

Správa z interdisciplinárnej konferencie o konflikte záujmov

(Právnická fakulta Univerzity v Bazileji, Švajčiarsko, 7. – 8. máj 2010)

Michal Davala*

Konflikt záujmov je významný problém správy a riadenia na všetkých úrovniach a vo všetkých oblastiach spoločenského života. Pravidlá upravujúce konflikt záujmov reprezentujú aj obvyklú súčasť procesných pravidiel súdneho konania. Vo všeobecnosti pozostávajú z dvoch komponentov: nezávislosť a nestrannosť. „Nezávislosť sa zvyčajne týka vzťahov, napríklad,

ak je rozhodca odborne alebo osobne spojený s jednou stranou, alebo ak má rodinné alebo obchodné vzťahy s touto stranou. ... Nestrannosť sa týka duševného rozpoloženia, občas preukázaného prostredníctvom správania dokazujúceho daný stav mysle.“¹ Medzinárodnú interdisciplinárnu konferenciu o konflikte záujmov zorganizoval v dňoch 7. a 8. mája 2010 Bazilejský inštitút

* JUDr. Michal Davala, LL.M., doktorand Katedry medzinárodného a európskeho práva Právnickej fakulty Masarykovej univerzity v Brne; Odbor aproximácie práva, Úrad vlády Slovenskej republiky v Bratislave.

¹ TRAKMAN, L.: The impartiality and independence of arbitrator reconsidered, *International Arbitration Law Review*, 10 (4) (2007), 124-135, s. 127– 8.

o vládnutí (*Basel Institute on Governance*)² v spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity v Bazileji. Každý deň konferencie otvorili hlavné príspevky, po ktorých nasledovali vystúpenia tematicky zaradené do piatich blokov.

Prvý deň boli po úvodných slovách organizátorov prezentované hlavné príspevky dňa. V prezentácii pod názvom *Konflikt záujmov a rozruch okolo náhrad výkonných pracovníkov* prof. **Dr. Andrew Stark** z Centra pre verejný manažment Univerzity v Toronte (Kanada) analyzoval kritiku vyplácania vysokých bonusov a odmien bankárom a vrcholovému manažmentu verejných bánk. Základný „vnútorný“ konflikt záujmov vidí v snahe bankárov dosahovať čo najvyššie zisky a tak si zaručiť vyššiu mieru odmeny. Pri snahe čo najviac zhodnotiť zverený majetok totiž môže dochádzať k situácii, kedy bankár neberie ohľad na najlepší záujem klienta a investuje aj spôsobom, ktorý je vysoko rizikový a ktorý môže priniesť nezanedbateľnú stratu. Ako „vonkajší“ konflikt záujmov prof. Stark hodnotí situáciu, kedy bankári hrozia odchodom z verejných bánk do súkromného sektora v prípade, ak nebudú odmeňovaní ako v súkromnom sektore. Súkromný fond, spoločnosť alebo banka takto priamo ohrozuje fiduciárnu zodpovednosť bankára verejnej banky, ak táto odmietne vyplácať porovnateľnú odmenu.

Základnou premisou príspevku **prof. Dr. Jean-Bernarda Aubyho**, riaditeľa programu Zmeny v spravovaní a verejnom práve na univerzite Sciences Po Paris (Francúzsko), pod názvom *Konflikt záujmov a správne právo*, bol výskyt konfliktu záujmov v situácií, keď je jednotlivец alebo organizácia zainteresovaná na viacerých záujmoch, z ktorých jeden by mohol ovplyvniť motiváciu, či rozhodovanie daného subjektu. Správne orgány veľmi často podliehajú týmto situáciám. Prof. Auby sa zameril na možnosti správneho práva vysporiadať sa a eliminovať určitým spôsobom konflikt záujmov (napr. prostredníctvom pravidiel správneho konania, pravidiel správania štátnych zamestnancov alebo pravidiel celého súdneho systému). V závere dospieva ku skeptickému konštatovaniu, že správne právo nikdy nemôže úplne zamedziť konfliktu záujmov, keďže je zo svojej podstaty miestom, na ktorom sa stretávajú aj protichodné záujmy, ktoré je potrebné administratívnym rozhodnutím vyrovnávať.

