií bol priveľký politický vplyv. Posúdením toho istého javu z kladnej stránky vidíme, že zásadnú úlohu v prípadoch najlepších



postupov, ako v príkladoch Ústavného súdu v Českej republike alebo volebného systému v Maďarsku, zohrala inštitucionálna nezávislosť. Skúsenosti a know-how z najvyšších kontrolných úradov vo všetkých krajinách V4 tiež zohrávajú kľúčovú úlohu pre umiestnenie na najvyšších priečkach rebríčka inštitúcií v systéme integrity.

## I. Záležitosti osobných kvalít

### Česká republika: Najvyšší kontrolný úrad

Táto sekcia sa zameriava na dve zo štyroch najsilnejších inštitúcií uvedených v českej štúdii národnej integrity. Dôvodom na zameranie sa na Najvyšší kontrolný úrad (76 bodov) a súdy (65) namiesto ombudsmana (90 bodov) a riadiaceho volebného orgánu (65), bol väčší potenciál vybraných inštitúcií v boji proti korupcii.

Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) získal druhé najvyššie hodnotenie zo všetkých pilierov NIS. Jeho nezávislosť je zakotvená v ústave a jeho prevádzkové náklady sú hrazené zo samostatnej kapitoly štátneho rozpočtu. Má dostatočné právomoci, finančné a ľudské zdroje na plnenie svojich povinností. Avšak nemá právo kontrolovať miestne samosprávne orgány,<sup>87</sup> politické strany, spravodajské služby, ani štátom riadené spoločnosti.

NKÚ venuje veľkú pozornosť výberu zamestnancov a ich vzdelávaniu. Týka sa to predovšetkým zamestnancov kontrolnej sekcie, ktorí musia absolvovať dôkladné interné školenia.<sup>88</sup> Nezávislosť 17-členného Kolégia NKÚ spočíva v dlhodobých funkčných obdobiach,<sup>89</sup> jasne zadefinovaných postupoch na odvolanie z funkcie a nariadenie nezlučiteľnosti funkcií. Zároveň ale 5 z posledných 7 menovaní (od decembra 2005) boli bývalí poslanci,<sup>90</sup> čo síce prax zákona dovoľuje, ale vyvoláva to pochybnosti vzhľadom na možný konflikt záujmov. Navyiac, vzhľadom na absenciu systému kariérneho postupu a ďalších záruk, sú bežní zamestnanci NKÚ stále potenciálne zraniteľní voči tlakom svojich nadriadených.

Český Najvyšší kontrolný úrad venuje veľkú pozornosť výberu zamestnancov a ich vzdelávaniu. Týka sa to predovšetkým zamestnancov kontrolnej sekcie, ktorí musia absolvovať dôkladné zamestnanecké školenia.

NKÚ bol kritizovaný za to, že sa vo svojich kontrolách zameriava výhradne na zákonnosť a správnosť finančného riadenia, pričom len malú pozornosť venuje efektívnosti a efektívnosti verejných výdavkov.<sup>91</sup> Táto kritika sa však zdá byť trochu nemiestna. Po prvé, pre zlepšenie v oblasti finančného riadenia a účtovných postupov štátnych inštitúcií je stále obrovský priestor.<sup>92</sup>

<sup>87</sup> Konanie ohľadom zmeny ústavy so zámerom rozšíriť právomoci NKÚ na samosprávne inštitúcie sa začalo v máji 2011, pozri Sněmovní tisk 351 a Sněmovní tisk č. 352.

<sup>88</sup> Rozhovor s Miroslavom Leixnerom, pozri tiež Výročnú správu NKÚ 2009, s. 29.; <http://www.nku.cz/vyr-zpravy/vyrocní-zprava-nku-2009.pdf>.

<sup>89</sup> Prezident a viceprezident 9 rokov, radoví členovia až do 65 rokov veku.

<sup>90</sup> Zákon o Najvyššom kontrolnom úrade zakazuje členom Kolégia NKÚ zastávať akúkoľvek funkciu v politických stranách, ale nezakazuje členstvo v strane.

<sup>91</sup> Rozhovor s Miroslavom Leixnerom.

<sup>92</sup> Výročná správa NKÚ 2009, s. 18; <http://www.nku.cz/vyr-zpravy/vyrocní-zprava-nku-2009.pdf>.



Po druhé, málo verejných investícií je založených na jasne formulovaných postupoch a zriedka obsahujú konkrétne ukazovatele, čo sťažuje hodnotenie ich efektívnosti.

NKÚ sa vo svojom výkone kontroly riadi jednotným prístupom, v ktorom sa zameriava na najvýznamnejšie rozpočtové kapitoly<sup>93</sup> a na implementáciu nápravných opatrení. Napríklad po kontrole finančného riadenia peňažnej pomoci z EÚ nasledovala kontrola objemu skutočne zaplatených finančných sankcií (odhalila výnimky v hodnote 31 mld. CZK z 34,5 miliardového zoznamu sankcií). Celkovo NKÚ riadi audit približne 10 % ročného štátneho rozpočtu.

Hoci NKÚ poskytuje verejnému sektoru mnohé cenné odporúčania, nedisponuje žiadnymi donucovacími mechanizmami, ani nemá kompetenciu ukladať sankcie. Do značnej miery sa ohľadom trestných stíhaní a presadzovania zmien v existujúcich postupoch musí spoliehať na výkonnú moc, parlament a orgány vymáhania práva. Aj keď NKÚ môže na políciu podať sťažnosť kedykoľvek počas prebiehajúceho auditu, túto možnosť nevyužíva často, skôr preferuje počkať na orgány vymáhania práva, kým si o už ukončených auditoch vyžiadajú ďalšie informácie.<sup>94</sup>

Celkovo, NKÚ plní svoju kontrolnú funkciu a parlamentu, verejnej správe a širokej verejnosti poskytuje relevantné informácie o hospodárení s majetkom štátu. Avšak zdá sa, že problematiku otázok hlásené NKÚ – a v niektorých prípadoch ide o jasné porušenie zákona – jeho kolegovia v iných inštitúciách do značnej miery ignorujú. Poslanecká snemovňa venuje správam NKÚ veľmi obmedzený čas,<sup>95</sup> parlamentnému výboru pre rozpočtovú kontrolu sa podarilo prerokovať iba 5 z 26 správ ukončených v roku 2010<sup>96</sup> a orgány vymáhania práva sú v začatí vyšetrovania buď pomalé alebo citlivé prípady odkladajú.<sup>97</sup> Napriek tomu nezávislosť a profesionalizmus NKÚ robí z neho jeden z najfunkčnejších prvkov systému národnej integrity.<sup>98</sup>

Hlavné garancie nezávislosti súdництва sú zakotvené v ústave krajiny.<sup>99</sup> Avšak rozpočet súdництва je súčasťou rozpočtu Ministerstva spravodlivosti, čím nad jeho celkovými výdavkami získava rozhodujúcu právomoc Ministerstvo financií.<sup>100</sup> Platy sudcov upravuje osobitný zákon a na ich výpočet sa používajú koeficienty odvodené od priemernej mzdy v nepodnikateľskom sektore. Časté zmeny príslušného zákona kompenzoval Ústavný súd, ktorý sudcom opakovane poskytol ochranu proti zníženiam plátov.

Základnú ochranu proti svojvoľným rozhodovaniam súdov poskytujú procesné úpravy občianskych, trestných a správnych konaní, ktoré účastníkom umožňujú vzniesť námietky týkajúce sa zaujatosti sudcu. Potenciálnym limitujúcim faktorom je tu

<sup>93</sup> Rozhovor s Jiřím Kalivodom a Janom Vedralom.

<sup>94</sup> Za posledné dva roky podal NKÚ iba jedno trestné oznámenie, na základe zistení jeho auditu č. 07/27.

<sup>95</sup> Rozhovor s Miroslavom Leixnerom.

<sup>96</sup> Rozhovor s Jiřím Kalivodom a Janom Vedralom.

<sup>97</sup> Tamže.

<sup>98</sup> Česká štúdia národnej integrity sa súdmi a prokuratúrou zaoberá oddelene. Tento prístup zdôvodňuje skutočnosťou, že prokuratúra je formálne súčasťou výkonnej moci. V rámci NIS Zistenia štúdie ilustrujú veľmi rozdielny výkon každej z týchto inštitúcií.

<sup>99</sup> Na zmenu ústavy je potrebná 3/5 väčšina všetkých poslancov a súhlas Senátu. Avšak taká novela, rovnako ako každý zákon, ktorý by významne obmedzil nezávislosť súdov, môže byť Ústavným súdom zrušená ako protiústavná.

<sup>100</sup> Rozhovor s Františkom Korbekom. Pozri tiež Korbek, F.: Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu. In: *Česká justice*. Transparency International - Česká republika, Praha, 2010, s. 11-78; <http://www.transparency.cz/publikace-analyzy/ceska-justice-otazka-spravy-nezavislosti/>.

nedostupnosť informácií týkajúcich sa jednotlivých sudcov, ktoré by účastníkom pomohli identifikovať zaujatosť.<sup>101</sup> Disciplinárne konania voči sudcom sa nevyskytujú veľmi často a sankcie sú dosť mierne.<sup>102</sup> Aj keď to naznačuje istý stupeň nezdravej profesionálnej solidarity v súdnictve, znalci zaznamenali postupný posun po zavedení kľúčových reforiem v roku 2008.<sup>103</sup>

Najvyššie súdy zohrali v obhajobe verejného záujmu dôležitú úlohu a u verejnosti požívajú vysoký stupeň dôvery. Avšak povest' nižších súdov narúšajú dva nedostatky. Jedným z nich je nízka predvídateľnosť ich rozhodovania: len o niečo menej ako polovica zo 76 097 rozhodnutí nižších súdov v roku 2009 bola v následných odvolacích rozsudkoch potvrdená krajskými súdmi.<sup>104</sup> Jednou z príčin týchto štatistík je obrovské množstvo novej legislatívy schválenej každý rok a jej nízka kvalita. Chaos, ktorý to vytvára, je ťažko zvládnuteľný aj pre skúsených právnikov.<sup>105</sup> Spolu s nedostatočnými kapacitami to má sprievodný vplyv na zotrvanie vysokej priemernej dĺžky konaní.

Čo sa týka korupcie, prokuratúra (štátne zastupiteľstvo) pred súd neprináša vážne alebo politicky citlivé prípady, jeho pozornosť obmedzuje hlavne na drobnú administratívnu korupciu. Tresty uložené v 69 prípadoch, ktoré v roku 2009 viedli k odsúdeniu, boli relatívne mierne.<sup>106</sup> Avšak za zmienku stojí nedávny prípad, v ktorom bol poslanec odsúdený za ponúkanie úplatkov vo forme "pôžičiek" iným členom strany, aby si zabezpečil ich lojalitu počas parlamentných rozhodovaní.

## Maďarsko: Ombudsman & Štátny kontrolný úrad

Hoci v Maďarsku nie je hlavnou prioritou ombudsmana boj proti korupcii, táto inštitúcia má veľký význam z dôvodu ochrany práv občanov, transparentnosti a kontroly regulačných orgánov. Ombudsmanský systém bol nedávno úplne reorganizovaný, čo vyvolalo ostrú kritiku. Tieto zmeny vyvolali otázky ohľadom nezávislosti inštitúcie.

Maďarský ombudsmanský systém bol vytvorený v priebehu demokratizačného procesu na začiatku 1990. rokov. Hlavným cieľom tohto systému bolo vytvoriť inštitúcie, ktoré podporujú mechanizmy na ochranu práv občanov. Pôvodne bola organizačná štruktúra úradu ombudsmana založená na jednom ombudsmanovi všeobecných občianskych práv (parlamentný komisár pre občianske práva, niekedy nazývaný ako ľudskoprávny ombudsman / komisár) a štyroch nezávislých a rovnako zaradených špecializovaných ombudsmanov (vrátane ochrany údajov a slobody informácií, práv národnostných a etnických menšín a environmentálnych práv).<sup>107</sup>

<sup>101</sup> Jedinou výnimkou sú sudcovia Ústavného súdu, ktorých osobné profily sú pred ich vymenovaním do Senátu predmetom verejnej diskusie a ich životopisy sú dostupné na webových stránkach Ústavného súdu; <http://www.concourt.cz/clanek/687>.

<sup>102</sup> Výskum disciplinárnych rozhodnutí dostupných na webovej stránke Najvyššieho správneho súdu sa uskutočnil v apríli 2011.

<sup>103</sup> Rozhovor s Františkom Korbelom.

<sup>104</sup> Pre ďalšie informácie pozri štatistický prehľad súdnej agendy 2010: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=3397&d=47145>.

<sup>105</sup> Pozri komentár Roberta Maleckého, ktorý píše pre Českú advokátsku komoru: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=1123>.

<sup>106</sup> Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2009; <http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=84948>.

<sup>107</sup> <http://www.theioi.org/news/hungary-new-ombudsman-act>

Maďarský ombudsman pre ochranu údajov bol v tej dobe v Európe skutočnou ústavnou inováciou. Inštitucionálna ochrana informačných práv spojená s ochranou údajov a slobodou informácií sa osvedčila ako úspešný počin a inšpirovala ďalšie krajiny na zriadenie vlastných úradov pre ochranu údajov.

Na základe nového maďarského ústavného zákona, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2012, bola predchádzajúca organizačná štruktúra autonómneho, viacnásobného ombudsmanského systému prerozdelená. Nový zákon o ombudsmanovi vytvoril centralizovanejšiu a hierarchickejšiu štruktúru, v ktorej sa zástupcami jedného všeobecného ombudsmana stali dvaja noví špecializovaní ombudsmani. Nového hlavného ombudsmana, komisára pre základné práva, nominuje prezident republiky a volí parlament. Jeho alebo jej hlavnou úlohou je ochrana základných práv.

Maďarský ombudsman pre ochranu údajov bol v Európe skutočnou ústavnou inováciou. Avšak nový orgán ochrany údajov je od systému ombudsmana oddelený a priradený pod vedenie úradu exekutívy.

Jeden z dvoch nových zástupcov ombudsmana je parlamentný komisár pre budúce generácie, ktorý je ombudsmanom pre životné prostredie. Tento komisár vyšetruje sťažnosti týkajúce sa širokej škály otázok životného prostredia, ako je odbúravanie mestských oblastí zelene, hluková záťaž spôsobená letectvom, licencovanie jednotlivých priemyselných zariadení, atď.<sup>108</sup> Druhý zástupca ombudsmana je parlamentným komisárom pre práva národnostných a etnických menšín. Je zodpovedný hlavne za ochranu práv národnostných a etnických menšín.<sup>109</sup> Okrem toho nový zákon zrušil šestnásťročnú inštitúciu parlamentného komisára pre ochranu údajov a vytvoril nový orgán na ochranu údajov oddelený od ombudsmanského systému. Tento nový správny orgán je priradený pod vedenie úradu exekutívy aj napriek tomu, že jeho nezávislosť je deklarovaná zákonom.

V čase publikovania maďarského NIS nebolo jasné, ako tieto zmeny ovplyvnia fungovanie ombudsmanského systému. Nová štruktúra mala veľa kritikov. Medzi inými, Európska komisia prejavila vážne obavy o nezávislosť nového orgánu na ochranu údajov.<sup>110</sup>

Napriek kritikám sa ešte nezistili vážnejšie nedostatky tohto nového systému. Hoci je ešte príliš skoro na komplexné posúdenie výkonnosti tejto inštitúcie, zdá sa, že nové usporiadanie ombudsmana funguje relatívne dobre aj pri jeho centralizovanejšej štruktúre. Napríklad komisár pre základné práva, Máté Szabó bol nedávno veľmi aktívny v ostro kritizovanom mediálnom zákone. Szabó žiadal Ústavný súd, aby preskúmal niektoré problematické ustanovenia mediálneho zákona.<sup>111</sup> Ombudsman tiež Ústavný súd upozornil na niekoľko ďalších prípadov, ako laxná starostlivosť o mladistvých páchatel'ov, kruté miestne bezdomovecké nariadenia v budapeštianskom

<sup>108</sup> <http://www.jno.hu/en/?> [cit. 13. júna 2012].

<sup>109</sup> <http://www.kisebbsegombudsman.hu/index.php?lang=en> [cit. 13. júna 2012].

<sup>110</sup> <http://www.economist.com/node/21548285> [cit. 13. júna 2012].

<sup>111</sup> <http://www.theioi.org/news/hungary-ombudsman-becomes-active-on-media-act> v [cit. 13. júna 2012].

obvode Józsefváros a povinné zmluvy medzi štátom a vysokoškolskými študentami, ktoré študentom s verejne financovaným štúdiom zakazujú počas niekoľkých rokov po ukončení štúdia pracovať zahraničí.<sup>112</sup>

Štátny kontrolný úrad (SAO), ktorý bol založený v roku 1989, je finančnou a ekonomickou kontrolnou organizáciou parlamentu. Kontroluje a hodnotí spravovanie verejných financií. Táto inštitúcia má mandát na vykonávanie auditu štátneho rozpočtu, nadácií, politických strán, štátom vlastnených spoločností, Maďarskej národnej banky, miestnych samospráv a ďalších inštitúcií financovaných zo štátneho rozpočtu. Nedávno vyvolala obavy skutočnosť, že niektorí súčasní najvyšší vedúci pracovníci SAO majú explicitné pozadie politickej strany. Avšak aj napriek týmto potenciálnym rizikám pre nezávislosť je SAO stále jednou z najsilnejších inštitúcií v Maďarsku.

SAO ako hlavný finančný kontrolór zohráva v boji proti korupcii v Maďarsku kľúčovú úlohu. V priebehu rokov táto organizácia získala solídnu odbornosť v oblasti riadenia verejných financií. SAO má tiež špecifické znalosti o korupcii. Vedúci pracovníci inštitúcie o korupcii pravidelne publikujú štúdie a akademické články. V roku 2011 SAO spustil projekt integrity s cieľom preskúmať, zmapovať a klasifikovať korupčné riziká vo verejnej správe, spolu s profesionálnymi inováciami zaviedol lepšie audítorské postupy a zvýšil súlad s právnymi / etickými normami a transparentnosť.<sup>113</sup>

Právny rámec poskytuje pre SAO organizačnú nezávislosť a jeho pôsobenie je celkovo transparentné. Táto inštitúcia má tiež autonómiu nad rozpočtovými a personálnymi záležitosťami. SAO má detailné a často aktualizované webové stránky ([www.asz.hu](http://www.asz.hu)), na ktorých je dostupných niekoľko správ. Organizácia zverejňuje výsledky audítorských správ o jednotlivých miestnych samosprávach a politických stranách.<sup>114</sup> Správy obvykle obsahujú odporúčania a zistenia SAO často publikuje maďarská tlač.

Pokiaľ ide o odborné zázemie zamestnancov, väčšina audítorov sú ekonómovia, ale tiež inžinieri a právnici. Prostredníctvom vysokoštandardných interných školení a špeciálneho vzdelávania SAO vyvíja mimoriadne úsilie vo zvyšovaní kompetencií zamestnancov.

Efektívnosť SAO by sa ďalej mohla zvýšiť posilňovaním kontrolnej a sankčnej právomoci organizácie, čo by bolo zvlášť dôležité v prípade financovania politických strán. SAO je napríklad oprávnený iba preskúmať dokumenty predložené politickými stranami, a nemá žiadne nástroje na dodatočné šetrenia. SAO má tiež veľmi obmedzenú právomoc na udeľovanie sankcií voči stranám porušujúcim zákon.

## **Poľsko: Najvyšší úrad kontroly & Ombudsman**

Podľa správy poľského NIS sú najsilnejšími inštitúciami Najvyšší úrad kontroly a Ombudsman. Sila týchto inštitúcií je bežná aj v iných krajinách Európy. Napriek tomu je

<sup>112</sup> [http://index.hu/belfold/2012/03/29/az\\_ab\\_elott\\_a\\_hallgatoi\\_szerzodes/](http://index.hu/belfold/2012/03/29/az_ab_elott_a_hallgatoi_szerzodes/) [cit. 13. júna 2012].

<sup>113</sup> <http://integritas.asz.hu/> [cit. 13. júna 2012].

<sup>114</sup> <http://www.asz.hu/jelentesek/osszes> [cit. 13. júna 2012].

nevyhnutné zdôrazniť, že úloha ombudsmana nie je v oblasti ochrany integrity celého systému rozhodujúca. Úloha Najvyššieho úradu kontroly je výrazne dôležitejšia.

Najvyšší úrad kontroly (NIK) kontroluje verejné inštitúcie a spôsob, akým sa používajú verejné prostriedky. Roky systematického budovania jeho štruktúry a metodológie priniesli pozitívne výsledky. NIK požíva povesť profesionálnej a pracovitej inštitúcie. disponuje dostatočnými ľudskými a finančnými zdrojmi, hoci každoročné znižovanie rozpočtu spôsobuje, že udržanie vysoko kvalitných odborníkov predstavuje stále väčšiu výzvu. Pre NIK a jeho audítorov zákon zaručuje výraznú nezávislosť, hoci možno by bolo vhodné posilniť mechanizmy na zabezpečenie politickej neutrality jeho zamestnancov. NIK je vďaka svojej komplexnej komunikačnej politike výnimočne transparentná inštitúcia. Existujúce procedúry umožňujú posudzovať aktivity NIK efektívne. Ustanovenia zákona obsahujú príslušné mechanizmy zaisťujúce integritu, vrátane komplexného systému hodnotenia zamestnancov. V skutočnosti sa však objavujú určité problémy, ktoré si vyžadujú ďalšie nariadenia. Kvalita finančných auditov vykonaných inšpektormi NIK je určite vysoko hodnotená. Výsledky práce NIK však iné inštitúcie dostatočne nevyužívajú – ale to tento úrad nemôže ovplyvniť. Niet pochýb o tom, že NIK významne prispieva k zlepšeniu štandardov riadenia štátnych financií a zmierneniu hrozieb korupcie.

Sporným ostáva, či ustanovenia nedávno novelizovaného zákona o najvyššom kontrolnom úrade, zavádzajúce možnosť podrobiť tento úrad internému auditu externým finančným audítorom, predstavujú ohrozenie jeho nezávislosti. Audit môže nariadiť predseda parlamentu.

Nedávno sa vyskytli ďalšie pokusy politikov ovplyvňovať NIK. Keď NIK kontroloval prípad havárie lietadla pri Smolensku, Thomas Arabski, vedúci kancelárie premiéra, požadoval pred svojím výsluchom pred kontrolórmí NIK prepisy vypočúvania jeho podriadených. Po záverečnej správe o nehode pri Smolensku sa niektorí politici vládnucej strany pokúsili ohroziť jej reputáciu obviňovaním NIK zo straníctva.<sup>115</sup>

Poslaním úradu ombudsmana (verejný ochranca práv, RPO) je chrániť ľudské a občianske práva, ktoré zaručuje ústava Poľskej republiky a ďalšie zákony. Hlavným cieľom RPO je kontrolovať zákonnosť činností štátnych inštitúcií. Ombudsman tiež monitoruje zhodu s pravidlami sociálnej spravodlivosti.<sup>116</sup> RPO začne konať v prípade zistenia systematického porušovania občianskych práv a slobôd, alebo zasahuje na žiadosť občana, ktorý sa ocitne zbavený svojich práv.

RPO je zakotvený v Ústave Poľskej republiky<sup>117</sup>, ktorá posilňuje jeho pozíciu v štruktúre poľského práva. Okrem ústavy definuje úlohu RPO Zákon o ombudsmanovi. Ombudsman je v Poľsku úplne nezávislou inštitúciou. Silný vplyv tu majú osobné vlastnosti jednotlivca, ktorý zastáva tento post, keďže má veľkú autonómiu pri rozhodovaní o dôležitosti prípadov a spôsobe ich vybavovaní. Prakticky je hlavnou

<sup>115</sup> Marek Solon-Lipiński, Tykająca bomba korupcji, Rzeczpospolita, 20.03.2012, <http://www.rp.pl/artukul/9157,841210-Tykajaca-bomba-korupcji.html>

<sup>116</sup> Zákon o ombudsmanovi (Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., art. 1 ust. 3, <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=8497&s=1>)

<sup>117</sup> Ústava Poľskej republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 208-212,

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>); por. Jacek Świeca, Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich: komentarz (Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, 2010).

úlohou ombudsmana informovať a kontrolovať, ako aj požadovať nové preskúmanie niektorých prípadov vhodnými inštitúciami.

Podobne ako v prípade NIK, relatívne vysoké skóre udelené inštitúcii ombudsmana vyplýva z nespochybniteľnej reputácie, ktorej sa táto inštitúcia teší. Ale úrad ombudsmana získal veľmi dobré výsledky tiež vzhľadom na kritériá použité pri vykonávaní monitorovania – najmä vďaka udržiavaniu vysokej úrovne vnútornej transparentnosti spravovania, silnej pozícii ombudsmana oproti iným orgánom, nezávislosti na aktuálnej politickej situácii a profesionalite v konaní. Avšak dobré skóre, ktoré RPO dosiahol, si vyžaduje určitý komentár, keďže vyplýva predovšetkým z objektívnych podmienok, ktoré determinujú formálnu silu tejto inštitúcie.

Ak vezmeme do úvahy úlohu, ktorú ombudsman zohráva v boji proti korupcii, presadzovaní transparentnosti, posilňovaní vysokých štandardov verejného života alebo myšlienky dobrého spravovania vecí verejných, ukáže sa, že jeho úloha nie je taká veľká, ako sa možno zdá. Toto zase vychádza zo skutočnosti, že činnosť ombudsmana sa zameriava predovšetkým na ciele spojené so zlepšením v hlavných oblastiach občianskych práv, napríklad, ochrane základných slobôd. Otázky týkajúce sa široko chápanej integrity verejného života, boj proti korupcii alebo právo na dobré spravovanie vecí verejných, nie sú v rámci týchto priorít plne obsiahnuté. Z tohto dôvodu ombudsman venuje menej pozornosti takým záležitostiam ako obmedzovanie prístupu k verejným informáciám, kontrola konfliktu záujmov alebo porušovanie etických kódexov zaväzujúcich verejnú správu. Možno by sa RPO mohol takými záležitosťami zaoberať častejšie, ale úradu na to chýba inštitucionálna kapacita (predovšetkým finančné a ľudské zdroje), čo je v skutočnosti jedným z faktorov znižujúcich hodnotenie činnosti ombudsmana ohľadne zvýšenia integrity verejného života.

V stručnosti, v úrade ombudsmana občianskych práv je veľký potenciál, ktorý by sa mohol využiť na zlepšenie fungovania ostatných prvkov tvoriacich sieť inštitúcií s najväčším vplyvom na integritu verejného života v Poľsku – verejnej správy, politických strán, orgánov vymáhania práva, mimovládnych organizácií, atď. Napriek tomu sa z dôvodu nedostatku zdrojov ombudsman týmto druhom činnosti nemôže zaoberať.

V úrade ombudsmana občianskych práv v Poľsku je veľký potenciál.

## **Slovensko: Najvyšší kontrolný úrad, ombudsman, médiá & občianska spoločnosť**

V slovenskom systéme integrity nie sú žiadni jasní premianti. Klaster pozostávajúci z ôsmich pilierov, ktoré možno považovať za relatívne úspešné, dosiahol skóre od 63 do 75, pričom len dva z nich dosiahli skóre nad 70 (parlament, 71; najvyšší kontrolný úrad, 75). Tento klaster zahŕňa inštitúcie, ktoré reprezentujú štátne (parlament, vláda), verejné (ombudsman, najvyšší kontrolný úrad, EMB) a súkromné (politické strany, médiá, občianska spoločnosť) inštitúcie. Každý pilier má vážnejšiu slabinu, či už je to chýbajúca výkonnosť (médiá, občianska spoločnosť), formalistická implementácia právnych predpisov (parlament, najvyšší kontrolný úrad) alebo nevýrazná angažovanosť v boji proti korupcii a transparentnosti (ombudsman).

Tieto inštitúcie sa tiež významne líšia v relatívnej váhe, ktorú zohrávajú v slovenskom systéme integrity, najmä ak vezmeme do úvahy ich príspevok k protikorupčným a transparentným politikám a ich implementáciu. Možno to ilustrovať na celkovo najsilnejšej inštitúcii, Najvyššom kontrolnom úrade. NKÚ má na riadne plnenie svojich vlastných úloh pokiaľ ide o systém integrity dostatočné zdroje a funguje profesionálne, udržiava si svoju nezávislosť. V úrade sa bežne používajú nástroje transparentnosti a zodpovednosti a čo sa týka mechanizmov integrity táto inštitúcia tiež funguje dobre. Avšak NKÚ nevyužíva svoj potenciál a často podáva veľmi formalistické výstupy kontroly s veľmi skromným zameraním sa na efektívnosť kontrolovaných úloh a výkonu. To isté sa týka úradu ombudsmana. Na základe skóre v ukazovateľoch NIS výkonnosť a riadenie by mal ombudsman mať zásadnú úlohu v boji proti korupcii a presadzovaní integrity v spoločnosti. Úrad má dostatok zdrojov so žiadnym vonkajším zasahovaním do jeho práce a fungovania transparentnosti, zodpovednosti a mechanizmov integrity. Takže, s určitými obmedzeniami v zákonných kompetenciách, je ombudsman vytvorený tak, aby bol silnou inštitúciou v rámci NIS. Avšak váha inštitúcie v politickom systéme je menšia a výkonnosť je dosť slabá. Predchádzajúci ombudsman, p. Pavel Kandráč, o určitých trendoch a diskusiách v spoločnosti mlčal a jeho viditeľnosť bola dosť obmedzená. Avšak táto slabina by sa mohla skončiť s novou ombudsmankou, bývalou sudkyňou, ktorá zložila sľub v marci 2012. P. Jana Dubovcová získala v roku 2002 cenu integrity za odhalenie korupcie v miestnom súdnom systéme a navrhnutie systému na jej vykorenenie a bola jedným z najhlasnejších kritikov súčasného stavu slovenského súdnictva.<sup>118</sup>

Nová ombudsmanka na Slovensku získala v roku 2002 cenu integrity za odhalenie korupcie v miestnom súdnom systéme a navrhnutie systému na jej vykorenenie a bola jedným z najhlasnejších kritikov súčasného stavu slovenského súdnictva.

