



INSTITUT PRO POLITIKU  
A SPOLEČNOST

# Střet zájmů v politice

## Zahraniční zkušenosti

# Střet zájmů v politice

## Zahraniční zkušenosti

Policy Paper – Marcela Voženílková, leden 2016

V září 2015 vydal Institut pro politiku a společnost [policy paper k české novele zákona o střetu zájmů](#). V textu bylo mj. řečeno, že „střet zájmů se v české politice objevuje od samotného vzniku samostatného státu... Míra, kterou do politiky přinesl masivní úspěch hnutí ANO a rychlý vstup miliardáře Andreje Babiše, je v českém prostředí prozatím nevídaná.“

Novela, o které bylo pojednáváno, od té doby prošla podstatnou úpravou. Sněmovní ústavně-právní výbor podpořil pozměňovací návrh klubu TOP 09 a Starostů, který chce zamezit členům vlády, aby byli tzv. ovládacími osobami ve firmách (tzn., vlastnili 40 a více procent) a zároveň má zamezit firmám, v nichž vlastní nejméně 10 % člen vlády, aby se mohly ucházet o veřejné zakázky.

Ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová, jejíž rezort zodpovídá za veřejné zakázky, odmítá předložený návrh s tím, že je proti evropské legislativě. Podobné opatření přijalo prozatím pouze Řecko, které se však nachází ve zcela jiné ekonomicko-politické situaci.

### Jak se vypořádává se střetem zájmů osmadvacítka

Rada Evropy definuje střet zájmů jako situaci, kdy **„úřední osoba má soukromý zájem, který je takový, že ovlivňuje nebo se zdá, že ovlivňuje, nestranný a objektivní výkon úředních povinností dotyčné osoby“**, přičemž soukromým zájmem se rozumí „jakákoli výhoda pro dotyčnou osobu, její rodinu, blízké příbuzné,

přítele a osoby či organizace, na něž má obchodní či politické vazby. To zahrnuje rovněž jakékoli závazky, finanční či občanské, vůči těmto osobám či organizacím.“ Vždy je ale upozorňováno, že potenciálnímu konfliktu zájmu se nejde nikdy zcela vyhnout.

To, jaká opatření (legislativní či jiná) jsou zapotřebí k řešení problému střetů zájmů, závisí na řadě faktorů, včetně toho, nakolik je střet zájmů v určité zemi již vnímán jako problém, jaké zavedené kulturní normy zde existují, do jaké míry se musí uznávané společenské normy odrážet v právních předpisech. Např. míra zkoumání majetkových poměrů funkcionářů a jejich rodin je v zahraničí rozdílná, i v rámci členských států Evropské unie se pohybuje od obsažného zpřístupnění dat o majetku až po jeho úplnou absenci. Obecný **trend směřuje ke zpřísnování požadavků** na zpřístupňování informací o majetku.

Kodexy chování různých volených shromáždění ve státech EU, pokud se vztahují na střet zájmů, zpravidla neobsahují odrazující sankce (existuje ale [doporučení Výboru ministrů](#) členským státům o kodexech chování veřejných činitelů).

Proti střetu zájmu v EU bojuje např. organizace [Friends of the Earth](#), [OECD](#), [GRECO](#) a další. OECD zpracovala [komparativní analýzu devíti členských států EU](#) ohledně politik a praktik střetu zájmu. Studie se věnuje několika oblastem na různých úrovních politiky. Prevence střetu zájmu se v těchto státech ošetřuje:

opatření	příklad
omezením vedlejšího zaměstnání ve veřejné a soukromé sféře	pouze Španělsko to striktně zakazuje
prohlášením o příjmu fyzických osob	není třeba v Británii, Německu a Francii v Itálii pouze předem stanovené příjmy
soupis osobního majetku	v Německu Británii pouze od určité částky v Německu nutné prohlášení o bezdlužnosti
prohlášením o rodinném majetku	v Polsku
prohlášením o darech	povinné v Lotyšsku a Maďarsku pro členy vlády v Německu, Španělsku a Británii v dalších státech dle výše daru (často odvozeno procentuálně dle výše platu)
povinností zachovávat mlčenlivost o informacích	
prohlášením o soukromých zájmech vzhledem k veřejným zakázkám	v Portugalsku k záležitostem až 3 roky zpět, ve Španělsku 2 v Británii vykazují i rodinní příslušníci v Lotyšsku prohlášení jednou ročně ve Francii, Maďarsku, Itálii a Polsku jen k specifickým zakázkám
prohlášením o soukromých zájmech vztahujících se k rozhodování nebo hlasování	
prohlášením o soukromých zájmech vztahujících se k účasti na přípravě nebo poskytování politického poradenství	
zveřejňováním prohlášení o zájmech, příjmů a majetku	
omezením a kontrolou po skončení pracovního poměru nebo podnikatelské činnosti nevládních organizací	
omezením a kontrolou nad přijímáním darů a dalších výhod	
omezením a kontrolou externích konkurenčních funkcí	zákaz souběhu funkcí soudce, v některých státech nesmí být členy nevládních organizací v Maďarsku, Polsku a Británii vysocí státní úředníci nemohou vykonávat nejvyšší pozice v politických stranách v Lotyšsku kromě toho nesmí být představitelé náboženských organizací
<i>recusal and routine withdrawal</i>	
odprodejem	
omezením možností osobního a rodinného držení pozic v soukromých firmách	ve Francii, Lotyšsku, Portugalsku, Španělsku a Spojeném království v Polsku na lokální úrovni a v Itálii pro EP

Porušení některých z těchto bodů je brána jako trestná činnost. Penalizace se liší (i dle toho, co a jak bylo porušeno), např. v Lotyšsku

až 5 let ve vězení, v Polsku až 3 roky ve vězení, ve Francii pokuta až 2 roky ve vězení, nebo až 75 000 €.

## Německo jako vzor

Především odborná veřejnost, zejména pak (ústavní) právníci, navrhuje inspirovat se v právní úpravě střetu zájmů Německem. Náš západní soused je často dáván za vzor i díky snaze s GRECO a [aplikovat doporučené principy](#).

Německo disponuje federálním prohlášením proti korupci, a tudíž není o střetu zájmů podrobněji referováno přímo v zákoně. Myšlenka je velmi jednoduchá - každá osoba vykonávající veřejný úřad, zejména pokud se účastní správních řízení, by měla vydat prohlášení nebo informovat o jakémkoliv soukromém zájmu (finančním nebo jiném), o kterém by bylo možno se přiměřeně domnívat, že by mohl mít vliv na jednání takového úředníka. O vyloučení z rozhodování rozhoduje vedoucí daného odboru. Dojde-li k vyloučení, nesmí se tato osoba podílet na jakékoliv činnosti, které by mohlo mít vliv na rozhodování v dané věci.

Německá úprava požaduje odstoupení ze všech podnikatelských aktivit pro vysoce postavené politiky, výměnou za rentu po odchodu z politické funkce. Kromě toho bojuje federace proti střetu zájmů následujícími způsoby – do značné míry se kryje s výše uvedenými „obecnými“ body:

- není nutné zveřejňovat osobní příjem, pokud nepřesahuje předem stanovenou hranici
- předložení o nezádluženosti před vstupem do funkce
- zveřejňování darů v hodnotě více než 5 000 eur, příp. zákaz přijímání darů
- povinnost deklarovat osobní střet zájmů pro lokálně volené politiky (vychází z většinové „složky“ německého volebního systému)
- zveřejňování prohlášení o zájmech, příjmech a majetku jen pro členy parlamentu
- zákaz souběžného působení v NGOs
- kdykoli existuje střet zájmů, jsou tyto osoby vyloučeny z jednání jménem správy (dohoda a podpis smluv, poskytnutí expertízy), a to i v případech,

- že střet zájmů hrozí jeho rodině nebo blízké osobě
- bez omezení možností osobního a rodinného držení pozic v soukromých firmách

## Nejznámější příklady (nejen z Evropy)

### *Silvio Berlusconi*

Berlusconi je italský politik a podnikatel (především mediální), bývalý předseda vlády Itálie (premiérem poprvé v roce 1996). I přes do očí bijící střet zájmů se dokázal Italům vykreslit jako úspěšný podnikatel, který svoji profesní píli zúročí pro dobro Italů i v politice. Konflikt veřejných a soukromých zájmů, který jeho dvojí role představuje, byl zdrojem trvalého ústavního sporu od té doby, kdy Berlusconi vstoupil do politické sféry. Berlusconi slíbil, že po volbách vyřeší situaci konfliktu zájmů, zvláště jeho vlastnictví ve společnosti Fininvest. Ke změně situace nedošlo. Stejně se také nechal slyšet, že nebude zasahovat do záležitostí týkajících se společnosti RAI, přesto však zasáhl při vybírání jejich ředitelů po volbách v roce 1994.

V době, kdy Berlusconi stál v čele země, bylo mu vyčítáno především jeho mediální angažmá. Jako majitel mediální společnosti Mediaset (největší mediálního koncernu v Itálii) kontroloval okolo devadesáti procent italského televizního vysílání a údajně měl zásadní vliv na programovou skladbu i personální obsazení. Po kritice Berlusconiho mediálního impéria ve státní televizi RAI byl například v roce 2003 zastaven satirický pořad RAIot.

Stál více než dvacetkrát před soudem kvůli rozličným obviněním, mimo jiné za spolčení s mafií, falšování účetnictví (ilegální financování Forza Italia, krácení daní - Mediaset), zpronevěru, daňové podvody a dětskou prostituci. Dětské prostitute se týkala aféra "Rubygate", kdy měl sex s nezletilou marockou zpěvačkou Ruby Rubacuori při sexuálních orgiích zvaných "bunga bunga" (v

roce 2008 však prosadil zákon, který v Itálii znemožňuje trestní stíhání premiéra, prezidenta a předsedů obou komor parlamentu; byl však shledán protiústavním a v roce 2009 opět zrušen). Např. kvůli kauze Mediaset (daňové úniky) musel zaplatit pokutu deset milionů eur a v příštích třech letech nesměl vykonávat žádnou veřejnou funkci (až do roku 2019). Ani po 20 letech jeho veřejného působení nebyl konflikt zájmů vyřešen. Největším problémem, který je se střetem zájmů spojen, jsou italské zákony, které umožňují skutky promlčet a taktika natahování soudních sporů.

### **Juha Sipilä**

Nově zvolený finský premiér. Je podobně jako český ministr financí podnikatel s velmi různorodým portfoliem od telekomunikací po bioenergie. Nový premiér říká, že první věc, kterou je třeba ve Finsku změnit, je řízení. Sipilä chce zavést ve finské vládě „byznysovou disciplínu“ a zmenšit vládu, aby „více připomínala správní radu či představenstvo“. Je přirovnáván k premiérovi Thajsku Thaksinu Shinawatrai. Ačkoli média často spekulují o střetu zájmů Sipilä, prozatím není řešen a sám premiér se k němu nevyjadřuje (a neavizoval odchod ze svých firem).

Za vzor bývá často dávana **praxe amerických úřadů**, ceněná pro svou komplexnost a propracovanost. Poskytování finančních informací je v USA „vícevrstvné“ a probíhá na federální, státní i místní úrovni. Mimoto fungují samostatné systémy zaměřené na pozice na vysoké úrovni. Je deklarován důraz na prevenci, identifikaci a řešení potenciálních či reálných střetů zájmů. Tento systém je nicméně nutné vnímat v kontextu propracovaných etických norem a významné role veřejné kontroly. Omezení možnosti určitého akciového vlastnictví se může někdy vztahovat i na manžele a nezletilé potomky.

### **Michael Bloomberg**

Bloomberg je americký politik a podnikatel, od roku 2002 starostou New Yorku. Pro Bloemberga byla jeho zpravodajská agentura zdrojem financí a zisku (agentura založena v roce 1981), a ačkoli je jeho agentura významná coby zdroj finančního zpravodajství, v USA v žádném případě nejde o celoplošné, „masové“ médium. Vzhledem k jeho napojení na různé firmy se potýkal se spekulacemi o střetu zájmů. Proto musel podepsat 16stránkový dokument, kde definoval všechna možná pravidla, kterými se bude řídit. Například se musel zbavit svých veřejně obchodovatelných akcií a musel předložit seznam první stovky největších zákazníků své agentury Bloomberg. Funkci starosty vykonával za plat ve výši jednoho dolaru, ve firmě nemá žádná privilegia proti řadovým zaměstnancům.