



Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership)

Úvodní teze k Akčnímu plánu

Informační kontext

Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership - OGP) je mezinárodní iniciativou administrativy USA podporující **otevřenost, transparentnost a boj proti korupci**. Cílem je konkrétní závazek vlád podpořit rozpočtovou transparentnost, zvýšit občanskou angažovanost, bojovat s korupcí a transformovat se ve více otevřené, efektivní a odpovědné instituce.

V současné době je do iniciativy zapojeno osm států (Brazílie, Indonésie, Mexiko, Norsko, Filipíny, Jihoafrická republika, Velká Británie a USA). Dne 12. července 2011 proběhla mezinárodní konference ve Washingtonu pořádaná americkým Ministerstvem zahraničních věcí, jejíž cílem bylo OGP představit také ostatním zemím a umožnit jim tak informované rozhodnutí o jejich případném zapojení. Iniciativa byla formálně zahájena 20. září 2011 v New Yorku za společného předsednictví USA a Brazílie, k iniciativě se v New Yorku formálně připojilo 38 zemí.

Na cestě k plnohodnotnému zapojení do OGP musí země projít těmito sedmi kroky:

1. Splnit minimální vstupní požadavky a přijmout za svá tzv. *Společná očekávání OGP*.
2. Vyjádřit záměr vlády zapojit se do OGP zasláním dopisu spolupředsedům iniciativy.
3. Uspořádat veřejnou diskusi o závazcích vlády a vytvořit fórum pro pravidelný kontakt zainteresovaných subjektů s veřejností.
4. Zpracovat Akční plán obsahující konkrétní závazky; s pomocí expertního mechanismu OGP identifikovat alespoň jednu výzvu v oblasti.
5. Vzájemně konzultovat Akční plány s ostatními státy a Řídícím výborem iniciativy.
6. Veřejně podpořit tzv. *Deklaraci zásad* a publikovat finální verzi Akčního plánu na portálu OGP.
7. Ve stanovené lhůtě od publikování Akčního plánu provést tzv. *sebehodnocení* a spolupracovat na vypracování *nezávislého hodnocení dosaženého pokroku*.

Česká republika splňuje všechna kritéria stanovená pro vstup do iniciativy, přičemž usnesením ze dne 14. září 2011 schválila vláda přistoupení ČR k OGP a uložila místopředsedkyni vlády předložit vládě do 15. února 2012 Akční plán. Záměr vlády zapojit se do OGP byl vyjádřen dopisem místopředsedkyně vlády Mgr. Karolíny Peake ze dne 14. září 2011.

Akční plány jednotlivých zemí budou představeny na výročním zasedání na vysoké úrovni, které se bude konat ve dnech **16. – 18. dubna 2012** v Brazílii. Zde také státy formálně podpoří tzv. *Deklaraci zásad*.

Závazky Akčních plánů mají být orientovány kolem pěti hlavních okruhů, přičemž je plně v kompetenci dané země, ke kterému okruhu či okruhům se přihlásí. Jsou jimi:

1. **Zlepšování veřejných služeb** (široké spektrum služeb poskytovaných občanům, mj. v oblasti zdravotnictví, vzdělání, justice, telekomunikace, energetiky a dalších relevantních oblastí),
2. **Zvyšování veřejné integrity** (zahrnuje opatření týkající se korupce a veřejné etiky, přístupu k informacím, reformy financování volebních kampaní, svobody médií a občanské společnosti),
3. **Efektivnější management veřejných zdrojů** (zahrnuje opatření týkající se rozpočtů, zadávání veřejných zakázek, přírodních zdrojů a zahraniční pomoci),
4. **Vytváření bezpečnějších komunit** (zahrnuje opatření týkající se veřejné bezpečnosti, bezpečnostního sektoru, reakce na krizové situace a hrozeb pro životní prostředí),
5. **Zvyšování odpovědnosti firem** (odpovědnost v otázkách životního prostředí, anti-korupčního prostředí, ochrany spotřebitele, zapojení komunity).

Příprava tezí

Úřad vlády ČR připravil ve spolupráci s ústředními správními úřady i nestátním neziskovým sektorem základní teze, z nichž bude Akční plán vycházet, a které jsou základem pro veřejnou diskusi při tvorbě Akčního plánu.

Na jednání Meziresortní koordinační skupiny pro boj s korupcí dne 31. října 2011 byli požádáni zástupci jednotlivých ústředních správních úřadů o zaslání návrhů do Akčního plánu. Zároveň byli osloveni členové Poradního sboru předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí a nestátní neziskové organizace, které se v ČR zabývají problematikou boje proti korupci. Základním požadavkem bylo navrhnout, jakými tématy by se měl Akční plán primárně zabývat a k jakým závazkům by se ČR měla přiklonit v rámci Akčního plánu.

Vzhledem ke skutečnosti, že vláda ČR, v rámci Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, jednoznačně stanovila priority protikorupční politiky, byl při tvorbě tezí k Akčnímu plánu tento materiál zohledňován.

Na základě zasláných podkladů předkládá Úřad vlády ČR, Sekce pro koordinaci boje s korupcí, seznam témat, která byla navržena do Akčního plánu. V návrhu tezí nejsou akcentovány všechny návrhy zúčastněných subjektů. Byly vyřazeny návrhy, které jsou příliš široce či naopak úzce specializovány, případně se orientují pouze na opatření jednoho úřadu. Zároveň byly vypuštěny návrhy, které nebylo možné zařadit do jednoho z pěti okruhů OGP.

Co se týče návrhů týkajících se zprůhledňování veřejných zakázek, je nutné v současné chvíli poukázat na skutečnost, že v roce 2011 bylo v této oblasti z legislativního pohledu dosaženo značného pokroku. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 uložila novelizovat zákon o veřejných zakázkách tak, aby byla posílena transparentnost a rovný přístup k veřejným zakázkám. Cílem je také zajištění přístupu k informacím v průběhu celého procesu veřejného zadávání (včetně identifikací těch procesů, kde se veřejnost může zapojit do rozhodování), a to od tvorby zadání až po vyhodnocení naplnění zakázky atd.

Novela zákona o veřejných zakázkách zajišťující výše uvedená opatření je v současné chvíli v pokročilém stádiu legislativního procesu, proto aktuálně neshledáváme jako účelné, aby se

ČR v Akčním plánu zavazovala k plnění úkolů, které jsou v současné chvíli prakticky těsně před splněním.

Zároveň je třeba v této chvíli vyčkat, jaká budou mít v blízké budoucnosti přijatá opatření dopady a až následně bude možné stanovit si nové úkoly a opatření k dalšímu zefektivňování procesu zadávání veřejných zakázek, a to například prostřednictvím nové strategie vlády v boji proti korupci, která bude připravována v průběhu roku 2012.

Z důvodu zajištění úspěšného a úplného naplnění Akčního plánu je nutné vybrat z předkládaných tezí pouze několik konkrétních témat, která budou v rámci Akčního plánu naplňována.

Hlavním cílem veřejné diskuze je tedy určit priority předložených tezí a vybrat nejdůležitější témata, na něž se bude Akční plán orientovat.

V rámci veřejné diskuze proto žádáme každého, kdo má zájem se na tvorbě Akčního plánu podílet, určit z předložených témat maximálně 5 priorit, případně se k navrhovaným prioritám vyjádřit.

16. ledna 2012 proběhne pod záštitou místopředsedkyně vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí Mgr. Karolíny Peake v budově Úřadu vlády ČR, nábřeží Edvarda Beneše 4, **od 10:00 hod.**, v místnosti č. 47 „Starý tiskový sál“, **workshop** k navrhovaným opatřením a podobě Akčního plánu. Účast na workshopu je nutno do 13. ledna 2012 potvrdit na e-mailové adrese leblova.marta@vlada.cz.

Teze k Akčnímu plánu OGP (u každé teze je v závorce uvedeno číslo okruhu, do něhož návrh dle OGP spadá):

1. Přijetí zákona o úřednících zajišťující odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy (2):

Ve státech Evropské unie není právní úprava státní služby žádným předpisem jednotně stanovena a je ponechána národním legislativám. To se týká zejména otázek vzniku, změn a skončení služby, práv a povinností a také zabezpečení státních zaměstnanců, jejich služební kázně a kárné odpovědnosti, služebního hodnocení a vzdělávání. Na předmět úpravy návrhu služebního zákona ale dopadají některé mezinárodní smlouvy. ČR přijala jako jednu z priorit svého členství v Evropské unii existenci zákona o státní službě ve svém právním řádu. Na zajištění účinnosti tohoto zákona tlačí jak Evropská komise, tak např. Skupina států proti korupci při Radě Evropy (GRECO).