Tretím hlavným vystúpením prvého dňa konferencie bol príspevok **prof. Dr. Kocra Lossina Assoua** z Inštitútu afrických štúdií Univerzity v Bayreute (Nemecko) na tému *Sociálno-politická kríza: Konflikty záujmov a rekonfigurácia politického poriadku na Pobreží slonoviny*, ktorý namietá, že okrem etnického nacionaliz-

mu, xenofóbie či sociálneho vylúčenia bol jedným z faktorov desaťročie trvajúcej krízy na Pobreží slonoviny aj konflikt záujmov opozičných frakcií ako politických strán, ozbrojených skupín a pod. Po analýze mechanizmov a stratégií, ktoré boli v danom štáte vytvorené na reguláciu konfliktu záujmov s cieľom predchádzať kolapsu štátu, autor venoval priestor teoretickému i empirickému skúmaniu spôsobov, ako mohol konflikt záujmov ovplyvniť politickú kultúru a prispieť k novému usporiadaniu politického poriadku. Následne formuluje záver, že pretrvávajúca kríza v krajine nepramení z neustáleho konfliktu záujmov ale zo stúpajúceho záujmu protichodných aktérov na existenciu konfliktu.

Prvý blok konferencie pod názvom *Konflikt záujmov v praxi: príklady*, ktorý moderovala **Dr. Susan P. Shapiro** z Nadácie amerických advokátov v Chicagu (USA), zahájil **Dr. Gregor Dobier** z Inštitútu sociálnej antropológie Univerzity v Bazileji príspevkom na tému *Sebecké činy správcov a ich inštitucionálny rámec: Namíbijská prípadová štúdia*. Skúmaním empirických údajov rýchlo sa rozvíjajúceho mesta Oshikango autor poukazuje na dôsledky rapidného rozvoja a selektívnej regulácie zodpovednými pracovníkmi exekútyvy. Konflikt záujmov zostáva často skrytý a zahalený zdaním dodržiavania procesných pravidiel. Za týchto podmienok dochádzalo často k paradoxným situáciám, kedy aj protizákonné konanie môže posilniť administratívne pravidlá neustálym odvolávaním sa na ne. Autor formuluje aj niektoré nevyhnutné prvky na dosiahnutie tohto posilňujúceho efektu; je potrebné, aby verejný tlak zo strany občianskej spoločnosti alebo médií hrozil odhalením nedostatočného dodržiavania pravidiel, aby bola justícia dostatočne účinná na vyvodenie zodpovednosti a aby dodržiavanie noriem transparentnosti pozitívne ovplyvňovalo profesný rast príslušného pracovníka.

Ďalší príspevok analyzujúci situáciu v konkrétnej krajine pod názvom *Konflikt záujmov hláv štátov: Príklad Madagaskaru* prezentoval **Dr. Jan Christoph Richter** z Bazilejského inštitútu o vládnutí. Na príklade sedemročnej vlády prezidenta Ravalomananu ilustroval rôzne dimenzie konfliktu záujmov spôsobených obchodnými aktivitami hlavy štátu v rozvojovej krajine. Osobitným problémom na Madagaskare bola nefunkčnosť vonkajších kontrolných mechanizmov. Z toho dôvodu bolo nevyhnutné vytvoriť domáce inštitúcie či iniciatívy zaoberajúce sa znížením miery konfliktu záujmov. V závere autor analyzoval vplyv akým môže konflikt záujmov oslabovať dôveru a legitimitu vládných inštitúcií.

Druhý blok konferencie pod názvom *Právna perspektíva: svetové vládnutie*, moderovaný **prof. Dr. Luc Thévenozom**, riaditeľom Centra pre bankovníctvo a finančné právo Univerzity v Bazileji, otvoril príspevok **René Uruena**, výskumníka a doktoranda Centra excelentnosti pre výskum svetového vládnutia Univerzity v Helsinkách (Fínsko), na tému *Preskúmanie obmedzení regulácie konfliktu záujmov vo svetovom vládnutí*.

² Napriek tomu, že sa v odbornej literatúre prekladá výraz „governance“ zväčša ako „správa“, autor zvolil slovenský výraz „vládnutie“, nakoľko je toho názoru, že pojem „governance“ má širší význam ako „administration“, teda „správa“, a je potrebné tieto koncepty rozlišovať.

Zaoberá sa možnosťou preniesť pravidlá regulujúce konflikt záujmov z národnej úrovne na úroveň globálnu. Vychádza z predpokladu, že tieto pravidlá sú vo vnútroštátnom práve dostatočne rozpracované, pričom je potrebné upraviť ich aj pre rozhodovacie procesy globálnych inštitúcií. Dospieva k názoru, že posilniť transparentnosť jednoduchým prebratím národných štandardov na nadnárodnú úroveň nebude dostatočné, keďže rozhodovanie na univerzálnej úrovni v sebe zahŕňa štrukturálne zmeny vo výkone tejto kompetencie, s ktorými neráta vnútroštátna regulácia konfliktu záujmov. Tieto pravidlá preto môžu slúžiť ako východiskový bod pre globálnu úroveň len do istej miery.

