

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus

Prehľad akčného plánu:
Slovenská republika
2022–2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

ÚVOD

V januári 2021 Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (Independent Reporting Mechanism, ďalej len IRM) uviedol nové správy, ktoré vyplynuli z procesu obnovy IRM.¹ Nový prístup je založený na skúsenostiach získaných z viac ako 350 rozsiahlych, nezávislých a na dôkazoch založených hodnoteniach, ktoré vykonal IRM a údajoch od komunity Iniciatívy pre otvorené vládnutie (Open Government Partnership, ďalej len OGP). IRM sa snaží navrhnúť jednoduché, včasné, na daný účel vhodné a na výsledky orientované správy, ktoré prispievajú k vzdelávaniu a zodpovednosti v kľúčových momentoch cyklu akčného plánu OGP.

Správy IRM sú:

- **Stručný prehľad spoluprotvorby:** Prináša ponaučenie z predchádzajúcich akčných plánov, slúži na vzdelávacie účely a poskytuje informácie o plánovaní a návrhu spoluprotvorby.
- **Prehľad akčného plánu:** Rýchly, nezávislý, technický prehľad charakteristík akčného plánu a silných stránok a výziev, ktoré IRM identifikuje, s cieľom podporiť silnejší implementačný proces.
- **Správa o výsledkoch:** Celkové hodnotenie implementácie, ktoré sa zameriava na výsledky na úrovni politiky a na to, ako dochádza k zmenám. Tiež kontroluje dodržiavanie pravidiel OGP a informuje o zodpovednosti a dlhodobjšom vzdelávaní. Táto správa bola uvedená v prechodnej fáze v roku 2022, počnúc akčnými plánmi a končiac implementáciou dňa 31. augusta 2022. Správy o výsledkoch sa odovzdávajú do štyroch mesiacov po skončení implementačného cyklu.

Táto správa pozostáva z preskúmania akčného plánu Slovenskej republiky na roky 2022–2024 Nezávislým hodnotiacim mechanizmom. Akčný plán obsahuje sedem záväzkov. Tento prehľad vo svojej analýze kladie dôraz na silu akčného plánu s cieľom prispieť k implementácii a výsledkom. Údaje o jednotlivých záväzkoch nájdete v prílohe 1. Podrobnosti týkajúce sa metodiky a ukazovateľov, ktoré IRM používa na preskúmanie akčného plánu, nájdete v časti III.

¹ IRM Refresh: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Obsah

Časť I: Prehľad akčného plánu na roky 2022–2024	2
Časť II: Sľubné záväzky v akčnom pláne Slovenskej republiky na roky 2022–2024	4
Časť III. Metodika a indikátory IRM	13
Príloha 1. Záväzok podľa údajov o záväzku	16
Príloha 2: Spoluvytváranie akčného plánu	17

Časť I: Prehľad akčného plánu na roky 2022–2024

Piaty akčný plán Slovenskej republiky zahŕňa sľubné záväzky v oblasti posilnenia ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti a rozšírenia počtu spoločností, ktoré budú zverejňovať informácie o konečných užívateľoch výhod. Existujúce mechanizmy kontroly dát budú musieť byť dobre vybavené, aby zvládli očakávaný a rýchly nárast zverejnených dát o konečných užívateľoch výhod. Akčný plán prijalo novovytvorené Fórum viacerých zainteresovaných partnerov (Multi-Stakeholder Forum, ďalej len MSF), ktoré sa venuje procesu OGP.

Piaty akčný plán Slovenskej republiky pokrýva šesť oblastí politiky a je založený na dosiahnutej práci v oblasti ochrany oznamovateľov, vzdelávania pre kolektívnu tvorbu politiky, otvorených dát, budovania kapacít, účasti verejnosti na legislatívnom procese a transparentnosti skutočného vlastníctva.

Tematické zameranie zodpovedalo prioritám zainteresovaných strán vlády a občianskej spoločnosti. Oslovené zainteresované strany z verejných orgánov a občianskej spoločnosti sa zhodli, že akčný plán je dobre navrhnutý, no niektorí predstavitelia občianskej spoločnosti boli toho názoru, že mohol byť ambicióznejší. Niektoré záväzky sú orientované na výskum a mohli by sa posilniť opatreniami na konkrétnu implementáciu výsledkov výskumu.

Akčný plán bol vytvorený za spolupráce Fóra viacerých zainteresovaných partnerov (MSF), a vznikol na jeseň 2021 pod záštitou Úradu splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti (Úrad splnomocnenca).² Zriadenie inkluzívneho MSF bolo odporučené Správou IRM o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2019–2021.³ Úrad splnomocnenca do procesu spolupráce aktívne zapojil MSF a ďalších odborníkov, čo v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi umožnilo nové synergie.⁴ Okrem toho podujatia MSF, ktoré organizoval Úrad splnomocnenca, zviditeľnili OGP v krajine.⁵

Oslovené zainteresované strany z verejných orgánov a občianskej spoločnosti ocenili významné zlepšenia v procese spolupráce a uznali užitočnosť zariadeného MSF. Proces tvorby návrhu bol

KRÁTKY PREHĽAD

Člen Iniciatívy od: 2011

Hodnotený akčný plán: 2022–2024

Typ IRM správy: Prehľad akčného plánu

Počet záväzkov: 7

Prehľad záväzkov:

Záväzky s cieľom otvoreného vládnutia: 7 (100%)

Záväzky so značným potenciálom na dosiahnutie výsledkov: 1 (14%)

Sľubné záväzky: 2

Oblasti politiky:

Prevzaté z predchádzajúcich akčných plánov:

- Ochrana oznamovateľov
- Vzdelávanie pre kolektívnu tvorbu politiky
- Otvorené dáta
- Budovanie kapacít
- Účasť verejnosti na legislatívnom procese
- Transparentnosť skutočného vlastníctva

Vyplyvajúce z tohto akčného plánu:
Neuvedené

Dodržiavanie minimálnych požiadaviek OGP na spoluprácu:
Áno

participatívny, kreatívny a flexibilný.⁶ Všetky záväzky navrhnuté počas stretnutí MSF boli zahrnuté do akčného plánu a prešli procesom verejných konzultácií, okrem záväzku č. 7, ktorý ministerstvo spravodlivosti pridalo v neskoršej fáze. Počas verejnej konzultácie vo februári 2022 a troch online podujatí mala občianska spoločnosť možnosť navrhnúť záväzky a vyjadriť sa k nim. Návrh akčného plánu bol zverejnený aj na legislatívnej platforme Slov-Lex.⁷ Obmedzené kapacity organizácií občianskej spoločnosti (CSOs) zúčastniť sa konzultácií viedli k relatívne nízkemu počtu komentárov z tretieho sektora. Napriek tomu sa vďaka MSF vytvorili nové synergie medzi verejnými orgánmi a organizáciami občianskej spoločnosti, čo poukazuje na potenciálnu dynamiku v prospech dobrých výsledkov pri implementácii akčného plánu a ambicióznejších záväzkov do budúcnosti.

IRM identifikoval dva záväzky ako sľubné. Prvý záväzok by mohol posilniť ochranu oznamovateľov zlepšením vnútorných postupov oznamovania a výškolením osôb zodpovedných za prijímanie sťažností oznamovateľov. Silné vedenie nedávno založeného Úradu na ochranu oznamovateľov (Whistleblower Protection Office, ďalej len WPO) je kľúčom k naplneniu ambícií tohto záväzku. Záväzok číslo 7 pokračuje v záväzku zo štvrtého akčného plánu pre úplné zverejnenie dát o konečných užívateľoch výhod. Počíta s rozsiahlou reformou kontroly dát o konečných užívateľoch výhod všetkých subjektov v obchodnom registri. Snaží sa implementovať odporúčanie IRM s cieľom zabezpečiť, aby tieto dáta spĺňali najvyššie medzinárodné štandardy a boli navzájom prepojené.⁸ Ak sa splní, kvalita dát o konečných užívateľoch výhod až 300 tisíc podnikov by sa lepšie kontrolovala a zlepšila. Dôsledky nedávneho rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie (SDEU) by však mohli brániť úsiliu poskytnúť plný verejný prístup k dátam o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri.