Na druhej strane, médiá a občianska spoločnosť zohrávajú v spoločnosti dôležitú úlohu ako „watchdogeri“ (strážne psy), hoci čelia značným prekážkam a vo svojich skóre majú niektoré závažnejšie slabiny. V oboch sektoroch chýbajú účinné mechanizmy integrity s pravidlami o konflikte záujmov a kódexy správania sú pomerne vzácne a nie sú záväzné. Zodpovednosť občianskej spoločnosti je slabá kvôli obmedzeným informáciám poskytovaným o svojej činnosti verejnosti. Nedostatok zdrojov, finančných i ľudských, silne ovplyvňuje kvalitu ich práce. V médiách súvisí vplyv týchto nedostatkov predovšetkým s poklesom úrovne investigatívnej žurnalistiky, takže má priamy dopad na aktivity v odhaľovaní korupčných prípadov. Občianska spoločnosť čelí z dôvodu nedostatku zdrojov veľkej zamestnaneckej fluktuácii. Napriek týmto prekážkam médiá i občianska spoločnosť zohrávali a aj naďalej zohrávajú hlavnú úlohu v odhaľovaní korupčných prípadov, a tiež pomáhali pri formovaní verejného vnímania korupcie. V roku 2010 sa vplyvný blog, Slovak Press Watch (SPW) na slovenské médiá, ktorý publikoval terajší riaditeľ TI Slovensko Gabriel Šípoš, pokúšal hodnotiť "užitočnosť" slovenských médií pri kontrole vlády. Blog prezentoval desiatky prípadov zverejnených

<sup>118</sup> Viac v The Money Trap, Stopping the Spread of Corruption, dostupné na: [http://www.soros.org/resources/articles\\_publications/publications/osn\\_20031025/OSN-Summer-Fall%202003.pdf](http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/osn_20031025/OSN-Summer-Fall%202003.pdf)



médiami v rokoch 2006 až 2010, ktoré zahŕňali prípady zlého hospodárenia, podvodov, korupcie a zlého vládnutia. Ako blog uzavrel, hoci medzi jednotlivými médiami boli významné rozdiely, celkovo to boli médiá, a nie opozičné politické strany, ktoré najviac prispeli ku kontrole vlády.<sup>119</sup>

Médiám sú v tomto úsilí nápomocné občianskej združenia, ktoré pre investigatívnu žurnalistiku poskytujú nástroje a informácie prostredníctvom svojej vlastnej analytickej práce a vývoja nových aplikácií, ktoré sú založené na slobodnom prístupe k informáciám. Napríklad otvorená databáza verejného obstarávania<sup>120</sup>, spustená Transparency International Slovensko, umožňuje používateľom vyhľadávať v databáze verejných obstarávaní podľa mena inštitúcie zapojenej do verejného obstarávania, ako aj podľa množstva zaobstaraných služieb a tovarov poskytovaných rôznymi inštitúciami a firmami. Politický „watchdog“ Aliancia Fair Play vytvorila online aplikáciu ZNasichDani.sk, ktorá verejne dostupné údaje používa na odhalenie vplyvných osôb (napr. vlastníci, manažéri) stojacich za spoločnosťami úspešnými pri získavaní kontraktov so štátom, čím pomáha odhaľovať konflikty záujmov.<sup>121</sup> Najnovšia aktivita Aliancie, ktorá sa začala v máji 2012, poskytuje používateľom zjednodušené informácie o všetkých projektoch, ktoré boli v rokoch 2007-2013 podporené štrukturálnymi fondami EÚ.<sup>122</sup> Spolu s odhalením korupčných prípadov a formovaním verejného vnímania je to občianska spoločnosť, ktorá sa často pokúša iniciovať diskusiu o protikorupčných politikách a poskytuje pilotné testovanie ich životaschopnosti. Aliancia Fair Play napríklad demonštrovala dôležitosť prístupu verejnosti k zmluvám podpísaným medzi štátnymi inštitúciami a tretími stranami a podarilo sa jej ovplyvniť vládu p. Ivety Radičovej (2010-2012), ktorá do vládneho manifestu zahrnula protikorupčné opatrenia, ktoré sa zaoberajú prístupom verejnosti k zmluvám všetkých verejných inštitúcií a samosprávnych inštitúcií. Aktivity TI Slovensko v projekte „Transparentné mesto“, ktorý implementovalo mesto Martin, ukázali význam e-aukcií / e-obstarávaní pre zadávanie verejných zákaziek. E-aukcie boli prijaté vládou p. Ivety Radičovej a boli zavedené na národnej úrovni. Tento nástroj prijali aj ostatné magistráty, aby bol proces verejného obstarávania transparentnejší a aby získali najlepšiu cenu a ušetrili peniaze daňových poplatníkov.<sup>123</sup>

## II. Transparentnosť a publicita sú kľúčovými nástrojmi boja proti korupcii

### Česká republika: Transparentné a zodpovedné spravovanie

Ombudsman a Najvyšší kontrolný úrad sú príklady celých inštitúcií, ktoré fungujú transparentne, zodpovedne a demonštrujú odhodlanie konať vo verejnom záujme. Ako uvádza NIS, existujúce pravidlá, napriek ich mnohým nedostatkom, umožňujú

<sup>119</sup> Pozri Najúžitejšie médiá volebného obdobia, Dostupné na: <http://spw.blog.sme.sk/c/226485/Najuzitocnejsie-media-volebneho-obdobia-SME-Pravda-TREND.html>

<sup>120</sup> <http://tender.sme.sk/>

<sup>121</sup> Aplikácia vyhrala <http://opendatachallenge.org/> v r. 2011 v kategórii najlepších aplikácií App.

<sup>122</sup> <http://datanest.fair-play.sk/datasets/50>

<sup>123</sup> Výskum v oblasti verejného obstarávania na Slovensku v rokoch 2009 až 2011, ktorý uskutočnila Transparency International Slovensko, potvrdil, že "hlavným dôvodom pre vyššiu súťaž, okrem hospodárskej krízy, [bolo] masívne zavedenie elektronických aukcií a sprísnenie procedúry užšej súťaže. Zatiaľ čo v roku 2011 boli e-aukcie použité v každom štvrtom tendri, v roku 2009 boli použité iba v každom 140. verejnom obstarávaní." Novinová správa (v angličtine) je dostupná na: <http://www.transparency.sk/the-state-was-buying-more-effectively-in-2011/>



zodpovedné správanie obidvoch inštitúcií i jednotlivcov. Avšak len v obmedzenom počte prípadov (napr. sudcovia, Kolégium NKÚ) poskytujú skutočne dostatočnú ochranu jednotlivcom, ktorí sa usilujú o pozitívnu zmenu. Dobré praktiky preto často závisia od individuálnej integrity a odvahy, či už ide o investigatívnych novinárov, občianskych aktivistov alebo politikov<sup>124</sup>, prokurátorov<sup>125</sup> a ďalších verejných činiteľov. V súvislosti s dobrými praktikami stoja za zmienku tri celkové oblasti: NKÚ, najvyššie súdy a médiá, spolu s radom iniciatív občianskej spoločnosti.

Fungovanie Najvyššieho kontrolného úradu je podrobnejšie popísané na inom mieste tejto štúdie. Čo sa týka dobrej praxe, vystupujú tu tri oblasti. Prvou je prísny proces prijímania pracovníkov a vysoký počet vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov. Po druhé, NKÚ dodržiava vysoké štandardy transparentnosti pokiaľ ide o jeho vnútorné fungovanie, vrátane finančného riadenia. Toto však bolo nedávno ohrozené domnelým zneužitím finančných prostriedkov NKÚ jeho prezidentom Dohnalom, ako aj jeho odmietnutím povoliť kontrolu hospodárenia kontrolnému výboru Poslaneckej snemovne.<sup>126</sup> Informácie, ktoré unikli do médií, však naznačujú, že širšie vedenie NKÚ v tejto záležitosti so svojím prezidentom nesúhlasí.<sup>127</sup> Treťou oblasťou dobrej praxe je kvalita auditov NKÚ. Vo všeobecnosti platí, že skôr sa prikladá väčší dôraz na zákonnosť a dodržiavanie pravidiel finančného riadenia, než na výkonnosť, ekonomiku a efektívnosť verejných výdavkov.<sup>128</sup> Aj keď je to poľutovaniahodné, vykonávanie auditov s vyššou účinnosťou bránia vonkajšie prekážky. Napríklad v audite VZP, zdravotnej poisťovne, NKÚ neskúmal účinnosť a hospodárne použitie finančných zdrojov VZP, pretože príslušný zákon neobsahuje žiadne objektívne kritériá, ktoré by také hodnotenie pripustili. V podkladoch verejných súťaží často chýbajú jasne zadefinované úlohy, materiálne a finančné požiadavky a / alebo udanie času, čo NKÚ sťažuje vykonať viac než overenie finančnej zákonnosti. Aj keď slabá súťažná dokumentácia môže slúžiť na zakrytie zneužitia verejných prostriedkov, dôvodom v prípade menších obcí môže byť jednoducho nedostatok kvalifikovaných zamestnancov.<sup>129</sup> Aj napriek prekážkam je chvályhodné, že NKÚ skutočne hľadá spôsob, ako poskytnúť také hodnotenie. V audite financií vynakladaných na údržbu hlavných ciest a diaľnic NKÚ napríklad využil na kvantifikovanie finančných nevýhod nového systému údržby hlavných ciest porovnávaciu analýzu. V ďalšom audite, ktorý sa zaoberal projektom modernizácie železničných koridorov, upozornil na opakované zvýšenie investičných potrieb z pôvodných 97,1 mld. CZK na 135,5 mld. CZK.

Ako Ústavný súd, tak i Najvyšší správny súd preukázali schopnosť odvážne rozhodovať a slúžiť ako kontrola proti nadbytku právomocí štátnej legislatívy a exekutívy. Pokiaľ ide o zneužívanie moci a nesprávne používanie verejných prostriedkov, je úloha Najvyššieho správneho súdu obzvlášť dôležitá. Od svojho zriadenia v roku 2003 vydal rad kľúčových rozhodnutí, ktoré sa týkajú slobodného prístupu k informáciám,<sup>130</sup>

<sup>124</sup> Súčasný minister spravodlivosti, Jiří Pospíšil, urobil niekoľko politicky citlivých osobných zmien v rámci prokuratúry v snahe odstrániť úradníkov podozrivých z úmyselného zdržiavania vyšetrovania.

<sup>125</sup> Ako preukázal prípad zatknutia Davida Ratha v máji 2012, nízke hodnotenie udelené prokuratúre v českej štúdii NIS nebráni jednotlivým prokurátorom úspešne vyšetrovať korupčné prípady, do ktorých sú zapletení aj vplyvní politici. Pozri <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-55823010-jdu-neproslapanou-cestou-rika-statni-zastupkyne-ktera-obvinila-ratha-z-korupce>.

<sup>126</sup> Pozri <http://www.nku.cz/cz/media/tiskove-prohlaseni-tykajici-se-zahajeni-tzv--kontroly-na-nku-id5028/>.

<sup>127</sup> Pozri <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=694845>.

<sup>128</sup> Rozhovor s Miroslavom Leixnerom.

<sup>129</sup> Pozri [http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/\\_zprava/1037634](http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/1037634).

<sup>130</sup> Napríklad súd vyvodil povinnosť verejnej správy povoľovať prístup k zmluvám (rozhodnutie 1 As 17/2008 zo dňa 7. mája 2008) alebo protokolom hodnotenia ponúk vo verejnom obstarávaní (rozhodnutie 1 As 28/2010 zo dňa 17. júna 2010).

plánovania a postupov stavebných povolení,<sup>131</sup> vyberania daní a ďalších oblastí.<sup>132</sup> Bohužiaľ, aj keď sú jeho jednotlivé nálezy zvyčajne rešpektované, správna prax sa často nezmení alebo sa prijme novela zákona, čím sa stávajú predtým nezákonné kroky legálnymi.<sup>133</sup>

Uspokojivý výkon najvyšších súdov je do istej miery úlohou ich inštitucionálnej nezávislosti: Ústavný súd zostavuje svoj vlastný rozpočet a opakovane poskytol sudcom ochranu proti znižovaniu plátov. Vysoká miera nezávislosti sa poskytuje aj na individuálnej úrovni sa: Sudcov Ústavného súdu menuje prezident so súhlasom Senátu na 10-ročné obdobie. Dokonca aj sudcovia nižších súdov sú proti vonkajšiemu rušeniu dobre chránení, ako z hľadiska funkčného obdobia, tak i z hľadiska spôsobu práce. Sú menovaní doživotne a môžu byť odvolaní iba v dôsledku disciplinárnych konaní alebo z iných dôvodov ustanovených zákonom. O nezávislosti českej justície svedčia napríklad rozhodnutia chrániace novinárov pred procesmi ohovárania iniciovaných politikmi, alebo nedávne odsúdenie člena parlamentu v otvorenom procese pre podplácanie jeho straníckych kolegov.<sup>134</sup>

Aj keď prínos jednotlivých médií k pokroku v protikorupčných opatreniach je ťažké posúdiť, faktom je, že správy o korupcii bývajú v niekoľkých posledných rokoch významne častejšie a pomerne dôkladné. Z údajov z monitorovania médií vyplýva, že napríklad medzi januárom a júnom 2011 sa slovo "korupcia" objavilo v sledovaných médiách častejšie ako "nezamestnanosť" alebo "spravodlivosť", a s takmer rovnakou frekvenciou ako "vzdelanie" alebo "rodina".<sup>135</sup>

Okrem toho, médiá sú schopné sledovať korupčné prípady na dlhodobej báze (ako sa napríklad preukázalo v prípade tzv. "justičnej mafie").<sup>136</sup> Týždenník Respekt, denníky Hospodářské noviny a Lidové noviny, a tiež rad poskytovateľov internetových správ, ako Aktualne.cz, venujú korupčným prípadom významný priestor a poskytujú komentáre vysvetľujúce právne nedostatky, ktoré umožňujú korupčné praktiky. Snahy poskytovateľov súkromných správ dopĺňajú nezávislé verejnoprávne médiá. Napríklad reportérovi Českej televízie bola tento rok udelená Novinárska cena Nadácie otvorenej spoločnosti

V Českej republike médiá zohrávajú významnú úlohu pri odhaľovaní zneužívania moci a zlého spravovania verejných prostriedkov, aj napriek obmedzeným zdrojom na investigatívnu žurnalistiku.

<sup>131</sup> Napríklad rozhodnutia opakovane menia časť hlavných zásad pre územné plánovanie a rozvoj mesta Prahy vo vzťahu k plánom na budovanie nového letiska, z ktorých posledným je rozhodnutie 1 Ao 7/2010 z 27. januára 2011.

<sup>132</sup> Rozhovory s Josefom Baxom a Františkom Korbekom.

<sup>133</sup> Rozhovor s Josefom Baxom.

<sup>134</sup> Pozri [http://zpravy.idnes.cz/rozsudek-nad-bartou-a-skarkou-d2r-/domaci.aspx?c=A120412\\_235733\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/rozsudek-nad-bartou-a-skarkou-d2r-/domaci.aspx?c=A120412_235733_domaci_kop).

<sup>135</sup> Výskum vykonaný Petrom Jansom a Terezou Kvášovou pre štúdiu národnej integrity 30. júna 2011 v databáze NewtonMedia, ktorá monitoruje 19 typov zdrojov (okrem regionálnych a profesionálnych publikácií služba sleduje 39 celoštátnych denníkov, 9 celoštátnych televíznych programov, 8 celoštátnych rozhlasových staníc a 269 internetových serverov).

<sup>136</sup> Prípady podané proti bývalej generálnej prokurátorky Marii Benešovej za nazvanie najvyšších predstaviteľov štátneho zastupiteľstva "justičná mafia, ktorá sa snaží justíciu úpne ovládnuť, aby slúžila záujmom vládnej garnitúry". Benešová za jej vyhlásenie žalovali Vesecká a jej kolegovia. V rozsudku sudca Cepl uviedol, že označenie „justičná mafia“ je prehnané a nepresné, dokonca sťažnosť zamietol s udaním dôvodu, že vyjadrenie sa zakladá na skutočnosti týkajúcej sa neštandardného správania navrhovateľov a organizovania podozrivých stretnutí medzi nimi. „Neštandardné“ správanie spočívalo najmä v tom, že vyšetrovanie údajného zločinného správania vtedajšieho podpredsedu vlády Čunka bolo štátnemu prokurátorovi v Píerove odňaté krátko pred formálnym obvinením Čunka. Pozri rozhodnutie 36 C 8/2008 z 5. júna 2008 Krajského súdu v Prahe (<http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauly/fotogalerie/2008/06/05/prohlednete-si-rozsudek-soudce-vojtecha-cepla-o-justicni-mafii/>). Odvolací súd zrušil rozhodnutie vo februári 2011 (pozri <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/benesova-se-musi-omluvit-za-vyrok-o-justicni-mafii/>), ale vec ešte rieši Najvyšší súd.

za sériu správ o nesprávnom používaní finančných prostriedkov v pražskom Dopravnom podniku.<sup>137</sup> Napriek obmedzeným zdrojom na investigatívnu žurnalistiku celkovo zohrávajú médiá významnú úlohu pri odhaľovaní zneužívania moci a zlého spravovania verejných prostriedkov.

V posledných troch rokoch sme tiež zaznamenali vznik nových iniciatív občianskej spoločnosti, ktoré sa zameriavajú na boj proti korupcii. Bohužiaľ, v tomto sektore je nízka úroveň spolupráce a účinok jednotlivých iniciatív na formuláciu verejnej politiky, ako aj na ich schopnosť mobilizovať sympatizantov je obmedzená. Napriek tomu niektoré z týchto iniciatív účinne dopĺňajú prácu médií poskytovaním analytických nástrojov (ZIndex), informovaním o problematike miestnych samospráv (napr. PragueWatch) alebo vykonávaním nezávislej investigatívnej práce na väčších korupčných prípadoch (Nadační fond proti korupci).

### **Maďarsko: Dobre fungujúci volebný systém**

Môže to znieť ako samozrejmá, ale jedným z najvýznamnejších úspechov postkomunistického Maďarska je to, že aj napriek niektorým zjavným nedostatkom a niektorým prehnaným tlačovým komentárom, sú základné podmienky maďarskej demokracie stabilné. Od pádu komunistického systému jednej strany v rokoch 1989 – 1990 sú všeobecné voľby na národnej i miestnej vládnej úrovni slobodné, spravodlivé a transparentné. K tomuto silnému demokratickému systému zásadne prispel dobre fungujúci riadiaci volebný orgán (EMB). OSCE/ODIHR vo svojom komentári k parlamentným voľbám 2010 v Maďarsku prehlásila, že "Súťaž sa konala za celkovo rovnakých podmienok, na základe sofistikovaného volebného systému. Bol riadený profesionálnymi a efektívnymi riadiacimi volebnými orgánmi, vrátane plnoprávných zástupcov politických strán."<sup>138</sup>

Hoci sa niekoľkí odborníci zhodujú v tom, že maďarská politická scéna sa od polovice 1990. rokov postupne posunula smerom k americkému štýlu dvojstranového systému, vládnucemu stredopravému Fideszu a socialistickej MSZP, posledné voľby v roku 2010 ukázali, že volebný systém je schopný odrážať významné zmeny v maďarskej spoločnosti a dopraviť do politickej arény novovzniknuté záujmové skupiny. Skutočnosť, že volebný systém poskytuje pre nové politické formácie efektívne cesty mobility, môže mať vplyv na zníženie korupcie. Skoršie štúdie naznačujú, že v prechodných spoločnostiach, v ktorých nepružný politický systém nevie ponúknuť legitímne a prijateľné prostriedky na integráciu rastúcich záujmových skupín, tieto skupiny pravdepodobne na získanie okamžitého prístupu k politickému rozhodovaniu použijú korupciu.<sup>139 140</sup>

Skutočnosť, že volebný systém v Maďarsku poskytuje pre nové politické formácie efektívne cesty mobility, môže mať vplyv na zníženie korupcie.

<sup>137</sup> Pozri <http://www.novinarskacena.cz/aktuality/novinarska-cena-2011-ma-sve-viteze-a-vitezky/#vysledky%20>.

<sup>138</sup> OSCE/ODIHR August 2010, s. 1.

<sup>139</sup> Leff, N. H. (1964) Economic Development through Bureaucratic Corruption. American Behavioral Scientist 8: 8-14.

<sup>140</sup> Huntington, S. P. (1968) Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press.

V dôsledku všeobecných volieb 2010 získali niekoľko miest v parlamente dve nové strany, krajne pravicový populistický Jobbik a LMP (Politika môže byť iná). Zdá sa, že Jobbik a LMP sa zaviazali k boju proti korupcii. Obidve strany používajú proti ich silnejším náprotivkom, Fideszu a MSZP, silnú protikorupčnú rétoriku. Poslanci Jobbiku a LMP majú dôležitú úlohu v udržiavaní vládnucej koalície Fidesz-KDNP pod neustálym tlakom spochybňovaním pre štát podozrivých dohôd a nezákonných verejných tendrov s maďarskými minigarchami.

V porovnaní s úradujúcimi stranami použili obaja na radových voličov sa orientujúci nováčikovia inovatívne médiá a propagačné techniky, ak aj nové spôsoby financovania volebnej kampane prostredníctvom drobných darov od priaznivcov prostredníctvom internetu.<sup>141</sup> Skutočnosť, že extrémistické ideológie sú v Maďarsku populárnejšie, je zlá správa. Významný podiel maďarskej populácie podporuje Jobbik a jeho neľútostné protirómske, antisemitské a homofóbne ideológie. V roku 2010 strana získala 17 % hlasov, a keďže dodržiava základné demokratické pravidlá, nemôže byť zamietnutá v zastupovaní svojich voličov v parlamente. To je veľkou skúškou sily, flexibility a tolerance maďarského demokratického systému.

Riadiaci volebný orgán (EMB) – zodpovedný za všeobecné, európske parlamentné a miestne voľby – stelesňuje v Maďarsku "najlepšiu prax". Fungovanie EMB je vysoko transparentné a zodpovedné. EMB tvoria dva rozdielne orgány, Národný volebný úrad Maďarska (NEO) a Národná volebná komisia (NEC).

NEO má hlavne administratívne funkcie, ako je pripravovanie, organizovanie a implementácia volieb. Rozširuje tiež medzi občanov, kandidátov a nominované organizácie nestranné informácie. Okrem toho táto časť EMB zodpovedá za poskytnutie potrebných technických podmienok.<sup>142</sup>

NEC je nezávislý poradný orgán, ktorý zodpovedá za zabezpečenie spravodlivosti, nestrannosti a zákonnosti volebného procesu. Vydáva oznámenia k zabezpečeniu jednotného výkladu nariadení a právnej praxe týkajúcej sa volieb. NEC má oprávnenie prijímať rozhodnutia o hlásených odvolaniach na činnosti volebného úradu. NEC tiež zodpovedá za zisťovanie a zverejňovanie výsledkov volieb, ktoré sú vyhodnocované celoštátne.<sup>143</sup>

Zamestnanci EMB sú skúsení a vzdelaní. Tento orgán berie dokonca do úvahy primeranú rodovú politiku.<sup>144</sup> Orgán má dostatok zdrojov na zazmluvnenie toľkých jednotlivcov, koľko je potrebné.

Fungovanie volebného úradu je vysoko transparentné. NEC a NEO poskytujú na spoločnej webovej stránke veľmi podrobné informácie o všetkých predchádzajúcich voľbách a referendách, a taktiež materiály o NEC i NEO v angličtine.<sup>145</sup> Stránka taktiež informuje návštevníkov o príslušných zákonoch, nariadeniach a vládných vyhláškach.

<sup>141</sup> [http://kitekinto.hu/bem-rakpart/2010/04/25/jobbik\\_es\\_lmp\\_avatarok\\_a\\_kampanyban/](http://kitekinto.hu/bem-rakpart/2010/04/25/jobbik_es_lmp_avatarok_a_kampanyban/) [cit. 13. júna 2012].

<sup>142</sup> <http://www.valasztas.hu/en/ovi/index.html> [cit. 13. júna 2012].

<sup>143</sup> <http://www.valasztas.hu/en/ovb/index.html> [cit. 13. júna 2012].

<sup>144</sup> NIS Maďarsko 2011

<sup>145</sup> <http://www.valasztas.hu/> [cit. 13. júna 2012].

EMB zverejňuje každé rozhodnutie NEC a na webovej stránke sú dostupné každému občanovi.

Hoci pre volebných funkcionárov a ostatných zamestnancov neexistuje žiadny formálny kódex správania, nepísané pravidlá upravujú správanie týchto zamestnancov dostatočne. V maďarskej spoločnosti sa EMB zdá byť výnimočnou inštitúciou, ktorá je schopná fungovať veľmi efektívne bez formálnych písomných mechanizmov integrity. Napriek ostatným inštitúciám, ktoré súvisia so štátom a / alebo politikou, maďarskí občania EMB vysoko rešpektujú a podporujú. Celková integrita NEC a NEO sa pokladá za silnú.

### **Poľsko: Úloha MVO v boji proti korupcii**

Hoci v predchádzajúcej kapitole táto správa poukázala na to, že sektor občianskej spoločnosti patrí medzi najslabšie piliere poľského systému integrity, je potrebné zdôrazniť, že činnosť niektorých občianskych združení pôsobiacich v oblasti boja proti korupcii stále predstavuje najlepšiu prax. Môže to byť tiež pripomienkou, že keby boli podmienky poľských MVO lepšie (napr. z hľadiska ich zdrojov), tak by bol celý systém integrity významne silnejší.

Hoci účinné protikorupčné opatrenia si môžu vyžadovať ustanovenie profesionálnych zamestnancov na trvalé zmluvy, len málo MVO to môže zvládnuť. Väčšina z nich sú varšavské nadácie alebo združenia, ktoré svoju prácu vykonávajú na centrálnej úrovni. Hlavnými oblasťami ich práce sú výskum a advokácia, priame monitorovacie (watchdogové) akcie, vzdelávanie a odborná príprava alebo vývoj internetových riešení pre vyššiu transparentnosť.

Jednou z najdôležitejších MVO poľského watchdogového hnutia je Nadácia Stefana Batoryho, čo je poľská Sorosova nadácia. Práca jej Protikorupčného programu sa začala v roku 2000 osvetovou kampaňou so sloganom „Korupcia. Nemusíte dávať, nemusíte sa zúčastniť!“, cieľom ktorej bolo upozorniť verejnú mienku na náказu korupcie. Odvtedy sa aktivity Programu sústreďujú na sledovanie orgánov na celoštátnej i miestnej úrovni, diagnostiku mechanizmov korupcie v konkrétnych oblastiach a profesiách a budovanie sociálneho hnutia za transparentnosť vo verejnom živote.

Jednou z najdôležitejších iniciatív Protikorupčného programu Nadácie Stefana Batoryho je monitorovanie plnenia sľubov politických strán bojovať s korupciou počas parlamentných volebných kampaní. Pred každými voľbami sú všetky politické strany požiadané vyplniť dotazník o ich návrhoch na protikorupčnú politiku. Zástupcovia parlamentných politických strán prezentujú svoje protikorupčné priority a v mene svojich strán podpisujú protikorupčné vyhlásenia. Po voľbách sa tieto záväzky monitorujú. Správy z monitoringu sú každoročne zverejňované na tlačových konferenciách.

Ďalším predmetom záujmu Protikorupčného programu je transparentnosť legislatívneho procesu. Program monitoruje legislatívne cesty vybraných zákonov, medzi iným zúčastňovaním sa na práci parlamentných komisií. Po každom preskúmaní Program o

ňom zverejňuje správu a odporúča zmeny, ktoré by sa mali implementovať v ustanoveniach, ktoré upravujú legislatívny proces. Protikorupčný program tiež pracuje na téme poľskej protikorupčnej stratégie. Pri implementácii stratégie na centrálnej i miestnej úrovni sa vykonali dva sociologické výskumy. Výskumníci analyzovali všetky informácie týkajúce sa protikorupčných postupov vo vybraných verejných úradoch a agentúrach a vykonali rozhovory s ich predstaviteľmi. V podstate bolo možné zhodnotiť ako stratégia fungovala v skutočnosti a pripraviť o navrhovaných pravidlách tvorby a implementácie novej stratégie politický dokument.

Protikorupčný program nadácie pracoval aj v oblasti ochrany informátorov (angl. whistleblower). Bola to prvá inštitúcia v Poľsku, ktorá prerokovala túto tému a podarilo sa sa jej dať ju na verejnú diskusiu. Zaujímavé je, že Protikorupčný program sa v poľskom slovníku pokúsil vytvoriť nové slovo, preklad "whistleblower" do poľštiny ako "sygnalista". Bolo to dôležité urobiť, keďže v poľskej kultúre by sa myšlienka informovania (whistleblowing) mohla jednoducho očierniť označením ako "donášanie" alebo "žalovanie". Medzi ďalšími aktivitami ponúkal Protikorupčný program právne poradenstvo ľuďom, ktorí chceli signalizovať nečestné jednanie v svojom zamestnaní, navrhujúc možnosti, ako sa vyhnúť obžalobe z konania proti záujmu zamestnávateľa alebo obvineniam z prekročenia hraníc konštruktívnej kritiky. Poskytujú tiež podporu jednotlivcom, ktorí stratili zamestnanie alebo inak doplatili na pôsobenie ako informátor.

Ďalšou dôležitou organizáciou, ktorá urobila určité nátlakové úsilie za väčšiu transparentnosť vo verejnom živote je Instytut spraw publicznych (angl. Institute of Public Affairs, slov. Ústav pre verejné záležitosti), ktorý spolu s Batoryho nadáciou pracoval na zmenách volebného zákona, ktorý stransparentnil financie strán a kampaní. Zatiaľ čo Batoryho nadácia riadila monitoring volebných kampaní, Instytut spraw publicznych monitoroval príjmy a výdavky politických strán na ich bežné (nevolebné) činnosti. Výsledky tohto monitorovania vyústili do návrhov legislatívnych zmien, ktoré boli úspešne schválené.