V současné době existují v českém právním řádu dva zákony upravující problematiku úředníků. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zákony mají přinést jasná pravidla pro úředníky centrálních orgánů, krajů a obcí. Účinnost zákonů má zajistit konec zbytečné byrokracie, odpolitizování státní správy, odbourání korupce, nestrannost a stabilizaci úředníků, zajistit jednotnou organizaci a řízení, zkvalitnění služby občanům, organizaci dalšího vzdělávání a systém odměňování. Zákon č. 312/2002 Sb. je účinný od 1. ledna 2003, účinnost zákona č. 218/2002 Sb. byla poslední novelou posunuta na 1. leden 2015. Důvodem opakovaného oddálení plné účinnosti tohoto zákona je neexistence politické i odborné podpory pro řešení obsažené v tomto právním předpise. Oddalování účinnosti tohoto zákona je rovněž zdůvodňováno vysokou finanční a administrativní náročností.

Absence právní úpravy pravidel pro úředníky správních úřadů je terčem kritiky většiny nevládních neziskových organizací, které se zabývají bojem proti korupci, i odborné veřejnosti. Pro zajištění vyšší efektivity fungování státní správy, posílení nestrannosti a politické nezávislosti a obecně k odpolitizování celé veřejné správy a omezení korupčního jednání úředníků je bezpodmínečně nutné přijmout právní úpravu zajišťující pravidla pro úředníky ústředních správních úřadů.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: tento úkol je obsažen ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 pod č. 1.7. Úkol je naplňován. 1. července 2011 byl vládě předložen věcný záměr zákona o úřednících. Tento záměr sjednocuje právní úpravu pro úředníky samospráv i státu. Do 30. června 2012 by měl být vládě předložen návrh paragrafového znění zákona o úřednících.

2. Zprůhlednění financování politických stran a hnutí, financování volebních kampaní (2):

Financování volebních kampaní je v ČR předmětem úpravy několika zákonů, avšak samy politické strany deklarují, že tyto zákony nejsou dokonalé a potřebují úpravu. Opatření na financování volebních kampaní je nutno zaměřit na závazek směřující ke změně zákonů a pravidel financování volebních kampaní. V případě kontroly nakládání s finančními prostředky politických stran je za největší problém považován nedostatek transparentnosti. Je nutné zajistit systematický dohled nad financováním politických stran (nezávislý orgán dohledu) a povinnost politických stran používat transparentní účty, které jsou dnes v ČR již běžně dostupné (tuto povinnost lze zavést v několika úrovních transparentnosti - vztahující se pouze na dary politickým stranám, na všechny příjmy či na příjmy i výdaje).

Ve snaze o řešení byla vládě předložena k projednání dne 29. 6. 2011 analýza s návrhem na provedení legislativních kroků ke zprůhlednění financování politických stran. Tento úkol úzce souvisí s připravovanou novelou zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, která je v souladu s Programovým prohlášením vlády zařazena do Plánu legislativních prací vlády, s účinností k 1. 7. 2013. Analýza reaguje na všech 9 doporučení z 3. kola hodnocení GRECO. Vláda materiál vzala na vědomí usnesením ze dne 20. 7. 2011 č. 553.

Financování politických stran bude předmětem dalších jednání na politické úrovni. Na základě jejich výsledků pak bude upraven konečný právní rámec této problematiky.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: na nutnost zprůhlednění financování politických stran reaguje Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 a to úkolem č. 5.4, na základě kterého byla předložena analýza s návrhy na provedení legislativních kroků – jak bylo uvedeno výše, tato analýza byla předložena a následně bylo připraveno rovněž paragrafové znění zákona, přičemž jsou aktuálně diskutovány jednotlivé instituty navrhované zákonné úpravy, a to na úrovni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí.

3. Ochrana whistleblowerů (4)

Whistleblowing je pojem definičně vymezen jako „oznámení ilegálních nebo eticky pochybných praktik na pracovišti“. Podpora whistleblowerů znamená vytvořit (zejména pro zaměstnance úřadu nebo společnosti, ale i jakékoliv jiné osoby přicházející do styku s úřadem) takové podmínky, aby měli i jinou možnost upozornit na korupční či jinak nekalé jednání, než jít za nadřízeným či na policii. Jít na policii oznámit podezření z trestné činnosti kolegy či nadřízeného je pro mnohé lidi psychicky příliš náročný krok,

navíc mohou pochybovat o tom, zda jde o trestnou činnost. Projednání věci s nadřízeným zabraňuje často riziko nevyzpytatelnosti jejich reakce a strach, že bude odhalena identita oznamovatele bez toho, aniž by došlo k nápravě závadného stavu či přijetí relevantních opatření. Záruka neprozrazení nebo možnost zůstat v anonymitě je tedy základním principem ochrany oznamovatelů. Hlavním stávajícím způsobem ochrany whistleblowera působícího "uvnitř" zkorumpované instituce je omezení výpovědních důvodů v zákoníku práce. Vzhledem k tomu, že zákoník práce může být v této oblasti upraven za účelem zvýšení flexibility pracovního poměru, je nutné tím naléhavěji hledat další způsoby ochrany těchto osob.

Akční plán by proto měl obsahovat úkol zajistit ochranu oznamovatelů v ČR.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: úkolem Úřadu vlády ČR dle Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 je dle kapitoly č. 1.18 analyzovat stávající situaci (včetně případných návrhů opatření organizačního a legislativního charakteru) v oblasti whistleblowingu, včetně identifikace zásadních problémů s návrhy na jejich řešení, a to do 30. dubna 2012.

4. Zpřístupnění dat a informací (2)

Jedním z pilířů Akčního plánu ČR by rovněž mohl být závazek k maximálnímu zpřístupnění dat a informací jako základní podmínky otevřeného vládnutí. Zpřístupňování dat může být zaměřeno na několik oblastí:

→ Vytvoření infrastruktury otevřených dat ČR a jejich pravidel:

Většinu potřebných dat dnes veřejná správa produkuje, data jsou často prostřednictvím webu dostupná, případně je možné je získat dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Avšak díky způsobu zveřejňování dat je další používání a zpracování těchto dat a následná tvorba užitečných aplikací časově i technicky náročné, někdy dokonce přímo nemožné. Data jsou zveřejňována ve formátech a podobách neumožňujících jejich další zpracování a využití.

Transparentní zveřejnění dat veřejnou správou znamená zveřejnit data, u kterých je to z podstaty věci vhodné (zejména informace z nejrůznějších registrů, seznamů, rejstříků a databází), pomocí standardních, neproprietárních formátů, které umožňují široké veřejnosti tato data volně sdílet, kombinovat a využívat, zejména pak prostřednictvím automatizovaného počítačového zpracování, přičemž tento postup se také někdy nazývá strojové zpracování. Základním cílem Akčního plánu OGP by tedy mělo být vybudování otevřené datové infrastruktury veřejné správy.

Otevřená datová infrastruktura povede díky možnosti svobodně sdílet a kombinovat data k novým objevům a inovacím, zvyšování efektivity vynakládání veřejných zdrojů, zvyšování integrity, lepší kontrole veřejné správy a v důsledku také ke zvyšování kvality služeb veřejnosti se strany veřejného i soukromého sektoru.

Jedná se o následující parametry:

- technická otevřenost, tj. zveřejnění dat ve standardním strojově čitelném formátu,
- legislativní otevřenost, tj. zveřejnění dat pod otevřenou licenci,
- dostupnost a původnost, tj. jednotlivé datové sady jsou zveřejňovány jako jeden celek a nezměněné (tj. např. ne statistiky, ale data, na základě kterých se dají statistiky spočítat), není omezován přístup k datům (např. počtem dotazů z jedné IP adresy denně),

- přehlednost, tj. katalogizace datových sad v katalogu dat pro usnadnění vyhledávání.

V některých oblastech je v ČR již splněna technická otevřenost. Další body ale splněny nejsou. V některých oblastech samozřejmě nelze k otevřenému zveřejnění dat přistoupit (např. strategická data o rozvodech elektrické sítě nebo údaje chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), osobní údaje fyzických osob ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů jsou součástí většiny registrů veřejné správy. Existuje ale mnoho dat, která zveřejnit může.

Navrhován je následující postup:

- vytvoření pracovní skupiny pro infrastrukturu otevřených dat
- identifikace problémů (legislativních, organizačních a technických)
- vytvoření a návrhy na úpravu systémových standardů
- vytvoření závazné metodiky
- návrhy na zpřístupňování nových datových zdrojů z nejrůznějších oblastí

→ Vytvoření katalogu dat veřejné správy a otevření nejdůležitějších datových zdrojů pro automatické programové zpracování:

Veřejná správa ČR už nyní disponuje velkým množstvím datových souborů, které je možné zveřejnit v otevřených, standardizovaných a strojově čitelných formátech. Česká republika by měla přijmout závazek, že v rámci první fáze akčního plánu OGP zveřejní v obsahově neomezené, strojově zpracovatelné, standardizované a otevřené podobě tyto nejdůležitější registry:

- obchodní rejstřík
- insolvenční rejstřík
- informační systém o veřejných zakázkách
- výsledky voleb a aktuální složení jednotlivých zastupitelských orgánů ze serveru volby.cz
- zveřejnění dat Celostátního informačního systému o jízdách v rámci veřejné linkové osobní dopravy tak, aby jimi mohl za spravedlivých podmínek disponovat a využívat je jakýkoli subjekt a nikoli jen jedna pověřená soukromá firma.

V současné době již některé části těchto registrů dostupné jsou, ne však v plném rozsahu či umožňujícím využití na úrovni současných potřeb. Např. obchodní rejstřík je přístupný přes systém ARES Ministerstva financí, což ale není primární zdroj a neobsahuje všechny obsah včetně Sbírký listin, zároveň je přístup k němu velmi omezen počtem dotazů za den (nesplňuje zásadně podmínku neomezeného používání).

Zároveň by měly být definovány další datové zdroje, které by měl stát zpřístupňovat dle výše vyjmenovaných pravidel a současně by měl být vytvořen centrální katalog těchto datových zdrojů, který musí obsahovat jak odkazy na jednotlivé datové zdroje, tak všechny potřebnou dokumentaci a technické i obsahové popisy otevřených dat. Měl by také sloužit pro zpětnou vazbu vlády v této oblasti a měl by umožňovat participaci odborné veřejnosti na zvyšování kvality datové infrastruktury ČR.

Následně by se měly ke zpřístupnění připravit zveřejnitelné části čtyř nejdůležitějších registrů veřejné správy připravovaných v rámci projektu "Informační systém základních registrů" a také data Českého statistického úřadu.

→ Centrální registr vozidel:

V Centrálním registru vozidel se připravuje maximální možná míra uživatelského komfortu, který představuje nejvyšší možnou míru automatizované podpory uživatelů při výkonu agendy vozidel, jehož druhou méně zveřejňovanou stránkou je dramatické zúžení prostoru pro subjektivní rozhodování uživatele a tím i pro možnosti zneužití registrace vozidel pro podporu boje proti trestné činnosti a korupci. Součástí nového registru vozidel pak bude i monitoring nestandardních stavů, které se pak stanou podkladem pro činnost kontrolních orgánů. Tento systém je již ověřen ve stávajícím registru řidičů.

→ Projekt elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních smluv (e-Sbírka) a projekt elektronického legislativního procesu (e-Legislativa)

Východiskem pro realizaci obou projektů je situace, kdy od roku 1990 narůstá v ČR množství a složitost právní úpravy a dochází k postupnému zhoršování její kvality. Podoba platného práva, nástroje pro jeho tvorbu a přístup k němu tyto změny doposud nerefletovaly. Kvalitní a srozumitelné právo a odpovídající přístup k němu lze přitom považovat za jedno ze základních práv občana a též za základní službu veřejné správy, kterou má stát občanům poskytovat. Projekty e-Sbírka a e-Legislativa reagují na výše uváděné problémy. Přinášejí systém pro závazné elektronické vyhledávání právních předpisů a databáze právních informací (e-Sbírka), elektronický nástroj pro tvorbu, projednání a schvalování práva v úplném znění (e-Legislativa) a právní úpravu, která zavede závaznou elektronickou podobu právních předpisů a jejich elektronickou tvorbu a vyhledávání v úplném znění. Realizace projektů se uskuteční ve dvou fázích. První fáze projektů e-Sbírka a e-Legislativa proběhne v letech 2012 a 2013 a zajistí základní modernizaci přístupu k platnému právu a tvorby práva, zejména vytvoření datové báze systému, její naplnění texty právních předpisů a úplnými zněními těchto předpisů. Druhá fáze projektů e-Sbírka a e-Legislativa proběhne v letech 2014 a 2015.

Podstata e-Sbírký tkví v tom, že bude obsahovat 100% správná a státem garantovaná data konsolidovaných znění právních předpisů, tedy taková, jaká na trhu neexistují (všechny databáze právních předpisů totiž obsahují chyby). E-Sbírka by měla být stimulem pro zvyšování kvality aplikací českých (komerčních i nekomerčních) právních systémů (která je mimochodem v evropských srovnáních hodně chatrná, protože i ty největší se zaměřují na poskytování konsolidovaných znění právních předpisů, tedy to, co má „dávat stát“). To samozřejmě předpokládá, že vláda bude poskytovat všechna data e-Sbírký a případně i zveřejnitelná data e-Legislativy skrze otevřená rozhraní, prvními klienty by mohly být právě právní systémy, které budou donuceny tvořit na tomto základě novou kvalitu. Novou kvalitou ve smyslu práce s významy právních norem a nejen „číslý paragrafů“ (duch zákona versus litera zákona), konečně pořádné zpracování judikatury, literatury apod.

Další návrhy týkající se zpřístupňování informací veřejnosti:

- Zajistit přístup veřejnosti online přístup k aktuálním informacím o připravované legislativě a připomínkám, tzn. "veřejný přístup do EKLEPU".
- Příprava Registru aktivních legislativních prací – RALP (resortní nástroje podporující transparentnost výkonu státní správy a zapojení veřejnosti (do 15.2.2012).
- Transparentnost státních financí, kontrola veřejných zdrojů – jednota, jednoduchost, online rozpočty veřejných institucí – vytvoření jednotné platformy online přístupu, zveřejnění informací o nakládání s veřejným majetkem, zejména všech výdajových položek státní správy.

- Online přístup ke všem oznámením veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů na jednom místě v elektronicky čitelné podobě.
- Online přístup k údajům o financování politických stran.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: zveřejňování dat pomocí formátů, které umožňují široké veřejnosti tato data volně sdílet, kombinovat a využívat, otevřenost dat a zpřístupňování informací veřejnosti není v tomto smyslu ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 řešeno. Sekce pro koordinaci boje s korupcí toto téma plně podporuje a považuje za jeden z hlavních pilířů Akčního plánu.

5. Posílení restitutivní funkce trestního řízení včetně odčerpání výnosů (4)

Problematika zajišťování výnosů z trestné činnosti má mnohem širší dopad než jen boj proti korupci. Úspěšné vyhledávání, zajišťování a hlavně odčerpávání zločineckých zisků zákonitě vede ke snižování kriminality, neboť pachatelům odebírá hlavní motivaci věnovat se zločinecké kariéře. V oblasti organizovaného zločinu, který určitou část svých zisků věnuje na „bezproblémový“ styk se státní správou a orgány veřejné moci, je pak tento přístup jedním z hlavních protikorupčních trendů, neboť úbytek zisku má za následek to, že organizovanému zločinu na úplatky a jiné výhody prostě nezbudou peníze. S touto oblastí je pak nerozlučně spjat boj proti legalizaci výnosů. Cílem je tak v současnosti plně podporovat orgány činné v trestním řízení k efektivnímu zjišťování, identifikaci a zajišťování výnosů z trestné činnosti.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: úkol Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 č. 3.8 zabývající se daným tématem je splněn.

6. Zprůhlednění legislativního procesu (2)

- Zajištění kvalitní regulace lobbingu v ČR.
- Zavedení hodnocení korupčních rizik - CIA (Corruption Impact Assessment), jako nástavby již prováděné RIA (Regulation Impact Assessment), přinese systematické hodnocení korupčních rizik v rámci legislativního a regulatorního prostředí a je jedním z klíčových opatření vlády ke snížení korupčních rizik a tedy zároveň i korupce v ČR. Bude implementována ve dvou podobách. CIA jako strukturovaný rozbor korupčních rizik plynoucích z určitého právního předpisu, jehož implementace do legislativního procesu povede k zamezení přijetí takové legislativy a regulací, které by zvyšovaly korupční rizika, nebo jinak vedly ke korupčnímu chování. Zpětné posouzení vybrané již platné legislativy pak umožní identifikovat její slabá místa z hlediska korupčních rizik a tato v rámci novelizací odstranit, resp. vyhnout se podobným případům v budoucnosti. CIA je vybudována na principech přiměřenosti, odpovědnosti, konzistence, transparentnosti a cílenosti. Její implementace nepřináší zvýšené finanční nároky na státní správu ani nevyžaduje rozšíření počtu úředníků. CIA bude prováděna se zapojením odborné i laické veřejnosti, formou konzultací a sběru podnětů. Umožní tedy i transparentní lobbing z prostředí okruhu osob dotčených připravovanou legislativou a je tedy plně v souladu s principy otevřeného vládnutí.
- Zvýšení transparentnosti legislativního procesu opatřeními jako je např. omezení zákonodárné iniciativy jednotlivých poslanců na základě novely jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.
- Zapojení veřejnosti do přípravy legislativních návrhů, organizování odborných seminářů k připravovaným legislativním návrhům, veřejná připomínková řízení.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 řeší problematiku lobbingu úkolem č. 5.5, problematiku zavedení povinných hodnocení korupčních rizik (CIA) úkolem č. 5.6 a problematiku zákonodárné iniciativy úkolem č. 5.2. V současné chvíli jsou všechny tři úkoly zpracovávány Úřadem vlády ČR.

7. Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím (2)

Jedním z velmi účinných nástrojů zvyšování veřejné integrity je zpřístupnění informací. Přístup k informacím je v ČR dán právem na informace, které je zakotveno v Listině základních práv a svobod, kde je upraveno ve dvou formách. Jednak jako základní politické právo – právo na informace v čl. 17, deklarované v odst. 1 (ve znění: „svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny“) a v odst. 5 (ve znění: „státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, podmínky a provedení stanoví zákon“). Druhá forma je specifikována jako jedno z práv hospodářských, sociálních a kulturních v čl. 35 odst. 2 (ve znění: „každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“).

Dostupnost (realizace, vymahatelnost) přístupu k informacím je upravena dvěma zákony. Obecně je právo na informace stanoveno v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, tj. obecná úprava práva na informace a specifickou úpravu představuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Zároveň je nutné zdůraznit vazbu mezi zákony č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, čili, že povinný subjekt poskytující informace musí v případě osobních údajů postupovat dle zákona o ochraně osobních údajů.

Současná právní úprava poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. umožňuje protahování přístupu k informacím. Proces obrany před neoprávněným odepřením informací je zdouhavý a často nevede k žádnému výsledku. Jsou zadokumentované případy více než rok trvajících procesních fází opakovaných rozhodnutí a odvolání bez možnosti soudní ochrany, aniž by žadatel získal informaci. Je třeba analyzovat nedostatky současné právní úpravy poskytování informací a odstranit aplikační problémy.

Zároveň se v souvislosti s tezí č. 4 navrhuje do § 5 za větou "umožňující dálkový přístup" přidat také povinnost "ve strojově čitelném a standardizovaném formátu." Tato povinnost už nyní de iure vyplývá ze zákona o informačních systémech veřejné správy, nicméně ne všechny datové zdroje tohoto typu jsou tímto zákonem pokryty. V praxi pak bohužel zákon není vůbec dodržován a reálný stav je velmi špatný a vynutitelnost sporná.

S cílem zlepšení přístupu k informacím se nabízí rovněž provedení institucionální změny. V souladu se zahraničními zkušenostmi se jako klíčový posun jeví zřízení prosazovací instituce (např. Informační komisař). Předpokládá se metodický a mediační vliv prosazovací instituce, sjednocení odvolací praxe, dohled nad aktivním zveřejňováním a uplatnění sankcí může situaci zlepšit. Rozpočtové nároky nejsou velké a ve srovnání s úsporami v důsledku transparentnosti nepatrné¹.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: úkol Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 č. 1.15 je plněn prací na materiálu, který bude obsahovat identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím,

¹ Odhaduje se až 15% ztrát veřejných výdajů v důsledku korupce a špatného hospodaření. Přístup k informacím je klíčovým systémovým prostředkem proti těmto ztrátám. Pokud by přínosem prosazovací instituce byla úspora 1% veřejných výdajů, jde o částku zhruba 500x vyšší než náklady na prosazovací instituci.

včetně návrhů řešení identifikovaných problémů. Následně bude vládě předložen návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Council of Europe Convention on Access to Official Documents). Termín pro splnění úkolu byl stanoven na 31. prosince 2012.

8. Zákon o střetu zájmů (2)

Nestátní neziskové organizace se shodují na názoru, že současné znění zákona o střetu zájmů je neuspokojivé a že by se do jeho obsahu mělo koncepčním způsobem zasáhnout. Jedná se zejména o prakticky nulovou vymahatelnost a beztrestnost veřejných funkcionářů v případě jejich střetu zájmů a absenci účinných nástrojů veřejné kontroly.

V současné legislativní úpravě střetu zájmů v ČR lze vyzorovat hned několik základních systémových nedostatků, a to takového rázu, že není ani jisté, zda dodržování zákony nastavených pravidel není v konkrétních případech ve vztahu k účelu zákona kontraproduktivní. Jako příklad mohou posloužit čestná prohlášení podle zákona o střetu zájmů. Veřejnost se k těmto prohlášením dostává složitě, zatímco politická reprezentace má k dispozici ucelené informace o majetkových poměrech vedoucích úředníků, které lze teoreticky zneužít, např. k odhadu toho, nakolik je konkrétní úředník finančně závislý na svém platu. Kromě toho majetková přiznání nefungují tak, jak by bylo žádoucí. Není totiž znám výchozí stav majetku veřejných funkcionářů a navíc lze majetek úspěšně skrývat v obchodních společnostech s anonymní vlastnickou strukturou.

Zákon o střetu zájmů řeší pouze souběhy funkcí, nikoli systém tzv. „otáčivých dveří“, kdy veřejný funkcionář může v souladu se zákonem mezi jednotlivými funkcemi přecházet. Rovněž chybí citelné sankce, a to jak v případě absence majetkových přiznání, tak v případě porušení povinnosti oznámení o osobním zájmu.