² Úrad splnomocnenca koordinuje agendu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v rámci ministerstva vnútra, https://www.minv.sk/?ros_my_urad.

³ Mária Hunková (Úrad na ochranu oznamovateľov), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 4. október 2022; Lukáš Jankovič (Alvaria) rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 5. október 2022; Dagmar Celuchová Bošanská (FuturistiQ), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 7. október 2022.

⁴ Lucia Lacika (Poradkyňa na Úrade splnomocnenca a kontaktná osoba OGP), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 14. september 2022.

⁵ Úrad splnomocnenca, "V Iniciatíve pre otvorené vládnutie podporujeme nové partnerstvá medzi veľvyslanectvami a mimovládnyimi neziskovými organizáciami" [In the Open Government Initiative, we support new partnerships between embassies and non-governmental non-profit organizations], 27. september 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=v-iniciative-pre-otvorene-vladnutie-podporujeme-nove-partnerstva-medzi-velvyslanectvami-a-mimovladnymi-neziskovymi-organizaciami; Marianna Leontiev (Nadácia Zastavme korupciu), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 21. október 2022.

⁶ Lacika, rozhovor; Jankovič, rozhovor; Leontiev, rozhovor.

⁷ K návrhu bolo asi 40 komentárov, väčšinou od orgánov verejnej moci. Pozri "PI/2022/38 Predbežná informácia k návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024" [PI/2022/38 Preliminary information on the draft action plan of the Open Government Initiative for 2022-2024], Slov-Lex, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2022/38>. 20. mája 2022 bol v Slov-Lex zverejnený konečný návrh akčného plánu a zaslaný do medzirezortného pripomienkového konania. Pozri "LP/2022/281 Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024" [LP/2022/281 Open Government Initiative Action Plan 2022-2024], Slov-Lex, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/281>.

⁸ IRM, *Slovensko – Správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2019–2021*, strana 4.

Časť II: Sľubné záväzky v akčnom pláne Slovenskej republiky na roky 2022–2024

Nasledujúci prehľad sa zaoberá dvomi záväzkami, ktoré IRM identifikovalo ako záväzky, ktoré majú potenciál dosiahnuť najslubnejšie výsledky. Sľubné záväzky sa týkajú oblasti politiky, ktorá je **dôležitá pre zainteresované strany** alebo národný kontext. Musia byť **overiteľné**, musia mať **relevantný cieľ otvoreného vládnutia** a musia mať **mierny alebo podstatný potenciál na dosiahnutie výsledkov**. Tento prehľad poskytuje aj analýzu výziev, príležitostí a odporúčaní, ako prispieť k procesu vzdelávania a implementácie tohto akčného plánu.

Tabuľka č. 1. Sľubné záväzky

Sľubné záväzky
Záväzok č. 1. Zlepšenie vnútorných systémov oznamovania protispoločenských činností a ochrany oznamovateľov ústredných orgánov štátnej správy: Cieľom tohto záväzku je vyškoliť osoby zodpovedné za prijímanie sťažností oznamovateľov, aby boli zručnejšie pri spracovávaní týchto sťažností, a zároveň zlepšiť postupy oznamovania vo verejnej správe.
Záväzok č. 7. Zvyšovanie kvality dát o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri: Cieľom tohto záväzku je rozšíriť sprístupnenie informácií o konečných užívateľoch výhod všetkých právnických osôb registrovaných v obchodnom registri Slovenskej republiky, a nielen tých, ktorí sú v Registri partnerov verejného sektora (RPVS; tí, ktorí získavajú finančné prostriedky z verejných zdrojov).

Záväzok č. 1 Zlepšenie vnútorných systémov oznamovania protispoločenských činností a ochrany oznamovateľov ústredných orgánov štátnej správy

Úrad na ochranu oznamovateľov (WPO), Transparency International Slovensko

Úplné znenie tohto záväzku nájdete v akčnom pláne Slovenskej republiky pod Záväzkom č. 1.: <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-action-plan-2022-2024/>.

Kontext a ciele:

Záväzok č. 1 navrhol Úrad na ochranu oznamovateľov (WPO), ktorý funguje od septembra 2021.⁹ Nadväzuje na prácu, ktorá sa vykonala od prvého akčného plánu a snaží sa zlepšiť vnútorné systémy oznamovania v ústrednej štátnej správe. Činnosť WPO pozorne sleduje občianska spoločnosť, odborníci a médiá,¹⁰ a politika ochrany oznamovateľov je pod neustálym tlakom na zlepšenie.¹¹

Vnímanie oznamovateľov verejnosťou v Slovenskej republike sa pomaly zlepšuje a ochota nahlasovať korupciu stúpa.¹² Zamestnávateľia, a to aj vo verejnom sektore, majú zákonnú povinnosť zriadiť pre oznamovateľov vnútorný systém oznamovania protispoločenskej činnosti a viesť evidenciu o prijatých oznámeniach.¹³ Stále však existujú inštitúcie a organizácie, ktoré ich nemajú. Keď sú zriadené, mechanizmy na prijímanie a overovanie oznámení oznamovateľov sa často dostatočne nevyužívajú. V decembri 2021 WPO robil prieskum vnútorných mechanizmov oznamovania ústredných orgánov štátnej správy. Prieskum ukázal, že 87 % inštitúcií má zavedený vnútorný systém oznamovania, mnohým však chýbajú vnútorné postupy oznamovania

a iba 9 % dostalo za posledné tri roky hlásenie od oznamovateľa. Z týchto výsledkov vyplýva, že existujúce vnútorné systémy oznamovania sú väčšinou formalitou.¹⁴

Tento záväzok sa snaží riešiť status quo kombináciou opatrení. WPO najskôr vykoná a zverejní výsledky prieskumu o tom, ako si štátne inštitúcie plnia povinnosti v oblasti ochrany oznamovateľov, a zverejní manuál pre verejný sektor o vnútorných systémoch oznamovania.¹⁵ WPO prijme aj dve metodické usmernenia o evidencii a registrácii oznámení a o preverovaní oznámení.¹⁶ Druhý súbor opatrení sa zameriava na kontaktné osoby vo verejných inštitúciách. WPO naplánuje školenia pre štátnych zamestnancov, ktorí sú zodpovední za prijímanie oznámení o protispoločenskej činnosti. Jedno veľké školenie, ktorého sa môže zúčastniť až 50 účastníkov, bolo naplánované na november 2022, a uvažuje sa aj o online školení pre záujemcov z regiónov.¹⁷ WPO ďalej uvažuje o pravidelných pracovných stretnutiach s kontaktnými osobami, na ktorých by si mohli účastníci vymieňať osvedčené postupy a skúsenosti pri riešení jednotlivých prípadov.

WPO má v úmysle vyškoliť osoby zodpovedné za prijímanie a overovanie sťažností oznamovateľov a protikorupčných koordinátorov (kontaktné osoby alebo zodpovedné osoby) prostredníctvom školení, pravidelných pracovných stretnutí a výmeny osvedčených postupov. Záväzok sa zameriava výlučne na ústredné správne orgány, najmä ministerstvá, odkiaľ pochádza väčšina doterajších oznámení o protispoločenskej činnosti.¹⁸ WPO bude verejným inštitúciám pomáhať pri zavádzaní alebo aktualizácii ich vnútorných postupov oznamovania. Záväzok ako taký je relevantný pre hodnoty transparentnosti a verejnej zodpovednosti OGP.

Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Mierny

Spoláhlivé a dobre navrhnuté vnútorné systémy oznamovania môžu byť dôležitými nástrojmi boja proti korupcii.¹⁹ Predchádzajúci prieskum agentúry pre prieskum verejnej mienky ukázal, že zamestnanci pri oznamovaní nezákonných činností uprednostňujú vnútorné systémy oznamovania pred trestným konaním.²⁰ Záväzok má potenciál zmeniť postoje k oznamovaniu protispoločenských činností v ústredných štátnych inštitúciách a podporiť oznamovateľov pri oznamovaní možnej korupcie. Aktivity predstavujú skromné, ale pozitívne kroky k dosiahnutiu tohto cieľa, vrátane nového prieskumu, manuálu a školení.

Kombinácia aktivít sľubuje dobré výsledky v posilnení spracovania oznámení, ktoré si vyžadujú ochranu oznamovateľov vo verejnom sektore. Manuál a metodické usmernenie môže viesť k prijatiu transparentných a efektívnych mechanizmov oznamovania protispoločenských činností v rámci ústredných štátnych orgánov. Spolu so školením štátnych zamestnancov zodpovedných za prijímanie oznámení môže toto usmernenie premeniť súčasnú statické vnútorné systémy oznamovania na fungujúci model, ktorý vzbudzuje dôveru medzi potenciálnymi oznamovateľmi. Vzájomná spolupráca kontaktných osôb bola ocenená najmä zainteresovanými partnermi občianskej spoločnosti, pretože štátnym zamestnancom poskytuje platformu na podporu, povzbudenie a výmenu osvedčených postupov.²¹

Silné vedenie a jasné priority WPO naznačujú sľubné výsledky. Dve zo štyroch aktivít (prieskum a manuál) boli dokončené pred prijatím akčného plánu. Prebiehajú prípravy na splnenie ďalšej úlohy záväzku, a to na školenia, ktorá nadväzuje na tieto dve aktivity. Okrem toho môžu mať plánované multiplikačné školenia vplyv na viac zamestnancov. V uznesení vlády o prijatí akčného plánu boli kontaktné osoby poverené organizovať pre zamestnancov aspoň raz ročne

školenia o ochrane oznamovateľov.²² WPO plánuje navrhnuť školiace materiály a prezentácie, aby kontaktným osobám pomohol pri organizovaní týchto školení.²³

Príležitosti, výzvy a odporúčania počas implementácie

Spoločné úsilie a pozitívne výsledky pri odhaľovaní korupcie (ako napr. vyvodenie zodpovednosti previnilcov, účinná ochrana oznamovateľov korupcie) môžu zmeniť postoje v rámci inštitúcie a zvýšiť dôveru potenciálnych oznamovateľov pri nahlasovaní nezákonnej činnosti. Nepretržitá podpora kontaktných osôb je preto kľúčom k zlepšovaniu systémov oznamovania a získavaniu väčšieho množstva hlásení.

Implementácia záväzku závisí od vedenia a rozpočtovej kapacity WPO realizovať sľúbené aktivity. Doposiaľ realizované aktivity naznačujú, že záväzok je na dobrej ceste. Okrem toho uznanie úlohy oznamovateľov a významu transparentných a efektívnych mechanizmov vnútorného oznamovania protispoločenskej činnosti zo strany politického vedenia a vrcholového manažmentu verejných inštitúcií môže vyslať pozitívny signál zamestnancom a pomôcť implementovať požadované zmeny. Hoci sa tento záväzok zameriava na osoby, ktoré sú v kontakte s potenciálnymi oznamovateľmi, skutočná zmena môže nastať iba vtedy, keď títo oznamovatelia nájdu odvahu a dôveru prejsť sa. Školenia môžu zvýšiť povedomie a dôveru zamestnancov za predpokladu, že ich kvalita a frekvencia bude primeraná.

Na zabezpečenie úspešnej implementácie záväzku IRM odporúča, aby:

- **WPO poskytol kontaktným osobám metodické usmernenie, príklady jednotlivých prípadov, pravidelné nadväzovanie kontaktov** a podporu pri organizovaní multiplikačných školení. Mohlo by to vychádzať z aktivít, ktoré sa už vykonali počas obdobia implementácie.²⁴ WPO by sa mohol poučiť z pokroku a problémov, s ktorými sa stretlo Estónsko pri implementácii akčného plánu na roky 2020 – 2022. Slovenské zainteresované strany by sa tiež mohli poučiť z úsilia, ktoré sa v rámci záväzku na roky 2017 – 2019 zlepšilo ochrana oznamovateľov, vynaložilo v Lotyšsku na zmenenie vnímania oznamovateľov tým, že sa zvyšovala informovanosť.²⁵
- **WPO, stavajúc na interakciách s inštitúciami, ktoré už prebehli,²⁶ nadálej podporoval inštitucionálnych lídrov** a vrcholový manažment cieľových inštitúcií, aby otvorene podporovali ochranu oznamovateľov a vnútorné postupy.
- **WPO spolupracoval s odborníkmi a organizáciami občianskej spoločnosti pri príprave usmerňovacích materiálov**, školeniach a monitorovaní výsledkov projektu. Tieto materiály by mali byť verejne dostupné. Pri príprave usmerňovacích materiálov by sa mali **zvážiť špecifické potreby žien, menšinových skupín, osôb so zdravotným postihnutím a iných relevantných skupín**, ako aj špecifické postavenie nižších dôstojníkov, ktorí možno musia konfrontovať a riešiť nepríjemné problémy a potenciálne odvetné opatrenia alebo iné dôsledky spojené s oznamovaním.
- **Ministerstvo spravodlivosti v spolupráci s WPO zvážilo rozšírenie záväzku nad rámec centrálnej správy – napríklad na miestnu správu (obce) a/alebo súkromný sektor.** V rámci dodatočných aktivít na implementáciu manuálu a uvedení do praxe by ministerstvo spravodlivosti mohlo upraviť legislatívu alebo zvýšiť podporu oznamovateľov korupcie.

Záväzok č. 7. Zvyšovanie kvality dát o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri

Úrad na ochranu oznamovateľov (WPO), Ministerstvo spravodlivosti

Úplné znenie tohto záväzku nájdete v akčnom pláne Slovenskej republiky pod Záväzkom č. 7: <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-action-plan-2022-2024/>.

Kontext a ciele:

Záväzok č. 7 má za cieľ zvýšiť kvalitu dát o konečných užívateľoch výhod v Slovenskej republike. Konkrétne sa usiluje o rozšírenie rozsahu a uplatňovania už zavedenej kontroly dát pri registrácii konečných užívateľov výhod v RPVS tak, aby zahŕňala aj konečných užívateľov výhod všetkých právnických osôb zaregistrovaných v celom obchodnom registri. Takáto reforma by predstavovala nárast prísnejších pravidiel kontroly údajov zo súčasných 30 tisíc dohliadaných podnikateľských subjektov na približne 300 tisíc subjektov zapísaných v obchodnom registri. Záväzok ako taký je relevantný pre hodnotu transparentnosti OGP.

Slovenská republika bola jednou z prvých krajín, ktorá zaviedla verejne dostupný register konečných užívateľov výhod.²⁷ Tento záväzok vychádza z predchádzajúcich protikorupčných reforiem. Podniky, ktoré získavajú finančné prostriedky z verejných zdrojov sú zaregistrované v RPVS a pri zverejňovaní svojich skutočných vlastníkov (konečných užívateľov výhod) musia prejsť väčšou kontrolou ako tie, ktoré sú zaregistrované v obchodnom registri.²⁸ Každú žiadosť o registráciu do RPVS preveruje Okresný súd v Žiline (kontrola *ex ante*). Pre prípadné odhalenie nepresných informácií po registrácii (kontrola *ex post*) existuje silný sankčný mechanizmus. RPVS vo veľkej miere využívajú investigatívni novinári a občianska spoločnosť.²⁹ Toto zabezpečenie chýba keď podniky (neobchodujúce so štátom) zverejňujú svojich skutočných vlastníkov v širšom obchodnom registri. Od 1. novembra 2018 sú všetky registrované podnikateľské subjekty povinné zverejňovať údaje o konečných užívateľoch výhod.³⁰ Registrácia týchto údajov je však len deklaratórna a neprebíha žiadna kontrola *ex ante* ani *ex post*. V dôsledku toho údaje o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri nie sú vždy spoľahlivé.

Ministerstvo spravodlivosti pridalo tento záväzok do akčného plánu v máji 2022 po tom, ako bol zverejnený návrh plánu v rámci medzirezortného konzultačného postupu. V dôsledku toho nebol prerokovaný v rámci MSF. Záväzok odzrkadľuje časť pripravovanej reformy obchodného registra a priority ministerstva spravodlivosti zvýšiť transparentnosť podnikateľského prostredia a bojovať proti využívaniu fiktívnych podnikov na nelegálne aktivity.

Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Podstatný

Zavedenie rozsiahlej kontroly do obchodného registra môže výrazne zvýšiť kvalitu a spoľahlivosť dát o konečných užívateľoch výhod všetkých právnických osôb zaregistrovaných v krajine. Ak bude záväzok plne implementovaný, zabezpečí až desaťnásobný nárast počtu podnikov v obchodnom registri, na ktoré sa bude vzťahovať mechanizmus kontroly údajov, a ktoré budú zverejňovať informácie o ich konečných užívateľoch výhod, a to približne z 30 tisíc subjektov na 300 tisíc subjektov.

V súčasnosti sú vysoko kvalitné dáta o konečných užívateľoch výhod obmedzené na podniky, ktoré obchodujú so štátom, zatiaľ čo sa iné podniky môžu verejnej kontrole ľahko vyhnúť. Zvýšenie kvality dát aj pre tieto podniky môže prispieť k boju proti fiktívnym podnikom, praniu špinavých peňazí, vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a korupcii. Dáta získané z registra partnerov verejného sektora (RPVS) už pomohli identifikovať konečných užívateľov výhod spoločností, ktoré boli známe tým, že vyhrávali vládne tendre za pochybných okolností.

Transparency International Česká republika na základe údajov zo slovenského registra odhalila, že český premiér Andrej Babiš mal konflikt záujmov pretože bol konečným užívateľom výhod spoločnosti Agrofert (agropotravinársky konglomerát), ktorá je ovládajúcou spoločnosťou skupiny Agrofert.³¹ Spoľahlivejšie údaje o konečných užívateľoch výhod môžu taktiež podporiť prácu dozorných organizácií a investigatívnych novinárov pri odhaľovaní potenciálnej korupcie a nezákonných aktivít podnikov.

Príležitosti, výzvy a odporúčania počas implementácie

Tento záväzok obsahuje ambicióznou reformu transparentnosti a spoľahlivosti dát o konečných užívateľoch výhod. Jeho úspech závisí od viacerých faktorov. Kontrola dát, ktorá sa zvýšila a vzťahuje sa na viac ako 300 tisíc podnikov, predstavuje značnú výzvu v oblasti riadenia kapacít a dát. Je potrebné prijať kľúčové politické rozhodnutia, a to najmä v oblasti rozsahu kontroly a inštitúcií, ktoré vykonávajú kontrolu dát. Reforma si vyžaduje silné a pevné politické odhodlanie zabezpečiť prijatie potrebných legislatívnych a rozpočtových zmien, ako aj obstaranie nového IT systému pre obchodný register (od 1. októbra 2020 sa všetky žiadosti do obchodného registra vybavujú elektronicky).³² Otvorená je aj otázka dohľadu nad kvalitou údajov. Obchodný register v súčasnosti vedie osem okresných súdov (registrové súdy)³³ a technicky ho spravuje ministerstvo spravodlivosti. Ministerstvo spravodlivosti v pripravovanej reforme navrhuje prideliť agendu obchodného registra jednému súdu, Okresnému súdu v Žiline, ktorý vedie aj RPVS.³⁴

Nedávne rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) by mohlo byť veľkou prekážkou pre úplnú implementáciu tohto záväzku.³⁵ Dňa 22. novembra 2022 SDEÚ zrušil platnosť ustanovenia piatej smernice EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí, ktorá zaručovala verejný prístup k informáciám o konečných užívateľoch výhod, pričom neuviedol dostatočné odôvodnenie porušenia súkromia, ktoré by bolo výlučne len na účely boja proti finančnej kriminalite. Hoci je príliš skoro na to, aby sa pochopil úplný praktický dopad tohto rozhodnutia, predstavuje prekážku pre dosiahnutie úplne otvorených a dostupných informácií o konečných užívateľoch výhod v duchu tohto záväzku a všeobecného globálneho posunu smerom k otvorenosti v tejto téme. Organizácia Open Ownership na toto rozhodnutie okamžite reagovala a uviedla, že na zvládnutie tejto prekážky by sa reformy transparentnosti konečných užívateľov výhod mali zamerať aj na širší verejný záujem mať tieto informácie k dispozícii (ako je to v prípade Spojeného kráľovstva) a nielen na boj proti praniu špinavých peňazí prostredníctvom verejného prístupu k registrom o konečných užívateľoch výhod.³⁶

Skúsenosti s RPSP ponúkajú dobrý podklad pre navrhovanú reformu. Zodpovední aktéri môžu stavať na odporúčaníach z nedávnej analýzy RPSP.³⁷ Odborníci odporúčili automatizované porovnávanie konečných užívateľov výhod evidovaných v jednotlivých registroch s cieľom odhaliť nepravdivé údaje, nájsť väčšiu prepojenosť registrov na úrovni Európskej únie (EÚ), vymáhať sankcie, zlepšiť personálne obsadenie súdov, evidovať blízke osoby verejných činiteľov.

A napokon, praktický dopad sa môže zvýšiť, ak bude reforma spojená so zlepšením technických funkcií obchodného registra a prepojením jeho dát s inými národnými registrami, konkrétne s RPVAS a registrom právnických osôb, a v ideálnom prípade aj s európskymi obchodnými registrami. Takéto prepojenie dát o konečných užívateľoch výhod by výrazne rozšírilo možnosti kontrolných orgánov a investigatívnych novinárov pri sledovaní dát a porovnávaní ich s registrami iných krajín EÚ.

Na zabezpečenie úspešnej implementácie záväzku IRM odporúča:

- Vláda musí zabezpečiť finančné zdroje na novozriadený kontrolný mechanizmus. Po zavedení reformy **vláda musí sprístupniť dostatočné finančné zdroje na zabezpečenie účinného a efektívneho dohľadu súdov nad údajmi o konečných užívateľoch výhod**. Bez náležitých zdrojov by nemusela mať reforma také pozitívne výsledky, aké možno očakávať z cenných skúseností s registráciou, kontrolou a zverejňovaním informácií o konečných užívateľoch výhod v RPSP.
- **Ministerstvo spravodlivosti by mohlo túto reformu prepojiť s novou informačnou technológiou pre obchodný register**, čím by sa zabezpečila lepšia správa dát a prepojenie s ďalšími registrami, ako je register právnických osôb a register partnerov verejného sektora.
- **Ministerstvo spravodlivosti musí spolupracovať s občianskou spoločnosťou a odborníkmi na riešení nedávneho rozhodnutia Súdného dvora EÚ, aby sa zabezpečilo, že bude možné aj naďalej ponúkať čo najširšiu transparentnosť**. Štúdie by sa mali zamerať aj na budúce navrhované zmeny v rozšírení zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri, a tak chrániť pokrok pred vonkajšími prekážkami.
- **Ministerstvo spravodlivosti musí zabezpečiť, aby podnikom všetkých veľkostí zaregistrovaným v obchodnom registri uľahčilo poskytovanie presných údajov o konečných užívateľoch výhod**. Open Ownership využíva súčasný postup Slovenskej republiky, ktorý kladie dôkazné bremeno na tých, ktorí registrujú informácie, ako príklad osvedčeného postupu.³⁸ Aby sa uľahčilo poskytovanie presných informácií, ministerstvo spravodlivosti by malo poskytnúť účinné usmernenia, ktoré by majiteľom podnikov pomohli pochopiť, aké dáta sa požadujú, prečo je to potrebné a aké sú možné sankcie v prípade nesprávneho predloženia presných údajov o konečných užívateľoch výhod. To by mohlo pomôcť predísť akémukoľvek dojmu, že úroveň kontroly a bremeno kladené na registrovanú spoločnosť poskytnúť dáta o konečnom užívateľovi výhod sú zbytočné.

Ďalšie záväzky

Ďalšie záväzky, ktoré IRM neidentifikovalo ako sľubné záväzky, sú uvedené nižšie. Tento prehľad poskytuje odporúčania, ktoré majú prispieť k preštudovaniu a implementácii týchto záväzkov.

Všetky záväzky v akčnom pláne sú relevantné hodnotám otvoreného vládnutia, ale majú mierne alebo nejasné ambície. Niekoľko záväzkov je perspektívnych alebo orientovaných na výskum a mohli by využiť konkrétnejšie aktivity na implementáciu výsledkov výskumu (záväzok č. 2 vzdelávať k otvorenému vládnutiu, záväzok č. 4 identifikovať a podporovať najlepšie medzinárodné postupy v oblasti otvoreného vládnutia, záväzok č. 5 prediskutovať reformu právnych predpisov a záväzok č. 6 zmapovať vplyv otvorených dát na vybrané oblasti). Na druhej strane participatívny a inovatívny proces spoluprotvorby, ako aj spolupráca rôznych inštitúcií na štyroch zo siedmich záväzkov sľubuje vysokú mieru plnenia záväzkov. Nové partnerstvá so súkromným sektorom a organizáciami občianskej spoločnosti môžu v budúcnosti viesť k ambicióznym záväzkom.

Záväzok č. 2 je založený na práci vykonanej v predchádzajúcom akčnom pláne o tvorbe participatívnej politiky a vytvára synergie medzi miestnou samosprávou a akademickou obcou.

Môže zvýšiť povedomie o otvorenom vládnutí na miestnej úrovni a vytvára základy pre potenciálne rozšírenie vzdelávacích osnov na celoštátnu aplikáciu v budúcnosti. Míľniky by mohli byť konkrétnejšie, pokiaľ ide o ich uplatnenie a predpokladaný vplyv.

Závazok č. 3 zavedie užívateľsky prívetivé a transparentné komunikačné nástroje pre vládne reformy a politiky s využitím už zverejnených alebo nových súborov dát. Výber reformy alebo politiky a súborov dát, ktoré sa majú použiť na vizualizácie, určia jeho celkový dopad. Závazku by prospelo zapojenie občianskej spoločnosti do výberového procesu a presnejšia definícia spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom.

Závazok č. 4 je príkladom dobrého nenáročného záväzku, ktorý môže v budúcnosti viesť k výraznejším zmenám. Môže prispieť k zvýšeniu povedomia o témach OGP, zatiaľ čo osvedčené postupy môžu slúžiť ako inšpirácia pre ambicióznejšie záväzky.

Závazok č. 5 nadväzuje na predchádzajúce snahy o participatívne zákonodarstvo a má za cieľ uľahčiť odbornú diskusiu o legislatívnych zmenách na tento účel. Potenciál tohto záväzku možno posilniť objasnením výsledkov diskusie a širším zapojením odborníkov a organizácií občianskej spoločnosti, napríklad prostredníctvom pozvania na účasť v pracovnej skupine pripravujúcej návrh legislatívy a zmien.

Závazok č. 6 môže odhaliť nové informácie o vplyve už zverejnených súborov dát a slúžiť ako nástroj na obhajobu pri otváraaní ďalších dát. Potenciálne výsledky však obmedzuje jeho zameranie na výskum a nie na implementačnú stratégiu. Mohlo by mu prospieť viac objasnenia metodiky a rozsahu mapovania ako aj praktického používania súborov dát. Užitočné by mohlo byť aj zhromažďovanie informácií o dostupných údajoch rozčlenených podľa veku, pohlavia, polohy a iných relevantných kategórií, aby sme lepšie pochopili, ktoré komunity využívajú otvorené dáta a aké majú potreby.

⁹ Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (Whistleblower Protection Act), § 13; Úrad na ochranu oznamovateľov, "Správa o činnosti Úradu na ochranu oznamovateľov za rok 2021", <https://www.oznamovatel.sk/wp-content/uploads/2022/08/annual-report-WPO.pdf>.

¹⁰ Transparency International Slovensko, "Ako chránime na Slovensku whistleblowerov? (online diskusia)" [How do we protect whistleblowers in Slovakia? (online discussion)], 6. december 2021, <https://transparency.sk/sk/ako-chranime-na-slovensku-whistleblowerov-online-diskusia/>; Štěpán Štarha a Milan Černaj, "100 dní fungovania úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti" [100 Days of Functioning of the Office for the Protection of Whistleblowers on AntiSocial Activities], Havel a Partneri, 8. december 2021, <https://www.havelpartners.cz/100-dni-fungovania-uradu-na-ochranu-oznamovatelov-protispolocenskej-cinnosti/>; Veronika Prušová, "Príbehy slovenských whistleblowerov spája, že ich vytláčajú z práce. Prví z nich už dostali úradnú ochranu" [The stories of Slovak whistleblowers are connected by the fact that they are forced out of work. The first of them have already received official protection], *DenníkN*, 30. september 2022, <https://dennikn.sk/3033141/pribehy-slovenskych-whistleblowerov-spaja-ze-ich-vytlacaju-z-prace-ako-bonzakov-prvi-z-nich-uz-dostali-uradnu-ochranu/?cst=b27b52a620dcb9c0b81214279cbe48f04190a6fc>.

¹¹ Slovenská republika mešká s implementáciou smernice EÚ o ochrane oznamovateľov. Návrh novely zákona o ochrane oznamovateľov z roku 2019, ktorý zvyšuje sankcie voči zamestnávateľom, v súčasnosti posudzuje vláda. Pozri Európska komisia, INFR(2022)0188, Odôvodnené stanovisko, 15. júl 2022, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_do sier=INFR%282022%290188&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search a <https://www.whistleblowingmonitor.eu/?country=slovakia>.

¹² Z najnovších údajov vyplýva, že 58 % opýtaných sa stavia k oznamovateľom korupcie pozitívne a 74 % súhlasí s tým, že štát by mal chrániť ľudí, ktorí nahlásia korupciu alebo podvod. Zatiaľ čo údaje získané v júni 2021 ukázali, že korupciu by nahlásilo len 32 % respondentov, podľa prieskumu uskutočneného v januári 2022 by korupciu na svojom

pracovníku bolo ochotných nahlásiť až 61 % ľudí. Najnovší prieskum tiež ukázal, že ľudia v Slovenskej republike sú ochotnejší nahlásiť korupciu priamo zamestnávateľovi (45 %) ako polícii (34 %) alebo prokuratúre (21 %). Pozri Martin Kovanič a Ľudmila Chovancová, "Verejná mienka je na strane whistleblowerov. Vplyv sociálno-ekonomických faktorov na vnímanie whistleblowingu na Slovensku" [Public opinion is on the side of whistleblowers. The influence of socio-economic factors on the perception of whistleblowing in Slovakia], Úrad na ochranu oznamovateľov, 1/2022, máj 2022, <https://www.oznamovatelka.sk/en/data-a-analyzy/>; Úrad na ochranu oznamovateľov, "Po ochrane whistleblowerov je veľký dopyt, potrebujeme zefektívniť vnútorné oznamovacie systémy" [There is a great demand for the protection of whistleblowers, we need to make internal reporting systems more efficient], marec 2022, <https://www.oznamovatelka.sk/en/po-ochrane-whistleblowerov-je-velky-dopyt-potrebuje-zefektivnit-interne-oznamovacie-systemy/>; Transparency International Slovensko, "Prieskumy Verejnej Mienky a Štatistiky Korupcie" [Public Opinion Surveys and Corruption Statistics], <https://transparency.sk/sk/prieskumy/>.

¹³ Zákon o ochrane oznamovateľov, § 10 a 11. Táto povinnosť sa vzťahuje na verejných zamestnávateľov, ktorí majú viac ako 5 zamestnancov a súkromných zamestnávateľov, ktorí majú viac ako 50 zamestnancov.