Druhý príspevok tohto bloku na tému *Konflikt záujmov v zmluvných a mimozmluvných orgánoch univerzálnej úrovne pre ľudské práva* prezentoval **Michal Davala**, doktorand Právnickej fakulty Masarykovej univerzity v Brne. Po analýze účelu a rozsahu pravidiel konfliktu záujmov v zmluvných ľudsko-právnych výboroch OSN i v mimozmluvných orgánoch ako Rada OSN pre ľudské práva, Poradný výbor či tzv. špeciálni reportéri, pracovné skupiny a pod, autor formuluje potrebu posilniť reguláciu konfliktu záujmov spôsobom inšpirovaným vnútroštátnymi či regionálnymi judičnými orgánmi. Špeciálne v prípade orgánov vykonávajúcich kvázi-súdnu právomoc je tento prístup aplikovateľný, nakoľko aj u členov týchto orgánov hrozí existencia podobnej priamej alebo nepriamej, finančnej alebo inej väzby na niektorú zo strán prejednávaneho prípadu, ako v prípade sudcov. Prísnejšie pravidlá by mali umožniť štátom, jednotlivcom, mimovládny organizáciám a ďalším aktérom zhodnotiť úroveň dôveryhodnosti a nestrannosti záverečných rozhodnutí týchto orgánov.

Tretí blok, konferovaný **prof. Dr. Anne Peters** z Právnickej fakulty Univerzity v Bazileji, ktorá je zároveň podpredsedníčka Bazilejského inštitútu o vládnutí, bol zameraný na *Základné otázky z perspektívy rôznych disciplín*. Príspevok **prof. Dr. Giovanni Guzzetta** z Právnickej fakulty Univerzity Tor Vergata v Ríme (Taliansko) *Dve strany mince: zhora a zdola riadený konflikt záujmov* sa zamerá najmä na druhú skupinu konfliktu záujmov, kedy sú využívané súkromné zdroje na dosiahnutie politickej legitimity, získanie verejných úradov alebo posilnenie politickej sily jednotlivca. Ide napr. o mediálnych magnátov či finančné skupiny, ktoré môžu zneužiť svoju dominantnú pozíciu na trhu alebo neobmedzené finančné prostriedky na ovplyvňovanie verejnej mienky. Prof. Guzzetta analyzoval úlohu médií či záujmových skupín v súčasných demokraciách a ponúkol príklady noriem, ktoré sú schopné vyrovať sa s uvedeným fenoménom.

Rovnakou témou sa zaoberá aj **prof. Dr. Sergio Fabbrini** z Fakulty sociológie Univerzity Treno (Taliansko) v príspevku *Konflikt záujmov v dobe médií: dôsledky rozporného talianskeho prípadu*. Konflikt záujmov riadený zdola nazýva post-industriálnym. Pova-

žuje ho za nebezpečnejší ako konflikt záujmov riadený zhora, ktorý nazýva industriálnym. Pri druhom totiž zväčša dosiahne určitý benefit len jeden z aktérov, pričom post-industriálny konflikt ohrozuje podľa autora základy demokracie. Autor demonštroval svoje závery na príklade talianskeho politického systému od roku 1994 do roku 2009 a najmä na spôsobe politického boja Silvia Berlusconiho.

Prezentácia **prof. Dr. Erharda Friedberga** z Centra pre sociológiu organizácií z univerzity Sciences Po Paris (Francúzsko) na tému *Konflikt záujmov a fungovanie organizácií: sociologické hľadisko* hodnotí konflikt záujmov ako nevyhnutný zo sociologického hľadiska, a to hlavne pri riadení organizácií či politických systémov plných príležitostí a zdrojov. Za situácie, keď žijeme stále vo viac a viac paranoidnej spoločnosti, je podľa neho veľmi zložité regulovať konflikt záujmov bez toho, aby sme zaviedli prílišnú rigiditu vo fungovaní určitých inštitúcií. Profesor dospieva k záveru, že nikdy nemôžeme plne eliminovať konflikt záujmov. Táto prezentácia uzavrela tretí blok a zároveň aj prvý deň konferencie.

