

Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Obor právo  
Katedra mezinárodního a evropského práva

Rigorózní práce

Korupce a její potírání v právu Evropské unie

Martin Příborský

2013

*Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma: Korupce a její potírání v právu Evropské unie zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.*

*V Brně dne 24. června 2013*

*Martin Příborský*

# Obsah

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b>	<b>4</b>
1.1	METODOLOGIE	4
1.2	STRUKTURA PRÁCE	5
<b>2</b>	<b>VYMEZENÍ TÉMATU</b>	<b>6</b>
2.1	DEFINICE KORUPCE	6
2.2	TYPLOGIE KORUPCE	11
2.2.1	<i>Korupce ve veřejném a soukromém sektoru</i>	11
2.2.2	<i>Malá a velká korupce</i>	13
2.2.3	<i>Nadržování</i>	13
2.2.4	<i>Korupce v rozporu a v souladu s právem</i>	14
2.2.5	<i>Korupce a morálka</i>	15
2.2.6	<i>Stadia korupce</i>	16
2.2.7	<i>Shrnutí</i>	16
2.3	KORUPCE V HISTORII	16
2.4	NÁKLADY KORUPCE	18
2.5	METODY VÝZKUMU KORUPCE	20
2.6	NÁSTROJE POTÍRÁNÍ KORUPCE	22
2.7	DOTČENÉ OBLASTI PRÁVA	23
<b>3</b>	<b>ZÁKLADY PRÁVA EVROPSKÉ UNIE</b>	<b>24</b>
3.1	PRAVOMOCI EVROPSKÉ UNIE	24
3.2	PRÁVNÍ ZÁKLAD	25
3.3	ZÁSADY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY	25
3.4	OCHRANA ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV	27
<b>4</b>	<b>TRESTNÍ PRÁVO EVROPSKÉ UNIE</b>	<b>29</b>
4.1	VÝVOJ POSTAVENÍ TRESTNÍHO PRÁVA V EU	29
4.1.1	<i>Od Maastrichtu po Lisabon</i>	29
4.1.2	<i>Víceleté programy v oblasti svobody bezpečnosti a práva</i>	33
4.1.3	<i>Corpus Juris</i>	34
4.2	KORUPCE V TRESTNÍM PRÁVU EU	35
4.3	ÚMLUVY EU ZAMĚŘENÉ NA KORUPCI	36
4.3.1	<i>Úmluva o ochraně finančních zájmů ES a její protokoly</i>	36
4.3.2	<i>Úmluva o korupci úředníků EU</i>	41
4.3.3	<i>Rámcové rozhodnutí ke korupci v soukromém sektoru</i>	42
4.3.4	<i>Trestněprávní směrnice k ochraně finančních zájmů EU</i>	43
4.4	DALŠÍ TRESTNĚPRÁVNÍ INSTRUMENTY EU	43
4.4.1	<i>Úmluva EU o vzájemné pomoci ve věcech trestních</i>	43
4.4.2	<i>Evropský zatýkací rozkaz</i>	44
4.4.3	<i>Výměna operativních informací</i>	44
4.4.4	<i>Prümské dohody</i>	45
4.5	EUROJUST	45
4.6	EVROPSKÁ SOUDNÍ SÍŤ	46
4.7	EUROPOL	47

4.8	ÚŘAD EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO ŽALOBCE .....	48
<b>5</b>	<b>PRACOVNÍ PRÁVO ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>51</b>
5.1	SLUŽEBNÍ ŘÁD A KODEXY CHOVÁNÍ.....	51
5.2	STŘET ZÁJMŮ.....	53
5.3	PŘECHOD MEZI VEŘEJNÝM A SOUKROMÝM SEKTOREM (REVOLVING DOOR) .....	54
5.4	OCHRANA OZNAMOVATELŮ KORUPCE (WHISTLEBLOWING) .....	55
5.5	ÚŘAD KOMISE PRO VYŠETŘOVÁNÍ A DISCIPLINÁRNÍ ŘÍZENÍ (IDOC) .....	58
5.6	DISCIPLINÁRNÍ ŘÍZENÍ A SANKCE.....	58
<b>6</b>	<b>PRÁVO OCHRANY EVROPSKÝCH FINANČNÍCH ZÁJMŮ .....</b>	<b>61</b>
6.1	EVROPSKÝ ÚŘAD PRO BOJ PROTI PODVODŮM (OLAF).....	62
6.1.1	<i>Vnitřní vyšetřování Úřadu OLAF .....</i>	<i>63</i>
6.1.2	<i>Vnější vyšetřování Úřadu OLAF .....</i>	<i>65</i>
6.1.3	<i>Výsledky vyšetřování a korupce.....</i>	<i>65</i>
6.1.4	<i>Nezávislost Úřadu OLAF .....</i>	<i>67</i>
6.1.5	<i>Spolupráce Úřadu OLAF s dalšími orgány.....</i>	<i>68</i>
6.1.6	<i>OLAF jako součást Komise .....</i>	<i>69</i>
6.1.7	<i>Reforma Úřadu OLAF.....</i>	<i>69</i>
6.2	STRATEGIE KOMISE PROTI PODVODŮM .....	70
<b>7</b>	<b>OSTATNÍ SPRÁVNÍ A FINANČNÍ PRÁVO EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>71</b>
7.1	VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A GRANTY .....	71
7.2	SPRÁVNÍ SANKCE.....	73
7.3	ÚSTŘEDNÍ DATABÁZE PRO VYLOUČENÍ (CED) .....	74
7.4	PRANÍ PENĚŽ.....	76
7.5	TRANSPARENTNOST A PŘÍSTUP K INFORMACÍM.....	77
7.6	REGULACE LOBBISMU.....	78
7.7	EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (OMBUDSMAN) .....	80
<b>8</b>	<b>MEZINÁRODNÍ STANDARDY A SPOLUPRÁCE .....</b>	<b>81</b>
8.1	OECD .....	82
8.1.1	<i>Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů .....</i>	<i>82</i>
8.1.2	<i>Hodnocení .....</i>	<i>84</i>
8.1.3	<i>Další akty OECD .....</i>	<i>85</i>
8.1.4	<i>Účast EU na činnosti OECD .....</i>	<i>86</i>
8.2	RADA EVROPY.....	86
8.2.1	<i>Trestněprávní úmluva o korupci.....</i>	<i>87</i>
8.2.2	<i>Občanskoprávní úmluva o korupci .....</i>	<i>90</i>
8.2.3	<i>Skupina států proti korupci (GRECO).....</i>	<i>91</i>
8.2.4	<i>Přistoupení EU ke GRECO .....</i>	<i>93</i>
8.2.5	<i>Další akty Rady Evropy.....</i>	<i>98</i>
8.3	ROLE OSN.....	99
8.4	ÚMLUVA OSN PROTI KORUPCI .....	100
8.4.1	<i>Prevence.....</i>	<i>101</i>
8.4.2	<i>Kriminalizace a vymáhání práva .....</i>	<i>102</i>
8.4.3	<i>Mezinárodní spolupráce .....</i>	<i>103</i>

8.4.4	<i>Navrácení majetku</i>	103
8.4.5	<i>Konference států a další prováděcí struktury</i>	104
8.4.6	<i>Mechanismus přezkumu provádění UNCAC</i>	104
8.4.7	<i>Hodnocení</i>	105
8.4.8	<i>Přistoupení EU jako regionální organizace pro hospodářskou integraci</i>	107
8.4.9	<i>(Ne)účast EU na mechanismu přezkumu</i>	110
8.5	G8 A G20	111
8.6	MULTILATERÁLNÍ ROZVOJOVÉ BANKY	112
8.6.1	<i>Světová banka</i>	112
8.6.2	<i>Regionální rozvojové banky</i>	114
8.6.3	<i>Mezinárodní měnový fond</i>	114
8.6.4	<i>Spolupráce mezinárodních finančních institucí a EU</i>	114
8.7	INTERPOL	116
8.8	MEZINÁRODNÍ PROTİKORUPČNÍ AKADEMIE	116
8.9	FINANČNÍ AKČNÍ VÝBOR PROTI PRANÍ ŠPINAVÝCH PENĚZ (FATF)	117
8.10	EVROPŠTÍ PARTNEŘI PROTI KORUPCI A EVROPSKÁ PROTİKORUPČNÍ SÍŤ	118
8.11	MEZINÁRODNÍ ASOCIACE PROTİKORUPČNÍCH ORGÁNŮ	119
8.12	MEZINÁRODNÍ SMLOUVY EU S NEČLENSKÝMI ZEMĚMI	119
8.12.1	<i>Multilaterální smlouvy s třetími zeměmi</i>	120
8.12.2	<i>Bilaterální smlouvy s třetími zeměmi</i>	120
<b>9</b>	<b>VÝHLED DO BUDOUCNA A ZÁVĚR</b>	<b>122</b>
9.1	"MONITOROVACÍ" MECHANISMUS EU	122
9.2	ZÁVĚR	123
	<b>RESUMÉ</b>	<b>124</b>
	<b>SEZNAM ČASTĚJI POUŽITÝCH ZKRATEK</b>	<b>126</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ</b>	<b>128</b>
	TIŠTĚNÁ ODBORNÁ LITERATURA	128
	PRÁVNÍ PŘEDPISY	131
	DOKUMENTY	136
	DALŠÍ ELEKTRONICKÉ PRAMENY	141
	JUDIKATURA	141

# 1 Úvod

Cílem mojí práce je zevrubně popsat a strukturovat systém norem práva Evropské unie (EU), které upravují potírání korupce a související oblasti na úrovni EU. Tuto problematiku chápu komplexně v duchu doktríny holistického přístupu k boji s korupcí, jenž zahrnuje aspekty její prevence, odhalování či vyšetřování i trestání. V rámci tohoto přístupu hrají roli různé právní instituty, spadající do odlišných odvětví práva. Proto se nezaměřuji jen na právo trestní, byť toto odvětví hraje velmi významnou roli, čemuž odpovídá i řazení kapitol. Avšak i díky omezenému rozvoji trestního práva na úrovni EU, přebírají zásadní vliv i instituty jiných právních oblastí. A těmto chci také věnovat náležitou pozornost.

Významné místo i rozsah zaujímá kapitola o mezinárodní spolupráci, která je nejen klíčem k potírání korupce v globalizovaném světě. Je také základem a motorem pro stanovování právních standardů v boji proti korupci, které se rozběhlo převratnou rychlostí v průběhu několika posledních dekád. Navíc sama EU je mezinárodním sdružením, jehož posláním je harmonizovat právní normy pro své členské státy. Z těchto důvodů je zapojení EU do mezinárodní spolupráce právě v oblasti potírání korupce zásadní.

Kladl jsem důraz zejména na celistvost zvoleného tématu, abych alespoň zmínil všechny významné skutečnosti, které se k němu vztahují. Přičemž jsem se v průběhu psaní přesvědčil, že se jedná o velmi obsáhlou problematiku. To mi bohužel v některých případech nedovolilo jít do takových detailů a analýz, jak bych si sám přál. Přesto věřím, že pokrytí jednotlivých témat je dostatečné pro účely této práce.

## 1.1 Metodologie

Ve své práci se budu protikorupční tematikou zabývat jen v tom rozsahu, v jakém je upravena právními normami, a zmíním jen zběžně její další aspekty, jako jsou soulad s morálkou, ekonomické dopady či filozofické, sociologické a jiné úvahy. V tomto souhlasím s autory Davidem a Nettem,<sup>1</sup> že tyto různé aspekty není vhodné směšovat. Nicméně sama právní úprava je natolik rozvinutá a komplexní, že problematiku korupce pokrývá velmi zevrubně.

---

<sup>1</sup> DAVID, Vladislav, NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007. s. 23.

Zaměřuji se na důkladný popis jednotlivých relevantních ustanovení práva EU, která upravují nástroje nastíněné výše, a u relevantních témat představím i judikaturu v dané oblasti. Dále se věnuji analýze jejich dopadu *de lege lata* a místy i úvahám *de lege ferenda*, srovnání s podobnými systémy v jiných právních řádech a představení pravděpodobného budoucího vývoje.

Zvláštní pozornost věnuji zakotvení protikorupčních norem práva EU v mezinárodních standardech, stanovených zejména Úmluvou OSN proti korupci, jejíž je EU smluvní stranou, i dalších mezinárodních smlouvách a mechanismech. Zde se dostávám na pomezí vztahu práva EU a mezinárodního práva veřejného.

V rámci popisu jednotlivých protikorupčních právních institutů se věnuji i aplikační praxi. Představím hlavní instituce uvádějící právní normy v život, jejich historii a postavení v rámci orgánů, institucí a jiných subjektů EU (dále pro všechny subjekty používám jen zjednodušený výraz „instituce EU“). Stručně nastíním i uvažovaný institucionální vývoj v této oblasti.

## **1.2 Struktura práce**

Moje práce má následující strukturu. Druhou kapitolu věnuji vymezení tématu, představení problému a základních konceptů a teorií o potírání korupce. Ve třetí kapitole se v nezbytné míře zabývám pravomocemi a základními principy práva EU pro vyjasnění celkového rámce, v němž se pohybujeme. Čtvrtou až sedmou kapitolu věnuji jednotlivým právním odvětvím, která jsou zásadní pro potírání korupce v právu EU. V těchto oblastech se zabývám nejprve problematikou primárního práva, alespoň u témat, kde docházelo v minulosti k zajímavému a podstatnému vývoji, a dále sekundární legislativou a dalšími prováděcími předpisy, jež rozdělují podle jednotlivých témat a právních institutů. Osmá kapitola obsahuje popis mezinárodních standardů boje proti korupci, ke kterým se EU hlásí, a mezinárodní spolupráce, jíž se EU účastní. V závěru se pak odkazují na některé další plány EU do budoucna a podávám celkové zhodnocení problematiky.

Za textem uvádím seznam zkratk použitých opakovaně na více místech. Citace uvádím v poznámce pod čarou s uvedením zdroje a dále v seznamu použitých pramenů. U právních předpisů a judikátů EU, pokud není uvedeno jinak, je vždy zdrojem: EUR-lex [právní informační systém] vydávaný Úřadem pro publikace Evropské unie [cit. 24. 6. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>

## 2 Vymezení tématu

### 2.1 Definice korupce

Pojem „korupce“ je natolik komplexní, nejednoznačně vymežitelný až nejasný, že málokdy najdeme jeho definici v legislativních textech, pramenech práva. Naopak, pokud je právně definována korupce jako taková, jedná se většinou o užší definici, povětšinou zúženou na typickou formu úplatkářství, jež neodpovídá převládajícím definicím obecným, řekněme sociálně-vědním. Proto není na škodu, že právo definuje spíše jen některé konkrétní formy korupčního jednání, jichž můžeme najít celou řadu.

Nejčastěji definovaným druhem korupčního jednání je úplatkářství, které definuje trestní zákoník<sup>2</sup> (dále jen „TZ“) v §§ 331 až 334. Úplatkářství je pouze jednou z forem korupce, která má (na rozdíl od ostatních forem korupce) i povahu jednoznačně protiprávního jednání.<sup>3</sup> Navíc zahrnuje několik typů jednání.

Přijetí úplatku se dopustí ten: *„Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek“* (§ 331 TZ).

Podplácení se dopustí ten: *„Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek“* (§ 332 TZ).

A nepřímého úplatkářství se dopustí člověk: *„Kdo žádá nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo [...] tak již učinil“* (§ 333 TZ).

Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok (§ 334 TZ). Všechny těchto trestných činů se může dopustit i právnická osoba podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

<sup>3</sup> CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, 2003, s. 11.

<sup>4</sup> Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].



Pojem *podplácení* zná jak TZ, tak obchodní zákoník<sup>5</sup> (dále jen „ObchZ“). Jeho § 49 definuje podplácení jako nekalosoutěžní praktiku, a tím se stává důležitým nástrojem v potírání korupce v soukromém sektoru. Podplácení je zde definováno obdobně jako v trestním zákoníku. Navíc, pokud by se dané ustanovení nedalo použít na určité druhy jednání zcela přesně, je možné aplikovat i obecné ustanovení, tzv. generální klauzuli proti nekalé soutěži v § 44 odst. 1 ObchZ<sup>6</sup>, případně i ve spojení s obecným ustanovením zakazujícím zneužití postavení soutěžitelem<sup>7</sup>. Zajímavé je, že pachatelem podplácení podle obchodního práva může být i právnická osoba, která má vliv na jednání soutěžitele, např. odborová organizace či poradenská společnost.<sup>8</sup> Ovšem trestním právem je tato soukromoprávní nekalosoutěžní praktika sankcionována pouze, pokud se jí dopustí fyzická osoba. Na toto jednání se vztahuje § 248 TZ, jestliže si pachatel obstará prospěch či jinému způsobí škodu ve větším rozsahu.

V právu EU nacházíme legální definici korupce v Protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství<sup>9</sup> a obdobně v Konvenci o boji proti korupci týkající se úředníků Evropských společenství nebo úředníků členských států EU.<sup>10</sup> Rozlišují korupci aktivní a pasivní podle toho, kdo úplatek dává anebo přijímá.

Článek 2 odst. 1 Protokolu, upravující pasivní korupci, zní: "1. Pro účely tohoto protokolu se pasivní korupcí rozumí úmyslné jednání úředníka, který přímo nebo pomocí prostředníka žádá, přijme nebo si dá slíbit jakoukoli výhodu pro sebe nebo pro třetí osobu, aby jednal nebo aby se jednání zdržel při výkonu svých povinností nebo svých funkcí v rozporu se svými úředními povinnostmi způsobem, který poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy Evropských společenství."

---

<sup>5</sup> Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

<sup>6</sup> HAJN, Petr. Soukromoprávní korupce. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 175

<sup>7</sup> § 41 ObchZ.

<sup>8</sup> HAJN 2006 op. cit., s. 175.

<sup>9</sup> Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 313, 23.10.1996, s. 2–10).

<sup>10</sup> Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 195, 25.6.1997, s. 2–11).

Článek 3 odst. 1 Protokolu, upravující aktivní korupci, zní: "1. Pro účely tohoto protokolu se aktivní korupcí rozumí úmyslné jednání každého, kdo přímo nebo pomocí prostředníka slíbí nebo poskytne jakoukoli výhodu úředníkovi pro něj nebo pro třetí osobu, aby jednal nebo se jednání zdržel při výkonu svých povinností nebo svých funkcí v rozporu se svými úředními povinnostmi způsobem, který poškozuje nebo ohrožuje finanční zájmy Evropských společenství."

Právě tato legální definice korupce je z hlediska všeobecné protikorupční teorie zavádějící, protože jako „korupci“ definuje to, co většina právních řádů nazývá úplatkářstvím, čímž tyto dva pojmy směšuje. Navíc z korupce vylučuje další formy zavrženíhodného jednání, které úplatkářstvím nejsou, a tím rozsah pojmu korupce příliš zužuje.

Tématem této práce ovšem není ani korupce ve smyslu trestního práva ani korupce jako nekalá soutěž podle ObchZ anebo jiný specifický právní institut. Mým cílem je popsat různé nástroje boje proti korupci a jejich zakotvení v právu Evropské unie *de lege lata*, případně s výhledem do budoucna i *de lege ferenda*. A z tohoto důvodu je nezbytné definovat korupci v jejím obecném sociálně-vědním pojetí, abychom tím také adekvátně pokryli rozsah problému, jemuž se zde věnuji. Legální definice korupce jsou z tohoto hlediska nedostatečné, neboť jejich účelem je sankcionovat určité specifické jednání, a proto musí být velmi jasné a konkrétní, a tedy i relativně úzce vymezené.

Rovněž mezinárodní organizace obecně preferují širší definice korupce. Jednak jim umožní zahrnout více rozličných sociálně kulturních pohledů na korupci, které jsou různé v různých částech světa.<sup>11</sup> A také jim dovolují prosazovat širší politiku, zaměřenou hlavně na prevenci.

Evropská unie v aktech své výkonné složky, Komise, která formuluje protikorupční politiku a předkládá příslušné legislativní návrhy, od roku 2003 používá relativně širokou definici, jež korupci rozumí: „zneužití pravomoci k osobnímu prospěchu“.<sup>12</sup> Tato definice vychází z definice

---

<sup>11</sup> SZAREK-MASON, Patrycja. *The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards member states and candidate countries*. 1st pub. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 11.

<sup>12</sup> Viz Sdělení Komise Radě, Evropskému Parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o komplexní politice EU proti korupci ze dne 28. 5. 2003, KOM(2003) 317, s. 6, a Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru Potírání korupce v EU ze dne 6. 6. 2011, KOM(2011)308, s. 3, pozn. 1.

vytvořené v rámci Globálního programu OSN proti korupci.<sup>13</sup> Následně obdobnou definici přejala i hlavní světová nevládní protikorupční organizace, Transparency International.<sup>14</sup>

Evropská unie záměrně nenásledovala některé mezinárodní organizace a rovněž Transparency International, jejichž definice se vztahovala jen na veřejný sektor,<sup>15</sup> a tuto definici upravila tak, aby zahrnoval i sektor soukromý. EU se zamýšlela osvobodit od striktně legální definice, protože se svojí politikou více zaměřuje na prevenci korupce.<sup>16</sup> A korupce v soukromém sektoru se rovněž dostala do hledáčku veřejnosti, zejména v souvislosti s některými skandály, následovanými bankroty významných bank a nadnárodních společností. Transparency International později svoji definici také obdobně upravila.<sup>17</sup>

Analýzou této definice zjistíme, že je velmi široká. Pojem „pravomoc“ zahrnuje jak oprávnění vyplývající z funkce veřejného úřadu, tedy vykonávané úřední osobou, tak z postavení v soukromé sféře, např. pravomoc manažera firmy. Další výhodou této definice je její odklon od klasického uplácení upraveného trestním právem. Uplácení totiž tradičně vyžaduje tři aktéry korupčního jednání: uplácujícího, upláceného a oběť uplácení, tj. většinou stát, společnost, firmu apod. Definici korupce jakožto „zneužití svěřené pravomoci“ však postačují pouze dva aktéři: ten, který zneužívá svoji pravomoc a jeho oběť, která je presumována z povahy věci. Např. Volejníková tento typ označuje za „samokorupci“.<sup>18</sup> Pokud totiž dochází ke zneužívání pravomoci, dochází automaticky i k nějaké veřejné újmě. Touto újmou může být i skutečnost, že není zachována litera či duch zákonů.

---

<sup>13</sup> Viz např. Globální program OSN proti korupci, Manuál protikorupční politiky OSN, s. 3. Dostupné z: <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp3.pdf>

<sup>14</sup> Definice Transparency International v české verzi: „zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu“, <http://www.transparency.cz/korupce>.

<sup>15</sup> Zněla: „zneužití veřejné funkce k soukromému prospěchu“.

<sup>16</sup> SZAREK-MASON 2010 op. cit., s. 7.

<sup>17</sup> Nyní zní: „Zneužití svěřené pravomoci k soukromému prospěchu“.

<sup>18</sup> VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, s. 25.

Pod korupci v tomto širším smyslu lze tedy podřadit i další jednání, např. zpronevěru, podvod, zneužití postavení ve střetu zájmů jako je např. *insider trading* apod., k čemuž nyní běžně dochází v teorii i praxi. Zejména střet zájmů se v současnosti dostává do stále větší pozornosti institucí formulujících protikorupční politiku. Tento širší přístup ke korupci je v současnosti trendem zejména v mezinárodních institucích, a to z důvodu, že tyto se stále více zaměřují na tzv. velkou („*grand*“) korupci v nejvyšších patrech společnosti.<sup>19</sup>

Z hlediska cílů a obsahu protikorupční politiky je totiž důležitější ochránit společnost před zneužíváním pravomocí než trestat uplácejícího, tedy onu třetí osobu. Navíc uplácející je mnohdy ke svému jednání donucen okolnostmi, a je tudíž také spíše obětí korupce. Ono zaměření na osobu zneužívající své postavení je vyjádřeno např. trestními sazbami v TZ, které jsou vyšší pro toho, kdo úplatek přijímá. Ze stejného důvodu se i většina globálních protikorupčních norem<sup>20</sup> a aktivit zaměřuje rovněž na další typy jednání než jen na úplatkářství.

Relativně zajímavou mezinárodní definicí korupce, a to zejména pro svoji komplexnost a propracovanost, je definice „*korupční praktiky*“, tak jak ji formulovala Protikorupční skupina mezinárodních finančních institucí ve svých Universálních pravidlech pro prevenci a potírání podvodů a korupce.<sup>21</sup>

Tato definice korupci označuje za „*nabízení, poskytování, přijímání nebo obstarávání, přímo či nepřímo, čehokoliv hodnotného za účelem neřádného ovlivnění jednání další strany*“.

Jedná se také o velmi širokou definici, která pokrývá veřejný i soukromý sektor. Jejím hlavním přínosem je však to, že vedle ní můžeme nalézt definice dalších praktik, které mohou být korupci blízké anebo s ní dokonce souviset, ale *stricto sensu* korupcí nejsou anebo se za ni v současné době běžně nepovažují. Jedná se o následující druhy jednání:

---

<sup>19</sup> Viz např.: NICHOLLS, Colin. Corruption and misuse of public office. 1st pub. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 2-3 (1.04-06).

<sup>20</sup> Např. Úmluva OSN proti korupci (viz níže).

<sup>21</sup> International Financial Institutions Anti-Corruption Task Force: Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption. Dostupné např. z: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/30716700-EN-UNIFORM-FRAMEWORK-FOR-COMBATTING-FRAUD-V6.PDF>

Tzv. „podvodnou praktikou“ je specifikováno „jakékoliv jednání nebo opomenutí, včetně předstírání, které úmyslně nebo z nedbalosti oklame druhou stranu, nebo se o to pokusí, za účelem získání finančního nebo jiného prospěchu anebo vyhnutí se povinnosti“.

Pokud by se jednalo i o úmyslné zneužití pravomoci, mohlo by se jednat také o korupci podle námi výše zvolené definice, kterou používá EU, Transparency International a další mezinárodní instituce.

„Donucující praktikou“ je „přímé či nepřímé ublížení nebo poškození druhé strany nebo jejího majetku, anebo jeho hrozba, za účelem neřádného ovlivnění jednání této nebo další strany“.

Pokud by obětí této praktiky byla osoba zneužívající pravomoc, o korupci by se mohlo jednat rovněž, i když z donucení.

„Koluzní praktikou“ je pak „ujednání mezi dvěma nebo více stranami s úmyslem dosáhnouti neřádného účelu včetně neřádného ovlivnění jednání další strany“.

Tato praktika často doprovází např. ovlivňování výběrových řízení u veřejných zakázek (angl. „bid-rigging“). Pokud je do ní zapojen i zadavatel, jedná se nepochybně i o korupci.

## **2.2 Typologie korupce**

Použití takové všeobjímající definice korupce a zahrnutí širokého spektra různých jednání by ovšem na druhou stranu mohlo zamlžit zkoumanou materii. Proto je užitečné si korupci alespoň trochu typologizovat, a tím vyjasnit její různé aspekty, které by tato práce měla pokrýt.

### **2.2.1 Korupce ve veřejném a soukromém sektoru**

Základním rozdělením korupce je rozlišování mezi veřejným a soukromým sektorem. Většina lidí si korupci automaticky asociuje s veřejným sektorem, tedy politikou a státní správou, případně ještě s justicí, kde se zejména v ČR v posledních letech objevilo několik velmi závažných případů např. v souvislosti s konkurzním řízením.<sup>22</sup>

Korupce v soukromém sektoru je však nemenší problém, kterému se začíná dostávat náležitě pozornosti v posledních letech. Trestní právo začalo korupci v soukromém sektoru řešit mnohem později než v sektoru

---

<sup>22</sup> Vidrna a Papírník je pejorativně označují za tzv. „třetí vlnu privatizace“ – viz: VIDRNA, Jan, PAPIRNIK, Ladislav. „Udavačská linka“ – telefonem proti korupci. *Justiční aktuality*. 2005, roč. I, č. 1, s. 4.

veřejném a např. v postsocialistických zemích až po návratu k tržnímu hospodářství po roce 1989, kdy se trestního práva dostaly takové trestné činy, jako jsou pletichy při veřejné soutěži a veřejné dražbě nebo pletichy při řízení konkurzním a vyrovnacím.<sup>23</sup> Korupce v soukromém sektoru může vážně poškodit nejen dotčené právní subjekty, ale jak ukázaly nedávné finanční skandály, i celá hospodářská odvětví či přivodit krizi národních ekonomik.<sup>24</sup> Celkové ekonomické dopady mohou být tedy srovnatelné s korupcí ve veřejném sektoru.

Nicméně někteří teoretikové odmítají korupci ve veřejné správě a v privátní sféře spojovat. Obávají se totiž, že se jedná o natolik odlišné problémy, že jejich směšování vede k jejich zamlžení a odvádí pozornost od jejich řešení. Příkladem je např. častý jev, kdy farmaceutické firmy „uplácí“ lékaře, aby předepisovali jejich léky. Převažující přístup to ovšem zatím není. Domnívám se, že zvláště prostředí velkých firem,<sup>25</sup> kde je dostatečný odstup mezi jejich manažery a majiteli (akcionáři), se jedná o korupci podobného charakteru, jakou najdeme ve státní správě, a můžeme na její potírání použít podobné přístupy.<sup>26</sup> Typická je situace, kdy zaměstnanec sjednává smlouvy svého zaměstnavatele s dalším subjektem a zároveň od tohoto subjektu získává z uzavření těchto smluv provizi – viz nedávný případ, řešený českými soudy<sup>27</sup> a výstižně popsany Hajnem.<sup>28</sup> Tato situace se nijak výrazně neodlišuje např. od uplácení při zadávání veřejných zakázek.

Na úrovni EU to byla překvapivě právě korupce v soukromém sektoru, kde byla přijata zatím jediná ucelenější úprava v rámci přímo

---

<sup>23</sup> MUSIL, Jan. Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce. *Trestní právo*. 2003, č. 1, s. 3.

<sup>24</sup> Dobrým příkladem je Island, kde k bankrotu celé země vedla korupce a nedostatečný dohled nad bankovním sektorem.

<sup>25</sup> Obdobný názor např. v: DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 19.

<sup>26</sup> ROBEJŠEK, Petr. Úplatek. Amorální úvahy o tabuizovaném tématu. *Mezinárodní politika*. 1999, roč. XXIII, č. 3, s. 35.

<sup>27</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Brně č.j. 25/16 Cm 73/2000 a rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci 4 Cmo 34/2003.

<sup>28</sup> HAJN 2006 op. cit., s. 175-179.

účinné sekundární legislativy v podobě Rámcového rozhodnutí z roku 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru.<sup>29</sup>

Specifickou oblastí je pak korupce v rámci dobrovolných zájmových sdružení či společenských organizací všeho druhu. Viditelným problémem z nedávné minulosti je korupce ve sportu. Z hlediska práva totiž může být sporné, zda je korupční jednání v rámci sportovní asociace sankcionováno zákonem anebo jen vnitřními předpisy asociace. Z hlediska trestněprávního jde o posouzení, zda se zde jedná o obstarávání záležitostí veřejného zájmu.<sup>30</sup> Nicméně po odsouzení několika fotbalových funkcionářů již asi není pochyb, že i na tuto oblast se zákonné protikorupční normy vztahují.

### **2.2.2 Malá a velká korupce**

Často se rozlišuje<sup>31</sup> mezi tzv. malou („petty“) či bagatelní<sup>32</sup> a velkou („grand“) korupcí. O velkou korupci se jedná např. při uplácení politiků a vysokých úředníků, kteří mají pravomoc přidělit velké veřejné zakázky anebo změnit právní regulaci. Malou korupcí se rozumí uplácení níže postavených úředníků, kteří mohou ovlivnit méně významná rozhodnutí. Jedná zpravidla o nezákonné nebo neopodstatněné zvýhodnění jedněch na úkor druhých, přimhouření oka nad méně významným porušením předpisů apod.

### **2.2.3 Nadržování**

Velmi rozšířeným typem korupce jsou nadržování či favoritismus<sup>33</sup> (angl. „favouritism“), jehož specifickými podkategoriemi jsou nepotismus („nepotism“) a cronyismus („cronyism“).<sup>34</sup> Nadržováním se jednoduše

<sup>29</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru, Úř. věst. L 192, 31.7.2003, s. 54–56.

<sup>30</sup> KUČERA, Pavel, RICHTER, Milan. Korupce ve fotbale z hlediska obecného zájmu. *Trestní právo*. 2004, č. 11, s. 2.

<sup>31</sup> Např. POPE, Jeremy. *Transparency International 2000. TI Source Book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International. 2000, s. 32, 139 a 143.

<sup>32</sup> Tento pojem uvádějí např.: VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 22; nebo: CHMELÍK, TOMICA 2011 op. cit., s. 54.

<sup>33</sup> DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 86.

<sup>34</sup> VYMĚTAL, Petr. Typologie korupce. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 13-30.

rozumí nepatřičné preferování jedněch na úkor druhých. Nepotismus je specifickým typem nadržování, které se týká příbuzných nadržujícího, a o cronyismus se jedná ve vztahu k jeho přátelům. Příkladem takového jednání může být jmenování do funkcí nebo významných pozic bez adekvátní kvalifikace. Jako speciální typ někteří zmiňují prominentismus, kdy je jedna osoba jmenována do různých veřejných úřadů, což podporuje institucionalizaci systémové korupce.<sup>35</sup> Nadržování spadá rovněž do kategorie střetu zájmů.

Institucionalizovanou korupcí podobného charakteru je potom klientelismus.<sup>36</sup> Klientelismus je propracovaný systém ustálených vztahů, kdy patron, jenž má přístup ke zdrojům, dlouhodobě poskytuje výhody klientovi, jenž na oplátku chrání patronovy zájmy, např. mu poskytuje politickou podporu.<sup>37</sup>

#### **2.2.4 Korupce v rozporu a v souladu s právem**

Transparency International používá i další zajímavé dělení mezi „korupcí v rozporu s právními normami“ a „korupcí v souladu s právními normami“.<sup>38</sup> Korupce v souladu s právem zahrnuje situace, kdy je možné úplatkem získat určité výhody, aniž by druhá strana musela nezbytně vybočit z právního rámce a porušit svoje zákonné povinnosti. Jde např. o přijímání či vynucování úplatku za něco, co je daný úředník povinen poskytnout. Jedná se o méně závažnou formu korupce, jejímž cílem není ovlivnit rozhodnutí úředníků ve prospěch jednoho jednotlivce nebo firmy na úkor ostatních, ale urychlit nebo zjednodušit administrativu ve prospěch entity, která je na řízení zainteresovaná, aniž by došlo k poškozování zájmů ostatních. Pro tyto praktiky se používá anglických výrazů „*facilitation payment*“ nebo „*grease payment*“, tedy česky platba za „zjednodušení“ či „promazání“ systému, případně nadržování (viz výše). Tento typ korupčního jednání je rozšířen zejména v zemích s méně rozvinutou a profesionální státní správou.

Představme si např. vyřízení nějaké úřední záležitosti v určité lhůtě. Právní předpisy i vnitřní instrukce úřadu většinou předepisují jen lhůtu

---

<sup>35</sup> DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 86.

<sup>36</sup> CHMELÍK 2003 op. cit., s. 17.

<sup>37</sup> Viz. např. definice klientelismu podle Wikipedie (angl. verze). Dostupné z: <http://en.wikipedia.org/wiki/Clientelism>

<sup>38</sup> POPE 2000 op. cit., s. 3.



maximální a rychlost vyřízení jednotlivé věci závisí na veskrze subjektivním zhodnocení úředníka na základě nejasně definovaných kritérií, např. „obtížnosti“. V takovém případě je možné rozhodnout během 30 anebo také jen 3 dnů, přičemž v některých případech rozdíl několika týdnů může mít zásadní ekonomický dopad, a tedy i cenu. Tato korupce v souladu s právními normami s sebou nemusí nést velké ekonomické škody, ale představuje obrovské škody morální, neboť podporuje obecnou korupční atmosféru a vnímání všudypřítomnosti korupčního jednání ve smyslu různých protislužeb, které přispívá k rozmachu oné korupce skutečně protiprávní.

### **2.2.5 Korupce a morálka**

Zajímavou úvahou je rozlišování korupce podle vztahu k morálce. Např. Kubalová rozlišuje mezi tzv. „*příbuzenskou korupcí*“ a „*ziskovou korupcí*“.<sup>39</sup> Příbuzenská korupce se projevuje v některých tradičních společnostech, kde se očekává, že pokud se někdo dostane do významné funkce, nezapomíná při rozdělování veřejných statků na svoje rodinné či kmenové příbuzné, investuje do regionu, odkud pochází, apod. Korupční jednání zde tedy odpovídá tradičním zvykům a morálním normám.

Naproti tomu zisková korupce je porušení právními normami či jinak stanovených povinností z důvodu chamtivosti a osobního zisku, tak jak korupci běžně chápeme. Tento typ korupce je tedy zjevně nemorální. Korupční transakce jsou neosobní a čistě ziskové, tedy rozhodují pouze peníze a zisk bez ohledu osobní vztahy zúčastněných.<sup>40</sup>

Robejšek se rovněž zamýšlí nad kontinuem pozornost-dárek-úplatek a ptá se po měřítku toho, co je ještě společensky přijatelné a co již zavrženíhodné, přičemž tak logicky dospívá k závěru, že tímto měřítkem je samotné veřejné mínění v dané společnosti.<sup>41</sup> Snad nemůže být příhodnější příklad než nedávná celospolečenská debata po pádu Nečasovy vlády, zda rozdělování politických „trafik“ je korupcí, včetně z hlediska trestněprávního, či nejen běžnou, ale také oprávněnou politickou praxí.

---

<sup>39</sup> KUBALOVÁ, Marcela. Mezinárodní obchod a boj proti korupci. *Právní zpravodaj*. 2000, č. 8, s. 8.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> ROBEJŠEK 1999 op. cit., s. 35.

## 2.2.6 Stadia korupce

Někteří autoři<sup>42</sup> kategorizují korupci z hlediska míry zakořenění ve společnosti. Odlišují (a) stadium náhodné korupce, kdy se jedná jen o ojedinělé případy korupce, (b) stadium spontánně regulované korupce, kdy se začínají vytvářet korupční mechanismy a prostředí, často z důvodu selhávání kontrolních složek společnosti, (c) stadium organizované korupce, kdy je korupce masově rozšířena a začíná se organizovat systematicky, a (d) systémové, případně institucionalizované nebo zakořeněné korupce, o níž mluvíme v případech, kdy se už nejedná o individuální pachatele, ale o systém, který ke korupci přímo vybízí.<sup>43</sup> Poslední stadium se objevuje v zemích s velmi rozšířenou mírou korupce, kde neexistuje efektivní právní prostředí a státní instituce nefungují.<sup>44</sup>

## 2.2.7 Shrnutí

Protikorupční politika se zaměřuje na všechny tyto typy korupce. Pokrývá jak veřejný, tak soukromý sektor, klasické „třístranné“ typy korupčních jednání, ale stejně tak jednání korupčníka, který zneužívá svého postavení k získání vlastního prospěchu, pokud takové jednání je možné podřadit pod výše uvedenou obecnou definici korupce přijatou Komisí.<sup>45</sup>

## 2.3 Korupce v historii

Korupce je fenomén existující takřkajíc „od nepaměti“ a nedá se předpokládat její úplné vymýcení do budoucna. Chmelík s Tomicou píší, že úplatkářství je staré jako státní útvar a s ním spojení státní úředníci.<sup>46</sup> Ovšem vzhledem k tomu, že námi zvolená definice korupci neomezuje jen na státní sektor, je pravděpodobné, že její existence sáhá ještě před vznik státního zřízení. Pohledy na korupční jednání se vyvíjely podle místa a doby, potenciální korupční prostředí však zřejmě existovalo od nejranějších společenských systémů,<sup>47</sup> které zakládaly určitou veřejnou

<sup>42</sup> Např.: FRÍČ, Pavol. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999. s. 32-34; a také: CHMELÍK, TOMICA 2011 op. cit., s. 30-31.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 4 (1.10-11).

<sup>45</sup> Podobný přístup k rozsahu korupce přijímají i jiní autoři. Srov. např.: VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 56.

<sup>46</sup> CHMELÍK, TOMICA 2011 op. cit., s. 10.

<sup>47</sup> Srov. např.: DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 4.

moc, vykonávanou v rámci obecně akceptovaných pravidel. O problémech s korupcí se dozvídáme z dokumentů všech velkých starověkých kultur, od Sumeru přes Čínu až po Řím. Ostře proti ní vystupovali antičtí filozofové Platón a Aristoteles.<sup>48</sup> V souladu s výrokem „*všechna moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně*“, kterou však vyslovil až o staletí později lord Acton,<sup>49</sup> se již ve starověkých Aténách maximálně snažili omezit moc jednotlivce propracovaným systémem principů pro výkon veřejných úřadů.<sup>50</sup> A naopak korupce stála u úpadku Římské říše, kde se rozmohla do obrovských rozměrů.<sup>51</sup>

Korupce prostupuje i celou středověkou a novověkou historií. V této době bylo např. běžné prodávat veřejné úřady, z nichž se dále stával výhodný soukromý byznys, který se někde dokonce i dědil. K dokonalosti tento systém dovedla např. Francie v období absolutismu a praktikování zásad teorie merkantilismu.<sup>52</sup> Mnohé negativní zvyky praktikovala i církev, jako např. prodávání odpustků a či jiné služby duchovních.<sup>53</sup>

Pokud odhlédneme od některých praktik, které byly ve své době považovány za korupční a trestány sankcemi právními i náboženskými, byť z dnešního pohledu by tomu tak nebylo – např. lichva –, sankce pro korupční jednání se začaly objevovat v jednotlivých právních rádech až v průběhu posledních století. Nicméně v mezinárodním kontextu se jí až do druhé poloviny 20. století přílišná závažnost nepřikládala. Uplácení v cizině bylo nejen tolerováno, ale dokonce zvýhodňováno. Např. daňové předpisy mnoha evropských zemí (např. Francie, Belgie, Dánska a Německo) ještě donedávna umožňovaly odečíst náklady na korupci jako daňové výdaje (viz níže).<sup>54</sup> Až v 90. letech 20. století ekonomická data vyvrátila všeobecné přesvědčení, že korupce může být dokonce ekonomicky prospěšná, neboť promazává soukolí rigidních a

---

<sup>48</sup> Ibid., s. 6.

<sup>49</sup> John Dalberg-Acton (1834-1902) v dopise biskupu Mendellu Creightonovi, duben 1887. Dostupné z: [http://cs.wikiquote.org/wiki/John\\_Dalberg-Acton](http://cs.wikiquote.org/wiki/John_Dalberg-Acton).

<sup>50</sup> DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 6.

<sup>51</sup> Ibid., s. 7-9.

<sup>52</sup> VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 66-70.

<sup>53</sup> Ibid., s. 63-66.

<sup>54</sup> SZAREK-MASON 2010 op. cit., s. 19.

byrokratických systémů.<sup>55</sup> Naopak bylo zjištěno, že korupce snižuje zahraniční investice a hospodářský růst.<sup>56</sup>

V tomto období se korupce rovněž stala globálním tématem. Szarek-Mason to vysvětluje čtyřmi základními důvody, jimiž jsou konec studené války, globalizace, rostoucí vliv nevládních organizací a vlna skandálů s celosvětovým dopadem.<sup>57</sup> Korupce se stala obrovským problémem zvláště v tranzitních zemích, kde docházelo k masivním přesunům majetku a radikální reformě právních norem. Silným impulzem pro rozvoj mezinárodní spolupráce a zavádění mezinárodních norem bylo přijetí americké legislativy proti korupci v mezinárodních transakcích v roce 1977,<sup>58</sup> které vedlo k prosazování podobných standardů v rámci OSN anebo k přijetí konvence OECD (viz níže), a také k založení nevládní protikorupční sítě Transparency International.

Korupce se v žádném případě neomezuje jen na některé společnosti či kultury. Je fenoménem vsutku globálním, jenž však může přebírat různou formu v závislosti na kultuře a vyspělosti společnosti.<sup>59</sup> A také v mezinárodním kontextu dochází k rozvoji nových, sofistikovaných forem korupce, které jdou ruku v ruce s globalizací.<sup>60</sup>

## **2.4 Náklady korupce**

Jedná se o jev tak škodlivý, že je žádoucí mu věnovat trvalou pozornost a do jeho potírání investovat i nemalé zdroje. Korupce způsobuje přímé ztráty veřejných rozpočtů či zisků firem stejně jako mnoho nepřímých škod v oblasti ekonomické,<sup>61</sup> sociální, v oblasti ochrany

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Např. viz: MAURO, P. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. The MIT Press 1995, Vol. 10, č. 3, s. 683.

<sup>57</sup> SZAREK-MASON 2010 op. cit., s. 21.

<sup>58</sup> United States Foreign Corrupt Practices Act of 1977, as amended, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. ("FCPA"). Dostupné z: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-english.pdf>

<sup>59</sup> Hlubší analýza např. viz: ROBEJŠEK 1999 op. cit., s. 35.

<sup>60</sup> PRYCE-JONES, David. Korupce vládne světem. *Střední Evropa*. 1998, roč. XIV, č. 78, s. 8.

<sup>61</sup> Je např. prokázána korelace mezi mírou korupce a množstvím přímých zahraničních investic. Viz: PACHMANN, Aleš. Vliv korupce na přímé zahraniční investice. *Mezinárodní politika*. 2005, roč. XXIX, č. 8, s. 16.

životního prostředí apod. Škody způsobené korupcí jsou navíc nejen materiální, ale zejména morální, které nelze vyjádřit v penězích.

Korupční jednání je obtížné měřit, neboť se vyznačuje vysokou latencí, tedy velké množství těchto deliktů se vůbec nepodaří odhalit, variabilitou a dynamičností, kdy se pachatelé dokážou rychle přizpůsobovat měnícím se právním a jiným okolnostem, a dále svým konspiračním charakterem.<sup>62</sup> Nicméně abychom mohli odhadnout smysluplnost zavádění protikorupčních opatření, které s sebou nesou i určité náklady, je žádoucí umět alespoň odhadnout škodlivé materiální dopady korupce. Např. experti z Berlínské Hertie School of Governance se domnívají,<sup>63</sup> že zavádění určitých protikorupčních opatření v zemích, kde její míra přesahuje jistou mez,<sup>64</sup> vede spíše k rozrůstání byrokracie, jež poškozují ekonomiku.

Podle odhadu Světové banky se náklady na korupci celosvětově pohybují okolo 1 trilionu amerických dolarů, což by odpovídalo zhruba 3% světové ekonomiky. Generální tajemník Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“) na přelomu milénia zase odhadoval, že do kapes státních úředníků po celém světě ročně proudí okolo 100 miliard dolarů.<sup>65</sup> Podle odhadů Komise se ztráty způsobené korupcí v rámci celé EU pohybují okolo 120 mld. eur ročně,<sup>66</sup> což je číslo vycházející z propočtů Světové banky a odpovídá asi 1% HDP celé EU. Ovšem např. odhady italského Účetního dvora<sup>67</sup> mluví o 60 mld. eur jen v Itálii, což je nejen polovina sumy odhadované Komisí, ale také přibližně 4% HDP Itálie. Také Hertie School of Governance nedávno odhadla, že jen na příjmové straně veřejných rozpočtů z důvodů nedostatečného vybírání

---

<sup>62</sup> BALOUN, Vladimír. Ekonomická kriminalita: hospodářská a finanční kriminalita. Kriminalistika. 1999, roč. XXXII, č. 2, s. 135.

<sup>63</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union. Berlin March 2013 [online]. Dostupné z: <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf>

<sup>64</sup> Tuto mez stanovili na 65% úrovně kvality veřejné správy podle WGI indikátoru Světové banky (viz níže). Ibid., s. 46.

<sup>65</sup> DOSTÁLOVÁ, Ivana. Nerovný souboj s lidskou chamtivostí. *Ekonom*. 2000, č. 28, s. 18.

<sup>66</sup> Sdělení KOM(2011) 308, s. 3.

<sup>67</sup> Dostupné např. z: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/02/16/evasione-italia-livelli-alti-europa-dilagano-illegalita-corruzione-malaffare/191661/>

daní korupce v celé EU způsobuje škody ve výši 323 mld. eur ročně.<sup>68</sup> S podobnými disproporcemi se však musíme smířit. Fenomén korupce se exaktně měřit nedá, a záleží tedy na konkrétních metodách odhadů, k jakému výsledku nás dovedou.

Ještě pro zajímavost, OECD oznámila, že mezi léty 1994 a 2000 byly úplatky nabídnuty u sjednávání 353 mezinárodních smluv v hodnotě 165 bil. dolarů.<sup>69</sup>

## **2.5 Metody výzkumu korupce**

Existují různé metody výzkumu korupce, které se podle zdroje vstupních dat dají rozdělit na hodnocení expertů, průzkumy mínění mezi obyvatelstvem a firmami, výzkumy objektivních, tzv. „tvrdých“ dat, a složené indikátory různých zdrojů dat.<sup>70</sup>

Expertním a zároveň složeným indikátorem je průzkum Světové banky (dále jen „WB“), který se těší asi vůbec největší vážnosti, zejména mezi protikorupčními experty. Jedná se o tzv. agregátní indikátory státní správy (Worldwide Governance Indicators - dále jen „WGI“).<sup>71</sup> V současnosti pokrývají až 215 různých ekonomik a kombinují pohledy firem, občanů, stejně jako expertní názory, včetně postojů mezinárodních organizací a neziskových organizací – celkem 30 různých zdrojů. Výsledkem těchto výzkumů je souhrnný pohled na kvalitu veřejné správy dané země, který je vyjádřen šesti indexy, z nichž jeden je zaměřený přímo na korupci. Spíše než kvantifikovat a v absolutních číslech vyjádřit dopad korupce, umožňují tyto metody měření vývoje korupce v čase.

Druhým celosvětově velmi vlivným a pravděpodobně nejznámějším průzkumem, který patří do kategorie složených indexů, je od roku 1995 každoročně vydávaný Index vnímání korupce (Corruption Perceptions Index – dále jen jako „CPI“), který zpracovává Transparency International a v současnosti pokrývá téměř 200 zemí. Tento index je sestavován jako agregát různých průzkumů mezi manažery firem a analýz expertů.

V kategorii výzkumy mezi veřejností najdeme mnoho průzkumů, z nichž ty nejznámější jsou: Globální barometr korupce, také z dílny

---

<sup>68</sup> MUNGIU-PIPPIDI op. cit.

<sup>69</sup> DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 13.

<sup>70</sup> Srov. např.: VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 27-55.

<sup>71</sup> Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Transparency International, který je detailnější než CPI, ovšem je vydáván méně často a pokrývá méně zemí. Tento index zkoumá vnímání korupce mezi mnohem širším spektrem respondentů, občanů, kteří mohou, ale nemusí mít s korupcí žádné zkušenosti. Dalším je Index růstu kompetitivnosti (GCI)<sup>72</sup> Světového ekonomického fóra. A dále tzv. Index plátců úplatků (Bribe Payers Index – BPI), který také vydává Transparency International, zkoumá míru nabízení úplatků a přístup ze strany firem pocházejících z vyspělých zemí v rozvojovém světě. Zaměřuje se na firmy z 30 zemí s nejvyšším objemem exportu. Mezi postavením jednotlivých zemí na indexech CPI a BPI je korelace. Přestože míra používání korupce jako nástroje v podnikání může být velmi rozdílná mezi domácím prostředím a zahraničím, můžeme tedy dovodit, že míra korupce v dané zemi má vliv na korupční chování představitelů dané země v zahraničí.

Výzkumy objektivních dat se snaží zmapovat skutečné případy korupce ve studovaných oblastech. Může to být formou rozhovorů s podnikateli, dotazníkovou formou apod., většinou pod podmínkou anonymity. Patří sem např. společný Průzkum podnikatelského prostředí a výkonnosti podniků WB a EBRD (BEEPS),<sup>73</sup> který je prováděn opakovaně od roku 1999. Je zaměřen na zmapování kvality podnikatelského prostředí ve zkoumaných zemích. Jedním ze zkoumaných aspektů je i vliv korupce. Posledního průzkumu v roce 2009 se zúčastnilo 11 800 podniků z 29 zemí.

Pro účely této práce by se nejvíce hodil průzkum zaměřený na orgány EU. Bohužel zatím žádné obdobné měření nebylo provedeno, i když jedno je právě v této době zpracováváno Transparency International. Jedinou anketou týkající se EU bylo několik speciálních eurobarometrů, které si zadává Komise v intervalu přibližně dvou let.<sup>74</sup> Poslední takový průzkum byl proveden v roce 2011.<sup>75</sup> Podle jeho výsledků jsou evropské orgány vnímány jako o něco méně zkorumpované než je průměr

---

<sup>72</sup> Growth Competitiveness Index.

<sup>73</sup> Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). Dostupné z: <http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/beeps.shtml>

<sup>74</sup> Standardní eurobarometry jsou pravidelné výzkumy veřejného mínění zaměřené na pravidelně se opakující okruh otázek, zatímco speciální eurobarometry jsou méně pravidelné a na specifická témata.

<sup>75</sup> Speciální Eurobarometr č. 374 z 15. února 2012. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

národních administrativ. V členských zemích s nízkou mírou korupce si stojí hůře než národní orgány, ale ve většině zemí – těch s vyšší mírou korupce – naopak výrazně lépe. Nicméně i tak si téměř tři čtvrtiny občanů myslí (73%), že korupce je problémem i v orgánech EU, což je varující číslo.

## **2.6 Nástroje potírání korupce**

Nástroji potírání korupce, které jsou zakotveny v právních a administrativních předpisech EU, jsou různá opatření pro prevenci, detekci, vyšetřování a sankcionování korupce. Nejedná se jen o předpisy trestního práva, které je nakonec v oblasti korupce na evropské úrovni relativně málo rozvinuté. Jedná se např. o normy finančních procedur, regulace transparentnosti rozhodovacích procesů a nakládání s prostředky z rozpočtu EU, pracovního práva týkajícího se zaměstnanců EU apod. Důležité jsou rovněž předpisy regulující oblast na pomezí korupce a politiky, např. pravidla lobbingu, etické kodexy apod. Tyto normy vyplývají jak z legislativy EU, tak z vnitřních administrativních předpisů. Využívání takto širokého spektra nástrojů se nazývá celostní neboli holistický přístup k potírání korupce, jenž je odborníky považován za jediný efektivní.

Tato opatření dělíme na nástroje předcházení (prevence), odhalování (detekce) a trestání (sankce), někdy se také přidává vyšetřování a případně v rámci prevence se odděluje vzdělávání.

K preventivním nástrojům patří zejména základní pravidla regulující práva a povinnosti zaměstnanců a členů orgánů EU, včetně kodexů chování a jiných *soft* předpisů. Důležitou součástí těchto předpisů jsou také pravidla pro najímání personálu, jejich bezúhonnost apod. Další oblastí je předcházení střetu zájmů, zveřejňování majetku či jiných finančních zájmů, přijímání darů a ocenění. Dále jsou to finanční procedury a standardy pro nakládání s citlivými informacemi apod. Tato pravidla musí být svým adresátům komunikována a vštípena. Proto se k prevenci řadí vzdělávací opatření, školení, různé kampaně atd.

Na pomezí prevence a detekce korupčního jednání jsou nástroje transparentnosti: zveřejňování informací týkajících se nakládání s veřejnými prostředky, výběrových řízení, ovlivňování rozhodovacích procesů (lobbing), přístup k informacím atd.

V oblasti detekce jsou prominentními nástroji procedury pro hlášení závadného jednání a ochranu svědků a informátorů (whistleblowing). Standardními metodami jsou samozřejmě kontroly pověřených orgánů a



pravidelné audity, ovšem tyto nástroje se na korupci mnohdy vůbec nezaměřují a jejich výsledky z tohoto hlediska se zatím zdají spíše nedostatečné. Mezi nejefektivnější patří databáze uchovávající informace o nakládání s finančními prostředky a různé sofistikované nástroje pro analýzu dat, kterým se v obecné terminologii říká S.M.A.R.T.<sup>76</sup>

Specifickou oblastí jsou pravomoci a procedury vyšetřovacích orgánů jako je zejména Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Jedná se o pravidla pro správní vyšetřování bez mnoha zásadních policejních pravomocí, nicméně vyšetřovatelé musí respektovat standardy odpovídající tradicím národních trestněprávních a správněprávních procesů, včetně ochrany základních lidských práv a svobod do těchto předpisů promítnutých. Zásadní oblastí jsou zde pravidla pro spolupráci vyšetřovacích orgánů s obdobnými národními a mezinárodními úřady a institucemi, včetně výměny informací a uznávání důkazů.

Poslední velkou skupinou nástrojů jsou sankce a sankční procesy. Sem patří finanční postih, vyloučení z veřejných zakázek a grantů, disciplinární tresty apod. Citlivou oblastí je pak nakládání s údaji o sankcích a jejich sdílení. Ukládání sankcí zároveň působí preventivně, čímž se nám kruh prevence-detekce-sankce uzavírá a můžeme hovořit o holistickém systému potírání korupce, přestože tento systém má spoustu okének a v mnoha oblastech je jeho efektivnost spíše omezená, jak bude podrobně probráno níže.

## **2.7 Dotčené oblasti práva**

Ustanovení regulující všechny nastíněné a jim obdobné nástroje najdeme roztroušené v různých odvětvích práva EU, zejména v právu trestním, finančním, pracovním a správním, jejichž bližší analýze se věnují následující kapitoly. Mnohá pravidla nenajdeme ani v primární ani v sekundární legislativě, ale v dalších prováděcích a administrativních předpisech a také mezinárodních smlouvách a právně nezávazných či jen nepřímo závazných zásadách či ujednáních („*soft law*“) jako jsou např. výměny dopisů (angl. „*exchange of letters*“), administrativní dohody o porozumění („*memorandum of understanding*“) apod.

---

<sup>76</sup> Self-Monitoring, Analysis, and Reporting Technology. Příkladem takového přístupu jsou např. systémy PLUTO v rámci Generální ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie (CNECT) nebo Arachne, vyvíjený v rámci generálních ředitelství zodpovědných za strukturální fondy.

## 3 Základy práva Evropské unie

### 3.1 Pravomoci Evropské unie

Pro přijetí jakékoliv (sekundární) legislativy v právu EU je nezbytná existence právního základu v zakládacích smlouvách EU, tedy zejména ve Smlouvě o Evropské unii (SEU) a ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU), které tvoří tzv. primární právo EU.<sup>77</sup> Ustanovení smlouvy, která jsou tímto právním základem, zakládají pravomoc EU jednat, stanovují proceduru včetně jednotlivých orgánů, jež se na přijímání legislativního aktu budou podílet, formu aktu a rozsah věcné působnosti. Unie může obecně jednat pouze v mezích pravomocí svěřených jí členskými státy. Ostatní pravomoci zůstávají členským státům. Jedná se o tzv. zásadu svěření pravomocí.<sup>78</sup> Výkon těchto pravomocí se dále řídí zásadami subsidiarity a proporcionality,<sup>79</sup> pokud se nejedná výlučnou pravomoc Evropské unie.

Jako součást výlučné pravomoci Unie jsou formálně uvedeny politika v oblasti celní unie, hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu, měnová politika eurozóny, společná obchodní politika a několik málo dalších oblastí.<sup>80</sup> Jedná se tedy o politiky, kde o protikorupčních opatřeních můžeme uvažovat jen velmi obecně.<sup>81</sup> I na tyto oblasti však dopadají protikorupční normy přijímané na jiném právním základě. Např. v oblasti celní unie se zásadně projevují opatření na ochranu finančních zájmů EU, neboť cla jsou významným příjmem rozpočtu EU (viz níže). Navíc se však za součást výlučné pravomoci považují i vnitřní pracovněprávní normy

---

<sup>77</sup> Dále jsou součástí primárního práva Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (SEURATOM), protokoly a prohlášení k zakládacím smlouvám, statuty některých institucí, meziinstitucionální smlouvy a další.

<sup>78</sup> Detailně popsáno např. v: TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86.

<sup>79</sup> čl. 5 SEU.

<sup>80</sup> čl. 3 SFEU.

<sup>81</sup> Např. Dan Dvořáček v této souvislosti hovoří o opatření typu zjednodušení administrativních procedur, omezování správního uvážení nebo větší transparentnosti. Viz DVOŘÁČEK, Dan. Problematika právního základu protikorupčních aktů evropského práva. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 157-8.

obsažené ve Služebním řádu EU, které dopadají na korupci potenciálně páchanou úředníky EU.

Ostatní oblasti jsou sdílenou pravomocí Unie a členských států<sup>82</sup> – výslovně je zmíněna např. zásadní oblast pro boj s korupcí, „*prostor svobody bezpečnosti a práva*“ -, kde se uplatňují principy subsidiarity a proporcionality, anebo takové, kde dochází ze strany EU jen ke koordinaci a podpoře národních politik.<sup>83</sup>

Evropská unie má plnou právní subjektivitu směrem dovnitř i v mezinárodních vztazích. Před účinností Lisabonské smlouvy se právní subjektivita vztahovala jen na Evropské společenství (dále jen „ES“), které se jediné mohlo stát stranou mezinárodních smluv.

### **3.2 Právní základ**

Žádné obecné ustanovení, které by bylo jediným všeobecným právním základem pro boj s korupcí, v zakládacích smlouvách nenajdeme. Korupce je explicitně zmíněna jen jednou, v souvislosti se stanovením minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí.<sup>84</sup> Jak jsem však již nastínil v předchozí kapitole, prevence a potírání korupce se týká mnoha odvětví práva EU. Proto i smluvní základ dané legislativy, byť nikoliv výslovně, najdeme na mnoha místech zakládacích smluv. V této kapitole se zaměřím na stručný popis současné, tedy Lisabonskou smlouvou novelizované, smluvní úpravy.

Základní hodnoty a cíle Unie jsou stanoveny v úvodních člancích SEU. Pro tuto problematiku jsou významné hodnoty demokracie, rovnosti a právního státu, jakož i zákazu diskriminace (čl. 2). Důležitým cílem Unie je předcházení a potírání zločinnosti (čl. 3). Další ustanovení, která mohou být právním základem pro rozvoj protikorupční politiky najdeme v mnoha dalších člancích smluv.

### **3.3 Zásady subsidiarity a proporcionality**

K zásadám subsidiarity a proporcionality říká čl. 5 odst. 3 a 4 SEU následující:

---

<sup>82</sup> čl. 4 SFEU.

<sup>83</sup> čl. 5 a 6 SFEU.

<sup>84</sup> čl. 83 odst. 1 SFEU; viz níže.

*„3. Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.*

*Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu*

*s postupem uvedeným v tomto protokolu.*

*4. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.*

*Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.“<sup>85</sup>*

Některé členské státy považují subsidiaritu a proporcionalitu za dvě odlišné zásady, které mají vymezit mantinely pro jednání EU v oblasti sdílené pravomoci. Jiné státy považují zásadu proporcionality za podmnožinu a jen určitý aspekt subsidiarity. Státy se také liší v pohledu na šíři daných principů, jejich právní či politický charakter aj.

Obě zásady jsou systematicky aplikovány již během přípravy legislativních návrhů v Komisi, konkrétně ve fázi zpracovávání tzv. posuzování dopadů.<sup>86</sup> Nechci se zde však zabývat procedurálními otázkami subsidiarity anebo rozebírat její aplikaci u výčtu konkrétních návrhů. Je ovšem třeba si položit obecnou otázku, zda protikorupční politika na úrovni EU splňuje princip subsidiarity. Obecně asi nebude sporu o tom, že EU by měla mít pravomoc bojovat s korupcí ve svých vlastních strukturách. Co se týká úrovně členských států, je situace složitější, protože rozsah problému i schopnosti jednotlivých států se s ním potýkat se velmi liší. Efektivně fungující státy s nízkou mírou korupce, např. severské země, pravděpodobně intervenci EU nepotřebují, protože si v této oblasti dokážou poradit samy a lépe. Na druhou stranu jiné členské země tuto problematiku spíše nezvládají. Je tomu tak proto, že i nejvyšší patra politiky státu jsou zachváčena korupcí. Jedná se o stav, pro který existuje anglický termín „*state capture*“, neboli ovládnutí státu korupčními strukturami. Pak je možné argumentovat, že takové země již nejsou

---

<sup>85</sup> Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>86</sup> Pro více informací viz: <http://www.mvcr.cz/clanek/problematika-posuzovani-dopadu-nove-pripravovanych-opatreni-impact-assessment.aspx>

schopny situaci „*uspokojivě řešit*“ a cílů protikorupční politiky „*může být lépe dosaženo na úrovni Unie*“.

Je diskutabilní, do jaké míry by EU měla buď jednat a ingerovat pouze v některých členských státech anebo v jakém rozsahu harmonizovat normy, když taková normotvorba může být v některých zemích vnímána jako nadbytečná a nežádoucí. V oblasti korupce již došlo k relativně ojedinělému opatření, že se zavedl speciální režim jen pro některé vybrané státy. Jedná se o tzv. Mechanismus pro spolupráci a ověřování pokroku (Cooperation and Verification Mechanism – CVM), který byl vytvořen pro Bulharsko a Rumunsko v rámci procesu přistoupení, kdy je možné zavádět určité přechodné režimy pro nově přistoupivší státy. V rámci tohoto mechanismu Komise pravidelně hodnotí pokrok v oblastech reformy soudnictví a boje s korupcí a organizovaným zločinem, kde tyto dvě země nesplnily přístupové požadavky před samotným vstupem. Jedná se o relativně silný nástroj, který již přiměl obě země k podstatným reformám a obecně k tomu, aby věnovaly korupci zvýšenou pozornost. Na druhou stranu lze říci, že tyto dvě země jsou často stigmatizovány za nedostatky, které se vyskytují i v dalších státech. Podobný mechanismus by byl tedy žádoucí i pro ně.

Někteří autoři se domnívají, že rozvoj protikorupčních norem na úrovni EU je v zásadě vytlačováním členských států z této oblasti, což je obecně nežádoucí, protože EU zatím nemá potřebné nástroje k efektivnímu potlačování korupce.<sup>87</sup> Já se nedomnívám, že by k takovému vývoji docházelo. EU se v minulosti soustředila na stanovování minimálních standardů, a to převážně jen v oblastech jejích vlastních finančních zájmů. A i v současnosti se snahy EU zaměřují spíše na poukazování na závažnost problému korupce a vyvíjení tlaku na členské státy, aby tyto zvýšily svoji vlastní aktivitu v potírání korupce, nikoliv na harmonizaci norem.

Nicméně v praxi se splnění podmínek subsidiarity zkoumá vždy v souvislosti s konkrétními legislativními návrhy. Obecné úvahy je tedy nutné aplikovat v rámci analýz jednotlivých navrhovaných právních institutů.

### **3.4 Ochrana základních lidských práv**

Zásady dobré správní praxe a další principy, jež jsou základem pro potírání korupce, najdeme i v katalogu základních lidských práv

---

<sup>87</sup> Srov. např.: DVOŘÁČEK 2006 op. cit., s. 154.

uplatňovaném orgány EU. Nejvýznamnějším předpisem je zde Listina základních práv Evropské unie,<sup>88</sup> která byla přijata Lisabonskou smlouvou a vstoupila v platnost spolu s ní. Lisabonská smlouva také vytyčila cíl EU přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně základních lidských práv Rady Evropy a zároveň zahrnula i základní práva v ní zaručená, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům EU, do obecných zásad práva Unie (čl. 6 SEU).

Významnými z hlediska zpracovávaného tématu jsou zejména článek 41, který upravuje základní právo na řádnou správu. Garantuje každému např. to, aby byly jeho záležitosti řešeny institucemi Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Zahrnuje také právo být vyslechnut v záležitostech, jež se ho bezprostředně týkají a dokonce na přístup ke spisu. Dále upravuje zásadu, že správní rozhodnutí musí být odůvodněna. Čl. 42 garantuje právo na přístup k dokumentům, které je důležitým prevenčním nástrojem i v boji proti korupci (viz níže). Čl. 47-50 upravují právo na spravedlivý proces a základní zásady trestního řízení, jako jsou presumpce nevin, právo na obhajobu, zásada zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů a zásada *ne bis in idem*.

---

<sup>88</sup> Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 391–407).

## 4 Trestní právo Evropské unie

### 4.1 Vývoj postavení trestního práva v EU

Korupce je tradičně zejména předmětem práva trestního a činnosti policejních a justičních orgánů. Tato problematika však stála mimo právo EU až do přijetí Smlouvy o EU, tzv. Maastrichtské,<sup>89</sup> a spolupráce mezi státy EU probíhala na jiné bázi neformálního charakteru.<sup>90</sup>

K rozvoji trestního práva na úrovni Evropských společenství (ES) a dále EU docházelo zpočátku zejména v oblasti posilování spolupráce mezi justičními a vyšetřovacími orgány a následně i formou harmonizace hmotněprávních norem. Posilování spolupráce jde ruku v ruce s odstraňováním bariér pro pohyb osob v rámci Společenství, přičemž zlomovým momentem bylo odstranění vnitřních hranic mezi členskými státy na základě tzv. Schengenských dohod z roku 1985. Tento vývoj totiž značně omezil možnosti kontroly osob a sledování aktivit kriminálních struktur, které se snáze přesouvaly přes hranice států.<sup>91</sup>

#### 4.1.1 Od Maastrichtu po Lisabon

Maastrichtská smlouva vytvořila tzv. 3. pilíř, jehož součástí byla i policejní a justiční spolupráce (Hlava VI). Spolupráce se soustředila zejména na ochranu vnitřního trhu související s pohybem osob a na imigrační a azylovou politiku, spolupráci v celní oblasti a civilní justiční spolupráci. Avšak zahrnovala i spolupráci v oblasti trestní se zaměřením na vážné formy mezinárodního organizovaného zločinu (drogy, terorismus apod.), ale i podvody, kam spadá korupce. Tato hlava se stala důležitým právním základem mnoha úmluv (čl. K.3 odst. 2 písm. c)), o nichž je pojednáno dále, a také pro společné postoje (čl. K.3 odst. 2 písm. a) a K.9),<sup>92</sup> které umožnily koordinovaný postup států EU při vyjednávání důležitých mezinárodních úmluv proti korupci, jež byly téměř všechny vypracovány v daném období (viz níže kapitolu o mezinárodní spolupráci).

---

<sup>89</sup> Úř. věst. C 191, 29.7.1992, s. 1–110. Vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

<sup>90</sup> Např. Bernský klub (Club de Berne), Skupina Pompidou, Skupiny TREVI atd. Viz: PIKNA, Bohumil. Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy). 3. rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 148.

<sup>91</sup> KLOUČKOVÁ, Světlana, FENYK, Jaroslav. Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 103-104.

<sup>92</sup> Posledním nástrojem byla tzv. společná akce (čl. K.3 odst. 2 písm. b)).

Novela základacích smluv z roku 1997, tzv. Amsterodamská smlouva,<sup>93</sup> přinesla podstatné změny v oblasti justice a vnitřních věcí, jež byly přeneseny do oblasti komunitárního práva (tzv. 1. pilíř), ale justiční spolupráce v trestních věcech zůstala ve třetím pilíři. Hlava VI SEU byla tedy zúžena, ovšem na druhou stranu byly zavedeny nové legislativní nástroje v podobě rozhodnutí a rámcových rozhodnutí, které nahradily společnou akci.<sup>94</sup> Také se zde poprvé objevuje slovo korupce<sup>95</sup> vedle podvodu (čl. K.1). Smlouva rovněž zavádí fakultativní jurisdikci Evropského soudního dvora ve třetím pilíři, konzultaci Evropského parlamentu a také tzv. posílenou spolupráci, která může být významná pro některé návrhy do budoucna (viz níže). Zakotvení institutu posílené spolupráce je kompromisem mezi státy, které si přejí více integrace v této oblasti, a státy, které by raději zůstaly mimo, ale nechtějí dalším bránit v další harmonizaci.<sup>96</sup> K posílené spolupráci se může uchýlit alespoň devět států a souhlas Rady s tímto postupem je pro akty podle hlavy V SFEU udělen již Smlouvou. Na druhou stranu, státy, které si nepřejí příliš rychlé tempo integrace v této oblasti, mohou použít tzv. „záchrannou brzdu“ a předložit věc Evropské radě k projednání, čímž se celý proces zpomalí.<sup>97</sup> Formalistní změnou bylo ještě kompletní přečíslování článků SEU i SES a zmizely články označené písmeny.

Další novela základacích smluv, tzv. Niceská smlouva,<sup>98</sup> měla omezenější dopady. Vytvořila např. Eurojust a detailněji upravila posílenou spolupráci.

Zásadní změnu v postavení trestního práva v právu EU přinesla Lisabonská smlouva.<sup>99</sup> Sjednotila rozdělený systém práva EU založený na tzv. třech pilířích, kdy existovalo právo komunitární (1. pilíř) – svébytný supranacionální systém práva s přímým účinkem v právních vztazích

---

<sup>93</sup> Úř. věst. C 340, 10.11.1997, s. 1–144. Vstoupila v platnost 1. května 1999.

<sup>94</sup> Anglická verze Smlouvy mění pojem „joint position“ na „common position“, zatímco v českém překladu je stále jeden termín „společný postoj“.

<sup>95</sup> čl. 29 SEU ve znění Amsterdamské smlouvy, dříve čl. K.1.

<sup>96</sup> FENYK, Jaroslav, SVÁK, Ján. Europeizace trestního práva. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 71.

<sup>97</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 207.

<sup>98</sup> Úř. věst. C 80, 10.3.2001, s. 1–87. Vstoupila v platnost 1. února 2003.

<sup>99</sup> Úř. věst. C 306, 17.12.2007, s. 1–271. Vstoupila v platnost 1. prosince 2009.



fyzických a právnických osob – a právo unijní (2. a 3. pilíř), v podstatě systém mezinárodního práva veřejného svého druhu bez přímého účinku. Lisabonská smlouva včlenila unijní právo do práva komunitárního a oba právní systémy sloučila v jedno právo EU s vlastnostmi práva komunitárního. Na základě Protokolu č. 10 k Lisabonské smlouvě o přechodných opatřeních akty EU přijaté na základě dřívějších ustanovení Smlouvy o EU zůstávají v platnosti až do svého zrušení či změny podle nových ustanovení Smluv (čl. 9 Protokolu). A pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, která nyní spadá do sdílené pravomoci EU a členských států, byla přijata ještě další speciální přechodná opatření (čl. 10). Pravomoci Komise a Soudního dvora EU ve vztahu k těmto aktům se nemění po dobu přechodného období pěti let, pokud nedojde k jejich novelizaci. Navíc Spojené království má půl roku před uplynutím tohoto přechodného období možnost oznámit, že nepřijímá pravomoci tohoto orgánu, načež se automaticky ukončí působnost všech dotčených aktů ve Spojeném království. Pro všechny nové akty podle hlavy V si Spojené království, Irsko a Dánsko také vyjednaly rozšíření svých výjimek (Protokoly č. 21 a 22 k SFEU), takže se budou účastnit, pouze pokud se samy rozhodnou.

I v „předlisabonské“ době však mělo právo EU vliv na trestní právo členských států. K tzv. europeizaci národního trestního práva docházelo buď přímo harmonizací pomocí aktů třetího pilíře, zejména rámcových rozhodnutí, anebo nepřímo prostřednictvím působení aktů práva komunitárního, jež k dosažení a ochraně svých cílů vyžadovaly sankcionování národním trestním právem,<sup>100</sup> přestože otázky upravené trestním právem nebyly výslovně v kompetenci ES. Prosadila se zásada, že pravomoci Společenství jsou vymezeny spíše účelem a cíli stanovenými v rámci SES, než odvětvím práva, kterého se týkají.

Klíčovým rozhodnutím je rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-176/03, Komise versus Rada,<sup>101</sup> na neplatnost Rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV o trestněprávní ochraně životního prostředí<sup>102</sup> z důvodu použití nesprávného právního základu. Komise namítala, že Rada neměla použít formu rámcového rozhodnutí na úpravu otázek

<sup>100</sup> Srov.: FENYK, SVÁK 2008 op. cit., s. 15 a 18.

<sup>101</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. září 2005, věc C-176/03.

<sup>102</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Úř. věst. L 29, 5.2.2003, Kapitola 19, Svazek 06, s. 97 – 100).

politiky na ochranu životního prostředí, která byla v kompetenci ES. Komise se sama chystala upravit danou problematiku směrnicí, kterou také předložila. Nicméně Rada namítala, že otázky harmonizace trestněprávních norem nejsou v kompetenci ES, a proto mohou být upraveny jen legislativním aktem 3. pilíře. Soudní dvůr dal za pravdu Komisi. V rozsudku sice uznal, že napadené rámcové rozhodnutí upravuje harmonizaci trestních skutkových podstat, přičemž otázky trestního práva hmotné a procesního v zásadě nebyly v pravomoci ES.

*V odst. 48 však konstatoval, že tento fakt „nemůže zákonodárci Společenství zabránit, pokud použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, přijmout opatření vztahující se k trestnímu právu členských států a ta, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí.“*

SD zde připomíná základní pravidlo podle čl. 47 SEU, že žádné ustanovení SES není dotčeno ustanoveními SEU. Z toho vyplývá i zásada, že právní akty přijaté na základě článků SEU, tedy třeba rámcové rozhodnutí, nemohou zasahovat do pravomocí Společenství, daných SES. Tento spor ztratil význam po přijetí Lisabonské smlouvy, která rozdíl mezi jednotlivými pilíři vymazala. Nicméně se jedná o důležitou zásadu, že cíle EU a obsah politiky Unii svěřené jsou rozhodujícími faktory pro vymezení kompetence EU, bez ohledu na charakter národních právních předpisů, jichž se svými akty dotýká.

Dnes, po vytvoření jednotného systému pramenů práva EU, najdeme základní ustanovení trestněprávního charakteru v části třetí (Vnitřní politiky a činnosti Unie), hlavě páté (Prostor svobody, bezpečnosti a práva), kapitole čtvrté (Justiční spolupráce v trestních věcech) SFEU. Pro oblast boje s korupcí má samozřejmě význam i kapitola pátá SFEU (Policejní spolupráce), která je např. základem pro spolupráci v rámci Europolu nebo Evropské policejní akademie (CEPOL).

Justiční spolupráci pak tvoří dva hlavní pilíře: vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a sblížování právních předpisů členských států.<sup>103</sup> Nicméně i přes tento pokrok, je podstatná část mezinárodní spolupráce v trestních věcech stále založena na předpisech neunijního původu, a to zejména na úmluvách Rady Evropy.<sup>104</sup> V rámci EU se členské státy

<sup>103</sup> Viz: FENYK, SVÁK 2008 op. cit., s. 71.

<sup>104</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 306.

dokázaly shodnout na společném postupu v oblasti zvláště závažných trestných činů, kam můžeme částečně zahrnout i korupci, a dále na určitých opatřeních procesního a institucionálního charakteru (evropský zatýkácí rozkaz, společné vyšetřovací týmu, Eurojust apod.).<sup>105</sup> Každopádně zatím sledujeme spíše postupné sbližování (aproximaci) či, chcete-li, europeizaci národních systémů trestního práva, než o budování samostatného systému evropského (unijního) trestního práva.<sup>106</sup>

#### **4.1.2 Víceleté programy v oblasti svobody bezpečnosti a práva**

Celý proces rozvoje evropské spolupráce v oblasti justice a vnitra je rámován několika strategickými dokumenty přijatými Evropskou radou. Jedná se o víceleté programy v oblasti svobody bezpečnosti a práva. První z těchto strategických dokumentů jsou Závěry summitu Evropské rady v Tampere 15. a 16. října 1999,<sup>107</sup> který debatoval otázky implementace Amsterodamské smlouvy při vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Stanovil priority v této oblasti, jimiž se EU řídila až do konce roku 2004.

Na Závěry z Tampere navázal tzv. Haagský program,<sup>108</sup> přijatý Evropskou radou na zasedání 5. listopadu 2004. Pokrýval období do roku 2009 a byl doplněn i Akčním plánem pro implementaci priorit, schváleným v červnu 2005. Tento program byl nahrazen tzv. Stockholmským programem,<sup>109</sup> přijatým v prosinci 2009 na léta 2010 až 2014, a následně také doplněn Akčním plánem vypracovaným Komisí,<sup>110</sup> který však pro

---

<sup>105</sup> Ibid., s. 307.

<sup>106</sup> Ibid., s. 309.

<sup>107</sup> Dostupné např. z: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

<sup>108</sup> Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. C 53, 3. 3. 2005, s. 1).

<sup>109</sup> Stockholmský program – Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Úř. věst. C 115, 4. 5. 2010, s. 1).

<sup>110</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům, Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM(2010) 171, 20. 4. 2010.

odchylky s Programem Rada nepodpořila, ale naopak vyzvala Komisi, aby se při implementaci striktně držela textu samotného programu.<sup>111</sup>

Všechny zmíněné strategické dokumenty pokrývají širokou škálu témat od azylové politiky až po justiční spolupráci. Nicméně všechny zmiňují korupci jako jeden z cílů pro mezinárodní spolupráci a případně harmonizaci norem na úrovni EU. Stockholmský program zahrnuje korupci mezi tzv. tematické priority. Mimo jiné požaduje zlepšený postih korupce v soukromém sektoru, prevenci a vymáhání majetku z této trestné činnosti a dále, aby Komise vytvořila ukazatele pro měření úsilí vyvinutého proti korupci, aby vypracovala souhrnnou politiku pro potírání korupce ve spolupráci se Skupinou států proti korupci (dále jen „GRECO“) při Radě Evropy a aby posílila koordinaci mezi členskými státy v rámci dalších mezinárodněprávních instrumentů, jako jsou protikorupční úmluvy OECD, OSN a Rady Evropy (viz níže).<sup>112</sup>

#### **4.1.3 Corpus Juris**

Významným akademickým počinem v oboru trestního práva byla studie k potenciální unifikaci evropského trestního práva v oblasti ochrany evropských finančních zájmů, tzv. Corpus Juris.<sup>113</sup> Byla vypracována v roce 1997 na zakázku Evropské komise z podnětu Evropského parlamentu a vyvolala velký zájem, ale i kritiku odborné veřejnosti.<sup>114</sup>

Corpus Juris obsahuje detailní analýzu a propracovaný návrh ustanovení pro danou oblast. Dělí se na tři části, z nichž první je zvláštní částí trestního práva hmotného a navrhuje osm konkrétních skutkových podstat na ochranu evropských finančních zájmů. Jsou jimi podvod proti rozpočtu unie, podvod ve sféře volné soutěže, korupce, zneužití úřední povinnosti, zpronevěra, vyzrazení služebního tajemství, praní a

---

<sup>111</sup> Závěry Rady č. 9935/10 ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům, Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM(2010) 171. In: Veřejný rejstřík Rady. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/documents?lang=cs>

<sup>112</sup> Viz sekce 4.4.5 – Hospodářská kriminalita a korupce.

<sup>113</sup> *Corpus Juris*, introducing provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, under the direction of Mireille Delmas-Marty. Paris: Economica. 1997.

<sup>114</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 325.

přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů a zločinné spolčení (čl. 1-8).<sup>115</sup>

Druhá je obecná část trestního práva hmotného, která obsahuje katalog sankcí, úpravu omylu, pokusu, odpovědnost, včetně odpovědnosti právnických osob apod. (čl. 9-17).

Třetí část se zabývá trestním právem procesním, a to zejména zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce, o němž je pojednáno níže. Dále upravuje přípravné řízení, institut soudce svobod („*judge of freedoms*“), evropský příkaz k zatčení, donucovací opatření a řízení před soudem (čl. 18-34). Přípravné řízení zahrnuje vyšetřování evropským žalobcem až po rozhodnutí předložit případ soudu a probíhá pod dohledem soudce svobod.<sup>116</sup> Evropský žalobce se tímto tedy dělí o kontrolu nad vyšetřováním se soudcem svobod. Soudní řízení má probíhat před národními soudy a Corpus Juris stanoví jen zásady tohoto procesu.

## **4.2 Korupce v trestním právu EU**

Korupce je v celých zakládacích smlouvách zmíněna pouze v čl. 83, který umožňuje harmonizaci trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem formou směrnic. Patří mezi ně výslovně i korupce, stejně jako praní peněz a organizovaný zločin<sup>117</sup> obecně. Harmonizační opatření v této oblasti se provádějí řádným legislativním postupem s několika odchylkami. Harmonizace v oblasti trestního práva je totiž pro členské státy citlivá. Za

---

<sup>115</sup> Ibid., s. 326.

<sup>116</sup> DELMAS-MARTY, Mireille, SPENCER, John R. European Public Prosecutor: Articles 18 – 19 Corpus Juris (draft of 1997). In: DELMAS-MARTY, Mireille, VERVAELE, John A. E. *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*. Antwerp: Intersentia, 2000, s. 309.

<sup>117</sup> Právo EU neposkytuje jednotnou definici organizovaného zločinu, jenž je definován různě podle potřeby jednotlivých právních předpisů. Nejkomplexnější je zřejmě definice zločinného spolčení přijatá Společnou akcí ze dne 21. prosince 1998, přijatou Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, kterou se stanoví, že účast na zločinném spolčení je v členských státech Evropské unie trestným činem (*Úř. věst. L 351, 29.12.1998, Kapitola 19, Svazek 01, s. 113 – 114*): „Pro účely této společné akce se „zločinným spolčením“ rozumí strukturované sdružení více než dvou osob existující po delší dobu, které jedná ve shodě s cílem páchat protiprávní jednání, za která lze uložit trest odnětí svobody nebo opatření omezující svobodu s horní hranicí sazby nejméně čtyři roky nebo závažnější trest, ať tyto trestné činy představují cíl sám o sobě, nebo jsou prostředkem pro získání majetkových výhod a případně pro nedovolené ovlivnění fungování orgánů veřejné moci.“.

prvé, pokud se domnívá, že návrh směrnice zasahuje do základu jeho systému trestního soudnictví, může jednotlivý členský stát požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada, a tím přerušit až na dobu čtyř měsíců jeho projednávání. Za druhé, pokud nedojde k dohodě, může alespoň devět členských států požádat o posílenou spolupráci v této oblasti.

Korupce je však také typickým aspektem mnoha jiných trestných činů hospodářského charakteru. V trestní oblasti jsou to zejména trestné činy proti finančním zájmům EU, které upravují čl. 85 a 86 SFEU. čl. 85 upravuje postavení Eurojustu, jenž má výslovně podle tohoto ustanovení takové trestné činy vyšetřovat či vyšetřování koordinovat, a to i z vlastní iniciativy.

Čl. 86 zakládá možnost zřídit z Eurojustu specializovaný orgán, Úřad evropského veřejného žalobce, jemuž se zjednodušeně říká „evropský prokurátor“. Legislativní návrh na jeho zřízení je Komisí plánován na léto 2013 (viz níže).

### **4.3 Úmluvy EU zaměřené na korupci**

Jednou z prvních oblastí, kde se EU pustila do sekundární legislativy na základě nových kompetencí daných Maastrichtskou smlouvou pro oblast policejní a justiční spolupráce (Hlava VI), byla oblast ochrany evropských finančních zájmů. Problematika ochrany evropských finančních zájmů (fr.: „*protection des intérêts financiers*“ – PIF) bude blíže popsána v jedné z následujících kapitol, nicméně tady je třeba vysvětlit, že evropské finanční zájmy jsou více méně totéž, co příjmy a výdaje rozpočtu EU, případně rozpočty institucí EU s oddělenými rozpočty, a také majetek EU. Ohrožením evropských finančních zájmů je tedy jakékoliv protiprávní jednání s dopadem na tyto příjmy, výdaje a majetek. Pro harmonizaci právních předpisů trestněprávního charakteru v této oblasti EU přijala řadu úmluv na základě čl. K.3 SEU.

#### **4.3.1 Úmluva o ochraně finančních zájmů ES a její protokoly**

První z nich je Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z července 1995 (dále jen „Úmluva“).<sup>118</sup> Vstoupila v platnost až 17. října 2002, neboť ke své platnosti vyžaduje ratifikaci všemi

---

<sup>118</sup> Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z 26. července 1995, vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (*Úř. věst. C 316, 27.11.1995, Kapitola 19, Svazek 08, s. 57 – 65*).

členskými státy, které byly členy EU v době jejího přijetí. Česká republika, které však přistoupila do EU až po přijetí Úmluvy, je dnes jediným členským státem, jenž ratifikaci ještě nedokončil.

Úmluva kriminalizuje jednání poškozující evropské finanční zájmy stanovením konkrétních skutkových podstat podvodu proti těmto zájmům. Jedná se konkrétně o následující skutky (čl. 1 odst. 1):

*„a) v oblasti výdajů každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se*

*- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných prohlášení nebo dokladů, které má za následek neoprávněné přisvojení nebo zadržování prostředků ze souhrnného rozpočtu Evropských společenství či rozpočtů spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,*

*- neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,*

*- neoprávněné použití těchto prostředků pro jiné účely, než pro které byly původně poskytnuty;*

*b) v oblasti příjmů každé úmyslné jednání nebo opomenutí týkající se*

*- použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných údajů nebo dokladů, které má za následek nedovolené snížení prostředků v souhrnném rozpočtu Evropských společenství či v rozpočtech spravovaných Evropskými společenstvími nebo jejich jménem,*

*- neposkytnutí informací v rozporu se zvláštní povinností se stejnými následky,*

*- neoprávněné použití dovozeně získaného prospěchu se stejnými následky.“*

Úmluva za tyto podvody požaduje vynesení účinných, přiměřených a odrazujících trestů, včetně odnětí svobody u závažných podvodů.<sup>119</sup> Také upravuje trestní odpovědnost vedoucích podniků za škody spáchané jménem podniku. Rovněž stanoví okolnosti trestného jednání, za nichž jsou státy povinny přijmout soudní pravomoc, dále podmínky vydávání osob a předávání trestních stíhání, povinnost spolupráce a vzájemné právní pomoci, použití zásady *ne bis in idem* a další, zejména procesní otázky přístupu k Úmluvě.

---

<sup>119</sup> Závažnými podvody jsou takové, u nichž škoda přesáhne nějakou minimální částku, ne však větší než 50 000 euro.

Úmluva sama se korupcí nezabývá, ale je základem pro dva protokoly, které k ní byly připojeny a které výslovně upravují korupční trestné činy a vztahují ustanovení Úmluvy, zejména co se týká trestní odpovědnosti, vydávání a soudní pravomoci, i na tyto trestné činy. Z hlediska stíhání korupce je významný První protokol<sup>120</sup> ze září 1996, který vstoupil v platnost společně s Úmluvou. Protože ČR neratifikovala Úmluvu, logicky není ani stranou Protokolu a i zde již zůstává jediným členským státem, jenž jej zatím neratifikoval.

Protokol v čl. 2 a 3 poskytuje výše uvedenou legální definici tzv. aktivní a pasivní korupce, tedy podplácení a přijetí úplatku vůči úředníkům členských států i orgánů EU, a požaduje kriminalizaci popsaného jednání členskými státy. Jak jsem již vysvětlil výše, použití pojmu korupce je zde mírně zavádějící, protože tato legální definice svým rozsahem vlastně pokrývá jen klasické úplatkářství. Ovšem korupce je mnohem širší koncept, a to i jen v úzkém trestněprávním pojetí, kde zahrnuje ještě další skutkové podstaty než jen úplatkářství. Nicméně EU není jediná, která tento všeobecný, svým rozsahem široký, pojem používá pro úplatkářství. Díky působení práva EU a mezinárodních úmluv se již pojem korupce vyskytuje v trestním právu mnoha zemí. Např. Slovensko jej zakomponovalo do svého trestního zákona a nahradilo jím termín úplatkářství.<sup>121</sup>

Protokol hlavně upravuje princip asimilace národních trestněprávních předpisů týkajících daných korupčních trestných činů páchaných tuzemskými úředníky, aby se tyto stejně vztahovaly i na úředníky EU.

*A vedle toho stanoví, že se trestné činy spáchané „členy nebo vůči členům jeho vlády, zvolenými členy nebo vůči zvoleným členům jeho parlamentních komor, členy nebo vůči členům jeho nejvyšších soudů nebo jeho účetních dvorů při výkonu jejich funkcí vztahují obdobně i na případy spáchání těchto trestných činů členy nebo vůči členům Komise Evropských společenství, Evropského parlamentu, Soudního dvora a Účetního dvora Evropských společenství při výkonu jejich povinností.“<sup>122</sup>*

---

<sup>120</sup> Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů.

<sup>121</sup> GRIVNA, Tomáš. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*. 2005, roč. 4, č. 7, s. 170.

<sup>122</sup> Čl. 4 odst. 2.



Podle odst. 5 stejného článku však toto ustanovení nezbavuje dotčené orgány nutnosti aplikovat procedury k případné potřebě zbavit stíhanou osoby imunity příslušných předpisů EU.<sup>123</sup>

Druhý protokol, z června 1997,<sup>124</sup> vstoupil v platnost až po dvanácti letech dne 19. května 2009, neboť nebyl ratifikován všemi původními signatáři, přičemž nejdéle otálela Itálie. Obdobně i zde je ČR jediným členským státem, jenž proces ratifikace zatím nedokončil. V případě tohoto Protokolu se u ČR jednalo o stejný důvod jako u odkládané ratifikace jiných mezinárodních smluv proti korupci (viz níže), a sice o adekvátní úpravu odpovědnosti právnických osob, která v ČR až donedávna chyběla. A proto ČR čekala s ratifikací až do vyřešení tohoto problému, což se stalo vstupem v účinnost zákona o trestní odpovědnosti právnických osob<sup>125</sup> k 1. lednu 2012. Hůře však vysvětlit, proč ČR neratifikovala ani Úmluvu a První protokol.

Nicméně je sporné, zda bylo skutečně nutné přistupovat k zavádění odpovědnosti právnických osob do trestního práva a nestačily by jen sankce správního charakteru. Nakonec Druhý protokol použití trestního práva přímo nevyžaduje, když v čl. 4 odst. 1 výslovně uvádí, že sankce mohou být trestní nebo jiné povahy. Také skupina expertů ustavená ministrem spravedlnosti ČR k této otázce se shodla, že žádná mezinárodní smlouva ani právo EU nevyžadují použití trestněprávních norem.<sup>126</sup> Je to spíše otázka akademické diskuze, zda závažné sankce, které budou právnickým osobám ukládány, snesou nižší procesní standardy správního práva, anebo je nutností z hlediska principů právního státu použít standardy trestněprávní.<sup>127</sup>

Protokol vztahuje cíle Úmluvy i na praní peněz, včetně zabavení či konfiskace výnosů, a na odpovědnost právnických osob v souvislosti

---

<sup>123</sup> Ustanovení smluv o založení Evropských společenství, Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství, statutu Soudního dvora a předpisů přijatých k jejich provedení, pokud jde o zbavení imunity.

<sup>124</sup> Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 19. června 1997, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (*Úř. věst. C 221, 19.7.1997, Kapitola 19, Svazek 08, s. 156 – 167*).

<sup>125</sup> Zákon č. 418/2011 Sb.

<sup>126</sup> MUSIL, Jan, PRÁŠKOVÁ, Helena, FALDYNA, František. Úvahy o trestní odpovědnosti právnických osob de lege ferenda. *Trestní právo*. 2001, č. 3, s. 7.

<sup>127</sup> *Ibid.*, s. 8.

s výše popsanými trestnými činy proti evropským finančním zájmům. Právnícké osoby musí být odpovědné za jednání odpovídající trestným činům popsaným v Úmluvě a v obou protokolech, jehož se dopustily osoby oprávněné právníckou osobou zastupovat, přijímat rozhodnutí jejím jménem nebo v ní vykonávat kontrolu (čl. 3 odst. 1 Protokolu). Zajímavý je čl. 3. odst. 2, který činí právníckou osobu odpovědnou i v případě, že se korupčního jednání dopustí neodpovědná osoba, na kterou se předchozí odstavec nevztahuje – např. řadový zaměstnanec, ovšem jehož jednání můžeme přičíst právnícké osobě z důvodu selhání dohledu odpovědné osoby. Problematika přičitatelnost jednání fyzické osoby právnícké osobě je tedy založena na jistých omisivních podmínkách, které musí být splněny, tedy že orgány společnosti nejednaly, jak měly, např. s péčí řádného hospodáře.<sup>128</sup> Každý smluvní stát je povinen zavést účinné, přiměřené a odrazující sankce trestní nebo jiné povahy pro takové právnícké osoby.

Přestože český právní řád trestní odpovědnost firem neznal, nejedná se o nijak revoluční institut. Zákony o tzv. „pravé“ trestní odpovědnosti právníckých osob byly již dříve zavedeny v mnoha zemích Evropy: v Nizozemsku (v roce 1976), v Norsku (1991), na Islandu (1993), ve Francii a Slovinsku (1994), ve Finsku (1995), v Dánsku (1996), v Belgii (1999), tradičně v zemích *common law*, a v některých dalších zemích v podobě tzv. „pseudo-trestní odpovědnosti právníckých osob“, např. ve Švédsku a ve Španělsku.<sup>129</sup> Dále Německo, Itálie a Portugalsko regulují odpovědnost právníckých osob pomocí správně trestních zákonů.<sup>130</sup>

V zemích *common law* odpovídá trestní odpovědnost právníckých osob místní tradici a v zásadě se o ní nepochybuje. Naopak země kontinentálního práva tradičně již od 18. století zastávaly princip individuální trestní odpovědnosti a vývoj k akceptaci odpovědnosti právníckých osob, a to nejprve v rámci práva správního a až následně práva trestního, byl relativně dlouhý.<sup>131</sup> Dnes existují různé modely trestní

---

<sup>128</sup> Ke konceptu přičitatelnosti více v komentáři k českému zákonu o trestní odpovědnosti právníckých osob, viz: FENYK, Jaroslav. Zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, § 8 odst. 2.

<sup>129</sup> MUSIL, PRÁŠKOVÁ, FALDYNA 2001 op. cit., s. 9-10.

<sup>130</sup> HUBER, Barbara. Trestní odpovědnost korporací. *Trestní právo*. 2000, č. 9, s. 3.

<sup>131</sup> MUSIL, PRÁŠKOVÁ, FALDYNA 2001 op. cit., s. 9.

odpovědnosti právnických osob. Jedná se o teorii identifikace neboli změněného ega, který je vlastní britskému trestnímu právu, na jehož základě korporace přebírá zodpovědnost za jednání svých členů s určitou odpovědností. V Dánsku, Švédsku a Belgii korporace přebírá odpovědnost za jednání všech zaměstnanců, pokud z něho má prospěch. Další je teorie vadné organizace korporace, která se uplatňuje např. v USA, Austrálii, Nizozemí a Dánsku. Není zde kladen důraz na individuální delikt, jenž by byl následně přičten korporaci, ale zdůrazňuje se primární odpovědnost korporace samotné. K trestnému činu tak může vést sama chybná organizace korporace bez individuálního zavinění.<sup>132</sup>

K Úmluvě byl v listopadu 1996 přijat ještě jeden protokol, a sice o jejím výkladu Soudním dvorem EU, jenž vstoupil v platnost současně s Úmluvou.<sup>133</sup> Tento Protokol spolu s ČR neratifikovalo také Estonsko. Na základě jeho čl. 2 odst. 1 „[p]rohlášením učiněným při podpisu tohoto protokolu nebo kdykoli poté má každý členský stát možnost přijmout pravomoc Soudního dvora Evropských společenství rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Úmluvy,“ a také ostatních dvou protokolů. Státy se mohou rozhodnout, zda pravomoc obracet se na Soudní dvůr EU svěří každému národnímu soudu anebo jen soudu nejvyšší instance, proti jehož rozhodnutí již není opravný prostředek (čl. 2 odst. 2).

#### **4.3.2 Úmluva o korupci úředníků EU**

Další ze série úmluv EU po Maastrichtské smlouvě je Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie (dále jen „Úmluva“).<sup>134</sup> Vstoupila v platnost dne 28. září 2005 a dodnes se smluvní stranou nestaly pouze ČR a Malta. Obdobně jako První protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů EU požaduje tato Úmluva asimilaci postavení úředníků a členů orgánů EU k úředníkům a členům obdobných vrcholných institucí členských států. Její obsah je dále obdobný Úmluvě a protokolům k ochraně evropských finančních zájmů. Požaduje přiměřené tresty, postihuje trestní odpovědnost vedoucích pracovníků podniků, soudní pravomoc, vydávání osob a předávání kauz,

---

<sup>132</sup> Detailnější rozbor problematiky viz: HUBER 2000 op. cit., s. 3-4.

<sup>133</sup> Protokol o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce za dne 29. listopadu 1996, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 151, 20.5.1997, Kapitola 19, Svazek 08, s. 108 – 121).

<sup>134</sup> Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států.

vzájemnou právní pomoc, použití principu *ne bis in idem* apod. Na rozdíl od Protokolu se však týká korupce obecně, nikoliv jen ve vztahu k finančním zájmům EU. Ovšem na druhou stranu se netýká odpovědnosti právnických osob.

### **4.3.3 Rámcové rozhodnutí ke korupci v soukromém sektoru**

Po sérii úmluv pokrývajících korupci ve veřejném sektoru se EU rozhodla dosáhnout harmonizace trestních protikorupčních standardů i v soukromém sektoru. Jelikož bylo již po Amsterodamské smlouvě, rozhodla se Rada k boji proti korupci v soukromém sektoru použít rámcové rozhodnutí.<sup>135</sup> Předcházela mu ještě společná akce o korupci v soukromém sektoru, přijatá Radou EU v prosinci 1998.<sup>136</sup>

Rámcové rozhodnutí definuje aktivní a pasivní korupci jako jednání osoby v soukromé sféře, ať již ziskové či neziskové, která výměnou za jakoukoliv neoprávněnou výhodu pro sebe nebo pro jiného jedná způsobem porušujícím svoje povinnosti. Členské státy jsou povinny takové jednání kriminalizovat za použití účinných, přiměřených a odrazujících sankcí, přičemž mohou obsahové vymezení tohoto korupčního jednání zúžit jen na oblast nákupu zboží a služeb, čehož využili čtyři státy. Tato výhrada platila jen do roku 2010 a nebyla prodloužena, takže tyto státy by měly rozsah ustanovení svých vnitrostátních předpisů rozšířit. Rozhodnutí také stanoví trestní odpovědnost právnických osob, obdobně jako Druhý protokol k Úmluvě o ochraně evropských finančních zájmů (viz výše).

Komise přijala dvě hodnotící zprávy o provádění rámcového rozhodnutí členskými státy, v roce 2007<sup>137</sup> a 2011,<sup>138</sup> v nichž popisuje stav převedení ustanovení rámcového rozhodnutí do národních právních řádů, ale nezabývá se hodnocením jejich praktických dopadů. Ve druhé zprávě Komise konstatuje, že členské státy mají velké potíže správně implementovat základní ustanovení rozhodnutí. Co se týká kriminalizace korupce u fyzických osob, tuto do roku 2011 správně provedlo jen devět

---

<sup>135</sup> Rámcové rozhodnutí 2003/568/SVV.

<sup>136</sup> Společná akce 98/742/SVV ze dne 22. prosince 1998, přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, o korupci v soukromém sektoru (*Úř. věst. L 358, 31. 12. 1998, s. 2 – 4*).

<sup>137</sup> KOM(2007) 328 v konečném znění.

<sup>138</sup> KOM(2011) 309 v konečném znění.

členských států a ustanovení o odpovědnosti právnických osob jen 15 států. Mezi státy zmiňovanými ve zprávě, které zavedly trestní odpovědnost právnických osob, chybí ČR, protože její zákon o trestní odpovědnosti právnických osob byl přijat až po zpracování zprávy. Nicméně, vzhledem k tomu, že hlavní snahou zákona bylo naplnit požadavky mezinárodních úmluv a práva EU,<sup>139</sup> lze předpokládat, že nyní ČR požadavky rámcového rozhodnutí splňuje.

#### **4.3.4 Trestněprávní směrnice k ochraně finančních zájmů EU**

Nejnovější legislativou v oblasti evropského trestního práva se má stát směrnice EP a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie,<sup>140</sup> která by měl nahradit Úmluvu z roku 1995 a její protokoly. Směrnice má harmonizovat vymezený okruh trestných činů a minimálních sankcí, které se vztahují na fyzické i právnické osoby. Jedná se o podvod a s ním související trestné činy poškozující finanční zájmy EU, zejména korupci, praní peněz, pletichy při řízeních o zadávání veřejných zakázek a poskytování grantů, zpronevěru apod. Dále upravuje okolnosti trestných činů, jako jsou návod, pomoc, účastenství a pokus.

#### **4.4 Další trestněprávní instrumenty EU**

Kromě legislativní aktů zaměřených primárně na korupci, najdeme v právu EU spoustu dalších obecnějších aktů trestního práva, které se však na trestné činy korupce také výslovně vztahují. Z nich uvádím alespoň ty nejvýznamnější.

##### **4.4.1 Úmluva EU o vzájemné pomoci ve věcech trestních**

Obecnou úmluvou, která je významná i pro boj proti korupci, je Úmluva EU o vzájemné pomoci ve věcech trestních,<sup>141</sup> která doplňuje dřívější evropské úmluvy o právní pomoci, pokrývající široké spektrum instrumentů. Byla přijata v květnu 2000 a vstoupila v platnost 23. srpna 2005. Velmi progresivním nástrojem podle této Úmluvy, překonávajícím

---

<sup>139</sup> FENYK 2012 op. cit., § 7.

<sup>140</sup> Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, přijatý Komisí dne 11. července 2012 (KOM(2012) 363 v konečném znění).

<sup>141</sup> Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, vypracovaná Radou na základě článku 34 Smlouvy o Evropské unii (*Úř. věst. C 197, 12.7.2000, s. 3–23*).

tradiční těžkopádnost v poskytování mezinárodní právní pomoci, je zřizování společných vyšetřovacích týmů (čl. 13) mezi zástupci vyšetřovacích orgánů členských států. Čl. 13 odst. 12 umožňuje účastnit se na práci týmů i úředníkům orgánů a institucí EU, tedy např. zástupcům úřadů OLAF nebo Eurojust. Ještě před jejím vstupem v platnost a k prozatímnímu uplatňování některých ustanovení Úmluvy bylo přijato doplňující rámcové rozhodnutí Rady o společných vyšetřovacích týmech z června 2002,<sup>142</sup> které pozbylo platnosti vstupem Úmluvy v platnost.<sup>143</sup>

#### **4.4.2 Evropský zatýkací rozkaz**

Evropský zatýkací rozkaz je soudním rozhodnutím požadujícím zatčení a vydání hledané osoby na základě vzájemnosti mezi členskými státy EU. Legislativně je upraven rámcovým rozhodnutím Rady z roku 2002,<sup>144</sup> které nahradilo tradiční formální systém extradičního řízení pružnější formou spolupráce a stalo se prvním hmatatelným vyjádření zásady vzájemného uznávání, kterou prosazovala Evropská rada.<sup>145</sup> Zatykač ovšem není přímo vykonatelný, ale podléhá rozhodnutí tuzemského soudního orgánu. Vydání zatykače je možné bez nutnosti ověření oboustranné trestnosti činu<sup>146</sup> v rámci trestního stíhání pro některé vyjmenované trestné činy s určitou minimální trestní sazbou. Jedná se o řadu nejzávažnějších trestných činů, mezi nimiž najdeme i korupci (čl. 2).

#### **4.4.3 Výměna operativních informací**

Dalším významným aktem je rámcové rozhodnutí Rady o výměně operativních informací mezi donucovacími orgány EU, které upravuje podmínky a způsob výměny informací pro účely vedení vyšetřování trestné činnosti nebo provádění operativně pátracích činností.<sup>147</sup> V tomto

---

<sup>142</sup> Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech (Úř. věst. L 162, 20.6.2002, Kapitola 19, Svazek 06, s. 15 – 17).

<sup>143</sup> KLOUČKOVÁ, FENYK 2005 op. cit., s. 119.

<sup>144</sup> Rámcové Rozhodnutí Rady 584/2002/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. L 190, 18.7.2002, s. 1–20).

<sup>145</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 329.

<sup>146</sup> Ibid., s. 331.

<sup>147</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2006/960/SVV ze dne 18. prosince 2006 o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie (Úř. věst. L 386, 29.12.2006, s. 89–100).

případě se jedná o poskytování, a to na žádost či spontánně, informací, který poskytující orgán má již k dispozici. Nejedná se tedy o sběr nových údajů. Informace je také možné využít pouze za podmínek daných právem poskytujícího státu či s jeho souhlasem. Tato všeobecná legislativní úprava doplňuje ostatní a mnohdy specifičtější evropské a mezinárodní instrumenty mezinárodní právní pomoci a spolupráce.

#### **4.4.4 Prümské dohody**

Dalším významným aktem je rozhodnutí Rady o spolupráci v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti z června 2008.<sup>148</sup> Toto rozhodnutí je označováno jako tzv. „prümské“, protože jeho cílem bylo integrovat do práva EU závěry tzv. „Prümské smlouvy“ z 27. května 2007, uzavřené jen mezi některými státy EU.<sup>149</sup> Upravuje specifický typ spolupráce vyšetřovacích a justičních orgánů, jenž se zaměřuje zejména na budování a sdílení databází obsahující osobní údaje (např. daktyloskopická data, DNA, poznávací značky a výrobní čísla vozidel apod.).

#### **4.5 Eurojust**

Cíl ustavit koordinační jednotku pro koordinaci národních státních zástupců a dalších orgánů v boji s organizovaným zločinem se objevil již v Závěrech Evropské rady z Tampere v roce 1999 (bod 46, viz výše). Na jejich základě vznikl tzv. „Pro-Eurojust“, malá koordinační jednotka v rámci sekretariátu Rady v Bruselu. Eurojust byl ustaven rozhodnutím Rady ze dne 28. února 2002<sup>150</sup> a jeho hlavním cílem je zlepšení efektivity národních orgánů pověřených vyšetřováním závažné mezinárodní a organizované trestné činnosti.<sup>151</sup> V praxi Eurojust koordinuje vyšetřování a stíhání závažných případů s přeshraničním dosahem, přičemž výslovně uvádí korupci jako jednu z priorit. Eurojust také poskytuje součinnost při žádostech o mezinárodní právní pomoc a pomáhá řešit spory o příslušnost.

---

<sup>148</sup> Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (*Úř. věst. L 210, 6.8.2008, s. 1–11*).

<sup>149</sup> Konkrétně mezi Belgií, Německem, Španělskem, Francií, Lucemburskem, Nizozemskem a Rakouskem.

<sup>150</sup> Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. 2. 2002 ve znění rozhodnutí Rady 2003/659/SVV ze dne 18. 6. 2003 a 2009/426/SVV ze dne 16. 12. 2008.

<sup>151</sup> Více informací dostupných z: <http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/cs.aspx>

Do Eurojustu jsou vysíláni zástupci státních zastupitelství a dalších vyšetřovacích orgánů členských států a také styční reprezentanti nečlenských zemí, s nimiž má Eurojust dohodu o spolupráci. Eurojust spolupracuje s dalšími orgány EU, jako jsou Europol, OLAF, Frontex apod., a je sídlem několika evropských sítí expertů včetně Evropské soudní sítě. Mezi Eurojustem a Europolem stejně jako mezi Eurojustem a Úřadem OLAF existují vzájemné dohody o spolupráci, které upravují podmínky vzájemného předávání informací, ovšem nezajišťují druhé straně přístup k databázím s informacemi o jednotlivých vyšetřováních.

Podle dikce SFEU by měl „z Eurojustu“ vzniknout Úřad evropského veřejného žalobce (čl. 86). Kontury tohoto spojení zatím nejsou zcela jasné, neboť Komise stále pracuje na příslušném návrhu nařízení. Nicméně je zřejmé, že Eurojust plní širší funkce, než jaké budou spadat do pravomoci Evropského veřejného žalobce, tedy stíhání trestných činů v oblasti ochrany finančních zájmů EU, a proto i po jeho případném zřízení by určitá koordinační role kolegia Eurojustu zůstala nezbytná. Čl. 86 sice předpokládá možné rozšíření pravomocí Evropského veřejného žalobce i na další typy mezinárodního organizovaného zločinu, v úvodní fázi se však s ničím takovým nepočítá (viz níže).

#### **4.6 Evropská soudní síť**

Evropská soudní síť (European Judicial Network – EJN)<sup>152</sup> je síť kontaktních bodů ústředních orgánů členských států a Komise pro spolupráci v trestních věcech. Byla založena již v roce 1998<sup>153</sup> jako první skutečně funkční a strukturovaný mechanismus pro justiční spolupráci v rámci EU.<sup>154</sup> Každý stát si určuje, kolik kontaktních bodů nominuje. Některé státy jich mají několik desítek a výsledkem je více než 300 kontaktních bodů v celé síti. Cílem sítě je přispět k zlepšení soudní spolupráce při stíhání zejména závažné trestné činnosti, včetně korupce, vzájemným poznáváním se národních kontaktních bodů během pravidelných schůzek, výměnou zkušeností, využíváním speciální

---

<sup>152</sup> Někdy se v češtině překládá také jako „Evropská justiční síť“. Tento překlad je použit i na oficiálních stránkách EJN, byť samotné předpisy o jejím ustavení, citované níže, používají překlad „Evropská soudní síť“.

<sup>153</sup> Společná akce 98/428/SVV ze dne 29. června 1998, přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o vytvoření Evropské soudní sítě (Úř. věst.č. L 191, 7. 7. 1998, s. 4). Později byla nahrazena Rozhodnutím Rady 2008/976/SVV ze dne 16. prosince 2008 o Evropské soudní síti (Úř. věst.: L 348, ze dne 24. 12. 2008, s. 130).

<sup>154</sup> Citováno a více informací dostupných z: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>



telekomunikační sítě apod. Tyto funkce zajišťuje sekretariát sítě, jenž je samostatným oddělením v rámci administrativy Eurojustu.

Vedle EJN existují ještě další evropské sítě expertů na trestní právo. Jsou jimi Evropská síť pro prevenci trestné činnosti,<sup>155</sup> Evropská síť kontaktních míst týkajících se stíhání osob odpovědných za genocidium, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny,<sup>156</sup> nebo neformální síť společných vyšetřovacích týmů,<sup>157</sup> jimž sekretariáty poskytuje také Eurojust. A dále neformální síť orgánů zabývajících se výnosy ze zločinu (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network – CARIN), jejíž činnost zajišťuje Europol.

#### **4.7 Europol**

Evropský policejní úřad (European Police Office – Europol) byl ustaven přímo Maastrichtskou smlouvou (čl. K.1 odst. 9) a následnou podrobnou úpravou v Úmluvě EU o založení Europolu,<sup>158</sup> která byla doplněna třemi protokoly a následně nahrazena rozhodnutím Rady z dubna 2009.<sup>159</sup> Úmluva ovšem vstoupila v platnost až 1. října 1998 a Europol začal fungovat naplno od 1. července 1999. Jeho sídlem je nizozemský Haag, kde je v současnosti zaměstnáno okolo 800 zaměstnanců a dalších 145 styčných důstojníků vyslaných členskými státy i orgány nečlenských partnerských zemí.<sup>160</sup> Tito důstojníci reprezentují národní jednotku Europolu, což jsou koordinační orgány pro styk mezi Europolem a ostatními vnitrostátními orgány.

Jeho cílem bylo původně jen propojení činnosti policejních složek členských států a jejich podpora při analýze informací a sbírání důkazního materiálu v boji se závažnou zločinností překračující hranice států.

---

<sup>155</sup> Rozhodnutí Rady 2001/427/SVV ze dne 28. května 2001 o vytvoření Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti (*Úř. věst. L 153, 8.6.2001, s. 1–3*).

<sup>156</sup> Rozhodnutí Rady 2002/494/SVV ze dne 13. června 2002 o vytvoření evropské sítě kontaktních míst týkajících se osob odpovědných za genocidium, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (*Úř. věst. L 167, 26.6.2002, s. 1–2*).

<sup>157</sup> Dokument Rady 11037/05 CRIMORG 67 ENFOPOL 88 z 8. července 2005.

<sup>158</sup> Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu) ze dne 27. listopadu 1995, založená na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (*Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 2–32*).

<sup>159</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu, Europol (*Úř. věst. L 121, 15.5.2009, s. 37–66*).

<sup>160</sup> Více informací dostupných z: <https://www.europol.europa.eu/>

Amsterodamská smlouva svým zaměřením na rozvoj prostoru svobody, bezpečnosti a práva přisoudila Europolu rozhodující roli v oblasti policejní spolupráce v rámci EU a přidala některé významné pravomoci (čl. K.2 a K.4). Na jejich základě může Europol koordinovat vyšetřování, zejména prostřednictvím společných vyšetřovacích týmů, a také sám v omezené míře provádět některé vyšetřovací úkony. Nemá však žádné donucovací nástroje, které přísluší pouze národním vyšetřovacím orgánům. Jeho působnost z hlediska trestných činů je přesně vyjmenována v příloze k rozhodnutí Rady a výslovně zahrnuje trestné činy korupce.

Europol úzce spolupracuje i s dalšími orgány a agenturami EU, jako jsou Eurojust, Frontex, OLAF a Evropská policejní akademie (CEPOL),<sup>161</sup> s nečlenskými zeměmi a také s mezinárodními organizacemi, jako jsou Interpol, Světová celní organizace nebo Úřad OSN pro drogy a kriminalitu. S mnohými těmito partnery Europol uzavřel dohody o vzájemné spolupráci. Významná je zejména spolupráce s Interpolem, protože obě organizace plní podobné funkce, i když v jiném rozsahu, byť Europol se soustřeďuje více na sbírání operativních nebo zpravodajských informací, kdežto Interpol shromažďuje převážně informace o již známých faktech.<sup>162</sup> Důležitá je také spolupráce s Eurojustem, kde dochází k vzájemné koordinaci postupů a výměně informací, včetně operativních.

#### **4.8 Úřad evropského veřejného žalobce**

Eurojust nemá pravomoc samostatně vystupovat a činit procesní úkony před vnitrostátními soudy. Tyto jsou zatím vyhrazeny pouze vnitrostátním orgánům.<sup>163</sup> To by se však mohlo změnit při naplnění čl. 86 SFEU, na jehož základě má z Eurojustu vzniknout Úřad evropského veřejného žalobce (European Public Prosecutor's Office – EPPO). Projekt EPPO byl navrhnout a podrobně rozpracován ve studii Corpus Juris. Komise potom k němu vydala v roce 2001 tzv. Zelenou knihu<sup>164</sup> o trestněprávní ochraně ekonomických zájmů ES a zřízení Evropského veřejného

---

<sup>161</sup> Rozhodnutí Rady 2005/681/SVV ze dne 20. září 2005 o zřízení Evropské policejní akademie (EPA) a o zrušení rozhodnutí 2000/820/SVV (*Úř. věst. L 256, 1.10.2005, s. 63–70*). Evropská policejní akademie byla založena v roce 2000 jako vzdělávací instituce pro policejní a jiné donucující orgány.

<sup>162</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 278.

<sup>163</sup> Ibid., s. 201.

<sup>164</sup> KOM(2001) 715 v konečném znění.

žalobce.<sup>165</sup> Přestože byl navrhnout již na program jednání mezivládní konference v Nice v roce 2001, v té době ještě nebyl akceptovatelný<sup>166</sup> a v legislativě EU se poprvé objevil v odmítnuté Ústavní smlouvě.<sup>167</sup> Následně byl převzat Lisabonskou smlouvou.

Pravomoci úřadu by měly být stanoveny nařízením přijímaným zvláštním legislativním postupem. Jelikož se jedná o zásadní krok evropské integrace ve velmi citlivé oblasti justice, vyžaduje se jednomyslný souhlas Rady a také souhlas Evropského parlamentu. Pokud se nepodaří dosáhnout jednomyslnosti, může se alespoň devět států rozhodnout postupovat formou posílené spolupráce. Povolení tohoto postupu Radou, což je podmínka posílené spolupráce (čl. 20 odst. 2 SEU a čl. 329 SFEU), se v tomto případě presumuje jako udělené na základě čl. 86 SFEU.

Komise je nyní ve finální fázi přípravy návrhu nařízení na zřízení EPPO, který by měl být schválen v létě 2013, takže na jeho konkrétní podobu si ještě chvíli musíme počkat. Nicméně Corpus Juris instituci EPPO zpracoval velmi detailně, a pokud z něj Komise bude vycházet, měl by mít přibližně následující parametry. Jeho posláním by mělo být vyšetřování, stíhání a předvádění před soud pachatelů trestných činů poškozujících finanční zájmy EU, přičemž tato pravomoc může být Radou jednomyslně rozšířena na další závažné trestné činy příhraničního charakteru. Před národními soudy by měl EPPO postavení národního veřejné žalobce.

Z hlediska struktury se má jednat vlastně o síť delegovaných veřejných žalobců, po jednom v každém členském státě, s ústředím pod vedením ředitele Úřadu. Corpus Juris navrhuje, aby bylo ústředí v Bruselu. Vzhledem k tomu však, že podle SFEU má být zřízen z Eurojustu, je pravděpodobnější, že bude sídlit v Haagu. Delegovaní žalobci by prováděli jednotlivé úkony trestního řízení, zatímco řediteli Úřadu by náležel dozor a rozhodnutí o podání obžaloby.<sup>168</sup> Úkony jednotlivých delegovaných žalobců a shromážděné důkazy by měly stejnou platnost před soudy ve všech členských státech. Dohled nad průběhem trestního stíhání by byl svěřen

---

<sup>165</sup> KLOUČKOVÁ, FENYK 2005 op. cit., s. 475.

<sup>166</sup> Ibid., s. 123.

<sup>167</sup> Článek III-274, Smlouva o Ústavě pro Evropu (OJ C 310, 16. 12. 2004, s. 1).

<sup>168</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 327.

tzv. „*soudci svobod*“, jmenovanému národním soudem, u něhož by delegovaný veřejný žalobce působil.<sup>169</sup> Národní soudy by soudily předložené případy podle svého národního právního řádu. Corpus Juris samozřejmě předpokládá unifikovanou sadu evropských trestných činů (viz výše) pro ochranu evropských finančních zájmů, ovšem toho zatím nebylo dosaženo.

---

<sup>169</sup> Ibid., s. 328.

## 5 Pracovní právo orgánů a institucí Evropské unie

Pracovní právo EU, které je upraveno zejména ve Služebním řádu úředníků EU (dále jen „Služební řád“ nebo „SR“)<sup>170</sup> a jeho prováděcích předpisech, má velmi významnou funkci v oblasti prevence korupce, ale také jejího sankcionování, zejména v rámci disciplinárních řízení.

### 5.1 Služební řád a kodexy chování

Hlavní ustanovení upravující etické chování zaměstnanců najdeme v Hlavě II SR a v několika kodexech chování. Hlava II upravuje zásady loajality k unii (čl. 11), otázky střetu zájmů (čl. 11, 11a, 12, 12b až 16), diskrétnost (čl. 17, 17a a 19), způsob jednání při obdržení nesprávných či nelegálních pokynů (čl. 21), hlášení nepravostí a nezákonností (čl. 22a a 22b) a další práva a povinnosti zaměstnanců.

Služební řád se nevztahuje na členy institucí, např. komisaře nebo poslance Evropského parlamentu. Na komisaře se však vztahuje ustanovení čl. 245 SFEU, které stanoví základní požadavky na etické jednání komisařů a vyhýbání se střetu zájmů, zejména zákazem jakékoliv jiné výdělečné i nevýdělečné činnosti.

#### *Etické kodexy*

Jednotlivá ustanovení jsou detailně rozpracována v pokynech, oznámeních a dalších vnitřních předpisech orgánů a institucí EU. Komise např. vydala souborný Praktický průvodce etickým chováním pro zaměstnance. V roce 2001 Evropský parlament schválil Evropský kodex řádné správní praxe,<sup>171</sup> který upravuje způsoby jednání úředníků vůči občanům. Zásady veřejné služby pro úředníky EU zpracoval také Evropský veřejný ochránce práv (viz níže).

Jelikož se služební řád nevztahuje na členy orgánů EU, přijaly pro ně tyto orgány ještě speciální kodexy chování. Komise přijala nový Kodex chování pro komisaře v roce 2011.<sup>172</sup> Tento kodex upravuje základní

---

<sup>170</sup> Nařízení č. 31 (EHS) a 11 (ESAE) stanovující služební řád úředníků a podmínky zaměstnání ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství atomové energie (*Úř. věst.* 45, 14. 6. 1962, s. 1385) ve znění pozdějších předpisů (Služební řád úředníků Evropské unie).

<sup>171</sup> Rozhodnutí Komise 2000/633/EC, ECSC, Euratom ze dne 17. října 2000 měnící jednací řád, Příloha (*Úř. věst.* L 267, 20.10.2000, s. 63–66).

<sup>172</sup> C(2011) 2904

práva a povinnosti komisaře a z hlediska prevence korupce zejména prevenci střetu zájmů, včetně přijímání darů a nabídek zaměstnání po skončení funkčního období. Pro interpretaci zásad kodexu může Komise konzultovat Ad hoc etický výbor. Komisaři musí zveřejnit finanční zájmy své a svého manžela/ky při nástupu do funkce. Během 18 měsíců po skončení funkce se komisaři nesmí podílet na jakýchkoliv lobbistických aktivitách v oblasti svého předchozího portfolia kompetencí. Pokud během této doby chtějí přijmout výdělečné zaměstnání, jiné než veřejnou funkci, Komise rozhodne v duchu ustanovení čl. 245 SFEU a kodexu chování po konzultaci Ad hoc etického výboru.

Evropský parlament také přijal svůj kodex chování v roce 2011,<sup>173</sup> který upravuje podobné záležitosti. Výslovně zakazuje přijímat jakoukoliv peněžní či jinou výhodu výměnou za hlasování nebo ovlivňování legislativního procesu. Na rozdíl od kodexu komisařů si ovšem poslanci nestanovili žádné přechodné období pro přijímání zaměstnání v oblasti své předchozí působnosti v EP. Navíc si nedokonale upravili pravidla pro přijímání darů, do nichž nebylo zahrnuto proplácení nákladů na různé zahraniční cesty na pozvání, což vzbudilo velkou kritiku protikorupčních organizací. Kodex také ustavuje stálý Poradní výbor pro chování členů.

Přestože někteří považují etické kodexy za nadbytečné, neboť často jen opakují či přímo rozměňují právní normy, případně popisují zásady, které jsou obecně předpokládány pro výkon některých profesí,<sup>174</sup> jsou dnes etické kodexy naprosto běžnou součástí veřejných institucí. Etické kodexy se objevují od 20. století v různých oborech lidské činnosti, zejména tam, kde vedle sebe stojí dva subjekty, z nichž jeden poskytuje rady a druhý tyto rady přijímá.<sup>175</sup> Rozšířili se také v soukromém sektoru, zejména v anglosaských zemích, kde jsou základem podnikové kultury.<sup>176</sup>

U nás např. vláda ČR přijala Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v roce 2001.<sup>177</sup> Celní správa používá morální kodex celníka a

---

<sup>173</sup> Kodex chování pro členy Evropského parlamentu s ohledem na finanční zájmy a střet zájmů.

<sup>174</sup> DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 57-58.