¹⁴ Úrad na ochranu oznamovateľov, "Správa o činnosti za rok 2021", 37–8.

¹⁵ Úrad na ochranu oznamovateľov, "Vnútorný systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti. Manuál pre verejný sektor" [Internal system for verifying reports of illegal activities manual for the public sector. Manual for public sector], 2022, https://www.oznamovatelka.sk/wp-content/uploads/2022/08/manual_verejny_sektor.pdf.

¹⁶ Mária Hunková (Úrad na ochranu oznamovateľov), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 4. október 2022.

¹⁷ Hunková, rozhovor.

¹⁸ Hunková, rozhovor.

¹⁹ Úrad na ochranu oznamovateľov, *Správa o činnosti za rok 2021*, 33.

²⁰ Úrad na ochranu oznamovateľov, *Správa o činnosti za rok 2021*, 38.

²¹ Marianna Leontiev (Nadácia Zastavme korupciu), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 21. október 2022.

²² Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 457/2022 z 13. júla 2022, oddiel B.8,

<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/27450/1>.

²³ Hunková, rozhovor.

²⁴ Úrad na ochranu oznamovateľov, „Nie sme tu len pre reportérov, ale aj pre osoby zodpovedné za kontrolu oznámení“ (Facebook), 11. november 2022,

<https://www.facebook.com/oznamovatelka.sk/posts/pfbid021iM5nnutnzP3w6kRbxhPZfBLrUFckncLUA8jtRp6YdMUbbfGthHvzJxhh2FsWT1Jl>

²⁵ Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Ochrana oznamovateľov v boji proti korupcii“ (OpenStories.org), 13. september 2021, <https://www.ogpstories.org/protecting-whistleblowers-in-the-fight-against-corruption/>

²⁶ Úrad na ochranu oznamovateľov, „Rokujeme s ministrami o tom, ako zlepšiť vnútorné systémy“, (Facebook), 11. november 2022,

<https://www.facebook.com/oznamovatelka.sk/posts/pfbid02m2wgYLTdx8nTSxhdFDjLp8FYcvCp2qzGh6kBJh33FzqdvIEzHpsnzKvDvj7D5cRvI>; Úrad na ochranu oznamovateľov, „Na rokovani vlády sme požiadali ministrov, aby sfunkčnili vnútorné oznamovacie systémy“ (Facebook), 11. máj 2022,

<https://www.facebook.com/oznamovatelka.sk/posts/pfbid02RXJsMY42YECRLfgph28cNwivSwdX3jB55J1qNZaWiiJ7xqyy71vkqfugTupYsdFI>; Úrad na ochranu oznamovateľov, „Ďakujem, pani prezidentka, za vašu podporu!“ (Facebook), 23. november 2022,

<https://www.facebook.com/oznamovatelka.sk/posts/pfbid0QTPSmqW15EfzemVpG6SN5mZEPzrVfb13dc32n6kBgtdQXqfBpVr8tjJuEVyi78Fcl>

²⁷ „Využitie registra konečných užívateľov výhod Slovenska na dosiahnutie vplyvu,“ OGP,

<https://www.opengovpartnership.org/stories/lessons-from-reformers-using-slovakias-beneficial-ownership-register-for-impact/>.

²⁸ Zákon č. 315/2016 Z.z. o Registri partnerov verejného sektora. Hranicou v legislatíve bol príjem viac ako 100 tisíc eur v jednej splátke alebo celkovo viac ako 250 tisíc eur za kalendárny rok pri opakovanom odmeňovaní.

²⁹ Transparency International Slovensko, "V Bratislave sa stretli špičkoví odborníci na boj so schránkovými firmami" [Top Experts Meet in Bratislava to Fight Box Companies], 16. jún 2022, <https://transparency.sk/sk/v-bratislave-sa-stretli-spickovi-odbornici-na-boj-so-schrankovymi-firmami/>.

³⁰ Zákon č.297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu; Zákon č. 530/2003 Z.z. o Obchodnom registri.

³¹ Jennifer Rankin. 2018. "Výzva Brusela na vyšetrovanie českého premiéra ohľadom obchodného impéria" ["Brussels Urged to Investigate Czech PM over Business Empire"]. *The Guardian*, 20. september 2018.

<https://www.theguardian.com/world/2018/sep/20/brussels-urged-to-investigate-czech-pm-over-business-empire>.

³² Zákon č.513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení zákona č.390/2019 Z.z. s účinnosťou od 1. októbra 2020.

³³ Zákon č.371/2004 Z.z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky.

³⁴ "Reforma súdnej mapy" [Reform of the judicial map], Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, <https://www.justice.gov.sk/ministerstvo/reforma-sudnej-mapy/>.

³⁵Súdny dvor Európskej únie, Tlačová správa č. 188/22, Luxemburg, 22. november 2022, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-11/cp220188en.pdf>.

³⁶Otvorené vládnutie (@OpenOwnership), "Dnešné rozhodnutie Európskeho súdneho dvora (@EUCourtPress) o verejnom prístupe ku skutočným užívateľom výhod...", Twitter, 22. november 2022, <https://twitter.com/OpenOwnership/status/1595111217349427202>.

³⁷Transparency International Slovensko, "Šesť rokov protischránkového registra – aj elitná legislatíva potrebuje údržbu" [Six years of the anti-box register – even the elite legislation needs maintenance], *DenníkN*, 13. jún 2022, <https://dennikn.sk/blog/2891571/sest-rokov-protischrankoveho-registra-aj-elitna-legislativa-potrebuje-udrzbu/>.

³⁸Otvorené vládnutie, "Navrhovanie sankcií a ich presadzovanie za zverejnenie konečných užívateľov výhod," ["Designing sanctions and their enforcement for beneficial ownership disclosure"] 28. apríl 2022, <https://www.openownership.org/en/publications/designing-sanctions-and-their-enforcement-for-beneficial-ownership-disclosure/operationalising-enforcement/>.

Časť III. Metodika a indikátory IRM

Účelom tohto prehľadu nie je hodnotenie. Má slúžiť ako rýchly, nezávislý, technický prehľad charakteristík akčného plánu a silných stránok a výziev, na ktoré poukazuje IRM, aby informoval o silnejšom implementačnom procese. IRM zdôrazňuje záväzky, ktoré majú najvyšší potenciál na dosiahnutie výsledkov, vysokú prioritu pre zainteresované strany v danej krajine, prioritu v kontexte národného otvoreného vládnutia alebo kombináciu týchto faktorov.

IRM sa riadi procesom filtrovania a zoskupovania s cieľom identifikovať sľubné reformy alebo záväzky:

Krok 1: Určiť, čo je overiteľné na základe overiteľnosti záväzku, ako je napísané v akčnom pláne.

Krok 2: Určiť, či má záväzok ciele otvoreného vládnutia. Súvisí to s hodnotami OGP?

Krok 3: Preskúmať záväzky, ktoré sú overiteľné a majú ciele otvoreného vládnutia, aby sa zistilo, či je potrebné niektoré záväzky zoskupiť. Záväzky, ktoré majú spoločný politický cieľ alebo prispievajú k rovnakej reforme alebo politickej otázke, by mali byť zoskupené. Potenciál výsledkov zoskupených záväzkov by sa mal preskúmať ako celok. Zamestnanci IRM pri zoskupovaní záväzkov postupujú podľa týchto krokov:

- Určiť zastrešujúce témy. Ak akčný plán ešte nie je zoskupený podľa tém, zamestnanci IRM môžu ako referenciu použiť tematické označovanie OGP.
- Preskúmať ciele záväzkov s cieľom identifikovať záväzky, ktoré riešia rovnakú politickú otázku alebo prispievajú k rovnakej širšej politike alebo vládnej reforme.
- Podľa potreby usporiadať záväzky do skupín. Záväzky sú už možno usporiadané v akčnom pláne v rámci špecifických politických alebo vládnych reforiem.

Krok 4: Posúdiť potenciál na dosiahnutie výsledkov zoskupeného alebo samostatného záväzku.