Druhý rokovací deň konferencie otvoril hlavný príspevok od **prof. Dr. Luziusa Wildhabera**, bývalého sudcu a predsedu Európskeho súdu pre ľudské práva, pod názvom *Nezávislosť a nestrannosť: skúsenosť Európskeho súdu pre ľudské práva*. Niekdajší emeritný profesor a rektor Univerzity v Bazileji hodnotil spôsoby, akými sa štrasburský súd riadi pri podozreniach z nie nezávislého a nestranného konania zo strany sudcov či iných funkcionárov súdu. Jeho skúsenosti boli cenným prínosom do diskurzu o možnostiach eliminácie súčasných foriem konfliktu záujmov, ktoré sa môžu vyskytnúť pri konaní pred medzinárodnými orgánmi súdnej adjudikácie.

Následne bol otvorený štvrtý blok konferencie na tému *Právne hľadisko: riadenie obchodných spoločností*, ktorému predsedala **prof. Dr. Monika Roth** z Inštitútu pre finančné služby Univerzity aplikovaných vied a umení v Lucerne (Švajčiarsko). Prvým prednášajúcim v tomto bloku bol **prof. Dr. Rashid Bahar** z Univerzity v Ženeve (Švajčiarsko), ktorý v prezentácii na tému *Berúci konflikt záujmov vážne: Prečo by sa malo švajčiarske právo obchodných spoločností explicitne zaoberať konfliktom záujmov?* hľadal odpoveď na túto otázku. Podľa autora sa právo obchodných spoločností snaží zabezpečiť, aby manažéri konali v záujme spoločnosti, resp. jej akcionárov či podielnikov, a zároveň, aby väčšinoví akcionári zohľadňovali aj záujmy menšinových akcionárov. Napriek tomu v tomto smere nie je možné identifikovať jasné zákonné pravidlá a švajčiarske právo len implicitne rieši vypuklé situácie. Táto implikovaná funkcia nie je dostatočným spôsobom regulácie konfliktu záujmov v korporátnej sfére. Neschopnosť explicitne riešiť predmetnú otázku podľa autora prináša riziko, že právny systém bude príliš regulovať otázku,

pri ktorých to nie je potrebné, a na druhej strane ponechá určité otázky neupravené.

Otázkou, ako nastaviť spravodlivé kritéria na odmeňovanie vrcholového manažmentu v obchodných spoločnostiach, sa zaoberal **prof. Dr. Lukas Handschin** z Právnickej fakulty Univerzity v Bazileji v príspevku pod názvom *Konflikt záujmov v obchodnom práve a práve obchodných spoločností*. Profesor kritizoval systém odmeňovania, v ktorom je odmena vrcholového manažmentu naviazaná na ekonomické ukazovatele ako napr. zisk spoločnosti. Účtovné pravidlá podľa neho umožňujú ovplyvniť výsledné ekonomické ukazovatele, čím môže dôjsť napr. aj k vyplateniu dividend. Ak je dosiahnutie tohto stavu viazané na odmenu manažmentu, vedie to ku konfliktu záujmov, a konanie riaditeľov nemusí byť v najlepšom záujme spoločnosti. Ako riešenie je navrhnuté naviazanie odmeny na objektívne ukazovatele ako napr. ročný obrat.

Piaty blok konferencie na tému *Ekonomické a politické vedy: pohľady na verejný sektor* moderovala **Anne Lugon-Moulin** podpredsedníčka Švajčiarskej agentúry pre rozvoj a spoluprácu. Príspevok pod názvom *Štátni úradníci v parlamente: podmienky a následky problému delby moci* prezentoval **prof. Dr. Alois Stutzer** z Katedry obchodu a ekonómie Univerzity v Bazileji. Napriek tomu, že delba moci je základným princípom všetkých demokracií, pravidlá upravujúce konkrétnu personálnu delbu jednotlivých inštitúcií sú rozdielne. Vysoké zastúpenie štátnych úradníkov v zákonodárnych zboroch podľa neho podkopáva uvedený základný ústavný princíp a zároveň aj politickú neutralitu štátnej služby (napr. v prvej komore rakúskeho parlamentu tvorili štátni úradníci v roku 2007 55,2 % všetkých členov). Na druhej strane autor prezentuje aj teoretickú výhodu daného stavu spočívajúcu v tom, že prítomnosť štátnych úradníkov môže posilniť výkonnosť vlády. Následne formuluje určité rady na zmenu ústavných pravidiel týkajúcich sa voľby politických predstaviteľov vo všeobecnosti, ale i výberu štátnych úradníkov v ústavných inštitúciách.