<sup>175</sup> Ibid., s. 56.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 21. 3. 2001. Dostupné z: <http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB>

Policie ČR Etický kodex policisty na základě Doporučení Rady Evropy k Evropskému kodexu etických zásad policejní práce.<sup>178</sup>

Kodexy chování se někdy považují za právně nezávazná pravidla či se označují za tzv. „*soft law*“. Nicméně pokud se jedná o zásady či jiná pravidla, která jsou sankcionována právními akty příslušných orgánů, jedná se podle mého názoru o normy právní. Příkladem je např. kodex České advokátní komory,<sup>179</sup> který aplikuje její kárná komise a jeho porušení je kárným proviněním. To je také případ většiny kodexů popsaných v této kapitole, neboť jejich nerespektování může být vyloženo jako porušení obecnějších ustanovení právních předpisů, od nichž se odvozují, a sankcionováno. Za zajímavou považuji např. situaci, kdy etický kodex pro komisaře provádí přímo ustanovení Smlouvy (viz výše).

## **5.2 Střet zájmů**

Na rozdíl od komplexní legislativy ČR v podobě zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů,<sup>180</sup> která upravuje střet zájmů nejvyšších ústavních činitelů, vedoucích nejvýznamnějších státních institucí, členů rozhodovacích orgánů podniků se státní účastí, volených funkcionářů samosprávných celků atd., tedy osob s konečnou rozhodovací pravomocí, detailní právní úprava v rámci orgánů a institucí EU v podobě Služebního řádu se vztahuje pouze na úředníky a další zaměstnance těchto institucí.

Zaměstnanci EU se nesmí zabývat žádnou záležitostí, na které mají, přímo nebo nepřímo, osobní, zvláště rodinný nebo finanční zájem, jenž by mohl ohrozit jejich nezávislost, a nesmí vlastnit podíly v podnicích, které podléhají jejich pravomoci (čl. 11a). Dále musí informovat orgán oprávněný ke jmenování (dále jen „AIPN“) o všech svých výdělečných i nevýdělečných externích aktivitách (čl. 12b) a také o zaměstnání manžela/ky (čl. 13). Musí rovněž uvědomit AIPN, pokud se uchází o jakoukoliv veřejnou funkci (čl. 15).

---

<sup>178</sup> Dostupné např. z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251&Site=CM>

<sup>179</sup> Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), ve znění novel. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?pgid=23>

<sup>180</sup> Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

SR také upravuje přijímání darů a poct od třetích subjektů (čl. 11). Ty se v podstatě omezují na symbolická a akademická ocenění a na dary do stanovené maximální částky.<sup>181</sup> V březnu 2012 Komise přijala zásady k těmto pravidlům.

Vedle Služebního řádu řeší střety zájmů i tzv. Finanční nařízení (dále jen „FR“)<sup>182</sup> v oblasti aplikace finančních procedur orgány a institucemi EU. Čl. 57 požaduje, aby každý účastník finančních operací, který by se nacházel v situaci možného střetu zájmů, informoval svého nadřízeného a také osobu schvalující danou operaci. Na rozdíl od Služebního řádu FR podrobněji definuje, co se střetem zájmů rozumí:

*„ke střetu zájmů dochází, je-li z rodinných důvodů, z důvodů citových vazeb, z důvodů politické nebo národní spřízněnosti, z důvodů hospodářského zájmu nebo z důvodů jiného společného zájmu s příjemcem finančních prostředků ohrožen nestranný a objektivní výkon funkcí účastníka finančních operací nebo jiné osoby,“ (čl. 57 odst. 2 FR).*

Komise je navíc oprávněna vydat prováděcí předpis, kterým by byl tento institut upraven ještě detailněji.

SR a FR tedy vytvářejí dvoukolejný systém řešení případných střetů zájmů, přičemž v obou případech jsou do procesu zahrnuty jiné osoby, jednak AIPN, což je generální ředitel, a jednak nadřízený či schvalující osoba, což může být někdo jiný. V praxi, tedy v případě střetu zájmů úředníka EU, který aplikuje finanční předpisy, se aplikuje Finanční nařízení jako *lex specialis* a střet zájmů se nahlásí nadřízenému nebo schvalující osobě. Ta také totiž daného úředníka většinou jmenuje do funkce (výběrové komise apod.), ve které se do střetu zájmů dostal.

### **5.3 Přechod mezi veřejným a soukromým sektorem (revolving door)**

Specifickým typem potenciálního střetu zájmů je přechod mezi veřejným a soukromým sektorem, v angl. tzv. „*revolving door*“. Podle ustanovení čl. 16 SR během dvou let po skončení zaměstnání v orgánech a institucích EU, musí bývalý zaměstnanec informovat AIPN o své

---

<sup>181</sup> Ta je v současnosti 50 eur od jedné osoby během jednoho roku. Dary nad 50 eur, ovšem na více než 250 eur, mohou být přijímány jen se souhlasem orgánu oprávněného ke jmenování.

<sup>182</sup> Nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1–96).



následné pracovní činnosti, přičemž AIPN může takovou činnost zakázat, pokud by mohla vést ke konfliktu s oprávněnými zájmy orgánu, anebo stanovit její podmínky. Na komisaře se pak vztahuje procedura, která byla popsána výše. Tato ustanovení se ovšem v praxi aplikují spíše zřídka, což kritizují některé nevládní organizace.<sup>183</sup>

#### **5.4 Ochrana oznamovatelů korupce (*whistleblowing*)**

Jedním z nejdůležitějších nástrojů pro odhalování korupce je ochrana jejich oznamovatelů, pro něž se mezinárodně používá angl. termín „*whistleblower*“. V pracovním právu EU se příslušná ustanovení objevila po zásadní novele Služebního řádu v roce 2004, která vstoupila v účinnost současně s východním rozšířením EU. Tato souslednost je snad jen čistě náhodná a nešlo o obavu z rapidního nárůstu korupce po rozšíření na východ, ale spíše o tlak mezinárodního prostředí, kde se normy na ochranu whistleblowerů rychle rozšiřovaly, a také několik známých případů z nedávné doby. Zmíním zde tři nejznámější.

Asi nejslavnějším whistleblowerem Evropské unie je Paul van Buitenen, auditor Komise, který v roce 1998 jako první upozornil na nezákonnosti, jež nakonec vedly až k pádu Santerovy Komise. Nicméně Van Buitenen byl za odhalení skutečností členu EP disciplinárně stíhán a potrestán a až později se mu podařila částečná rehabilitace a návrat do funkce. Pak se vydal na politickou dráhu a ve funkčním období 2004-2009 byl poslancem EP.

Další členkou EP, zvolenou v současném funkčním období, jež se proslavila jako oznamovatelka nesrovnalostí v rámci Komise, je Marta Andreasen, která v roce 2002 zastávala vysokou pozici ředitelky s odpovědností za účetnictví v rámci Komise a upozornila nadřízené na systémové nedostatky, které umožňovaly zpronevěru evropských peněz. Protože se nedočkala náležité odezvy v Komisi, obrátila se na členy kontrolního výboru EP a nakonec svá zjištění i zveřejnila. Za nedostatek loajality ke Komisi byla následně propuštěna.

Zhruba ve stejné době se k whistleblowingu odhodlal i právník Úřadu Komise pro publikace, Guido Strack. Nesrovnalosti, na něž upozornil ve svém úřadě v roce 2002, byly vyšetřovány Úřadem OLAF,

---

<sup>183</sup> Corporate Europe Observatory dokonce podala stížnost k Evropskému veřejnému ochránci práv, o které zatím nebylo rozhodnuto. Uvádí v ní, že Komise špatně informuje zaměstnance o povinnosti aplikovat tato pravidla, na některé smluvní zaměstnance je neaplikuje vůbec, nevyšetřuje pořádně jejich porušování a neukládá adekvátní sankce.

ovšem toto vyšetřování nepřineslo dostatečné výsledky, aby bylo možné zahájit disciplinární nebo jiné řízení se zainteresovanými osobami. A naopak Guido Strack se dostal do tíživé situace. Z tlaku, jenž byl na něho vyvíjen, se nakonec zhroutil a byl nucen odejít do předčasného invalidního důchodu. Dodnes se soudí s Komisí a snaží se dokázat oprávněnost svých oznámení a neadekvátní postup Komise při vyšetřování.

Tyto zkušenosti vedly orgány EU k přijetí přesnějších pravidel v čl. 22a a 22b SR. Čl. 22a (tzv. interní whistleblowing) upravuje proceduru, kterou musí každý zaměstnanec použít před tím, než by se se svými zjištěními případně obrátil na osoby mimo svůj vlastní orgán nebo instituci podle čl. 22b (tzv. externí whistleblowing). Každý, kdo se během svého zaměstnání setká s domněle protiprávními skutečnostmi, které mají dopad na zájmy EU, včetně podvodu nebo korupce, musí nejprve informovat svého nadřízeného, generálního ředitele, generálního tajemníka anebo přímo OLAF, a to podle vhodnosti v konkrétní situaci. Oznámení podvodů nebo korupce tak není pro zaměstnance EU právem, ale povinností.

Pouze po uplynutí přiměřené lhůty k vyšetření oznámených skutečností, o jehož výsledcích musí být oznamovatel následně zpraven, se tento může obrátit na předsedu jiného orgánu podle čl. 22b, a to konkrétně na předsedu Komise, Účetního dvora, Rady, EP nebo na Evropského veřejného ochránce práv. Přiměřená lhůta je stanovena na 60 dní, ale nemusí se uplatnit, pokud oznamovatel prokáže, že vzhledem k okolnostem případu není adekvátní.

Oba články stanoví, že zaměstnanec, který postupuje zákonným způsobem a v dobré víře, nesmí utrpět žádnou újmu. Přes přijetí těchto zřetelných pravidel v SR však pravděpodobně negativní zkušenosti oněch známých whistleblowerů způsobily, že oznamování korupce a jiných protiprávností je v orgánech EU relativně řídké. Např. OLAF v současnosti dostává pouze okolo pěti takových oznámení ročně, a to přesto, že před pár lety spustil nový systém, který dokonce umožňuje oznamování i následnou dvoustrannou komunikaci mezi oznamovatelem a vyšetřovatelem anonymní formou.<sup>184</sup> Tento systém je sice primárně určen vnějším oznamovatelům podvodů, kterým se v eurožargonu říká informátoři (angl. „*informants*“), ale může být využíván také vnitřními whistleblowery. U whistleblowerů se totiž předpokládá, že z důvodu

---

<sup>184</sup> Jedná se o tzv. Systém pro oznamování podvodů (Fraud Notification System – FNS). Dostupné z: <https://fns.olaf.europa.eu/>

zákonné ochrany a také proto, aby tato ochrana mohla být uplatněna, bude sám ochoten sdělit svoji identitu.

Pro další vyjasnění pravidel a také povzbuzení potenciálních whistleblowerů přijala Komise na konci roku 2012 Zásady k whistleblowingu.<sup>185</sup> Zásady definují, jaký druh faktů je považován za závažné protiprávní skutečnosti, které je třeba hlásit popsanou procedurou. Pro názornost zároveň popisuje jiné fakty a jiné procedury, které do whistleblowingu nespadají. Na ochranu oznamovatelů se stanoví zásady, že oznamovatel nemusí sám sdělená fakta dokazovat a, jestliže jedná v dobré víře, neztrácí ochranu, pokud se ukážou jako nepodložená. A kdokoli by chtěl přijmout jakékoliv negativní opatření proti oznamovateli, musí prokázat, že jej přijímá z jiného legitimního důvodu.

Co se týká důvěrnosti, identita whistleblowera nemá být sdělena obviněným osobám, pokud to není nezbytné. Ovšem nezbytné to může být např. v případě, že je nutné svědectví v rámci následného trestního stíhání. V rámci disciplinárního řízení to však nezbytné být nemusí, pokud nesdělení identity oznamovatele neomezí právo obviněného vyjádřit se k faktům, které jsou mu kladeny za vinu. Tuto zásadu stanovil Soud prvního stupně<sup>186</sup> a zároveň připomněl, že se jedná o obecnou zásadu důvěrnosti upravenou čl. 339 SFEU (v době rozsudku čl. 214 SES), kdy členové a zaměstnanci orgánů EU nesmí sdělovat informace, která jsou profesním tajemstvím, což je možno dovodit u informace, která byla poskytnuta dobrovolně a s výslovnou žádostí o zachování důvěrnosti identity oznamovatele. Tato zásada byla formulována v dřívějších rozsudcích i v jiných oblastech práva EU.<sup>187</sup> Také OLAF nemá používat identitu whistleblowerů v dokumentech, které jsou předány Komisi k následnému řízení. Potenciální whistleblower se také může obrátit o radu a konzultaci k jednomu z korespondentů pro otázky etiky, kteří působí v rámci všech ředitelství Komise. Nicméně je třeba si uvědomit, že tento korespondent má stejné postavení jako jakýkoliv jiný zaměstnanec institucí, a proto také povinnost nahlásit protiprávní skutečnosti, o nichž se dozví. Z toho důvodu může sloužit jako nezávislý poradce jen do jisté

---

<sup>185</sup> Sdělení místopředsedy Komise Šefčoviče Komisi o zásadách k whistleblowingu, SEC(2012) 679 v konečném znění.

<sup>186</sup> Viz např. Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. května 1997, věc T-273/94, odst. 81.

<sup>187</sup> Např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. listopadu 1985, věc C-145/83, odst. 34, a Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1979, věc C-85/76, odst. 14.

míry. Může poradit v obecných otázkách, ale nemůže se zcela nestranně seznamovat s konkrétními fakty.

S hodnocením dopadu přijatých Zásad je třeba ještě počkat. Je evidentní, že orgány EU a zejména Komise disponují propracovaným systémem procedur k ochraně oznamovatelů korupce. Jeho konkrétní výsledky v množství získaných informací o korupci jsou však zatím velmi skromné.

### **5.5 Úřad Komise pro vyšetřování a disciplinární řízení (IDOC)**

Porušení služebních povinností v rámci Komise, která nevyšetřuje OLAF, jsou v pravomoci Úřadu Komise pro vyšetřování a disciplinární řízení (Investigation and Disciplinary Office of the Commission – IDOC). Jedná se buď o méně závažné případy podvodů a korupce anebo o věci mimo ochranu finančních zájmů EU, jako jsou přečiny při chování na pracovišti apod. IDOC má ovšem dvojí funkci, vede správní šetření o porušení povinností zaměstnanců Komise a také asistuje AIPN při disciplinárních řízeních. K tomuto druhému účelu IDOC přebírá i vnitřní případy Úřadu OLAF.

### **5.6 Disciplinární řízení a sankce**

Disciplinární řízení a sankce tvoří nedílnou součást holistického systému k potírání korupce. V pracovním právu EU je disciplinární řízení upraveno v Hlavě VI SR (čl. 86) a v Příloze IX k Služebnímu řádu. Disciplinární řízení je možné zahájit proti zaměstnanci, i bývalému, pro jakékoliv vědomé či nedbalostní porušení Služebního řádu.

Disciplinární řízení zahajuje AIPN na základě vyšetřování Úřadu OLAF nebo šetření IDOC. Poté, co se seznámí se závěry šetření a dá možnost dotčené osobě vyjádřit se, rozhodne AIPN buď, že neexistují usvědčující důkazy nebo že sice došlo k porušení služebních povinností, ale nebude učiněno žádné disciplinární opatření nebo jen napomenutí, anebo rozhodne o zahájení disciplinárního řízení. Disciplinární řízení se vede před disciplinární komisí anebo bez ní.

Disciplinární komise si každý orgán a instituce EU stanovují samostatně. Disciplinární komise jsou většinou sedmičlenné, přičemž jsou složeny z předsedy, čtyř stálých členů, což jsou úředníci v nejvyšších platových třídách, a dvou dalších členů ve stejné třídě jako dotčená osoba. U dotčených osob z nejvyšší platové třídy jsou komise jen pětičlenné. Fakt, že členové komise mají vždy vyšší nebo stejnou platovou třídu jako

dotčená osoba, vyjadřuje silnou tradici hierarchie v orgánech EU. Komise jsou jmenované na funkční období tří let, včetně náhradníků a tajemníka. Dotčená osoba může jednoho ze členů komise zamítnout.

Řízení se zahajuje na základě zprávy AIPN, v níž jsou popsány vytýkané skutečnosti. Při řízení před komisí se dotčená osoba může hájit za pomoci jakékoliv další osoby, např. advokáta. AIPN je zastupován zmocněným úředníkem, což je ředitel IDOC. Komise rozhoduje většinou hlasů. U závažných provinění může AIPN dotčenou osobu po dobu řízení zprostit výkonu funkce a v souvislosti s tím snížit plat.

AIPN ukládá sankce s přihlédnutím ke stanovisku disciplinární komise a může volit z široké škály možných sankcí, které lze kombinovat. Zahrnují písemnou výstrahu, důtku, zpomalení kariérního postupu, zařazení do nižšího platového stupně, třídy nebo funkční skupiny, případně zbavení funkce nebo zkrácení důchodu. Pokud AIPN rozhoduje bez komise, může uložit jen písemnou výstrahu anebo důtku. Sankce se zaznamená do osobního spisu dotčené osoby. Podle čl. 22 SR může být zaměstnanci také uloženo, aby EU nahradil škodu způsobenou protiprávním jednáním.

Klíčovým článkem pro ukládání disciplinárních sankcí u závažných prohřešků, jako jsou podvodu a korupce, je čl. 25 Přílohy IX SR. Stanoví, že v případech, kdy souběžně probíhá také trestní stíhání dotčené osoby, může být konečné rozhodnutí učiněno až po vynesení konečného rozsudku soudem. To může být v praxi po mnoha a mnoha letech a nakonec nemusí být z různých důvodů ani odsuzující, což ukládání disciplinárních sankcí za ty nejzávažnější formy porušení povinností velmi komplikuje.

Při pohledu na výsledky statistiky je vidět relativně malé množství uložených sankcí. V roce 2011 vynesla Komise jen jeden trest za korupci, přičemž uložila trest zbavení funkce a snížení důchodu, zatímco dalších 11 se týkalo méně závažných provinění. Ve stejném roce OLAF zpracoval 16 doporučení k disciplinárním řízením. Podle výroční zprávy IDOC za rok 2012 Komise v tomto roce otevřela 14 a uzavřela 18 disciplinárních řízení. Z toho jednou uložila sankci ukončení pracovní smlouvy a ostatní byly lehčí sankce, finanční či jen varovné. Vzhledem k velkému počtu stálých zaměstnanců Komise, kterých je dnes více než 32 tisíc, se tato čísla zdají být relativně malá. Jiné srovnatelné mezinárodní organizace mají mnohem aktivnější vyšetřovací a disciplinární složky anebo možná vyšší výskyt korupce ve svých strukturách. Např. Světová banka, která má ovšem jen 9 000 zaměstnanců, v roce 2011 udělila 12 trestů, z toho 3 ukončení

pracovních smluv.<sup>188</sup> Podobné výsledky měl i Program OSN pro rozvoj (10 000 zaměstnanců).<sup>189</sup> Naopak Sekretariát OSN, který zaměstnává okolo 44 tisíc lidí, měl výsledky podobné jako Komise. Vydal 17 sankčních rozhodnutí v roce 2011.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Výroční zpráva Úřadu pro integritu (World Bank Integrity Vice Presidency – WB INT) za rozpočtový rok 2012. Dostupné z:  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTDOII/Resources/WBG\\_IntegrityReport2012.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTDOII/Resources/WBG_IntegrityReport2012.pdf)

<sup>189</sup> Výroční zpráva UNDP o správních a disciplinárních opatřeních v reakci na podvody, korupci a další delikty za rok 2011. Dostupné z:  
[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/2011\\_UNDP\\_Annual\\_Report\\_on\\_Disciplinary\\_Measures\\_Other\\_Actions\\_Taken\\_EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/2011_UNDP_Annual_Report_on_Disciplinary_Measures_Other_Actions_Taken_EN.pdf)

<sup>190</sup> Výroční zpráva Úřadu OSN pro vnitřní dohled (UN Office of Internal Oversight Services – OIOS) za období od 1. července 2011 do 30. června 2012, s. 29. Dostupné z:  
[http://www.un.org/depts/oios/pages/annual\\_reports.html](http://www.un.org/depts/oios/pages/annual_reports.html)

## 6 Právo ochrany evropských finančních zájmů

Jak krátce vysvětleno výše, finanční zájmy EU představují příjmy a výdaje rozpočtu EU a jeho orgánů a institucí, které spravují samostatné rozpočty, a také majetek či další aktiva EU. Mezi příjmy EU patří od sedmdesátých let tzv. tradiční vlastní zdroje, což je převážná část (75%) vybraných cel a odvody z cukru. Dále jsou to vlastní zdroje stanovené jako podíl na příjmech z daně z přidané hodnoty. V osmdesátých letech přibyl ještě jeden významný vlastní zdroj, a to podíl na celkovém hrubém domácím produktu států.<sup>191</sup> Výdaje tvoří zejména společná zemědělská politika a rozvoj venkova, kohezní politika, tedy strukturální fondy, a dále rozvojová politika, politika svobody, bezpečnosti a práva a administrativní výdaje EU.

Právo ochrany evropských finančních zájmů je ucelená oblast norem, která zasahuje do práva trestního, jak bylo popsáno výše, ale i do práva správního. Vzhledem k relativně pozdnímu přenášení pravomocí na EU v oblasti trestního práva to bylo právě právo správní, které dlouho hrálo a stále hraje rozhodující úlohu v boji proti korupci a podvodům obecně na úrovni EU. Právní základ pro přijímání sekundární legislativy v rámci této oblasti byl totiž vytvořen ve SES, tedy v oblasti komunitárního práva.

Maastrichtská smlouva vložila do SES nový článek 209a, který ustavil tzv. princip asimilace,<sup>192</sup> jinými slovy požadoval stejnou ochranu evropských finančních zájmů v rámci národních právních řádů, jakou státy poskytují národním finančním zájmům. Odst. 1 tohoto článku zní: „Členské státy přijmou k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Společenství stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní finanční zájmy.“. A dále stanovil nutnost koordinace postupů národních úřadů s podporou Komise.

Tento článek byl převzat a rozšířen Amsterodamskou smlouvou v podobě čl. 280 (po přečíslování). Na rozdíl od „maastrichtské úpravy“, která stanovila jen princip asimilace a potřebu koordinace činností, Amsterodamská smlouva přidala právní základ pro tvorbu sekundární legislativy, která měla být přijímána nejběžnější, tzv. spolurozhodovací procedurou, navíc s konzultací Účetního dvora. Zavedla také povinnost

---

<sup>191</sup> POMAHAČ, Richard. Ochrana finančních zájmů EU: staronové problémy administrativní a právní spolupráce. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 1998, roč. 2, č. 7, s. 2.

<sup>192</sup> PIKNA 2012 op. cit., s. 336.

Komise předkládat Radě a Parlamentu každoročně zprávu o opatřeních k provádění cílů tohoto článku. Nicméně zprávy a programy k tématu ochrany finančních zájmů Komise zpracovávala již od roku 1989.<sup>193</sup>

Ustanovení čl. 280 byla převzata bez zásadních změn Lisabonskou smlouvou v čl. 325 SFEU.

### **6.1 Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)**

14. března 1999 Nezávislý pětičlenný vyšetřovací orgán, tzv. Výbor moudrých, ustanovený Evropským parlamentem, zveřejnil šetření o nesrovnalostech v nakládání s finančními prostředky Evropskou komisí.<sup>194</sup> Již v září 1998 ustála Komise hlasování o nedůvěře v Evropském parlamentu poté, co předseda Komise přiznal částečnou odpovědnost za nesrovnalosti a nepořádky v komisních strukturách, a hlasování bylo velmi těsné.<sup>195</sup> Dopady vyšetřování, které probíhalo od té doby, se Komise snažila zmírnit návrhy různých opatření, jako byl kodex chování pro zaměstnance orgánů EU, provedení vnitřního auditu nebo ustavení kontrolní skupiny proti korupci. Nicméně nakonec by předseda Jacques Santer se svým kolegiem nucen odstoupit, což je zatím jediný případ, kdy Komise nedokončila svoje funkční období. Svým korupčním jednáním proslula zejména komisařka pro vědu a výzkum Edith Cressonová, která dopomohla mnoha svým známým k velmi lukrativním kontraktům.

Pod tlakem těchto událostí se ještě Santerova Komise rozhodla na základě čl. 280 SES<sup>196</sup> vytvořit nezávislý vyšetřovací orgán, který by měl na starosti vyšetřování podvodů a korupce proti evropským finančním zájmům. Rozhodnutím Komise ze dne 28. dubna 1999<sup>197</sup> byl zřízen Evropský úřad pro boj proti podvodům (dále jen „Úřad OLAF“ či „OLAF“).<sup>198</sup> OLAF nahradil dřívější Pracovní skupinu pro koordinaci boje

---

<sup>193</sup> POMAHAČ 1998 op. cit., s. 2.

<sup>194</sup> DAVID, NETT 2007 op. cit., s. 61.

<sup>195</sup> POMAHAČ, Richard. Antikorupční právo a kritika nesrovnalostí a nepořádků v činnosti Komise EU. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 1999, roč. 3, č. 4, s. 4.

<sup>196</sup> Stejně jako na základě čl. 78i Smlouvy o ESUO a čl. 183a Smlouvy o Euratomu.

<sup>197</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (oznámeno pod číslem SEC(1999) 802) (*Úř. věst. L 136, 31.5.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 110 – 112*).

<sup>198</sup> Akronym pochází z francouzské verze celého názvu „Office européen de lutte antifraude“.



proti podvodům (Unité de Coordination de La Lutte Anti-Fraude – UCLAF), působící v generálním sekretariátu Komise, která však nebyla dostatečně efektivní.<sup>199</sup> Rozhodnutí o zřízení Úřadu OLAF bylo záhy doplněno Nařízením o vyšetřováních prováděných Úřadem OLAF<sup>200</sup> ze dne 25. května 1999, které stanoví pravomoci a vnitřní strukturu Úřadu.

*Podle Nařízení je pravomocí Úřadu OLAF boj proti „podvodům, úplatkářství a veškeré jiné nedovolené činnosti poškozující finanční zájmy EU“ (čl. 1 odst. 3 první odrážka). V rámci vnitřních vyšetřování se OLAF zbývá také vyhledáváním „závažných skutečností souvisejících s výkonem odborných činností, které by mohly znamenat zanedbání povinností ze strany úředníků a zaměstnanců Společenství a mohly by vést k disciplinárnímu, popřípadě trestnímu stíhání, nebo zanedbání obdobných povinností členy orgánů a subjektů, řídicími pracovníky úřadů a agentur nebo zaměstnanci orgánů, subjektů, úřadů a agentur, na které se nevztahuje služební řád úředníků ani pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství“ (čl. 1 odst. 3 druhá odrážka).*

### **6.1.1 Vnitřní vyšetřování Úřadu OLAF**

Správním vyšetřováním se myslí inspekce na místě, kontroly dokumentů, výslech svědků apod. V rámci vnitřních vyšetřování má OLAF relativně široké pravomoci. Má neomezený přístup k informacím a dokumentům orgánů a institucí EU. Zaměstnanci stejně jako členové orgánů a institucí EU mají povinnost spolupracovat a poskytnout informace. Zaměstnanci mají na základě služebního řádu (čl. 22a) dokonce i povinnost oznámit jakoukoliv nesrovnalost nebo protiprávní stav poškozující zájmy EU či spočívající v porušení služebních povinností, o níž se při výkonu svého zaměstnání dozvedí, nahlásit svým nadřízeným nebo přímo Úřadu OLAF. Povinnosti členů a zaměstnanců jednotlivých orgánů a institucí jsou ve vztahu k vyšetřování Úřadem OLAF detailněji upraveny v jejich vnitřních rozhodnutích.<sup>201</sup> Samotné orgány a instituce mají také

---

<sup>199</sup> KLOUČKOVÁ, FENYK 2005 op. cit., s. 471.

<sup>200</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 91 – 97) a Nařízení Rady (Euratom) č. 1074/99 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 98 – 104), které je totožné s nařízením 1073 a vztahuje s na společenství Euratom.

<sup>201</sup> Např. Rozhodnutí Komise ze dne 2. června 1999 o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství (Úř. věst. L 149, 16.6.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 118 – 120) a Rozhodnutí Rady ze dne 25. května 1999 o podmínkách a postupech vnitřního

povinnost informovat OLAF o všech případech podvodů, úplatkářství a jakékoliv jiné nedovolené činnosti (čl. 7 odst. 1).

V praxi však není přístup vyšetřovatelů k dokumentům a zejména databázím institucí EU vždy bezproblémový. OLAF totiž nemá přímý přístup, aby mohl sám informace použít bez vědomí úřadů, jichž se informace týkají. Ve většině případů musí požádat zodpovědná místa, aby přístup umožnily, což je možné také jen v rámci prověřování skutečností konkrétního případu a nikoliv v rámci zpravodajské činnosti Úřadu. OLAF také dlouho vedl diskusi s Komisí o nutnosti předem informovat, než zahájí kontroly na místě v jednotlivých delegacích Komise v nečlenských zemích. Při podobných debatách stojí vždy na jedné straně zájem orgánů a institucí na kontrole nakládání s citlivými informacemi a jejich případným únikům a na druhé straně obava Úřadu OLAF z vyzrazení či zmaření vyšetřování.

Samostatnou kapitolou je potom spor o přístup k informacím a dokumentům v kancelářích poslanců EP. Tento spor se rozhořel v roce 2011 při vyšetřování několika poslanců, kteří souhlasili s fingovanou nabídkou novinářů ze Sunday Times podávat pozměňovací návrhy za úplatu – tzv. skandál „*cash for amendments (peníze za pozměňovány)*“. EP odmítl vyšetřovatelům Úřadu OLAF přístup do kanceláří vyšetřovaných poslanců s argumentem, že se nejedná o prostory a dokumenty Parlamentu samotného, ale o soukromou zónu poslanců, a proto se na ně obecné předpisy o vyšetřování Úřadu v orgánech EU nevztahují. EP se zde odkazuje na vnitřní Statut Evropského parlamentu, který upravuje imunitu poslanců a ochranu jejich kanceláří. Tento spor trvá dodnes a nepodařilo se jej vyřešit ani v rámci vyjednávání o reformě Úřadu OLAF (viz níže). Jediným řešením tak zůstává předložit jej k rozhodnutí Soudnímu dvoru v rámci jedné z potenciálních příštích kauz.

Pravomoci Úřadu OLAF se týkají všech orgánů a institucí EU. Tento princip byl zpochybněn Evropskou centrální bankou (ECB) a Evropskou investiční bankou (EIB), které přijaly vlastní pravidla pro předcházení podvodům s tím, že odmítaly přijmout aplikaci Nařízení 1073/99 a vyšetřování Úřadu OLAF ve svých strukturách. Komise předložila věc

---

vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství (Úř. věst. L 149, 16.6.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 115 – 117).

Soudnímu dvoru, který potvrdil, že ECB<sup>202</sup> i EIB<sup>203</sup> taktéž spadají do pravomoci Úřadu.

### **6.1.2 Vnější vyšetřování Úřadu OLAF**

V rámci vnějších vyšetřování jsou pravomoci Úřadu OLAF mnohem omezenější. OLAF zde využívá pravomocí Komise, které získala na základě dalších právních předpisů, přijatých již před vznikem Úřadu OLAF a jejichž výkonem Komise OLAF pověřila ve svém rozhodnutí o jeho zřízení. Jedná se zejména o možnost provádět kontroly a inspekce na místě u hospodářských subjektů v členských státech a v souladu s platnými dohodami o spolupráci i ve třetích zemích, a to podle Nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96<sup>204</sup> o kontrolách na místě, podle Nařízení (Euratom, ES) č. 2988/95<sup>205</sup> o ochraně finančních zájmů ES, případně podle dalších specifických předpisů pro jednotlivá odvětví uvedená v čl. 9 odst. 2 Nařízení 2988/95.

V rámci vnějších vyšetřování v členských státech EU je OLAF odkázán na úzkou spolupráci s národními orgány. Nemá zde totiž žádné donucovací pravomoci. Jakákoliv součinnost ze strany dalších subjektů je víceméně dobrovolná anebo musí být vymožena národními orgány na základě národního práva. Právní povinnost národních úřadů poskytnout maximální součinnost je založena na ustanovení čl. 6 odst. 6 Nařízení 1073/99, ale také se dovozuje ze samotné Smlouvy, a to čl. 4 odst. 3 SEU, která upravuje zásadu loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy. V rovině praktické však samozřejmě hraje roli i obava ze sankcí, neboť Komise již několikrát zastavila financování jednotlivých programů při neschopnosti členských států účinně chránit finanční zájmy EU.

### **6.1.3 Výsledky vyšetřování a korupce**

Výsledkem vyšetřování OLAF je závěrečná zpráva, která se předává odpovědným orgánům EU či členských států k dalšímu postupu a mnohdy

---

<sup>202</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. července 2003, věc C-11/00.

<sup>203</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. července 2003, věc C-15/00.

<sup>204</sup> Nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem (*Úř. věst. L 292, 15.11.1996, Kapitola 09, Svazek 01, s. 303 – 306*).

<sup>205</sup> Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (*Úř. věst. L 312, 23.12.1995, Kapitola 01, Svazek 01, s. 340 – 343*).

obsahuje konkrétní doporučení ve vztahu ke konkrétnímu případu či odhalenému systémovému nedostatku v ochraně finančních zájmů EU. Může se jednat o disciplinární řízení proti zaměstnancům EU, případně i trestní stíhání, finanční opatření, spočívající ve zpětném vymáhání nelegálně alokovaných zdrojů, nebo případně jiné administrativní či legislativní opatření. Přestože OLAF vede jen správní vyšetřování, ctí při nich i principy trestního řízení v dotčených státech, jako je např. zásada „*nemo tenetur se ipsum accusare*“, tedy nenutit potenciální obviněné k výpovědi proti nim samým. OLAF systematicky poučuje vyšetřované osoby o této zásadě a jejich právu nevypovídat. Jakékoliv nerespektování trestních předpisů by totiž mohlo vést k nepřípustnosti závěrů vyšetřování Úřadu při následném trestním řízení před národními soudy nebo dokonce tato řízení zcela zmařit.

Jinak mají totiž zprávy Úřadu OLAF stejnou váhu jako závěry národních správních orgánů. Protože však mají jen doporučující charakter a jejich adresáti nemají povinnost jich využít v navazujícím řízení, nemají zprávy Úřadu OLAF kvalitu právního aktu, který by měl právní účinky vůči třetím osobám, a proto také nemohou být napadeny u Soudního dvora EU podle článku 263 SFEU.<sup>206</sup> Dotčené osoby mají možnost se bránit až u navazujícího řízení, jehož výsledek již má povahu právního aktu.<sup>207</sup>

Nicméně vyšetřování Úřadu OLAF mohou mít závažný dopad na oprávněné zájmy dotčených osob, např. na jejich pověst. Proto OLAF musí ctít také presumpci nevinny a dbát, aby se informace z vyšetřování nedostaly do nepovolaných rukou s potenciálem tyto individuální zájmy poškodit.<sup>208</sup> Dále OLAF musí dotčeným osobám poskytnout možnost, aby se k vyšetřování mohly náležitě vyjádřit před tím, než OLAF sepíše a dále předá svoji závěrečnou zprávu. Toto neplatí pouze v případech, které vyžadují naprosté utajení a kdy informování dotčených osob by mohlo vyšetřování zmařit.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. června 2006, věc T-309/03, odst. 46-58.

<sup>207</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. července 2008, věc T-48/05, odst. 171-173.

<sup>208</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. července 2008, věc T-48/05, odst. 90-91, 216-217, 219, 309-311 a 314, a také rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. září 2007, věc T-259/03.

<sup>209</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. července 2008, věc T-48/05, odst. 146.

OLAF vyšetřuje případy podvodů různého stupně závažnosti, přičemž případy korupce patří k nejobtížnějším. Prokázání korupce totiž vyžaduje sofistikované vyšetřovací techniky a přístup k citlivým datům. Z důvodů rozdílných pravomocí a nástrojů při vnitřních a vnějších vyšetřováních se OLAF zaměřuje zejména na případy korupce uvnitř orgánů a institucí, kde praktikuje tzv. politiku „nulové tolerance“. Tato politika znamená, že případy korupce patří vždy k prioritním. OLAF totiž z kapacitních důvodů nemůže vyšetřovat všechny případy, které by spadaly do jeho kompetence, a vybírá si na základě několika kritérií, do kterých investuje své zdroje a které předá dalším orgánům EU nebo členských států.

Při vyšetřování korupce mimo orgány a instituce EU se OLAF musí spoléhat na asistenci národních orgánů, jako je policie a státní zastupitelství, přičemž ve většině případů je korupční aspekt vyšetřování ponechán zcela v režii národních orgánů. OLAF navíc nemá žádnou pravomoc vyšetřovat v rámci struktur národních orgánů samotných. Co se týká dopadů těchto korupčních kauz v trestněprávní oblasti, existuje relativně málo případů dotažených do konečného soudního rozhodnutí. Mnoho případů zpracovaných Úřadem OLAF stále probíhá anebo byly odloženy. Výsledky těchto případů se liší podle jednotlivých členských států, ovšem je vidět, že ochota některých soudních systémů tyto případy řešit je relativně nízká. Může to být dáno komplexností a obtížností případů, zahrnujících mnohdy několik jurisdikcí a také aspekty práva EU, anebo tím, že tyto případy nejsou prioritou národních justičních orgánů.

#### **6.1.4 Nezavislost Úřadu OLAF**

Na vyšetřovací činnost Úřadu dohlíží tzv. Dozorčí výbor, složený z pěti nezávislých odborníků, jehož funkcí je zbavit Komisi a další orgány kontroly nad vyšetřovací činností Úřadu, a tím posílit jeho nezávislost a důvěryhodnost. Dozorčí výbor ovšem nemá pravomoc zasahovat do jednotlivých případů.

Pro další zajištění nezbytné nezávislosti Úřadu je jeho ředitel jmenován Komisí na základě zvláštní procedury v konzultaci s Dozorčím výborem, Evropským parlamentem a Radou, a to na dobu pěti let s možností maximálně jednoho opakování funkčního období. Komise na základě výběrového řízení předloží seznam několika kandidátů, schválených dozorčím výborem, kteří podstoupí slyšení v EP a v Radě. Obě instituce potom předloží svá doporučení o preferovaném pořadí kandidátů, na základě nichž Komise ředitele jmenuje. Komise se

doporučeními EP a Rady řídit nemusí, ovšem doposud vždy respektovala jejich názor a jmenoval kandidáta, který měl širokou podporu v rámci obou orgánů.

Ředitel Úřadu OLAF má pravomoc činit veškerá rozhodnutí týkající se vyšetřování, zejména rozhodovat o otevření a uzavření případu a o jeho postoupení zodpovědným orgánům EU nebo národním úřadům k dalšímu postupu. Ředitel má také postavení orgánu oprávněnému ke jmenování podle Služebního řádu, a tudíž kontrolu na rozhodnutích v důležitých personálních otázkách týkajících se Úřadu. Navíc má úřad zajištěnu i finanční nezávislost na Komisi, neboť má samostatnou rozpočtovou kapitolu v rámci rozpočtu EU.

### **6.1.5 Spolupráce Úřadu OLAF s dalšími orgány**

OLAF má uzavřeny dohody o spolupráci s mnoha orgány a institucemi EU, jako jsou např. EP, Eurojust, Europol, Evropská investiční banka apod., a dále desítky memorand s národními orgány nečlenských zemí EU a také s mezinárodními organizacemi, jak uvedeno na různých místech této práce.

#### *AFCOS*

V členských státech EU byla v průběhu vyjednávání východního rozšíření v kandidátských zemích zřízena Síť koordinačních bodů proti podvodům (Anti-Fraud Coordination Structure – AFCOS), jejíž funkcí bylo koordinovat spolupráci mezi Úřadem OLAF a národními orgány. Tato síť přetrvala i po rozšíření, a ve výsledku se tak OLAF může opírat o dobře koordinovanou strukturu ve 12 zemích EU (tzv. EU12). Ve starších zemích EU (EU15) žádná taková koordinovaná struktura neexistuje, což by se však mělo napravit po novele nařízení 1073/99 (viz níže).

V ČR byla usnesením vlády č. 601/2003 role centrálního kontaktního bodu nejprve svěřena Nejvyššímu státnímu zastupitelství (NSZ), které současně dostalo za úkol zpracovat Národní strategii proti podvodným jednáním poškozujícím finanční zájmy ES.<sup>210</sup> Tato strategie byla schválena vládou v květnu 2004. Od roku 2008 však byl usnesením vlády č. 1010/2007 centrální kontaktní bod AFCOS přesunut pod Ministerstvo

---

<sup>210</sup> MAZEL, Michal. Aplikace evropských protikorupčních norem v ČR. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 170.

financí a NSZ zůstává bodem AFCOS jen pro koordinaci v trestněprávní oblasti.

### **6.1.6 OLAF jako součást Komise**

Jako součást Komise má OLAF roli i při formulování protikorupční politiky a legislativy. V této oblasti má stejné postavení jako jakékoliv jiné generální ředitelství Komise. Podléhá politickému vedení odpovědného komisaře a všem ostatním pravidlům a procedurám Komise. Pro tuto dvojí funkci Úřadu, kdy je na jedné straně standardní službou Komise a na druhé straně nezávislým vyšetřovacím orgánem, se mluví o tzv. „hybridním statusu“ Úřadu OLAF.

### **6.1.7 Reforma Úřadu OLAF**

Již velmi záhy po ustavení Úřadu OLAF se začalo uvažovat o úpravě jeho postavení a pravomocí. Po vypuknutí korupční aféry okolo Eurostatu začátkem roku 2004 se Komise rozhodla předložit novelu nařízení 1073/99, která by zefektivnila procesy vnitřních vyšetřování, ale také specifikovala standardy na ochranu práv dotčených subjektů. Např. Dozorčí výbor se měl zabývat stížnostmi těchto osob na postup během vyšetřování. Tento postup byl však odmítnut Radou, protože podle jejího názoru se jednalo o záležitost, která by měla být řešena vnitřními předpisy Komise.

V roce 2006 Komise svůj návrh stáhla a nahradila jej jiným,<sup>211</sup> který zaváděl funkci nezávislého vnitřního poradce, jenž by se zabýval stížnostmi dotčených osob, a dále mechanismus tzv. „*strukturovaného dialogu*“ mezi hlavními orgány EU, jehož smyslem měla být lepší politická kontrola nad činností Úřadu OLAF. Evropský parlament přijal k tomuto návrhu v prvním čtení více než 100 pozměňovacích návrhů, čímž celou proceduru zablokoval. Navrhoval mezi nimi např. přijetí kodexu pro úpravu vyšetřovacích procedur. Komise se s nimi vypořádala předložením koncepčního dokumentu, který po diskusi s Radou i EP vedl k předložení dalšího legislativního návrhu v roce 2011.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), KOM/2006/0244 v konečném znění.