Filtrovanie je vnútorný proces. Údaje o jednotlivých záväzkoch sú k dispozícii v prílohe 1. Okrem toho počas procesu internej kontroly tejto správy IRM overuje presnosť zistení a zhromažďuje ďalšie údaje prostredníctvom partnerského hodnotenia, podľa potreby prostredníctvom spätnej väzby jednotky podpory OGP, rozhovorov a overovania so zainteresovanými stranami v krajine, externého odborného hodnotenia a dohľadu zo strany Medzinárodného panelu expertov IRM (IEP).

Ako už bolo opísané vyššie, IRM sa pri tomto preskúmaní spolieha na **tri kľúčové ukazovatele**:

I. Overiteľnosť

- **Áno, dostatočne konkrétny na overenie:** Ako je uvedené v akčnom pláne, stanovené ciele a navrhované opatrenia sú dostatočne jasné a zahŕňajú objektívne overiteľné činnosti na posúdenie implementácie.
- **Nie, nie je dostatočne konkrétny na overenie:** Ako je uvedené v akčnom pláne, stanovené ciele a navrhované opatrenia nie sú jasné a neobsahujú výslovne overiteľné činnosti na posúdenie implementácie.
- Záväzky, ktoré sa nedajú overiť, sa budú považovať za neoveriteľné a ďalšie hodnotenie sa nebude konať.

II. Ciele otvoreného vládnutia

Tento ukazovateľ pomocou odpovedí na nasledujúce usmerňujúce otázky určuje, či sa záväzok vzťahuje na hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ktorými sú transparentnosť, občianska participácia alebo verejná zodpovednosť, ako je definované v Deklarácii a v Stanovách Iniciatívy otvoreného vládnutia. Na základe dôkladného prečítania znenia záväzku IRM najprv určí, či má záväzok cieľ otvoreného vládnutia:

- **Áno/Nie:** Dáva si záväzok za úlohu spraviť oblasť politiky, inštitúciu alebo rozhodovací proces transparentnejšími, participatívnymi alebo zodpovednými voči verejnosti?

IRM používa hodnoty OGP, ako sú definované v Stanovách. Okrem toho sa môžu nasledujúce otázky pre každú hodnotu OGP použiť v analýze záväzkov ako referencia na identifikáciu konkrétneho cieľa otvoreného vládnutia:

- **Transparentnosť:** Zverejní vláda viac informácií, zlepši právny alebo inštitucionálny rámec na zaručenie práva na informácie, skvalitní zverejňované informácie alebo zvýši transparentnosť rozhodovacích procesov alebo inštitúcií vlády?
- **Občianska participácia:** Vytvorí alebo zlepši vláda príležitosti, procesy alebo mechanizmy pre verejnosť určené na informovanie alebo ovplyvňovanie rozhodnutí? Vytvorí, umožní alebo zlepši vláda participačné mechanizmy pre menšiny alebo nedostatočne zastúpené skupiny? Umožní vláda vytvorenie právneho prostredia, ktoré zaručí slobodu zhromažďovania, združovania a pokojného protestu?
- **Zodpovednosť verejných činiteľov:** Vytvorí alebo zlepši vláda možnosť brať úradníkov na zodpovednosť za ich činy? Umožní vláda právnym, politickým alebo inštitucionálnym rámcom podporiť zodpovednosť verejných činiteľov?

III. Potenciál na dosiahnutie výsledkov

IRM tento ukazovateľ – predtým známy ako ukazovateľ „možného dosahu“ – upravil, aby sa zohľadnila spätná väzba z procesu konzultácií IRM Refresh s OGP. S novým strategickým zameraním správ IRM, ktoré sú orientované na výsledky, IRM upravil tento ukazovateľ tak, aby uvádzal očakávané výsledky a potenciál, ktoré by sa po implementácii overili v správe o výsledkoch IRM. Vzhľadom na účel tohto prehľadu akčného plánu je posúdenie potenciálu na dosiahnutie výsledkov len skorým náznakom možnosti, že záväzok na základe jeho vyjadrenia v akčnom pláne prinesie zmysluplné výsledky v protiklade so súčasným stavom v príslušnej oblasti politiky.

Stupnica ukazovateľa je nasledovná:

- **Nejasný:** Cieľom tohto záväzku je pokračovať v prebiehajúcich postupoch v súlade s existujúcou legislatívou, požiadavkami alebo politikami bez uvedenia ďalších hodnôt alebo posilneného prístupu otvoreného vládnutia na rozdiel od existujúcej praxe.
- **Mierny:** Pozitívna, ale samostatná iniciatíva alebo zmena procesov, praktík alebo politík. Záväzok nevytvára záväzné alebo inštitucionalizované zmeny v rámci vlády alebo inštitúcií, ktoré riadia určitú oblasť politiky. Príkladom sú nástroje (napr. webové stránky) či zverejňovanie dát, školenia alebo pilotné projekty.
- **Podstatný:** Možné zmeny v praxi, politike alebo inštitúciách, ktoré riadia oblasť politiky, verejný sektor alebo vzťahy medzi občanmi a štátom. Záväzok vytvára záväzné a inštitucionalizované zmeny v celej vláde.

Tento prehľad pripravil IRM v spolupráci s Alexandrou Dubovou a externe ho odborne posúdil Brendan Halloran. Na metodiku IRM, kvalitu správ IRM a proces kontroly dohliada Medzinárodný panel expertov IRM. Ďalšie informácie nájdete v časti Prehľad IRM na webovej lokalite OGP.³⁹

³⁹ Prehľad IRM: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

Príloha 1. Závazok podľa údajov o záväzku⁴⁰

Závazok č. 1: Ochrana oznamovateľov

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Mierny

Závazok č. 2: Vzdelávanie k otvorenému vládnutiu

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Mierny

Závazok č. 3: Vizualizácia politiky na základe údajov

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Mierny

Závazok č. 4: Zdieľanie osvedčených postupov verejnej správy

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Nejasný

Závazok č. 5: Zlepšenie právnej úpravy legislatívneho procesu

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Nejasný

Závazok č. 6: Mapovanie dopadu otvorených dát

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Mierny

Závazok 7: Zlepšenie dát o konečných užívateľoch výhod

- Overiteľný: Áno
- Má ciele otvoreného vládnutia? Áno
- Potenciál na dosiahnutie výsledkov: Podstatný

⁴⁰ Poznámka editora:

1. V prípade zoskupených záväzkov, sa hodnotenie potenciálu na dosiahnutie výsledkov vykonáva na úrovni zoskupenia, a nie na úrovni jednotlivých záväzkov.
2. Krátke názvy záväzkov boli možno kvôli stručnosti upravené. Úplné znenie záväzkov nájdete v akčnom pláne Slovenskej republiky: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/Slovak-Republic_Action-Plan_2022-2024_EN.pdf

Príloha 2: Spolupráca akčného plánu

Členským krajinám Iniciatívy pre otvorené vládnutie (OGP) sa odporúča, aby sa zamerali na ciele aktualizovaných Štandardov participácie a spolupráce OGP, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2022.⁴¹ Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (IRM) hodnotí všetky krajiny, ktoré predložili akčné plány od roku 2022 podľa aktualizovaných štandardov. Iniciatíva pre otvorené vládnutie (OGP) zaviedla 24-mesačné obdobie odkladu, aby sa zabezpečil spravodlivý a transparentný prechod na aktualizované štandardy. Počas tohto obdobia IRM posúdi súlad krajín s týmito štandardmi a dodržiavanie ich minimálnych požiadaviek.⁴² Krajiny však budú považované, že konajú v rozpore s procesom OGP len vtedy, ak nebudú spĺňať minimálne požiadavky, počnúc akčnými plánmi predloženými v roku 2024 a neskôr. Tabuľka č. 2 uvádza, do akej miery participácia krajín a praktiky spolupráce spĺňajú minimálne požiadavky, ktoré platia počas prípravy akčného plánu.