Ďalšou rečníčkou bola **Anne Christmann**, výskumná asistentka Inštitútu pre politické vedy Univerzity v Berne a doktorandka Inštitútu pre politické vedy Univerzity v Zürichu. Jej príspevok na tému *Politici ako sudcovia? Konflikt záujmov vo švajčiarskom parlamente počas rozhodovania o platnosti ľudových iniciatív* sa zaoberal situáciami, kedy musia poslanci uprednostniť záujem viac ako stotisíc občanov v určitej oblasti, alebo politické záujmy ich vlastnej strany týkajúce sa danej oblasti, alebo ústavný záujem na ochrane určitých práv protichodných so záujmom daných občanov. Ide tu hlavne o rozpor republikánskeho princípu priamej demokracie a liberálneho princípu ochrany ľudských práv. Autorka prezentovala výsledky kvalitatívnej i kvantitatívnej analýzy parlamentnej rozpravy o návrhoch zákonov v určitom období i osobných rozhovorov s poslan-

cami, ktoré potvrdzujú hypotézu, že zástupcovia voličov nie sú ochotní oslabiť tradíciu priamej demokracie a zároveň ohroziť podporu voličskej základne. Keďže poslanci nie sú úplne nezávislí pri rozhodovaní o platnosti ľudových iniciatív, v závere je kritizovaný stav, kedy parlament a nie súdy rozhodujú o uvedenej veci.

Tretia prezentácia v tomto bloku na tému *Konflikt záujmov v tureckej verejnej správe: postrehy a prax* od **prof. Dr. Omera Faruka Genckaya** z Univerzity Marmara v Istanbule a **Erdala Okutana**, doktoranda na Univerzite Bilkent v Ankare, prezentovala výsledky štúdie o vnímaní existencie konfliktu záujmov u verejných predstaviteľov verejnosťou. Ako hlavné problémy boli identifikované nejasné chápanie rozdielu medzi verejnými a súkromnými cieľmi a nedostatočná transparentnosť vo verejnej službe. Zároveň boli zvýraznené nedostatky v tureckej protikorupčnej legislatíve.

Záverčnú časť konferencie moderoval **prof. Dr. Lukas Handschin**, pričom s posledným príspevkom pod názvom *Privatizácia globálneho vládnutia a politizácia obchodných firiem: problém alebo riešenie?* vystúpil **prof. Dr. Guido Palazzo** z Fakulty obchodu a ekonómie Univerzity v Lausanne (Švajčiarsko). Východiskom jeho príspevku bola téza, že globalizácia odstránila balans medzi súkromným a verejným, resp. rozdiel medzi cieľmi súkromných spoločností a národných vlád. Mnohé spoločnosti totiž preberajú aj spoločenské a politické úlohy, čím vyplňajú vákuum v riadení určitých oblastí na globálnej úrovni. Zároveň univerzálne režimy či mechanizmy veľmi často spolupracujú so súkromnými aktérmi pri napĺňaní a vynucovaní určitých noriem (napr. Forest Stewardship Council). Profesor artikuloval aj konkrétne problémy s tým spojené, ako je otázka demokratickej legitímácie súkromných aktérov vo vládnutí, otázka ich regulácie, ako aj možné dopady politizácie súkromného sektora.

Po tejto prezentácii vystúpila už spomínaná **prof. Dr. Anne Peters** z Bazilejského inštitútu o vládnutí a **prof. Dr. Michael Davis** z Centra pre štúdium etiky v povelaní Technologického inštitútu v Illinois v Chicagu, ktorí spoločne zhodnotili priebeh konferencie, jednotlivé vystúpenia i teoretické výsledky jednotlivých blokov. Konferencia bola svojim záberom skutočne medzinárodná a interdisciplinárna, aj keď s istou prevahou právnych teoretikov. Jednotlivé vystúpenia priniesli cenné teoretické i praktické hodnotenia jednotlivých foriem i prvkov konfliktu záujmov, ktoré je možné aplikovať pri príprave zákonných i podzákonných pravidiel regulujúcich správanie štátnych úradníkov, politikov, sudcov, rozhodcov v najrôznejších oblastiach, no i pri kontrolnej a dozornej činnosti vo všetkých oblastiach spoločenského života. Príspevky prednesené na konferencii by mali byť koncom roka 2011 publikované v zierke esejí na tému konfliktu záujmov vydané vydavateľstvom Cambridge University Press.