<sup>212</sup> Pozměněný návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a kterým se zrušuje nařízení (EURATOM) č. 1074/1999, KOM/2011/0135 v konečném znění.

Tento návrh je nyní v závěrečné fázi legislativního procesu a měl by přinést jen minimální změny ve fungování a struktuře Úřadu ve srovnání se současnou praxí. Návrh detailněji specifikuje práva a povinnosti dotčených osob během vyšetřování, jež se v současnosti řídí výše popsanou judikaturou, a interní proceduru pro kontrolu jejich dodržování. Dále upravuje podmínky pro formální otevření případu a dále přístup Úřadu OLAF k dokumentům orgánů a institucí EU i před zahájením vyšetřování. Zavádí povinnost všech členských států ustavit koordinační orgány pro spolupráci s Úřadem (obdoba AFCOS) a informovat o opatřeních přijatých na základě jeho vyšetřování. Nezávislost ředitele Úřadu je zachována a dále posílena tím, že sám vydává vnitřní předpisy regulující průběh vyšetřování a má být nově jmenován na funkční období sedmi let bez možnosti opakování.

## **6.2 Strategie Komise proti podvodům**

V červnu 2011 Komise přijala ucelenou koncepci<sup>213</sup> pro boj proti podvodům, která shrnuje opatření z různých odvětví na ochranu evropských finančních zájmů. Mezi její prioritní cíle patří zavedení účinných preventivních a jiných protikorupčních nástrojů do nové legislativy a mezinárodních smluv, které jsou připravovány jako právní základ pro tzv. víceletý finanční rámec na léta 2014-2020. Dalším cílem je přijetí specifických strategií proti podvodům ve všech relevantních odvětvích politiky EU, a to jak v rámci orgánů EU, tak případně i na úrovni národních administrativ. Třetí prioritou je zavést nezbytné protikorupční standardy do právní úpravy zadávání veřejných zakázek. Strategie je založena na holistickém přístupu a formuluje cíle nejen v oblasti prevence, ale také odhalování, vyšetřování a trestání podvodů proti evropským finančním zájmům. Je doplněna detailním, více jak padesátibodovým akčním plánem, jenž má být implementován do konce roku 2014.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropskému účetnímu dvoru o strategii Komise proti podvodům, KOM(2011) 376, ze dne 24. 6. 2011. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/preventing-fraud-documents/ec\\_antifraud\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/preventing-fraud-documents/ec_antifraud_strategy_en.pdf)

<sup>214</sup> Pro více podrobností viz: PŘÍBORSKÝ, Martin. The new Commission anti-fraud strategy: revamped fight against fraud at EU level, *ERA Forum*. 2011, č. 3, s. 373-386.



## 7 Ostatní správní a finanční právo Evropské unie

Z hlediska boje proti korupci jsou významné i předpisy finančního práva, které upravují zejména nakládání s veřejnými prostředky, jako je přidělování zakázek a grantů, prevenci praní peněz nebo ukládání pokut a dalších sankcí. Základním předpisem v této oblasti je nařízení EP a Rady č. 966/2012, tzv. Finanční nařízení (dále jen „FR“), a jeho prováděcí pravidla.<sup>215</sup> Finanční nařízení obsahuje především různé zásady, které přispívají k prevenci korupce. Jedná se o zásadu transparentnosti, zásadu rovného zacházení a zákaz diskriminace, zásadu řádné správy a zásadu řádného finančního řízení, která v sobě obsahuje zásady hospodárnosti, účinnosti a účelnosti. Při kontrolách finančních operací se uplatňuje zásada proporcionality, podle níž musí náklady na kontrolní systémy odpovídat míře rizika. Podle Finančního nařízení mají také všichni zaměstnanci povinnost hlásit podezření na podvod či korupci na příslušná místa a dále povinnost začlenit tuto povinnost do smluv i pro externí auditory (čl. 66).

Vedle finančněprávních norem jsou do této kapitoly zařazeny ještě další instituty správního práva, které jsou také relevantní pro prevenci korupce anebo upravují problematiku, která k ní má z různých důvodů blízko. Jedná se zejména o zásady dobré veřejné správy, její průhlednost, regulaci lobbismu apod.

### 7.1 Veřejné zakázky a granty

V Evropě nacházíme dva základní přístupy k úpravě zadávání veřejných zakázek v právních rádech členských zemí. V románských zemích najdeme tzv. dvoustupňový model, kdy je zadávání veřejných zakázek regulováno jak správním právem, tak civilním právem. Jedná se o správní akt přidělení zakázky a dále práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy upravené občanským či obchodním právem. Případné spory jsou pak řešeny buď správním nebo civilním soudem. Podobně je tomu v ČR, ale i v právu EU. Naopak např. v Německu nebo v Rakousku jsou veškeré vztahy upraveny jen civilním právem a rozhodovány civilním soudem. Jedná se o tzv. jednostupňový model.<sup>216</sup> Při zakázkách pod určitou

---

<sup>215</sup> Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (Úř. věst. L 362, 31.12.2012, s. 1–111).

<sup>216</sup> PÜRNER, Stefan. Zahraniční zkušenosti se zadáváním veřejných zakázek. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání*

minimální mez je však zadávání upraveno jen vnitřními směnicemi veřejné správy, z nichž neplynou žádná subjektivní práva nabízejícím subjektům.<sup>217</sup>

Právní úprava veřejných zakázek na úrovni EU se řídí prvním modelem a je obsažena v Hlavě V a přidělování grantů v Hlavě VI FR. Z hlediska protikorupčního jsou nejvýznamnější ustanovení o vyloučení účastníků tendru.

Podle čl. 106 odst. 1 písm. e) je vyloučen každý, kdo byl „*pravomocně odsouzen za podvod, korupci, zločinné spolčení, praní peněz nebo za jiné protiprávní jednání poškozující finanční zájmy EU*“. V případě firem se ustanovení uplatní tehdy, jestliže se takového jednání dopustila „*osoba oprávněná za ně jednat či je zastupovat, rozhodovat o nich nebo je ovládat*“.

Firmy se však mohou vyvinit, pokud proti zodpovědným osobám přijmou – blíže nespecifikovaná – „*náležitá opatření*“. Bližší vymezení, o jaké trestné činy se jedná, je uvedeno v čl. 141 prováděcích pravidel. Zahrnují mj. jednání, které je postihováno úmluvami EU o ochraně finančních zájmů EU a o boji proti korupci (viz výše). Ustanovení čl. 106 se použije i při udělování grantů (čl. 131 odst. 4).

Doba, po níž je dotčený subjekt vyloučen, je stanovena orgánem, který vyloučení aplikuje. Pokud je doba určena rozhodnutím orgánu, který o odsouzení za vyjmenované činy rozhodl, orgán EU ji aplikuje až do maximální délky pěti a při opakování deliktu až deseti let. Jinak o době vyloučení rozhodne s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti, k závažnosti skutku a jeho dopadu, včetně dopadu na finanční zájmy a pověst EU, době od skutku, úmyslu či nedbalosti, opatřením, která subjekt přijal k nápravě apod.<sup>218</sup> Před rozhodnutím o vyloučení má dotčený subjekt právo se vyjádřit. Vyloučené subjekty jsou zapsány do Centrální databáze vyloučených subjektů (viz níže).

Národní předpisy o veřejných zakázkách nad určitý finanční limit jsou harmonizovány pomocí dvou směrnic, a to obecné směrnice EP a

---

v České republice a Evropské unii. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 267.

<sup>217</sup> Ibid., s. 268.

<sup>218</sup> čl. 142 prováděcích pravidel.

Rady č. 2004/18/ES<sup>219</sup> a zvláštní směrnice EP a Rady č. 2004/17/ES<sup>220</sup> pro síťová odvětví. Obecná směrnice obsahuje ustanovení obdobné čl. 106 Finančního nařízení o vyloučení z důvodu spáchání trestného činu podvodu či korupce vůči finančním zájmům EU. Jedná se o čl. 45. Zvláštní směrnice použití těchto kritérií nenařizuje, ale pouze doporučuje, viz preambule, odst. 54. Na rozdíl od orgánů EU ovšem členské státy nemusí disponovat žádnou centrální databází vyloučených subjektů, tudíž je zjišťování, zda byl někdo odsouzen v jiném státě, velmi obtížné. Proto také čl. 45 explicitně stanoví, že vyloučení se aplikuje, pokud je odsouzení uchazeče zadavateli veřejné zakázky známo.

## 7.2 Správní sankce

Sankce jsou dalším nezbytným článkem efektivního protikorupčního systému. Vedle trestních a disciplinárních sankcí, existuje také správní trestání, které postihuje další subjekty, zejména právnické osoby, a jehož hlavní výhodou je relativní rychlost ve srovnání s trestním procesem. Mezi typické sankce patří finanční pokuty a dále vyloučení z veřejných kontraktů, pro něž se v mezinárodním kontextu používá angl. termín „*debarment*“. Dříve byl nejběžnější pojem „*černé listiny*“ či „*blacklisting*“. Později však začal být v globálním kontextu považován za politicky nekorektní.

Vedle některých států, např. Velké Británie, kde existují tzv. „*černé listiny*“ vyloučených firem a na druhou stranu i „*bílé listiny*“ důvěryhodných firem,<sup>221</sup> *debarment* používá většina mezinárodních finančních institucí, jako jsou multilaterální rozvojové banky (viz níže), coby nejúčinnější odrazující sankci. Tyto instituce nemají pravomoci v trestní oblasti a pro svůj čistý mezinárodněprávní charakter se nespolehlají na trestní sankce států. Např. Světová banka jen za rok 2011 vyloučila 83 subjektů na základě vlastního sankčního řízení a 54 na základě rozhodnutí jiných finančních institucí (tzv. „*cross-debarment*“).<sup>222</sup>

<sup>219</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, 30.4.2004, Kapitola 06, Svazek 07, s. 132 – 262).

<sup>220</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (Úř. věst. L 134, 30.4.2004, Kapitola 06, Svazek 07, s. 19 – 131).

<sup>221</sup> VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 251.

<sup>222</sup> Výroční zpráva WB INT 2012 op. cit., s. 40.

Naopak EU, jako supranacionální organizace, tohoto institutu využívala minimálně, přestože byl součástí FR od roku 2003.

V právu EU jsou obecné správní a finanční sankce upraveny FR v čl. 109, v rámci hlavy k veřejným zakázkám, a jeho prováděcími pravidly v čl. 142. Podle něj může veřejný zadavatel uložit sankce smluvním partnerům, případně zájemcům a uchazečům o zakázky a granty, kteří poskytli vědomě nesprávné informace ve výběrovém řízení nebo závažně porušili povinnosti vyplývající ze smlouvy, což se vztahuje i na podvod a korupci. Sankce může spočívat v uložení finanční pokuty anebo vyloučení dotčeného subjektu z veřejných zakázek a grantů financovaných z rozpočtu EU. Při ukládání sankce vyloučení se uplatní obdobný postup a okolnosti pro určení délky vyloučení, jak popsáno v předchozí podkapitole.

Čl. 109 odst. 3, který byl vložen až v poslední verzi FR s účinností od 1. ledna 2013, navíc nově připouští i uveřejnění sankčního rozhodnutí. Uveřejnění rozhodnutí je mnohými považováno za dodatečný trest, což je vyjádřeno i samotným ustanovením daného odstavce, jež mluví o odrazujícím účinku uveřejnění. Uveřejnění se však může použít jen u závažnějších provinění v souladu se zásadou proporcionality a s přihlédnutím k okolnostem případu.

Jedním z problémů správního trestání v rámci Komise je neexistence propracovaných procesních pravidel, která by jasně upravovala procedury ukládání sankcí a také práva zúčastněných subjektů. Další slabinou je fakt, že o sankcích rozhoduje samotné kolegium komisařů, což správní proces částečně politizuje. I z těchto důvodů jsou správní sankce aplikovány spíše výjimečně.

### **7.3 Ústřední databáze pro vyloučení (CED)**

Rozhodnutí o vyloučení se zanesou do Ústřední databáze pro vyloučení<sup>223</sup> (Central Exclusion Database – CED), která vznikla k prvnímu lednu 2009 nařízením Komise č. 1302/2008<sup>224</sup>, na základě novely FR

---

<sup>223</sup> Český překlad názvu v čl. 108 Finančního nařízení, který byl použit později a zní „Ústřední databáze vyloučených zájemců a uchazečů“, je zbytečně rozvláčný a nepřesný, protože se nejedná jen o zájemce a uchazeče, ale také subjekty, které se dopustily porušení povinností, podvodů či korupce v rámci již uzavřených smluv. Nicméně tento název je odvozen od samotného znění daného ustanovení, jež hovoří pouze o zájemcích a uchazečích, přičemž odkazuje i na ustanovení, která se týkají jen smluvních stran (kontraktantů). Proto používám původní překlad v nařízení Komise 1302/2008.

<sup>224</sup> Nařízení Komise (ES, Euratom) č. 1302/2008 ze dne 17. prosince 2008 o ústřední databázi pro vyloučení (Úř. věst. L 344, 20.12.2008, s. 12–26).

z roku 2006 (současného čl. 108).<sup>225</sup> Do té doby si každý orgán EU zřizoval svoji vlastní databázi.

Databáze obsahuje údaje o zájemcích, uchazečích a smluvních stranách, slovy FR zhotovitelích, dodavatelích a poskytovatelích, kteří splňují kritéria pro vyloučení z veřejných zakázek a grantů, protože jsou v úpadku, nesplnili povinnosti ohledně placení daní a sociálních odvodů nebo se dopustili trestného činu spojeného s podnikáním, podvodu, korupce, praní peněz či jiného profesionálního pochybení (čl. 106 FR), a dále kteří se dopustili porušení povinností, podvodu či korupce v rámci existujícího smluvní vztahu s EU a byli vyloučeni na určitou dobu z přístupu k veřejným zakázkám a grantům (čl. 109 FR).

Přístup do databáze mají všechny veřejné instituce, které se podílejí na správě prostředků z rozpočtu EU a také ECB, EIB a Evropský investiční fond (EIF). Orgány a agentury EU mají přímý přístup skrze elektronický účetní systém a ostatní národní orgány a mezinárodní organizace skrze svá styčná místa. Orgány nečlenských zemí a mezinárodních organizací však mají přístup, pouze pokud splňují minimální standardy pro ochranu osobních údajů v souladu s nařízením EP a Rady 45/2001 o ochraně osobních údajů.<sup>226</sup> Všechny tyto orgány mají také povinnost poskytnout Komisi jim známé informace o subjektech, které se dopustili trestných činů podvodu a korupce proti finančním zájmům EU a které jsou následně do databáze zaneseny.

Spolupráce s ostatními institucemi na tomto poli se však teprve rozbíhá, protože většina z nich, včetně několika členských států EU, ještě neustavila ani svá styčná místa, a proto nemohou sdílet uvedená data. I z těchto důvodů je obsah databáze spíše omezený. Na rozdíl od seznamu např. Světové banky, který je veřejně přístupný a obsahuje stovky vyloučených subjektů.<sup>227</sup>

---

<sup>225</sup> Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006, kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (*Úř. věst. L 390, 30.12.2006, s. 1–26*).

<sup>226</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (*Úř. věst. L 8, 12.1.2001, Kapitola 13, Svazek 26, s. 102 – 124*).

<sup>227</sup> Dostupné z:

<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>

## 7.4 Praní peněz

Významnou oblastí boje proti korupci, která má podstatný potenciálně odrazující účinek na případné pachatele, respektive bez níž se dá jen velmi těžko bojovat s organizovaným zločinem,<sup>228</sup> je omezování prostoru pro legalizaci výnosů z této trestné činnosti, tedy předcházení praní („špinavých“) peněz. Tato oblast začala být národními právními řády regulována mnohem později než korupce, a to v souvislosti s trestnou činností, která začala generovat nadměrné zisky, zpočátku zejména obchodem s drogami, v druhé polovině 20. století.<sup>229</sup> V rámci práva EU byla přijata – kromě oblastí popsaných výše, tedy Úmluvy o ochraně finančních zájmů, Finančního nařízení, Úmluvy OSN a dalších předpisů, které stanoví normy práva EU proti praní peněz – ještě ucelená legislativa –, která se věnuje výlučně tomuto problému.

V roce 2005 EU přijala směrnici EP a Rady 2005/60/ES o praní peněz,<sup>230</sup> která nahradila dřívější směrnice z roku 1991 a 2001. Směrnice Rady z roku 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz<sup>231</sup> navazovala na koncepci OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988 a na Úmluvu RE o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu z roku 1990<sup>232</sup> (viz níže).

Směrnice harmonizuje zákaz některých transakcí s majetkem, pokud jsou prováděny v úmyslu zakrýt jeho nelegální původ, a dále jeho držení, zatajování a jiného související jednání. Vedle praní peněz pokrývá i financování terorismu. Korupci výslovně uvádí mezi závažnými trestnými činy (čl. 3 odst. 5 písm. e)). Směrnice se zaměřuje na nejrůznější typy finančních institucí a společností a kontroly jejich klientů. Tyto instituce jsou dále povinny hlásit všechny podezřelé transakce, které by mohly

---

<sup>228</sup> CHMELÍK, TOMICA 2011 op. cit., s. 201.

<sup>229</sup> KYRIAKOS-SAAD, Nadim, ESPOSITO, Gianluca, SCHWARZ, Nadine. The Incestuous Relationship between Corruption and Money-Laundering. *International Review of Penal Law*. 2012, č. 83, s. 162.

<sup>230</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. L 309, 25.11.2005, s. 15–36).

<sup>231</sup> Směrnice Rady ze dne 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz (Úř. věst. L 166, 28. 6. 1991, s. 77-92).

<sup>232</sup> FENYK, SVÁK 2008 op. cit., s. 22.

souviset s praním špinavých peněz, centrální zpravodajské jednotce. Např. v ČR je takovou jednotkou Finanční analytický útvar Ministerstva financí. V roce 2006 přijala Komise prováděcí směrnici,<sup>233</sup> která stanoví technické aspekty jejího provádění a také definuje politicky exponované osoby a jejich rodinné příslušníky a blízké společníky.

## **7.5 Transparentnost a přístup k informacím**

Průhlednost veřejných institucí a jejich postupů patří k základním nástrojům prevence korupce. Hlavními dvěma pilíři této politiky jsou přístup k dokumentům a informacím a transparentnost rozhodovacích procedur, zejména lobbingu, konzultantské činnosti apod.

Základní legislativou pro onen první pilíř je Nařízení EP a Rady 1049/2001 o přístupu k dokumentům EP, Rady a Komise z roku 2001.<sup>234</sup> Na rozdíl od mnoha národních právních řádů, včetně českého, však nařízení neupravuje přístup k informacím, ale pouze k dokumentům. Pokud tedy nějaká informace neexistuje v písemné podobě a v rámci uceleného dokumentu, orgány nemají povinnost takovou informaci poskytnout.

Nařízení stanovuje zásadu, že všechny dokumenty tří hlavních orgánů, včetně přípravných dokumentů, jsou z principu přístupné veřejnosti, pokud se neaplikuje jedna z vyjmenovaných výjimek přístupu. V praxi jsou všechny legislativní i významné nelegislativní dokumenty publikovány online bez nutnosti o přístup žádat. Komise dále vytvořila portál Transparentní finanční systém,<sup>235</sup> kde zveřejňuje informace o beneficiitech evropských fondů, i když informace v tomto systému jsou závislé na přístupu jednotlivých členských států, které informace poskytují, a tudíž jsou zatím neúplné.

Mezi výjimky z přístupu k dokumentům (čl. 4) patří ochrana zvláštního veřejného zájmu, jako jsou veřejná bezpečnost, vojenské

---

<sup>233</sup> Směrnice Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006, kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, pokud se jedná o definici politicky exponovaných osob a technická kritéria pro zjednodušené postupy hloubkové kontroly klienta a pro výjimku na základě finanční činnosti vykonávané příležitostně nebo ve velmi omezené míře (Úř. věst. L 214, 4.8.2006, s. 29–34).

<sup>234</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, 31.5.2001, Kapitola 01, Svazek 03, s. 331 – 336).

<sup>235</sup> Dostupné z: [http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/index_en.htm)

záležitosti, mezinárodní vztahy a finanční, měnová či hospodářská politika, a dále ochrana soukromí. Jedná se o tzv. mandatorní výjimky, které se aplikují bez dalšího. Vedle nich existují ještě další výjimky, jako jsou ochrana obchodních zájmů, soudního řízení či právního poradenství a také inspekce, vyšetřování a auditu. U těchto výjimek se vždy zkoumá, zda jsou chráněné zájmy legitimní a dostatečně důležité a zda neexistuje převažující veřejný zájem na uveřejnění.

Poslední z vyjmenovaných výjimek se často vztahuje na vyšetřování podvodů a korupce, např. Úřadem OLAF. Je trochu nepraktické, že neexistuje bloková výjimka, která by např. vyňala z aplikace celé vyšetřovací spisy živých kauz. Podle principů Nařízení se totiž musí zkoumat každý jednotlivý dokument, včetně klasifikovaných dokumentů. Navíc neexistuje žádná speciální právní úprava, která by umožňovala přístup alespoň dotčeným osobám, tudíž tyto využívají obecného Nařízení pro žádosti o přístup ke spisu. V praxi tak OLAF musí nákladně zdůvodňovat odepření každého jednotlivého dokumentu, který se ve spisu nachází. Je to ještě absurdnější v některých případech, kdy se jedná o informace, které by Úřad mohl sdělit konkrétnímu žadateli, jehož se informace přímo týkají. Ovšem poskytnutím dokumentu v režimu Nařízení by se tento dostal do tzv. veřejné sféry. Platí totiž zásada, že jednou poskytnutý dokument je nutné poskytnout bez dalšího zkoumání komukoliv jinému. Úřad tedy takové dokumenty neposkytne, aby chránil oprávněné zájmy na ochranu soukromí samotného žadatele.

V roce 2008 přijala Komise návrh na revizi Nařízení,<sup>236</sup> který by měl upravit některé jeho nedostatky a např. zavést blokovou výjimku na vyšetřovací a podobné spisy. Tento návrh je však stále předmětem vyjednávání v rámci legislativní procedury v orgánech EU.

Druhým pilířem je transparentnost rozhodovacích procedur. Jednání Evropského parlamentu a jeho výborů, jakož i Rady EU – alespoň co se týká rozhodování o legislativě a některých dalších významných záležitostech veřejného zájmu – jsou veřejná. Jednání Komise nikoliv, ovšem minimálně program jednání a zápisy z něj jsou veřejně přístupné.

## **7.6 Regulace lobbismu**

V oblasti regulace lobbingu přijala Komise první nelegislativní opatření relativně nedávno. Na základě tzv. Evropské iniciativy průhlednosti (European Transparency Initiative – ETI) v roce 2005 Komise

---

<sup>236</sup> KOM(2008) 229 v konečném znění.



rozhodla o zřízení registru lobbistů a jejich kodexu chování. V roce 2011 se Komise dohodla s Evropským parlamentem a zřídily společný tzv. Rejstřík transparentnosti.<sup>237</sup> EU se tak připojila k relativně málu zemím,<sup>238</sup> kde byla přijata rozsáhlá regulace lobbingu.

Registrace i dodržování kodexu jsou dobrovolné, ovšem účastníkům z něj plynou některé omezené výhody. Dostávají např. automaticky informace v oblasti svých zájmů, mají jednodušší přístup do prostor EP apod. Lobbismem se rozumí široká škála profesí, které ovlivňují politiku a legislativu EU, vyjma veřejných institucí. Registrovat se tedy mohou profesionální lobbisté a společnosti, právnické či konzultantské firmy, subjekty organizovaných zájmů, jako jsou odbory, podnikatelské svazy a asociace, neziskové organizace, akademické instituce, *think-tanky* atd. K 22. 10. 2012 bylo registrováno 5431 subjektů.<sup>239</sup>

Registrované subjekty o sobě uvádějí a pravidelně aktualizují základní informace: o příslušných právních předpisech EU, o které se zajímají, odhad objemu finančních prostředků, které v dané oblasti shromáždily, o zúčastněných osobách, členství a klientech a dále o výši finančních prostředků, které získaly od EU.<sup>240</sup> Na rozdíl např. od úpravy ve Spojených státech,<sup>241</sup> nemají lobbisté povinnost zveřejňovat konkrétní lobbistické aktivity,<sup>242</sup> což je jistý nedostatek z hlediska transparentnosti konkrétních rozhodovacích procesů.

---

<sup>237</sup> Dostupné z: [http://europa.eu/transparency-register/index\\_cs.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_cs.htm)

<sup>238</sup> Německo, Francie, Polsko, Litva, Rakousko, Slovinsko, Austrálie, Kanada, Spojené státy.

<sup>239</sup> Výroční zpráva o činnosti rejstříku transparentnosti 2012, s. 5. Dostupné z: [http://europa.eu/transparency-register/pdf/transparency\\_register\\_report\\_20121029\\_cs.pdf](http://europa.eu/transparency-register/pdf/transparency_register_report_20121029_cs.pdf)

<sup>240</sup> Ibid., s. 4.

<sup>241</sup> U.S. Lobbying Disclosure Act, PUBLIC LAW 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691, v novelizovaném znění, Sec. 5. Dostupné z: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

<sup>242</sup> Což je doporučováno i OECD v jejích Zásadách transparentnosti a integrity lobbismu, zásada č. 5. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>. OECD se na problematiku lobbismu zaměřuje a vydala již několik doporučení.

## **7.7 Evropský veřejný ochránce práv (Ombudsman)**

Evropský veřejný ochránce práv, tzv. Ombudsman, vyšetřuje stížnosti o nesprávných úředních postupech v orgánech a institucích Evropské unie, a tím přispívá i k předcházení a odkrývání korupčních praktik. Ve své činnosti také působí na orgány a instituce, aby přijaly adekvátní vnitřní předpisy pro výkon dobré veřejné správy. Ombudsman nedávno např. vydal Zásady veřejné služby pro úředníky EU.<sup>243</sup>

---

<sup>243</sup> Dostupné z:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/publicserviceprinciples.faces>

## 8 Mezinárodní standardy a spolupráce

Korupce je fenoménem, který ve své nejzávažnější formě obvykle zahrnuje nějaký přeshraniční element.<sup>244</sup> Mezinárodní přístup a iniciativy tak mohou docílit koordinace národních politik a také podnítit státy k jejich harmonizaci. Navíc se často jedná o politicky obtížně prosaditelnou legislativu, a tudíž příklady z jiných zemí její implementaci mohou podpořit.<sup>245</sup> Mezinárodní spolupráce je tedy nejen klíčová pro boj s korupcí v praktické rovině, tj. při odhalování a vyšetřování konkrétních kauz, ale zejména při výměně zkušeností a osvědčených postupů („*best practices*“). Díky působení týmů mezinárodních expertů, kteří využívají zkušeností států s nejpokrokovější protikorupční politikou a legislativou, jsou na mezinárodní úrovni stanovovány standardy, jež se následně prosazují do prostředí dalších jurisdikcí, tedy svým způsobem shora.

Na globální úrovni hrála při prosazování protikorupčních norem významnou úlohu OSN a řada nevládních organizací jako např. Transparency International. A neméně důležitou roli měl tlak soukromého sektoru. V roce 1977 Mezinárodní obchodní komora (International Chamber of Commerce – ICC) poprvé vydala Pravidla pro boj s korupcí, jež byla aktualizována v letech 1994, 2005 a naposledy v roce 2011.<sup>246</sup> ICC vyzývá vlády a mezinárodní organizace k postupu proti úplatkářství v mezinárodním obchodě. Dále doporučila podnikatelům přijmout pravidla zakazující podobné chování. Klade důraz na stanovení priorit v přijímání protikorupčních opatření a žádá soustředit se zejména na problém vynucování nadměrných úplatků ze strany politiků a vysokých úředníků.<sup>247</sup>

Na světě ovšem můžeme najít také mnoho regionálních a lokálních iniciativ, které jsou velmi významné v daném místě a mnohé také slouží jako zdroj inspirace pro rozvoj protikorupční politiky jinde ve světě. Mnohé z nich byly dokonce realizovány dříve než obdobné globální či evropské aktivity. Vzhledem k tématu a rozsahu mé práce se ovšem zaměřím jen na formy mezinárodní spolupráce, které se přímo týkají EU, tedy buď v rámci Evropy anebo evropské státy zahrnující.

---

<sup>244</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 332 (9.02).

<sup>245</sup> Ibid.

<sup>246</sup> ICC Rules on Combatting Corruption. Dostupné z: <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/areas-of-work/corporate-responsibility-and-anti-corruption/ICC-Rules-on-Combatting-Corruption/>

<sup>247</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 382-384 (9.165-9.167).

Nejvýznamnější roli ve stanovování mezinárodních právních standardů proti korupci hrají tzv. trestněprávní smlouvy druhé generace.<sup>248</sup> Na rozdíl od klasických smluv, které se zaměřují zejména na úpravu mezinárodní právní pomoci mezi státy, přičemž se nedotýkají pravomoci států upravit svoji jurisdikci a stíhání pachatelů podle vlastních zákonů, smlouvy druhé generace odrážejí zásadu adaptace (harmonizace) vnitrostátní trestní legislativy.<sup>249</sup>

Evropská rada v rámci Stockholmského programu vyzývá Komisi, aby posílila koordinaci mezi členskými státy v rámci Úmluvy OSN proti korupci, GRECO a OECD v oblasti boje proti korupci.<sup>250</sup> Evropská unie ostatně bedlivě sledovala již proces přijímání těchto mezinárodních úmluv a také přijala společné postoje pro koordinovaný postup členských států EU v tomto procesu.<sup>251</sup> Jejím hlavním zájmem bylo, aby nedocházelo k duplicitě nebo rozporům mezi úmluvami a aby byly vzaty v úvahu zásady práva EU, např. úmluv o ochraně evropských finančních zájmů a protikorupční úmluvy, jurisdikce, vzájemné právní pomoci apod.

## **8.1 OECD**

### **8.1.1 Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů**

Nejvýznamnějším dokumentem z dílny Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) je Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (dále jen „Úmluva“)<sup>252</sup> z prosince 1997, která vstoupila v platnost 15. února 1999 a dnes zahrnuje 40 signatářských států, z toho 6 nečlenských zemí OECD.<sup>253</sup> Byla přijata na podnět USA,

<sup>248</sup> ŠTURMA, Pavel. Nové mezinárodněprávní instrumenty k boji proti korupci a organizovanému zločinu. *Právník*. 2000, roč. CXXXIX, č. 3, s. 226.

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Stockholmský program op. cit., kapitola 4.4.5, s. 23.

<sup>251</sup> Společný postoj Rady č. 97/661/JHA z 6. října 1997 na základě čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii k vyjednávání v rámci Rady Evropy a OECD týkajícím se korupce (*Úř. Věst. L 279, 13.10.1997, s. 1–2*) a Druhý společný postoj Rady č. 97/783/JHA ze 13. listopadu 1997 na základě čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii k vyjednávání v rámci Rady Evropy a OECD týkajícím se boje proti korupci (*Úř. Věst. L 320, 21.11.1997, s. 1–2*).

<sup>252</sup> Dostupné z: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

<sup>253</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských

kde byl v roce 1977 přijat Zákon o korupčních praktikách v zahraničí,<sup>254</sup> čímž se američtí podnikatelé dostali do konkurenční nevýhody<sup>255</sup> oproti svým evropským, japonským a dalším konkurentům, v jejichž zemích bylo uplácení zahraničních činitelů legální nebo dokonce skrytě podporováno, např. možností odečíst úplatky z daní (viz výše). Byl zde proto velký tlak, aby se zavedly jednotné mezinárodní standardy ve všech vyspělých zemích. Cíle úmluvy jsou tedy, na rozdíl od jiných mezinárodních smluv proti korupci, dvojí: boj proti korupci i stanovení rovných podmínek hospodářské soutěže v mezinárodním obchodě.<sup>256</sup> Dnes platnost úmluvy pokrývá více jak 70% světových exportérů a 90% zahraničních investic.<sup>257</sup>

Úmluva se zaměřuje jen na nabídkovou stranu korupčních vztahů, tedy na uplácení či tzv. aktivní korupci (čl. 1 odst. 1).<sup>258</sup> Vedle samotného korupčního jednání požaduje také kriminalizaci – srovnatelnou s uplácením tuzemského veřejného činitele – jakékoliv trestné součinnosti, včetně podněcování, podporování, napomáhání, navádění či pověření a dále i pokus takového jednání a spolčení se za jeho účelem (čl. 1 odst. 2). Uplácenými veřejnými činiteli se rozumí všechny osoby, které mají zákonodárnou, administrativní či justiční funkci, volenou či jmenovanou, na jakékoliv úrovni veřejné správy cizího státu. Pokrývá též korupci páchanou jménem či v zájmu právnických osob, byť nemusí jít o jejich kriminalizaci (čl. 2). Dále definuje efektivní tresty, které jsou dost vysoké na to, aby plnily odstrašující funkci a také umožňovaly mezinárodní právní pomoc včetně extradice. Sankce mají být srovnatelné s trestnými činy uplácení tuzemských úředníků (čl. 3). Promlčecí lhůty musejí umožnit adekvátní čas pro vyšetření a odsouzení těchto činů (čl. 6). Úmluva dále specifikuje nezbytné standardy účetnictví, aby nemohlo docházet k podplácení a zakrývání úplatků (čl. 8), mezinárodní právní pomoc (čl. 9), vydávávání osob (čl. 10), identifikaci zodpovědných orgánů (čl. 11) apod.

---

transakcích. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013]. Pro ČR platí od 21. března 2000.

<sup>254</sup> United States Foreign Corrupt Practices Act op. cit.

<sup>255</sup> Podle amerických údajů prý přišli americké firmy v období od dubna 1994 do května 1995 o 45 mld. dolarů ve prospěch firem z jiných zemí, které k získání zakázek použili úplatky – viz: *VOLEJNÍKOVÁ* 2007 op. cit., s. 262, pozn. č. 198.

<sup>256</sup> *ŠTURMA* 2000 op. cit., s. 231.

<sup>257</sup> *DAVID, NETT* 2007 op. cit., s. 166.

<sup>258</sup> *SZAREK-MASON* 2010 op. cit., s. 24.

Při mezinárodní právní pomoci není možné se odvolávat na bankovní tajemství.

Úmluva je otevřena k přístupu všem členům OECD a těm nečlenským zemím, jež se plně účastní na práci Pracovní skupiny pro boj s úplatkářstvím v mezinárodních podnikatelských transakcích, která působí v rámci Výboru OECD pro mezinárodní investice a nadnárodní společnosti (CIME).<sup>259</sup> Tato skupina byla zmocněna ke kontrole implementace a aplikace Úmluvy v právních rádech signatářských zemí.

### 8.1.2 Hodnocení

Rozsah úpravy Úmluvy je poměrně úzký. Zaměřuje se pouze na potírání korupce v mezinárodním obchodě, neboť ji chápe jako překážku pro mezinárodní investice.<sup>260</sup> Vůbec nepožaduje obdobné standardy v boji proti vnitrostátní korupci ani kriminalizaci přijímání úplatků. Její slabinou je, že nezahrnuje některé významné mezinárodní exportéry, zejména Indii a Čínu.

Její výhodou je naopak její flexibilita a zaměření na praktické dopady transpozice. Nepředepisuje konkrétní právní instrumenty, a tím umožňuje relativně snadnou implementaci v různých typech právních řádů. Omezuje se na formulace jako např. „adekvátní sankce“ nebo normy „srovnatelné s těmi, aplikovanými na úplatkářství národních veřejných činitelů“.

Převádění ustanovení Úmluvy do vnitrostátních právních řádů lze relativně snadno monitorovat a je k tomu zřízena ona pracovní skupina. Horší je to však s aplikací. Podle poslední zprávy Transparency International,<sup>261</sup> která pravidelně monitoruje aplikaci úmluvy, je vymáhání jejích ustanovení možné označit za aktivní pouze v 7 zemích a za mírné ve 12 zemích, zatímco v dalších 18 je malé nebo žádné. Na druhou stranu ovšem těchto 18 zemí reprezentuje pouze okolo 10% světového vývozu, zatímco oněch 19 zemí s aktivnějším přístupem se podílí na světovém

---

<sup>259</sup> MAZEL 2006 op. cit., s. 165.

<sup>260</sup> SZAREK-MASON 2010 op. cit., s. 25.

<sup>261</sup> HEIMANN, Fritz, DELL, Gillian. *Exporting Corruption? Country Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention Progress Report 2012*. Berlin: Transparency International, 2012. s 4. Dostupné z: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_conventio](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_conventio)

vývozu 52%. Bohužel do poslední kategorie nulové aplikace spadá podle Transparency International i Česká republika.<sup>262</sup>

Jak je možné zjistit z jednotlivých monitorovacích zpráv, transpozice do jednotlivých právních řádů není vždy jednotná. Zajímavý je průzkum implementace konvence ve vztahu k pokusu trestného činu úplatkářství. Konvence OECD předpokládá, že národní právní řády budou kriminalizovat úplatkářství i ve stádiu pokusu, tedy pokud je úplatek nabídnut. Ovšem v některých zemích, např. v Itálii, Francii a dříve Lucembursku je toto jednání trestné, pouze pokud byl úplatek přijat, respektive obě strany jsou obeznámeny s tím, že se jedná o úplatek a jaký je jeho účel. Jednostranná nabídka, o které se druhá strana třeba ani nedozvěděla, tedy nestačí.<sup>263</sup>

Otázkou je, do jaké míry je možné Úmluvu aplikovat na podnikání v zemích, kde se neobejdete bez najímání prostředníků či sponzorů, aby některé věci vyřizovali s využitím svého osobního vlivu nebo lobovali na správných místech. V některých zemích je použití prostředníka dokonce zákonnou povinností a prostředníkovi náleží podíl na kontraktech realizovaných v dané zemi. Někdy je také nutné založit společný podnik, kde určitý podíl, někdy i většinový, náleží místním.<sup>264</sup>

### **8.1.3 Další akty OECD**

K úmluvě se vztahují i revidované Doporučení Rady OECD o boji proti podplácení v mezinárodních podnikatelských transakcích z května 1997,<sup>265</sup> které bylo nahrazeno Doporučením z prosince 2009,<sup>266</sup> a Doporučení k daňovým opatřením v dalším boji proti úplatkářství zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích z května 2009,<sup>267</sup> jež nahradilo Doporučení k daňové

---

<sup>262</sup> Ibid., s. 18.

<sup>263</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 402-404 (10.30-10.34).

<sup>264</sup> Viz: KUBALOVÁ 2000 op. cit., s. 8.

<sup>265</sup> Doporučení Rady č. C(97)123. Dostupné z:  
[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C\(97\)123/FINAL&doCLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&doCLanguage=En)

<sup>266</sup> Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44176910.pdf>

<sup>267</sup> Doporučení Rady č. C(2009)64. Dostupné z:  
<http://www.oecd.org/ctp/crime/43188874.pdf>

odčitelnosti úplatků zahraničním veřejným činitelům z roku 1996,<sup>268</sup> a další, jež mají širší zaměření, ovšem nejsou závazná.

OECD přijala ještě další významné akty. Jsou jimi např. Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti<sup>269</sup> a Směrnice o zvládání konfliktu zájmů ve veřejné správě.<sup>270</sup> K implementaci první z nich vzniklo na Ministerstvu financí ČR tzv. Národní kontaktní místo s úkolem monitorovat chování nadnárodních společností v ČR a řešení sporů.<sup>271</sup> Implementace druhé směrnice je v gesci Výboru OECD pro veřejnou správu.

#### **8.1.4 Účast EU na činnosti OECD**

Evropská unie není členem OECD ani stranou úmluvy. Nicméně protože část pravomocí národních států, které jsou členy OECD, přešla na EU, podílí se zástupci převážně Komise na práci orgánů OECD. Z hlediska tématu jsou nejzajímavější skupina proti korupci, síť pro integritu veřejného sektoru, expertní skupina ke střetu zájmů a další.

EU také přispívá na některé programy OECD. V minulosti např. na program SIGMA, který vznikl v roce 1992 a pomáhal transformujícím se zemím s reformou veřejné správy i bojem proti korupci a následně přispíval i k přípravě kandidátských zemí na vstup do EU.<sup>272</sup> V dnešní době organizuje mnoho programů pro země regionu Blízkého východu a severní Afriky, tzv. MENA (Middle East and North Africa Region).

### **8.2 Rada Evropy**

Další významnou organizací pro ustanovování mezinárodních standardů k potírání korupce z pohledu evropského i globálního je Rada Evropy (dále jen „RE“). RE se zaměřila na korupci jako závažnou hrozbu pro demokracii, vládu práva a lidská práva, jejichž ochrana patří k jejím hlavním zájmům, a pokusila se rozvinout pan-evropské protikorupční

---

<sup>268</sup> Doporučení Rady č. C(96)27. Dostupné z:  
<http://www.oecd.org/ctp/crime/oecdrecommendationonthetaxdeductibilityofbribestoforeignpublicofficials.htm>

<sup>269</sup> Dostupné z:  
<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

<sup>270</sup> Dostupné z:  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictsofinterestinthepublicservice.htm#gl>

<sup>271</sup> MAZEL 2006 op. cit., s. 166.

<sup>272</sup> VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 281.



standardy.<sup>273</sup> V současnosti se v tomto směru jedná o neaktivnější organizaci na evropském kontinentu.

Spouštěcím mechanismem bylo rozhodnutí ministrů spravedlnosti RE na konferenci ve Vallettě v roce 1994, že problém korupce by měl být řešen na evropské úrovni. Byla ustavena Multidisciplinární skupina proti korupci (Groupe multidisciplinaire sur la corruption – GMC) a v roce 1996 RE přijala Akční program proti korupci, který vytyčil její budoucí aktivity k potírání korupce.<sup>274</sup> Výbor ministrů RE dne 6. listopadu 1997 přijal rezoluci č. (97)24 obsahující Dvacet základních zásad boje proti korupci (Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption),<sup>275</sup> které jsou modelem pro tvorbu komplexních protikorupčních strategií. Následně byl ustaven efektivní monitorovací mechanismus pro plnění zásad této protikorupční politiky – GRECO (viz níže). A vrcholem práce RE bylo přijetí dvou zásadních mezinárodních úmluv o korupci, trestněprávní a občanskoprávní.

### **8.2.1 Trestněprávní úmluva o korupci**

Trestněprávní úmluva o korupci z ledna 1999 (dále jen „Úmluva“)<sup>276</sup> vstoupila v platnost po dokončení ratifikace alespoň 14 zeměmi ke dni 1. července 2002. Tato konvence je mnohem širší než konvence OECD. Pokrývá jak nabízení úplatku, tak jeho přijímání, ve veřejném i v soukromém sektoru. Ve veřejném sektoru se týká tuzemských (čl. 2-4) i zahraničních (čl. 5-6) veřejných činitelů, mezi něž patří úředníci, politici, soudci, státní zástupci a jiní justiční funkcionáři, na státní i lokální úrovni. Mezi zahraniční veřejné činitele patří i členové mezinárodních organizací (čl. 9), mezinárodních parlamentních shromáždění (čl. 10) i mezinárodních soudních orgánů (čl. 11). V soukromém sektoru zakazuje nabízení a přijímání úplatku osobám a osobami, které pracují anebo mají řídicí funkce v organizacích tohoto sektoru za účelem přimět je k porušení jejich povinností (čl. 7 a 8). Aktivní i pasivní úplatkářství všech činitelů a osob vyžaduje úmyslné jednání.

---

<sup>273</sup> SZAREK-MASON 2010 op. cit., s. 27.

<sup>274</sup> Dostupné z: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf>

<sup>275</sup> Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>

<sup>276</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s. o Trestněprávní úmluvě o korupci. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Úmluva pokrývá i nepřímé úplatkářství či obchodování s vlivem („*trading in influence*“, čl. 12), praní špinavých peněz (čl. 13) a podvody v účetnictví (čl. 14). Čl. 18 upravuje odpovědnost právnických osob za trestné činy úplatkářství a praní špinavých peněz osobami jednajícími jménem či ve prospěch těchto právnických osob. Každá smluvní strana je povinna ustanovit účinné, přiměřené a odrazující sankce za činy popsané v Úmluvě (čl. 19). Sankce pro právnické osoby mohou být trestního nebo správního charakteru. Vedle sankcí je nutné umožnit konfiskaci výnosů z trestné činnosti a za ně nabytého majetku.

Úmluva dále požaduje, aby orgány a osoby bojující s korupcí byly specializovány, měly zajištěnu nezbytnou nezávislost na vnějších tlacích a jejich personál byl náležitě vyškolen (čl. 20). Dále upravuje ochranu svědků a spolupracovníků vyšetřovacích orgánů a justice (čl. 22). A v neposlední řadě žádá i užívání zvláštních technik k vyšetřování případů a odstranění všech překážek pro zajištění výnosů z korupce. Bankovní tajemství nesmí být na překážku (čl. 23).

Kapitola IV Úmluvy upravuje vzájemnou právní pomoc (čl. 26) a mezinárodní spolupráci (čl. 25), včetně vydávání osob (čl. 27). Všechny trestné činy obsažené v ní by měly umožňovat vydávání, ať už je mezi dotčenými stranami uzavřena příslušná smlouva anebo nikoliv. V případě, že není, je možné považovat za právní základ samotnou Úmluvu. Strany Úmluvy se rovněž zavazují, že si budou navzájem předávat informace i bez formální žádosti, tedy spontánně (čl. 28).

Úmluva ve svém článku 37 umožňuje smluvním stranám učinit výhradu k více než polovině zahrnutých trestných činů, konkrétně u úplatkářství členů tuzemských, zahraničních a mezinárodních parlamentních shromáždění, u zahraničních veřejných funkcionářů (jen pasivně), u úplatkářství v soukromém sektoru a u obchodování s vlivem. Dále je možné vyhradit si odmítnutí spolupráce u činů považovaných za politické a u vymezení soudní pravomoci. Výhrady lze učinit vždy jen na maximální období tří let a ne k více než pěti ustanovením současně. Tyto výhrady jsou smluvními stranami relativně často využívány.<sup>277</sup> Paradoxně více státy, u kterých se předpokládá spíše nižší míra korupce.

---

<sup>277</sup> Více informací dostupných z:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=173&CM=&DF=&CL=ENG&VL=1>

Případné spory o interpretaci a aplikaci Úmluvy mohou být předloženy k řešení Evropskému výboru pro právní spolupráci (Comité européen de coopération juridique – CDCJ), případně se státy mohou dohodnout na alternativním způsobu řešení, včetně předložení sporu Mezinárodnímu soudnímu dvoru (čl. 40). V případě CDCJ však není jasné, jakou funkci má výbor plnit, zda arbitrážní či conciliační. Projevuje se zde obecný problém absence soudní instance RE, která by mohla řešit otázky výkladu a aplikace smluv přijatých v rámci této organizace.<sup>278</sup>

Stranou Úmluvy se může stát kterýkoliv člen RE i stát, který se podílel na vypracování Úmluvy. Výbor ministrů RE může dále vyzvat, kterýkoliv jiný stát a také Evropskou unii, aby k Úmluvě přistoupily. Výbor rozhoduje jednomyslně.

Dnes má tato Úmluva 43 členů a 7 signatářů, kteří ještě nedokončili ratifikační proces.<sup>279</sup> Z nečlenů RE Úmluvu ratifikovalo Bělorusko a podepsal Mexiko a Spojené státy americké. Z členských států EU ji dosud neratifikovalo Rakousko, Německo a Itálie, byť všechny tyto státy jsou jejími signatáři.

Trestněprávní úmluva byla v květnu 2003 doplněna Protokolem,<sup>280</sup> jenž rozšiřuje skupinu činitelů, vůči nimž může korupční jednání směřovat, o tuzemské a zahraniční rozhodce a porotce.

### *Trestněprávní úmluva a ČR*

Tato Úmluva byla ČR ratifikována v září 2000, vstoupila v platnost od července 2002 a přinesla zásadní změnu do vyšetřování korupce orgány činnými v trestním řízení. Do té doby totiž nebylo možné při vyšetřování skutků korupční povahy používat některé nástroje, např. nasazovat odposlechy či agenta, protože se nejednalo o zvlášť závažné

---

<sup>278</sup> Viz: ŠTURMA, Pavel. Evropské a mezinárodní instrumenty k boji proti korupci. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 2000, roč. 4, č. 8, s. 3.

<sup>279</sup> Přehled dostupný z:  
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=173&CM=8&DF=&CL=ENG>

<sup>280</sup> Dostupný z: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/191.htm>

trestné činy.<sup>281</sup> Trestní řád (TŘ)<sup>282</sup> však dovoloval užití těchto prostředků, pokud ke stíhání takových skutků ČR zavazovala mezinárodní smlouva.<sup>283</sup> Stejná ustanovení v Trestním řádu najdeme i dnes, ale navíc bylo použití těchto nástrojů výslovně povoleno pro některé trestné činy související s korupcí.<sup>284</sup>

## 8.2.2 Občanskoprávní úmluva o korupci

Občanskoprávní úmluva o korupci z listopadu 1999 (dále jen „Úmluva“)<sup>285</sup> vstoupila v platnost po dokončení ratifikace také alespoň 14 zeměmi ke dni 1. listopadu 2003. Dnes má tato Úmluva 34 členů a 8 signatářů, kteří ještě nedokončili ratifikační proces.<sup>286</sup> Z nečlenů RE ji podepsalo a ratifikovalo jen Bělorusko. Z členských států EU chybí ratifikace Dánska, Německa, Irska, Itálie, Lucemburska, Portugalska a Spojeného království. ČR ji ratifikovala v září 2003 a v účinnost pro ni vstoupila od 1. ledna 2004. Úmluva je otevřená i pro Evropskou unii, kdyby se rozhodla ji podepsat a ratifikovat.

Tato Úmluva je velmi významná a průlomová, protože poprvé stanovuje mezinárodněprávní standardy protikorupčních norem občanského práva. Na jejím základě, pokud bude řádně transponována do právního řádu členských států, bude možné vymáhat náhradu škodu způsobenou korupčním jednáním.

Státy zajistí, aby kdokoliv, kdo utrpěl škodu, a to i nepeněžitou, z důvodu korupčního jednání, mohl žádat její náhradu včetně ušlého zisku

---

<sup>281</sup> V terminologii nového Trestního zákoníku se jedná o tzv. zvláště závažné zločiny, definované horní hranicí trestu odnětí svobody alespoň deset let (§ 14 odst. 3 TZ), a spadá pod ně jen trestný čin úplatkářství ve třetím a čtvrtém odstavci (§ 331 odst. 3 a 4 TZ).

<sup>282</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

<sup>283</sup> MAZEL 2006 op. cit., s. 167.

<sup>284</sup> Např. odposlech (§ 88 TŘ) pro trestné činy týkající se zadávání veřejných zakázek, použití agenta (§ 158e TŘ) na všechny důležité „korupční“ trestné činy, apod.

<sup>285</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s. o Občanskoprávní úmluvě o korupci. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

<sup>286</sup> Přehled dostupný z:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=174&CM=8&DF=&CL=ENG>

(čl. 3). Škodu nahradí ten, kdo ji způsobil, případně korupční jednání schválil anebo neučinil přiměřené kroky, aby mu zabránil (čl. 4). Má se za to, že se zde jedná o subjektivní odpovědnost, která vyžaduje zavinění u osoby, která korupčním způsobem jednala.<sup>287</sup> U státních úředníků navíc přijme za jejich korupční jednání odpovědnost stát (čl. 5). Zde se jedná o objektivní odpovědnost.

Úmluva dále stanoví, že veškeré smlouvy či ustanovení, které by umožňovaly korupci, jsou od počátku neplatné (čl. 8). V čl. 9 dále poskytuje ochranu whistleblowerům jednajícím v dobré víře. Další ustanovení se týkají mezinárodní spolupráce, účetních uzávěrek právnických osob, získávání důkazů apod. Na rozdíl od Trestněprávní úmluvy, Občanskoprávní úmluva nepřipouští žádné výhrady.

Členství a přistoupení k Úmluvě je upraveno obdobně jako u Trestněprávní úmluvy (viz výše). Případné řešení sporů o interpretaci a aplikaci je také shodné jako u Trestněprávní úmluvy. Konkrétní způsoby účasti EU však navíc mohou být upraveny společnou dohodou (čl. 15 odst. 5). Monitoring provádí také GRECO (viz níže).

Vzhledem k tomu, že Občanskoprávní úmluva neumožňuje žádné výhrady a zároveň upravuje relativně inovativní a v mnoha státech neobvyklý způsob boje s korupcí, je možné očekávat, že její implementace bude v některých zemích obtížná.<sup>288</sup>

### **8.2.3 Skupina států proti korupci (GRECO)**

Skupina států proti korupci (Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO) byla zřízena mezinárodní dohodou přijatou Radou ministrů RE dne 5. května 1998<sup>289</sup> ve zjednodušené formě, která nevyžaduje účast všech členských států<sup>290</sup> a která vstoupila v platnost po zaslání 14. notifikace členského státu o účasti dne 1. května 1999. Další rezoluce z 1. května

---

<sup>287</sup> LUKÁŠEK, Libor. Mezinárodněprávní řešení boje proti korupci v evropském kontextu – Občanskoprávní úmluva o korupci. *Právní rozhledy*. 2003, č. 10, s. 455.

<sup>288</sup> Obdobný názor viz: POMAHAČ, Richard. Evropská civilněprávní úmluva proti korupci. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 2000, č. 2, s. 6.

<sup>289</sup> Rezoluce (98) 7 Výboru ministrů RE. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution\(98\)7\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution(98)7_en.asp)

<sup>290</sup> ŠTURMA 2000 op. cit., s. 227.

1999 pak přijala Statut GRECO.<sup>291</sup> Jedná se o tzv. rozšířenou částečnou dohodu.<sup>292</sup>

V současnosti má GRECO 49 smluvních stran, 48 evropských států a Spojené státy americké. ČR je členem GRECO od února 2002. Na základě čl. 4 Statutu se státy stávají členy GRECO přístupem k dohodě nebo automaticky po ratifikaci jednoho z mezinárodních právních instrumentů přijatých na základě Akčního programu RE proti korupci z roku 1996, které GRECO monitoruje. Přímou, pouze zasláním notifikace, se členem může stát kterýkoliv člen RE nebo nečlenský stát, jenž se účastnil přípravy dohody. Výbor ministrů složený ze zástupců participujících států také může přizvat k účasti další nečlenské státy RE. Každá ze smluvních stran může jmenovat dva reprezentanty na plenární zasedání s právem hlasovat. Status pozorovatelů mají OECD a UNODC.

Pro účast EU obsahuje Statut samostatný čl. 5, jenž zakládá možnost Výboru ministrů přizvat EU a ve zvací rezoluci stanovit detailní podmínky účasti EU na GRECO. Toto přizvání je nyní předmětem jednání mezi GRECO a Evropskou komisí (viz níže).

Úkolem GRECO je monitoring implementace standardů uvedených v mezinárodních právních instrumentech přijatých na základě Akčního programu RE proti korupci z roku 1996, tedy v Trestněprávní úmluvě včetně jejího protokolu, v Občanskoprávní úmluvě a ve Dvaceti zásadách z roku 1997, a to formou vzájemné výměny informací a identifikování nedostatků mezi členy navzájem, tzv. „peer reviews“. Každý člen je předmětem monitoringu.

Průběh monitoringu je následující. Monitoring je prováděn v jednotlivých kolech, které se každé zaměřuje na nějakou konkrétní problematiku upravenou ve vybraných ustanoveních Dvaceti zásad a úmluv. První kolo (zahájené v roce 2000) se zabývalo nezávislostí, specializací a prostředky vnitrostátních orgánů pověřených předcházením korupce a bojem proti ní, jakož i imunitou veřejných činitelů. Druhé kolo (zahájené v roce 2003) bylo zaměřeno na prevenci korupce ve veřejné správě i soukromém sektoru, její výnosy a vztahem mezi korupcí a organizovaným zločinem. Třetí kolo (zahájené v roce 2007) pokrývalo

---

<sup>291</sup> Rezoluce (99) 5 Výboru ministrů RE. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution\(99\)5\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution(99)5_en.asp)

<sup>292</sup> Viz Statutární rezoluce (93) 28 Výboru ministrů RE o částečných a rozšířených dohodách.

postihování trestných činů a financováním politických stran. A zatím poslední čtvrté kolo (zahájené v roce 2012) se zaměřuje na střety zájmů, etické principy, kodexy chování apod. Monitoring provádí týmy expertů. Každý stát může nominovat až 5 expertů, z nichž GRECO sestaví tým pro monitoring konkrétního člena.

Na úvod monitorovaný stát zodpoví detailní dotazník, jenž je dohodnut pro každé z hodnotících kol, a jeho odpovědi jsou posouzeny týmem odborníků. Tým si následně může vyžádat další informace nebo podniknout cestu do zkoumané země za účelem jejich získání, např. skrze interview s národními experty a dotčenými orgány. Na základě posbíraných informací se připraví návrh zprávy, který se poskytne národním orgánům k připomínkování. Konečný návrh je posléze předkládán GRECO a projednávám na plenárním zasedání organizace. Závěrečná zpráva zkoumá nejen formální transpozici zásad a ustanovení úmluv do národních právních řádů, ale popisuje i jejich praktickou aplikaci. Obsahuje doporučení, co by měl monitorovaný stát zlepšit, spolu s časovou lhůtou, do kdy se tak má stát. Zpráva je projednána v plénu a přijata hlasováním, s pozměňovacími návrhy či bez nich. Monitorovaný stát na ni reaguje předložením situační zprávy Sekretariátu GRECO, kde popíše přijatá opatření. Ta jsou ještě jednou přezkoumána a zhodnocena.<sup>293</sup> Při neplnění doporučení, může Statutární výbor GRECO vydat veřejné prohlášení o pasivitě člena a jeho nedostatečné aktivitě při implementaci závazků.<sup>294</sup>

#### **8.2.4 Přistoupení EU ke GRECO**

O účasti EU ve skupině GRECO jako klíčovém nástroji pro evropskou protikorupční politiku se Komise zmiňuje již ve svém sdělení z roku 2003.<sup>295</sup> Nicméně z důvodu omezené pravomoci EU v oblastech pokrytých úmluvami RE o korupci a činnostech GRECO obecně, muselo být toto odsunuto až do doby nabytí platnosti Lisabonské smlouvy. Podle analýzy Komise dává nynější SFEU Evropské unii do rukou širší pravomoci v boji

---

<sup>293</sup> VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 274.

<sup>294</sup> Více informací o průběhu přezkumu viz: VIDLÁKOVÁ, Olga. GRECO – Evropský orgán boje proti korupci. *Veřejná správa*. 2004, roč. XV, č. 35, s. 26.

<sup>295</sup> Sdělení Komise o komplexní politice EU proti korupci op. cit.

proti korupci, a otevírá tak cestu k posílení protikorupční politiky EU, včetně účasti EU na činnosti skupiny GRECO.<sup>296</sup>

Ve Stockholmském programu<sup>297</sup> Evropská rada požádala Komisi, aby vypracovala souhrnnou politiku proti korupci v úzké spolupráci s GRECO a také aby Radě předložila zprávu o variantách přístupu EU ke GRECO. Jak popsáno výše, EU by se mohla stát členem GRECO automaticky, pokud by přistoupila k jedné z konvencí proti korupci. Toto nicméně zatím zvažováno není. Další možností je přizvání Výborem ministrů RE, které by stanovilo i podmínky účasti EU<sup>298</sup> a které musí být nejdříve projednáno a schváleno statutárním výborem GRECO.

Požadovanou zprávu Komise předložila v roce 2011<sup>299</sup> v rámci balíčku sdělení týkajících se protikorupční politiky. V této zprávě Komise uznává, že: *„[s]kupina GRECO sehrála významnou úlohu při vytyčování některých minimálních evropských norem právního a institucionálního rámce boje proti korupci“* a doporučuje EU ke GRECO přistoupit. Zároveň vyzývá členské státy EU, aby přizvání EU podpořily v rámci Výboru ministrů RE.

Komise je nicméně přesvědčena, že vliv a dopady působení GRECO jsou omezené<sup>300</sup> a je nutné připojit politickou váhu EU k implementaci efektivních protikorupčních opatření. Z tohoto důvodu se Komise rozhodla vytvořit vlastní mechanismus pro vydávání zpráv o boji proti korupci, který bude EU pravidelně využívat k hodnocení členských států a vydávání doporučení (viz níže). Tento mechanismus by měl nicméně využívat poznatků a informací shromážděných v rámci dalších existujících monitorovacích mechanismů, a zejména GRECO, k čemuž by přistoupení ke GRECO bylo vhodné a žádoucí. V rámci navazování vztahů a vzájemného poznávání již Komise přizvala zástupce GRECO jako pozorovatele do svých odborných komisí zabývajících se přípravou mechanismu EU.

---

<sup>296</sup> Zpráva Komise Radě o způsobech účasti Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, KOM(2011)307, 6.6.2011. s. 3.

<sup>297</sup> Stockholmský program op. cit., s. 1.

<sup>298</sup> Jedná se o obecný přístup pro účast na tzv. částečných a rozšířených dohodách RE, v souladu se Statutární rezolucí (93) 28 Výboru ministrů Rady Evropy.

<sup>299</sup> Zpráva Komise KOM(2011)307 op. cit.

<sup>300</sup> Viz např. Sdělení Komise KOM(2011) 308 op. cit., s. 5.



Podle uvedené zprávy je možné zvažovat plnohodnotné členství nebo členství s omezenými hlasovacími právy.<sup>301</sup> Plné členství by zaručilo právo hlasovat ve všech orgánech GRECO s váhou jednoho hlasu (EU by zde totiž nezastupovala členské státy). Zároveň by však vyžadovalo podrobení se vzájemnému hodnocení. I když se EU neúčastní ani Trestněprávní, ani Občanskoprávní úmluvy, mohla by být přesto podrobena hodnocení na jejich základě. Spíše by se však jednalo o hodnocení na základě Dvaceti zásad, k nimž by se EU musela nějakým způsobem přihlásit. EU by také přispívala do rozpočtu GRECO.

*Účast s omezenými hlasovacími právy by podle zprávy Komise „nemusela vyžadovat hodnocení EU skupinou GRECO, ale zahrnovala by vytvoření rámce pro budoucí společná hodnocení obou organizací, pokud jde o potřebné náležitosti, proveditelnost a možný dopad hodnocení orgánů EU, při současném zohlednění zvláštností a pravomocí EU.“*

Při omezeném členství by EU sice neměla hlasovací právo a zástupce v orgánech GRECO, mohla by se však účastnit jednání pléna, mít přístup k dokumentům a se souhlasem monitorovaných zemí vysílat pozorovatele do monitorovacích misí, což by mohlo být zajímavé např. u kandidátských zemí EU. Její příspěvek do rozpočtu by byl nižší než při plném členství. Toto řešení by tedy podle zprávy Komise rovněž pokrylo potřeby EU.

Členské státy GRECO však spíše preferují plnohodnotnou účast EU s výhledem na hodnocení samotných orgánů EU, přestože si uvědomují, že zvláštnosti EU by vyžadovaly přijmout určitá specifická pravidla pro její monitoring. Dále se GRECO obává, aby nedocházelo k překrývání mezi mechanismem přezkumu GRECO a vznikajícím mechanismem hodnotících zpráv Evropské komise. Plénium skupiny GRECO na svém 50. zasedání zdůraznilo, že *„zřízení hodnotícího mechanismu ke zhodnocení protikorupčních snah v EU se nesmí překrývat s prací GRECO“* a dále, že *„případná účast EU v GRECO nesmí vést ke zdvojení hodnotících procedur“*.<sup>302</sup>

Po sérii předběžných rozhovorů se sekretariátem GRECO, orgány EU a dalším zainteresovanými stranami Komise předložila Radě v říjnu 2012

---

<sup>301</sup> Zpráva Komise KOM(2011)307 op. cit., s. 6-8.

<sup>302</sup> Rozhodnutí GRECO (2011) 5E z 1.4.2011, body 20 a 21. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco\(2011\)5\\_DecisionsGR50\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco(2011)5_DecisionsGR50_EN.pdf)

další sdělení informující o možnostech navázání spolupráce s GRECO.<sup>303</sup> V něm navrhuje dvoufázový proces přístupu. V první fázi by se EU stala jakýmsi pozorovatelem, v řeči Komise „*plnoprávným účastníkem*“,<sup>304</sup> a to na základě čl. 220 SFEU, který ve druhé etapě může vést k plnému členství EU v GRECO. Komise argumentuje, že v rámci samotné RE má EU také od počátku status plnoprávného účastníka.

Tento status by EU umožňoval podílet se aktivně na práci GRECO a zvláště na monitorovacím mechanismu, ovšem potenciálně bez účasti v delegacích navštěvujících hodnocené země, jichž by se mohla účastnit jen se souhlasem monitorovaného státu a bez možnosti hlasovat. Získala by však přístup k informacím z monitorovacích zpráv i k metodologii GRECO, jež by mohla využít i pro svoje vlastní zprávy. Zároveň by se Komise seznámila s požadavky a podmínkami pro přezkum orgánů EU. Tento proces by mohl být poučný i pro GRECO, jehož monitorovací mechanismus je vytvořen pro hodnocení států a s nadnárodní organizací typu EU nemá zkušenosti.

Po čtyřech letech by tato forma spolupráce byla podrobena analýze, zda je vhodné se stát plnohodnotným členem, čímž by se EU stala také objektem monitoringu ze strany GRECO. Dalšími důvody tohoto postupného přístupu jsou i nejasnosti o rozsahu kompetencí EU v oblasti boje proti korupci po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a vůbec pravomoci EU stát se součástí monitorovacího mechanismu podobného typu, které vznesla Právní služba Komise. Podobné pochybnosti se týkají i přístupu k monitorovacímu mechanismu UNCAC (viz níže). Jedná se nejen o právní ale i o citlivé politické téma, neboť monitoring implementace evropského práva je v rámci EU zásadně svěřen vybraným orgánům EU, zejména Evropskému soudnímu dvoru. V rámci GRECO a s jistou pravděpodobností i v rámci UNCAC by však monitoring orgánů EU prováděly členské státy EU. Přestože se EU účastní jako smluvní strana mnoha mezinárodních smluv, nemá zkušenosti s takto svébytnými

---

<sup>303</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru – Účast Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, 19.10.2012, KOM(2012) 604.

<sup>304</sup> Jak sama Komise ve sdělení uvádí (poznámka 2): „*Status „plnoprávného účastníka“ je výraz běžně používaný v situacích, kdy EU, ačkoli není řádným členem dané organizace, disponuje velmi podobnými právy jako členové této organizace, s výjimkou hlasovacích práv (viz také status EU ve Světové zdravotnické organizaci, organizaci UNESCO, Mezinárodní organizaci pro civilní letectví, Radě Evropy nebo OECD).*“

monitorovacími mechanismy, jež využívají systém „peer reviews“ a jsou vybaveny velmi rozsáhlými pravomocemi, jako GRECO a UNCAC.

Podle analýzy Komise by měl navrhovaný postup v první fázi právní základ v článku 220 SFEU, který upravuje pouhou spolupráci s vybranými mezinárodními organizacemi (včetně RE) a navíc je v kompetenci Komise nebo Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Naopak případná druhá fáze (plnohodnotné členství) by vyžadovala uzavření mezinárodní smlouvy podle čl. 118 SFEU, což je proces pod kontrolou Rady. U typu smlouvy, jako by bylo přistoupení ke GRECO, Rada vydává zmocnění a směrnice k vyjednávání na základě doporučení Komise a jmenuje vyjednaváče, což by pravděpodobně byla Komise. Rada smlouvu také ratifikuje, a to se souhlasem Evropského parlamentu. Pro navrhovaný postup by tedy Komise v první fázi nepotřebovala vyjednávací mandát Rady. Pouze by předjedнала podmínky spolupráce ve formě „*plnoprávného účastníka*“, které by následně byly vtěleny do usnesení Výboru ministrů RE, jímž by byla EU přizvána k účasti na GRECO podle čl. 5 statutu GRECO. Komise by toto přizvání schválila svým jednostranným rozhodnutím a Radu, Evropský parlament a Evropský hospodářský a sociální výbor by pouze informovala.

Rada projednávala sdělení Komise při několika příležitostech na různých úrovních pracovních skupin. Z reakcí v rámci těchto jednání je zřejmé, že drtivá většina členských států EU si přeje plné členství EU v GRECO a odmítá navrhovaný dvoufázový přístup.<sup>305</sup> Rada zde také Komisi připomíná její vlastní Sdělení o boji proti korupci z roku 2011, které výslovně uvádí, že Komise požádá Radu o mandát k jednání o účasti v GRECO.<sup>306</sup> V souvislosti s tímto postojem pracovní skupiny Rady odmítly i právní základ v čl. 220 SFEU a požadují postupovat podle čl. 218 pod kontrolou Rady. Protože Komise na pracovní úrovni nepřistoupila na připomínky Rady, byla věc předána COREPERu pro rozhodnutí o dalším postupu, který dne 6. března 2013 potvrdil pozici pracovní skupiny.<sup>307</sup>

Pro úplnost je ještě třeba zmínit, že EU by rovněž mohla získat status běžného pozorovatele jako OECD a UNODC, který navíc nevyžaduje finančně přispívat do rozpočtu GRECO. Podle analýzy Komise by však

---

<sup>305</sup> Viz např. dokument Rady č. 6826/13 LIMITE GENVAL 8 DROIPEN 22 COSCE 2, 26. 2. 2013.

<sup>306</sup> Sdělení Komise KOM(2011) 308 op. cit., s. 8.

<sup>307</sup> Viz dokument Rady č. 7809/1/13 REV 1 GENVAL 18, 13. 5. 2013.

taková úroveň zapojení neodpovídala potřebám politiky EU a nebyla by v souladu se Stockholmským programem.<sup>308</sup> EU by se totiž nemohla účastnit přípravných prací monitoringu, ovlivňovat tento proces a získávat nezbytné informace pro svůj vlastní mechanismus.

Další možností spolupráce, která však také nespĺňuje potřeby EU, jsou společné programy. Příkladem je účast RE jako privilegovaného partnera na Východním partnerství. V roce 1996 RE spolu s EU také spustily program OCTOPUS (v letech 1999-2000 následovaným druhou fází OCTOPUS II), který měl přispět k potírání korupce v transformujících se post-sovětských zemích. V rámci tohoto programu participující státy obdržely doporučení a asistenci s přijímáním protikorupčních norem.

### **8.2.5 Další akty Rady Evropy**

Výbor ministrů RE přijal řadu doporučení, např. R(2000)10, vyzývající k přijetí kodexů chování pro příslušníky veřejné správy.<sup>309</sup> Toto doporučení pokrývá různé nástroje, jako jsou prevence střetu zájmů, zveřejnění majetku, ochrana whistleblowerů atd. Dalším je Doporučení č. R(2003)4 k jednotným pravidlům proti korupci ve financování politických stran a volebních kampaních.<sup>310</sup>

#### *Úmluvy o praní špinavých peněz*

Na půdě RE také vznikl podrobný standard legislativy pro praní špinavých peněz, výnosů z trestné činnosti a mezinárodní spolupráci v této oblasti. V listopadu 1990 RE přijala Úmluvu o praní, vysledování, zajištění a propadnutí výnosů z trestné činnosti (dále jen „Úmluva“).<sup>311</sup> Tato Úmluva je relativně velmi úspěšná, neboť ji ratifikovaly všechny členské státy RE a také Austrálie.

V květnu 2005 přijala RE novější verzi této konvence, nazvanou Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.<sup>312</sup> Starší verze Úmluvy však zůstává

---

<sup>308</sup> Zpráva Komise KOM(2011)307 op. cit., s. 5.

<sup>309</sup> Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

<sup>310</sup> Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)

<sup>311</sup> Dostupné z: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/141.htm>

<sup>312</sup> Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/198.htm>

v platnosti pro vztahy mezi státy, které novou verzi neratifikovali. Prozatím ji ratifikovalo 23 států. Mezi 14 dalšími, kteří podepsali a zatím neratifikovali, je i Evropská unie, která podepsala v dubnu 2009. Česká republika není ani mezi signatáři této Úmluvy, ale ratifikovala Úmluvu z roku 1990.

Tato novější Úmluva již obsahuje i speciální monitorovací mechanismus. Úmluva ustavila Konferenci smluvních stran jako orgán zodpovědný za kontrolu její implementace (čl. 48). Konference se dále opírá o práci dalších specializovaných orgánů na problematiku praní peněz a financování terorismu. Jedná se o Výbor expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu (MONEYVAL) a o Finanční akční výbor proti praní špinavých peněz (Financial Action Task Force – FATF). MONEYVAL byl ustaven RE v roce 1997 a v roce 2011 povýšen na nezávislý monitorovací orgán RE, který je přímo odpovědný Výboru ministrů RE. FATF je mezinárodní organizace, založená v červenci 1989 na summitu G7 (viz níže).

### **8.3 Role OSN**

Na půdě OSN se korupce diskutovala již v 70. letech 20. století. V roce 1975 Valné shromáždění přijalo rezoluci č. 3514, která odsuzuje korupční praktiky a vyzývá k postupu např. proti nadnárodním firmám, které hojně využívali korupce v mezinárodních obchodních transakcích.<sup>313</sup> Již v roce 1974 Hospodářská a sociální rada OSN (ECOSOC) zřídila Komisi pro nadnárodní společnosti, která měla připravit Kodex chování pro nadnárodní korporace. V jejím rámci vznikla nejdříve pracovní skupina a následně Výbor pro mezinárodní dohodu o nezákonných platbách, který připravil ustanovení definující úplatkářství v mezinárodních transakcích. Na tuto úpravu tlačily zejména Spojené státy, které v roce 1977 ve své legislativě podobné praktiky zakázaly, ovšem ve své době narazily na odpor ostatních států.<sup>314</sup> Toto ustanovení, jakož i celý Kodex, nakonec přijaty nebyly, ale staly se základem pro vývoj budoucího mezinárodního práva v této oblasti.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> Rezoluce VS OSN č. 3514 z 15. prosince 1975. Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/res/30/ares30.htm>

<sup>314</sup> WEBB, Philippa. The United Nations Convention against Corruption – Global Achievement or Missed Opportunity? *Journal of International Economic Law*. Oxford University Press 2005, Vol. 8(1), s. 192.

<sup>315</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 334 (9.08).

V 90. letech OSN přijala řadu rezolucí a deklarácí globálního<sup>316</sup> nebo regionálního<sup>317</sup> rozsahu, které vyzývaly k boji proti organizovanému zločinu. V roce 1996 Valné shromáždění přijalo Deklaraci proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích,<sup>318</sup> která vedla až k zahrnutí protikorupčních článků do Úmluvy OSN proti mezinárodnímu organizovanému zločinu (tzv. „Palermská“), jež byla přijata v roce 2000.<sup>319</sup> Již diskuze nad touto Úmluvou však ukázaly, že korupce si zaslouží samostatnou komplexní právní úpravu, což vedlo ještě v roce 2000 k ustavení<sup>320</sup> ad hoc výboru k jejímu vyjednání.<sup>321</sup>

#### **8.4 Úmluva OSN proti korupci**

Úmluva OSN proti korupci (tzv. „Méridská“, dále také jen „Úmluva“ anebo „UNCAC“) je jediný skutečně globální instrument a zároveň reprezentuje vrchol první etapy mezinárodního protikorupčního hnutí. Byla přijata v rámci Globálního protikorupčního programu, který připravilo Centrum OSN pro prevenci mezinárodní kriminality (CICP) při Úřadu pro kontrolu drog a prevenci kriminality (ODCCP).

Byla přijata Valným shromážděním dne 31. října 2003<sup>322</sup> a k podpisu otevřena na slavnostní konferenci v mexickém městě Mérida 9.-11. prosince 2003. Vstoupila v platnost dne 14. prosince 2005, v souladu s čl. 68 devadesát dní po ratifikaci třicátým státem.<sup>323</sup> Dne 29. 4. 2013

---

<sup>316</sup> Např. Rezoluce VS OSN č. 49/159: Neapolská politická deklaráce a globální akční plán proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

<sup>317</sup> Např. deklaráce z Buenos Aires (listopad 1995; E/CN.15/1 1996/2/Add.1, annex), Dakaru (červenec 1997; E/CN.15/1998/6/Add.1, sect. I) a Manily (březen 1998; E/CN.15/1998/6/Add.2, sect. I).

<sup>318</sup> Deklarace č. 51/191 ze dne 16. prosince 1996 proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích. Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>

<sup>319</sup> Rezoluce VS OSN č. 55/25 ze dne 15. listopadu 2000 – Úmluva OSN proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, čl. 8 a 9. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/#Fulltext>

<sup>320</sup> Rezoluce VS OSN č. 55/61.

<sup>321</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 334-335 (9.08-09).

<sup>322</sup> Rezoluce VS OSN č. 58/4.

<sup>323</sup> Více informací dostupných z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

měla 166 smluvních stran, které dokončili ratifikaci, z nichž bylo 25 členských států EU<sup>324</sup> a samotná EU jako dosud jediná regionální organizace pro hospodářskou integraci.<sup>325</sup>

UNCAC korupci jako takovou nedefinuje, ale ve svých jednotlivých ustanoveních popisuje různé druhy jednání, které s korupcí souvisejí a mají být potírány. Např. čl. 15 relativně detailně definuje úplatkářství, jež má být legislativně upraveno jako trestný čin. Navíc v čl. 1 jasně definuje svůj cíl, jímž je prevence a potírání korupce, a za tím účelem podpora mezinárodní spolupráce a technické pomoci, včetně navrácení majetku, a prosazování integrity, odpovědnosti, řádného spravování veřejných záležitostí a řádného spravování veřejného majetku.

Vedle obecných a procedurálních ustanovení, je obsahové jádro Úmluvy rozděleno do čtyř kapitol, které budou také předmětem přezkumu implementace v rámci přezkumného mechanismu. Kapitola II obsahuje ustanovení k prevenci korupce, kapitola III řeší trestněprávní aspekty potírání korupce, kapitola IV mezinárodní spolupráci a kapitola V se speciálně věnuje navrácení majetku vyvedeného do jiných jurisdikcí.

Kapitola VI se pak věnuje technické pomoci pro účely implementace Úmluvy, výměně informací a zkušeností a koordinaci úsilí mezi státy a mezinárodními organizacemi. Kapitola VII upravuje mechanismus provádění Úmluvy, jenž je zastřešován Konferencí států, smluvních stran Úmluvy, a podporován sekretariátem při Úřadu pro drogy a kriminalitu (dále jen „UNODC“). Závěrečná kapitola VII upravuje tradičně proces ratifikace, řešení sporů apod.

#### **8.4.1 Prevence**

Čl. 5 upravuje základní zásady protikorupční strategie, kterou by měly smluvní strany přijmout. Zahrnují zásadu zákonnosti a řádné správy věcí veřejných, integrity, průhlednosti, odpovědnosti a participace společnosti na boji proti korupci. Výslovně je zmíněna nutnost pravidelného vyhodnocování dopadů strategie a mezinárodní spolupráce. Čl. 6 pak vyžaduje zřízení institucí nebo orgánů, jež budou protikorupční strategii realizovat a budou k tomu vybaveny nezbytnými prostředky a nezávislostí.

---

<sup>324</sup> Všechny kromě České republiky a Německa.

<sup>325</sup> Viz čl. 67 odst. 2 UNCAC.

Čl. 7 upravuje zásady pro efektivní a nezávislou státní správu, včetně výběru zaměstnanců předcházení střetu zájmů i financování politických stran a kampaní. Dále je kladen důraz na etické standardy ve státní správě, doporučuje se zvážit systémy pro majetková přiznání, usnadnit whistleblowing apod. (čl. 8).

Čl. 9 požaduje adekvátní předpisy pro zadávání veřejných zakázek a nakládání s veřejnými prostředky, včetně účetnictví. Další články řeší přístup veřejnosti k informacím, nezávislost a integritu justice, zahrnutí občanské společnosti do potírání korupce apod. čl. 12 obsahuje nejdetailejší úpravu potírání korupce v soukromém sektoru v rámci existujících mezinárodních smluv.<sup>326</sup> A v neposlední řadě zahrnuje Úmluva také základní parametry systému proti praní špinavých peněz (čl. 14).

#### **8.4.2 Kriminalizace a vymáhání práva**

Kapitola III v zásadě vyžaduje trestnost korupčních praktik pokrývající jak tuzemské, tak zahraniční či mezinárodní veřejné činitele. Mezi takové praktiky je zahrnuto úplatkářství, zpronevěra či zneužití majetku, obchodování s vlivem, zneužití funkce a nezákonné obohacování.

Pasivní úplatkářství zahraničních a mezinárodních činitelů je pouze fakultativní (čl. 16 odst. 2), na rozdíl např. od Trestněprávní úmluvy RE. Rovněž obchodování s vlivem, u nás známé jako nepřímé úplatkářství,<sup>327</sup> (čl. 18) není mandatorní. U nás je upraveno jako trestný čin v § 333 TZ, k čemuž je ČR, stejně jako většina členských států EU,<sup>328</sup> vázána také jako smluvní strana Trestněprávní úmluvy Rady Evropy (čl. 12, viz výše).

Zneužití postavení veřejného činitele (čl. 19)<sup>329</sup> a nezákonné obohacování (čl. 20) jsou také upraveny pouze jako fakultativní ustanovení. Trestní stíhání nezákonného obohacování, jímž se myslí postihnutí majetku, který majitel není schopen rozumně vysvětlit, není vlastní některým právním řádům anebo se jedná přímo o princip v rozporu s ústavním právem v mnoha jurisdikcích.<sup>330</sup>

---

<sup>326</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 340 (9.23).

<sup>327</sup> *Trading in influence*.

<sup>328</sup> Všechny s výjimkou Rakouska, Německa a Itálie, které smlouvy podepsaly, ale neratifikovali.

<sup>329</sup> V českém právu upravené jako zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ).

<sup>330</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 342 (9.30).



Na těchto praktikách je ovšem vidět širší záběr Úmluvy. Kromě klasického úplatkářství se jedná i o případy, které spadají pod naši definici korupce, ale přitom zde nemusí nutně být ona třetí uplácející strana.

Další články kapitoly vybízí, také nepovinně, ke kriminalizaci korupce (čl. 21) a zpronevěry (čl. 22) v soukromém sektoru. Mandatorně je upravena trestnost praní výnosů z trestné činnosti (čl. 23). Čl. 26 upravuje odpovědnost právnických osob za korupční jednání osob fyzických. Tato odpovědnost však může být také jen správní či občanskoprávní. Další ustanovení řeší účastenství a pokus trestného činu, adekvátní sankce, konfiskaci majetku, náhradu škody, ochrana osob podávajících oznámení, svědků a obětí, některé procesněprávní otázky, vnitrostátní i mezinárodní spolupráci atd.

### **8.4.3 Mezinárodní spolupráce**

Kapitola IV se detailně věnuje mezinárodní právní pomoci a další spolupráci. Upravuje základní zásady pro vydávání k trestnímu stíhání, předávání odsouzených osob, předávání samotného trestního řízení, další otázky vzájemné právní pomoci týkající se zajišťování důkazů, výnosů z trestné činnosti apod., společné vyšetřování a zvláště účinné metody vyšetřování, jež jsou k efektivnímu odhalování a dokazování korupce nezbytné.

### **8.4.4 Navrácení majetku**

Kapitola V (čl. 51-59) UNCAC upravuje navrácení majetku ukradeného a ukrytého v zahraničí, převážně v daňových rájích a dalších jurisdikcích s obtížným přístupem k bankovním informacím. Jedná se o výnosy z trestné činnosti, které až do konce 20. století bylo téměř nemožné navrátit zpět do země původu. Milníkem byl zejména případ nigerijského vládce Abacha, po jehož smrti v roce 1998 se nová nigerijská administrativa velmi usilovala získat od rodiny Abacha více jak 3 mld. dolarů ukrytých zejména v Jersey, Švýcarsku, Lucembursku a Lichtenštejnsku.<sup>331</sup> Dalšími podobnými případy byli vládcí Filipín (Marcos) a Indonésie (Suharto).

Hlavním problémem při navrácení majetku bývají zejména politické okolnosti na straně dožadujícího státu, obtížnost a nákladnost dohledání majetku a také právní podmínky dožadovaného státu. Ve zmíněných případech např. Švýcarsko požadovalo konečný soudní verdikt o vině z

---

<sup>331</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 284 (7.51-52).

dožadujícího státu anebo záruky a kontrolu, že navrácené peníze nebudou znovu zneužity.<sup>332</sup>

Tyto a podobné obtíže by Úmluva měla zmírnit. Upravuje např. povinnost zavést preventivní opatření týkající se dohledu nad bankami a podezřelými transakcemi, které by měly být řádně zdokumentovány. Za tím účelem mohou státy zřídit i zvláštní finanční zpravodajskou jednotku. Dále smluvním stranám ukládá přijmout legislativu umožňující žaloby, konfiskaci majetku odsouzených a jejich navrácení poškozeným státům, a to v civilním soudním řízení. Státy mají zvážit zavedení takové možnosti i v případech, kde není k dispozici odsuzující rozsudek, např. proto, že pachatele již nelze stíhat. Státy mají rovněž dobrovolně a z vlastní iniciativy poskytovat potenciálně poškozeným státům informace o finančních prostředcích, jež byly v jejich jurisdikci umístěny.

#### **8.4.5 Konference států a další prováděcí struktury**

Hlavním orgánem pro implementaci UNCAC je Konference států, smluvních stran (Conference of States Parties – COSP), jejímž oficiálním posláním je zvýšit kapacitu a zlepšit spolupráci mezi smluvními stranami za účelem dosažení cílů Úmluvy a také podpora monitoringu jejího provádění. COSP se řídí vlastním jednacím řádem a v souladu s ním se schází v současnosti v intervalech jednoho až dvou let. Zatím se uskutečnily čtyři zasedání a další (COSP 5) je naplánováno na listopad 2013.

COSP přijímá rezoluce k implementaci Úmluvy a zřizuje k tomu příslušné orgány, např. pracovní skupiny pro projednání specifických témat na odborné úrovni. V průběhu existence UNCAC byly zřízeny např. pracovní skupiny ke koordinaci technické pomoci, navrácení majetku, preventivním opatřením, k ustavení mechanismu provádění a další, z nichž některé již zanikly. COSP také rozhoduje o rozpočtových záležitostech týkajících se financování celé struktury. Celému procesu pak asistuje sekretariát Úmluvy, jenž je zřízen při UNODC, nástupce dřívějšího ODDCP.

#### **8.4.6 Mechanismus přezkumu provádění UNCAC**

Během svého třetího zasedání (COSP 3) v listopadu 2009 v katarském Dauhá došlo k dohodě nad ustavením mechanismu přezkumu provádění.<sup>333</sup> Monitoring implementace byl rozdělen do dvou pětiletých

<sup>332</sup> Ibid., s. 285-286 (7.56-57).

<sup>333</sup> Rezoluce UNCAC č. 3/1 o mechanismu přezkumu provádění. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3-resolutions.html>

cyklů a v každém z nich dojde k přezkumu zhruba poloviny ustanovení Úmluvy. První cyklus, jenž byl fakticky zahájen v červnu 2010 a poběží do roku 2015, se zaměří na kapitoly III a IV, a druhý (2015-2020) na kapitoly II a V.

Přezkum probíhá formou tzv. „peer reviews“, kdy je každá smluvní strana přezkoumána dalšími dvěma stranami, z nichž jedna by měla být ze stejného regionu a mít podobný právní systém. Přezkoumávající smluvní strany jsou losovány vždy na začátku každého cyklu a jsou rozděleny rovnoměrně mezi první čtyři roky cyklu. Oproti tomu přezkoumávané smluvní strany jsou losovány na začátku každého roku cyklu. Pátý rok je vyhrazen nově přistoupivším státům a stranám, které svůj přezkum o rok odsunuly, na což má každá smluvní strana právo, např. z důvodu, že ve stejný rok působí i jako přezkoumávající strana a nemá kapacity plnit obě role současně.

Ke koordinaci mechanismu byla zřízena Skupina pro přezkum implementace (Implementation Review Group – IRG), která se schází na minimálně jedné schůzi za rok, většinou o dvou pokračováních. IRG organizuje celý proces, losuje přezkoumávané a přezkoumávající státy pro jednotlivé roky cyklu, debatuje výsledky přezkumu a dává doporučení COSP k dalšímu postupu.

Samotný přezkum je prováděn experty nominovanými smluvními stranami za asistence sekretariátu Úmluvy při UNODC. Východiskem a první fází přezkumu je tzv. „samohodnotící“ dotazník, který přezkoumávaná strana vyplní. Dále probíhá dialog mezi experty všech tří smluvních stran, přičemž odpovědi na straně přezkoumávaného státu by měly být sestavovány v konzultaci se všemi zainteresovanými subjekty, včetně soukromého sektoru a občanské společnosti. Se souhlasem přezkoumávané strany je možné zorganizovat návštěvu expertů přímo v dané zemi anebo setkání na půdě Sekretariátu. Závěrečná zpráva je odsouhlasena všemi třemi stranami. Veškeré informace získané během procesu včetně závěrečné zprávy zůstávají důvěrné a nejsou dokonce ani projednávány v orgánech UNCAC, ovšem každá přezkoumávaná strana má právo zprávu zveřejnit anebo ji poskytnout dalším smluvním stranám. Zkrácený souhrn hlavních zjištění je poskytnut pro informaci také IRG.

#### **8.4.7 Hodnocení**

UNCAC je spíše právně-politický dokument než jen klasický pramen práva, protože obsahuje jak závazná právní ustanovení, tak nezávazná doporučení, na nichž však zatím neexistuje mezinárodní shoda. Tento fakt

někteří kritizují,<sup>334</sup> protože nezajistí jednotný mezinárodní standard, ale naopak může vyústit v nesourodou úpravu v různých státech. Navíc některé oblasti jsou v něm upraveny velmi detailně, zatímco jiné jsou spíše opomíjeny. Nicméně považuji za velmi pozitivní, že bylo možné se shodnout v rámci velmi široké a nesourodé skupiny států na jediném globálním instrumentu. Mezinárodní společenství tím podtrhlo přesvědčení, že s korupcí je nutné bojovat všude, koordinovaně a za spolupráce maximálního počtu států. Je totiž nesporné, že organizovaný zločin dokáže dobře využít jakákoliv bílá místa v dnešním globalizovaném světě. Z hlediska efektivního boje proti korupci je navíc důležité, aby jeden jediný kanál (např. jediný úřad) nemohl zastavit postup proti ní. Aby tedy vždy existovalo více cest a nikdo nedržel absolutní kontrolu nad jejím potíráním.<sup>335</sup>

Úmluva je průlomová díky přijetí mechanismu přezkumu. Jeho vyjednávání v rámci COSP a Pracovní skupiny k přezkumu provádění trvalo tři roky, od první COSP v Jordánsku v prosinci 2006 až do třetí konference v Dauhá v listopadu 2009, a bylo velmi obtížné. Předmětem sporu mezi zejména evropskými a některými dalšími vyspělými státy na jedné straně a některými rozvojovými a dalšími zeměmi sdruženými ve skupině G77 plus Čína na straně druhé byly zejména požadavky na obligatorní zveřejnění hodnotících zpráv, návštěvy expertů v dané zemi a zahrnutí nevládních organizací do celého procesu, tedy otázky transparentnosti. Kompromis, při němž se tyto aspekty objevily v pravidlech přezkumu pouze jako fakultativní, se může jevit jako ústupek ze strany vyspělejších zemí. Nicméně je třeba si uvědomit, že v rámci struktur UNODC i COSP se tradičně rozhoduje konsensem, byť formálně vzato by se mohlo i hlasovat, tudíž každý stát má fakticky právo veta.<sup>336</sup> Úspěchem je tedy samotný fakt, že se podařilo mechanismus vůbec přijmout. Např. u podobné Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, která vstoupila v platnost o více než dva roky dříve, se to stále nepodařilo.

Navíc proces implementace Úmluvy do dnešního dne ukazuje, že i státy, u kterých by se očekával spíše negativní postoj k zavádění protikorupčních opatření, berou tento proces velmi zodpovědně. Podle

---

<sup>334</sup> NICHOLLS 2006 op. cit., s. 336 (9.13).

<sup>335</sup> Podobný názor viz: Ibid., s. 340 (9.25).

<sup>336</sup> Mezi diplomaty se tomuto přístupu říká „*duch Vídně*“ („*spirit of Vienna*“).

informací UNODC např. více jak 90% smluvních stran, které už prošly mechanismem přezkumu, se rozhodlo pro zahrnutí návštěv kontrolních expertů na svém území, byť je tento nástroj kontrolního mechanismu pouze dobrovolný, neboť během vyjednávání parametrů tohoto mechanismu bylo mnoho států proti tomuto instrumentu, jenž se jim zdál příliš intruzivní. Anebo se možná ukazuje, že států, které jsou skutečně proti větší otevřenosti mechanismu, je relativně málo, ovšem jsou o to hlasitější při vyjednávání.

#### **8.4.8 Přistoupení EU jako regionální organizace pro hospodářskou integraci**

Evropská unie, svého času jako Evropské společenství, podepsala UNCAC 15. září 2005 jako zatím jediná regionální organizace pro hospodářskou integraci (angl.: „*regional economic integration organisation*“, dále jen „REIO“) a ratifikační proces dokončila a plnoprávným členem se stala 12. listopadu 2008.<sup>337</sup> Její přistoupení z hlediska rozsahu ustanovení EU zavazujících je ovšem pouze částečné. Jako každá REIO,<sup>338</sup> na níž její členské státy přenesly část svých pravomocí, se i EU účastní mezinárodních konvencí pouze v rozsahu těchto svých pravomocí. Rozsah svých pravomocí EU deklarovala v příloze k ratifikačnímu aktu.<sup>339</sup>

Podle této deklarace se na EU vztahují pouze ustanovení týkající se právních předpisů EU, jež EU vydala v rámci své výlučné či sdílené pravomoci. EU prohlašuje, že v rámci výlučné pravomoci se jedná o prevenci korupce (myšleno v rámci orgánů a politik EU), zřizování orgánů pro boj s korupcí (např. OLAF), stanovování předpisů pro úředníky EU, včetně prosazování transparentnosti a předcházení střetu zájmů, kodexů chování apod., přijímání předpisů k regulaci veřejných zakázek a správy veřejných financí, posílení transparentnosti rozhodovacích procesů EU a posílení integrity soudních orgánů EU. V rámci sdílených pravomocí je pro Úmluvu relevantní zejména zajištění řádného fungování vnitřního trhu EU, což zahrnuje transparentnost a rovný přístup k veřejným zakázkám na

---

<sup>337</sup> Rozhodnutí Rady č. 2008/801/ES ze dne 25. září 2008 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 287, 29.10.2008, s. 1–110).

<sup>338</sup> Dalšími jsou např. organizace ASEAN, NAFTA, Mercosur, USAN apod.

<sup>339</sup> Ibid., Příloha II - Prohlášení o pravomocích Evropského společenství v záležitostech upravených Úmluvou Organizace spojených národů proti korupci.

tomto trhu, standardy v oblasti účetnictví a auditu a zabraňování praní peněz, vyjma v oblasti spolupráce justičních a donucovacích orgánů. EU má také podpůrnou roli v oblasti rozvojové spolupráce s třetími zeměmi, kde doplňuje politiky členských států. Územní působnost Úmluvy v rámci práva EU je stejná jako působnost SFEU.

Toto prohlášení již bohužel není aktuální, neboť Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009, zásadním způsobem rozšířila pravomoci EU zejména v oblasti trestního práva,<sup>340</sup> přičemž se jedná o tak komplexní problematiku, že sama Evropská komise si není jistá rozsahem této pravomoci vzhledem k Úmluvě. Ucelená analýza stále probíhá, a proto EU zatím nemohla přistoupit k aktualizaci Prohlášení o pravomocích.

V rámci struktur a orgánů UNCAC má EU stejné postavení jako ostatní členové Úmluvy, státy, protože je sama smluvní stranou. To je rozdíl od postavení EU v jiných orgánech OSN, např. ve Valném shromáždění, kde má jen postavení pozorovatele, byť o jejích konkrétních právech a statusu se v současnosti vedou jednání, která by EU měla zajistit silnější postavení. Systém OSN je velmi různorodý a v jeho odlišných organizacích a orgánech má EU různé postavení.

Na jednáních v rámci UNCAC na nejvyšší úrovni, např. COSP, byla EU dosud reprezentována rotujícím předsednictvím EU, případně zástupci Delegace EU při mezinárodních organizacích ve Vídni, kteří také koordinují postup mezi EU a jejími členskými státy v rámci orgánů UNCAC. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost by EU měla být reprezentována pouze Evropskou službou pro vnější činnost (EEAS), případně Delegací. Během prvních let budování nové evropské služby však tato neměla dostatečné kapacity, a tudíž i během COSP 4 byla EU koordinována Delegací společně s Předsednickou zemí EU.<sup>341</sup> Zástupci Komise se také často účastní důležitých jednání, a to i v rámci pracovních skupin.

Pozice členských států a orgánů EU jsou sladovány dopředu v rámci Rady EU, zpravidla před zasedáním COSP. Rada přijala několik společných

---

<sup>340</sup> Jde především o novou Hlavu V SFEU – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – a zejména Kapitulu 4 (Justiční spolupráce v trestních věcech) a Kapitulu 5 (Policejní spolupráce). Např. čl. 83 SFEU výslovně pokrývá korupci a praní peněz, jež jsou hlavním předmětem UNCAC.

<sup>341</sup> Více informací v článku: PŘÍBORSKÝ, Martin. The European Union and the UN Convention against Corruption. *Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum*. 2012, č. 1, s. 36.

postojů (obecné, k mechanismu přezkumu a k navrácení majetku)<sup>342</sup> a také dva postoje ke sladění politiky s členskými státy při poskytování technické pomoci.<sup>343</sup> Tyto postoje zůstávají dlouhodobým rámcem pro postup v rámci UNCAC. Např. ke COSP 4 již žádný aktualizovaný postoj přijat nebyl.

Z hlediska hlasování nemá EU žádný hlas navíc, ale v oblastech, kde byla pravomoc členských států přenesena na ni, by měla hlasovat jejich jménem s počtem hlasů, který odpovídá počtu členských států EU, které Úmluvu ratifikovaly. Tyto státy by potom nehlasovaly. Jedná se však jen o teoretickou možnost, neboť – jak vysvětleno výše – v rámci UNCAC se hlasování v praxi nepoužívá. Mimoto má EU právo vystupovat a jinak se zapojovat do činnosti orgánů UNCAC samostatně vedle svých členských států.

EU, stejně jako většina jejích členských států, od počátku, tedy od momentu, kdy se stala signatářem UNCAC v roce 2005, prosazovala co nejširší a nejotevřenější implementaci Úmluvy. V otázkách mechanismu přezkumu obhajovala mandatorní zapojení nevládních organizací, návštěvy expertů na místě a zveřejnění kompletních hodnotících zpráv. EU rovněž navrhovala, aby se Úmluva rozšířila i na mezinárodní organizace, které se nemohou stát stranou UNCAC, protože nemají charakter REIO.

UNCAC se na (veřejné) mezinárodní organizace vztahuje nepřímo, protože zavazuje státy stíhat aktivní a fakultativně i pasivní úplatkářství činitelů veřejných mezinárodních organizací (čl. 16) a dále s mezinárodními organizacemi obecně spolupracovat a využívat jejich zdrojů a podpory při naplňování cílů Úmluvy. Již první COSP v roce 2006 přijala rezoluci,<sup>344</sup> v níž vyzývá státy, aby implementovaly čl. 16 včetně fakultativního odst. 2 a aby skrze své členství v jednotlivých mezinárodních organizacích působily k implementaci příslušných ustanovení Úmluvy i v jejich strukturách. Sekretariát UNODC také pozval

---

<sup>342</sup> Dokumenty Rady č. 15012/1/06 REV 1 CRIMORG 165 RESTREINT UE, 14412/1/07 CRIMORG 164 RESTREINT UE, 15233/1/07 CRIMORG 172 RESTREINT UE a 11452/2/09 REV 2 CRIMORG 104 RESTREINT UE.

<sup>343</sup> Dokumenty Rady č. 5359/08 CRIMORG 10 DEVGEN 8 RESTREINT UE a 11455/2/09 REV 2 CRIMORG 105 RESTREINT UE.

<sup>344</sup> Rezoluce UNCAC č. 1/7 – Úvahy k úplatkářství činitelů veřejných mezinárodních organizací. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1-resolutions.html>

zástupce mezinárodních organizací k diskuzi na toto téma. Mezinárodní organizace by měly alespoň neformálně přijmout zásady Úmluvy a dobrovolně implementovat její relevantní ustanovení. Na to navázaly následující konference dalšími rezolucemi,<sup>345</sup> které vyzvaly k pokračování dialogu a zaúkolovaly Sekretariát, aby připravil zprávu o zavádění principů UNCAC do struktur mezinárodních organizací a dále aby zorganizoval workshop pro kontinuální výměnu nejlepších praktik. Pro implementaci Úmluvy v rámci systému OSN UNODC vypracovala tzv. Iniciativu institucionální integrity,<sup>346</sup> která byla přijata Výborem výkonných ředitelů systému OSN pro koordinaci (Chief Executives Board – CEB).

#### **8.4.9 (Ne)účast EU na mechanismu přezkumu**

Přes svoji aktivní účast na jednáních orgánů UNCAC je EU jedinou smluvní stranou, která se zatím nepřipojila k mechanismu přezkumu provádění, byť jako smluvní strana by měla být přezkoumána a také sloužit jako strana přezkoumávající jiné. Jak bylo již vysvětleno výše a také v kapitole ke GRECO, EU si zatím nevyjasnila rozsah svých pravomocí po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, a z tohoto důvodu se nemůže připojit k žádnému mechanismu přezkumu. Proto ani v Pravidlech mechanismu přezkumu UNCAC, která jsou přílohou Rezoluce 3/1, není o EU nebo REIO obecně zmínka, přestože se všeobecně předpokládá, že přezkum REIO by vyžadoval přijetí některých speciálních ustanovení reflektujících zvláštnosti orgánů EU. Zřejmě by se jednalo o dodatek k Pravidlům mechanismu přezkumu, který by musel být schválen COSP.

Je také k zamyšlení, zda je možné přezkum EU svěřit kterémukoliv státu či státům. Jednak je zde otázka politická, zda mohou EU přezkoumávat její členské státy, a rovněž otázka praktická, jestli by jakýkoliv stát, jenž nemusí mít s fungováním EU žádné zkušenosti (představme si extrémní příklad malého státu z druhé strany zeměkoule), byl vůbec schopen takový přezkum solidně provést. Přes jistou obtížnost pro takový přezkoumávající stát by to ovšem nakonec zřejmě žádnou překážkou nebylo, protože během přezkumu platí podmínka, že alespoň jeden z přezkoumávajících států je ze stejného regionu, a taktéž Sekretariát Úmluvy je s fungováním EU dobře obeznámen.

---

<sup>345</sup> Zejména Rezoluce UNCAC č. 2/5 – Úvahy k úplatkářství činitelů veřejných mezinárodních organizací; 3/2 – Preventivní opatření (Odst. 20); a 4/3 – Marakéšská deklarace o prevenci korupce (Odst. 22).

<sup>346</sup> Více informací dostupných z: <http://unsceb.org/content/action-institutional-integrity-initiative-unodc>



EU se již pustila do přípravných prací pro přezkum, konkrétně vyplňování samohodnotícího dotazníku, během nichž Komise sbírala potřebná data i z dalších orgánů a institucí EU. Po vstupu lisabonské novely Smluv v platnost však tyto práce byly přerušeny. Komise by se, ve spolupráci s ostatními orgány a institucemi, měla k tomuto tématu vrátit – podle vlastních plánů – v druhé polovině roku 2013. A prvním krokem by měla být aktualizace Prohlášení o pravomocích, byť jejich rozsah, zejména v oblasti sdílené kompetence EU a členských států, se může neustále vyvíjet.

Dnes je již zřejmé, že se EU nestihne připojit během prvních čtyř let prvního cyklu, neboť jeho čtvrtý rok právě začal.<sup>347</sup> A je s otazníkem, zda je možné všechny sporné body vyřešit před začátkem posledního pátého roku cyklu, tedy do poloviny roku 2014. Tím pádem by se EU připojila až v druhém cyklu, přezkoumávajícího kapitoly II a V. Nicméně je to zejména kapitola II (prevence), která bude pro EU stěžejní, protože v rámci UNCAC se nejvíce pravomocí EU týká právě této kapitoly.

Z politického hlediska je ovšem odkládání přezkumu EU riskantní, neboť může narušit její důvěryhodnost v oblasti, kde je EU spíše zvyklá radit ostatním, jak mají zvýšit svoje úsilí.<sup>348</sup> Je to tím spíše nešťastné, že formálně je drtivá většina požadavků UNCAC již součástí práva EU, takže v rámci přezkumu by EU neměla mít problémy.

## **8.5 G8 a G20**

Potírání korupce je již dlouho diskutováno také na schůzkách Skupiny G8, jejíž činnost byla postupně nahrazena aktivitami ve formátu Skupiny G20. EU se účastní práce obou skupin.

G20 v červnu roku 2010 na summitu v Torontu ustavila Protikorupční pracovní skupinu, jejíž dvouletý mandát v červnu roku 2012 v mexickém Los Cabos dále prodloužila až do roku 2014. Jejím hlavním úkolem bylo připravit komplexní akční plán pro potírání korupce a v každoročně vydávané zprávě monitorovat progres při jeho naplňování jednotlivými členskými státy. Jedná se tedy o další, omezenější, ale velmi dynamický monitorovací mechanismus. Akční plán byl zpracován

---

<sup>347</sup> Psáno v červnu 2013.

<sup>348</sup> V rámci Skupiny pro přezku provádění Úmluvy se již dokonce ozvaly hlasy – zatím velmi sporadické – zda by EU neměla mít spíše postavení pozorovatele bez přístupu na většinu jednání skupiny, pokud k mechanismu nepřistoupí.

v rekordním čase a schválen již koncem roku 2010 na summitu v Soulu.<sup>349</sup> Později byl aktualizován, aby pružně reflektoval dosažený posun v implementaci, a byla přijata verze pro roky 2013-2014.<sup>350</sup> Akční plán vypichuje některé palčivé potíže v potírání korupce, a doplňuje tak implementaci dalších monitorovacích mechanismů. Mezi jeho hlavní body patří bezodkladná implementace UNCAC, rozšíření jejích standardů i na mezinárodní organizace, kriminalizace mezinárodního úplatkářství, odmítání vstupu zkorumpovaných veřejných činitelů do zemí G20 a na jejich finanční trhy, posilování mezinárodní spolupráce v oblasti vzájemné právní pomoci, ochrana oznamovatelů korupce, nezávislost orgánů vymáhajících protikorupční normy, předcházení střetu zájmů zveřejňováním majetku vybraných úředníků, podpora vzdělávání jako prevence korupce, potírání praní peněz a navrácení ukradených prostředků atd.

Evropská komise se účastní jednání této pracovní skupiny. K její práci přispívají i další relevantní mezinárodní organizace, které se účastní jako pozorovatelé, a zástupci soukromého sektoru sdružení ve Skupině B20, konkrétně v její Pracovní skupině ke zlepšení transparentnosti a potírání korupce.

## **8.6 Multilaterální rozvojové banky**

Multilaterální rozvojové banky jsou instituce, skrze něž rozvinuté státy financují a koordinují pomoc méně rozvinutým zemím. Z toho důvodu jsou na jednu stranu velmi účinným nástrojem k ovlivňování politiky jednotlivých zemí a na druhou stranu spravují významné prostředky, které musí chránit před podvody a korupcí. K tomu zřizují vlastní vyšetřovací orgány a složky zabývající se prevencí.

### **8.6.1 Světová banka**

Největší z rozvojových bank, Světová banka (World Bank, dále jen „WB“), patří k nejvýznamnějším institucím v globálním boji proti korupci. Zaměřuje se jak na pomoc jednotlivým zemím v podobě poskytování technické pomoci, tak na rozvoj globálních nástrojů v boji proti korupci, viz např. Globální indikátory korupce popsané výše. Nejsou to však jen na

---

<sup>349</sup> Protikorupční akční plán G20. Dostupné z: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.pdf>

<sup>350</sup> Protikorupční akční plán G20 2013-2014. Dostupné z: <http://www.uschamber.com/sites/default/files/international/files/G20%20draft%20renewed%20action%20plan%20Paris%20FINAL.pdf>

korupci výslovně zaměřené aktivity, ale celková politika WB podpory právního řádu, ekonomických reforem, liberalizace, zjednodušování regulace, podpora modernizace veřejné správy apod., jež přispívá k omezování prostoru pro korupci. Navíc WB zřídila důkladný systém boje proti korupci ve vlastních strukturách, který je v některých aspektech vzorem pro další mezinárodní organizace.

Hlavním orgánem WB pro potírání korupce Úřad pro integritu (INT) podřízený viceprezidentovy WB pro integritu. Úřad je rozdělen do dvou ředitelství, z nichž jedno má na starosti vyšetřování korupce a podvodů v programech WB a druhé prevenci a související politiky. INT dlouhodobě spolupracuje i s úřadem OLAF, s nímž nedávno podepsal memorandum o široké spolupráci zahrnující výměnu informací o vyšetřovaných případech.

WB také rozvinula propracovaný dvoustupňový sankční proces, na jehož vrcholu je sedmičlenný Sankční výbor WB, složený ze tří zaměstnanců WB a čtyř nezávislých odborníků. Závěry vyšetřování INT posoudí úředník, který má na starosti hodnocení a případně suspendování subjektu z uzavírání dalších kontraktů s WB (Evaluation and Suspension Officer – EO). Pokud EO nazná oprávněnost závěrů vyšetřování, vydá rozhodnutí o zahájení sankčního řízení a oznámí to subjektu spolu s navrženým trestem. Pokud subjekt nemá námitky, považují se sankce za uložené. Pokud má námitky, předloží se věc Sankčnímu výboru k projednání a rozhodnutí. Hlavním trestem pro provinivší se subjekty je vyloučení z programů financovaných WB a zveřejnění sankcí na internetu. WB tak k dnešnímu dni vyloučila stovky firem i fyzických osob. Sankční procedury WB jsou jakýmsi soudním systémem *sui generis* v rámci mezinárodní organizace, která rozhoduje autonomně bez jakéhokoliv dalšího přezkoumání soudem, ať již státním či mezinárodním. Obdobný systém můžeme najít i v jiných mezinárodních organizacích, nicméně systém WB je zřejmě nejpropracovanější, a proto stojí za pozornost.<sup>351</sup>

Tento sofistikovaný systém WB dále umožňuje rozvíjet inovativní nástroje pro odhalování a potírání korupce. Jedním z nich je tzv. Program dobrovolného odhalení (Voluntary Disclosure Program – VDP), vytvořený v roce 2006, jenž je obdobou institutu účinné lítosti známého z trestního

---

<sup>351</sup> Více informací dostupných z:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTOFFEVASUS/0,,menuPK:3601066~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3601046,00.html>

práva většiny zemí.<sup>352</sup> Subjektům, které samy oznámí korupční jednání, jehož se zúčastnily, a spolupracují při vyšetřování, umožní se zcela vyhnout sankcím a zveřejnění. Kromě poskytnutí kompletních informací o minulém korupčním jednání, se firmy musí zavázat přijmout i příslušná opatření pro prevenci korupce v budoucnu, jež jsou dále monitorována přímo zástupcem WB. Veškeré náklady spojené s programem i následným monitoringem nesou zúčastněné firmy.

### **8.6.2 Regionální rozvojové banky**

Podobné instrumenty k potírání korupce rozvinuly i další mezinárodní instituce, zejména regionální rozvojové banky (multilateral development banks – MDBs). Jedná se zejména Evropskou banku pro obnovu a rozvoj (EBRD), Asijskou rozvojovou banku (ADB), Africkou rozvojovou banku (AfDB) a Meziamerickou rozvojovou banku (IADB). K nim můžeme přiřadit i Evropskou investiční banku (EIB), která je institucí EU, ale plní obdobné funkce jako ostatní rozvojové banky.

### **8.6.3 Mezinárodní měnový fond**

K rozvojovým bankám se často řadí také Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund – IMF). IMF se začal problematikou korupce aktivněji zabývat v 90. letech 20. století. V podmínkách podpory jednotlivým zemím se projevuje důraz na ochranu finančních prostředků před korupcí a před podkopáním zamýšlených ekonomických reforem. V případě nesplnění podmínek hrozí zemím odepření finanční pomoci.<sup>353</sup>

### **8.6.4 Spolupráce mezinárodních finančních institucí a EU**

Mezinárodní finanční instituce spolu dlouhodobě spolupracují při stanovování protikorupčních standardů i výměnou informací ke konkrétním případům. V únoru roku 2006 se vrcholní představitelé AfDB, ADB, EBRD, EIB, IMF, IADB a WB dohodli na vytvoření Společné protikorupční pracovní skupiny mezinárodních institucí<sup>354</sup>, která již v září téhož roku přijala strategii a společné principy boje proti korupci.<sup>355</sup> Tento dokument uvádí detailní definici korupce a dalších obdobných praktik,

---

<sup>352</sup> Bohužel podle ustanovení § 33 našeho trestního zákoníku se účinná lítost v ČR nevztahuje na úplatkářství a ostatní s korupcí související trestné činy.

<sup>353</sup> VOLEJNÍKOVÁ 2007 op. cit., s. 261.

<sup>354</sup> Joint International Financial Institutions Anti-Corruption Task Force.

<sup>355</sup> Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption. Dostupné např. z: [http://www.eib.org/attachments/general/uniform\\_framework\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/general/uniform_framework_en.pdf)

kerou jsme použili v úvodu této práce. Kromě obecných principů protikorupční strategie klade důraz na spolupráci a vzájemnou podporu. Vyjmenovává základní zásady pro vedení vyšetřování korupce a podvodů, které by měly pomoci jednotlivým finančním institucím vybudovat jejich vlastní vyšetřovací kapacity. A zároveň stanovuje klíčový princip vzájemného uznávání rozhodnutí o sankcích a dalších opatřeních proti korupčníkům, na jehož základě pět z uvedených institucí (vyjma IMF a EIB) uzavřelo v dubnu 2010 Dohodu o vzájemném vynucování rozhodnutí o vyloučení.<sup>356</sup> Tato dohoda stanovuje podrobná pravidla upravující, na které kauzy se má vztahovat, ale v zásadě všechna podstatná rozhodnutí o vyloučení jsou uznávána ostatními stranami, jakoby byla jejich vlastní. Dohoda byla dále doplněna Obecnými zásadami pro sankce<sup>357</sup> a pro posuzování skupin korporací.<sup>358</sup> Pro tento přístup se obecně používá termín „*cross-debarment*“.<sup>359</sup>

Evropská unie s mezinárodními finančními institucemi spolupracuje v oblasti výměny zkušeností a u některých i při vyšetřování. S významnějšími organizacemi jako jsou OSN, WB nebo EIB má EU uzavřeny tzv. rámcové smlouvy<sup>360</sup> upravující vzájemnou spolupráci obecně. V rámci těchto smluv je často odkaz i na spolupráci v oblasti boje proti korupci a podvodům, která je pak blíže specifikována v administrativních dohodách,<sup>361</sup> např. mezi OLAF a vyšetřovacím orgánem dané instituce (OSN OIOS, WB INT nebo EIB Generální Inspektorát).

---

<sup>356</sup> Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions. Dostupné např. z: <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/Debar.pdf>

<sup>357</sup> Dostupné např. z: [http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/CE3A1AB934F345F048257ACC002D8448/\\$FILE/Harmonized%20Sanctioning%20Guidelines.pdf](http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/CE3A1AB934F345F048257ACC002D8448/$FILE/Harmonized%20Sanctioning%20Guidelines.pdf)

<sup>358</sup> Dostupné např. z: [http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/A7912C61C52A85AD48257ACC002DB7EE/\\$FILE/MDB%20Harmonized%20Principles%20on%20Treatment%20of%20Corporate%20Groups.pdf](http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/0/A7912C61C52A85AD48257ACC002DB7EE/$FILE/MDB%20Harmonized%20Principles%20on%20Treatment%20of%20Corporate%20Groups.pdf)

<sup>359</sup> Více informací dostupných z: <http://www.crossdebarment.org>

<sup>360</sup> Rámcová smlouva (Framework Agreement – FA) s WB, Rámcová finanční a administrativní smlouva (Financial and Administrative Framework Agreement – FAFA) s OSN a obdobná smlouva ve finálním stádiu vyjednávání s EIB.

<sup>361</sup> Jedná se o dohody formou memorand o porozumění, výměny dopisů apod.

Přestože Evropská komise disponuje podobnými protikorupčními nástroji jako mezinárodní finanční instituce, včetně možnosti sdílet informace o uvalených sankcích (viz výše), zatím nezamýšlí připojit se k dohodám o vzájemném uznávání sankčních rozhodnutí. Orgány EU stejně jako EIB totiž podléhají právu EU, které obsahuje vyšší nároky na řádný proces než mezinárodní právo regulující ostatní organizace. Přestože nebyla provedena žádná ucelená analýza, panují pochybnosti, že by automatické ukládání sankcí splňovalo standardy práva EU.

### **8.7 Interpol**

Mezinárodní organizace kriminální policie (International Criminal Police Organisation – ICPO či Interpol) byla založena již v roce 1923 se sídlem ve francouzském Lyonu a dnes sdružuje 190 členských států.<sup>362</sup> Interpol ze své podstaty přispívá k vyšetřování případů korupce. Nicméně v kontextu této práce je třeba zmínit, že některé složky Evropské komise, konkrétně OLAF s Interpolem v minulosti spolupracovaly. Dva reprezentanti Úřadu OLAF byli členy Skupiny expertů Interpolu ke korupci (Interpol Group of Experts on Corruption – IGEC). OLAF rovněž podporoval zřízení Mezinárodní protikorupční akademie ve Vídni, která byla v počátcích připravována za účasti Interpolu jako jednoho z hlavních partnerů. Nicméně později se Interpol z tohoto projektu stáhnul.

### **8.8 Mezinárodní protikorupční akademie**

Jednou z nejmladších mezinárodních organizací, jejíž zakládací smlouva byla podepsána na konferenci ve Vídni teprve 2. září 2010 a vstoupila v platnost 8. března 2011, je Mezinárodní protikorupční akademie (International Anti-Corruption Academy – dále jen „IACA“) se sídlem v městečku Laxenburg poblíž Vídně. Její smluvní stranou se již stala i ČR.<sup>363</sup>

Myšlenka na založení mezinárodní instituce, jejímž primárním posláním by bylo vzdělávání, výzkum a technická pomoc v oblasti potírání korupce, byla původně stvrzena dohodou mezi UNODC, Interpolem a rakouskou vládou za podpory Úřadu OLAF a následně také sdružení Přátelé akademie. Později se Interpol z projektu stáhnul a nová dohoda

---

<sup>362</sup> Více informací dostupných z: <http://www.interpol.int/>

<sup>363</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 77/2011 Sb. m. s. o sjednání Dohody o založení Mezinárodní protikorupční akademie jako mezinárodní organizace. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013]. ČR se stala smluvní stranou dne 5. srpna 2011.

byla uzavřena pouze mezi UNODC a rakouskou vládou. Dohoda vytvořila první přípravné mezinárodní orgány, tzv. Mezinárodní řídicí výbor (International Steering Committee) a Mezinárodní přechodný tým (International Transition Team), které pracovaly na ustavení IACA až do vstupu zakládací smlouvy v platnost, a dále Dočasná komise (Provisional Commission), na kterou přešly některé funkce orgánů organizace až do doby prvního ustavujícího shromáždění smluvních stran. Následně se svých funkcí ujaly orgány vzniklé mezinárodní organizace, jimiž jsou Shromáždění smluvních stran, Rada guvernérů, Mezinárodní vyšší poradní rada, Mezinárodní akademická poradní rada a děkan. Přes zájem Úřadu OLAF, který měl své zástupce v přípravných orgánech, se EU k této organizaci zatím nepřipojila.

Hlavním produktem Akademie je dvouletý magisterský vzdělávací program,<sup>364</sup> který se poprvé rozběhl v akademickém roce 2012-2013. Dále se IACA věnuje organizaci seminářů, školení a poskytování technické pomoci zejména v kontextu implementace UNCAC. Jedná se o organizaci, která se zatím teprve ustavuje, ovšem do budoucna se může stát jednou z nejvýznamnějších institucí v oblasti protikorupční politiky.

### **8.9 Finanční akční výbor proti praní špinavých peněz (FATF)**

Finanční akční výbor proti praní špinavých peněz (Financial Action Task Force – FATF) je mezinárodní organizace, založená v červenci 1989 na summitu G7, jejímž cílem je stanovovat pravidla a doporučovat opatření proti praní peněz, financování terorismu a v dalších oblastech, jež ohrožují integritu mezinárodního finančního systému.<sup>365</sup> Není tedy organizací zaměřenou čistě na korupci, ale její činnost k boji proti ní velmi přispívá. V současnosti má 36 členů, z toho 34 států a dvě regionální organizace, respektive jejich reprezentanty, Radu pro spolupráci v Mexickém zálivu a Evropskou komisi. Dále má velké množství přidružených členů a pozorovatelů z mnoha států a mezinárodních organizací.

---

<sup>364</sup> Master in Anti-Corruption Studies (MACS). Dostupné z: [http://www.iaca.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=144&Itemid=1](http://www.iaca.int/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=1)

<sup>365</sup> Více informací dostupných z: <http://www.fatf-gafi.org/>

## **8.10 Evropští partneři proti korupci a Evropská protikorupční síť**

Evropští partneři proti korupci (European Partners against Corruption – dále jen „EPAC“) a Evropská protikorupční síť (European Anti-Corruption Network – dále jen „EACN“)<sup>366</sup> jsou dvě překrývající se asociace evropských orgánů, v jejichž kompetenci je mimo jiné boj s korupcí.

Rozhodnutí vytvořit EPAC vychází ze závěrů setkání představitelů policejních inspekčních orgánů ve Vídni v listopadu 2004, kteří se pravidelně scházeli od roku 2001 v rámci programu AGIS<sup>367</sup> k posílení operativní spolupráce v boji proti korupci v EU.<sup>368</sup> EPAC byl zřízen jako neformální sdružení otevřené policejním inspekčním orgánům a specializovaným protikorupčním agenturám ze všech zemí Rady Evropy. Jeho členem se stal i OLAF.

Pro zajištění zdrojů a dlouhodobé perspektivy pro činnost sdružení bylo rakouským předsednictvím EU v roce 2006 navrženo tuto asociaci formalizovat pod hlavičkou EU. A tak v roce 2008 Rada EU přijala rozhodnutí o vytvoření EACN.<sup>369</sup> Podle čl. 2 Rozhodnutí má každý členský stát jmenovat 1-3 orgány, své zástupce může nominovat i Komise a také Eurojust a Europol se mohou účastnit činnosti sítě. Vzhledem k tomu ovšem, že podle čl. 5 je základem EACN sdružení EPAC, stávající členové EPAC ze zemí EU se automaticky staly členy EACN, pokud se příslušný stát nerozhodl jmenovat do sítě jiné orgány. Tak se členem EACN stal i OLAF, přestože Komise neučinila žádné rozhodnutí o designování svých zástupců.

V praxi je to ovšem méně důležité, neboť EACN na svém ustavujícím zasedání formálně přijala Stanovy a další vnitřní předpisy i volené orgány EPAC za svoje vlastní, s připojením několika speciálních ustanovení o EACN ke Stanovám EPAC,<sup>370</sup> čímž obě sítě prakticky splynuly. Od té doby

---

<sup>366</sup> Oficiální název zní: Síť kontaktních míst pro boj proti korupci (Contact-Point Network against Corruption).

<sup>367</sup> Rozhodnutí Rady č. 2002/630/SVV ze dne 22. července 2002, kterým se stanoví rámcový program pro policejní a soudní spolupráci v trestních věcech (AGIS), *Úř. věst. L 203, 1.8.2002, s. 5–8.*

<sup>368</sup> MAZEL 2006 op. cit., s. 170.

<sup>369</sup> Rozhodnutí Rady č. 2008/852/SVV ze dne 24. října 2008 o síti kontaktních míst pro boj proti korupci (*Úř. věst. L 301, 12.11.2008, s. 38–39.*)

<sup>370</sup> Dostupné z: <http://www.epac-eacn.org/downloads/constitutions-council-decision>



se obě sítě schází a jednají společně, přestože některé orgány a agentury jsou členy obou sítí a některé jen jedné z nich. K rozdělení aktivit dochází spíše po linii policejní inspekční orgány a specializované protikorupční agentury, které mají mnohdy odlišné zájmy, a proto organizují některé své akce odděleně.

Hlavním posláním sítě je výměna nejlepších praktik, navazování spolupráce a vzájemná podpora pro zajištění nezávislosti při potírání korupce. EPAC/EACN přijala několik deklarácí a také modelové Principy fungování policejních inspekčních orgánů a Standardy pro specializované protikorupční agentury. Přílohou Standardů je i Deset základních principů a parametrů pro nezávislost protikorupčních orgánů.<sup>371</sup> Jedná se o potenciálně velmi významný krok k rozvoji nezávislosti protikorupčních orgánů, což je podle odborné veřejnosti nezbytný předpoklad boje s korupcí.<sup>372</sup>

Během Výroční odborné konference a všeobecného shromáždění EPAC/EACN v listopadu 2012 byl generální ředitel Úřadu OLAF, Giovanni Kessler, zvolen prezidentem sítě a OLAF by si měl vzít na starost také její sekretariát, čímž se těžiště činnosti EPAC/EACN pravděpodobně přesune blíže k protikorupční politice formulované v Bruselu.

### **8.11 Mezinárodní asociace protikorupčních orgánů**

Mezinárodní asociace protikorupčních orgánů (International Association of Anti-Corruption Authorities – IAACA) je celosvětovým sdružením specializovaných protikorupčních složek států a mezinárodních organizací, založeným k podpoře implementace UNCAC. EU, konkrétně OLAF, se její činnosti účastní od počátku a po celou dobu má také jednoho zástupce v Řídícím výboru IAACA.

### **8.12 Mezinárodní smlouvy EU s nečlenskými zeměmi**

Zájmy Evropské unie na potírání korupce a podvodů, zejména dotýkajících se finančních zájmů EU, se promítají také do mezinárodních smluv uzavíraných s nečlenskými zeměmi, ať už bilaterálních nebo

---

<sup>371</sup> Dostupné z: <http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations>

<sup>372</sup> KREUTNER, Martin. 10 Guiding Principles and Parameters on the Notion of Independence of AC Bodies. In: KREUTNER, Martin (ed.). *Practice Meets Science – Contemporary Anti-Corruption Dialogue*. Vienna: Manz, 2010, s. 51.

multilaterálních.<sup>373</sup> Nejvýznamnější formou mezinárodních smluv jsou tzv. dohody o přidružení, které však mohou mít různý název, uzavírané na základě čl. 217 SFEU (ex. čl. 310 SES). Jsou uzavírané se spřátelenými zeměmi za účelem posílení ekonomické a politické spolupráce. Mnohé z těchto smluv pak výslovně odkazují na boj s korupcí jako důležitý cíl vzájemné spolupráce.