Lokálne Občianske Group Leaders Association je MVO, ktorej ciele sú chrániť zákon o prístupe k verejným informáciám a vzdelávať ľudí, ktorí chcú začať monitorovaciu (watchdogovú) činnosť. Každý rok je počas tradičných aj interaktívnych kurzov watchdogovej práce školených niekoľko desiatok miestnych lídrov. Spoločne vytvárajú sieť združení, ktorej cieľom je pracovať na zvyšovaní transparentnosti, najmä na úrovni miestnej samosprávy. Príkladom ich projektov môže byť monitorovanie prístupu k verejným informáciám v gminas (komunitách) v Sliezskej vojvodstve. Pripravili metodiku hodnotenia úrovne transparentnosti miestnej samosprávy, potom miestna organizácia vykonala výskum, ktorý odhalil celé spektrum problémov spojených s prístupom k verejným informáciám.

Existuje tiež samostatná skupina MVO, ktoré sa dohľad nad politikmi snažia vykonávať pomocou interaktívnych metód. Sejmometr.pl je iniciatíva, ktorá umožňuje pozorovanie celého legislatívneho procesu v poľskom parlamente. Webová stránka umožňuje opytovateľovi zistiť všetky zákony, na ktorých poslanci v súčasnej dobe pracujú, sledovať všetky hlasovania poslancov a parlamentných frakcií, čítať všetky prejavy poslancov, skúmať majetkové priznania poslancov, atď. Hlavným prínosom tejto

stránky je, že všetky dôležité informácie o poslancoch a frakciách zhromažďuje na jednom mieste, a že sa s ňou veľmi jednoducho pracuje a je vizuálne atraktívna. Ďalšou "interaktívnou" iniciatívou je webová stránka Mamprawowiedziec.pl (čo znamená "Mám právo vedieť"). Autori tejto iniciatívy pošlú pred každými voľbami všetkým kandidátom dotazníky. Otázky sa týkajú väčšiny významných problémov krajiny. Výsledky tohto výskumu sú publikované na webovej stránke, takže po voľbách môže každý skontrolovať, či konkrétny poslanec hlasuje v súlade s jeho alebo jej prehláseniami.

Súhrnom je dôležité zdôrazniť, že aj napriek všeobecnej slabosti poľských MVO a v rámci nich malého zastúpenia watchdogových MVO, existujú zaujímavé a účinné projekty, ktorých výsledkom je vyššia transparentnosť verejného života. Záver je, že vo watchdogových organizáciách je obrovský potenciál, ale bez perspektívy zvýšenia nezávislosti a profesionality poľských MVO nikdy nebudú môcť rozšíriť svoje aktivity a poskytovať lepšie podmienky pre ochranu transparentnosti a integrity poľského verejného života.

Vo watchdogových organizáciách je obrovský potenciál, ale bez perspektívy zvýšenia nezávislosti a profesionality poľských MVO nikdy nebudú schopné chrániť transparentnosť a integritu poľského verejného života.

## Slovensko: Zákon o slobode informácií

Po viac než desaťročí od schválenia zákona o slobode informácií v slovenskom parlamente je jasné, že zákon zostáva najvplyvnejšou právnou normou pre vzťahy medzi občanom a vládou. Vo vládnom politickom systéme, napriek tomu, že je parlamentnou demokraciou, v ktorom je kontrola vlády parlamentom väčšinou formálna, zostáva Zákon o slobode informácií účinným nástrojom, ktorý poskytuje možnosť na kontrolu celoštátnej vlády, regiónov alebo obcí. Hoci je dostupnosť a účinnosť tohto zákona konfrontovaná s opakovanými snahami obmedziť rozsah pôsobnosti zákona a oslabovať jeho výzvy, zatiaľ boli tieto snahy neúspešné vďaka silnému presadzovaniu médiami a MVO, ktoré zohrávali (média aj MVO) kľúčovú úlohu pri jeho príprave. Úspešnú implementáciu tohto zákona podporujú tiež konzistentné rozhodovania súdov. Navyše, v posledných rokoch sú verejne dostupné informácie podrobované pomocou techník dolovania dát sofistikovanejším analýzám. V roku 2011 politický watchdog Aliancia Fair Play vytvorila online aplikáciu ZNasichDani.sk, ktorá verejne dostupné údaje používa na odhalenie vplyvných osôb (napr. vlastníci, manažéri) stojacich za spoločnosťami úspešnými v získavaní zákaziek so štátom, čím pomáha odhaliť konflikty záujmov.<sup>146</sup> Ďalšia aplikácia tiež vytvorená v roku 2011, otvorenezmluvy.sk, poskytuje zjednodušené údaje o všetkých zmluvách, ktoré zverejnil verejný sektor. Nasledujúci text poskytuje ďalšie príklady aktivít parlamentu a vlády, ktoré vychádzajú zo Zákona o slobode informácií.

Zákon o slobode informácií zostáva účinným nástrojom, ktorý poskytuje možnosť na kontrolu slovenskej vlády, regiónov alebo samospráv.

<sup>146</sup> Aplikácia vyhrala <http://opendatachallenge.org/> v r. 2011 v kategórii najlepších aplikácií App.



Zákon o slobode informácií ukladá parlamentu zverejňovať dátumy a programy zasadnutí parlamentu, písomné prepisy z verejných zasadnutí, záznamy o hlasovaní, návrhy a schválené návrhy zákonov a údaje o neprítomnosti poslancov na zasadnutiach a čítaniach výborov. V roku 2002 spustil vtedajší predseda parlamentu Pavol Hrušovský iniciatívu "Otvorený parlament", ktorej cieľom bolo rozšíriť požiadavky stanovené zákonom poskytovaním online televízneho spravodajstva zo zasadnutí (naživo aj v archíve) a audionahrávok parlamentných zasadnutí. Parlamentná webová stránka<sup>147</sup> umožňuje verejnosti sledovať aktuálne parlamentné zasadnutie (audio a video) alebo používať archív, ktorý obsahuje prepisy parlamentných zasadnutí od roku 1994.<sup>148</sup> Funkčnosť stránky zahŕňa sekciu "sleduj návrh zákona", ktorá komukoľvek umožňuje zhromažďovať informácie týkajúce sa návrhu zákonov predkladaných v pléne, hlasovaní poslancov o návrhoch zákonov a pozmeňovacích návrhoch predložených v parlamente. Dostupné sú tiež ďalšie údaje, ako programy, kompletne hlasovacie záznamy, kontaktné informácie poslancov. Ako súčasť Otvorenej iniciatívy môže tiež ktokoľvek navštíviť parlament, ako člen organizovanej skupiny alebo individuálne, každý pracovný deň od 8. do 16. hodiny, dokonca aj počas plenárneho zasadnutia. Úplný rozsah údajov o organizácii a fungovaní parlamentu je teda verejnosti dostupný od roku 2002, bez ohľadu na zmeny v pozícii predsedu parlamentu. Počas volebného obdobia predchádzajúceho predsedu parlamentu Richarda Sulíka (2010 – 11) sa parlament rozhodol zvýšiť transparentnosť zverejnením (online) všetkých zmlúv, faktúr a objednávok parlamentu.<sup>149</sup>

V roku 2001, v priamej súvislosti s novou legislatívou o slobode informácií, kabinet doplnil svoje legislatívne nariadenia o začlenenenie nového mechanizmu verejnej konzultácie. Nové nariadenia ukladajú ministerstvám povinnosť zverejniť online každý legislatívny návrh a politické rozhodnutie, ktoré boli počas zasadnutia kabinetu prediskutované. Verejnosť môže počas stanoveného obdobia (obvykle 15 dní) skúmať a komentovať predložené materiály. Ak aspoň 500 jednotlivcov a organizácií podpíše iniciatívu, ktorá navrhuje zmeny alebo inak pripomienkuje zverejnený dokument, ministerstvo musí rokovať s ich zástupcami. Tento systém slúži ako predbežné otestovanie vládnej legislatívy a môže včas varovať, že predložené riešenie bude vystavené kritike. To tiež umožňuje médiám a mimovládny organizáciám začať verejnú diskusiu oveľa skôr, než čakať, kým skončí návrh na programe rokovania parlamentu. A na záver, verejnosti umožňuje ponúkať riešenia, ktoré zlepšujú predložený návrh. Všetky dokumenty, ktoré sú na programe rokovania počas pravidelných týždenných zasadnutí vlády, sú dostupné prostredníctvom [www.rokovania.sk](http://www.rokovania.sk), portálu spravovaného vládou. Vládny rozpočet je tiež verejný a ktokoľvek môže sledovať aktuálnu situáciu vo výdavkoch na webovej stránke Ministerstva financií [www.rozpočet.sk](http://www.rozpočet.sk). Webová stránka bola spustená v apríli 2011 a umožňuje verejný dohľad nad fiškálnou rozpočtovou situáciou.

<sup>147</sup> [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)

<sup>148</sup> V rámci oficiálnej spolupráce medzi slovenským a českým parlamentom bola vytvorená digitálna knižnica. Knižnica, dostupná na [www.nrsr.sk/dk](http://www.nrsr.sk/dk), zahŕňa elektronické verzie existujúcich dokumentov zákonodarných zborov od roku 1848. Údaje zahŕňajú písomné prepisy zasadnutí, zápisy z rokovaní, návrhov zákonov a uznesení.

<sup>149</sup> Dostupné na: [www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/kancelaria/platne\\_zmluvy](http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/kancelaria/platne_zmluvy), [cit. 17. novembra 2011].



## 6. Ďalšie regionálne perspektívy

Nasledujúce tri kapitoly poskytujú ďalšie porovnávacie aspekty medzi krajinami V4 zameraním sa na témy ako poprístupové efekty, implementácia práva a úloha médií a občianskej spoločnosti. Pridávajú niektoré dôležité dieliky do skladačky systému integrity v oblasti V4 ako celku.

### I. Poprístupové efekty v regióne V4

Pravdepodobne najsilnejšou spoločnou skúsenosťou krajín V4 posledného desaťročia bolo prístupenie a členstvo v EÚ. Štúdie ukázali, že „už“ členovia z krajín V4 právne rámce prijaté počas prístupového procesu často rušili alebo revidovali. Poprístupová kapitola tejto správy analyzuje prístupové a poprístupové dopady vstupu do EÚ na implementáciu práva v tomto regióne.

Jedným z najbežnejších problémov regiónu krajín Vyšehradskej skupiny je problematická implementácia práva, čo sa v správach NIS prejavilo rozdielmi medzi skóre pre právne rámce a skóre pre prax. Rozmach právneho formalizmu, v ktorom sa nariadenia vykonávajú prísne, bez väčšieho zváženia pôvodného zámeru legislatívy alebo širších aspektov (spoločenských, etických), výrazne znižuje celkové skóre v národných systémoch integrity tohto regiónu. Inými slovami, správy NIS naznačujú, že to, čo je napísané v zákonníkoch, nemusí byť nutne účinné v praxi. Čo vplyva na implementáciu? Existujúci výskum implementácie naznačuje, že najdôležitejšími faktormi sa ukazujú byť stupeň inštitucionálnej a politickej zhody, politické preferencie aktérov a spravovacia výkonnosť jednotlivých vlád.<sup>150</sup> Kým niektoré z týchto faktorov sú pre príslušné krajiny jedinečné a môžu poskytnúť prijateľné objasnenie ich implementačných problémov, je tiež možné nájsť spoločné skúsenosti, ktoré formovali inštitúcie a aktérov v regióne a ovplyvňujú implementáciu v celom regióne. Nesporne najsilnejšou spoločnou skúsenosťou krajín V4 posledného desaťročia je vstup a členstvo v EÚ.

Počas prístupového obdobia do EÚ museli kandidátske krajiny previesť stovky právnych noriem, aby sa dosiahla kompatibilita ich právnych systémov s *acquis communautaire*. V správe z roku 1997 o pripravenosti kandidátskych krajín na členstvo, Európska komisia po prvýkrát zaviedla monitorovacie hlásenia o kandidátskych krajinách, aby pravidelne zisťovala ich pokrok smerom k prístupeniu. EÚ použitím podmienenosti ako "vyjednávacej stratégie posilňovania odmenou, v rámci ktorej EÚ poskytuje vonkajšie stimuly zamerané na vládu, aby v súlade s jej podmienkami"<sup>151</sup> Komisia priamo ovplyvňovala inštitucionálny čas a vyvíjala tlak na kandidátske krajiny, aby zvýšili účinnosť a efektívnosť svojich legislatívnych systémov. Prístup „cukru a biča“ bol úspešný. Prístupujúce krajiny dokázali, v relatívne krátkej dobe, zmeniť svoje právne a inštitucionálne rámce. Komisia však súčasne kritizovala kandidátske krajiny za

<sup>150</sup> Rozsiahlu databázu existujúceho kvalitatívneho výskumu o zhode pozri: <http://www.eif.oeaw.ac.at/compliance/>. Databázu kvantitatívneho výskumu implementácie pozri:

<http://www.eif.oeaw.ac.at/implementation/>

<sup>151</sup> Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2004) Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, 11: 670

implementáciu praktickej fázy: za aplikáciu a presadzovanie prijatej legislatívy. Doslovný prevod legislatívy EÚ v kandidátskych krajinách počas prístupového procesu viedol k ignorovaniu domácich špecifik a záujmových skupín.<sup>152</sup> Význam podmienenosti, ktorú EÚ uplatňovala voči kandidátskym krajinám, sa výrazne oslabil v okamihu ich prístúpenia do EÚ v roku 2004. Očakávalo sa, že socializačný efekt prístúpenia sa odchodom časti štátnej správy zodpovednej za prístupové rokovania oslabí, ako znak potreby uviesť do činnosti zastúpenia EÚ a jej inštitúcie<sup>153</sup>. Antoaneta L. Dimitrova<sup>154</sup> uviedla, že už bývalé stredovýchodné európske krajiny, ktoré v roku 2004 vstúpili do EÚ, reagovali na prístupový proces, ktorý im poskytol iba malý priestor na rokovania o prístupových podmienkach, prehodnotením niektorých predvstupových povinností alebo blokováním fázy prijatia. V každom prípade sa očakávalo, že to bude jeden z komplikovaných vykonov nových členských štátov v EÚ, najmä v oblasti prevedenia legislatívy EÚ do jednotlivých štátnych systémov. Ako sa ukázalo, bola to len čiastočne pravda. Niekoľko autorov poukázalo na to, že transformačný výkon nových členských štátov je lepší než u starých členských štátov.<sup>155</sup> Hoci sú medzi jednotlivými členskými štátmi niektoré rozdiely, vysoká miera úspešnosti nových členských štátov sa často vysvetľuje zachovaním predvstupových legislatívnych mechanizmov navrhnutých kvôli efektívnemu prevodu právnych noriem *acquis communautaire*. Napriek úspechu nových členských štátov vo formálnom prevode práva EÚ, trend doslovného prevodu pokračoval. Výskum implementácie vybraných smerníc EÚ v oblasti sociálnej politiky vedený Gerdou Falkner a Oliverom Treibom<sup>156</sup>, ktorým nadviazali na ich výskum pôvodnej európskej pätnástky EU-15<sup>157</sup> zistil, že nové členské štáty sa do žiadneho zo svetov zhody (angl. worlds of compliance) navrhnutých pre EÚ-15 nehodia. Navrhli štvrtú kategóriu: „world of dead letters“ - svet mŕtvych (nedoručených) listov, t.j. fakticky nepoužívaných noriem. Do tejto skupiny patria všetky krajiny V4, a tiež Taliansko a Írsko. Tieto krajiny sa vyznačujú vynikajúcimi výsledkami vo fáze prechodu a dosť systematickými problémami vo fázach aplikácie a vykonávania. Na rozdiel od iných svetov zhody, implementáciu vo svete mŕtvych písmen ovplyvňuje väčší počet faktorov: od slabej občianskej spoločnosti a statusu odborov, cez neschopnosť a neochotu právnických osôb aplikovať právo a problematické vymáhanie práva na strane kontrolných orgánov a súdov, čo sú tie isté faktory, ktoré boli identifikované ako problematické v správach NIS krajín V4.