Tabuľka č. 2. Dodržiavanie minimálnych požiadaviek

Minimálna požiadavka	Dodržianá počas spolupráce?	Dodržianá počas implementácie?
1.1 Priestor pre dialóg: Pod záštitou Úradu splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti (Úrad splnomocnenca) vzniklo formálne Fórum viacerých zainteresovaných partnerov (MSF). Jeho prvé zasadnutie sa konalo 22. septembra 2021 a odvtedy sa uskutočnilo osem pravidelných mesačných zasadnutí. MSF prijalo podmienky zasadnutia, ktoré sú zverejnené na webovej stránke Úradu. ⁴³	Áno	<i>Na posúdenie v správe o výsledkoch</i>
2.1 Webová stránka OGP: Úrad splnomocnenca spravuje webovú stránku OGP, ktorá je integrovaná do webovej stránky ministerstva vnútra. Je verejne dostupná a nevyžaduje sa žiadna registrácia. Obsahuje najnovší akčný plán, ako aj všetky predchádzajúce akčné plány. Webová stránka je pravidelne aktualizovaná správcom. ⁴⁴	Áno	<i>Na posúdenie v správe o výsledkoch</i>
2.2 Repozitár: Úrad splnomocnenca spravuje repozitár, ktorý je verejne prístupný online. Repozitár je pravidelne aktualizovaný a obsahuje informácie o procese spolupráce, ako aj o implementácii akčných plánov. ⁴⁵	Áno	<i>Na posúdenie v správe o výsledkoch</i>
3.1 Oznámenie: Otvorená výzva na účasť v MSF bola zverejnená 29. októbra 2022 po tom, ako sa uskutočnili prvé dve stretnutia MSF (22. septembra a 20. októbra 2022). Prvé dve stretnutia však boli len informatívne. Diskusia o záväzkoch sa začala tretím stretnutím, ktoré sa uskutočnilo 10. novembra 2022 (t. j. po zverejnení otvorenej výzvy); požiadavka dvoch týždňov bola teda splnená. ⁴⁶	Áno	Neuplatňuje sa

3.2 Dosah: Úrad splnomocnenca je aktívny pri organizovaní podujatí a stretnutí. Napríklad zorganizoval tri online stretnutia s cieľom získať pripomienky verejnosti k návrhu akčného plánu mimo MSF⁴⁷ a nahral podcast o OGP a procese spoluprotvorby.⁴⁸	Áno	Neuplatňuje sa
3.3 Mechanizmus spätnej väzby: Návrh akčného plánu bol zverejnený online vo februári 2022 a predložený na verejnú konzultáciu.⁴⁹ Komentáre mohol posielat' ktokoľvek. Úrad splnomocnenca okrem toho zorganizoval tri online podujatia na konzultáciu akčného plánu s verejnosťou.⁵⁰ V máji 2022 bol návrh akčného plánu zaslaný do medzirezortného pripomienkového konania a dostal 31 pripomienok.⁵¹	Áno	Neuplatňuje sa
4.1 Odôvodnená odpoveď: Návrh akčného plánu bol zverejnený na platforme legislatívneho procesu Slov-Lex vo forme predbežného oznámenia, a dostal dve pripomienky (jednu od orgánu verejnej moci a jednu od organizácie občianskej spoločnosti), ktoré boli na stretnutí prediskutované a zohľadnené.⁵² Ďalšie pripomienky boli prijaté po zverejnení návrhu akčného plánu online a možno ich vidieť v dokumente.⁵³ V medzirezortnom pripomienkovom konaní bolo prijatých a vyriešených viac pripomienok.⁵⁴ Úrad splnomocnenca na pripomienky vznesené počas procesu spoluprotvorby poskytol odôvodnenú odpoveď. Spôsob, akým Úrad poskytol odôvodnenú odpoveď sa líšil podľa fázy procesu spoluprotvorby, buď to bolo prostredníctvom osobného stretnutia, skupinovú diskusiu alebo písomnou odpoveďou.⁵⁵	Áno	Neuplatňuje sa
5.1 Otvorená implementácia: IRM posúdi, či sa uskutočnili stretnutia so zainteresovanými stranami občianskej spoločnosti s cieľom predložiť výsledky implementácie a umožniť občianskej spoločnosti poskytnúť pripomienky v správe o výsledkoch.	Neuplatňuje sa	Na posúdenie v správe o výsledkoch

⁴¹ 2021 Štandardy participácie a spoluprotvorby OGP: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

⁴² Pokyny IRM pre hodnotenie minimálnych požiadaviek: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>.

⁴³ Úrad splnomocnenca, "Zhrnutie doterajšej činnosti Fóra viacerých zainteresovaných partnerov v rámci Iniciatívy pre otvorené vládnutie" [Summary of the activities of the multistakeholder forum so far within the Open Government Initiative], 23. marec 2022, https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=zhrnutie-doterajsej-cinnosti-multistakeholder-fora-v-ramci-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie. Úrad splnomocnenca 29. októbra 2021 zverejnil otvorenú výzvu pre občiansku spoločnosť, aby sa pripojila k MSF: https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=otvarame-tvorbu-noveho-akcneho-planu-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2022-2024-a-hladame-dalsich-partnerov-z-obcianskej-spolocnosti.

⁴⁴ Webová stránka OGP je verejne dostupná na: https://www.minv.sk/?ros_ogp. Úrad splnomocnenca okrem toho spravuje a aktualizuje facebookovú stránku OGP Slovenskej republiky: <https://www.facebook.com/OGPSlovensko/about>.

⁴⁵ Úrad splnomocnenca, "Základné procesy Iniciatívy pre otvorené vládnutie" [Core processes of the Open Government Initiative], https://www.minv.sk/?ros_ogp_ap.

⁴⁶ Pozri Úrad splnomocnenca, "Zhrnutie doterajšej činnosti Fóra viacerých zainteresovaných partnerov v rámci Iniciatívy pre otvorené vládnutie" [Summary of the activities of the Multi-Stakeholder Forum so far within the Open Government Initiative], 23. marec 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=zhrnutie-doterajsej-cinnosti-multistakeholder-fora-v-ramci-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie.

⁴⁷ Úrad splnomocnenca, "Uviedli sme návrh akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024" [We presented the draft action plan of the Open Government Initiative for 2022–2024], 15 March 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=prezentovali-sme-navrh-akcneho-planu-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2022-2024.

⁴⁸ "Je možné vládnutie otvoriť, alebo čo znamená skratka" [Is it possible to open governance, or what does the abbreviation mean], Verejne v politike [Publicly in politics] (Podcast), 23. apríl 2022, <https://open.spotify.com/episode/6qwaAeRyUvzRx5WDayY2QbM?fbclid=IwAR3o96yIXdwB5HF5glsRXkyPFLCVV7WDyeUASmVvAqK4cg-ygwaM2rpDT8>.

⁴⁹ Dňa 16.2.2022 bol návrh akčného plánu zverejnený aj vo forme predbežného oznámenia na platforme legislatívneho procesu Slov-Lex: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2022/38>.

⁵⁰ Úrad splnomocnenca, "Prezentovali sme návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024" [We presented the draft action plan of the Open Government Initiative for 2022–2024], 15 March 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=prezentovali-sme-navrh-akcneho-planu-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2022-2024.

⁵¹ "LP/2022/281 Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024" [LP/2022/281 Open Government Initiative Action Plan 2022-2024], Slov-Lex, <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/281>.

⁵² The comments are available at https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column2&p_p_col_count=1&processDetail_WAR_portlet_cisloLP=PI%2F2022%2F38&processDetail_WAR_portlet_action=pplpZobrazPripomienky.

⁵³ "Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2022 – 2024" [Action plan initiatives for open governance in the Slovak Republic for the years 2022–2024], Working proposal, February 2022, <https://docs.google.com/document/d/1DK7Nqr9LfYF6XSkSlj6GsVMYzP8meSsl/edit#heading=h.w20xlyl67wuv>.

⁵⁴ Komentáre sú dostupné na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/281/pripomienky/zobraz>.

⁵⁵ Lucia Lacika, e-mail Úradu splnomocnenca, 15. november 2022.