Fatálně chybná v celém systému se pak jeví neexistence veřejné kontroly, kdy řízení o porušení povinností stanovených zákonem o střetu zájmů řeší přestupkové komise obecních úřadů dle trvalého pobytu veřejného funkcionáře. V praxi to často znamená, že de facto podřízený úředník ve zcela uzavřeném řízení rozhoduje o provinění svého nadřízeného. V případě našich poslanců pak tuto kompetenci má v rukou rovněž Mandátový a imunitní výbor, kde sami poslanci rozhodují o vlastních pochybeních.

Výše popsané problémy by měly být řešeny změnou legislativy o střetu zájmů.

V zájmu vyšší transparentnosti by měl být dále řešen snadný online přístup k oznámením veřejných funkcionářů včetně rozšíření těchto dokumentů o informace zachycující historii majetkových poměrů funkcionářů. V oblasti dohledu a vymahatelnosti zákonných povinností doporučuje zvážit zřízení protikorupční agentury (obdobné funkce jako u teze k financování politických stran).

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 se pokouší řešit alespoň část výše uvedených problémů a to úkolem č. 5.1 – zavést centrální registr evidenčních míst (webové rozhraní) podle zákona o střetu zájmů. Úkol je naplňován, webová aplikace Centrální registr evidenčních orgánů byla vytvořena.

9. Reforma justice (2)

Zajistit naplňování principů vyšší nezávislosti moci soudní na moci výkonné zřízením soudcovské samosprávy. Obdobně je nutné ústavně garantovat vyšší politickou

nezávislost Nejvyššího státního zastupitelství. Zajistit transparentní výběrová řízení na obsazování funkčních míst.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: reformou justice v některých oblastech se zabývá kapitola 4. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 (Orgány činné v trestním řízení – státní zastupitelství a soudy). Sekce pro koordinaci boje s korupcí reformu justice plně podporuje.

10. Vytvoření koncepce dokončení reformy veřejné správy (1)

Vláda svým usnesením ze dne 14. prosince 2011 č. 924 vzala na vědomí Analýzu aktuálního stavu veřejné správy a uložila Ministerstvu vnitra úkol zpracovat a vládě předložit do 30. června 2012 materiál „Koncepce dokončení reformy veřejné správy“. Naplnění tohoto úkolu vyplývá z Programového prohlášení vlády. Hlavním cílem Koncepce je stanovit podmínky pro optimální organizační vypořádání výkonu veřejné správy, nastavit efektivní způsob jejího financování a stanovit pravidla umožňující průběžnou modernizaci veřejné správy v závislosti na proměnách společenských potřeb. To odpovídá zásadám iniciativy OGP jako je rozpočtová transparentnost ve více otevřené, efektivní a odpovědné instituci.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: sekce podporuje nastavení efektivního způsobu financování veřejné správy, kromě předložení koncepce však předpokládá i realizaci dokončení reformy.

11. Transparentní správa státem vlastněných firem (2)

Cílem by mělo být zavedení kvalitního právního rámce dle doporučení OECD a dobré praxe zemí OECD tak, aby se zabránilo rizikům zneužívání tohoto typu veřejného majetku včetně jeho zneužití ke skrytému financování politických kampaní. Úprava by měla zejména zaručit

- existenci tzv. vlastnické politiky a reportování jejího naplňování jakožto nástroje zprůhlednění nakládání s tímto majetkem ze strany vlády,
- jasná pravidla pro zaručení expertních, apolitických nominací do orgánů společností, včetně právního rámce pro reportování, vyhodnocování a odměňování členů těchto orgánů,
- pravidla zaručující přístup občanů k informacím o hospodaření státních firem,
- promítnutí aktivních protikorupčních opatření přímo do stanov ovládaných podniků - protikorupční mechanismy po vzoru anti-bribery legislativy USA nebo Velké Británie, zamezení rizikových hospodářských operací atd.,
- všechna data, která by se měla zveřejňovat k zajištění transparentní správy státem (či veřejně) vlastněných firem, by se měla zveřejňovat dle principů infrastruktury otevřených dat.

Komentář Sekce pro koordinaci boje s korupcí: výše uvedené opatření souvisí s úkoly Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 č 1.3 Úprava podmínek pro nakládání s majetkem právnických osob zřizovaných státem nebo územními samosprávnými celky a společností s majetkovou účastí státu a 1.9 Zavedení kontrolních pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k územním samosprávným celkům.