Okrem toho, už neexistujúci „bič“ EÚ umožnil krajinám V4 vylepšiť, prepracovať alebo úplne zrušiť inštitucionálne rámce, ktoré boli vytvorené ako výsledok prístúpenia. Jednou z požiadaviek, ktoré boli požadované ako súčasť prístúpenia, bolo zriadiť a udržať úrad správy vybudovaný na princípoch profesionalizácie a politickej neutrality. Jan-Hinrik Meyer-Sahling uviedol, že po vstupe do EÚ pokračovali v predvstupových reformách spravovania iba Estónsko, Litva a Lotyšsko, kým Slovensko, Poľsko a Česká

<sup>152</sup> Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2007) Candidate Countries and Conditionality. In: Graziano, P. & Vink, M., eds., 2007. Europeanization: New Research Agendas. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

<sup>153</sup> Tamže.

<sup>154</sup> Dimitrova, A. (2007) Institutionalisation of Imported Rules in the European Union's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda. European University Institute, EUI Working Papers 2007/37.

<sup>155</sup> Kvantitatívne údaje sú získané z porovnávacích tabuliek vnútorného trhu Európskej komisie, dostupné na [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

<sup>156</sup> Falkner, G., & Treib, O. (2008) Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States. *Journal of Common Market Studies*, 46: 293-313.

<sup>157</sup> Falkner, G. Treib, O. Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005) *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.

republika zrušili alebo podstatne pozmenili rámce prijaté počas pristúpenia.<sup>158</sup> Napríklad Slovensko zrušilo Úrad pre štátnu službu, čo viedlo k posilneniu politického vplyvu na štátnu službu, bežnej praxi počas 1990. rokov. Tieto tzv. „mäkké pravidlá“<sup>159</sup>, ktoré boli súčasťou predvstupovej podmienenosti, ale nie sú súčasťou *acquis communautaire*, boli navrhnuté na preklopenie rozporu medzi právom v zákonníkoch a právom v praxi. Rozsah zmien v systémoch štátnej správy v krajinách V4 po roku 2004 poukazuje na možnosti predvstupovej podmienenosti, ale tiež naznačuje, že socializačné efekty podmienenosti neboli schopné zmeniť hodnoty domácich aktérov. Dodržali a implementovali všetko, ale ich hodnoty sa dramaticky nezmenili. Podmienenosť v kandidátskych krajinách teda posilnila dôležitosť politickej zodpovednosti k externým organizáciám (EÚ, Svetovej banke, MMF), ale zároveň oslabilu horizontálnu zodpovednosť k miestnym voličom<sup>160</sup>. Ako upozornil Klaus Goetz, "v prostrediacich, v ktorých sú inštitúcie málo pevné a ich socializačné efekty sú obvykle obmedzené, sú dôležití aktéri".<sup>161</sup>

Na zlepšenie implementácie práva v Českej republike, Maďarsku, Poľsku a na Slovensku neexistujú žiadne jednoduché riešenia. Národné správy integrity krajín V4 poskytujú dosť dôkazov o tom, ako tejto implementácii (v štádiu presadzovania i v štádiu aplikácie) prekážajú nedostatky v súdnych systémoch, administratívna výkonnosť monitorovacích inštitúcií a občianskej spoločnosti, ktorá je nedostatočne finančne a personálne zabezpečená. Ako Gerda Falkner (2010, s. 18) pri diskusii o nedostatkoch implementácie práva EÚ v členských štátoch lamentovala "je takmer tragické vidieť, ako tie samé zákony, ktoré sa tak ťažko dosahujú v zložitých rokovaníach na úrovni EÚ, sa neskôr v členských štátoch tak často nerešpektujú".<sup>162</sup>

## II. Nezávislosť médií v krajinách Vyšehradskej skupiny

Táto kapitola sa zaoberá parametrami nezávislosti médií a ich úlohou v zaisťovaní dohľadu nad spravovaním štyroch štátov Vyšehradskej skupiny.

Celkovo môžu médiá slobodne pôsobiť a občania vo všetkých štyroch krajinách majú prístup k širokej škále informačných zdrojov. Právne predpisy sa od medzinárodných štandardov neodchyľujú, s výraznou výnimkou Maďarska, ktoré bolo terčom ostrej kritiky v súvislosti s jeho novým mediálnym zákonom.<sup>163</sup> Široké a slabo zadefinované privilégiá, ktoré tento zákon poskytuje politicky riadenému mediálnemu dozornému orgánu, predstavujú pre nezávislosť médií vážne ohrozenie. Príležitosti médií sú vo všetkých štyroch krajinách závislé na inzerentoch; zdroje pre serióznu investigatívnu prácu sú limitované. Napriek tomu médiá vo všetkých štyroch krajinách radi informujú o nezrovnalostiach v rámci verejnej správy a novinári pracujúci pre tlačové médiá

<sup>158</sup> Meyer-Sahling, J.-H. (2009) Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. SIGMA Paper No. 44, OECD, available at [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/\\$FILE/JT03264288.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/$FILE/JT03264288.PDF)

<sup>159</sup> V oblastiach ako sú výkonnosť spravovania, boj proti korupcii alebo transparentnosť.

<sup>160</sup> Malová, D. & Dolný, B. (2008) The Eastern Enlargement of the EU: Challenges to Democracy? Human Affairs, 18: 67-80.

<sup>161</sup> Goetz, K. H. (2005) The New Member States and the EU: Responding to Europe. In: Bulmer, S., Lequesne, Ch., eds., 2005. The Member States of the European Union. Oxford: Oxford University Press. pp. 254-285.

<sup>162</sup> Falkner, G. (2010) Compliance with EU Social Policies in Old and New Member States: Different Worlds, Different Remedies. Working Paper No. 06/2010, Institute for European Integration Research, URL (cit. 13. mája 2012) <http://www.eif.oew.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-06.pdf>

<sup>163</sup> Kritické hlasy vzniesli organizácie ako Reportéri bez hraníc, Výbor na ochranu novinárov, Human Rights Watch, zástupca OSCE pre slobodu médií alebo podpredseda Európskej komisie.

zohrávajú významnú úlohu v odhaľovaní závažných prípadov korupcie. Transparentnosť vlastníctva médií sa v rámci regiónu líši,<sup>164</sup> v niektorých prípadoch sa zväčšujú obavy o nestrannosť príležitostí.

Medzi mediálnymi trhmi všetkých štyroch krajín regiónu sú význačné podobnosti, aj keď rozdiel vo veľkosti by sa nemal podceňovať – počet obyvateľov Slovenska (cca 5,5 milióna) je takmer sedemkrát menší ako v Poľsku.<sup>165</sup> V každom prípade je výber súkromných vysielateľov doplnený štátnou tlačovou agentúrou a jednou alebo viacerými verejnými televíznymi a rozhlasovými stanicami. Aj keď neexistujú žiadne štátom vlastnené tlačové médiá, súkromné médiá podávajú širokú škálu politických stanovísk a razia cestu mienkotvornej a investigatívnej práci. Maďarský trh vykazuje známky posunu rovnováhy: štúdia NIS poznamenáva, že "koncentrácia vlastníctva vysielacích a tlačových médií je jasne viditeľná tesne pred a po zmene vlády", s jasnou prevahou pravicovo orientovaných mediálnych vlastníkov. V Poľsku mnoho novinárov uviedlo politizáciu ich povolania – čiastočne výsledok politickej polarizácie mediálneho priestoru – ako vážny problém. Naopak, slovenský NIS uvádza strácanie tendencie miešať spravodajstvo a politické komentáre,<sup>166</sup> aj keď médiá príležitostne vyjadrujú politické preferencie.

Zdá sa, že spoločným trendom je postupná bulvarizácia médií, čiastočne výsledok potreby prilákať inzerentov. Silný dôraz na hodnotenie mediálneho priestoru (čítanosť, počúvanosť) vyúsťuje do prevahy spravodajstva s bežným obsahom a senzáciami nad spravodajstvom s podrobnými a konzistentnými reportážami.<sup>167</sup> Znalci zo Slovenska ďalej pripísali nízku úroveň spravodajstva nedostatočnému odbornému vzdelávaniu novinárov.<sup>168</sup> Novinári v Poľsku zaregistrovali dopad hospodárskeho poklesu, s klesajúcimi platmi a prepúšťaním, na kvalitu investigatívnej práce.<sup>169</sup>

Vo všetkých štyroch krajinách sú základné záruky slobody médií zakotvené v ústave. Kým český ústavný zákon nejde za zaručenie slobody prejavu, slovenská ústava počíta s osobitným zákonom na reguláciu lineárnych médií a poľská ústava obsahuje celú sekciu popisujúcu kompetencie Národnej rady rozhlasového vysielania, vrátane ochrany pred jej politizáciou. Nedávno pozmenená maďarská ústava počíta s parlamentným superväčšinovým zákonom o slobode médií, ktorý "ustanoví predpisy o kontrolovaní elektronických masmédií a spravodajského mediálneho trhu". Tieto ustanovenia, ktorých zámerom je ochrana pred inštrumentálnym zasahovaním do mediálnej legislatívy, dosť sťažujú zmenu mediálnych smerníc.

Následné zákony upravujú fungovanie médií podrobnejšie. S výnimkou Maďarska, lineárne médiá (rozhlas a televízia) a tlačové médiá majú osobitný zákon. Internetové médiá na Slovensku, v Českej republike a v Maďarsku spadajú pod reguláciu orgánov mediálnej regulácie. Celkovo možno povedať, že príslušné zákony sú natoľko špecifické, že umožňujú predvídateľné súdne rozhodnutia. Výnimkou je Maďarsko, kde

<sup>164</sup> Napríklad český právny systém pripúšťa mať akciovým spoločnostiam anonymných vlastníkov.

<sup>165</sup> Česká republika a Maďarsko majú približne 10 miliónov obyvateľov.

<sup>166</sup> Rozhovor s I. Štulrajterom, E. Babitzovou, B. Ondrášikom a M. Lešekom.

<sup>167</sup> Jiráček, J.: Czech Newspapers Reviewed. New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs, 2005, n. 1, p. 44-45.

<sup>168</sup> Rozhovor s P. Múdrym, M. Lešekom a B. Ondrášikom.

<sup>169</sup> A., Osiecki J.: Sami o sobie. Kondycja i zagrożenia odpowiedzialnego dziennikarstwa in: Kto pilnuje strażników. Odpowiedzialne dziennikarstwo w demokratycznej Polsce, ed. J. Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych, Warsaw, 2011, pp. 78-79. Dostupné na <http://www.isp.org.pl/publikacje,82,448.html> [cit. 15.04.2011].

sa vágne formulácie ako "mimoriadne odôvodnené prípady" kombinujú s ostatnými ustanoveniami, čím sa otvára priestor pre politické intervencie, ako bude vysvetlené neskôr.

Okrem všeobecných ustanovení, ktoré chránia slobodu prejavu, sloboda médií závisí na rade špecifických otázok. Spolu s ekonomickými faktormi a celkovou funkčnosťou súdnictva, sú nimi prístup k vysielačím licenciám, ochrana informačných zdrojov, prístup k informáciám a predpisy ohľadom obsahu, vrátane zákonov zverejňovania utajovaných informácií a ohovárania. Tiež sú potrebné formy dohľadu nad médiami, stanovenie hraníc pre politické alebo správne zásahy do mediálnej práce, ako aj zodpovedajúce sankcie.

Vo všetkých štyroch krajinách sú rozhlasové a televízne vysielačie licencie predmetom žiadosti u dozorného orgánu. V prípade tlačených médií licencia nie je potrebná, hoci vydavatelia v Maďarsku a na Slovensku si musia svoje produkty zaregistrovať. Kritériá, ktoré sa zvyčajne berú do úvahy, zahŕňajú technickú pripravenosť žiadateľa, finančné zdroje, transparentnosť vlastníctva a pôsobenie programového portfólia prevádzkovateľa vysielača z hľadiska "plurality informácií a mediálnych obsahov", citujúc slovenský mediálny zákon.<sup>170</sup> Keďže proti rozhodnutiu regulačného orgánu neexistuje žiadny opravný prostriedok, žiadatelia môžu regulárnosť konania spochybníť v súdnom konaní. S výraznou výnimkou Maďarska, licenčný proces fakticky nebol zdrojom veľkých sporov.<sup>171</sup> Hlavná opozičná rozhlasová stanica Klubradió stratila v poslednom tendri svoju licenciu na hudobný kanál a čelila ďalším prekážkam, ktoré ju takmer priviedli k bankrotu. Prípady ukazujú, že nie sú to tak veľmi ustanovenia týkajúce sa licenčného procesu, ktoré ohrozujú slobodu médií v Maďarsku, ale plná moc dohľadacieho orgánu.<sup>172</sup> Poľská správa NIS upozorňuje, že tiež chýba legislatíva ohľadom regulácie koncentrácie vlastníctva.

Úloha médií ako nástroja verejnej kontroly sa udržiava prostredníctvom práva novinárov chrániť anonymitu svojich zdrojov informácií ako aj ich "oprávnením informovať", t.j. ich slobodou oznámiť informáciu verejného záujmu. Na Slovensku a v Českej republike, je právo nezverejniť zdroje informácií obmedzené iba povinnosťou zabrániť zločinnému správaniu, ktoré musí novinár zamedziť alebo nahlásiť.

V Poľsku platia pri prípadoch týkajúcich sa národnej bezpečnosti, vraždených a teroristických činov špeciálne obmedzenia.<sup>173</sup> Nový maďarský mediálny zákon zašiel ďalej, obmedzením ochrany zdrojov na informácie, ktoré boli získané legálne. Avšak v následnom rozsudku maďarský Ústavný súd deklaroval, že ochrana poskytovaná súčasným mediálnym zákonom je úplne nepostačujúca.<sup>174</sup>

Použitie "uniknutých údajov", najmä z policajných odpočúvaní, je tiež zdrojom polemiky v ostatných krajinách. Unikanie odpočúvaní vykonaných ako políciou, tak i tajnými

<sup>170</sup> Dostupné na [http://www.rada-rtv.sk/\\_cms/data/modules/download/1311150454\\_zakon\\_c.\\_308\\_2000\\_Z.z.\\_o\\_vysielani\\_a\\_retransmisii.pdf](http://www.rada-rtv.sk/_cms/data/modules/download/1311150454_zakon_c._308_2000_Z.z._o_vysielani_a_retransmisii.pdf)

<sup>171</sup> Ďalším prípadom, ktorý vyvolal polemiku, bolo rozhodnutie poľského regulačného orgánu (KRRiT) odoprieť vysielačiu licenciu konzervatívnej katolíckej Trwam TV v marci 2012. Uvedeným dôvodom bol nedostatok transparentnosti v jeho financovaní, ale odporcovia argumentovali tým, že v minulosti boli vysielačie koncesie udelené oveľa menej finančne spoľahlivým uchádzačom. Pozri <http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/20624/news>

<sup>172</sup> Pozri <http://esbalogh.typepad.com/hungarianspectrum/2011/12/media-freedom-in-hungary-the-case-of-klubr%C3%A1di%C3%B3.html>

<sup>173</sup> Pozri <http://www.pressreference.com/No-Sa/Poland.html>

<sup>174</sup> Pozri <http://atlatszo.hu/2011/12/20/constitutional-court-decided-in-favour-of-journalistic-source-protection/>

službami, na jednej strane odhalilo rad korupčných škandálov.<sup>175</sup> Na druhej strane, ich úniky vyvolávajú vážne pochybnosti o výkone príslušných orgánov vymáhania práva. V súvislosti so slobodou tlače je dôležité, že s výnimkou Maďarska sa zverejnenie takých informácií nezamedzuje.<sup>176</sup>

Ďalším dôležitým faktorom v schopnosti médií vykonávať verejný dohľad sú predpisy týkajúce sa prístupu verejnosti k informáciám. Zdá sa, že na Slovensku zákony aj prax fungujú dobre. V Českej republike je úroveň inštitucionálnej neochoty k opatreniam transparentnosti pomerne vysoká, ale príslušné zákony sú v účinnosti a najvyšší správny súd potvrdil právo na informácie. Poľský tlačový zákon ešte viac sprísňuje zákon o prístupe k verejným informáciám.<sup>177</sup> V Maďarsku utrpel prístup k informáciám porážku s novým zákonom, ktorý nahrádza nezávislého komisára pre ochranu údajov a slobodu informácií správnym orgánom, ktorý je formálne súčasťou exekutívy a je závislý na premiérovi.<sup>178</sup>

Pokiaľ ide o spravodajstvo týkajúce sa korupcie, médiá vo všetkých štyroch krajinách zohrali aktívnu úlohu. Prejavuje sa to najmä v prípade Českej republiky, v ktorej je spravodajstvo o korupcii v posledných niekoľkých rokoch mimoriadne časté. Na rozdiel od Slovenska, napríklad, médiá tiež preukázali schopnosť prípady korupcie dlhodobo sledovať (pozri kapitolu Kľúčové silné stránky). Vyšetovania, ktoré nasledujú po počítačnom impulze informátora, sú prevažne doménou novinárov tlačových médií.

Na ochranu povesti a súkromného života jednotlivcov sa v každej z týchto štyroch krajín aplikuje legislatíva pre krivé obvinenie a urážku na cti. Toto je diskutabilná oblasť, pretože publikovanie nepríjemných informácií môže poslúžiť ako zámienka pre právne kroky proti správam poskytovateľa. Českí novinári požívajú v tomto ohľade vysokú úroveň ochrany: kroky na ochranu osobných práv boli v politicky citlivých prípadoch zriedka úspešné.<sup>179</sup> Hoci sa legislatíva na Slovensku dramaticky nelíši, súdne rozhodnutia majú opačný trend: v početných prípadoch museli médiá zaplatiť politikom za použitie slov ako "arogantný" veľké odškodné.<sup>180</sup> V Poľsku je pevnosť legislatívy pre krivé obvinenie zdrojom kritiky: poľský trestný zákonník stanovuje tresty až do dvoch rokov väzenia za hanobenie štátnych úradníkov a ich asistentov pri výkone štátnej služby.<sup>181</sup> V Maďarsku sú v účinnosti podobné ustanovenia. Ak keď nový mediálny zákon nemení existujúcu právnu úpravu pokiaľ ide o ohováranie a urážky na cti, vágnosť jej predpisov a široký rozsah zákonom neupravenej právomoci mediálnej dozornej rady spôsobili, že vlastníci médií sú najmä v správach súvisiacich s podvodmi extrémne opatrní.<sup>182</sup>

<sup>175</sup> Nedávny prípad v Českej republike sa týka tajných dohôd medzi exprimátorom Prahy Pavlom Bémom a riadiacimi pracovníkmi súkromných spoločností (pozri <http://zpravy.ihned.cz/c1-55173350-dalsi-odposlechy-bem-s-ianouskem-ladili-noty-chteli-ovlivnovat-developerskou-firmu>). Na Slovensku spôsobil únik súboru tajnej služby s názvom "Gorila", ktorý mapuje kontakty medzi zástupcami takmer všetkých politických strán a finančnou skupinou Penta, vážnu politickú krízu. Avšak autenticita informácií nebola úplne potvrdená (Pozri <http://tema.aktuality.sk/kauza-gorila/>).

<sup>176</sup> Podľa zákona z roku 2009 je v Českej republike publikovanie policajných odposluchov nelegálne, ale jeho novelizácia z roku 2011 dala oprávnenie ich publikovania v prípadoch, keď verejný záujem preváži potrebu chrániť osobné súkromie. Pozri <http://www.novinky.cz/domaci/240564-nahubkovy-zakon-ie-mekci-odposlechy-lze-ve-verejnem-zajmu-zverejnit.html>

<sup>177</sup> Zákon zo 6. septembra 2001 o prístupe k verejným informáciám je prepojený so zákonom tlačového práva v príkaze orgánom štátnej správy poskytovať novinárom informácie, ustanovené sú prostriedky, ktorými sa tieto informácie poskytujú a ich rozsah.

<sup>178</sup> Pozri <http://www.freedominfo.org/2011/09/new-law-on-freedom-of-information-in-hungary/>

<sup>179</sup> Pozri napríklad prípad bývalého zástupcu Kofistku, ktorý sa nemusí ospravedlniť lobistom, ktorých vystavil korupčným praktikám. Pozri [http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/nejivyssi-soud-zamitl-dovolani-dalika-a-vecerka-v-koristkove-kauze/588251&id\\_seznam=5918](http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/nejivyssi-soud-zamitl-dovolani-dalika-a-vecerka-v-koristkove-kauze/588251&id_seznam=5918)

<sup>180</sup> Pozri <http://www.sme.sk/c/5040557/harabin-opat-vyhral-sud-proti-novinam.html>

<sup>181</sup> Pozri [http://www.ifex.org/poland/2007/11/08/two\\_newspaper\\_editors\\_to\\_be\\_held/](http://www.ifex.org/poland/2007/11/08/two_newspaper_editors_to_be_held/)

<sup>182</sup> Rozhovor s Júliou Keserú, K-Monitor Public Watchdog Association.

Maďarský mediálny zákon stanovuje "poskytovateľom mediálnych služieb s významnou trhovou silou" špeciálne povinnosti. Čo sa týka náplne, patrí medzi ne povinné vysielanie správ. Zákon ďalej zakazuje venovať viac než 20 % dĺžky jednotlivých spravodajských relácií „kriminálnym správam, ktoré nemožno kvalifikovať ako informácie slúžiace demokratickej verejnej mienke" (v priemere, za rok). Ale regulácia obsahu je v Maďarsku zdrojom znepokojenia na širšej úrovni. Ustanovenia nového mediálneho zákona, ktoré sa snažia ochrániť poslucháčov a divákov pred urážkou, ohrozením verejnej morálky a nenávisťou proti väčšine alebo menšine, sú široké a dôvody na vyšetrovanie zo strany mediálneho dozorného orgánu nejasné. Ak by sme to prehnali, tak súčasná legislatíva umožňuje Úradu pre média ukladať pokuty na akékoľvek ziskové médiá až do výšky 727 000 EUR za zverejnenie vyjadrenia o akejkoľvek osobe alebo organizácii.<sup>183</sup> V príbuznom tóne, slovenská správa NIS poznamenáva, že vágna požiadavka prezentovania správ objektívnym a vyváženým spôsobom vedie vysielateľov k uplatňovaniu preventívnej autocenzúry.<sup>184</sup>

Obvyklými kompetenciami dozorných orgánov sú vydávanie vysielacích licencií, dohliadanie na fungovanie verejnoprávnych médií a monitorovanie zhody vysielania súkromných médií s podmienkami stanovenými v ich licenciách, a tiež s mediálnymi právnymi normami. Dvomi kritickými faktormi, ktoré určujú ich úlohu, sú mechanizmus menovania ich členov a udelené kompetencie. V Poľsku a Českej republike sú politické nominácie do dozorných orgánov kritizované,<sup>185</sup> <sup>186</sup> ale v druhom prípade má dozorný orgán nezávislý rozpočet a každý druh verejnoprávnych médií má správnu radu, ktorá je vymenovaná samostatne. Na Slovensku sa zdajú byť vhodnejšími prostriedkami zasahovania do mediálnej práce procesy ohovárania. Vágne formulovaná požiadavka prezentovať správy "objektívnym a vyváženým spôsobom" oprávnila slovenskú mediálnu dozornú radu sankcionovať rádio napríklad za použitie zľahčenia "veľké zviera" pri hovorení o politikoch.<sup>187</sup> Česká dozorná rada uložila v roku 2010 podľa podobného ustanovenia šesť pokút.<sup>188</sup>

Pokiaľ ide o slobodu médií, riziká spojené so systémom mediálneho dohľadu nedávno zavedeným v Maďarsku výrazne zatienili nedostatky v ostatných troch krajinách. Ustanovenie systému, ktorý zvyhodňuje vládnucu stranu, bude zachovávať zloženie mediálneho dozorného úradu (NMHH) i Fondu verejnoprávnej služby (ktorý dohliada na majetky a príjmy všetkých verejnoprávnych médií) dlhšie než je funkčné obdobie súčasnej vlády. Súčasne to poskytuje NMHH extrémne širokú vyšetrovaciu právomoc, umožňujúcu mediálnemu komisárovi vyšetrovať, dokonca aj keď mediálny poskytovateľ neporušil zákon. Sankcie, ktoré môže NMHH uložiť, sú veľmi vysoké a vzťahujú sa na všetkých, ktorí by potenciálne mohli brániť procesu vyšetrovania.<sup>189</sup> Ako už bolo spomenuté predtým, rozsah kontroly obsahu je veľmi široký a zafinovaný vágne.

<sup>183</sup> Pozri <http://humanrightshouse.org/Articles/17199.html>

<sup>184</sup> Rozhovor s P. Múdrym, riaditeľom Medzinárodného tlačového inštitútu, s E. Babitzovou, generálnou riaditeľkou Asociácie nezávislých rozhlasových a televíznych staníc a s I. Štulajterom, reportérom z denníka SME.

<sup>185</sup> Pozri NIS Poľsko, Piliér Média, časť Nezávislosť (prax).

<sup>186</sup> Rozhovor s Janom Jirákom; International Press Institute: Press Freedom Audit Report. Czech Republic. Pozri tiež IPI Mission 13-14 May, 2009, str. 8; <http://www.freemedia.at/press-room/public-statements/features/singleview/4573/>.

<sup>187</sup> Rozhovor s E. Babitzovou.

<sup>188</sup> RRTV Výročná zpráva 2010. Zpráva o činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a v oblasti poskytování audiomedialních služeb na vyžádání za rok 2010; <http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vyrocní-zpravy/index.htm>.

<sup>189</sup> Pozri <http://www.indexonensorship.org/2011/01/hungary-media-law/>

### III. Občianska spoločnosť v regióne V4

Je možné rozpoznať niekoľko oblastí, v ktorých sú problémy krajín Vyšehradskej štvorky pomerne časté. Veľmi širokým a zásadným problémom sú finančné podmienky mimovládnych organizácií (MVO), vrátane dostupných zdrojov financovania (najmä v prípade monitorovacích – watchdogových organizácií). Ďalšími problémami sú nedostatok transparentnosti a – vo väčšine prípadov – nedostatok samoregulačných mechanizmov.

Hoci sa krajiny Vyšehradskej skupiny líšia, pokiaľ ide o systémy financovania občianskych združení (OZ), spoločným problémom sú nedostatočné zdroje. Obzvlášť dôležitou skutočnosťou pre watchdogové a nátlakové organizácie je, že po vstupe do EÚ bolo zastavených veľa príležitostí pre medzinárodné financovanie. V súčasnosti majú všetky krajiny V4 spoločné, že MVO sú vysoko závislé od štátnych inštitúcií a zdrojov, ako aj z financovania EÚ. Nie všetky z nich sú transparentné.

Napríklad v Maďarsku sú hlavnými štátnymi zdrojmi príjmov MVO Štátny občiansky fond – ktorý je dosť transparentný – a na druhej strane – ministerské fondy. Tie druhé sú netransparentné, vysoko závislé na ministroch. Tieto finančné prostriedky môžu byť darované výnosom ministra, bez otvorených výziev na predkladanie návrhov. Výsledkom tejto situácie je, že je široký priestor pre spreneveru a klientelizmus. Niektoré prípady takého zneužitia fondov budú opísané nižšie.

Naproti tomu v Poľsku je hlavným donorom pre MVO miestna samospráva. To znemožňuje rozvíjať silné hnutie miestnych monitorovacích organizácií. K dispozícii je tiež veľká časť peňazí vyčlenených ústrednou správou vo forme grantov a dotácií. Táto suma zahŕňa aj fondy EÚ, ktoré ale ako dôsledok komplikácie v požadovaných procedúrach, využívajú iba najväčšie a najsilnejšie organizácie (asi 10 % z celkového počtu MVO). Výsledkom je, že medzi poľskými MVO je veľmi malá rozmanitosť zdrojov financovania. Viac ako polovica z nich nemá viac ako troch donorov.

Česká správa NIS uvádza, že pri niektorých prostriedkoch EÚ sa vyskytuje problém korupcie. Podľa skúseností niektorých organizácií je zrejmé, že istou cestou k ich získaniu je stále efektívne využívanie služieb cielene vytvorených "poradenských firiem". Hoci to v ostatných správach V4 nie je uvedené priamo, zdá sa, že ide o známy problém vo všetkých krajinách Vyšehradskej skupiny.

Ďalším problémom je otázka financovania zo súkromných zdrojov. V troch zo štyroch krajín V4 (Poľsko, Maďarsko a Slovensko) fungujú rôzne typy tzv. 1 % mechanizmu. To umožňuje ľuďom darovať 1 % svojich príjmov občianskym združeniam. Pre watchdogové organizácie nie je tento mechanizmus príliš atraktívny, pretože daňoví poplatníci si radšej vyberajú charitatívnu organizáciu. Navyše to môže mať taký účinok, že jedinec, ktorý svoje "1 %" daroval na charitu, sa počas zdaňovacieho obdobia bude menej zaujímať o darovanie niektorými inými spôsobmi.

Dôležitou otázkou je, ake sú stimuly pre podnikateľov i fyzické osoby na darovanie mimovládnych organizáciám. Hoci Poľsko má veľa ustanovení, ktoré by mali charitu zjednodušiť, v jeho prípade sa MVO nemôžu spoliehať na súkromné dary, ani od



jednotlivcov (len asi 20 % Poliakov tvrdí, že dar poslali, ale zvyčajne sa nejedná o veľké množstvo), ani od korporácií (v tomto prípade nie sú k dispozícii žiadne spoľahlivé odhady; ale štúdie mimovládneho sektora naznačujú, že len asi 20 % OZ takú podporu dostáva a že tieto prostriedky netvorí podstatnú časť ich rozpočtov). Niektoré dôvody zlého obrazu OZ a strachu z ich obdarovania sú opísané v kapitole o poľských najslabších inštitúciách. Členská základňa týchto organizácií tiež nie je dobrým zdrojom financovania, vzhľadom k tomu, že väčšina členov združení nezaplatí svoj členský poplatok (je hlavným zdrojom príjmov pre iba 12 % organizácií).

Pri diskusii o zdrojoch financovania MVO je potrebné zdôrazniť, že v správach NIS z Maďarska, Slovenska a Českej republiky sa uvádza podobný jav zneužívania formy OZ na politické účely (poľská správa NIS sa o tejto problematike nezmieňuje, ale v kapitole o poľských najslabších inštitúciách možno v blízkych vzťahoch medzi OZ a politikmi zistiť ďalšie problémy). Tento jav opisuje maďarská správa NIS ako vládne ustanovenie a najmä spolupráca s jej "vlastnými", spojeneckými kvázi-občianskymi združeniami: formácie zaregistrované vo forme združení alebo nadácií, ale evidentne zriadené a slúžiace politickej a / alebo podnikateľskej moci. Kvázi-OZ boli kľúčoví hráči vo veľkých finančných škandáloch, najpozoruhodnejším z nich je tzv. prípad Zuschlag. Prípad odhalil, že János Zuschlag, ex-socialistický poslanec a jeho spolupracovníci riadili sieť organizácií s účelom získavať z rôznych štátnych zdrojov finančné prostriedky na rôzne ciele (napr. mládežnícke tábory), a ktoré namiesto toho používala Maďarská socialistická strana. V podobnom prípade sa zistilo, že predseda (László Földesi-Szabó, policista vo výslužbe) a spolupracovníci nadácie Egymásért, zriadenej vysokopostavenými úradníkmi tajnej služby, sa dopustili sprenevery a pašovania. Na Slovensku sa stal bol podobný prípad, keď jeden z neziskových sociálnych podnikov financovaný z Európskeho sociálneho fondu v skutočnosti neexistoval, iba zakrýval zneužívanie finančných prostriedkov daňových poplatníkov EÚ. Príjemcovia sprenevery boli opäť ľudia blízki jednej z politických strán (SMER). V Českej republike tiež dochádza k podobným praktikám a nazývajú sa "porcování medvěda".

Všetky tieto otázky financovania vyvolávajú situáciu, v ktorej sa MVO môžu potýkať s problémom získania a udržania stálych zamestnancov pre kľúčové pozície. V niektorých prípadoch nebude zveličením povedať, že OZ sú predmetom vymývania mozgov.

Ďalším spoločným problémom MVO z krajín V4 je nedostatok kultúry zodpovednosti a integrity. Napríklad v Maďarsku spomedzi OZ len verejnoprospešné organizácie (tvoria 48 % všetkých) majú zo zákona povinnosť robiť výročné správy, ktoré zahŕňajú ich účtovné výkazy. Avšak nie sú povinné sprístupňovať ich verejnosti (napr. na webových stránkach) alebo predkladať ľubovoľnému štátnemu orgánu (napr. advokátskej kancelárii); iba verejnoprospešné organizácie s mimoriadnym postavením (6 %) musia svoje správy zverejniť v štátnych novinách. Avšak dodržiavanie týchto nariadení sa v praxi nesleduje. Z tohoto dôvodu plánovaný nový neziskový zákon bude požadovať, aby tieto organizácie svoje správy predkladali súdom. Okrem toho je pre laikov zákonne požadovaná forma tejto správy prakticky nezrozumiteľná, pretože je prevažne kvantitatívna a dáva dôraz na účtovnícke záležitosti, a nezahŕňa sekciu s podaním správy o konkrétnych aktivitách organizácie. A tak uverejnenie ľahko pochopiteľnej správy, alebo hlásenia, neverejnoprospešných organizácií závisí výhradne na vlastnej vôli a morálke organizácie, čo je typické len pre menšinu viacerých profesionálnych OZ.

To isté platí pre sprístupňovanie informácií verejnosti o zložení predstavenstva a zozname platených zamestnancov – toto je dokonca ešte menej bežné ako podávanie správ o všeobecných cieľoch a aktivitách.

V Poľsku je situácia dosť podobná. Zákon ukladá nadáciám, ktoré tvoria veľkú časť poľského tretieho sektora, predkladať pravidelné správy o svojej činnosti a financovaní. Podľa ustanovení Zákona o nadáciách musí nadácia takúto správu poskytnúť relevantnému ministrovi a sprístupniť ju verejnosti. Aj právnické osoby, ktoré majú štatút verejnoprospešných organizácií, sú o svojej činnosti povinné vypracovať správu. Napriek tomu sa odhaduje, že menej než polovica nadácií a verejnoprospešných organizácií tieto jednoduché požiadavky na podávanie správ nedodržiava. Údaje zverejnené Ministerstvom školstva naznačujú, že v roku 2008 si len 404 z 1524 nadácií kontrolovaných týmto ministerstvom splnilo povinnosť podať správu. Ďalším príkladom nedostatku transparentnosti poľských OZ je ich ignorovanie ustanovení Zákona o prístupe k verejným informáciám. Tento zaväzuje všetky právnické osoby vykonávajúce verejné úlohy, vrátane OZ, zverejňovať informácie podľa určitých pravidiel, napr. zverejniť niektoré údaje vo Verejnom informačnom vestníku. V skutočnosti sa tieto ustanovenia nedodržiajú.

Samoreguláciu tretieho sektora v krajinách Vyšehradskej skupiny násobí model, ktorý poznáme z porovnávacej kapitoly o médiách. Z tohto hľadiska opäť Maďarsko vyznieva pozitívne, kým všetky ostatné krajiny zarážajú neuspokojivou správou.

V Maďarsku nie sú na celoodvetvovej úrovni žiadne samoregulačné mechanizmy alebo kódexy správania, ale v niektorých čiastkových segmentoch alebo zemepisných oblastiach podobné nástroje existujú. Najznámejší z nich, ktorý sa považuje za vzorový model, je systém spolupráce a delegovania v hnutí environmentálnych MVO, ktorý funguje najmenej jeden a pol desaťročia. Je založený na zavedení "Národného zhromaždenia" (NZ), výročnej schôdze environmentálneho hnutia, ktorú každý rok na jar organizuje iné OZ a zúčastňuje sa jej približne 120 – 150 organizácií. Čo ju odlišuje od iných takých "zábavných programov" je to, že NZ spísalo a vzájomne schválilo rokovací poriadok, ktorý stanovuje ciele, režimy fungovania, účasti a rozhodovania. Najdôležitejšími prvkami z hľadiska samoregulácie sú:

- iba vyhlásenia schválené väčšinou NZ možno považovať za stanovisko hnutia environmentálnych MVO ako takého (žiadna organizácia nemôže tvrdiť, že hovorí v mene všetkých);
- iba delegáti zvolení NZ sú oprávnení participovať v rôznych orgánoch multistraníckeho dialógu alebo poradných orgánoch ako zástupcovia environmentálnych MVO;

Počas týchto volieb a rozhodovaní má každé registrované OZ (ktoré má ochranu životného prostredia medzi svojimi hlavnými cieľmi) zúčastňujúce sa na NZ jeden hlas (takže neprevážia väčšie OZ). Tento systém bol vyvinutý v polovici 1990. rokov trochu zdĺhavým a "ustavujúcim" procesom, hlavne ako reakcia na vládne pokusy nájsť alebo vymenovať "najvyššieho" zástupcu environmentálneho hnutia. Možno dodať, že environmentálne OZ nie sú organizované pod jednou zastrešujúcou organizáciou s

centrálnym vedením, ale prostredníctvom tohto systému sú schopné udržať si svoju rôznorodosť a posilniť svoje nátlakové možnosti.

V porovnaní s tým ostatné krajiny zažívajú veľmi nízku zodpovednosť ich mimovládneho sektora. Na Slovensku nie sú medzi OZ zavedené žiadne samoregulačné mechanizmy. Niektoré OZ majú svoj vlastný kódex vykonávania politiky, či už písomný alebo ústny (obvykle vytvorený na požiadanie darcov), ale v tejto záležitosti neexistujú žiadne spoločné celosektorové pravidlá. V rôznych zastrešujúcich organizáciách sú kódexy často dobrovoľné a takmer nikdy nie sú uvedené v platnosť. Väčšina sporov je v OZ riešených individuálne a na základe zmyslu jednotlivca pre dobré, transparentné a korektné správanie.

Česká správa NIS tiež poukazuje na to, že samoregulácia nefunguje. Zastrešujúce organizácie nie sú schopné podporovať väčšiu integritu svojich členov, pretože nemajú dostatočný motivačný nástroj. Významným stimulom v tomto smere by mohol byť jednoduchší prístup k darom. Nástroj, ktorý sa pokúša využiť túto myšlienku, je portál "Daruj správne" ([darujspravne.cz](http://darujspravne.cz)). Bol založený Fórum darcov. Súčasťou registračného procesu je poskytnutie informácií o "finančnom zdraví, vedení hospodárenia, controllingu, riadení zdrojov a komunikácii v organizácii".

V Poľsku je podobný problém. Aj keď boli snahy regulovať OZ, podľa poľskej štúdie NIS samoregulácia poľského tretieho sektora prakticky neexistuje. Prvé snahy o vytvorenie súboru pravidiel pre riadenie fungovania OZ siahajú do 90. rokov. Počas Prvého národného fóra pre mimovládne iniciatívy v roku 1997 bola vytvorená Charta princípov občianskych združení. Medzi inými pravidlami sa zdôrazňuje potreba pre zákonné rozlišovanie medzi vedením organizácií a kontrolnými funkciami. Odporučila tiež, aby členovia kolegiálnych dozorných orgánov za svoju prácu neprijímali žiadnu odmenu. Táto charta však v praxi nezohrala žiadnu významnú úlohu. Podľa údajov citovaných v správe CIVICUS CSI si 72 % organizácií v roku 2002 ani nebolo vedomých existencie takéhoto súboru pravidiel.

## 7. Odporúčania

Odporúčania tejto správy sú určené pre rôzne zúčastnené strany v systéme NIS. Niektoré odporúčania sú všeobecné a uplatniteľné vo všetkých krajinách V4, zatiaľ čo iné sú špecifickejšie a určené jednej konkrétnej krajine.

### Verejná správa

- Znížiť politický vplyv nad verejným sektorom. **Všetky krajiny V4**
- Zvýšiť profesionálnu kvalitu pracovnej sily vo verejnom sektore. **Česká republika**
- Posilniť stabilitu a predvídateľnosť kariéry civilnej služby pre radových zamestnancov i pre vyšších úradníkov. Chrániť profesionálnych pracovníkov verejnej správy pred politicky motivovaným prepúšťaním. **Česká republika a Maďarsko**

### Vymáhanie práva: Prokuratúra (Štátne zastupiteľstvo)

- Znížiť politický vplyv nad prokuratúrou. **Všetky krajiny V4**
- Znížiť závislosť jednotlivých prokurátorov na vyšších štátnych zástupcoch. **Česká republika, Slovensko**
- Reformovať príliš prísnu hierarchickú a netransparentnú organizačnú štruktúru. **Česká republika, Slovensko**

### Vymáhanie práva: Polícia

- Zlepšiť podmienky zamestnávania v policajnom zbore: znížiť vysoký počet personálnych zmien, zvýšiť štandardy pre prijímanie a vytvoriť obmedzenia po ukončení pracovného pomeru. **Slovensko**

### Politické strany

- Potrebná je nová, efektívna, transparentná regulácia financovania strán a kampaní. **Všetky krajiny V4**
- Zrušiť konsenzus medzi politickými stranami na zachovanie netransparentného systému financovania strán. **Maďarsko**
- Poskytnúť SAO väčšiu autoritu, aby mohol viesť hlbšie vyšetrovania vo financovaní politických strán a postihovať strany porušujúce zákon. **Maďarsko**

### Podnikanie

- Posilniť transparentnosť pri verejnom obstarávaní. **Všetky krajiny V4**
- Poskytnúť viac nestranných internetovozaložených procedúr a znížiť korupčné riziká vyplývajúce zo žiadostí o povolenia a licencie. **Všetky krajiny V4**
- Posilniť mechanizmy integrity v podnikateľskom sektore. Podporovať a dotovať programy pre malé a stredné podniky o etickom podnikateľskom správaní. **Maďarsko**
- Účinnnejšie nariadenia o konkurze a likvidácii. **Maďarsko**

- Chrániť podnikateľov pred vydieraním úradníkmi verejnej správy pomocou efektívnejšieho a nestranného vymáhania práva. **Poľsko**

### **Súdnictvo**

- Posilniť nezávislosť súdnictva. **Maďarsko**
- Zaviesť transparentnejší výber kandidátov. **Slovensko, Maďarsko**

### **Občianska spoločnosť**

- Znížiť závislosť civilného sektora na verejnom financovaní a zdrojoch EÚ. **Všetky krajiny V4**
- Podporovať individuálne občianske aktivity a spoluprácu medzi občianskymi združeniami a podnikateľskou sférou. **Poľsko**

### **Najvyšší kontrolný úrad**

- Poskytnúť najvyššiemu kontrolnému úradu väčšiu autoritu, aby mohol viesť hlbšie vyšetrovania vo financovaní politických strán a mohol postihovať strany porušujúce zákon. **Všetky krajiny V4**

## 8. Príloha

Skóre hodnotenia NIS V4 celkom (angl.)

Pillar Scoring Board	1-L	2-E	3-J	4-PA	5-LE	6-EMB	7-O	8-SAI	9-ACA	10-PP	11-M	12-CS	13-B	Average
Resources (law)	94	N/A	75	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75	81	81	75	75	79
Resources (practice)	81	75	63	75	44	81	75	81	67	63	81	38	69	69
Independence (law)	94	88	75	56	56	56	88	81	50	88	75	100	69	75
Independence (practice)	69	56	56	31	44	83	81	75	58	75	44	75	56	62
Transparency (law)	63	81	69	81	69	75	94	88	50	50	50	N/A	69	70
Transparency (practice)	69	56	56	44	56	75	81	81	58	56	38	50	44	59
Accountability (law)	63	69	75	75	81	69	88	75	58	50	63	N/A	69	69
Accountability (practice)	50	44	44	33	44	56	75	75	75	31	56	44	38	51
Integrity mechanism (law)	50	56	69	56	69	50	81	63	67	63	63	N/A	56	62
Integrity mechanism (practice)	44	31	44	33	38	69	69	69	58	38	50	38	25	46
Pillar specific 1	56	38	69	38	56	31	56	75	50	44	44	63	31	
Pillar specific 2	38	56	44	50	-	94	63	56	42	44	63	56	19	
Pillar specific 3	-	-	-	42	-	-	-	69	50	-	63	-	-	
Capacity	84	73	67	54	48	73	81	79	63	77	70	72	67	70
Governance	56	56	59	56	59	66	81	75	61	48	53	46	50	59
Role	47	47	56	40	56	63	59	67	47	44	56	59	25	51
<b>Overall Pillar Score</b>	<b>63</b>	<b>59</b>	<b>61</b>	<b>50</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>57</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>47</b>	<b>60</b>
Law	73	73	73	67	69	63	88	77	60	66	66	-	68	70
Practice	63	53	53	43	45	73	76	76	63	53	54	49	46	57
Difference	-10	-21	-20	-24	-24	10	-11	0	3	-14	-13	-	-21	-12