

Vyjádření Rekonstrukce státu k novele zákona o střetu zájmů

Dne 19. 10. 2016 má v Senátu proběhnout projednávání novely zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (senátní tisk 335). Dovolujeme si Vám proto předložit celkové zhodnocení návrhu ve světle doporučení obsažených v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu.

Vládní novela přináší pozitivní systémovou změnu ve způsobu odevzdávání a kontroly oznámení veřejných funkcionářů a také v omezení podnikání členů vlády. **Vzhledem k tomu doporučujeme její schválení v předloženém znění** či s případnými úpravami řešícími nedostatky sankčního mechanismu zákona či chybějící typy médií u zákazu vlastnictví médií pro členy vlády.

Předložená novela naplňuje dva ze tří parametrů Rekonstrukce státu:

- **majetková přiznání politiků a případně dalších veřejných funkcionářů budou odevzdávána elektronicky a budou k dispozici na centrálně vedené webové stránce (okruh informací zpřístupněných veřejnosti bude odstupňovaný podle postavení veřejného funkcionáře), (SPLŇUJE)**
- **majetková přiznání budou vyplňována s údaji ke dni nástupu do funkce, (SPLŇUJE)**
- zákon zavede vymahatelné sankce za porušení zákona a umožní nezávislou kontrolu majetkových přiznání. *(NÁVRH SPLŇUJE POUZE ČÁSTEČNĚ. Kontrola není navržena jako jednoznačně proaktivní a především způsob udílení sankcí zůstává kromě výše pokut nezměněn oproti současnému nefunkčnímu stavu. Posílená nicméně bude možnost kontroly ze strany veřejnosti díky zavedení centrálního registru oznámení a zlepšení přístupu k datům veřejných funkcionářů.)*

Návrh přináší tyto pozitivní změny:

- **Definici střetu zájmů.** V současném znění zákona chyběla.
- **Odevzdání a zveřejnění oznámení o majetku při nástupu do veřejné funkce.** Umožní srovnat majetek při opouštění funkce s počátečním stavem. Tento bod je zvláště důležitý ve chvíli, kdy zůstává nezměněn stávající, nefunkční sankční mechanismus. V zahraničí jde o zcela běžnou věc.
- **Elektronický centrální registr zjednodušující přístup k datům i jejich odevzdání.** Zlepší kontrolu veřejností, přehlednost, sjednotí způsob odevzdávání dat i vyhledávání v nich. Jde o zlepšení pro veřejné funkcionáře, kterým se zjednoduší a vyjasní odevzdávání dat.
- **Zlepšení kontroly nad dodržováním pravidel, sjednocení postupů a metodickou podporu.** Registr bude spravovat Ministerstvo spravedlnosti, které bude mít nově celou problematiku střetu zájmů na starosti.
- **Rozšíření působnosti zákona** na náměstky členů vlády a náměstka ministra vnitra pro státní službu a na vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Kanceláře prezidenta republiky, dále také na vojáky z povolání ve vojenské hodnosti podplukovník a vyšší vojenské hodnosti (s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb) a na ředitele veřejných výzkumných institucí. (Pozměňovacím návrhem byla v Ústavně právním výboru rozšířena působnost také na soudce a státní zástupce, jejichž oznámení nebudou přístupná veřejnosti. Toto rozšíření nepovažujeme za nutné, protože státní zástupci a soudci mají své vlastní, fungující kontrolní mechanismy.)
- **Odstupňování a zvýšení sankcí.** Maximální pokuta je dnes 50 tis. Kč. Na veřejné funkcionáře, kteří se dopouštějí protiprávního jednání, nemá prakticky žádný preventivní a odstrašující vliv.
- **Omezení podnikání členů vlády.** Zákaz členům vlády vlastnit média a ucházet se o veřejné zakázky. Jde o načtené pozměňovací návrhy. Původní balíček změn vč. nepřijatého zákazu

být ovládající osobou v obchodních společnostech byl komplexnější, avšak i bez něj návrhy vnímáme jako pozitivní posun s oporou v zahraniční praxi (navzdory tomu, že vznikly jako reakce na situaci střetu zájmů akumulací moci u Andreje Babiše).

Návrh neřeší:

- **Dostatečné zefektivnění sankčního systému.** Správní delikty budou i nadále projednávat v přenesené působnosti obecní úřady obcí s rozšířenou působností dle trvalého pobytu veřejného funkcionáře. Sankční pravomoc by měla být z důvodu vyšší efektivity svěřena totožnému orgánu, který má na starost evidenci, tedy Ministerstvu spravedlnosti, popřípadě Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Vyloučila by se tak dosavadní systémová podjatost sankčních orgánů.