### **8.12.1 Multilaterální smlouvy s třetími zeměmi**

Jednou z nejvýznamnějších vícestranných smluv tohoto typu je tzv. Dohoda z Cotonou z roku 2000, revidovaná v letech 2005 a 2010, o partnerství se zeměmi africké, karibské a tichomořské oblasti,<sup>374</sup> která nahradila řadu předchozích obdobných dohod z Lomé a Yaoundé a upravuje obecnou spolupráci se zaměřením zejména na rozvojovou pomoc. Problematika dobré veřejné správy však zaujímá důležité místo v rámci Dohody a boj s korupcí je zmíněn explicitně jako jeden z hlavních cílů vzájemné spolupráce a podpory.<sup>375</sup> Navíc bylo dohodnuto, že v oblastech významné finanční podpory těmto zemím ze strany EU se bude konzultovat postup při řešení vážných korupčních případů (čl. 97).

### **8.12.2 Bilaterální smlouvy s třetími zeměmi**

Komplexní dvoustranné smlouvy, kterým se poslední dobou říká dohody o stabilizaci a přidružení, jsou uzavírány s kandidátskými a potenciálně kandidátskými zeměmi v rámci procesu rozšíření EU o země střední a východní Evropy. Otázky potírání korupce se staly jednou z priorit při přijímání *acquis* a přibližování se standardům EU v rámci procesu rozšíření EU, a proto je spolupráci v této oblasti pravidelně věnováno několik ustanovení těchto dohod.

Významnou smlouvou o spolupráci v oblasti ochrany evropských finančních zájmů je smlouva o spolupráci mezi ES a Švýcarskem v boji proti podvodům z roku 2004,<sup>376</sup> která však zatím nevstoupila v platnost.

---

<sup>373</sup> Seznam všech mezinárodních smluv EU je dostupný zde: <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>

<sup>374</sup> Dohoda 2000/483/ES o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000

<sup>375</sup> Viz např. čl. 9, 30 a 33 Dohody.

<sup>376</sup> Dohoda o spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé, v boji proti podvodům a jiným

Upravuje zásady široké správní či justiční spolupráce ve všech oblastech, kde mohou být finanční zájmy EU narušeny, včetně cel, daní kromě přímých, použití strukturálních fondů apod.

---

protiprávním činnostem poškozujícím jejich finanční zájmy (*Úř. věst. L 46, 17.2.2009, s. 8–35*).

## 9 Výhled do budoucna a závěr

Jak jsem ukázal v této práci, Evropská unie má k dispozici širokou paletu nástrojů pro potírání korupce, zejména v rámci institucí EU. Je spíše otázkou, jak efektivně bude schopna a ochotna tyto nástroje využívat. Boj s korupcí v sobě totiž skrývá paradox v tom smyslu, že konkrétní úspěchy na tomto poli se odrážejí negativně ve vnímání problému veřejností. A orgány EU jsou tradičně velmi citlivé na poškození své dobré pověsti mezi veřejností. Je to pravděpodobně dáno tím, že na rozdíl od tradičních, po staletí existujících národních institucí, je EU novou a uměle vytvořenou organizací, která neustále potřebuje obhajovat právo na vlastní existenci. Proto je jakékoliv znejistění jejího pozitivního přínosu vnímáno jako potenciálně nebezpečné a např. ke korupci uvnitř institucí EU se přistupuje s ještě větší opatrností než na úrovni států.

Podobná slabost a zranitelnost EU vůči členským státům se projevovala i tím, že EU až donedávna neprosazovala příliš aktivně ani obecnou protikorupční politiku vně institucí EU. To by se ovšem do budoucna mělo změnit, neboť Komise nyní plánuje svoji politiku zaměřit právě vůči členským státům, z nichž některé budí dojem, že s korupcí bojovat neumí. Např. podle profesora Lambsdorffa je boj s korupcí na úrovni EU důležitý, neboť její zvýšená míra v některých členských státech je nebezpečím pro celou EU. Při propojování trhů a jednodušším překračování hranic by se totiž snadno mohlo stát, že např. investoři a ostatní podnikatelé začnou přenášet negativní praktiky ze zemí, kde podnikají, do svých domovských států, kde je míra korupce zatím relativně nízká.<sup>377</sup>

### 9.1 "Monitorovací" mechanismus EU

V souladu se Sdělení o boji proti korupci z roku 2011,<sup>378</sup> Komise přijala rozhodnutí o vytvoření mechanismu pravidelných zpráv o korupci v EU,<sup>379</sup> které by měly být vydávány každé dva roky. Tato politika se v současnosti uvádí i mezi prioritami Evropské komise. Smyslem mechanismu by nemělo být zdvojit ostatní kontrolní mechanismy jiných

---

<sup>377</sup> LAMBSDORFF, Johann Graf, NELL, Mathias. Corruption: Where we stand and wher we go. In: KREUTNER, Martin (ed.). *The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption*. Wien: Czernin Verlag, 2006, s. 229.

<sup>378</sup> Sdělení Komise KOM(2011) 308 op. cit.

<sup>379</sup> Rozhodnutí Komise o ustavení mechanismu pravidelných zpráv o korupci v EU ze dne 6.6.2011, C(2011) 3673 v konečném znění.

mezinárodních organizací, ale spíše vypíchnout nejpálčivější problémy jednotlivých členských států a použít politickou váhu Unie k jejich aktivnějšímu řešení.

Komise si vytvořila vlastní nezávislé expertní orgány, které jí mají dodat potřebné informace, aby mohla svoje zprávy zpracovávat nezávisle na národních orgánech. Tento mechanismus by měl využívat všech možných zdrojů informací, od hodnotících zpráv jiných mezinárodních organizací, zejména GRECO (viz vše), až po *ad hoc* sběr dat lokálními experty.<sup>380</sup>

## **9.2 Závěr**

Je pozitivní, že Evropská unie prosazuje moderní standardy protikorupčních norem v právu EU a aktivně se zapojuje do globálního protikorupčního hnutí. I když vlastně ani nemá jinou možnost. Potírání korupce se totiž v posledních několika dekádách stalo nezpochybnitelným standardem, podle něhož jsou politické systémy poměřovány.<sup>381</sup>

Nicméně pokud se EU chce stát lídrem v této oblasti, měly by její orgány vystupovat ještě otevřeněji a svoji politiku aktivně prosazovat. EU by měla co nejdříve vyřešit právně politické překážky a připojit se k mezinárodním mechanismům monitoringu a sama podstoupit hodnocení zejména UNCAC, ke kterému se zavázala, a GRECO. EU by se také neměla bát korupce uvnitř vlastních institucí a k jejímu potírání efektivněji používat všech nástrojů, které formálně vytvořila, ale zatím málo využívá.

S novou iniciativou protikorupčních zpráv by se Evropská komise ráda dostala do centra protikorupčního úsilí přinejmenším v rámci EU. Na výsledky a hodnocení této snahy si však ještě budeme muset počkat.

---

<sup>380</sup> Více informací dostupných z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm)

<sup>381</sup> CÍSAŘ, Ondřej. Globální a lokální boje proti korupci: případová studie Transparency International. *Politologický časopis*. 2003, roč. X, č. 3, s. 225.

## Resumé

The thesis – titled ‘Fight against Corruption in the European Union law’ – aims at describing and analysing in a complete and structured manner legal provisions of the EU law dealing with corruption. Corruption is understood in its broad sense, defined as “*abuse of power for private gain*”, which is also the definition used by the European Commission in its anti-corruption policy documents at least since 2003. This definition goes way beyond classical bribery and includes other forms of corruption such as conflicts of interests, favouritism, nepotism or cronyism, bid-rigging in cases where the procurer is also involved etc. It covers the public as well as the private sector.

The work follows the holistic approach in the fight against corruption, which is internationally recognised as the best attitude to solving the problem. It assumes that different measures of prevention, detection, investigation and sanctioning of corruption must be employed simultaneously in order to render the anti-corruption system effective. From this point of view, the issue must be tackled by diverse instruments governed by different branches of legal systems, including criminal law, administrative law, financial law, labour law etc.

At EU level, it is addressed by the Treaties and by many pieces of secondary EU legislation within all the named branches of EU law. There is also a great deal of *soft law* provisions, codes of ethics, guidelines etc. The various branches of law play different role at EU level compared to national legal systems. Despite several EU conventions requesting minimum standards against fraud and corruption affecting the EU financial interests, criminal law, which is most important for the fight against corruption at national level, is rather underdeveloped at EU level. Moreover, the EU institutions have no competence in enforcing criminal law.

Therefore, other branches of EU law play a key role here. It is notably administrative and financial law, which also protects the EU financial interests and curbs corruption. The protection of the EU financial interests, i.e. the protection of the EU budget and the separate budgets of EU bodies, has been a primary objective of the EU since the beginning of the nineties. Consequently, the first EU legislation against corruption focused on this area. Moreover, the European Union equipped itself with operational bodies using powers of administrative investigations, so that it could also partly enforce its interests here. I mean especially the European

Anti-Fraud Office (OLAF), which plays a prominent role. Other administrative and financial rules provide for sanctions to be imposed on unreliable economic operators.

Another important area for prevention but also sanctioning of corruption within the EU institutions is the labour law contained mainly in the Staff Regulations. It addresses corruption among the officials and other employees of the EU institutions and bodies. It also deals with ethics and integrity in general.

A special attention is devoted to the international standards and cooperation. The problem of corruption is truly international and needs to be addressed at global level. Hence, since the 1990s the international community invested a lot of efforts in development of different international conventions and recommendations for effective anti-corruption policies. I focus especially on the UN Convention against Corruption, to which the EU is a party, on the OECD anti-bribery convention and on the European standards provided by the Council of Europe and its monitoring body GRECO. Further, I cover various specialised anti-corruption organisations and networks and the EU involvement in them.

The thesis is structured as follows. Chapter 2 deals with introduction of the phenomenon of corruption. It covers historic, economic, social and moral aspects of the problem. It introduces basic concepts and theories, definitions, typology, methods of measuring it and the tools to fight it. Chapter 3 covers to the necessary extent basic principles of EU law in order to clarify the context of the regulatory framework. It describes the limits of EU competence, the principles of subsidiarity and proportionality and the fundamental human rights. Chapters 4 to 7 cover the different branches of EU law: criminal law, labour law, law of the protection of EU financial interests and financial and other administrative law, respectively. I depict the developments in the primary EU law of the Treaties during the last couple of decades and I describe in detail the secondary legislation divided according to the different topics. Chapter 8 is devoted to the analysis of international anti-corruption standards and EU international relations in the area. In Chapter 9, I make a general assessment of the EU anti-corruption law with an outline of possible future development.

I conclude that the EU has set most of the required legal standards to curb corruption. However, not all of them are used sufficiently proactively and effectively in practice.

## Seznam častěji použitých zkratk

ADB	Asijská rozvojová banka
AFCOS	Síť koordinačních bodů proti podvodům
AfDB	Africká rozvojová banka
AIPN	Orgán oprávněný ke jmenování
CEPOL	Evropská policejní akademie
COSP	Konference států, smluvních stran
CPI	Index vnímání korupce Transparency International
EACN	Evropská protikorupční síť
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
ECB	Evropská centrální banka
EIB	Evropská investiční banka
EP	Evropský parlament
EPAC	Evropští partneři proti korupci
ES	Evropské společenství
ETI	Evropská iniciativa průhlednosti
EU	Evropská unie
FATF	Finanční akční výbor proti praní špinavých peněz
FR	Finanční nařízení
GRECO	Skupina států proti korupci Rady Evropy
IAACA	Mezinárodní asociace protikorupčních orgánů
IACA	Mezinárodní protikorupční akademie
IADB	Meziamerická rozvojová banka
ICC	Mezinárodní obchodní komora



IDOC	Úřadu Komise pro vyšetřování a disciplinární řízení
INT	Úřad pro integritu Světové banky
IMF	Mezinárodní měnový fond
IRG	Skupina pro přezkum implementace
MONEYVAL	Výbor expertů pro hodnocení opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu
ObchZ	Obchodní zákoník ČR
ODCCP	Úřadu pro kontrolu drog a prevenci kriminality
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OIOS	Úřad OSN pro vnitřní dohled
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OSN	Organizace spojených národů
RE	Rada Evropy
REIO	Regionální organizace pro hospodářskou integraci
SD	Soudní dvůr EU
SES	Smlouva o ES
SEU	Smlouva o EU
SFEU	Smlouva o fungování EU
SR	Služební řád úředníků EU
TŘ	Trestní řád ČR
TZ	Trestní zákoník ČR
UNCAC	Úmluva OSN proti korupci
UNODC	Úřad OSN pro drogy a kriminalitu
WB	Světová banka
WGI	Agregační indikátory státní správy Světové banky

# Seznam použitých pramenů

## **Tištěná odborná literatura**

BALOUN, Vladimír. Ekonomická kriminalita: hospodářská a finanční kriminalita. *Kriminalistika*. 1999, roč. XXXII, č. 2, s. 132-142.

CÍSAŘ, Ondřej. Globální a lokální boje proti korupci: případová studie Transparency International. *Politologický časopis*. 2003, roč. X, č. 3, s. 221-242. ISSN 1211-3247

DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. 309 s. ISBN 8021040629

DAVID, Vladislav, NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2007, ix, 345 s. ISBN 9788071795629

DELMAS-MARTY, Mireille, SPENCER, John R. European Public Prosecutor: Articles 18 – 19 Corpus Juris (draft of 1997). In: DELMAS-MARTY, Mireille, VERVAELE, John A. E. *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Volume I-IV. Antwerp: Intersentia, 2000, 530 s. ISBN 90-5095-097-3

DOSTÁLOVÁ, Ivana. Nerovný souboj s lidskou chamtivostí. *Ekonom*. 2000, č. 28, s. 18-19.

DVOŘÁČEK, Dan. Problematika právního základu protikorupčních aktů evropského práva. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 152-164. ISBN 8021040629

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra. *Rozkládání (Rozkrádání) státu*. Vyd. 1. Praha: Universum, 2012, 175 s. ISBN 9788024234885

FENYK, Jaroslav. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xiii, 169 s. ISBN 9788073577209

FENYK, Jaroslav, SVÁK, Ján. *Europeizace trestního práva*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, 233 s. ISBN 9788088931881

FRIČ, Pavol. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakladatelství G plus G, 1999. 303 s. ISBN 80-86103-26-9.

GŘIVNA, Tomáš. Trestní postih korupce v soukromé sféře. *Trestněprávní revue*. 2005, roč. 4, č. 7, s. 169-173. ISSN 1231-5313

HAJN, Petr. Soukromoprávní korupce. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 172-179. ISBN 8021040629

HEIMANN, Fritz, DELL, Gillian. *Exporting Corruption? Country Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention Progress Report 2012*. Berlin: Transparency International, 2012. 49 s. ISBN 978-3-943497-25-0

HUBER, Barbara. Trestní odpovědnost korporací. *Trestní právo*. 2000, č. 9, s. 2-9. ISSN 1211-2860

CHMELÍK, Jan a kol. *Pozornost, úplatek a korupce*. Praha: Linde Praha, 2003, 222 s. ISBN 807201434x

CHMELÍK, Jan, TOMICA, Zdeněk. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde Praha, 2011, 281 s. ISBN 9788072018536

KLOUČKOVÁ, Světlana, FENYK, Jaroslav. Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2005, 1019 s. ISBN 8072015273

KREUTNER, Martin. 10 Guiding Principles and Parameters on the Notion of Independence of AC Bodies. In: KREUTNER, Martin (ed.). *Practice Meets Science – Contemporary Anti-Corruption Dialogue*. Vienna: Manz, 2010, s. 51-66. ISBN 978-3-214-00472-9

KUBALOVÁ, Marcela. Mezinárodní obchod a boj proti korupci. *Právní zpravodaj*. 2000, č. 8, s. 7-8.

KUČERA, Pavel, RICHTER, Milan. Korupce ve fotbale z hlediska obecného zájmu. *Trestní právo*. 2004, č. 11, s. 2-3. ISSN 1211-2860

KYRIAKOS-SAAD, Nadim, ESPOSITO, Gianluca, SCHWARZ, Nadine. The Incestuous Relationship between Corruption and Money-Laundering. *International Review of Penal Law*. 2012, č. 83, s. 161-172. ISSN 0223-5404

LAMBSDORFF, Johann Graf, NELL, Mathias. Corruption: Where we stand and wher we go. In: KREUTNER, Martin (ed.). *The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption*. Wien: Czernin Verlag, 2006, s. 229-246. ISBN-10: 3-7076-0093-9

LUKÁŠEK, Libor. Mezinárodněprávní řešení boje proti korupci v evropském kontextu – Občanskoprávní úmluva o korupci. *Právní rozhledy*. 2003, č. 10, s. 453-458. ISSN 1210-6410

MAURO, P. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. The MIT Press 1995, Vol. 10, č. 3, s. 681-712.

MAZEL, Michal. Aplikace evropských protikorupčních norem v ČR. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 165-171. ISBN 8021040629

MUSIL, Jan, PRÁŠKOVÁ, Helena, FALDYNA, František. Úvahy o trestní odpovědnosti právnických osob de lege ferenda. *Trestní právo*. 2001, č. 3, s. 6-17. ISSN 1211-2860

MUSIL, Jan. Zahraniční trestněprávní úpravy potírání korupce. *Trestní právo*. 2003, č. 1, s. 2-5. ISSN 1211-2860

NICHOLLS, Colin. *Corruption and misuse of public office*. 1st pub. Oxford: Oxford University Press, 2006, lvi, 822 s. ISBN 0199274584

PACHMANN, Aleš. Vliv korupce na přímé zahraniční investice. *Mezinárodní politika*. 2005, roč. XXIX, č. 8, s. 16-19. ISSN 05437962

PASSAS, Nikos. *Organized crime*. Aldershot: Dartmouth, 1995, xxix, 579 s. ISBN 1855214377

PIKNA, Bohumil. Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy). 3. rozš. vyd. Praha: Linde, 2012, 435 s. ISBN 9788072018895

POMAHAČ, Richard. Antikorupční právo a kritika nesrovnalostí a nepořádků v činnosti Komise EU. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 1999, roč. 3, č. 4, s. 4-6. ISSN 1210-6410

POMAHAČ, Richard. Evropská civilněprávní úmluva proti korupci. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 2000, roč. 4, č. 2, s. 5-6. ISSN 1210-6410

POMAHAČ, Richard. Ochrana finančních zájmů EU: staronové problémy administrativní a právní spolupráce. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 1998, roč. 2, č. 7, s. 2-3. ISSN 1210-6410

POPE, Jeremy. *Transparency International 2000. TI Source Book 2000 – Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International, 2000. 364 s. ISBN 3-980 5657-8-5

PRYCE-JONES, David. Korupce vládne světem. *Střední Evropa*. 1998, roč. XIV, č. 78, s. 8-19.

PŘÍBORSKÝ, Martin. The European Union and the UN Convention against Corruption. *Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum*. 2012, č. 1, s. 34-38.

PŘÍBORSKÝ, Martin. The new Commission anti-fraud strategy: revamped fight against fraud at EU level, *ERA Forum*. 2011, č. 3, s. 373-386.

PÜRNER, Stefan. Zahraniční zkušenosti se zadáváním veřejných zakázek. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 259-283. ISBN 8021040629

ROBEJŠEK, Petr. Úplatek. Amorální úvahy o tabuizovaném tématu. *Mezinárodní politika*. 1999, roč. XXIII, č. 3, s. 35. ISSN 05437962

ROSE-ACKERMAN, Susan. *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2006, xxxviii, 615 s. ISBN 1845422422

SZAREK-MASON, Patrycja. *The European Union's fight against corruption: the evolving policy towards member states and candidate countries*. 1st pub. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, x, 305 s. ISBN 9780521113571

ŠTURMA, Pavel. Evropské a mezinárodní instrumenty k boji proti korupci. *Právní rozhledy, Evropské právo*. 2000, roč. 4, č. 8, s. 1-4. ISSN 1210-6410

ŠTURMA, Pavel. Nové mezinárodněprávní instrumenty k boji proti korupci a organizovanému zločinu. *Právník*. 2000, roč. CXXXIX, č. 3, s. 225-254. ISSN 0231-6625

TICHÝ, Luboš. *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, lii, 953 s. ISBN 9788074003332

VIDLÁKOVÁ, Olga. GRECO – Evropský orgán boje proti korupci. *Veřejná správa*. 2004, roč. XV, č. 35, s. 24-26. ISSN 1213-6581

VIDRNA, Jan, PAPÍRNÍK, Ladislav. „Udavačská linka“ – telefonem proti korupci. *Justiční aktuality*. 2005, roč. I, č. 1, s. 4-5.

VOLEJNÍKOVÁ, Jolana. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. Praha: Profess Consulting, 2007, 390 s. ISBN 9788072590551

VYMĚTAL, Petr. Typologie korupce. In: DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Korupce – Projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita v Brně – Mezinárodní politologický ústav, 2006. s. 13-30. ISBN 8021040629

WEBB, Philippa. The United Nations Convention against Corruption – Global Achievement or Missed Opportunity? *Journal of International Economic Law*. Oxford University Press 2005, Vol. 8(1), s. 191-229.

## **Právní předpisy**

### *Smlouvy Evropské unie*

Smlouva o EU (Maastrichtská) (*Úř. věst. C 191, 29.7.1992, s. 1–110*).

Amsterodamská smlouva (*Úř. věst. C 340, 10.11.1997, s. 1–144*).

Nicejská smlouva (*Úř. věst. C 80, 10.3.2001, s. 1–87*).

Lisabonská smlouva (*Úř. věst. C 306, 17.12.2007, s. 1–271*).

Listina základních práv Evropské unie (*Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 391–407*).

### *Nařízení orgánů Evropské unie*

Nařízení č. 31 (EHS) a 11 (ESAE) stanovující služební řád úředníků a podmínky zaměstnání ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství atomové energie (*Úř. věst. 45, 14. 6. 1962, s. 1385*) ve znění pozdějších předpisů (Služební řád úředníků Evropské unie).

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (*Úř. věst. L 312, 23.12.1995, Kapitola 01, Svazek 01, s. 340 – 343*).

Nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. prosince 1996 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem (*Úř. věst. L 292, 15.11.1996, Kapitola 09, Svazek 01, s. 303 – 306*).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (*Úř. věst. L 136, 31.5.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 91 – 97*).

Nařízení Rady (Euratom) č. 1074/99 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (*Úř. věst. L 136, 31.5.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 98 – 104*), které je totožné s nařízením 1073 a vztahuje se na společenství Euratom.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (*Úř. věst. L 8, 12.1.2001, Kapitola 13, Svazek 26, s. 102 – 124*).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (*Úř. věst. L 145, 31.5.2001, Kapitola 01, Svazek 03, s. 331 – 336*).

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006, kterým se mění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (*Úř. věst. L 390, 30.12.2006, s. 1–26*).

Nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (*Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1–96*).

Nařízení Komise (ES, Euratom) č. 1302/2008 ze dne 17. prosince 2008 o ústřední databázi pro vyloučení (*Úř. věst. L 344, 20.12.2008, s. 12–26*).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1268/2012 ze dne 29. října 2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie (*Úř. věst. L 362, 31.12.2012, s. 1–111*).

Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), KOM/2006/0244 v konečném znění.

Návrh na revizi Nařízení 1049/2001, KOM(2008) 229 v konečném znění.

Pozměněný návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a kterým se zrušuje nařízení (EURATOM) č. 1074/1999, KOM/2011/0135 v konečném znění.

#### *Směrnice orgánů Evropské unie*

Směrnice Rady ze dne 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz (*Úř. věst. L 166, 28. 6. 1991, s. 77-92*).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (*Úř. věst. L 134, 30.4.2004, Kapitola 06, Svazek 07, s. 19 – 131*).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (Úř. věst. L 134, 30.4.2004, Kapitola 06, Svazek 07, s. 132 – 262).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. L 309, 25.11.2005, s. 15–36).

Směrnice Komise 2006/70/ES ze dne 1. srpna 2006 , kterou se stanoví prováděcí opatření ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES, pokud se jedná o definici politicky exponovaných osob a technická kritéria pro zjednodušené postupy hloubkové kontroly klienta a pro výjimku na základě finanční činnosti vykonávané příležitostně nebo ve velmi omezené míře (Úř. věst. L 214, 4.8.2006, s. 29–34).

Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, přijatý Komisí dne 11. července 2012 (KOM(2012) 363 v konečném znění).

#### *Úmluvy a rámcová rozhodnutí orgánů Evropské unie*

Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu) ze dne 27. listopadu 1995, založená na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 2–32).

Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z 26. července 1995, vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 316, 27.11.1995, Kapitola 19 Svazek 08 s. 57 – 65).

Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 313, 23.10.1996, s. 2–10).

Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 19. června 1997, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 221, 19.7.1997, Kapitola 19, Svazek 08, s. 156 – 167).

Protokol o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství Soudním dvorem Evropských společenství prostřednictvím rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 29. listopadu 1996, vypracovaný na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 151, 20.5.1997, Kapitola 19, Svazek 08, s. 108 – 121).

Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 195, 25.6.1997, s. 2–11).

Úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Evropské unie, vypracovaná Radou na základě článku 34 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 197, 12.7.2000, s. 3–23).

Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech (Úř. věst. L 162, 20.6.2002, Kapitola 19, Svazek 06, s. 15 – 17).

Rámcové rozhodnutí Rady 584/2002/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. L 190, 18.7.2002, s. 1–20).

Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Úř. věst. L 29, 5.2.2003, Kapitola 19, Svazek 06, s. 97 – 100).

Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru, Úř. věst. L 192, 31.7.2003, s. 54–56.

Rámcové rozhodnutí Rady 2006/960/SVV ze dne 18. prosince 2006 o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie (Úř. věst. L 386, 29.12.2006, s. 89–100).

#### *Rozhodnutí orgánů Evropské unie*

Rozhodnutí Rady ze dne 25. května 1999 o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství (Úř. věst. L 149, 16.6.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 115 – 117).

Rozhodnutí Rady 2001/427/SVV ze dne 28. května 2001 o vytvoření Evropské sítě pro předcházení trestné činnosti (Úř. věst. L 153, 8.6.2001, s. 1–3).

Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. 2. 2002 o ustavení Eurojustu, ve znění rozhodnutí Rady 2003/659/SVV ze dne 18. 6. 2008 a 2009/426/SVV ze dne 16. 12. 2008.

Rozhodnutí Rady 2002/494/SVV ze dne 13. června 2002 o vytvoření evropské sítě kontaktních míst týkajících se osob odpovědných za genocidium, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (Úř. věst. L 167, 26.6.2002, s. 1–2).

Rozhodnutí Rady č. 2002/630/SVV ze dne 22. července 2002, kterým se stanoví rámcový program pro policejní a soudní spolupráci v trestních věcech (AGIS), Úř. věst. L 203, 1.8.2002, s. 5–8.

Rozhodnutí Rady 2005/681/SVV ze dne 20. září 2005 o zřízení Evropské policejní akademie (EPA) a o zrušení rozhodnutí 2000/820/SVV (Úř. věst. L 256, 1.10.2005, s. 63–70).

Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti (Úř. věst. L 210, 6.8.2008, s. 1–11).

Rozhodnutí Rady č. 2008/801/ES ze dne 25. září 2008 o uzavření Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 287, 29.10.2008, s. 1–110).

Rozhodnutí Rady č. 2008/852/SVV ze dne 24. října 2008 o síti kontaktních míst pro boj proti korupci (Úř. věst. L 301, 12.11.2008, s. 38–39).

Rozhodnutí Rady 2008/976/SVV ze dne 16. prosince 2008 o Evropské soudní síti (Úř. věst.: L 348, ze dne 24. 12. 2008, s. 130).

Rozhodnutí Rady ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu, Europol (Úř. věst. L 121, 15.5.2009, s. 37–66).

Rozhodnutí Komise ze dne 2. června 1999 o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti



poškozující zájmy Společenství (Úř. věst. L 149, 16.6.1999, Kapitola 01, Svazek 03, s. 118 – 120).

Rozhodnutí Komise ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (oznámeno pod číslem SEC(1999) 802) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, Kapitola 01 Svazek 03 s. 110 – 112).

Rozhodnutí Komise 2000/633/EC, ECSC, Euratom ze dne 17. října 2000 měnící jednací řád, Příloha (Úř. věst. L 267, 20.10.2000, s. 63–66).

Rozhodnutí Komise o ustavení mechanismu pravidelných zpráv o korupci v EU ze dne 6.6.2011, C(2011) 3673 v konečném znění.

#### *Další předpisy a dohody Evropské unie*

Dohoda 2000/483/ES o partnerství mezi africkými, karibskými a tichomořskými státy na jedné straně a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé, podepsaná v Cotonou dne 23. června 2000

Dohoda o spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé, v boji proti podvodům a jiným protiprávním činnostem poškozujícím jejich finanční zájmy (Úř. věst. L 46, 17.2.2009, s. 8–35).

Kodex chování pro komisaře, C(2011) 2904.

Kodex chování pro členy Evropského parlamentu s ohledem na finanční zájmy a střet zájmů.

Společný postoj Rady č. 97/661/JHA z 6. října 1997 na základě čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii k vyjednávání v rámci Rady Evropy a OECD týkajícím se korupce (Úř. věst. L 279, 13.10.1997, s. 1–2).

Druhý společný postoj Rady č. 97/783/JHA ze 13. listopadu 1997 na základě čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii k vyjednávání v rámci Rady Evropy a OECD týkajícím se boje proti korupci (Úř. věst. L 320, 21.11.1997, s. 1–2).

Společná akce 98/428/SVV ze dne 29. června 1998, přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o vytvoření Evropské soudní sítě (Úř. věst.č. L 191, 7. 7. 1998, s. 4).

Společná akce 98/742/SVV ze dne 22. prosince 1998, přijatá Radou na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, o korupci v soukromém sektoru (Úř. věst. L 358, 31. 12. 1998, s. 2 – 4).

#### *Mezinárodní úmluvy*

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 25/2000 Sb. m. s. o přijetí Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 70/2002 Sb. m. s. o Trestněprávní úmluvě o korupci. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. m. s. o Občanskoprávní úmluvě o korupci. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 77/2011 Sb. m. s. o sjednání Dohody o založení Mezinárodní protikorupční akademie jako mezinárodní organizace. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Úmluvu RE o praní, vysledování, zajištění a propadnutí výnosů z trestné činnosti. Dostupné z: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/141.htm>

Úmluva RE o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/198.htm>

Protokol k Trestněprávní úmluvě RE. Dostupný z: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/191.htm>

Rezoluce VS OSN č. 55/25 ze dne 15. listopadu 2000 – Úmluva OSN proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, čl. 8 a 9. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/#Fulltext>

Rezoluce VS OSN č. 58/4. Úmluva OSN proti korupci. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

### *Předpisy České republiky*

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013]

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

Usnesení vlády České republiky č. 270 ze dne 21. 3. 2001. Dostupné z: <http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/88408E345B70E4B4C12571B6006DB7BB>

Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31. října 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), ve znění novel. Dostupné z: <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?pgid=23>

## **Dokumenty**

### *Dokumenty orgánů Evropské unie*

Dokument Rady 11037/05 CRIMORG 67 ENFOPOL 88 z 8. července 2005.

Dokumenty Rady č. 15012/1/06 REV 1 CRIMORG 165 RESTREINT UE, 14412/1/07 CRIMORG 164 RESTREINT UE, 15233/1/07 CRIMORG 172 RESTREINT UE a 11452/2/09 REV 2 CRIMORG 104 RESTREINT UE.

Dokumenty Rady č. 5359/08 CRIMORG 10 DEVGEN 8 RESTREINT UE a 11455/2/09 REV 2 CRIMORG 105 RESTREINT UE.

Dokument Rady č. 6826/13 LIMITE GENVAL 8 DROIPEN 22 COSCE 2, 26. 2. 2013.

Dokument Rady č. 7809/1/13 REV 1 GENVAL 18, 13. 5. 2013.

Evropská soudní síť. Dostupné z: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (*Úř. věst. C 53, 3. 3. 2005, s. 1*).

Hodnotící zprávy o provádění rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV členskými státy, KOM(2007) 328 v konečném znění a KOM(2011) 309 v konečném znění.

Rejstřík transparentnosti. Dostupné z: [http://europa.eu/transparency-register/index\\_cs.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_cs.htm)

Sdělení Komise Radě, Evropskému Parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o komplexní politice EU proti korupci ze dne 28. 5. 2003, KOM(2003) 317, s. 6.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům, Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM(2010) 171, 20. 4. 2010.

Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru Potírání korupce v EU ze dne 6. 6. 2011, KOM(2011)308, s. 3, pozn. 1.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropskému účetnímu dvoru o strategii Komise proti podvodům, KOM(2011) 376, ze dne 24. 6. 2011. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/preventing-fraud-documents/ec\\_antifraud\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/preventing-fraud-documents/ec_antifraud_strategy_en.pdf)

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru – Účast Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, 19.10.2012, KOM(2012) 604.

Sdělení místopředsedy Komise Šefčoviče Komisi o zásadách k whistleblowingu, SEC(2012) 679 v konečném znění.

Speciální Eurobarometr č. 374 z 15. února 2012. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

Stockholmský program – Otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (*Úř. věst. C 115, 4. 5. 2010, s. 1*).

System pro oznamování podvodů (Fraud Notification System – FNS). Dostupné z: <https://fns.olaf.europa.eu/>

Transparentní finanční systém. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/index_en.htm)

Výroční zpráva o činnosti rejstříku transparentnosti 2012, s. 5. Dostupné z: [http://europa.eu/transparency-register/pdf/transparency\\_register\\_report\\_20121029\\_cs.pdf](http://europa.eu/transparency-register/pdf/transparency_register_report_20121029_cs.pdf)

Zásady veřejné služby pro úředníky EU. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/publicserviceprinciples.faces>

Závěry summitu Evropské rady v Tampere 15. a 16. října 1999. Dostupné např. z: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)

Závěry Rady č. 9935/10 ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům, Akční plán provádění Stockholmského programu, KOM(2010) 171. In: Veřejný rejstřík Rady. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/documents?lang=cs>

Zelená kniha o trestněprávní ochraně ekonomických zájmů ES a zřízení Evropského veřejného žalobce, KOM(2001) 715 v konečném znění.

Zpráva Komise Radě o způsobech účasti Evropské unie ve Skupině států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy, KOM(2011)307, 6.6.2011. s. 3.

#### *Dokumenty mezinárodních organizací*

Agreement for Mutual Enforcement of Debarment Decisions. Dostupné z: <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/Debar.pdf>

Agregátní indikátory státní správy (Worldwide Governance Indicators - dále jen „WGI“). Dostupné z: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Akční program RE proti korupci. Dostupné z: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogram%20English.pdf>

Deklarace OSN č. 51/191 ze dne 16. prosince 1996 proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích. Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>

Deklarace OSN z Buenos Aires (listopad 1995; E/CN.15/1 1996/2/Add.1, annex), Dakaru (červenec 1997; E/CN.15/1998/6/Add.1, sect. I) a Manily (březen 1998; E/CN.15/1998/6/Add.2, sect. I).

Deset základních principů a parametrů pro nezávislost protikorupčních orgánů EPAC/EACN. Dostupné z: <http://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations>

Doporučení Rady OECD č. C(96)27 k daňové odčitatelnosti úplatků zahraničním veřejným činitelům. Dostupné z: <http://www.oecd.org/ctp/crime/oecdrecommendationonthetaxdeductibilityofbribestoforeignpublicofficials.htm>

Doporučení Rady OECD č. C(97)123. Dostupné z: [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C\(97\)123/FINAL&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=C(97)123/FINAL&docLanguage=En)

Doporučení Rady OECD č. C(2009)64. Dostupné z: <http://www.oecd.org/ctp/crime/43188874.pdf>

Doporučení Rady OECD č. C(96)27. Dostupné z:  
<http://www.oecd.org/ctp/crime/oecdrecommendationonthetaxdeductibilityofbribestoforeignpublicofficials.htm>

Doporučení RE č. R(2003)4 k jednotným pravidlům proti korupci ve financování politických stran a volebních kampaních. Dostupné z:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)

Dvacet základních zásad boje proti korupci OECD. Dostupné z:  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>

Globální program OSN proti korupci, Manuál protikorupční politiky OSN, s. 3. Dostupné z: <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp3.pdf>

International Financial Institutions Anti-Corruption Task Force: Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption. Dostupné např. z:  
<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/30716700-EN-UNIFORM-FRAMEWORK-FOR-COMBATTING-FRAUD-V6.PDF>

Iniciativa institucionální integrity OSN. Dostupné z: <http://unsceb.org/content/action-institutional-integrity-initiative-unodc>

Statutární rezoluce (93) 28 Výboru ministrů RE o částečných a rozšířených dohodách.

Protikorupční akční plán G20. Dostupné z:  
<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.pdf>

Protikorupční akční plán G20 2013-2014. Dostupné z:  
<http://www.uschamber.com/sites/default/files/international/files/G20%20draft%20renewed%20action%20plan%20Paris%20FINAL.pdf>

Rezoluce VS OSN č. 3514 z 15. prosince 1975. Dostupné z:  
<http://www.un.org/documents/ga/res/30/ares30.htm>

Rezoluce (98) 7 Výboru ministrů RE. Dostupné z:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution\(98\)7\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution(98)7_en.asp)

Rezoluce (99) 5 Výboru ministrů RE. Dostupné z:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution\(99\)5\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/resolution(99)5_en.asp)

Rezoluce VS OSN č. 49/159: Neapolská politická deklaráce a globální akční plán proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

Rezoluce UNCAC č. 3/1 o mechanismu přezkumu provádění. Dostupné z:  
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3-resolutions.html>

Rezoluce UNCAC č. 1/7 – Úvahy k úplatkářství činitelů veřejných mezinárodních organizací. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session1-resolutions.html>

Rezoluce UNCAC č. 2/5 – Úvahy k úplatkářství činitelů veřejných mezinárodních organizací. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session2-resolutions.html>

Rezoluce UNCAC 3/2 – Preventivní opatření. Dostupné z:  
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session3-resolutions.html>

Rezoluce UNCAC 4/3 – Marakéšská deklaráce o prevenci korupce. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session4-resolutions.html>

Rozhodnutí GRECO (2011) 5E z 1.4.2011, body 20 a 21. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco\(2011\)5\\_Decision\\_sGR50\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2011/Greco(2011)5_Decision_sGR50_EN.pdf)

Směrnice OECD o zvládání konfliktu zájmů ve veřejné správě. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictsofinterestinthepublicservice.htm#gl>

Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>

Stanovy EPAC. Dostupné z: <http://www.epac-eacn.org/downloads/constitutions-council-decision>

Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption. Dostupné např. z: [http://www.eib.org/attachments/general/uniform\\_framework\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/general/uniform_framework_en.pdf)

Výroční zpráva UNDP o správních a disciplinárních opatřeních v reakci na podvody, korupci a další delikty za rok 2011. Dostupné z: [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/2011\\_UNDP\\_Annual\\_Report\\_on\\_Disciplinary\\_Measures\\_Other\\_Actions\\_Taken\\_EN.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Transparency/2011_UNDP_Annual_Report_on_Disciplinary_Measures_Other_Actions_Taken_EN.pdf)

Výroční zpráva Úřadu pro integritu (World Bank Integrity Vice Presidency – WB INT) za rozpočtový rok 2012. Dostupné z: [http://siteresources.worldbank.org/EXTDOII/Resources/WBG\\_IntegrityReport2012.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTDOII/Resources/WBG_IntegrityReport2012.pdf)

Výroční zpráva Úřadu OSN pro vnitřní dohled (UN Office of Internal Oversight Services – OIOS) za období od 1. července 2011 do 30. června 2012, s. 29. Dostupné z: [http://www.un.org/depts/oios/pages/annual\\_reports.html](http://www.un.org/depts/oios/pages/annual_reports.html)

Zásady transparentnosti a integrity lobbismu OECD. Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>. OECD se na problematiku lobbismu zaměřuje a vydala již několik doporučení.

#### *Ostatní dokumenty*

Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). Dostupné z: <http://www.ebrd.com/pages/research/economics/data/beeps.shtml>

*Corpus Juris*, introducing provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, under the direction of Mireille Delmas-Marty. Paris: Economica. 1997.

ICC Rules on Combatting Corruption. Dostupné z: <http://www.iccwbo.org/advocacy-codes-and-rules/areas-of-work/corporate-responsibility-and-anti-corruption/ICC-Rules-on-Combatting-Corruption/>

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union. Berlin March 2013 [online]. Dostupné z: <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf>

United States Foreign Corrupt Practices Act of 1977, as amended, 15 U.S.C. §§ 78dd-1, et seq. ("FCPA"). Dostupné z: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-english.pdf>

U.S. Lobbying Disclosure Act, PUBLIC LAW 104-65-DEC. 19,1995 109 STAT. 691, v novelizovaném znění, Sec. 5. Dostupné z: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

## ***Další elektronické prameny***

Definice korupce v české verzi. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/korupce>

Definice klientelismu podle Wikipedie (angl. verze). Dostupné z: <http://en.wikipedia.org/wiki/Clientelism>

Posuzování dopadů legislativy: <http://www.mvcr.cz/clanek/problematika-posuzovani-dopadu-nove-pripravovanych-opatreni-impact-assessment.aspx>

ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].

EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>

## ***Judikatura***

### *Rozsudky Soudního dvora Evropské unie*

Všechny rozsudky Soudního dvora EU jsou in: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 24. 6. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1979, věc C-85/76.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. listopadu 1985, věc C-145/83.

Rozsudek Soudu prvního stupně Evropské unie ze dne 15. května 1997, věc T-273/94.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. července 2003, věc C-11/00.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. července 2003, věc C-15/00.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. září 2005, věc C-176/03.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. června 2006, věc T-309/03.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. září 2007, věc T-259/03.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. července 2008, věc T-48/05.

### *Rozsudky českých soudů*

Rozhodnutí Krajského soudu v Brně č.j. 25/16 Cm 73/2000 a související rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci 4 Cmo 34/2003. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 24. 6. 2013].