Mimo rámeček původního zákona a závazku Rekonstrukce státu novela přináší:

Omezení podnikání členů vlády (tzv. Lex Babiš)

(Část první, čl. I, §4a až 4d)

Návrh na omezení podnikání u členů vlády se skládá ze dvou prvků:

- 1) **Zákaz vlastnit média.** Návrh zakazuje všem veřejným funkcionářům být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani být společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo periodického tisku. (návrh Jana Chvojky, byl přijat)
- 2) **Zákaz firem s více než 25% podílem člena vlády získávat veřejné zakázky a dotace.** (návrh Martina Plíška, byl přijat)

Původní balíček změn obsahoval také zákaz členům vlády být ovládající osobou v obchodní společnosti. Tím byly změny komplexnější a ošetřovaly největší rizika zneužívání moci u vysoce exponovaných politiků. Bez nich zůstává situace nedořešena a zbylé návrhy tvoří poněkud nelogický celek, kdy zákaz vlastnit média nespadá na všechny relevantní typy médií (a zároveň je obejitelný skrze přepsání firem na blízké osoby či tzv. bílé koně) a především zůstává neřešeno vlastnictví firem.

Doporučili bychom proto přijmout případný pozměňovací návrh obsahující:

- 1) **Zefektivnění sankčního mechanismu zákona,** tedy přesun sankčních pravomocí z obcí s rozšířenou na Ministerstvo spravedlnosti, popřípadě Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.
- 2) **Doplnění dalších typů médií do předmětného zákazu** (především online platformy).

Omezení podnikání členů vlády (či politiků obecně) je v zahraničí zcela běžné. Např. ve **Francii, Lotyšsku, Portugalsku, Španělsku a Velké Británii** platí pro všechny veřejné činitele zákaz vlastnit podíl v soukromých společnostech, které uzavírají smlouvy s veřejným sektorem, případně které veřejní činitelé regulují, kontrolují či s nimi uzavírají smlouvy. V **Polsku** poslanci a senátoři podléhají pravidlu nevlastnit či neřídít firmu obchodující s veřejnými zdroji (GRECO, 2013). Také platí zákaz novin, společnost Mediaset provozující tři celoplošné komerční televizní stanice, největší italské nakladatelství Mondadori, fotbalový klub a mnoho firem. Podezření ze střetu zájmů byla řada, několikrát byl Berlusconi i souzen. V roce 2004 byl přijat zákon o střetu zájmů, tzv. Lex Berlusconi, ale přinesl pouze zákaz řízení, nikoli vlastnictví obchodních společností, a nic tak reálně neřeší.

Druhým známým případem je bývalý newyorský starosta Michael **Bloomberg** se svou mediální agenturou. Při nástupu do funkce přistoupil k tomu, že se vzdal řízení společnosti, a musel podepsat rozsáhlý dokument připravený newyorskou komisí dohlížející na střet zájmů. Po letech ale přiznal, že na chod společnosti dozíral a byl pravidelně v kontaktu s manažery společnosti. Po skončení funkce se do řízení společnosti vrátil.

V **Maďarsku** platí zákaz vlastnit média i pro rodinné příslušníky. Navzdory tomu však bývalý ministr financí a později poslanec Borislav Stojmenov převedl svou televizní stanici na syna a ten dlouhá léta odolával tlaku ji prodat a údajně ji stále ovládá skrze další firmy.

V **Portugalsku a Španělsku** platí **zákaz účastnit se veřejných zakázek** a uzavírat smlouvy s veřejným sektorem pro společnosti s větším než 10% podílem a to nikoli pouze v majetku samotného veřejného funkcionáře, ale i jeho blízkých příbuzných. V **Rakousku** platí podobné omezení v účasti na veřejných zakázkách. Obdobně v **Lotyšsku**, kde je protikorupční legislativa i infrastruktura na vysoké úrovni, nesmí veřejný funkcionář vlastnit podíl ve společnosti, která se podílí na realizaci veřejných zakázek, s výjimkou těch, kde zvítězila v otevřené soutěži. V **Polsku** nesmí poslanci a senátoři vlastnit podíl v obchodní společnosti nad 10 %, resp. vůbec žádný, pakliže nakládají s veřejnými zdroji.

Zmíněná omezení jsou dodržována i v jiných státech, kde jsou pravidla méně přísná, ale kde je vyspělá politická kultura a překročení nepsaných pravidel znamená ztrátu reputace. V anglosaských zemích bývá situace řešena využíváním tzv. blind trustů (např. ve Velké Británii či Francii), kdy je při vstupu do dané funkce obchodní společnost svěřena fondu a veřejný funkcionář s ní nemůže disponovat. Obdobou jsou tzv. svěřenské fondy.

Vzhledem k uvedenému doporučujeme schválení novely zákona v předloženém znění či s případnými úpravami řešícími nedostatky sankčního mechanismu zákona či chybějící typy médií u zákazu vlastnictví médií u členů vlády.

V Praze dne 14. 10. 2016

Magdaléna Klimešová, Marek Zelenka, Josef Karlický,
členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu.