

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Diplomová práce

2020

Bc. Tereza Borůvková

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Katedra evropských studií

Privatizace vězeňství v Anglii a Walesu

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Tereza Borůvková

Studijní program: Mezinárodní teritoriální studia

Vedoucí práce: doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.

Rok obhajoby: 2020

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 29.7.2020

Bc. Tereza Borůvková

Bibliografický záznam

Borůvková, Tereza. *Privatizace vězeňství v Anglii a Walesu*. Praha, 2020. 84 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra evropských studií. Vedoucí diplomové práce Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.

Rozsah práce: 127 056 znaků

Anotace

Diplomová práce se zabývá procesem privatizace vězeňských zařízení ve Velké Británii specificky v Anglii a Walesu s důrazem na spolupráci probíhající ve formě PFI, při níž se soukromý sektor uchází nejen o správu zařízení, ale i jeho návrh a výstavbu. Díky přenosu výkonu těchto služeb lze na vztah mezi státem a soukromým provozovatelem nahlížet skrze teorie principála a agenta. Tato teorie je ve své nejčistší podobě tvořena jedním principálem a právě jedním agentem, na kterého je převeden výkon služby, část rizik s ním spojená a i určitá rozhodovací pravomoc. Základním předpokladem vztahu mezi principálem a agentem je dle teorie nesoulad v cílech aktérů a agentova snaha jednat oportunisticky na úkor výkonu služby pro principála. V tomto duchu práce zkoumá rozhodnutí z roku 2018 dále nenavazovat nové PFI spolupráce. V tomto scénáři je Anglie a Wales principálem a provozovatelé vězeňských zařízení jejím agentem. Hypotézou práce je, že toto rozhodnutí dále PFI spolupráce neuzavírat souvisí s problematickými aspekty vztahu mezi principálem a agentem, tj. kontrola agentova jednání je pro principála příliš náročná. Práce tedy zkoumá, jakým způsobem se Anglii a Walesu podařilo vystavět kontrolní mechanismus, který znemožňuje oportunistické jednání jejího agenta ve výkonu správy vězeňských zařízení, a tím odpovídá na otázku, zda je možné vysvětlit rozhodnutí vlády nenavazovat nové PFI spolupráce z roku 2018 pomocí teorie principála a agenta.

Annotation

The diploma thesis deals with the process of prison privatization in the United Kingdom particularly in England and Wales especially in the form of PFI deals, in which the private sector not only manages prison facility but also designs and constructs the buildings. Due to transfer of this kind of service we can look at the relationship between state and private provider through the lenses of Principal-agent theory. This theory, in its purest form, is constituted of one principal and one agent to whom the performance of the service is transferred, part of the risks associated with it and also a certain decision-making power are transferred as well. According to the theory, the basic precondition for the relationship between the principal and the agent is a discrepancy in the goals of the actors and the agent's effort to act opportunistically at the expense of the performance of the service for the principal. In this sense, the thesis examines the decision from 2018 not to launch new PFI or its successor PF2 projects. In this scenario,

England and Wales are the principal and the prison operators are the agents. The hypothesis of the thesis is that this decision not to launch new PFI projects is related to problematic aspects of the relationship between the principal and the agent and that the control of the agent's actions is too demanding for the principal. Thus, the thesis examines how England and Wales managed to build a control mechanism to prevent the opportunistic actions of its agent in the administration of prisons and thus answers the question of whether it is possible to explain the government's decision not to launch new PFI and PF2 projects from 2018 by using the Principal-agent theory.

Klíčová slova

Anglie a Wales, privatizace věznic, PFI spolupráce, teorie principála a agenta, nedokonalost smlouvy, informační asymetrie, monitoring věznic

Keywords

England and Wales, Prison privatization, PFI (Private Finance Initiative), Principal-agent theory, Incomplete contract, Information asymmetry, Prison monitoring

Title

Prison privatization in England and Wales

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu své diplomové práce doc. Mgr. Tomášovi Weissovi, M.A., Ph.D. za pomoc s uchopením tématu a při práci s vybranou teorií, dále za věnovaný čas, ochotu a cenné připomínky, které mi poskytl při psaní této práce.

Obsah

Úvod.....	2
1. Privatizace vězeňství.....	8
1.1 Privatizace vězeňství jako součást privatizace bezpečnosti.....	8
1.2 Privatizace vězeňství jako obecný trend	9
1.2.1 Pojmy	9
1.2.2 Stupeň privatizace vězeňství	10
1.2.3 Historický vývoj privatizace vězeňství	11
1.2.4 Privatizace vězeňství v akademickém diskurzu	12
2. Velká Británie	21
2.1 Typy spolupráce	22
2.2 Cesta k privatizaci vězeňství	23
2.3 Obecný přístup k využívání PFI modelu.....	28
2.4 Současný stav	32
3. Teorie principála a agenta	34
3.1 Problematické aspekty.....	36
3.1.1 Nedokonalost smlouvy	36
3.1.2 Informační asymetrie.....	37
3.2 Teorie principála a agenta a privatizace vězeňství.....	39
4. Aplikace teorie principála a agenta na privatizaci vězeňství formou PFI v Anglii a Walesu .	42
4.1 Nedokonalost smlouvy	43
4.2 Informační asymetrie.....	45
4.2.1 Kontrola plnění závazků skrze instituce.....	46
4.2.2 Kontrola plnění závazků skrze vypracovávání hodnotících studií	52
4.3 Pochybení.....	54
4.4 Možné odůvodnění ukončení spolupráce PFI	57
Závěr	61
Summary	64
Použitá literatura	66
Primární zdroje.....	66
Sekundární zdroje.....	68
Teze diplomové práce	75

Úvod

Stav vězeňského systému v posledních dvaceti letech minulého století byl ve Velké Británii, tak jako v mnoha dalších zemích velmi palčivým problémem. Věznice byly v důsledku rychle se navyšujícího počtu zadržených přeplněné¹, vězni byli nuceni žít v nevhodných podmínkách, celý systém byl zkorumpovaný a velmi nákladný. Stát sám nebyl schopen nastalou situaci dostatečně rychle řešit. Zásadním důvodem byl nedostatek finančních prostředků, který byl nutným předpokladem výstavby nových vězeňských kapacit, bez kterých nebylo možné tehdejšímu systému nijak ulevit.² V té době byl proces privatizace velmi oblíben, obzvláště pak ve Velké Británii. Privatizace se nevyhnula ani oblasti bezpečnosti, pod niž sféra vězeňství patří, a slibovala státu mnohé výhody. Mezi ty hlavní patří využití soukromého kapitálu pro počáteční náklady, inovativní přístup, přenos rizika a v neposlední řadě dodání potřebných kapacit v domluveném čase za předem sjednané prostředky. Proces privatizace vězeňství ve Velké Británii aktivně započal v roce 1991.³ Tato spolupráce postupně probíhala na základě tří možných typů smluv, z nichž nejčastěji užívaným typem se stala spolupráce PFI (Private Finance Initiative). Tento typ není vlastní pouze odvětví vězeňství, ale i jiným oblastem. Jedná se o typ dlouhodobé spolupráce státního a soukromého sektoru, kdy je na soukromého provozovatele převedena nejen funkce řízení určité služby, ale i výstavba a návrh potřebných zařízení, přičemž počáteční kapitál do projektu vkládá soukromý provozovatel. S tím je spojen i klíčový bod PFI spoluprací, a to sice převod rizika na soukromý subjekt. Uzavírání spoluprací PFI probíhalo v Anglii a Walesu po dobu 26 let, než od něj bylo na podzim roku 2018 upuštěno.⁴

Tato práce využívá teorie principála a agenta, která spočívá v interpretaci vztahu mezi zmiňovanými aktéry. Mezi principálem a agentem dochází k přenosu výkonu určité služby na agenta spolu s možností v určitých aspektech rozhodovat ve jménu principála. Teorie principála a agenta je ve své nejčistší formě konstituována jedním agentem jednajícím za právě jednoho principála dle smlouvy, která určuje všechny

¹ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 19.

² Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 49.

³ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 21.

⁴ „*Policy paper, Budget 2018*“, 29. října 2018, dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2018-documents/budget-2018> (staženo 24. 6. 2020).

aspekty jejich vztahu.⁵ Tento vztah je v určitých směrech problematický kvůli nesourodým cílům obou aktérů, a tak principál musí nastavit podmínky, které zajistí, že agent opravdu pracuje v principálově zájmu, a ne pouze v zájmu vlastním. Na vztah mezi státem a soukromou společností při spolupráci v oblasti správy vězení se lze dívat právě skrze tuto teorii.

Vzhledem k tomu, že většina spoluprací mezi státem a soukromým sektorem v oblasti vězeňství byla ve formě PFI smluv a navazování nových PFI smluv bylo v roce 2018 ukončeno, bude diplomová práce zkoumat rozhodnutí nadále nové PFI spolupráce nenavazovat. Základním cílem práce je zodpovědět otázku, zda právě ony problémy charakteristické pro vztah mezi principálem a agentem byly důvodem opuštění praxe uzavírání PFI smluv v oblasti anglického vězeňství. Hypotézou této diplomové práce je, že rozhodnutí o ukončení navazování nových PFI spoluprací souvisí s náročností a nákladností vystavení kontrolního mechanismu pro principálův dohled nad jednáním jeho agenta.

Diplomová práce je strukturována do čtyř částí, přičemž první tři jsou teoretické a poslední řeší aplikaci teoretického modelu v praxi. První z kapitol se věnuje privatizaci vězeňství jakožto podmnožině většího hnutí privatizace bezpečnosti. Kapitola objasňuje v práci užívané pojmy a věnuje se různým způsobům zapojení soukromého sektoru do provozu věznic. Poslední část této kapitoly čtenáři přibližuje komplexnost problematiky privatizace vězeňství na základě často diskutovaných otázek objevujících se v akademické debatě. Druhá kapitola práce se zabývá situací ve Velké Británii. Nejdříve řeší rozdělení trestních řádů, dále popisuje různé smluvní druhy spolupráce, které se v Anglii a Walesu užívají a následně představuje historický kontext a pozvolný postup, jakým v Anglii a Walesu k privatizaci vězeňství došlo. Další část kapitoly se soustředí na obecný přístup k využívání PFI modelu a následně řeší aktuální stav spolupráce státního a soukromého sektoru v oblasti vězeňství.

Třetí kapitola práce vysvětluje teorii principála a agenta a úskalí, která z ní pro vztah mezi nimi vyplývají. Poslední kapitola pak řeší tyto jednotlivé problémy na příkladu vězeňství v Anglii a Walesu a snaží se odpovědět na otázku, jak se s nimi Anglie v roli principála dokázala vypořádat. Diplomová práce spočívá na metodě případové studie a celou problematiku zkoumá kvalitativně. Prvním kritériem pro

⁵ Michael Jensen a William Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“, *Journal of Financial Economics* (1976), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X> (staženo 14. 4. 2020), 305-360.

úspěšné vypořádání se s problémem dle práce je jeho rozpoznání. U problému nedokonalosti smlouvy tak bude zkoumáno, zda si Anglie problematičnost smluv uvědomuje a provádí patřičné kroky ke zlepšování se v tomto ohledu. Pro toto posouzení bude práce analyzovat nejen publikace zabývající se privatizací vězeňství ve Velké Británii, oficiální dokumenty vlády, ale i přepisy rozhovorů ze sněmovny reprezentantů týkající se privatizace vězeňství. Sledováno bude rovněž i dostupné hodnocení tohoto počínání kritické i pochvalné, ať už ze strany vládních úředníků či jiných aktérů. V případě nenalezení dokladů o zlepšující se tendenci v propracovanosti smluv a absenci jakýchkoli komentářů hodnotících výkon v této oblasti, bude práce vnímat tento problém jako nedostatečně zpracovaný, a tudíž jako stále velmi sporný.

U problému informační asymetrie bude práce zkoumat nejen, zda si je Anglie problematiky vědoma, ale zejména zda se Anglie tímto problémem opravdu aktivně zabývá, jakým způsobem vystavěla monitorovací aparát, jestli a k jakým změnám v hodnocení v průběhu času docházelo, a zda je vyhodnocování výkonu soukromě spravovaných věznic dostatečné. Pro toto posouzení bude práce využívat oficiálních výstupů institucí zabývajících se monitoringem věznic. Za adekvátní řešení situace bude práce vnímat pouze výstavbu vícera nezávislých posuzujících aparátů, pravidelné hodnocení výkonu ze strany státu a doloženou snahu o komparaci výkonu soukromě spravovaných věznic oproti státem vedeným zařízením. To vše je tak zpracováno, aby diplomová práce mohla odpovědět na výzkumnou otázku, zda problémy charakteristické pro vztah mezi principálem a agentem jsou natolik závažné a aktuální, že mohly vést k rozhodnutí další nové spolupráce formou PFI včetně oblasti vězeňství neuzavírat.

Pro tuto práci byly klíčové dvě oblasti literatury. Publikace věnované privatizaci vězeňství a publikace věnované použité teorii. První část práce vychází z literatury věnované privatizaci vězeňství. Tímto tématem se již zabývalo mnoho autorů.⁶ Převážně se mu pak věnují práce anglosaských akademiků, jelikož právě tam k jevu privatizace vězeňství dochází nejčastěji. Za nejdůležitější publikace této oblasti tato práce shledává knihu *Private Prisons Cons and Pros* z roku 1990 od Charlese Logana a mnohé texty od Richarda Hardinga, který se privatizaci vězeňství také věnoval a bývá nejčastěji citovaným zdrojem i v ostatních pracích. Obě publikace jsou velmi teoretické,

⁶ John Morris, „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“, *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007), 320.

nicméně pokládají základ tomu, čím dalším by bylo dobré se při zkoumání privatizace vězeňství zabývat.

Mnohdy se nicméně práce věnované privatizaci vězeňství soustředí ryze na cenovou efektivitu tohoto procesu a jsou zpravidla uchopeny jako komparativní studie, přestože bylo již několikrát zjištěno, že tato srovnání nemohou mít skutečnou vypovídající hodnotu. Tyto práce čelí několika dalším problémům. Za prvé některé z těchto prací si stěžují na nedostatečnou otevřenost soukromých společností zajišťujících provoz zařízení⁷, některé naopak shledávají jejich otevřenost jako více než dostatečnou⁸. Za druhé, u několika autorů propagujících privatizaci vězeňství se zpětně prokázalo napojení na soukromé firmy⁹, a tak část prací nemusí být skutečně objektivní. Přestože se to u některých prací již ví, jejich autoři stále bývají citováni v dalších výstupech, což akademickou debatu činí ještě více nepřehlednou. Mnoha pracím chybí širší záběr zkoumání a u mnoha se dají nalézt jiné výzkumné nedostatky. Tak či onak, jednoduchého závěru se u privatizace vězeňství nedočkáme, protože závěry literatury, která se privatizací vězeňství zabývá, se velmi rozcházejí.

Další zásadní oblastí literatury pro tuto práci byla ta věnovaná teorii principála a agenta. Objem prací k tomuto tématu byl zřetelně menší. Většina prací byla pojata dosti obecně, případně se soustředila na zcela jinou oblast nežli vězeňství a pouze několik málo textů zmínilo vztah mezi principálem a agentem v souvislosti s privatizací vězeňství.¹⁰ Pokud tyto práce zmínily privatizaci vězeňství, tak byly pojaty spíše s ohledem na zodpovězení otázky, které služby se pro privatizaci hodí a které nikoli.¹¹ Ani v tomto bodě se příslušné práce ale neshodly.¹² Velmi výjimečně práce zkoumaly proces, kdy se principál rozhodne dále nevyužívat agenta k plnění služby.¹³ Pouze práce

⁷ Derek Prall, „Prisons, privatization and profit“, *American City & County*, 23. dubna 2018, <https://www.americancityandcounty.com/2018/04/23/prisons-privatization-and-profit/>.

⁸ Charles Logan, *Private Prisons: Cons & Pros* (New York: Oxford University Press, 1990), 7.

⁹ Alex Friedmann, „Apples-to-Fish: Public and Private Prison Cost Comparisons“, *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2016), <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> (staženo 13. ledna 2020), 506.

¹⁰ Oliver Hart, Andrei Shleifer a Robert Vishny, „The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons“, *The Quarterly Journal of Economics* (1997), https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf (staženo 13. 5. 2020), 1131.

¹¹ Linda Lobner, „How well do Public-Private Partnerships work?“ (diplomová práce, Universität Wien, 2009), 44.

¹² Oliver Hart, Andrei Shleifer a Robert Vishny, „The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons“, *The Quarterly Journal of Economics* (1997), https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf (staženo 13. 5. 2020), 1152.

¹³ Amir Hefetz a Mildred Warner, „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, č. 2 (2004), https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Priatization_and_its_Reverse.pdf (staženo 14. 4. 2020), 172.

s názvem *Comparing Public and Private Prison System* od Josepha Shannona Gregsona z roku 2000, která se ale soustředila na srovnávání nákladů a efektivity, jako jediná věnovala pozornost současně procesu privatizace vězeňství i možnosti ukončení tohoto postupu.¹⁴ Ani tato práce ale nerozebírala podrobnější aplikaci teorie principála a agenta a nezkoumala problémy specifické pro vztah mezi nimi. V českém akademickém prostředí se pak takové práce nevyskytují vůbec. Je tedy možné konstatovat, že literatura věnovaná teorii principála a agenta v oblasti vězeňství je silně nedostačující a práce pokoušející se aplikovat model na případu privatizace vězeňství v konkrétním státě ani neexistují.

Práce stojí i na literatuře soustředící se na historický vývoj a počátky privatizace vězeňství ve Velké Británii. V tomto ohledu byla pro práci důležitá kniha *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* od kolektivu autorů z roku 1997. Rovněž toto je jediná oblast, která byla částečně zmapována i v českém akademickém prostředí ve formě několika diplomových prací. Vzhledem k tomu, že práce se zabývá dosti aktuálním vývojem, tak jediná kniha, která by alespoň částečně uspokojivě reflektovala aktuální dění, byla pouze publikace *Competition for Prisons: Public Or Private?* od autora Juliana Le Vaye z roku 2016, která byla velmi nápomocná k pochopení moderního vývoje v oblasti vězeňství. Přesto s ohledem na datum vydání nemohla zahrnout ukončení navazování PFI spolupráce z roku 2018.

Pro užití modelu na skutečném dění v Anglii a Walesu vycházela práce zejména z úředních dokumentů publikovaných na oficiálních webových stránkách britské vlády, parlamentu a inspektorátu věznic. Na těchto stránkách se daly najít aktuality, přepisy rozhovorů ze sněmovny reprezentantů, oficiální reporty a hodnotící zprávy. Problémem těchto zdrojů je nicméně jejich necelistvost, jelikož si v některých ohledech zprávy z různých státních aparátů lehce protirečí. Další problém při práci s proslovy je jistě jejich častá stranická zaujatost.

Limity práce zcela jistě spočívají v nemožnosti přístupu k PFI smlouvám jako klíčovému komponentu pro zhodnocení jejich adekvátnosti. Tyto smlouvy ale nejsou veřejnosti přístupné z důvodu zachování obchodního tajemství. Tato práce se tak soustředila spíše na principálovu doloženou snahu o jejich dobré vedení ve smyslu hodnocení kvality smluv, poučení se z nedostatků předchozích smluv, nebo

¹⁴ Joseph Shannon Gregson, „Comparing Public and Private Prison Systems“ (diplomová práce, University of Michigan-Flint, 2000), 39.

principálovu schopnost vymáhat smlouvou stanovené sankce při nedostatečném plnění ze strany agenta. Dalším úskalím je samotné odůvodnění ukončení navazování nových PFI spoluprací, kde kvůli absenci objasňujících zdrojů diplomová práce předkládá pouze návrh několika možných variant vysvětlení tohoto rozhodnutí.

1. Privatizace vězeňství

1.1 Privatizace vězeňství jako součást privatizace bezpečnosti

Privatizace vězeňství spadá do širšího proudu privatizace státních služeb z druhé poloviny dvacátého století. Přesněji pak spadá do podmnožiny privatizace bezpečnosti. Privatizace bezpečnosti zažila v devadesátých letech ojedinělý boom. Důkazem růstu tohoto sektoru jsou nejen zvyšující se objemy zakázek, různorodost nabízených služeb, počty zbraní držných soukromými poskytovateli bezpečnosti, ale i stále rostoucí počty zaměstnanců v soukromých službách.¹⁵ V oblasti bezpečnosti došlo k jednomu z nejdramatičtějších přesunů pravomocí z veřejného sektoru do sektoru soukromého.¹⁶ V globalizovaném světě tak došlo k vytvoření nového pořádku, ve kterém stát nemusí být jediným, ale ani tím nejdůležitějším aktérem ve smyslu zabezpečení. Není tedy pochyb, že dnes jsou soukromé bezpečnostní organizace součástí sítě zajišťující tyto služby a trh s bezpečností existuje vedle systému zajišťovaného státem.¹⁷ Z bezpečnosti se stala komodita, a to dokonce na globálním trhu. Mezi objednavateli těchto služeb tak jsou soukromé podniky, jednotlivé státy nebo třeba neziskové organizace. Skutečnou velikost odvětví zajišťujícího soukromou bezpečnost je velice obtížné odhadnout či přesně porovnat s veřejným sektorem. Vzhledem k širšímu spektru poskytovaných služeb soukromými firmami nejsou počty zaměstnanců jednotlivých sektorů vhodné ke komparaci.¹⁸ Přesto, pokud bychom se snažili o jejich srovnání, došli bychom k závěru, že ve většině zemí počet pracovníků soukromých bezpečnostních služeb postupně převýšil počet státních pracovníků bezpečnosti.¹⁹ Mnozí experti se dokonce domnívají, že fenomén privatizace bezpečnosti již pravděpodobně dosáhl bodu, kdy není možný návrat do starých kolejí bezpečnostního sektoru spravovaného pouze vládami národních států.²⁰

Podnětem k privatizaci bezpečnosti nebyla jedna konkrétní příčina, ale spíše soubor na sebe navzájem navazujících a zároveň se ovlivňujících jevů, které ke konci

¹⁵ Rita Abrahamsen a Michael Williams, "Security Privatization and Global Security Assemblages", *The Brown Journal of World Affairs* 13, č. 1 (2011), <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020), 174.

¹⁶ Deborah Avant, "The Privatization of Security and Change in the Control of Force", *International Studies Perspectives* 5 (2004), <http://www.researchgate.net> (staženo 14. 2. 2020), 153.

¹⁷ Jeffrey Isima, "The Global Marketplace and the Privatization of Security", *IDS Bulletin* 40, č. 20 (2009), <https://core.ac.uk/reader/43539200> (staženo 16. 1. 2020), 116.

¹⁸ John S. Dempsey, *Introduction to Private Security* (Belmont: Cengage Learning, 2010), 35.

¹⁹ Rita Abrahamsen a Michael Williams, "Security Privatization and Global Security Assemblages", *The Brown Journal of World Affairs* 13, č. 1 (2011), <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020), 174.

²⁰ Oldřich Bureš a kolektiv, *Privatizace bezpečnosti: České a zahraniční zkušenosti* (Praha: Grada Publishing, 2013), 12.

dvacátého století probíhaly. Důvodů, které umožnily privatizaci bezpečnosti, je několik. Nicméně mezi akademiky nepanuje shoda na míře významu jednotlivých faktorů. Mezi uváděnými důvody zcela jistě dominují změny v bezpečnostním prostředí. Nejfrekventovaněji užívaným argumentem pro privatizaci bezpečnosti je její zefektivnění díky tržním mechanismům, finanční úspora na straně státu a nedostačující kapacity jednotlivých států. K privatizačním tendencím bezpečnosti nedochází v době pohotovosti, ale naopak v době míru. To spolu s převažujícími neoliberálními myšlenkami omezené role státu ve společnosti vysvětluje, proč právě období devadesátých let se stalo dějištěm privatizace v takovém měřítku.²¹

Privatizaci bezpečnosti se akademická literatura hojně věnuje od devadesátých let.²² Jedná se o téma, které rozděluje nejen společnost, ale i akademickou debatu. Nejčastější rozpor mezi akademiky o tomto tématu panuje v otázce, zda privatizace bezpečnosti podryvá státní suverenitu. Suverénní stát totiž už dle definice drží legitimní monopol nad užitím násilí na svém území a měl by také být schopen zajistit systém kolektivní bezpečnosti pro své občany.²³

1.2 Privatizace vězeňství jako obecný trend

1.2.1 Pojmy

Pojem privatizace je ekonomický a právní termín, který označuje proces přeměny státního majetku na majetek soukromý.²⁴ Mluví-li se o privatizaci, rozumí se jí obvykle převod státních firem do soukromých rukou. Nemusí se vždy jednat pouze o majetek, privatizují se také služby a související odpovědnost. Pojem vězeňství pak vyjadřuje institucionalizovanou činnost státu v rámci platného trestního práva, která je zaměřena na zadržování pachatelů trestné činnosti za účelem trestního řízení (výkon vazby), jejich dočasnou izolaci od společnosti spojenou s nápravou (výkon trestu odnětí svobody) nebo jejich trvalou izolaci od společnosti (výkon doživotního trestu odnětí svobody).²⁵

Význam užívaného pojmu privatizace vězeňství nicméně nelze vyvodit pouhým

²¹ Lieutenant Commander Atul Bharadwaj, Indian Navy, „Privatization of Security: The Mercenary-Market Mix“, *Defence Studies* 3, č. 2 (2003), <https://www.tandfonline.com/> (staženo 15. 5. 2020), 80.

²² Jeffrey Isima, „The Global Marketplace and the Privatisation of Security“, *IDS Bulletin* 40, č. 20 (2009), <https://core.ac.uk/reader/43539200> (staženo 16. 1. 2020), 114.

²³ James Larry Taulbee, „The Privatization of Security: Modern Conflict, Globalization and Weak States“, *Civil Wars* 5, č. 2 (2002), <https://www.tandfonline.com/> (staženo 12. 5. 2020), 1.

²⁴ Josef Vlček, *Výkladový lexikon pojmů tržní ekonomiky* (Praha: Victoria Publishing, 1992), 138.

²⁵ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 12.

seskupením výše uvedených definic. Jedná se totiž o specifický fenomén, nikoli o prostý převod vězeňského systému, či zařízení, případně jeho části, na soukromý subjekt. Vzhledem k tomu, že v oblasti vězeňství dochází k právnímu omezení lidských práv a základních svobod, je tato situace výjimečná. Stát se nevzdává odpovědnosti za vězeňský systém. Stát stále zůstává autoritou, která rozhoduje o podmínkách věznění, cílech výkonu trestu apod. Privatizace v kontextu věznění tedy neznamena „přenesení odpovědnosti“, ale delegaci výkonu za určitých předem daných podmínek. Některé státy proto pojem privatizace v tomto kontextu vůbec nepoužívají a nahrazují jej například termíny „kontraktování“ („contracting“), či „pronájem“ („contracting out“).²⁶

Především v americkém prostředí je však pojem privatizace vězeňství hluboce zakořeněn a široce používán. Tato práce jej bude rovněž používat, nicméně si je vědoma jeho neslučitelnosti s přesnou ekonomickou terminologií. Vhodnějším označením by mohla být spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství. Privatizace vězeňství tak spadá pod projekty PPP (Public Private Partnership), které označují spolupráci veřejného a soukromého sektoru a představují způsob zajištění funkce veřejných služeb, výstavby nebo spravování veřejné infrastruktury soukromým subjektem.

1.2.2 Stupeň privatizace vězeňství

K zapojení soukromého sektoru do vězeňství dochází v několika podobách a různé instituce vnímají jako klíčové jiné faktory spolupráce. K zcela běžnému zapojení soukromého sektoru do vězeňství dochází ve smyslu zajišťování jednotlivých dílčích činností pro státem spravované vězeňské zařízení, tato práce nicméně tuto formu spolupráce nepovažuje za příklad skutečné privatizace věznic. Kanadský think-tank John Howard Society of Alberta, který se zaměřuje na reformu vězeňství, kategorizuje privatizaci vězeňství na základě několika faktorů, podle nichž dochází k zapojení soukromého subjektu do chodu věznic. Na toto zapojení se tak můžeme dívat z pohledu financování a výstavby nového vězeňského zařízení, využívání vězňů k práci soukromými firmami, zajišťování určitých služeb soukromými firmami, nebo převodu správy vězeňských zařízení na soukromý subjekt.²⁷

Zároveň se dá privatizace věznic dělit podle toho, kdo zajišťuje ostrahu zařízení.

²⁶ Richard Harding, „Private Prisons“, *Crime and Justice* 28 (2001), <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020), 266.

²⁷ Tim Dixon, „Private Prisons“, *John Howard Society of Alberta* (2002), https://johnhoward.ab.ca/wp-content/uploads/docs/PrivatePrisons_2002.pdf (staženo 10. 4. 2020), 7.

Za prvé může celou správu věznice, a to tedy i včetně ostrahy, zajišťovat soukromý sektor. Mezi státy, které se přiklonily k tomuto modelu patří ku příkladu Spojené státy, Velká Británie nebo Austrálie. Druhým způsobem je, že je ostraha stále zajišťovaná bezpečnostními složkami veřejného sektoru a spolupráce se soukromým sektorem probíhá jinde. V tom případě hovoříme o smíšeném modelu, často také nazývaném francouzským modelem privatizace věznic.²⁸

Privatizace věznic rovněž může probíhat v podobě přenesení správy, a to i včetně ostrahy, na soukromého partnera, dvojím způsobem dle vlastnictví vězeňského fyzického zařízení. A to sice, že soukromý subjekt vystaví nové zařízení, které spravuje, nebo od státu již vybudované zařízení odkoupí. V druhém případě se soukromý subjekt ujme správy státního zařízení, které po dobu kontraktu spravuje a po skončení spolupráce je navraceno zpět státu.²⁹

Některé práce využívají rozdělení spolupráce veřejného a soukromého sektoru v oblasti vězeňství na tři typy. Prvním z nich je francouzský model představující polosoukromé neboli semiprivátní věznice. Přestože je věznice vystavěna soukromým subjektem, který se zároveň podílí i na zajišťování základní logistiky, ostraha a řízení je pod státní správou. V britském modelu je věznice nejen vystavěna, ale i řízena a střežena soukromým subjektem, nicméně za účasti kontrolora, který má možnost vstupovat do řízení. Posledním typem je americký model, v němž privatizace znamená převzetí věznice soukromou společností včetně pravomocí týkajících se kázeňských postihů.³⁰ Vzhledem k tomu, že zkoumaným případem práce je situace ve Velké Británii potažmo situace v Anglii a Walesu, bude nadále pracováno s tímto rozdělením, které si uvědomuje specifičnost pozice Velké Británie v privatizaci vězeňství.

1.2.3 Historický vývoj privatizace vězeňství

Vězení držená jiným než státním aktérem mají velmi dlouhou historii. Je možné říci, že od dob antiky až do nedávné minulosti se dokonce jednalo o model převažující. Až s posledním stoletím přešla správa věznic ryze pod kontrolu vlády. Tento trend

²⁸ Dan Zwieb, „Některé otázky privatizace věznic“ (diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009), 27.

²⁹ Marta Drbohlavová, „Výkon trestu odnětí svobody v nestátních objektech“ (diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2008), 39.

³⁰ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 14.

souvisí s upevňováním moci státu a posilováním centrální správy.³¹ Toto nastavení se natolik vžilo do naší společnosti, že nynější vlna privatizace vězeňství je často vnímána jako zcela nepřírozená.

Novodobou privatizací věznic je zamýšlen jev ze druhé poloviny dvacátého století. Od poloviny osmdesátých let je totiž možné sledovat rychlý nárůst počtu věznic vybudovaných a spravovaných soukromými subjekty, a to téměř výhradně v anglosaských zemích. První soukromá věznice v dnešním pojetí byla zprovozněna ve Spojených státech³², které jsou s existencí soukromých věznic asociovány nejvíce. Soukromé věznice se hojně využívají i v Austrálii nebo Jihoafrické republice. Obdobné zapojení soukromého sektoru do vězeňství pak z evropských zemí využívá pouze Velká Británie. V USA i v Austrálii se podíl soukromých věznic ve vězeňském systému zvyšuje. Pokusy o jejich zavedení byly dále viditelné v Izraeli, Kanadě nebo například na Novém Zélandu. Nicméně v těchto zemích bylo nakonec z různých důvodů od privatizace věznic upuštěno.³³ Přestože počet soukromých vězeňských zařízení v posledních desetiletích rapidně rostl, stále všechny tyto státy oplývají vyššími státními vězeňskými kapacitami než soukromými.³⁴

1.2.4 Privatizace vězeňství v akademickém diskurzu

Privatizace vězeňství je problematickým tématem a vyvolává řadu otázek, na něž není snadné nalézt odpověď. Mnoho otázek, které se řeší u obecnějšího tématu privatizace bezpečnosti, je platných a přenositelných i na privatizaci vězeňství. Je zajímavé, že na to, kolik toho bylo v zahraničních akademických pracích napsané, víme o tomto tématu skutečně jen málo. Privatizace vězeňství, alespoň ta ve Spojených státech, opravdu netrpí nedostatkem věnované literatury.³⁵ Tématu se věnovalo několik akademických článků, studií a dokonce metastudií, které se pokoušely zhodnotit

³¹ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 22.

³² Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 7.

³³ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 22-29.

³⁴ Peter H. Kyle, „Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market“, *William & Mary Law Review* 54, č. 6 (2013), <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3492&context=wmlr> (staženo 13. 1. 2020), 2105.

³⁵ John Morris, „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“, *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007), 320.

úspěšnost této varianty.³⁶ Níže se práce bude věnovat bodům, které se v odborných textech jeví jako nejvíce diskutované.

Jedním ze základních sporných bodů je legitimita, tedy odpověď na otázku, zda by vůbec státní funkce jako je zadržování vězňů měla být delegována na soukromý subjekt, jehož hlavní motivací je profit. Kritici vnímají správu věznic jako jednu z klíčových funkcí národních vlád.³⁷ A proto říkají, že delegování těchto výhradních funkcí státu je nevhodné.³⁸ Privatizace vězeňství jakožto součást privatizace bezpečnosti totiž může znamenat ohrožení státního monopolu na násilí, který je jedním ze základních principů moderní koncepce státu. Naopak zastánci privatizace vězeňství tento argument odmítají s tím, že vzhledem k tomu, že vláda se nevzdává zodpovědnosti za vězeňský systém, tato kritika není vůbec na místě.

Sporným aspektem je i jeden z primárních argumentů privatizace, a to sice cena provozu soukromě spravované věznice. Této problematice byla věnována valná většina komparativních studií. Cena správy vězeňského zařízení je ovlivněna několika faktory, které jednoduché porovnání značně komplikují až znemožňují. Základní argument zastánců privatizace zní, že cena provozu privatizovaného zařízení má být zákonitě nižší, protože soukromý subjekt je více motivován k úspornému provozu na rozdíl od státního aparátu, protože ví, že tyto úspory se promění v jeho přímý zisk. Soukromý subjekt má navíc možnost zajišťovat své pohledávky bez často zbytečných a zdoluhavých byrokratických náležitostí. Ne vždy, ale často, je soukromého subjektu využíváno k vybudování nových ubytovacích kapacit. Tyto nové budovy jsou pak již cíleně navrženy tak, aby bylo dosaženo co nejvyšších úspor ve smyslu možnosti snížit potřebný stav zaměstnanců ke kontrole pořádku zařízení a tím dosáhnout dalších úspor.

Obdobně směřující argument zastánců privatizace spočívá v tom, že privatizace vězeňství má být lepší alternativou ke státem spravovaným věznicím právě díky schopnosti soukromých subjektů rychleji reagovat na měnící se prostředí. Je to z důvodu, že zatímco státem zajišťované objednávky musí být schváleny na několika úrovních, a to dlouhou dobu před dodáním požadovaného zboží a pak již objednávka

³⁶ Brad Lundahl, Chelsea Kunz, Cyndi Brownell, Norma Harris a Russ Vleet, „Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators“, *Research on Social Work Practice* 19, č. 4 (2009), <http://www.researchgate.net> (staženo 6. 5. 2020), 383-393.

³⁷ John Morris, „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“, *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007), 321.

³⁸ Alfred Aman a Carol Greenhouse, „Prison Privatization and Inmate Labor in the Global Economy: Reframing the Debate over Private Prisons“, *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2014), <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/1/> (staženo 13. 5. 2020), 358.

často nemůže být změněna, soukromý subjekt disponuje flexibilnějším aparátem, který je schopen rychlejší adaptace a z toho vyplývajícího vhodnějšího řízení.

Kritici privatizace v souvislosti s cenou naopak upozorňují na vyšší úrokovou sazbu, kterou pro výstavbu soukromý subjekt získá na rozdíl od státní, která by byla jistě výhodnější. Nejproblematictější aspektem jsou však dle odpůrců privatizace skryté vedlejší náklady či postupně se zvyšující kontraktovaná cena na vězně, která při dlouhodobém kontraktu vyústí v konečném důsledku ve vyšší cenu provozu. Tak či onak, finanční náročnost řízení věznice bývá většinou všemi stranami značně podceňována. Zajímavým hlediskem pak může být přidaná hodnota privatizace v tom, že napomůže odhalení skutečných výdajů na provoz věznic, a to i těch státem zajišťovaných.³⁹

Argument levnějšího provozu tak používají často obě strany. Toto téma je pak nejčastějším středem několika studií, které se snaží proti sobě porovnat soukromé a státní věznice. Tyto studie často spočívají ve snaze o nalezení co nejvíce podobných zařízení z obou sfér a porovnání jejich cost per diem (náklady na jednoho vězně za den). Různé studie nicméně dochází ke zcela odlišným závěrům, co se výhodnějšího řešení týče.⁴⁰ Problematika srovnávání efektivity je poznamenána nemožností srovnat dvě naprosto identická zařízení. Věznice se od sebe totiž navzájem velice liší, ať už složením vězeňské populace, jejich pohlavím, staří, zdravotním stavem, klasifikací bezpečnostních opatření a samozřejmě polohou, která ovlivňuje ceny pozemků, služeb a ohodnocení zaměstnanců. Všechny tyto aspekty se pak promítají do ceny správy takového zařízení.⁴¹

Dalších faktorů ovlivňujících náklady správy vězeňského zařízení je hned několik. Jedním ze zajímavých aspektů může být fenomén ve Spojených státech nazývaný „cherry picking“. Jedná se o to, že soukromý provozovatel věznice má možnost odmítnout určité vězně. Ve výsledku pak provozovatel odmítá přijmout staré, závažněji nemocné nebo vězně s problematickým behaviorálním profilem, jejichž ubytování je spojeno s vyššími náklady. A záměrně se snaží o poskytnutí zadržovacích

³⁹ Charles Logan, *Private Prisons: Cons & Pros* (New York: Oxford University Press, 1990), 145.

⁴⁰ Gerry Gaes, „Costs and Benefits of Privatization Can Be Tricky to Assess“, *Corrections Today* (2008), <https://www.thefreelibrary.com/Costs+and+benefits+of+privatization+can+be+tricky+to+assess.-a0193095975> (staženo 12. 4. 2020), 123.

⁴¹ Brad Lundahl, Chelsea Kunz, Cyndi Brownell, Norma Harris a Russ Vleet, „Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators“, *Research on Social Work Practice* 19, č. 4 (2009), <http://www.researchgate.net> (staženo 6. 5. 2020), 386.

kapacit mladým bezproblémovým mužům. Rovněž často bývá ve smlouvách specifikováno, do jaké míry se soukromý subjekt podílí na výlohách za zdravotní péči vězňů.⁴² Způsob této úpravy se různí, některé kontrakty specifikují přesnou částku, po jejímž překročení další léčebné výlohy již zajišťuje stát, nebo určitý čas hospitalizace, po které následnou péčí za vězně hradí stát, nebo i kombinací obou těchto prvků.⁴³ Už jen toto rozdělení vytváří nemožnost jednoduchého srovnávání nákladů soukromých a státních věznic, protože náklady spojené s péčí o problematičtější vězně se projevují často v nákladech státních zařízení.

Zároveň může vzhledem k nejčastějšímu platebnímu modelu, tj. platba státem za vězně na den, existovat snaha soukromého provozovatele o co nejvyšší zaplnění vlastního zařízení, které umožní provozní náklady rozpočítat mezi co největší počet uvězněných.⁴⁴ Diskutovaným tématem kontraktů obzvláště těch amerických je rovněž kvóta zaplněnosti zařízení nazývaná „bed guarantee“, která znamená, že se stát ve smlouvě soukromému subjektu zaváže, že bude hradit danou část zaplnění i při nevyužívané kapacitě. Tento dodatek pak soukromého provozovatele chrání při nedostatečné obsazenosti zařízení. Je tak jakýmsi zajištěním výhodné situace pro soukromého provozovatele, který buď svůj profit získá díky vytiženosti zařízení a z toho plynoucí ceny za vězně na den, nebo získá kompenzaci za nedostatečně využitou kapacitu. Tak či tak, stát není tím, kdo na této klauzuli vydělává, a to i v případě, že potřebuje ubytovat méně vězňů. Provozovatelé soukromých věznic jsou velmi úspěšní v prosazení tohoto opatření do smluv, často se jej snaží vyvážit nižší cenou provozu. Ve Spojených státech je tato klauzule přítomná ve dvou třetinách podepisovaných kontraktů.⁴⁵

Názory stran se neshodují ani na významu role konkurenčního prostředí. Jednou ze základních premis nižší ceny soukromých provozovatelů je ta, že firmy budou vytvářet co nekvalitnější služby za co možná nejnižší cenu právě díky konkurenčnímu

⁴² John Morris, „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“, *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007), 331.

⁴³ Alex Friedmann, „Apples-to-Fish: Public and Private Prison Cost Comparisons“, *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2016), <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> (staženo 13. ledna 2020), 523-527.

⁴⁴ Peter H. Kyle, „Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market“, *William & Mary Law Review* 54, č. 6 (2013), <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3492&context=wmlr> (staženo 13. 1. 2020), 2103.

⁴⁵ Zuzana Trubačová, „Privatization of the California Prison System“ (diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2016), 27.

prostředí. Na to odpůrci privatizace namítají, že většina kontraktů v oblasti privatizace vězeňství je dlouhodobého charakteru, a proto zde nemůže nikdy panovat zcela zdravé konkurenční prostředí tak, jak jej známe odjinud. Dlouhodobost smluv v tomto odvětví je nicméně pochopitelná, jelikož má soukromým subjektům zajistit návrat na počátku vložených velkých investic. Soukromý hráč by jinak velmi riskoval a pravděpodobně by se bez této záruky do spolupráce vůbec nepouštěl, což by ještě více limitovalo množství soukromých společností schopných zajišťovat za stát vězeňské služby, kde je z počátku nutnost vysoké investice. Tato charakteristika kontraktů však značně omezuje konkurenční prostředí a výhody v podobě nižších cen za kvalitnější služby z něj vyplývající a přispívá k monopolizaci služby několika málo aktéry.⁴⁶

Tato práce si uvědomuje komplexitu často zkoumané problematiky, a proto nezastává stanovisko co se cenové výhodnosti privatizovaných věznic týče ani pro jednu stranu. Naopak smýšlí o problému tak, že celistvá komparace a případná přenositelnost závěrů není možná. Zcela přesně je dle práce problematika vystižena v knize Alexe Friedmanna, který nadneseně říká, že srovnávání státních a soukromých věznic není ani tak jako srovnání jablek a hrušek ale spíše jablek a ryb.⁴⁷ Rovněž tato práce zpochybňuje vypovídající hodnotu standardních evaluací zaměřených pouze na srovnání efektivity, jelikož věznice nemají být jen poskytovatelem ubytovacích kapacit, ale také aktérem formující vězně před jejich návratem do společnosti.⁴⁸

Obdobně rozbouřenou debatou při řešení privatizace vězeňství je ta o kvalitě služeb poskytovaných soukromým sektorem v oblasti vězeňství. Kvalita je často vnímaná subjektivně, je tedy třeba nějakého stanovení kvality služeb, které mají být na soukromý subjekt z veřejného činitele v rámci daného projektu přeneseny. Koncesní smlouvy tak musí obsahovat co nejdetailnější vymezení kvality poskytovaných služeb.

Soukromý subjekt se ohání schopností a ochotou inovovat a dosahovat tak lepších služeb. Kritici se v tomto směru naopak obávají, že v zájmu zajištění co nejvyššího zisku budou soukromé subjekty snižovat kvalitu dodávaných služeb, což se projeví zhoršujícími se podmínkami pro vězně. Ty v konečném důsledku také mohou

⁴⁶ John Morris, „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“, *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007), 334.

⁴⁷ Alex Friedmann, „Apples-to-Fish: Public and Private Prison Cost Comparisons“, *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2016), <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> (staženo 13. ledna 2020), 512.

⁴⁸ Peter H. Kyle, „Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market“, *William & Mary Law Review* 54, č. 6 (2013), <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3492&context=wmlr> (staženo 13. 1. 2020), 2101.

vést i k vyšší recidivě, a tudíž i vyšším nákladům pro stát v dlouhodobějším horizontu.⁴⁹ Někteří dokonce tvrdí, že schopnost inovovat, kterou soukromý sektor disponuje, je v oblasti vězeňství soukromému subjektu odepírána množstvím regulací ze strany státu. Celý provoz je tak čím dál více podobný státnímu řízení a soukromý subjekt přichází o jednu ze svých výhod.⁵⁰

Důležitou funkcí státních i soukromých věznic je jejich schopnost udržet pořádek ve věznici bez ohrožení okolí. Kritici privatizace se obávají, že soukromý subjekt nebude schopen tomuto cíli dosáhnout. Existuje několik studií snažících se srovnat míru násilí ve státem spravované věznici oproti soukromě spravovanému zařízení. Premisa těchto studií spočívá v tom, že ve snaze ušetřit na platech zaměstnanců nebude soukromý subjekt zaměstnávat tolik strážných, což automaticky povede ke snížení kvality dozoru, a tak zvýšení násilných excesů. Rovněž vysoká fluktuace strážných v soukromých zařízeních jasně dokazuje špatné pracovní podmínky a zároveň vede k nutnosti výcviku nových ne tak zkušených jedinců, kteří nejsou schopni zařízení zabezpečit na stejné úrovni. Studie tak porovnávají počet násilných událostí uvnitř zařízení.⁵¹ Soukromému sektoru je někdy v souladu s výše uvedeným rovněž vyčítána nedostatečná znalost vězeňského prostředí. To samozřejmě může a nemusí být pravda. Nicméně ve Spojených státech pochází mnoho zaměstnanců soukromých firem ze státního sektoru s vězeňstvím, tudíž jim nedostatečnou kvalifikaci vytknout nelze.⁵²

Soukromý sektor argumentuje ujištěním, že vzhledem ke snaze o znovuzískání kontraktu od státu na další časové období je dostatečně motivován k dobrým výsledkům. Rovněž mnoho firem působících v tomto odvětví je současně veřejně obchodováno.⁵³ Podniky tak musí mít na zřeteli své dobré jméno kvůli dlouhodobému udržení hodnoty svých akcií. Pro soukromého provozovatele tak je velice nežádoucí stát se středem medializovaných afér, a proto musí dbát na kvalitu poskytovaných služeb. Podnik je tedy motivován k dobrým výsledkům i jinými faktory nad rámec sjednané

⁴⁹ Baliga Shalifa, „Shaping the Success of Social Impact Bonds in the United States: Lessons learned from Privatization of U.S. Prisons“, *Duke Law Journal* 63, č. 2 (2013), <https://dlj.law.duke.edu/article/shaping-the-success-of-social-impact-bonds-in-the-united-states-lessons-learned-from-the-privatization-of-u-s-prisons/> (staženo 14. 4. 2020), 450.

⁵⁰ John Morris, „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“, *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007), 333.

⁵¹ Alex Friedmann, „Apples-to-Fish: Public and Private Prison Cost Comparisons“, *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2016), <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> (staženo 13. ledna 2020), 556.

⁵² Charles Logan, *Private Prisons: Cons & Pros* (New York: Oxford University Press, 1990), 133.

⁵³ Brad Lundahl, Chelsea Kunz, Cyndi Brownell, Norma Harris a Russ Vleet, „Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators“, *Research on Social Work Practice* 19, č. 4 (2009), <http://www.researchgate.net> (staženo 6. 5. 2020), 384.

finanční odměny.

Dalším zajímavým aspektem řešeným v souvislosti s privatizací věznic je možná proměna celého vězeňského systému. Pro vstup soukromého aktéra do oblasti vězeňství hovoří názor, že tento vstup se stane jakýmsi katalyzátorem změn v celém systému vězeňství daného státu.⁵⁴ S tímto bodem souhlasí celá řada autorů, a dokonce vnímá tento bod jako stěžejní přínos privatizace věznic. Tyto věznice svým působením poskytují alternativní standardy, se kterými lze porovnávat výkon státních zařízení. I kdyby nakonec vůbec k privatizaci nedošlo, už jen vypočítávání přesných nákladů státních zařízení může pomoci nalézt způsoby ke zlepšení či zefektivnění výkonu těchto zařízení. Podle jiných nicméně k ovlivnění celého systému nedochází, a i kdyby ano, je těžké jej změřit.

Dalším často zmiňovanou spornou oblastí je vliv privatizace vězeňství na množství vězňů a délku jejich trestu jakožto důsledek ovlivňování veřejných činitelů či politiků ve snaze získat co největší vězeňskou populaci pro soukromě spravovaná vězeňská zařízení. Oponenti privatizace se obávají i možného vlivu soukromých společností na rozhodování soudců o ukládání vyšších trestů v zájmu zachování co nejvyššího počtu vězňů v soukromých zařízeních, a získání tak co nejvyššího zisku.⁵⁵ Tento postoj je podpořen několika doloženými incidenty ze Spojených států, kdy bylo prokázáno napojení soukromého provozovatele na soudce, který ukládal zadržení v určitých soukromých zařízeních za úplatu.⁵⁶

Někteří kritici privatizace vězeňství se zase nechávají slyšet s obavou, že vyšší počet věznic vyústí v jejich automatického zaplňování. Nižší počet zařízení totiž slouží jako spouštěč snahy o nalezení alternativních trestů. Nicméně rozšíření kapacit nemusí automaticky znamenat vyšší míru zadržování vězňů, tak jako jejich absence automaticky nevede ke snížení zadržování.⁵⁷ Navíc navýšení zadržovacích kapacit by umožnilo rekonstrukce či zavření stávajících přetížených používaných zařízení, jejichž provoz je dnes tolerován jen kvůli nedostatku náhradních kapacit.

⁵⁴ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 37.

⁵⁵ Mark D. Ramirez, „African Americans’ Principled Opposition to Prison Privatization“, *Journal of Ethnicity in Criminal Justice* 13 (2015), <https://www.tandfonline.com/> (staženo 12. 5. 2020), 220.

⁵⁶ Alex Friedmann, „Apples-to-Fish: Public and Private Prison Cost Comparisons“, *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2016), <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> (staženo 13. ledna 2020), 550.

⁵⁷ Charles Logan, *Private Prisons: Cons & Pros* (New York: Oxford University Press, 1990), 151.

Další opodstatněnou debatou je ta o možné vzrůstající závislosti vlád, které využívají privatizace vězeňství, na soukromém sektoru. Obavou kritiků je taktika slibovaných nízkých počátečních cen soukromých provozovatelů, které mají za cíl státní aparát nalákat k dlouholeté spolupráci a znemožnit účast jiných soukromých subjektů, protože službu z počátku nabízí pod cenou. Jejich plánem je postupně cenu zvyšovat tak, aby navýšení nevyvolalo velký nesouhlas až nebude jiný subjekt, který by mohl funkci vykonávat a stát bez dostatečných náhradních kapacit bude muset nadále spolupracovat s původním smluvním partnerem v podřízeném postavení za stále se zvyšujících cen. Nemusí se ani jednat o strategický tah soukromého provozovatele, může jít pouze o jeho krach a stát se může nacházet v nepříjemné situaci.

Většina autorů věnujících se tomuto tématu je pro ponechání alespoň části vězeňských zařízení vždy ve státní správě proto, aby nedošlo k úplné závislosti na soukromém provozovateli. Někteří autoři se dokonce vyslovují pro to, aby zařízení jako takové zůstalo ve vlastnictví vlády a soukromý provozovatel jej pouze spravoval na smlouvou dané období. To by umožňovalo jednodušší případné předání správy jinému subjektu. Nicméně toto zajištění by ale bylo v rozporu s jedním z důležitých argumentů pro privatizaci, a to sice využitím soukromého sektoru kvůli jeho schopnosti rychlé výstavby nového funkčnějšího zařízení za pomoci nestátních investic. Avšak toto zajištění by umožňovalo vstup vícero aktérům, jelikož by nebylo třeba tak velké počáteční investice, a tím by se zvětšil potenciál pro konkurenční prostředí a výhody z něho vyplývající.

Dalším sporným bodem v akademické debatě o privatizaci je odpovědnost. Odpovědností ve spojitosti s oblastí privatizace vězeňství může být zamýšlena variace problémů. Akademici poukazují na to, že privatizační proces v oblasti vězeňství může vést k rozptýlení odpovědnosti. Vláda a soukromý subjekt se totiž mohou navzájem obviňovat při případném neúspěchu. Soukromý subjekt může využít limitů smlouvy a vláda může naopak svěst nedostatky fungování na soukromý subjekt. Podle Hardinga je nutné dodržení několika zásad, které musí stát vyžadovat po soukromém provozovateli. Zejména podstatné je udržení rozdělení mezi ukládáním trestu a jeho výkonem, přičemž soukromý sektor může být připuštěn pouze u druhého kroku s omezením na správu. Ti, kteří mají ze zadržování profit, nesmí mít možnost jakýmkoli způsobem ovlivňovat délku a jiné aspekty ukládání trestu. Vztah vlády a soukromého provozovatele musí být otevřený veřejnosti. Požadavky na soukromého provozovatele

musí být jasně specifikovány. Je třeba zajišťovat nezávislý výzkum a hodnocení výkonu. A stát si musí vždy udržet možnost případně převzít správu zařízení zpět, to musí být zajištěno z právního, ale i praktického hlediska.⁵⁸

S tím souvisí i různorodé náhledy na možnosti kontroly výkonu privatizovaných vězeňských zařízení. Zastánci privatizace k tomuto dodávají, že soukromý subjekt zajišťující správu státních věznic je podroben kontrole nejen ze strany státu, ale i dalších činitelů. Provozovatel musí zároveň jednat v zájmu svých akcionářů, a tak vystupovat jako odpovědný partner vlády, která mu může zadat další zakázku. Zároveň je pro provozovatele klíčová i přízeň bank a pojišťoven, které mohou ovlivnit jeho finanční situaci. K nejpropracovanější kontrole však dochází ze strany státu, který je dál zodpovědný za výsledky, nikoli však za samotný provoz. S odpovědným plněním sjednané služby se přirozeně pojí i kontrolní mechanismus. Ten má každá země nastavený jinak. Bylo by naivní domnívat se, že se kontrola provádí sama, stát musí již ve sjednávání smlouvě podchytit tento mechanismus. Je důležité nastavit, jakým způsobem bude docházet ke kontrole, kdo ji bude provádět a kdo bude práci kontrolujících úředníků hradit. Adekvátní monitoring je finančně náročný. Monitoring je však klíčová část privatizačního procesu, ke které by mělo docházet v pravidelných intervalech od spuštění provozu soukromého zařízení nebo alespoň s blížícím se koncem smluvního období. Na nutnosti monitoringu se obě strany shodují, většina odborníků dokonce zastává názor, že strukturálně monitorovat by se měla všechna vězeňská zařízení bez ohledu na způsob jejich správy. Důležitá otázka, jak nejlépe monitorovat, regulovat a hodnotit věznice, je nicméně stále v řešení. Otázkou, na kterou články nebyly schopny najít uspokojující odpověď, je rovněž, zda bude stát schopný monitorovat výkon soukromých věznic lépe nežli těch státních. Někteří v odpovědi na tuto otázku argumentují nedostatkem informací při správě pod jiným subjektem.⁵⁹ Další tento postoj vyvrací premisou, že je jednodušší zaměřit se na kritiku jiného subjektu a o to snazší to tedy pro stát bude.⁶⁰

⁵⁸ Richard W. Harding, *Private Prisons and Public Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), 145.

⁵⁹ Mark D. Ramirez, „African Americans’ Principled Opposition to Prison Privatization“, *Journal of Ethnicity in Criminal Justice* 13 (2015), <https://www.tandfonline.com/> (staženo 12. 5. 2020), 220.

⁶⁰ Charles Logan, *Private Prisons: Cons & Pros* (New York: Oxford University Press, 1990), 44.

2. Velká Británie

S privatizací věznic jsou nejčastěji spojovány Spojené státy. A pokud se jedná o počet zadržených v soukromých věznicích v absolutních číslech, mají Spojené státy opravdu nejvyšší počet vězňů v soukromých zařízeních na světě. Nicméně se jedná vzhledem k celkové velikosti americké vězeňské populace stále o relativně malou část. Poměr počtu zadržených v soukromých ku veřejným vězením je ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska dokonce vyšší.⁶¹

Spojené království nelze v trestní oblasti chápat jako jeden celek, jelikož je tvořeno třemi nezávislými právními řádů. Jedním z těchto řádů je právo Anglie a Walesu, které mezi sebou mají právní a soudní unii, takže tyto dvě země Spojeného království tvoří jednu ze tří jurisdikcí království. Dále pak existuje skotský trestní systém a systém Severního Irska.⁶² Severnímu Irsku nebude věnována žádná pozornost, jelikož vězeňský systém Severního Irska je poměrně malý a žádná z jeho věznic není a nikdy nebyla privatizována. Skotsko má svůj vlastní právní řád, a tedy i vlastní vězeňskou službu (Scottish Prison Service). V devadesátých letech minulého století čelil skotský vězeňský systém analogickým problémům jako ten v Anglii a Walesu nebo Spojených státech. Situace ve Skotsku se do velké míry vyvíjela podobně jako ta v Anglii a Walesu. Po vzoru Anglie a Walesu tam byl přijat zákon s názvem Criminal Justice and Public Order Act, který na území Skotska vešel v platnost v roce 1994.⁶³ První věznice spravovaná soukromým provozovatelem byla ve Skotsku otevřena v březnu roku 1999.⁶⁴ Vzhledem ke skotské silné vazbě k veřejné správě a silné pozici odborů, bylo ale nakonec od navazování další spolupráce upuštěno. Skotský pokus o privatizaci věznic tak byl kratší nežli ten Anglie a Walesu a správa byla předána jen nad dvěma vězeňskými zařízeními. Nicméně z důvodu nižšího počtu celkových zadržovaných a dlouhodobosti uzavřených smluv se Skotsko se svým podílem zhruba 17 % vězňů v soukromých zařízeních i tak řadí mezi země s největším podílem

⁶¹ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 17.

⁶² Michael Cavadino a James Dignan, *Penal Systems: A Comparative Approach* (London: SAGE Publications, 2006), 75.

⁶³ Dan Zwieb, „Některé otázky privatizace věznic“ (diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009), 58.

⁶⁴ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 31.

odsouzených v soukromých věznicích.⁶⁵ Tato práce se bude nadále věnovat vývoji pouze v Anglii a Walesu, kde je otázka zapojení soukromého sektoru do provozu vězeňských zařízení stále aktuální, a proto stojí za to se jí zabývat.

2.1 Typy spolupráce

V Anglii a Walesu, které tvoří právní a soudní unii, se dá hovořit o třech typech smluv se soukromým provozovatelem týkajících se vězenství. Jedná se o smlouvy spadající do kategorie Management only, Market test a PFI.⁶⁶

Management only spolupráce spočívá v tom, že soukromý provozovatel převezme celistvou správu zařízení. Smlouva je charakteristicky uzavírána na pětileté období s možností prodloužení. Vybudování tohoto zařízení je ale většinou součástí jiné soutěže a soukromý provozovatel tak přebírá nově vystavěný komplex vlastněný státem. Tímto způsobem byla navazována první spolupráce se soukromým sektorem ve vězenství ve Velké Británii. Teprve po čtyřech uskutečněných převodech správy tímto způsobem (Wolds-1992, Blakenhurst-1993, Doncaster-1994, Buckley Hall-1994) byl umožněn jiný model.⁶⁷

Dalším existujícím typem spolupráce v Anglii a Walesu je Private Finance Initiative (PFI). Takto nastavená spolupráce se netýká pouze vězenství, ale je uskutečňována i na poli vzdělávání a jiných oblastí. Někdy je tento způsob nazývaný také Design, Construct, Manage and Finance (DCMF). Soukromý sektor se v tomto případě snaží o získání smlouvy nejen na provoz zařízení, ale i jeho design a výstavbu. Vláda platí měsíčně SPV⁶⁸ poplatek za správu vězeňských zařízení. Smlouva je charakteristicky uzavírána na 25 let. Smlouva je však v průběhu své platnosti mnohokrát pozměňovaná. Dodnes běžící spolupráce jsou většinou právě nastaveny v tomto modelu a některé z nich, pokud nebudou vypovězeny jinak, budou končit až po roce 2030. Přenos rizika ze státního aparátu na soukromý sektor je klíčovou

⁶⁵ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 27.

⁶⁶ *Ibid.*, 14.

⁶⁷ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 21.

⁶⁸ SPV je zkratka pro označení Special Purpose Vehicle (někdy se používá též SPE jakožto Special Purpose Entity), což je běžně užívaná obchodní praxe využívání zástupné společnosti při určitém obchodu. Mateřská společnost tak vytvoří dceřinou společnost za účelem izolace finančního rizika.

charakteristikou PFI smluv.⁶⁹ PFI spolupráce se účastní pouze soukromý sektor, vězeňská správa se nemůže hlásit o smlouvu v tomto nastavení. Toto omezení dává smysl z povahy této spolupráce, avšak komplikuje srovnávání veřejných a soukromých nákladů provozu.

Market test je situace, kdy veřejný a soukromý sektor soupeří o smlouvu na správu zařízení, které již existuje.⁷⁰ Toto nastavení je vládou preferované, nicméně je nejméně atraktivní pro soukromé provozovatele. Smlouva je vázaná na 5 let s možností prodloužení, což pro soukromého provozovatele nemusí být dostatečně dlouhá doba na kýžené změny v provozu. Často je navíc nutné zařízení převzít s původními zaměstnanci za podmínek v jejich pracovních smlouvách, což soukromému sektoru, který největších úspor dosahuje právě díky nižším platům svých zaměstnanců, znemožňuje ziskové působení.

2.2 Cesta k privatizaci vězeňství

Výhrou Konzervativní strany v čele s Margaret Thatcherovou v předčasných parlamentních volbách v roce 1979 započala cesta k britské privatizaci vězeňství. Margaret Thatcherová již před volbami vydala manifest, který značil, že se trestní politika bude ubírat represivnějším směrem. Thatcherová zároveň byla zastánkyně ekonomicko-politických změn ve smyslu omezení role státu a snížení daňového zatížení, a tak je často uváděna jako osoba spojená s umožněním privatizace vězeňství ve Velké Británii. Represivnější přístup při trestání vyústil ve zvyšující se již tak vysoký počet uvězněných a prodloužení doby, kterou v zadržení strávili.⁷¹ Státní vězeňská zařízení trpěla v důsledku přeplněnosti a zastaralosti budov. Vláda se snažila na tuto situaci reagovat zahájením projektu na výstavbu dalších zadržovacích zařízení. Nicméně za čas bylo jasné, že tento program nebyl schopen držet krok s narůstajícími počty zadržovaných.⁷²

Zajímavou roli, přestože nejasně změřitelnou, v prosazení privatizační politiky

⁶⁹ Grahame Allen, *The Private Finance Initiative (PFI): research paper 03/79*, London: The House of Commons Library, 2003, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP03-79/RP03-79.pdf>, 9.

⁷⁰ John Greenwood, Robert Pyper a David Wilson, *New Public Administration in Britain* (Abingdon on Thames: Routledge, 2001), 37.

⁷¹ Georgina Sturge, *UK Prison Population Statistics: briefing paper, Number CBP-04334*, The House of Commons Library, 2019, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04334/SN04334.pdf>, 5.

⁷² Nigel South a Robert Weiss, *Comparing Prison Systems* (Amsterdam: Gordon and Breach Publishers, 1998), 453.

ve vězeňství sehrál Adam Smith Institute, který se stal jakousi platformou ekonomických názorů liberálního ekonoma Friedricha von Hayeka. Ten se stavěl za vyšší efektivitu soukromých podniků v konkurenčním prostředí zbavených politické kontroly.⁷³ Podle Institutu byly výdaje na vězeňství nepřiměřeně vysoké a stát nezvládl poskytnout dostatečnou nabídku zařízení ani potřebný kapitál k výstavbě nových. Lidé spojení s Institutem věřili, že inovativní metody soukromého sektoru mohou hrát velkou roli v britském provozování věznic a vláda by měla urychleně podniknout kroky k iniciování zapojení soukromého sektoru do jejich řízení.⁷⁴ Své názory Institut opíral o zkušenosti ze Spojených států, které čelily podobným problémům ve vězeňském systému, a za pomoci soukromých provozovatelů se jim je podařilo vyřešit. První návrh na privatizaci věznic podal Institut již v roce 1984, nezískal však větší politický ohlas.⁷⁵

Situace ve vězeňství v Anglii a Walesu byla v polovině osmdesátých let dvacátého století velmi špatná. Rostoucímu počtu vězňů zcela neodpovídala státní kapacita. Vězni byli drženi téměř celý den v počtu dvou až tří osob v celách původně určených pro jednoho, vybudovaných za viktoriánských časů, navíc ve špatných hygienických podmínkách. V návaznosti na vyšší počet zadržovaných úměrně rostly i náklady s tím spojené. Mezi lety 1980 až 1987 vzrostly náklady na vězeňství o 72 procent.⁷⁶ Snaha o modernizaci sektoru byla často znemožněna postojem odborů ve formě unie POA – Prison Officer's Association, která držela velmi silnou pozici. Tato unie se také později stavěla do přímé opozice vůči myšlence využití soukromého sektoru při správě vězeňských zařízení.⁷⁷

Téměř nikdo nevěřil, že v tomto systému dochází k jakékoli rehabilitaci vězňů. Později vydaná Bílá kniha označila systém z této doby jako velmi drahý způsob dělání špatných lidí ještě horšími. Situace byla natolik závažná, že podle mnohých byli jedinými, kdo na této situaci jakýmkoli způsobem profitovali, zaměstnanci vězeňské služby, kteří byli dobře finančně ohodnoceni nejen během trvání své práce, ale i při odchodu do důchodu se těšili mnohým výhodám. Přestože stát

⁷³ Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism* (London: Palgrave, 1988), 56.

⁷⁴ Eamonn Butler, *Milton Friedman: A Guide to His Economic Thought* (London: Blackstone Audio, 1985), 260.

⁷⁵ Tim Newburn, *Crime and Criminal Justice Policy* (London: Longman, 2003), 42.

⁷⁶ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 46-48.

⁷⁷ „POA History in Prisons“, Oficiální stránka The Professional Trades Union for Prison, Correctional & Security Psychiatric Workers, <https://www.poa.uk.org.uk/index.php?poa-history-in-prisons> (staženo 13. 5. 2020).

neúprosně navyšoval výdaje na vězeňství ve formě rozpočtů i najmutí vyššího počtu pracovní síly, tento postup se neprojevil žádným významným zlepšením systému, který byl značně neefektivní. Z té doby je rovněž doložen vysoký počet útěků i pokusů o ně. Stát byl viděn jako neschopný dosáhnout radikálního zlepšení vězeňství, které bylo tolik potřebné.⁷⁸

V polovině osmdesátých let bylo upozorňováno na obzvláště špatnou situaci v celách pro zadržené čekající na svůj soud. Tato skutečnost byla o to horší, že zadržení, u nichž se dosud ani neprokázala vina, žili v nejhorších podmínkách. Navrhováno tak bylo zapojení soukromého sektoru aspoň do této oblasti vězeňství tak, aby mohl tento problém být co nejrychleji vyřešen.⁷⁹

Zástupci vlády využili tehdy pozvání navštívit vězeňské zařízení ve Spojených státech spravované gigantem Corrections of America.⁸⁰ V roce 1987 byla na základě této návštěvy vypracována zpráva s názvem „Contract Provisions of Prisons“. Zpráva z této cesty se stavěla k provozu věznic nestátním aktérem velmi nekriticky, čímž předznamenala vytvoření následné Zelené knihy (Green Paper). Ta, jako hlavní pozitiva zapojení soukromých provozovatelů do správy věznic viděla úlevy pro daňové poplatníky, zrychlení výstavby nových vězeňských kapacit a efektivnější design nových zařízení.⁸¹

Ačkoli zainteresování soukromého subjektu do vězeňství nebylo dle mnohých tím nejlepším řešením, jevila se tato možnost stále přijatelněji než pokračování ve státním nezřízeném monopolu. Silně proti se ozývaly hlasy z Labouristické strany, které nechtěly delegování těchto státních funkcí na soukromé subjekty.⁸² V té době je už viděna i silná podpůrná aktivita soukromých firem, které se snažily zapůsobit na tehdejší politickou reprezentaci.⁸³

V roce 1988 byl vydána Zelená kniha s podtitulem *Private Sector Involvement*, která se zabírala neutěšitelnou situací ve vězeňství, obzvláště pak ve vazebních celách. Argumentovala tím, že by od vlády nebylo dobré ignorovat možnost, která by mohla

⁷⁸ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 2-5.

⁷⁹ Eddie Miller a Robert Corfe, *New Socialist Business Values: For Industrial Resurgence* (Bury St Edmunds: Arena Books, 2002), 199.

⁸⁰ Les Johnston, *The Rebirth of Private Policing* (Abingdon on Thames: Routledge, 2005), 112.

⁸¹ Trevor Jones a Tim Newburn, *Policy Transfer And Criminal Justice: Exploring US Influence over British Crime Control Policy* (London: Open University Press, 2006), 41.

⁸² Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 9.

⁸³ *Ibid.*, 7.

pomoci urychlit a zefektivnit vězeňský systém, který v tehdejší době bojoval s vysokou přeplněností. V tomto návrhu rovněž akcentovala rozdíl mezi využitím soukromého sektoru ve vazbě a věznicích pro odsouzené. Tím nastínila způsob možné účasti soukromého partnera ve vězeňském systému.⁸⁴ Kniha dále zdůrazňovala nutnost zajištění dostatečné bezpečnosti v zařízení a s vězni nesmělo být zacházeno méně humánně nežli ve státem spravovaných zařízeních.⁸⁵

Další období bylo charakterizováno silnými nepokoji ve vězeňských zařízeních. Ty probíhaly na konci osmdesátých let a v roce 1990. Vězni se bouřili kvůli neuspokojivým životním podmínkám v zařízeních a byli schopni držet kontrolu nad některými i po dobu několika týdnů, což jen dokazovalo tehdejší neschopnost vězeňské služby.

Jistou roli pak sehrálo zveřejnění zprávy od konzultační společnosti Deloitte, která byla publikována v březnu roku 1989. Zpráva do jisté míry opakovala závěry Zelené knihy o efektivitě soukromého sektoru. Ke svým závěrům společnost dospěla na základě zkoumání fungování detenčního centra spravovaného soukromým provozovatelem. Jednalo se o první do detailu propracovaný dokument určující, jakým způsobem by mohlo zapojení soukromých firem do vězeňství skutečně fungovat. Mnohé z jeho návrhů pak byly opravdu využity. Report rovněž předznamenával způsob monitoringu výkonu spravovaných zařízeních.⁸⁶

V návaznosti na tento postup byl parlamentu v roce 1990 představen Criminal Justice Bill, který umožňoval převod správy vazebních zařízení na soukromého provozovatele. Začátkem roku 1991 byl přijat jako Criminal Justice Act a umožňoval dokonce převod správy i jiných vězeňských zařízení.⁸⁷ Je tedy zajímavé, že přestože bývá privatizace vězeňství ve Velké Británii dávána často do spojitosti s osobou Margaret Thatcherové, legislativa byla přijata až po jejím odchodu z funkce premiérky. Tento zákon tak byl zcela přelomový pro působení soukromého sektoru ve vězeňství.

V květnu stejného roku pak byl vyhlášen první tendr na pětiletý provoz vazební

⁸⁴ Guy Shefer a Alison Liebling, „Prison privatization: In search of a business-like atmosphere?“, *Criminology & Criminal Justice* 8, č. 3 (2008), 264.

⁸⁵ Les Johnston, *The Rebirth of Private Policing* (Abingdon on Thames: Routledge, 2005), 111.

⁸⁶ Katrina Moss, *Medium Secure Psychiatric Provision in the Private Sector* (Surrey: Ashgate Pub, 1998), 21.

⁸⁷ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 21.

věznice Wolds, který vyhrála a v květnu roku 1992 otevřela společnost s názvem Group 4⁸⁸. Věznice zpočátku sloužila pouze jako vazební zařízení, o rok později se ale proměnila i na věznici pro výkon trestu odnětí svobody bezpečnostní kategorie B.⁸⁹ Po prodloužení smlouvy v roce 2003 byla překlasifikována dokonce na bezpečnostní kategorii C.⁹⁰ Otevření této věznice bylo vnímáno jako experiment století a na věznici byl vyvíjen velký mediální tlak a byla předmětem i několika studií hodnotících její výkon.⁹¹

Krátce poté, stále v roce 1992, konzervativní vláda představila svůj projekt Private Finance Initiative (PFI). PFI je způsob financování projektů veřejného sektoru prostřednictvím soukromého sektoru a je tak ukázkovým příkladem spolupráce státního a soukromého sektoru nazývané PPPs (Public Private Partnerships). PFI zbavují vládu a daňové poplatníky nutnosti disponování počátečním kapitálem na vybudování nových projektů, protože počáteční investice vychází od soukromého zajišťovatele. Na základě PFI smluv soukromý sektor navrhuje, financuje, buduje a spravuje nové zařízení. PFI smlouvy jsou většinou dlouhodobého charakteru, během něž vláda platí za jakýsi pronájem služeb často na roční bázi, případný převod vlastnictví po uplynutí doby dohody je ošetřen ve smlouvě.⁹² Spolupráce v tomto režimu se dá využívat v mnoha odvětvích, práci ale dál bude zajímat zejména využití PFI modelu v oblasti vězeňství. Přestože představení tohoto modelu proběhlo již na podzim roku 1992, z počátku nesklidilo velkou pozornost. K jeho znovuobjevení došlo v roce 1995. O tento model spolupráce jevil soukromý sektor v oblasti vězeňství největší zájem vzhledem k velikosti zakázek a jejich dlouhodobosti, která umožnila jistou prediktibilitu, zahrnutí nákladů na výstavbu a umožnění zaměstnání vlastních pracovníků. První věznici operující pod modelem PFI se stala Parc prison ve Walesu otevřena roku 1997. Vzhledem k opět rostoucí vězeňské populaci a nedostatku státních finančních zdrojů byla od roku 1994 většina nových smluv o správě věznic postavena na tomto modelu.⁹³

⁸⁸ Dnes s názvem Group4S (Group for Security).

⁸⁹ Dan Zwieb, „Některé otázky privatizace věznic“ (diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009), 51.

⁹⁰ V britském vězeňském systému existují 4 úrovně ochrany od nejmírnějšího stupně označeného písmenem A až pro nejpřísnější stupeň ochrany označený písmenem D.

⁹¹ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 62-98.

⁹² Grahame Allen, *The Private Finance Initiative (PFI): research paper 03/79*, London: The House of Commons Library, 2003, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP03-79/RP03-79.pdf>, 9.

⁹³ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004,

Mimo PFI model, jehož využívání postupně nabíralo na síle, byl zpočátku pro privatizaci vězeňských zařízení nejvíce využíván model Management only, kdy se soukromý sektor ucházel pouze o správu zařízení bez jeho návrhu a konstrukce. U spoluprací vedených v modelu Management only bylo po jejich skončení umožněno účastnit se tendru na další období i vězeňské službě. Několik takových tendrů vězeňská služba skutečně vyhrála a vzala si tak správu některých věznic zpět do státních rukou. Tato situace nastala třeba u věznice Doncaster. Rovněž ke konci devadesátých let na základě nižší nabízené ceny vyhrála vězeňská služba správu věznic Buckley hall a Blakenhurst, které byly do té doby spravované soukromými firmami na základě Management only spolupráce. Vláda se na věznici Brixton v roce 2001 pokusila o spolupráci v modelu Market testing, při němž soukromý a státní sektor soupeří o správu již vystavěného zařízení často doprovázenou ponecháním původních zaměstnanců. O tuto spolupráci ale žádný soukromý subjekt neprojevil zájem.⁹⁴

S příchodem vlády Labouristické strany v roce 1997 byla s ohledem na její kritický postoj k privatizaci vězeňství očekávána překotná změna. To se ale nestalo, nová vláda se totiž přes původní odpor nakonec ztotožnila s modelem PFI, a tak byly uzavírány další spolupráce v tomto schématu, a to včetně těch ve vězeňství. Dá se říci, že mezi lety 1992 až 2005 byla otevírána jedna soukromá věznice ročně, většina právě v modelu PFI. Zásadní přelom nastal za vlády koalice v čele s Davidem Cameronem mezi lety 2010 až 2015, kdy došlo k velkému útlumu, co se užívání spolupráce soukromého sektoru při řízení věznic týče. Market test nebyl používán už vůbec a uzavírání nových spoluprací formou PFI ani později představenou formou PF2 se nekonalo.

2.3 Obecný přístup k využívání PFI modelu

Deklarovaným cílem uzavírání PFI spolupráce obecně bylo dosáhnout co nejlepší hodnoty za vynaložené náklady (Value for money⁹⁵) pro daňové poplatníky, získat spolehlivého partnera, který projekt doručí ve sjednané lhůtě za předem dohodnuté výlohy v kvalitním provedení, protože přitom využije svých zkušeností

<https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 21.

⁹⁴ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 22.

⁹⁵ Value for money je v britské státní správě často užívaný pojem dávaný do souvislosti se zajištěním co nejlepších možných výsledků pro daňové poplatníky a často figuruje pouze pod zkratkou VfM.

s efektivitou a řízením ze soukromé sféry, a tím dokonce i posílí disciplínu ve státní infrastruktuře.⁹⁶

I přes správně míněné cíle nebyla ale PFI spolupráce v některých ohledech shledána jako nejvhodnější řešení. Už na konci devadesátých let vyslovil Národní kontrolní úřad (National Audit Office-NAO) obavy ohledně efektivity některých PFI projektů. S tím, jak se počet uzavíraných spoluprací PFI rapidně zvyšoval, rostla i míra kritických ohlasů na PFI způsob spolupráce.⁹⁷ PFI spolupráci byla vyčítána především nedostatečná flexibilita smlouvy, vysoká nákladnost, její nadbytečné využívání a nedostatečná transparentnost.⁹⁸ Velké kritiky se PFI spolupráce dočkala zejména po vypuknutí finanční krize. V návaznosti na zpřísnění pravidel pro řízení bank a jiných finančních institucí, které vyústilo ve zvyšování úroků, se plnou měrou ukázalo, že financování projektů skrze dluh soukromého sektoru je o mnoho nákladnější nežli skrze státní dluh. Důvodem pro vysokou cenu je, že stát má nesrovnatelně výhodnější možnosti půjčování a v tomto směru se poté soukromý dluh projevil jako mnohem vyšší a tedy nevýhodný.⁹⁹ A to celé se událo v obzvlášť vypjaté době, kdy se vláda snažila najít úsporná opatření, ale s dlouhodobě nasmlouvanými spolupracemi ve formě PFI nemohla, mimo ukončení, které by s sebou ale také neslo značně velkou finanční zátěž, nic dělat.

V roce 2011 Treasury Committee publikovala report s názvem Private Finance Initiative, který se zabýval úskalími této spolupráce v praxi. Report konstatoval, že neexistuje jasný důkaz o tom, že PFI spolupráce opravdu nabízí dostatečné úspory a benefity, které by odpovídaly její navýšené ceně.¹⁰⁰ Report dále opět zopakoval kritické zhodnocení PFI projektů ve smyslu nedostatečné flexibility smlouvy a transparentnosti. Obdobně pojatý report od NAO s názvem Lessons from PFI and other Projects ze stejného roku shledal, že není možné obecně říci, zda užívání PFI spolupráce vedlo k výraznému zlepšení či zhoršení ve smyslu hodnoty za vynaložené

⁹⁶ „Private Finance 2. Tenth Report of Session 2013-14“, 12. března 2014, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/97.pdf>, (staženo 13. 6. 2020), 3.

⁹⁷ „The Private Finance Initiative“, 9. června 2014, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/9703.htm> (staženo 8. 6. 2020).

⁹⁸ „Making saving in operational PFI contracts“, červenec 2011, dostupné z:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211210/iuk_making_savings.pdf (staženo 13. 6. 2020), 10.

⁹⁹ „Private Finance 2. Tenth Report of Session 2013-14“, 12. března 2014, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/97.pdf>, (staženo 13. 6. 2020), 4-5.

¹⁰⁰ „Private Finance Initiative. Seventeenth Report of Session 2010-12“, 18. července 2011, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf> (staženo 13. 6. 2020).

náklady u uskutečněných projektů, protože výkon jednotlivých užití je velmi individuální a nedá se zobecňovat. Report také tvrdil, že přestože PFI spolupráce je uplatňována po mnoho let, jasné, přesvědčivé důkazy o jejích benefitech nejsou k vidění.¹⁰¹

S ohledem na tato shledání vláda oznámila, že si je vědoma nedostatků PFI spolupráce, ale že zůstává věrna využívání soukromých provozovatelů se soukromým kapitálem k zajišťování státních služeb a že se pokusí současný model PFI vylepšit. V listopadu 2011 tak oznámila záměr reformovat PFI model. Snahou této reformy bylo vytvořit alternativní model, který by využíval expertízy soukromého sektoru ale za nižší cenu pro daňové poplatníky, umožňoval větší flexibilitu a vzhled státu do fungování podniku a lépe balancoval rozložení rizika mezi oběma partnery.¹⁰² Před zahájením nového modelu byl vyzván k vyjádření připomínek k tehdejšímu stavu i soukromý sektor.¹⁰³ Tento nový typ spolupráce byl představen v prosinci roku 2012 v dokumentu s názvem *New approach to public private partnership* a nazván *Private Finance 2 (PF2)*.¹⁰⁴ PF2 typ spolupráce se od smluv typu PFI lišil v tom, že stát byl investičně zapojen do společného projektu. Tím, že vlastnil určitý podíl, měl možnost nahlédnout více do dění ve firmě, a tím se vyhnout určité nerovnováze v přístupu k informacím a jako spoluvlastník mohl být rovněž součástí rozhodovacího procesu.¹⁰⁵ Mnoho nových spoluprací v tomto režimu ale uskutečněno nebylo a co se týká oblasti vězeňství pak dokonce žádná.¹⁰⁶

Ve snaze o další redukování nadbytečných nákladů spojovaných s PFI a PF2 smlouvami byl v roce 2013 vládou publikován *Kodex vhodného chování (Code of Conduct)*. Ten rozváděl, jakým způsobem by měl soukromý a státní sektor spolupracovat, aby došlo ke kýženým úsporám daňových poplatníků v zájmu zajištění *Value for money*. Tento kodex podepsaly i velké společnosti operující v anglickém

¹⁰¹ „*Lessons from PFI and other projects*“, 28. dubna 2011, dostupné z: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/1012920.pdf> (staženo 27. 5. 2020).

¹⁰² „*Making saving in operational PFI contracts*“, červenec 2011, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211210/iuk_making_savings.pdf (staženo 13. 6. 2020), 7.

¹⁰³ „*Government plans to reform PFI model*“, tisková zpráva, 15. listopadu 2011, dostupné z: <https://www.gov.uk/government/news/government-plans-to-reform-pfi-model> (staženo 19. 6. 2020).

¹⁰⁴ „*The Private Finance Initiative*“, 9. června 2014, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/9703.htm> (staženo 8. 6. 2020).

¹⁰⁵ „*Private Finance 2. Tenth Report of Session 2013-14*“, 12. března 2014, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/97.pdf>, (staženo 13. 6. 2020), 15.

¹⁰⁶ „*PFI and PF2*“, 18. ledna 2018, dostupné z: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf> (staženo 20. 6. 2020), 4.

vězeňském průmyslu, avšak tento dokument je pouze dobrovolného charakteru bez vynucovacích možností.¹⁰⁷ Proměna spolupráce však dle kritiků nebyla dostatečná.¹⁰⁸

V roce 2018 došlo ve věci uzavírání PFI nebo PF2 spoluprací k přelomovému zvratu. Kontroverzně přijímaná spolupráce formou PFI i její nástupkyně PF2 byla v květnu roku 2018 při proslovu ministra financí z konzervativní vlády Theresy Mayové Philipa Hammonda zavrhnuta jako možné řešení navazování nových spoluprací se soukromým sektorem s tím, že stávajících spoluprací ve formě PFI nebo PF2 se toto prohlášení nemělo nikterak dotknout. V příložených dokumentech byl model spolupráce PFI shledán jako přespříliš komplexní, nedostatečně flexibilní a riskantní z pohledu státních financí.¹⁰⁹ Tato změna tak znamenala ukončení navazování nových spoluprací soukromého a státního sektoru ve vězeňství tak, jak byly doposud většinou uzavírané. Přestože se konzervativní politici nadále vyslovují pro pokračující začlenění soukromého sektoru do státních služeb¹¹⁰, nová struktura spolupráce soukromého a státního sektoru, která by nahradila současný model PFI a PF2, nebyla dosud představena a převedena do praxe.¹¹¹

I přes tento zlom znamenající konec uzavírání PFI a PF2 spoluprací nejsou kritici ze strany liberálů s tímto krokem dostatečně spokojeni a nepovažují jej za uspokojivé řešení a přáli by si ukončení v současné době fungujících projektů, a to i včetně těch týkajících se soukromě spravovaných věznic, jejichž fungování kritici často napadají.¹¹² Ve svém programu se liberálové dokonce již dříve zavázali k ukončení spolupráce formou PFI a zpětné nacionalizaci projektů.¹¹³ Zástupci Konzervativní strany jsou v tomto směru o dost smírnější, jelikož si uvědomují finanční

¹⁰⁷ „*Reform of the Private Finance Initiative*“, tisková zpráva, 1. prosince 2011, dostupné z: <https://www.gov.uk/government/news/reform-of-the-private-finance-initiative> (staženo 20. 4. 2020).

¹⁰⁸ „*PFI and PF2*“, 18. ledna 2018, dostupné z: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf> (staženo 20. 6. 2020), 36.

¹⁰⁹ „*Goodbye PFI*“, 30. října 2018, dostupné z: <https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/government/goodbye-pfi/> (staženo 13. 6. 2020).

¹¹⁰ „*Privately Finance Prisons*“, jednání Commons Chamber, 27. června 2018, dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2018-06-27/debates/D2728913-405E-49BD-AA3E-5EEC3E4E49BB/PrivatelyFinancedPrisons> (staženo 21. 5. 2020).

¹¹¹ John Woolley, „What does the end of PFI and PF2 mean for the infrastructure pipeline?“, *Pinset Masons*, 9. listopadu 2018, <https://www.pinsentmasons.com/out-law/analysis/end-of-pfi-pf2-infrastructure>.

¹¹² „*Prisons and Probation*“, jednání Commons Chamber, 14. května 2019, dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/commons/2019-05-14/debates/1F4E18A1-F260-4F82-888D-59FEDD63E3C5/PrisonsAndProbation> (staženo 16. 6. 2020).

¹¹³ Joel Benjamin, „Philip Hammond claims he's brought an end to PFI. If only that were the truth“, *Independent*, 30. října 2018, <https://www.independent.co.uk/voices/budget-2018-latest-philip-hammond-axe-pfi-private-finance-initiative-treasury-public-debt-a8608611.html>.

zátěž vyplývající z ukončování PFI spoluprací, která se svou výší může dorovnat i ceně, kterou by stát soukromé firmě vyplatil za léta užívání služby.

2.4 Současný stav

Dle prohlášení se tato transformace nijak neprojeví na vývoji již probíhajících spoluprací ve formě PFI. V současnosti je v Anglii a Walesu soukromě spravováno 13 vězeňských zařízení s tím, že většina těchto spoluprací spadá do smluvního typu PFI. Poslední spolupráce formou PFI má být dle smlouvy ukončena v roce 2036.¹¹⁴ Na anglickém trhu správy vězeňských zařízení působí dnes 3 velké firmy - G4S Justice Services, SERCO a Sodexo Justice Services.¹¹⁵ Tyto firmy mají mnoho společného. Ve všech případech se jedná o mezinárodní firmy, jejichž zaměření na vězeňství je pouze částečné a vedle něj mají další byznysová zaměření. Všechny se rovněž soustředí i na podpůrné služby vězeňského průmyslu, jako je doprava či elektronický monitoring.

G4S Justice Services je velká bezpečnostní firma operující až v 90 zemích světa a spravující věznice i detenční centra pro migranty v Austrálii či Jižní Africe. Do této podoby se přetvořila v roce 2004 spojením firmy Group 4 a Securicor. V roce 2008 k ní byla připojena ještě firma GSL. Group 4 byla první soukromou společností, která vyhrála zakázku na správu vězení ve Velké Británii. Většina jejích aktivit se ale odehrává mimo Spojené království. Tato společnost je rovněž spojena s nedostatečným výkonem při letních Olympijských hrách v Londýně z roku 2012 a se skandálem, který vyšel na povrch v polovině roku 2013 a v práci bude rozveden v jiné části. V současné době v Anglii a Walesu spravuje vězeňská zařízení HMP¹¹⁶ Altcourse, HMP Oakwood, HMP/YOI Parc a HMP Rye Hill - G4S Justice Services.

Společnost SERCO spravuje soukromé věznice mimo Británii převážně na Novém Zélandu a imigrační zadržovací centra v Austrálii. Velká část jejích aktivit je provozována ve Velké Británii, a to zejména v součinnosti s vládou, proto je na spolupráci s vládou do značné míry závislá. V Anglii a Walesu spravuje věznice HMP Ashfield, HMP Doncaster, HMP Dovegate, HMP Lowdham Grange a HMP Thameside. Tato společnost byla rovněž zasažena vypuknutím skandálu z roku 2013 spojeným s elektronickým monitoringem, ale i nedostatečným výkonem zdravotních služeb.

¹¹⁴ „Prisons: Contracts: Written question – 200700“, 13. prosince 2018, dostupné z:

<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-12-10/200700/> (staženo 31. 5. 2020).

¹¹⁵ „Contracted-out prisons“, Stránka Ministerstva spravedlnosti, <https://www.justice.gov.uk/about/hmps/contracted-out> (staženo 10. 4. 2020).

¹¹⁶ HMP slouží jako zkratka pro Her Majesty's Prison.

Sodexo Justice Services je společnost se sídlem ve Francii, která spravuje věznice pouze ve Spojeném království a zároveň poskytuje podpůrné služby pro vězeňský systém ve Francii a Nizozemsku, ale jinak se soustředí na služby s jídlem. Její podíl obchodních aktivit na území Spojeného království je ještě menší nežli G4S Justice Services. Mezi anglická vězeňská zařízení, která má na starost, patří HMP Bronzefield, HMP/YOI Forest Bank, HMP Peterborough a HMP Northumberland. Po vypuknutí skandálů se stalo jedinou společností, které byla vláda stále ochotna svěřovat zakázky. Nicméně i proti její působnosti byly vznešeny výhrady.

3. Teorie principála a agenta

Teorie principála a agenta není tolik teorií jako spíše modelem, který pomáhá analyzovat vztah mezi dvěma aktéry, kteří si předávají výkon určitého úkonu. Vzhledem k tomu, že na privatizaci vězeňství a obdobné spolupráce soukromého a státního sektoru lze nahlížet skrze teorii principála a agenta a z ní vyplývající specifika vztahu mezi principálem a agentem, pokusí se práce objasnit charakteristiky tohoto vztahu a také jeho případná úskalí. Sama teorie pochází ze sedmdesátých let dvacátého století a je výsledkem mezidisciplinárního zkoumání v politických vědách a ekonomii. Základy teorie principála a agenta pochází z literatury věnované nové institucionální ekonomii původně zamýšlené pro zkoumání vztahů v rámci firmy, kde se prvotně řešil vztah mezi managerem jakožto agentem a vlastníkem kapitálu v roli principála.¹¹⁷ Autorství teorie bývá nejčastěji připisováno ekonomům Michaelu Jensenovi a Williamu Mecklingovi a jejich práci publikované roku 1976 s názvem *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*.¹¹⁸ Teorie se stala pro svou jednoduchou aplikovatelnost velmi oblíbenou. Někdy je možné se s ní setkat také pod názvy Agency dilemma nebo The agency problem.

Teorie se zabývá vztahem mezi subjekty, u nichž dochází k přenosu pravomocí a schopnosti jednat a rozhodovat za druhého.¹¹⁹ Ve standardním modelu se jedná o právě dva subjekty, z nichž jeden zastává roli principála a druhý agenta. Principál převádí určité závazky na agenta, který je má plnit na místo něho. Tento převod a celkově jejich vztah je předem upraven smlouvou. Smlouva tak má jasně specifikovat agentův mandát v rozhodování za principála. Akt podepsání smlouvy je viděn jako akt delegace určité služby. V roli principála často figuruje stát a jeho agentem je soukromá společnost plnící za něho výkon nějaké služby. Tento vzájemný vztah má být výhodný pro obě strany. Principál se jím zbavuje výkonu své povinnosti, na kterou buď nemá prostředky, nebo ji nezvládá v požadované kvalitě či za odpovídající částku a věří, že jiný, soukromý subjekt ovlivňován tržními mechanismy, může být v tomto ohledu úspěšnější, případně čelí jiným obtížím, nebo jen chce působit spíše v roli zadavatele služby nežli vykonavatele. Spoluprací dochází ke značnému přenosu rizik z principála

¹¹⁷ Arnout Geeraert, *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), 25.

¹¹⁸ Michael Jensen a William Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“, *Journal of Financial Economics* (1976), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X> (staženo 14. 4. 2020), 305-360.

¹¹⁹ *Ibid.*, 308.

na agenta, který jsou spojena s vykonáváním služby a agent je za svůj výkon pro principála finančně odměněn.¹²⁰ Pokud roli principála zastupuje stát, má být tento převod také současně přínosný pro daňové poplatníky, kteří jím získají levnější nebo kvalitnější službu, v ideálním případě pak obojí. Role principála a agenta v reálném prostředí ale nemusí být až tak jednoznačné a trvalé, jelikož jeden subjekt může zastávat roli principála i agenta v závislosti na tom, o vztahu s kým je dále uvažováno. Soukromý subjekt, který přejímá výkon určité služby a je tak agentem, si může ku příkladu najmout na dílčí úkon další firmu, ve vztahu k níž se stává najednou principálem. Tento jev, kdy jeden aktér zastupuje vícero pozic, a tím vzniká nepřímý přenos úkonů na další subjekty, se nazývá řetěz delegování.¹²¹

Aby bylo možné pracovat s teorií principála a agenta, je nutné, aby spolupráce obsahovala určité elementy. Zaprvé, vztah mezi principálem a agentem je určován smlouvou, se kterou souhlasily a podepsaly ji obě strany. Zadruhé, agent získává pravomoc jednat a v některých ohledech rozhodovat za principála, a za třetí tímto převodem se ale principál nevzdává svého práva kontrolovat agentovo jednání.¹²² U většiny Public-private Partnership spoluprací, na které lze nahlížet skrze teorii principála a agenta, lze najít několik obdobných charakteristik. Mezi ty patří dlouhodobost dojednávané spolupráce, výběrové řízení na soukromý subjekt před započítím spolupráce, které principálovi zajistí využití soutěžního prostředí¹²³, způsob financování, kdy je prvotní velká investice vyžadována ze strany soukromého subjektu, a zainteresovanost soukromého sektoru ve vícero fázích kontraktované služby (design, výstavba, platba, správa). Příznačné pro tuto spolupráci je rovněž to, že je soukromému subjektu ponechána značná volnost v rozhodování spojeném s výkonem privatizované služby a principál se soustředí spíše na závěrečný výstup.¹²⁴

¹²⁰ Linda Lobner, „How well do Public-Private Partnerships work?“ (diplomová práce, Universität Wien, 2009), 7.

¹²¹ Arnout Geeraert, *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), 31.

¹²² Pauline T. Kim, „Beyond Principal-Agent Theories: Law and the Judicial Hierarchy“, *Northwestern University Law Review* 105, č. 2 (2011), <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1167&context=nulr> (staženo 12. 4. 2020), 542.

¹²³ Jean-Jacques Laffont a David Martimort, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model* (Princeton: Princeton University Press, 2001), 18.

¹²⁴ Linda Lobner, „How well do Public-Private Partnerships work?“ (diplomová práce, Universität Wien, 2009), 7.

3.1 Problematické aspekty

Všichni se shodují na tom, že spolupráce principála a agenta vyžaduje jasnou specifikaci požadavků ohledně prováděné služby, srozumitelná kritéria pro hodnocení výkonu a funkční monitoring.¹²⁵ I přes veškeré snahy o zajištění těchto požadavků je tento převod doprovázen specifickou problematikou. Základním prvkem teorie principála a agenta je totiž předpoklad, že vztah mezi principálem a agentem je problematický kvůli nesourodým až protichůdným zájmům.¹²⁶ Teorie zdůrazňuje, že cíle agenta se nutně neztotožňují s cíli principála, a naopak jsou velmi oportunistického charakteru. Tento rozkol mezi cíli jednotlivých aktérů, který je umožněn strukturou smlouvy a v teorii je označován jako *slippage*¹²⁷, vytváří motiv pro agenta jednat ve vlastním zájmu. Model totiž leží na základech teorie racionální volby, a tak předpokládá, že agent, je-li mu dána příležitost, jedná dle osobního užitku.¹²⁸ Kdyby však cíle obou aktérů byly zcela shodné, agent by teoreticky neměl potřebu prosazovat cokoli dalšího, co by mohlo případně být v rozporu s principálovým záměrem.

3.1.1 Nedokonalost smlouvy

První z uváděných problémů se týká nedokonalosti smlouvy.¹²⁹ Smlouva hraje v tomto vztahu nezastupitelnou roli a její jasné vymezení je klíčové pro úspěch celé spolupráce. Problematickou však je už ono jasné vymezení, jelikož plně specifikovat kvalitu dodávané služby je často obtížné. Vzhledem k dlouhodobému charakteru uzavíraných smluv není navíc možné do smlouvy zahrnout všechna možná budoucí úskalí a patřičně právně upravit jejich řešení. Vztah mezi principálem a jeho agentem je

¹²⁵ Amir Hefetz a Mildred Warner, „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, č. 2 (2004), https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Priatization_and_its_Reverse.pdf (staženo 14. 4. 2020), 174.

¹²⁶ Michael Jensen a William Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“, *Journal of Financial Economics* (1976), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X> (staženo 14. 4. 2020), 307.

¹²⁷ Pauline T. Kim, „Beyond Principal-Agent Theories: Law and the Judicial Hierarchy“, *Northwestern University Law Review* 105, č. 2 (2011), <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1167&context=nulr> (staženo 12. 4. 2020), 547.

¹²⁸ Duncan Snidal, „The Game Theory of International Politics“, *World Politics* 38, č. 1 (1985), <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020), 40.

¹²⁹ Andrea Headley a Jean-Claude Garcia-Zamor, „The Privatization of Prisons and its Impact on Transparency and Accountability in Relation to Maladministration“, *International Journal of Humanities Social Sciences and Education* 1, č. 8 (2014), <http://www.researchgate.net> (staženo 14. 2. 2020), 28.

do značné míry dynamický a interaktivní a je formován vícekolovým vyjednáváním.¹³⁰ Z toho vyplývá nutnost další úzké spolupráce a případných úprav smlouvy.¹³¹ Nedokonalostí smlouvy se nicméně agentovi otevírá cesta ke zneužití jejích slabších částí ku vlastnímu prospěchu. Některé práce dokonce hovoří o smlouvě jako o jakémsi návodu pro agenta, jakým způsobem z právního hlediska neporušit své závazky, a přesto se co nejvíce vyhýbat povinností určeným principálem.¹³²

3.1.2 Informační asymetrie

Druhým uváděným problémem vyvstávající z teorie principála a agenta, jehož případnou zátěž nese opět principál, je takzvaná informační asymetrie, která spočívá v rozdílném přístupu k informacím mezi principálem a agentem.¹³³ Tato situace, kdy principál nemá možnost dohlížet na každodenní výkon služby agenta, je v této teorii nazývána *moral hazard*. Dalším teoretickým pojmem je *adverse selection*, který označuje riziko při spolupráci, které vzniká z neznalosti agentova opravdového charakteru a cílů.¹³⁴ Agent v takto nastavené spolupráci oplývá informacemi, které by principálovi mohly pomoci v rozhodování. Nicméně vzhledem k tomu, že cíle agenta jsou rozlišné a oportunistické, informace principálovi zatají, nebo s nimi naloží k jinému svému užitku. Rovněž je možné se v teorii ohledně vztahu mezi principálem a agentem setkat i s pojmem *shirking*¹³⁵, při němž agent minimalizuje své snahy dostat pro principála těch nejlepších výsledků a místo toho se soustředí na usilování o své vlastní cíle na náklady principála.¹³⁶

Bylo by tedy naivní domnívat se, že agent bude následovat pouze principálova

¹³⁰ Jonas Tallberg, *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (London: Routledge, 2003), 23.

¹³¹ Linda Lobner, „How well do Public-Private Partnerships work?“ (diplomová práce, Universität Wien, 2009), 10.

¹³² Jane Andrew, „Prisons, the Profit Motive and Other Challenges to Accountability“, *Working Papers Series* (2006), <http://www.researchgate.net> (staženo 27. 3. 2020), 22.

¹³³ Anna Gunderson, „The Political and Economic Determinants of the American States' Reliance on Private Prisons“, *Department of Political Science, Emory University* (2017), <http://www.annagunderson.com/uploads/1/5/3/2/15320172/pp.pdf> (18. 5. 2020), 7.

¹³⁴ Stephan Poth a Torsten J. Selck, „Principal Agent Theory and Artificial Information Asymmetry“, *Politics: Political Studie Association* 29, č. 2 (2009), <https://journals.sagepub.com/> (staženo 15. 3. 2020), 139.

¹³⁵ Pauline T. Kim, „Beyond Principal-Agent Theories: Law and the Judicial Hierarchy“, *Northwestern University Law Review* 105, č. 2 (2011), <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1167&context=nulr> (staženo 12. 4. 2020), 546.

¹³⁶ Arnout Geeraert, *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), 27.

přání bez zavedení jakéhokoli kontrolního mechanismu ze strany principála.¹³⁷ Problémy vyvstávající z tohoto modelu jsou totiž jakými nedostatky, které umožňují agentovi jednat v rozporu s přáním principála. Principál však není bezbranný a může zapojit řadu nástrojů na kontrolu agenta jako je monitoring či případné uvalení sankcí při neodpovídajícím výkonu. Otázka uvalení sankcí je nicméně složitá. Hrozící sankce musí být dostatečně vysoké, aby agenta odradily od nežádoucího chování. Hrazení sankcí je totiž v přímém rozporu s agentovým motivem, kterým je co největší finanční zisk. V konečném důsledku je však vyměřování a vymáhání sankcí náročné a nežádoucí i pro principála.¹³⁸ Principál zavádí kontrolní mechanismus, který má agenta odradit od dle principála nežádoucího chování, nebo takové jednání alespoň rychle odhalit, aby mohla být sjednána patřičná náprava. Kontrolní mechanismus může být uveden v život již před začátkem spolupráce nebo klidně i po jejím skončení.¹³⁹ Může se jednat o povinné reporty o výkonu ze strany agenta na pravidelné bázi, finanční kontroly, dohled vlastního pracovníka v místě výkonu služby, nebo dohled formou auditů a jiných kontrol.¹⁴⁰ Kontrolní mechanismus je později veden jako *agency cost*.¹⁴¹ Monitoring je pro principála nákladný ať už z pohledu vloženého času a snahy nebo finančních nákladů. Někdy se principál dokonce rozhodne kontrolní mechanismus nevystavovat vzhledem k jeho nákladovosti, která by mohla převážit nad výhodami delegování úkonu nebo z pohledu nejistoty dosažení kýžených výsledků.¹⁴² Náklady spolupráce vznikají však již během výběru vhodného partnera pro spolupráci, následně během vyjednávání o budoucí podobě podepisované smlouvy a samozřejmě pak i ze zmíněné kontroly plnění zadané služby.¹⁴³

Existují však i studie, které se snaží teorii vyvrátit se zdůvodněním, že není

¹³⁷ Michael Jensen a William Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“, *Journal of Financial Economics* (1976), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X> (staženo 14. 4. 2020), 308.

¹³⁸ Arnout Geeraert, *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), 35.

¹³⁹ Jonas Tallberg, *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (London: Routledge, 2003), 23.

¹⁴⁰ Arnout Geeraert, *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), 33.

¹⁴¹ Michael Jensen a William Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“, *Journal of Financial Economics* (1976), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X> (staženo 14. 4. 2020), 307.

¹⁴² Arnout Geeraert, *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), 37.

¹⁴³ Martin Gaechter, „Prisons for Profit and Modern Bounty Hunters: How useful is it to pay private companies to confine prisoners and catch criminals?“ (esej, Queensland University of Technology 2007), 5.

možné předurčit lidské chování. Lidský faktor by totiž dle ekonomických teorií měl být vždy racionální a na základě vyhodnocení výhodnosti upravit své jednání. Dnes již ale víme, že opravdová povaha lidského chování je za určitých okolností složitější, a ne vždy odpovídá ekonomickým teoriím.¹⁴⁴ Přesto lze říci, že problematické předpoklady, které tato teorie nastiňuje, se v mnoha studiích opravdu potvrdily.¹⁴⁵

3.2 Teorie principála a agenta a privatizace vězeňství

Teorii principála a agenta lze nahlížet nejen na privatizaci vězeňství, ale na většinu privatizovaných služeb ze strany vlády, kde není možné sepsat zcela dokonalou smlouvu a zajistit nepřetržitý, dokonalý monitoring. Nicméně privatizace vězeňství je zcela ukázkovým příkladem situace, na kterou může být nahlíženo za pomoci teorie principála a agenta.

Ve smyslu privatizace vězeňství lze současně nalézt vícero rovin vztahu mezi principálem a agentem. Jedním z nich může být vláda, neboli stát, v roli agenta plnícího úkol pro občany, kteří v tomto modelu představují principála a jejichž cílem je bezpečná společnost.¹⁴⁶ Vzhledem k tomu, že většina soukromých firem spravujících věznice je obchodovatelná na burze, je v dalším scénáři firma agentem ke svým akcionářům, jejichž profitové cíle musí plnit. Pro tuto práci však nejdůležitější rovina vztahu mezi principálem a agentem je ta, kdy v roli agenta působí soukromá společnost spravující věznici a roli principála zastupuje stát neboli vláda.

Jak již bylo zmíněno, delegování správy věznice s sebou pro principála automaticky nese řadu obtíží, nicméně i tak bylo v několika zemích rozhodnuto správu delegovat, a to čistě proto, že privatizace slibovala řadu výhod. Principál, v případě této práce tedy vláda, se uchyluje k delegování své funkce z několika důvodů. Přestože různé státy vnímaly závažnost jednotlivých argumentů k privatizaci vězeňství odlišně, lze říci, že se téměř vždy jednalo o podobný souhrn vyskytujících se důvodů.

Základním argumentem navrhovatelů soukromých věznic je tvrzení, že tržní mechanismy vnesou do systému větší efektivitu a přinesou úsporu finančních

¹⁴⁴ Joseph Heath, „The Uses and Abuses of Agency Theory“, *Business Ethics Quarterly* 19, č. 4 (2009), <http://www.researchgate.net> (staženo 24. 3. 2020), 511.

¹⁴⁵ Amir Hefetz a Mildred Warner, „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, č. 2 (2004), https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Priatization_and_its_Reverse.pdf (staženo 14. 4. 2020), 184.

¹⁴⁶ Martin Gaechter, „Prisons for Profit and Modern Bounty Hunters: How useful is it to pay private companies to confine prisoners and catch criminals?“ (esej, Queensland University of Technology 2007), 7.

prostředků státem do systému vkládaných. Jde o to, že jakmile se oblast promění v tržní prostředí formované konkurenčními silami, budou subjekty nuceny ke snižování cen při udržení kvality služeb či dokonce jejich zlepšení. Soukromý subjekt je automaticky motivovanější k úsporám, protože ty se projeví ve formě jeho čistého zisku.¹⁴⁷ Oproti tomu, státní aparát funguje jinak a často je neefektivní. Tato přeměna může dokonce navíc vyvolat úsporná opatření u státních objektů, kterých se privatizace nakonec přímo nedotkne.

Nejnáléhavějším argumentem volajícím po privatizaci věznic byl tehdejší stav vězeňských zařízení.¹⁴⁸ Ta byla v mnoha zemích zastaralá a přeplněná a podmínky, ve kterých museli odsouzení vězni ale i zadržení čekající teprve na rozsudek, žít, byly nepřijatelné. Tato situace je v akademické debatě uváděna jako státní selhání. S masivním nárůstem počtu vězňů se alternativa soukromých věznic zdála jako ideální řešení. Soukromý sektor totiž sliboval rychlejší výstavbu nových zařízení, a tak rychlejší přínos ke zlepšení situace. Soukromý sektor navíc sliboval skrze inovace ve správě vězení zlepšit i kvalitu služby.¹⁴⁹

Dalším možným důvodem je, že při privatizaci přenáší veřejný sektor část své odpovědnosti a velkou část svých rizik spojených s výstavbou vězeňských zařízení a zajištěním jejich provozu na soukromý sektor. Stát předem zná své náklady, které v jiných pouze státních projektech často překračují původně stanovenou částku a soukromý sektor musí dodržet domluvené termíny výstavby. Výhodou využití soukromého provozovatele pro správu věznic je také možnost vybudování nových ubytovacích kapacit za nestátní prostředky. Soukromý subjekt pořídí pozemek a vystaví potřebné zařízení za vlastní kapitál a nadále pronajímá své služby státu. Cena výstavby se tak promítne do státního rozpočtu v podobě rozmělněných plateb během dlouhého časového období. Toto bylo ideálním řešením pro situaci v osmdesátých letech, kdy bylo obyvatelstvo často citlivé na další vyšší vládní výdaje, kterým výstavba nové věznice bez pochyby je.

Privatizace navíc slibovala menší aktivní zapojení státu, méně nutné byrokracie,

¹⁴⁷ Oliver Hart, Andrei Shleifer a Robert Vishny, „The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons“, *The Quarterly Journal of Economics* (1997), https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf (staženo 13. 5. 2020), 1127.

¹⁴⁸ Martin Gaechter, „Prisons for Profit and Modern Bounty Hunters: How useful is it to pay private companies to confine prisoners and catch criminals?“ (esej, Queensland University of Technology 2007), 37.

¹⁴⁹ Jane Andrew, „Prisons, the Profit Motive and Other Challenges to Accountability“, *Working Papers Series* (2006), <http://www.researchgate.net> (staženo 27. 3. 2020), 12.

úspory daňových poplatníků a možnost soustředit se na funkce zadavatele, nikoli provozovatele.¹⁵⁰ Privatizace byla viděna jako funkční řešení nabobtnalé zkorumpované státní správy a třeba i možné obejití silné pozice odborů, jelikož soukromý sektor oplývá jednoduššími možnostmi zacházení se svými zaměstnanci.¹⁵¹ Ačkoli je rozhodnutí privatizovat řízení věznic podpořeno řadou argumentů z teorie i praxe, jedná se stále do velké míry o politické rozhodnutí, které umožňuje částečné zbavení se zodpovědnosti státu za převažující problémy spojované se správou věznic.¹⁵² Tak či onak, zásadních důvodů pro privatizaci může být vícero a předchozí výčet je jen seznamem těch nejfrekventovaněji užívaných.

¹⁵⁰ Mark D. Ramirez, „African Americans’ Principled Opposition to Prison Privatization“, *Journal of Ethnicity in Criminal Justice* 13 (2015), <https://www.tandfonline.com/> (staženo 12. 5. 2020), 219.

¹⁵¹ Joseph Shannon Gregson, „Comparing Public and Private Prison Systems“ (diplomová práce, University of Michigan-Flint, 2000), 16.

¹⁵² Jane Andrew, „Prisons, the Profit Motive and Other Challenges to Accountability“, *Working Papers Series* (2006), <http://www.researchgate.net> (staženo 27. 3. 2020), 13.

4. Aplikace teorie principála a agenta na privatizaci vězeňství formou PFI v Anglii a Walesu

Není pochyb o tom, že se teorie principála a agenta dá aplikovat na privatizaci vězeňství v Anglii a Walesu a smluvní model PFI. Privatizace vězeňství totiž splňuje schéma teorie principála a agenta, přenos pravomocí a rizik i vztah upravený smluvními podmínkami. Spolupráce soukromého a státního sektoru v oblasti vězeňství probíhala v Anglii a Walesu třemi různými způsoby od začátku devadesátých let. Nicméně nejvíce se pro tuto praktiku využíval smluvní model PFI. Tento model byl v roce 2018 zahrnut jako možné řešení navazování nových spoluprací se soukromým sektorem. Tato část práce se bude zabývat problémy, které vyvstávají ze vztahu mezi principálem a agentem, a způsoby, jakými je Anglie řešila. A tím se pokusí odpovědět na otázku, zda problémy, které jsou specifické pro vztah mezi principálem a agentem jsou důvodem k anglickému opuštění uzavírání PFI spolupráce v oblasti vězeňství.

To, proč se Velká Británie vydala na cestu spolupráce se soukromým sektorem, je z předchozích kapitol jasné. Mezi nejdůležitější důvody patřil nedostatek státních finančních prostředků, neschopnost vlády zajistit rychlé zlepšení neúnosné situace a snaha o snížení nákladů, které stouply s rychle se zvyšujícím počtem zadržovaných. Hlavní udávanými výhodami PFI spolupráce jsou přenos rizika, jistota nákladů projektu a dodržení slibovaných termínů. Spolu s působivými výsledky privatizace věznic ze Spojených států tak působila tato varianta jako ideální řešení nastalé problematické situace. Privatizace s sebou pro principála vždy nese určitá rizika, slibované přínosy nicméně při rozhodování o privatizaci vězeňství v Anglii a Walesu tuto stinnou stránku převážily.

Základním předpokladem vztahu mezi principálem a agentem je rozdílnost cílů operujících aktérů. Cíle principála, které na agenta klade, jsou v tomto ohledu jasné. Zpočátku potřeboval alespoň funkční zařízení, ve kterém budou v bezpečných a humánních podmínkách drženi odsouzení. V současné době klade principál zvyšující se důraz i na rehabilitaci odsouzených. K obojímu předkládá řadu specifických požadavků, které vypadají ku příkladu tak, že zadržení budou v čistých celách s přístupem k vhodné stravě a možnostem trávit čas mimo celu vzdělávacími aktivitami předem určený počet hodin. Agent si je vědom principálových požadavků a jejich plnění je pro něj dle smlouvy závazné, nicméně ve snaze o získání co největšího zisku

se snaží srazit cenovou i časovou náročnost výkonu na minimum. Principál tak musí vytvořit mechanismus, který zajistí agentovo plnění principálem nastavených cílů.

4.1 Nedokonalost smlouvy

První problém se týká smlouvy, jejíž zásadní vlastností je to, že nikdy není dokonalou. Dobře sepsaná smlouva může řešit spoustu problémů týkajících se kvality výkonu služby, nicméně nikdy nemůže platit za zcela dokonalou.¹⁵³ Tato skutečnost je v případě privatizace anglického vězeňského systému komplikovanější ještě o to, že skutečné smlouvy uzavřené mezi vládou a soukromými společnostmi poskytujícími vězeňské kapacity nejsou z komerčních důvodů veřejně přístupné.¹⁵⁴ Přestože tedy nejsou k dispozici jednotlivé smlouvy k hlubší analýze, i tak je možno s jistotou říci, že dokonalé nejsou. Vzhledem k jejich dlouhodobému charakteru totiž ani nemohou postihovat všechny případné scénáře. Výpočet pravděpodobnosti ukončení smlouvy a případné finanční závazky vyplývající z předčasného ukončení je rovněž obtížné u těchto smluv kalkulovat, a přesto je PFI smlouvy obsahují.¹⁵⁵ Smlouva tak může být dobře vypracovaná a funkční, dokonalá však ne.

Prvotně uzavírané smlouvy o privatizaci věznic byly shledány jako velmi obecné. A to čistě proto, že příslušné orgány musely z počátku teprve nastavit přesný scénář, jakým způsobem by měla správa věznic pod soukromým aktérem fungovat. Byla vytvořena specifika stanovující minimální standardy životních podmínek vězňů, která v té době neexistovala ani pro státní sektor.¹⁵⁶ První smlouva týkající se přenosu správy vězení ve Wolds nekonkretizovala požadavky na každodenní provoz zařízení tak, jak je zvykem u dnes běžících spoluprací. Do smluv nebyly na počátku uzavírání spoluprací z důvodu nezkušenosti zahrnuty všechny aspekty provozu, jako třeba kdo je finančně zodpovědný za škody způsobené vězni. Tyto nedokonalosti se nicméně postupem času podařilo vyladit a do dalších smluv již zahrnuty byly.¹⁵⁷ Postupem času se totiž smlouvy staly značně detailní a předpisující, až je jim tato

¹⁵³ Oliver Hart, Andrei Shleifer a Robert Vishny, „The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons“, *The Quarterly Journal of Economics* (1997), https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf (staženo 13. 5. 2020), 1148.

¹⁵⁴ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 145.

¹⁵⁵ „*Examination of Witnesses (Questions 1-19)*“, 1. listopadu 2000, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmpubacc/372/0110102.htm> (staženo 30. 5. 2020).

¹⁵⁶ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 62.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 95.

skutečnost někdy vyčítána.¹⁵⁸

Přesto je dle této práce možné smlouvy týkající se přesunu správy vězení na soukromý sektor hodnotit vesměs pozitivně, a to sice ze tří důvodů. Prvním z nich je, že výběrové řízení na soukromou firmu a vyjednávání o smlouvě za vládu řeší v současné chvíli Her Majesty's Prison and Probation Service (HMPPS).¹⁵⁹ Jedná se tak o stejný administrativní aparát, který má přímou zkušenost s řízením vlastních stejně sloužících zařízení. Tato instituce je tak současně principálem ve vztahu k soukromému správci věznice a v jiném ustanovení rovněž i provozovatelem.¹⁶⁰ Tento aspekt je velmi důležitý, jelikož umožňuje vidět principála v dostatečně informované roli na uzavírání obdobné spolupráce, protože poskytování této služby do detailu sám rozumí a je tak schopen předvídat nákladnost projektu a jeho možná úskalí.

S uzavíráním obdobných smluv navíc má tento aparát téměř 30 let zkušeností. A mnozí státní zaměstnanci jsou v tomto ohledu velice sebejistí. Proces vyjednávání byl postupem času zlepšován. Dokonce byl v tomto ohledu vypracován i jakýsi pomocný manuál, jakým způsobem dohlížet na management smlouvy.¹⁶¹ Zkušenosti s managementem smlouvy se hodí nejen při prvotním uzavírání spolupráce, ale i dále při úpravách. Dlouhodobost smluv totiž nutí partnery k více-kolovým úpravám smluv, a tak se ani povětšinou nejedná o konečné podoby smluv, jako spíše o stálý proces vyjednávání a kooperace. Rovněž proces uzavírání těchto smluv a vyjednávání k němu náležící bývá předmětem zkoumání dalších vlád či nástupců v úřadu a jednotliví úředníci tak musí často zpětně prokazovat správnost svého počínání při vyjednávání a uzavírání smluv jménem principála.¹⁶² Je tak možné říci, že principál získává větší a větší expertízu v uzavírání spoluprací a z jednotlivých pochybení při uzavírání PFI smluv měl možnost se do budoucna poučit a této možnosti aktivně využívat.¹⁶³ V případě porušení podmínek výkonu ze strany soukromého subjektu stanovených

¹⁵⁸ „Prison reform: Prime Minister's speech“, Oficiální stránka britské vlády, <https://www.gov.uk/government/speeches/prison-reform-prime-ministers-speech> (staženo 16. 4. 2020).

¹⁵⁹ „Her Majesty's Prison & Probation Service“, Oficiální stránka britské vlády, <https://www.gov.uk/government/organisations/her-majestys-prison-and-probation-service/about> (staženo 1. 6. 2020).

¹⁶⁰ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 82.

¹⁶¹ „Making saving in operational PFI contracts“, červenec 2011, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211210/iuk_making_savings.pdf (staženo 13. 6. 2020), 29.

¹⁶² „Examination of Witnesses (Questions 1-19)“, 1. listopadu 2000, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmpublic/372/0110102.htm> (staženo 30. 5. 2020).

¹⁶³ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 95.

smlouvou čeká soukromého provozovatele finanční sankce. Aplikace tohoto nástroje obzvláště v počátečním rozjezdu nového provozu není ničím neobvyklá¹⁶⁴, což opět dokazuje, že principál je schopen vymoci nástroje uvedené ve smlouvě.

Dalším důvodem je fakt, že v roce 2013 v návaznosti na vypuknutí skandálu o monitorovacích náramkách¹⁶⁵ byla nařízená kontrola a případná revize téměř všech anglických spoluprací s těmito firmami, vězeňství nevyjímaje.¹⁶⁶ Tato revize zkoumala a hodnotila kvalitu uzavřených spoluprací a oblast vězeňství shledala jako smluvně velmi adekvátně zpracovanou bez potřeby nutných změn.¹⁶⁷ Je tedy možné konstatovat, že ačkoli smlouvy uzavírané mezi principálem a jeho agenty v oblasti správy věznic dokonalé nejsou už jen kvůli dlouhodobosti svého trvání, principál si je vědom této složitosti a zvládl se s ní náležitě vypořádat.

4.2 Informační asymetrie

Druhým zásadním problémem vyplývajícím ze vztahu mezi principálem a agentem je informační asymetrie. Tou je zamýšlena skutečnost, že vláda nemá přístup ke stejným informacím ve stejném čase jako agent, na kterého byla služba delegována, a ten je tak ve výhodě.

S tímto problémem se v teorii dále spojuje *adverse selection* postihující principálovu omezenou znalost agenta, kterého si pro službu najímá. V reálném scénáři privatizace vězeňství je tato situace pravdivá a podnětná pouze na začátku navazování spolupráce. Trh je v tomto směru však do značné míry omezený a v současné době působí v Anglii v tomto odvětví pouze 3 soukromé firmy, které spravují vícero zařízení a spolupráce je s nimi navazována i v jiných dílčích úkonech. Lze tedy říci, že počáteční *adverse selection* byla v anglickém prostředí překonána a nyní má principál lepší znalosti o jednání a výkonu svých agentů a může následující rozhodování o navazování další spolupráce s nimi na základě předchozích zkušeností patřičně zvážit a není jen v pozici neinformovaného zadavatele služby.

Dalším teoretickým problémem vztahujícím se k informační asymetrii je *moral hazard*, kterým je zamýšlena principálova neschopnost neustále dohlížet na agentův

¹⁶⁴ „Private Finance Initiatives“, Oficiální stránka britského parlamentu, <https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/vo990727/text/90727w29.htm> (staženo 21. 5. 2020).

¹⁶⁵ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 63.

¹⁶⁶ *Ibid.*, 67.

¹⁶⁷ *Ibid.*, 67-71.

výkon. Principál tak vytváří určitý systém monitoringu, který mu napomáhá dohlížet na fungování privatizované služby. V oblasti monitoringu výkonu soukromě spravovaných věznic principál vytvořil velmi komplexní systém kontroly, který hodnotí působení věznic pod spoluprací PFI velmi pozitivně. Podle některých autorů je způsob vyhodnocování politiky privatizace vězeňství v Anglii považován za jeden z dlouhodobě nejpromyšlenějších.¹⁶⁸

4.2.1 Kontrola plnění závazků skrze instituce

Kontrolou správného fungování vězeňských zařízení se v Anglii a Walesu zabývá několik institucí. Historicky se tato role dosti vyvíjela. Původně patřila problematika dohledu a hodnocení věznic náležící pod PFI spolupráci do pravomocí Commissioner for Correctional Services, jehož úřad spadal pod Home Office. Od roku 2004 do března roku 2017 pak převzala tuto odpovědnost agentura National Offender Management Service (NOMS) patřící pod Ministry of Justice (MOJ-Ministerstvo spravedlnosti). Agentura NOMS byla ovšem prvního dubna roku 2017 nahrazena agenturní strukturou Her Majesty's Prison and Probation Service (HMPPS), která je dnes zodpovědná i za spolupráci se soukromými provozovateli vězení.¹⁶⁹ HMPPS byla založena s cílem soustředit se na rehabilitaci vězňů a snižování zločinů, a v současné době nese plnou zodpovědnost za řízení věznic včetně posilování bezpečnosti a podpory propuštěných. Spolu s MOJ určují další směrování a standardy, kterým má vězeňský výkon podléhat.¹⁷⁰

Na základě Vězeňského zákona z roku 1952 je v Anglii a Walesu vyžadován monitoring každého vězeňského zařízení nezávislou radou. Tyto kontroly nejsou nastaveny jen pro privátně spravované věznice, ale zabývají se situací ve všech vězeňských zařízeních bez ohledu na status provozovatele. Soukromě spravované věznice tak podléhají stejnému dohledu jako státem řízená vězeňská zařízení a současně i speciálně vytvořenému kontrolnímu mechanismu pro soukromě spravované. Požadovaný výkon soukromě spravovaných věznic je předem stanoven smlouvou

¹⁶⁸ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 53.

¹⁶⁹ „Her Majesty's Prison and Probation Service workforce statistics – collection“, Oficiální stránka britské vlády,

<https://www.gov.uk/government/collections/national-offender-management-service-workforce-statistics> (staženo 1. 6. 2020).

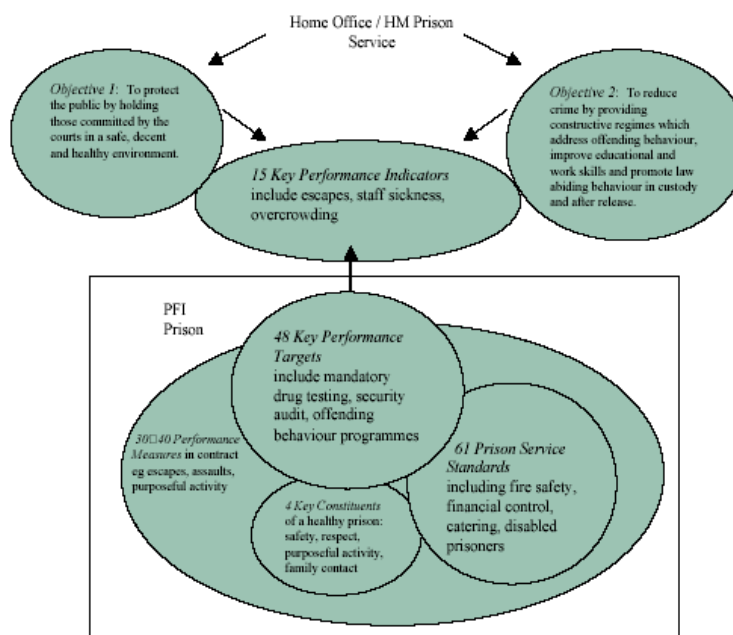
¹⁷⁰ „Prison Annual Performance. Ratings 2016/17“, červenec 2017, dostupné z:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633052/hmpps-prison-ratings-2016-17.pdf (staženo 22. 5. 2020), 2.

a hodnocen je na základě zpravidla 30 až 40 kritérií jako je ku příkladu počet útěků, počet hodin, které mohou vězni strávit mimo celu a vzdělávacími aktivitami. Pro srovnání u státem spravovaných vězeňských zařízení je těchto cílů 48. Zároveň fungování soukromé věznice musí být podřízeno 61 standardům nastavených Vězeňskou službou, ty se týkají především bezpečnosti věznic, vězňů i personálu, zacházení s vězni, ubytovacími standardy a musí splňovat klíčové výkonnostní cíle nastavené smlouvou. Některé z těchto cílů se překrývají nebo spolu alespoň navzájem dost často úzce souvisí. Přičemž mezi cíli nastavenými pro soukromý a státní sektor jsou patrné rozdíly, ku příkladu, co se hodin věnovaných účelovým aktivitám týče. Pro smlouvy PFI je nastaven vyšší požadovaný limit, který měl sloužit jako laťka sektoru státnímu a snaha o dodání kvalitnější služby z privatizovaného prostředí pro daňové poplatníky. Z hodnocení vyplývá, že věznice nastavené v PFI spolupráci jsou většinou úspěšné v plnění těchto nastavených cílů.¹⁷¹

Obrázek č.1: Znáromění překryvu požadavků v oblasti vězeňství

Figure 4: Performance measures in a PFI prison



Source: C&AG's Report

zdroj: „Measuring the performance of prisons“, 2. prosince 2003, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/904/90406.htm> (staženo 22. 5. 2020).

¹⁷¹ „Measuring the performance of prisons“, 2. prosince 2003, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/904/90406.htm> (staženo 22. 5. 2020).

V případě nedostatečného plnění ujednání je ve smlouvě upraven postih ve formě finanční srážky o stanovenou výši. Využití tohoto mechanismu nebylo v prvních letech provozu nově otevřených soukromě spravovaných zařízení pod smlouvou PFI nic neobvyklého vzhledem k počátečním obtížím s řízením. Tyto srážky se s ohledem na zlepšování výkonu věznic postupně zmenšovaly.¹⁷² Tato skutečnost rovněž vypovídá o principálově schopnosti dohlížet na výkon soukromě spravovaných věznic.

Historicky se o hodnocení výkonu PFI věznic pokoušel Kontrolní úřad (National Audit Office – NAO). NAO přišel se systémem hodnocení na základě vybraných kritérií speciálně navržených pro monitoring výkonu soukromě spravovaných věznic spadajících do všech tří modelů dle typu uzavíraných smluv. Závěry těchto zkoumání hodnotily kladně vyšší užití moderních technologií při správě vězeňských zařízení ze strany soukromých provozovatelů nežli při státem řízených.¹⁷³

Později NOMS pod MOJ rovněž ve snaze o co nejideálnější měření výkonu věznic pracoval na Vězeňském srovnávacím systému. Tento systém byl snahou o jednotné transparentní srovnání věznic, a to i soukromých a státních věznic, alespoň v některých aspektech. V ročních intervalech se soustředil na 4 základní kategorie, do kterých patřila ochrana veřejnosti, snaha o rehabilitaci, slušnost a efektivita ve smyslu řízení a zdrojů.¹⁷⁴ Nedávno byl tento systém nahrazen novým reportem, který každoročně hodnotí výkon věznic a byl představen v dubnu roku 2018, kdy si namísto Ministerstva spravedlnosti (MOJ) vzala monitoring a přípravu tohoto reportu na starosti HMPPS. Roční report z období 2016/17 je tak posledním, který využívá původně vytvořeného hodnotícího systému.¹⁷⁵

Nový hodnotící report vypracovaný HMPPS se snaží o další krok vpřed ke transparentnímu hodnocení věznic a klasifikuje věznic napříč celým systémem nehlédě na typ provozovatele na základě 29 podkategorií, které ústí v hodnocení v 6 hlavních kategoriích, kterými jsou bezpečné podmínky pro vězně, udržení bezpečnosti pro

¹⁷² „Private Finance Initiatives“, Oficiální stránka britského parlamentu, <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmhansrd/vo990727/text/90727w29.htm> (staženo 21. 5. 2020).

¹⁷³ „*The Operational Performance of PFI Prisons*“, hodnotící report Národního kontrolního úřadu, 18. června 2003, dostupné z: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/06/0203700.pdf> (staženo 12. 6. 2020), 9.

¹⁷⁴ „*PRS: prison rating system. Technical note*“, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218344/prison-rating-system-technical-note.pdf (staženo 16. 5. 2020).

¹⁷⁵ „*Prison Annual Performance. Ratings 2016/17*“, červenec 2017, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633052/hmpps-prison-ratings-2016-17.pdf (staženo 22. 5. 2020), 2.

zaměstnance a obyvatele v okolí, rehabilitace a plán propouštění, respekt, užitečná aktivita a organizační efektivita. Na základě nejaktuálnější verze tohoto reportu z období 2018/2019 lze říci, že soukromě spravované věznice si vedou nad poměry. Mimo věznic Birmingham, jejíž problémy práce rozvede později, jež získala hodnocení 1, které je na stupnici od 1 do 4 považováno za nejhorší, získaly všechny ostatní PFI věznice hodnocení 3 s výjimkou věznice Ashfield, jejíž výkon byl v tomto období hodnocen dokonce známkou 4 jako výjimečně dobrý a dostala tak nejlepší možné hodnocení.¹⁷⁶ Existence a propracovanost těchto reportů dle této práce dokládá sofistikovanost anglického způsobu hodnocení výkonu věznic, kam bez výjimky řadí i soukromě spravovaná zařízení, která si při porovnání se státem spravovanými věznicemi vedou velmi zdárně. Principál existencí a stále se posouvajícím vývojem hodnocení dokazuje svou způsobilost dostat roli informovaného partnera.

Přijatý zákon otevírající spolupráci soukromého a státního sektoru v oblasti vězeňství Criminal Justice Act z roku 1991 upravuje i dohled nad fungováním soukromě spravovaných věznic. Podle něj každá soukromá věznice musí mít svého ředitele, který je schválen ze strany státu neboli principála. Soukromě spravovaná věznice musí rovněž být pod dohledem úředníka, kontrolora, zastupujícího stát, který dohlíží na chod vězeňského zařízení zevnitř, zpracovává hodnotící zprávy a vyšetřuje stížnosti týkající se vězeňské stráže a jejího možného pochybení při výkonu. Kontrolor je zaměstnán u HMPPS a dohlíží na plnění dojednané smlouvy a bezpečnost zařízení.¹⁷⁷ Během svého výkonu musí jednat s ředitelem věznice i s vězeňskými strážnými. Tento vztah se nicméně v minulosti ukázal do jisté míry problematický, jelikož z počátku nebyla funkce jasně vymezena a každý kontrolor pojal svůj přístup lehce odlišně a někteří z kontrolorů v tomto ohledu navázali až příliš blízký vztah s operující firmou. Tato komplikace je nicméně již vyřešena a kontrolor soustředí svou pozornost pouze na dohlížení plnění smlouvy.¹⁷⁸ Kontrolor má k dispozici vlastní malý tým sestávající ze státních zaměstnanců. On i jeho spolupracovníci musí mít od vedení soukromě spravované věznice umožněn vstup do jakékoli části zařízení, a to jakýkoli den

¹⁷⁶ „*Annual Prison Performance Ratings 2018/19*“, 25. července 2019, dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/820618/annual-prison-performance-ratings-2018-19-bulletin.pdf (staženo 12. 6. 2020).

¹⁷⁷ „*Prisons: Private Sector: Written question – 203961*“, 11. ledna 2019, dostupné z: <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-12-19/203961/> (staženo 28. 5. 2020).

¹⁷⁸ „*Measuring the performance of prisons*“, 2. prosince 2003, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublic/904/90406.htm> (staženo 22. 5. 2020).

v jakoukoli dobu. Kontrolor by měl dohlížet na každodenní fungování zařízení a dohlédnout na to, aby jakýkoli incident byl řádně řešen a reportován. Každý měsíc zpracovává kontrolor hodnotící report o plnění služby ze strany soukromého provozovatele věznice včetně informací o užití síly, reportování incidentů a stížností vězňů. Report dále obsahuje informace týkající se obsazenosti zařízení a dalších náležitostí pro správné fakturování. Každý měsíc by měl mít kontrolor schůzku s ředitelem věznice o výkonu služby či o operační stabilitě. Kontrolor pak má možnost účastnit se a být i aktivním participantem meetingů zaměstnanců soukromě spravované věznice.¹⁷⁹ V případě nevyhovujícího dění pak má povinnost reportovat tuto skutečnost výše.

Další nezávislou institucí figurující při dohledu nad vězeňskými zařízeními je hlavní inspektor věznic pro Anglii a Wales (HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales) a jeho inspektorát. Tato funkce vznikla již v roce 1982. Inspektor je jmenovaný ministrem spravedlnosti na pětileté období. Inspektorát si drží svou nezávislost na institucích spravujících výkon vězeňské služby, a tak není součástí HMPPS ani MOJ. Do jeho působnosti nespádají pouze věznice, ale i zadržovací centra pro mladistvé, policejní vazby a zadržovací střediska imigrační služby. Jeho pravomoc rovněž nezná rozdíl mezi věznicemi spravovanými státní vězeňskou službou nebo těmi spravovanými soukromými provozovateli. Úkolem vězeňského inspektorátu a inspektora je poskytovat nezávislou kontrolu podmínek a zacházení s vězni a jinými zadržovanými osobami a podporovat koncept rehabilitace jakožto řešení pro zdravou společnost bez zločinu.

Inspektor hodnotí výkon vězeňských zařízení na základě inspekci. Většina inspekci provedená inspektorátem je neohlášená. Velmi výjimečně může být věznice o plánované inspekci informována předem. Věznice jsou kontrolovány nejméně jednou za pět let, i když se očekává, že budou kontrolovány inspektorátem minimálně každé dva až tři roky. Některá vysoce riziková zařízení mohou být pak samozřejmě kontrolována častěji. Četnost inspekci je založena na dynamickém posuzování rizik, přičemž se bere v úvahu například doba od poslední inspekce, typ a velikost zařízení, významné změny v zařízení nebo změny ve vedení nebo jinak obdržené informace o vývoji, který neodpovídá představám inspektorátu. Inspektoři provádějí hloubkovou

¹⁷⁹ „*Measuring the performance of prisons*“, 2. prosince 2003, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpublic/904/90406.htm> (staženo 22. 5. 2020).

analýzu čtyř oblastí: bezpečnost, respekt, cílená činnost a rehabilitace a plánování propouštění, jakož i následná doporučení z předchozích inspekcí. Inspekce ve věznicích obvykle trvají dva týdny, se dvěma dny přípravy a výzkumu během prvního týdne. Inspektorát shromažďuje informace z vícero zdrojů, včetně informací od zaměstnanců, informací od zadržených nebo i návštěvníků zařízení. Při všech inspekcích mají inspektoři právo provádět kontroly a zařízení jim nemůže odepřít vstup.¹⁸⁰

Další institucí, která dohlíží na vězeňská zařízení, je i Independent Monitoring Board. Ten je nezávislou organizací působící ve všech věznicích v Anglii a Walesu bez ohledu na provozovatele, zároveň působí i v detenčních zařízeních pro migranty. Jeho členové jsou jmenováni ministrem spravedlnosti z řad běžných občanů vždy pro určité zařízení. Za tuto funkci nejsou členové placeni a v průměru vykonají tři až čtyři kontroly za měsíc. Jejich cílem je monitorování denního provozu zařízení a dohled nad dodržováním všech stanovených standardů. Členové tak mají neomezený přístup do zařízení a jejich záznamů a je jim umožněno se zadrženými mluvit i bez dohledu vězeňské služby. Pracovníci Independent Monitoring Board se snaží o nalezení řešení případných problémů s pracovníky věznice. Rovněž se účastní dozoru při vyšetřování vážných událostí ve vězení. Při pochybení mají povinnost rychle informovat příslušné orgány a každoročně připravují zprávu o stavu dosažení standardů a podmínek provozu.¹⁸¹

Další institucí zabývající se dohledem nad fungováním vězeňských zařízení je Vězeňský a probační ombudsman (Prisons and Probation Ombudsman). Jedná se opět o nezávislou instituci, jejíž působnost se mimo věznice rozprostírá i na vazby, zadržovací centra pro mladistvé a detenční centra pro migranty. Úřad má dvě hlavní povinnosti. První z nich je vyšetřovat jednotlivé stížnosti podané vězni a jinak zadrženými. Úředník má poté na starost případnou stížnost prozkoumat. Úřad opět disponuje přístupy do všech vězeňských zařízení a jejich částí, dále mu musí být kdykoliv umožněn rozhovor s kterýmkoliv vězněm. Ombudsman má také přístup ke všem dokumentům, které dané zařízení, ale i policejní a justiční orgány, ohledně stěžovatele vedou.¹⁸²

¹⁸⁰ „HM Inspectorate of Prisons“, Oficiální stránka Inspektorátu věznic, <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmiprison/#.U4yR31Mumjg> (staženo 29. 5. 2020).

¹⁸¹ „Independent Monitoring Boards“, Oficiální stránka Nezávislé monitorovací rady, <https://www.imb.org.uk/independent-monitoring-boards/> (staženo 29. 5. 2020).

¹⁸² Dan Zwieb, „Některé otázky privatizace věznic“ (diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009), 49-50.

Druhou hlavní funkcí instituce je vyšetřovat úmrtí z jakýchkoli příčin včetně zjevných sebevražd a přirozených důvodů v zadržovacích zařízeních vyjmenovaných výše. Účelem těchto vyšetřování je porozumět tomu, co se stalo, napravit případnou nespravedlnost a identifikovat slabá místa výkonu dohlížených zařízení, a tím přispět k bezpečnějšímu a spravedlivějšímu zadržování.¹⁸³

Vězni mají rovněž možnost obrátit se svou stížností na ředitele věznic (governor's application). Vězni tuto stížnost mohou podat sami, nebo prostřednictvím pracovníka Independent Monitoring Board, kaplana nebo třeba i vězeňského lékaře. Podání této stížnosti by ale měla přecházet snaha o řešení situace s řadovým pracovníkem věznice. Jedná se v podstatě o nejzazší, formální, proceduru pro dotčené vězně.¹⁸⁴

K určité informační asymetrii mezi principálem a agentem při výkonu služby ve jménu principála dochází vždy. Monitoring je nákladný a stoprocentní monitoring pak dokonce spíše nemožný, a pokud přeci jen ano, jeho cenová náročnost by jistě snížila ekonomickou výhodnost privatizování služby. Velká Británie specificky Anglie a Wales nicméně mezi státy, které se rozhodly privatizovat správu věznic, platí za ukázkový příklad v monitoringu výkonu věznic. Je tomu tak, protože dokázala vystavět komplexní systém dohledu nad fungováním věznic, který hodnotí výkon jednotlivých vězeňských zařízení, a to bez ohledu na to, kým je zařízení spravováno. V případě soukromě spravovaných věznic je pak dohled nad jejich provozem dokonce ještě utužen, čímž se informační asymetrie mezi oběma partnery snižuje na pro principála přijatelnou úroveň. Rozhodně tedy nelze principálovi vyčíst nedostatečnou snahu o vypořádání se s problémy, které tradičně vychází ze vztahu mezi principálem a agentem.

4.2.2 Kontrola plnění závazků skrze vypracovávání hodnotících studií

Alternativním způsobem, jak může stát v roli principála prověřit, že přenesení správy věznic splňuje slibované výhody je vytváření komparativních studií. Zpravidla se obdobné studie soustředí zejména na srovnání cenové výhodnosti dvou co možná nejpodobnějších zařízení a další aspekty fungování věznic bývají opomíjeny.¹⁸⁵ To nicméně neplatí u studií zpracovávaných ve Velké Británii. Přestože i v Anglii a Walesu

¹⁸³ „Prisons&Probation Ombudsman“, Oficiální stránka ombudsmana pro vězení a vazbu, <https://www.ppo.gov.uk/> (staženo 29. 5. 2020).

¹⁸⁴ „Prisoners' families helpline“, Stránka Linky pomoci rodinám vězňů, <https://www.prisonersfamilies.org/making-a-complaint/> (staženo 29. 5. 2020).

¹⁸⁵ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 53.

je možné dohledat snahu o zpracování takto mířené studie, nejedná se o přístup, který by byl nadále podporován. Poslední takto zpracovaná studie, která se zaměřuje na cenovou nákladnost, pochází z roku 1999 a zabývala se pouze porovnáním jednoho typu spolupráce. Mnohem větší důraz zkoumání je v Anglii a Walesu kladen na kvalitu vězeňských zařízení.¹⁸⁶ Hlavní odpovědnost za zpracování studií nese sám principál, a to sice v podobě několika zainteresovaných institucí. Studie také nebyly vytvářeny nahodile, ale dle předem stanoveného plánu. Evaluační studie mohou být také připravovány přímo soukromými firmami.¹⁸⁷

První přenos správy britské věznice HMP Wolds z roku 1992 se těšil velké mediální pozornosti. Dle některých se jednalo o pokus století.¹⁸⁸ Fungování této věznice bylo předmětem komparační studie, kde nakonec bylo její působení srovnáváno se státem řízenou věznicí HMP Woodhill, která vykazovala obdobné charakteristiky.¹⁸⁹ Zároveň provoz této věznice byl hodnocen ve studii 13UK vydané roku 1996, která zkoumala první dva roky fungování zařízení.¹⁹⁰ Vzhledem k prvenství obdobného zkoumání bylo cílem studie 13UK rovněž odpovědět na otázku, jak moc se fungování soukromě spravované věznice liší. Načež studie došla k závěru, že fungování obou typů zařízení je do velké míry podobné a že větší rozdíly lze nalézt pouze u personálu, který v případě této věznice neměl žádné předchozí zkušenosti s vězeňskou službou. Tato skutečnost byla však jakousi strategií pro zcela odlišný typ řízení, který se soukromá firma snažila aplikovat. Studie obsahovala i dotazníková šetření zabývající se spokojeností zadržovaných, kteří hodnotili pobyt v této věznicí pozitivně právě díky lepšímu vztahu s vězeňským personálem.

Následovala série studií postupně vydávaných v letech 1997, 1999 a 2000, které se zaměřovaly na souhrnné hodnocení vybraného vzorku soukromě spravovaných i státních věznic z pohledu srovnání nákladů a kvality fungování. Soukromé věznice se ukázaly jako úspornější varianta, nicméně byla prokázána i klesající velikost těchto úspor v průběhu času. To bylo vysvětleno reakcí státního sektoru na nastalou situaci a jeho snahou jednat následně úsporněji. Tato skutečnost vedla k závěru, že působení

¹⁸⁶ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 106.

¹⁸⁷ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 53.

¹⁸⁸ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 64.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 95-121.

¹⁹⁰ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 53.

soukromých aktérů ve správě vězeňství má pozitivní účinek na celý vězeňský systém minimálně ve smyslu nákladnosti. S ohledem na kvalitu nezaujaly studie jasné stanovisko ve prospěch ani jednoho typu zařízení.¹⁹¹

Dalším aparátem, který se zabývá fungováním věznic je Národní kontrolní úřad (National Audit Office - NAO). NAO je nezávislou institucí soustředící se na výdaje za veřejné služby, a tedy i vězeňství. Jeho pozornost se ale nesoustředí tolik na výkon soukromě spravovaných věznic jako spíše na jejich efektivitu. NAO zpracovává kvalitní výstupy ve formě auditů ve snaze o zlepšení kontroly, transparentnosti a dohledu nad získáváním hodnoty za vynaložené výdaje.¹⁹² NAO souběžně tvořil studie zabývající se užíváním přímo PFI smluvní spolupráce a její přidané hodnoty, jejichž závěry byly podrobněji popsány v části práce věnované vývoji uzavírání PFI smluv.

4.3 Pochybení

Za dobu působení soukromého aktéra ve vězeňství v Anglii a Walesu je možné nalézt ve výkonu této služby nejedno pochybení. Tato skutečnost na základě státem vytvářených hodnocení výkonu věznic reflektuje spíše komplexnost vykonávané služby, nežli neúspěch politiky zapojení soukromého sektoru při spravování věznic. Obdobným problémům totiž čelí i státem spravované věznice. Zároveň pochybení jednoho provozovatele v konkrétním zařízení neznamena nefunkčnost celé praktiky. Alespoň tak to vidí v současné chvíli vládnoucí strana. Členové Labouristické strany se nicméně vymezují nejen vůči PFI smlouvám, ale celkově vůči privatizaci a tato pochybení používají jako klíčové důkazy vysvětlující tento postoj.

Reputace firem, které spravují anglická vězeňská zařízení byla do značné míry zdiskreditovaná vypuknutím skandálu ve zcela jiném odvětví. V létě roku 2013 vyšla totiž najevo aféra týkající se účtování za elektronický monitoring hlídaných osob. Do skandálu byly zapleteny společnosti, které mají pod sebou správu i některých vězeňských zařízení, a to sice G4S a Serco. Ukázalo se, že tyto společnosti účtují státu po dobu několika let poplatky i za monitoring osob, které ve skutečnosti monitorovány již být neměly. Státu tak vznikla škoda v hodnotě desítek milionů liber.¹⁹³ Informace o skandálu nebyly dlouhodobě veřejně přístupné. Smlouvy se soukromými

¹⁹¹ Petr Martinovský, „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“ (diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010), 54.

¹⁹² „About us“, Oficiální stránka National Audit Office, <https://www.nao.org.uk/about-us/> (staženo 29. 5. 2020).

¹⁹³ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 63.

společnostmi tak jako v případě správy vězeňských zařízení totiž podléhají obchodnímu tajemství. Přístupné informace týkající se skandálu tak odkryl pouze report od NAO, který vysvětlil, jakým způsobem systém placení za monitoring náramků fungoval a jakým způsobem tedy mohlo dojít k jeho zneužití ze strany soukromých společností.¹⁹⁴ MOJ ihned oznámilo svou zdrženlivost v navazování dalších spoluprací s dotčenými společnostmi a ve věci bylo zahájeno vyšetřování. Přístup obou společností a nápomocnost při počátcích vyšetřování byly dosti odlišné. Firma Serco se po celou dobu snažila o nápravu situace, zatímco společnost G4S na začátku vyšetřování spolupráci odmítla.¹⁹⁵ Pochybení v této kauze nicméně není jen na straně soukromých společností, ale i na straně státu, který v této oblasti nezvládl management smluv ani dohled nad výkonem, přestože byl ze strany těch samých společností informován o účetních nesrovnalostech. Následný audit podobných smluv objevil jejich velké nedostatky. Kontrolní mechanismus ze strany státu z důvodů nedostatku zaměstnanců rovněž nebyl patřičně zajištěn.¹⁹⁶ Smlouvy byly prozkoumány a revidovány a stát byl odškodněn. I přes snahu ze strany společnosti Serco ale zůstává státní aparát nadále obezřetnější při udělování nových zakázek.

Kritici privatizace vězeňství dále často používají jako zdůvodnění svého stanoviska nezvládnutou situaci ve věznici Birmingham, kterou spravovala společnost G4S a jejíž správy se po hrubých pochybeních a neschopnosti nápravy stavu musela nakonec vzdát. Správa soukromého provozovatele v případě této spolupráce nespádala pod typ smlouvy PFI, ale jednalo se o zařízení původně vystavené a spravované státem. Již v té době ale hodnocení výkonu tohoto vězení nebylo přívětivé, jednalo se o vězení vystavené již za viktoriánské éry s reputací tradiční pracovní kultury rezistentní ke změnám.¹⁹⁷ Na jaře roku 2011 získala smlouvu na správu zařízení společnost G4S. Smlouva byla původně zamýšlena na 7 let s možností prodloužení na 15 let. Správa věznice společnosti G4S byla předána v říjnu téhož roku. Jednalo se tak fakticky o první převod státem operující věznice do soukromých rukou včetně většiny zaměstnanců.

Věznice tak, jak byla na počátku transferu do soukromých rukou, trpěla určitými problémy ve výkonu, které se ale do roku 2013 zdály být vyřešeny a výkon věznice byl

¹⁹⁴ „*National Audit Office Annual Report and Accounts 2013-14*“, 9 června 2014, dostupné z: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/NAO-annual-report-2013-141.pdf> (staženo 5. 7. 2020), 20.

¹⁹⁵ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 67.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 68.

¹⁹⁷ „*Analytical Summary 2015*“, červenec 2015, dostupné z: <http://nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/> (staženo 24. 6. 2020).

rok od roku hodnocen lépe.¹⁹⁸ Ke konci roku 2016 nicméně došlo ve věznici velkým nepokojům, které vedly k poškození zařízení a nutnosti vystěhovat určitý počet vězňů. V návaznosti na tento vývoj v lednu nadcházejícího roku byla věznice podrobena kontrole Inspektorátu (HM Inspectorate of Prisons). Závěry této inspekce došly k tomu, že i přes pochybení je viděna velká snaha společnosti o nápravu nastalé situace a inspekce vydala pouze doporučení. V roce 2017 se tak společnost snažila o zlepšení situace. V roce 2018 byla věznice podrobena další velké kontrole Inspektorátu, tentokrát neohlášené a závěry této návštěvy byly alarmující. V reakci na tuto zprávu bylo neprodleně dohodnuto, že na prozatím šesti měsíční období převezme kontrolu HMPPS. Tak bylo učiněno v srpnu roku 2018. Cílem bylo co nejrychleji stabilizovat situaci ve vězení bez vedlejších nákladů pro daňové poplatníky. HMPPS dosadilo do vedení zkušeného ředitele s týmem dalších osvědčených pracovníků a přesunulo několik set vězňů pro snazší zvládnutí situace.¹⁹⁹ V únoru 2019 s koncem šesti měsíční dohodnuté doby bylo nakonec dohodnuto, že správa věznice bude ponechána ve státních rukou do konce léta a v dubnu nakonec rozhodnuto, že správa zůstane státu, jelikož se tato varianta jevila jako přijatelnější z pohledu dlouhodobé snahy o zlepšování závažné situace. Náklady státních kroků z důvodu nezvládnutí situace soukromou společností byly pokryty ze strany G4S a vedení této společnosti souhlasilo s kroky HMPPS a bylo ve všech fázích nápomocné.²⁰⁰

¹⁹⁸ „*Commons Debates*“, 17. prosince 2017, dostupné z: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm071217/text/71217w0041.htm> (staženo 12. 5. 2020).

¹⁹⁹ „*Privately Finance Prisons*“, jednání Commons Chamber, 27. června 2018, dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2018-06-27/debates/D2728913-405E-49BD-AA3E-5EEC3E4E49BB/PrivatelyFinancedPrisons> (staženo 21. 5. 2020).

²⁰⁰ „*Prisons Update: Written statement - HCWS1123*“, 29. listopadu 2018, dostupné z: <https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2018-11-29/HCWS1123/> (staženo 27. 5. 2020).

Obrázek č.2: Hodnocení Inspektorátu věznic k zařízení Birmingham z let 2014, 2017, 2018

HM Inspectorate of Prisons Reports on HMP Birmingham

The results of the Inspectorate's inspections have worsened over the last three reports.

HMIP tests for a "Healthy Prison"	Inspection Report March 2014	Inspection Report February 2017	Inspection Report August 2018
Safety: Prisoners, particularly the most vulnerable, are held safely.	Reasonably Good	Not Sufficiently Good	Poor
Respect: Prisoners are treated with respect for their human dignity.	Reasonably Good	Reasonably Good	Poor
Purposeful activity: Prisoners are able, and expected, to engage in activity that is likely to benefit them.	Not Sufficiently Good	Poor	Poor
Resettlement: Prisoners are prepared for their release back into the community and effectively helped to reduce the likelihood of reoffending.	Reasonably Good	Reasonably Good	Poor

Notes

1. HMIP scores each test against an outcome of 'Good', 'Reasonably Good', 'Not Sufficiently Good' or 'Poor'.

Source: National Audit Office Analysis of HMIP reports on HMP Birmingham in 2014, 2017 and 2018.

Zdroj: „Correspondence about Birmingham“, 7. prosince 2018, dokument od Národního kontrolního úřadu na oficiálních stránkách britského parlamentu, dostupné z: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Justice/correspondence/AM-B-Neill-hmp-birmingham-71218.pdf> (staženo 2. 7. 2020), 10.

Současná vláda zároveň poukazuje na to, že jedno pochybení nevypovídá o stavu privatizace vězeňství. Sama společnost G4S totiž spravuje i jiné věznic, které dle ročních hodnocení netrpí pochybeními ve výkonu a některé z nich, ku příkladu Alcourse a Oakwood dokonce patří k nejlépe fungujícím v Anglii a Walesu. A proto vláda nevidí smysl ve snaze převést řízení těchto věznic co nejrychleji pod státní aparát. Dokonce se vyjadřuje v tom smyslu, že konec uzavírání nových spoluprací ve formě PFI nemusí znamenat úplný konec spolupráce se soukromým sektorem v oblasti vězeňství. Vláda věří, že různorodý mix dodávání služeb slouží jako nejlepší řešení pro dlouhodobé zajištění kvalitních služeb za odpovídající náklady.²⁰¹

4.4 Možné odůvodnění ukončení spolupráce PFI

Ukončení navazování spolupráce ve formě PFI je velice zajímavé už jen z toho pohledu, že málokdy bývá vládou již institucionalizovaný a léty užívaný způsob

²⁰¹ „Privately Finance Prisons“, jednání Commons Chamber, 27. června 2018, dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2018-06-27/debates/D2728913-405E-49BD-AA3E-5EEC3E4E49BB/PrivatelyFinancedPrisons> (staženo 21. 5. 2020).

pozměněn, natož ukončen.²⁰² Tento jev by v akademické literatuře spadl pod tzv. contracting back-in, kterému je na rozdíl od privatizace věnováno daleko méně prací. Práce, které se jím zabývají, zdůrazňují, že proces tzv. kontraktování je oboustranným procesem, který může jít dvojím směrem.²⁰³ Většinou se pak soustředí na to, zda je služba vůbec vhodná k privatizaci, či nikoli, a jakým způsobem jednotlivé služby kategorizovat.

I přes zmiňované nesnáze dospěla tato práce k závěru, že anglické vypořádání se s problémy vyplývajícími ze vztahu mezi principálem a agentem bylo adekvátní, a tak čistě problematickost vztahu mezi principálem a agentem ve smyslu nákladnosti kontroly agentova počínání nebyla nejzásadnějším důvodem pro rozhodnutí nadále neuzavírat další spolupráce na vedení věznic se soukromými firmami, a tudíž musí existovat jiná vysvětlení tohoto obratu. Oficiální prohlášení o konci uzavírání nových PFI spoluprací není v tomto směru podrobné a omezuje se pouze na argumentaci o nedostatečné flexibilitě a přílišné komplexnosti PFI spoluprací.²⁰⁴

Rozhodnutí nadále neprivatizovat bylo zřejmě ovlivněno celou řadou dalších faktorů týkajících se problematiky vězeňství. Možným vysvětlením ale může být i skutečnost, že se nejedná tolik o nespokojenost se smlouvami PFI v oblasti vězeňství, jako spíše o jiné oblasti, kde se PFI smluv také využívá. Ač je někdy výkon soukromě spravovaných věznic napadán, ve srovnání se státem vedenými věznicemi si totiž podle hodnocení HMPPS vedou velmi obstojně. Nicméně výkon projektů pod smlouvami PFI v jiných oblastech nebyl vždy ideální. Mezi nejzávažnější problémy spojené s PFI projekty patřil zejména kolaps gigantické stavební firmy Carillion z počátku roku 2018 podílející se na výstavbě nemocnic a škol²⁰⁵, odhalení bezpečnostních prohrůšků při výstavbě školních budov po celém Skotsku jednou u největších soukromých firem

²⁰² Anna Gunderson, „The Political and Economic Determinants of the American States' Reliance on Private Prisons“, *Department of Political Science, Emory University* (2017), <http://www.annagunderson.com/uploads/1/5/3/2/15320172/pp.pdf> (18. 5. 2020), 8.

²⁰³ Amir Hefetz a Mildred Warner, „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, č. 2 (2004), https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Priatization_and_its_Reverse.pdf (staženo 14. 4. 2020), 187.

²⁰⁴ „*Policy paper, Budget 2018*“, 29. října 2018, dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2018-documents/budget-2018> (staženo 24. 6. 2020).

²⁰⁵ Paul Sandle, „Carillion collapse exposed flaws in UK government policy: lawmakers“, *Reuters*, 9. července 2018, <https://www.reuters.com/article/us-carillion-collapse/carillion-collapse-exposed-flaws-in-uk-government-policy-lawmakers-idUSKBN1JZ1H7>.

operujících pro britskou vládu pod smlouvami PFI²⁰⁶ a soukromými společnostmi vedená přestavba londýnského metra spojena s mnohými potížemi.²⁰⁷ PFI spolupráce obecně se tak staly v britské společnosti poměrně nepopulární a bývají spojeny s mrháním veřejných prostředků.²⁰⁸ Je tak možné, že rozhodnutí o jejich dalším nenavazování je čistě politické v zájmu posílení pozice u elektorátu a nemusí být nutně spjato s reálnou situací ve vězeňství. Existují spekulace o snaze Konzervativní strany v tomto směru zhatit plány Labouristické straně, která ukončení PFI projektů již dříve proklamovala.

Dalším vysvětlením může být fakt, že spolupráce formou PFI již není třeba, jelikož se stát sám zlepšil ve výkonu svých služeb ve vězeňství tak, že již není nutné jejich výkon outsourcovat. Možnost tohoto scénáře je podložena řadou zmínek v literatuře týkající se privatizace vězeňství, která se vyjadřuje ve smyslu, že umožnění provozu soukromě spravované vězeňského zařízení bude mít pozitivní dopad na vězeňský systém jako celek.²⁰⁹ Stát totiž minimálně rozpozná skutečnou cenu správy vězeňských zařízení a může pak podniknout kroky ke zlepšení na své straně. To je jistě v případě anglického vězeňského systému pravda, jelikož vězeňská správa opravdu získala správu některých věznic zpět díky nabídnutí nižší provozní ceny.²¹⁰ A stala se tak opět ekonomicky rentabilní alternativou. Zároveň se mohl státní sektor poučit z výstavby takového zařízení²¹¹, neboť se jej soukromý sektor snažil navrhnout co nejfunkčněji tak, aby nemusel zaměstnávat příliš pracovní síly a tím zvyšovat provozní náklady, jejichž častou největší položkou jsou právě platy zaměstnanců²¹². V jistém ohledu se nechal stát od soukromého sektoru inspirovat ještě v prvotním přístupu soukromých věznic ke svým vězňům, který se v případě prvně privatizovaných věznic

²⁰⁶ Jim Armitage, „Eight PFI schools built by one of UK's biggest private contractors have fire safety issues“, *Independent*, 7. června 2015, <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/eight-pfi-schools-built-by-one-of-uks-biggest-private-contractors-have-fire-safety-issues-10303595.html>.

²⁰⁷ Lisa Schaefer, „The London Underground's failed PPP“, *Centre for Public Impact*, 31. ledna 2018, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/london-undergrounds-failed-ppp/>.

²⁰⁸ Joel Benjamin, „Philip Hammond claims he's brought an end to PFI. If only that were the truth“, *Independent*, 30. října 2018, <https://www.independent.co.uk/voices/budget-2018-latest-philip-hammond-axe-pfi-private-finance-initiative-treasury-public-debt-a8608611.html>.

²⁰⁹ Lenny Roth, *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*, Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020), 37.

²¹⁰ *Ibid.*, 22.

²¹¹ Guy Shefer a Alison Liebling, „Prison privatization: In search of a business-like atmosphere?“, *Criminology & Criminal Justice* 8, č. 3 (2008), 268.

²¹² Peter H. Kyle, „Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market“, *William & Mary Law Review* 54, č. 6 (2013), <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3492&context=wmlr> (staženo 13. 1. 2020), 2091.

od státních zařízení dosti lišil. Tato zařízení hlásila lepší vztahy mezi strážnými a vězni díky jiným pracovním praktikám.²¹³ Vyhlášená snaha reformovat vězeňský systém a změnit určité postupy z roku 2016²¹⁴ pak dosti kopíruje to, co již dříve v některých soukromě spravovaných věznicích bylo nastaveno.²¹⁵

Zrovna tak privatizací byla překonána zatvrzelost a neochota inovovat ze strany POA, která brzdila inovativní přístupy v oblasti.²¹⁶ Tento faktor ale v současné době také není aktuální. Jedním z hlavních důvodů pro privatizaci byl rychle rostoucí počet zadržovaných, které nebylo kam umístit.²¹⁷ Najmutí agenta se v tento okamžik vyplatilo a pomohlo vážnost situace zmírnit díky rychlé a cenově méně nákladné výstavbě nových kapacit pod vedením soukromých firem. Vězeňská populace je ale již nějakou dobu stabilní a vězeňská služba navíc plánuje výstavbu dalších zařízení a je dokonce natolik sebejistá, že některé věznice jsou postupně z důvodu nevhodnosti kvůli stáří budov zavírány.²¹⁸

Shrnutím, důvody, kvůli kterým k privatizaci vězeňství v Anglii a Walesu došlo, již nejsou natolik aktuální, a tak se náročnost uzavírání těchto smluv z pohledu principála nadále nevyplácí. Stav, kdy přínosy privatizace vězeňství silně převažovaly problematické aspekty tohoto vztahu, možná opravdu pominul. Z čistě pragmatického pohledu se tedy v současné chvíli principálovi nemusí vyplácet vstupovat do dalších obdobných vztahů s jejich charakteristickými problémy, které tento vztah mezi principálem a agentem doprovází, protože jeho potřeba pomoci od jiného aktéra není natolik akutní a sám je nyní schopen zastat určité funkce, které mu v minulosti činily značné obtíže, a tak ustupuje od uzavírání nových spoluprací v tomto nastavení.

²¹³ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 85.

²¹⁴ „Prison reform: Justice Secretary speech“, Oficiální stránka britské vlády, <https://www.gov.uk/government/speeches/prison-reform-justice-secretary-speech> (staženo 1. 7. 2020).

²¹⁵ Adrian James, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare, *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality* (London: SAGE Publications, 1997), 76.

²¹⁶ *Ibid.*, 46-48.

²¹⁷ Julian Le Vay, *Competition for Prisons: Public Or Private?* (Bristol: Policy Press, 2016), 19.

²¹⁸ „Prison estate management strategy produces significant savings in running costs“. Oficiální stránka britského parlamentu,

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news/management-of-prison-estate-substantive/> (staženo 1.7. 2020).

Závěr

Situace ve vězeňství byla v druhé polovině dvacátého století ve Velké Británii velmi žalostná. Systém trpěl zejména z důvodu rychle rostoucího počtu vězňů, nedostatku financí, nedostatku umístovacích kapacit, které vedly k nevyhovujícím životním podmínkám pro zadržené a neochoty vězeňských odborů k tolik potřebným změnám ve správě těchto zařízení. V téže době začalo být ve Velké Británii velmi populární veřejné služby privatizovat. Obliba procesu privatizace získala postupně na síle i v oblasti bezpečnosti. Následná myšlenka privatizace vězeňství se tak zdála jako ideální odpověď na narůstající problémy. Privatizace vězeňství měla probíhat ve formě přenosu správy vězeňského zařízení na soukromý subjekt včetně ostrahy, ale za stálého dohledu státního úředníka. Privatizace vězeňství ve formě PFI byla ve Velké Británii představena v devadesátých letech minulého století. PFI a následná verze PF2 jsou smluvními modely, kdy se soukromý sektor uchází nejen o dlouhodobou správu provozu zařízení, ale i jeho design a výstavbu a vše, co k tomu náleží. Pro účely výstavby nových vězeňských zařízení za počáteční kapitál soukromých firem se tento typ spolupráce stal rychle nejpoužívanějším modelem. V důsledku značné kritiky bylo ale na podzim roku 2018 v rámci projevu konzervativního politika Philipa Hammonda navazování nových PFI a PF2 spoluprací, a to včetně těch z oblasti vězeňství, po 26 letech ukončeno. Již běžících spoluprací se toto opatření nemělo nijak dotknout, a tak v současné době je stále 13 vězeňských zařízení spravováno soukromým provozovatelem, přičemž 8 z toho právě pod smluvním modelem PFI.

Na přenos správy vězení ze státního aparátu na soukromého provozovatele lze nahlížet skrze teorii principála a agenta, která se zabývá charakteristikami jejich vztahu. Tento vztah, kdy principál v případě této práce stát, převádí výkon určité služby na agenta, v případě anglické privatizace vězeňství na několik soukromých subjektů, má několik charakteristických rysů. Smluvní vztah mezi partnery je upraven smlouvou. Pro principála je tento vývoj žádoucí z důvodu přenesení rizik spojených s výstavbou a následným řízením zařízení. U agenta pak hraje hlavní roli profit, který mu je za výkon služby přislíben. V tomto bodě nicméně vzniká základní předpoklad teorie principála a agenta, a tím je nesoulad mezi cíli principála a agenta. Teorie také předpokládá, že se agent pokusí v zájmu zvýšení svého zisku jednat na úkor služby vykonávané pro principála. Principál tak ve snaze předejít tomuto vývoji nastavuje kontrolní mechanismus.

Tato práce je případovou studií snažící se analyzovat, jakým způsobem se Anglie zvládla vypořádat s problémy, které vyplývají ze vztahu mezi principálem a agentem při přenosu správy vězeňských zařízení. A zda právě tyto problémy vycházející z teorie principála a agenta souvisí s rozhodnutím z roku 2018 nenavazovat další PFI spolupráce, které se dotklo i oblasti vězeňství. Tato hypotéza se nicméně prací nepotvrdila. Jak je totiž vidět v poslední kapitole, Anglie se chopila role principála velmi schopně a obstojně se jí podařilo problémy specifické pro vztah mezi principálem a agentem adresovat.

S typickým problémem nedokonalosti smlouvy, který vychází z teorie principála a agenta, se Anglie dokázala vypořádat tím, že kompetenci vyjednávat a uzavírat smlouvy PFI týkající se přenosu správy vězeňských zařízení uložila orgánu HMPPS, který má přímou zkušenost s vedením vlastních vězeňských zařízení, a tak je nejvíce kompetentním orgánem pro obdobný úkol. Rovněž proces uzavírání těchto smluv a dohledu nad nimi není novým úkolem, ale za téměř 30 let získaly příslušné orgány v této působnosti mnoho zkušeností. Správnost tohoto počínání byla potvrzena i při velké revizi podobných smluv.

Druhým typickým problémem pro vztah mezi principálem a agentem je informační asymetrie, která spočívá v nerovném přístupu k informacím z provozu delegovaného zařízení. Pro tento aspekt vystavěla Anglie komplexní systém dohledu nad fungováním vězeňských zařízení spravovaných soukromým provozovatelem pod smluvním typem PFI. Do tohoto dohledu tak je zapojeno hned několik institucí. Již Criminal Justice Act z roku 1991, který umožnil přenos správy vězeňských zařízení do rukou soukromých provozovatelů, upravil způsob dohledu na jejich fungování ve formě dozoru určeného kontrolora pro každou věznici. Dále jsou věznice hodnoceny na základě inspekci Inspektorátu a nově získávají i hodnocení, podle něhož lze jejich výkon porovnávat se státem spravovanými věznicemi. Až na mimořádné události bývají tato hodnocení k soukromě spravovaným věznicím s PFI smlouvou velmi pozitivní.

Z toho vyplývá, že principál byl schopen nejen vystavit fungující aparát, který zajišťuje kontrolu nad privatizovanými věznicemi, ale dokázal si i účinně poradit s problematikou spojenou s dlouhodobými smlouvami. A tak vysvětlení ukončení navazování nových spoluprací ve formě PFI nelze vyčíst pouze z nezvládnutí adresování obtíží, které jsou typicky spojeny se vztahem mezi principálem a agentem, protože s těmi si Anglie dle této práce dokázala velmi obstojně poradit. Důvod tohoto

kroku tak tedy je třeba hledat jinde a hypotéza vystavěná touto prací byla na základě prozkoumání skutečnosti vyvrácena.

Tato práce je i navzdory vyvrácené hypotéze obohacujícím příspěvkem k literatuře zabývající se teorií principála a agenta, jelikož jako jedna z mála prací byla podrobně věnována privatizaci vězeňství. Většinou se pak také práce věnované teorii principála a agenta zaměřují pouze na tzv. contracting-out, ale už opravdu málokdy na tzv. contracting-back in, kam by spadala tato práce, což z ní činí ještě unikátnější text. V českém akademickém prostředí pak je práce absolutní novinkou. Existující akademické práce věnované privatizaci vězeňství ve Velké Británii jsou již dosti neaktuální vzhledem k mnoha proměnám, které se v britském vězeňském systému udály, často se zaměřují pouze na výhodnost privatizace a britské natož specificky anglické privatizaci vězeňství se věnují pouze okrajově. Zároveň téměř nepracují s rozdílnými smluvními spolupracemi v tomto systému a žádná z nich nevěnuje nejmenší pozornost vztahu mezi principálem a agentem, který lze vidět mezi Anglií a soukromými provozovateli věznic, v čemž je hlavní přidaná hodnota této práce. Práce svým soustředěním se na ukončování spolupráce rovněž nastavuje nový možný směr zkoumání ve sféře privatizace služeb aplikovatelný nejen na privatizaci vězeňství či jiné oblasti bezpečnosti.

Obsah zkoumání této práce je omezen pouze na vztah mezi principálem a agentem a předpokládanými problémy mezi nimi, nicméně privatizace vězeňství ve Velké Británii je opravdu zajímavým fenoménem a možností studování se tu nabízí nesčetně. V současné době ani není jasné, jakým způsobem se bude privatizace vězeňství nadále vyvíjet, neboť ukončení navazování PFI potažmo PF2 spolupráce nemusí, a ani nejspíše nebude znamenat úplný konec spolupráce státního a soukromého sektoru v oblasti vězeňství, ale pouze začátek jinak nastavené spolupráce.

Summary

The situation in the prison all over the United Kingdom was very problematic in the second half of twentieth century. The prison system suffered mainly from the rapidly growing number of prisoners, lack of funds and lack of placement capacities, which led to unsatisfactory living conditions for detainees and the reluctance of prison unions to make much-needed changes in the management of these facilities. At the same time, privatization of public services became very popular in the United Kingdom. The idea of privatizing prisons thus seemed to be the ideal answer to growing problems in prison system. The prison privatization took place under three different types of contract arrangements. The most frequently used contract arrangement in prison provision was Private Finance Initiative (PFI) introduced in 1992. Under PFI private provider not only manages the facility but designs and builds it too. But in 2018, the government declared that it will no longer launch new projects with private sector under PFI scheme and its successor PF2 scheme.

The relationship between the government and the private providers can be examined through the lenses of the Principal-agent theory. This theory, in its purest form, is constituted by two actors, a principal and an agent. In the case of this diploma thesis the principal is the state and agents are private providers. Principal transfers service provision, risk and decision-making ability onto agent in exchange for money for agent. This relationship is advantageous for both, an agent's motive is financial, and principal's motive is to achieve better and cheaper service to maintain a value for money. But this relationship suffers from specific problems, particularly a discrepancy in the goals of the actors and the agent's effort to act opportunistically at the expense of the performance of the service for the principal. Principal has to establish a controlling mechanism in order to prevent agent from this undesirable behaviour.

The aim of this diploma thesis is to answer the question of whether it is possible to explain the government's decision not to launch new PFI and PF2 projects from 2018 by using the Principal-agent theory. Specifically, this thesis examines whether the decision not to launch further PFI and PF2 projects is related to problematic aspects of the relationship between the principal and the agent, the monitoring costs in particular. Thus, the thesis examines how government managed to build a control mechanism to prevent the opportunistic actions of its agent.

By exploring the methods by which the government addressed the problems stemming from relationship between principal and agent the hypothesis was disproved. It turned out that the government is very capable of holding the role of principal in provision of prison service by private sector and thus the explanation of the decision from 2018 has to be find elsewhere.

Even though the hypothesis of this diploma thesis was disproved, the thesis is still relevant and provides beneficial contribution to academic literature. Very limited fraction of Principal-agent theory literature focuses on prison privatization, with even smaller fraction being dedicated to a process of contracting back in. So, the thesis contributes to a Principal-agent theory literature, prison privatization literature and literature about current development in the United Kingdom.

The end of signing new PFI deals and its successors PF2 projects does not have to mean a complete end of prison privatization in the United Kingdom for two reasons. First, many of existing deals expire not earlier than in 15 years so private sector will be active partner in provision of prison service at least until then; and second, most likely, in the United Kingdom, a new form of cooperation between state and private sector in prison provision will be introduced which would be in some aspects different from today's PFI contract arrangements.

Použitá literatura

Primární zdroje

„*Analytical Summary 2015*“, červenec 2015, dostupné z:
<http://nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/> (staženo 24. 6. 2020).

„*Annual Prison Performance Ratings 2018/19*“, 25. července 2019, dostupné z:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/820618/annual-prison-performance-ratings-2018-19-bulletin.pdf (staženo 12. 6. 2020).

„*Commons Debates*“, 17. prosince 2017, dostupné z:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm071217/text/71217w0041.htm> (staženo 12. 5. 2020).

„*Correspondence about Birmingham*“, 7. prosince 2018, dokument od Národního kontrolního úřadu na oficiálních stránkách britského parlamentu, dostupné z:
<https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Justice/correspondence/AM-B-Neill-hmp-birmingham-71218.pdf> (staženo 2. 7. 2020).

„*Examination of Witnesses (Questions 1-19)*“, 1. listopadu 2000, dostupné z:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmpubacc/372/0110102.htm> (staženo 30. 5. 2020).

„*Goodbye PFI*“, 30. října 2018, dostupné z:
<https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/government/goodbye-pfi/> (staženo 13. 6. 2020).

„*Government plans to reform PFI model*“, tisková zpráva, 15. listopadu 2011, dostupné z:
<https://www.gov.uk/government/news/government-plans-to-reform-pfi-model> (staženo 19. 6. 2020).

„*Lessons from PFI and other projects*“, 28. dubna 2011, dostupné z:
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2011/04/1012920.pdf> (staženo 27. 5. 2020).

„*Making saving in operational PFI contracts*“, červenec 2011, dostupné z:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211210/iuk_making_savings.pdf (staženo 13. 6. 2020).

„*Measuring the performance of prisons*“, 2. prosince 2003, dostupné z:
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubacc/904/90406.htm> (staženo 22. 5. 2020).

„*National Audit Office Annual Report and Accounts 2013-14*“, 9 června 2014, dostupné z:

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/NAO-annual-report-2013-141.pdf> (staženo 5. 7. 2020).

„*PFI and PF2*“, 18. ledna 2018, dostupné z:

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf> (staženo 20. 6. 2020).

„*Policy paper, Budget 2018*“, 29. října 2018, dostupné z:

<https://www.gov.uk/government/publications/budget-2018-documents/budget-2018> (staženo 24. 6. 2020).

„*Private Finance 2. Tenth Report of Session 2013-14*“, 12. března 2014, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/97.pdf>, (staženo 13. 6. 2020).

„*Private Finance Initiative. Seventeenth Report of Session 2010-12*“, 18. července 2011, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf> (staženo 13. 6. 2020).

„*Privately Finance Prisons*“, jednání Commons Chamber, 27. června 2018, dostupné z:

<https://hansard.parliament.uk/Commons/2018-06-27/debates/D2728913-405E-49BD-AA3E-5EEC3E4E49BB/PrivatelyFinancedPrisons> (staženo 21. 5. 2020).

„*PRS: prison rating system. Technical note*“, dostupné z:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218344/prison-rating-system-technical-note.pdf (staženo 16. 5. 2020).

„*Prisons and Probation*“, jednání Commons Chamber, 14. května 2019, dostupné z:

<https://hansard.parliament.uk/commons/2019-05-14/debates/1F4E18A1-F260-4F82-888D-59FEDD63E3C5/PrisonsAndProbation> (staženo 16. 6. 2020).

„*Prison Annual Performance. Ratings 2016/17*“, červenec 2017, dostupné z:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/633052/hmpps-prison-ratings-2016-17.pdf (staženo 22. 5. 2020).

„*Prisons: Contracts: Written question – 200700*“, 13. prosince 2018, dostupné z:

<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-12-10/200700/> (staženo 31. 5. 2020).

„*Prisons: Private Sector: Written question – 203961*“, 11. ledna 2019, dostupné z:

<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-question/Commons/2018-12-19/203961/> (staženo 28. 5. 2020).

„*Prisons Update: Written statement - HCWS1123*“, 29. listopadu 2018, dostupné z:

<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2018-11-29/HCWS1123/> (staženo 27. 5. 2020).

„*Reform of the Private Finance Initiative*“, tisková zpráva, 1. prosince 2011, dostupné z:

<https://www.gov.uk/government/news/reform-of-the-private-finance-initiative> (staženo 20. 4. 2020).

„*The Operational Performance of PFI Prisons*“, hodnotící report Národního kontrolního úřadu, 18. června 2003, dostupné z:

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2003/06/0203700.pdf> (staženo 12. 6. 2020).

„*The Private Finance Initiative*“, 9. června 2014, dostupné z:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmtreasy/97/9703.htm> (staženo 8. 6. 2020).

Sekundární zdroje

Knihy

Bureš, Oldřich a kolektiv. *Privatizace bezpečnosti: České a zahraniční zkušenosti*. Praha: Grada Publishing, 2013.

Butler, Eamonn. *Milton Friedman: A Guide to His Economic Thought*. London: Blackstone Audio, 1985.

Cavadino, Michael a James Dignan. *Penal Systems: A Comparative Approach*. London: SAGE Publications, 2006.

Dempsey, John S. *Introduction to Private Security*. Belmont: Wasworth: Cengage Learning, 2010.

Gamble, Andrew. *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. London: Palgrave, 1988.

Geeraert, Arnout. *The EU in International Sports Governance: A Principal-Agent Perspective on EU Control of FIFA and UEFA*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016.

Greenwood, John, Robert Pyper a David Wilson. *New Public Administration in Britain*. Abingdon on Thames: Routledge, 2001.

Harding, Richard W. *Private Prisons and Public Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

James, Adrian, Keith Bottomley, Alison Liebling a Emma Clare. *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality*. London: SAGE Publications, 1997.

Johnston, Les. *The Rebirth of Private Policing*. Abingdon on Thames: Routledge, 2005.

Jones, Trevor a Tim Newburn. *Policy Transfer And Criminal Justice: Exploring US Influence over British Crime Control Policy*. London: Open University Press, 2006.

Laffont, Jean-Jacques a David Martimort. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Le Vay, Julian. *Competition for Prisons: Public Or Private?* Bristol: Policy Press, 2016.

Logan, Charles. *Private Prisons: Cons & Pros*. New York: Oxford University Press, 1990.

Miller, Eddie a Robert Corfe. *New Socialist Business Values: For Industrial Resurgence*. Bury St Edmunds: Arena Books, 2002.

Moss, Katrina. *Medium Secure Psychiatric Provision in the Private Sector*. Surrey: Ashgate Pub, 1998.

Newburn, Tim. *Crime and Criminal Justice Policy*. London: Longman, 2003.

Vlček, Josef. *Výkladový lexikon pojmů tržní ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing, 1992.

Shefer, Guy a Alison Liebling. *Prison privatization: In search of a business-like atmosphere?* Cambridge: SAGE Publications, 2008.

South, Nigel a Robert Weiss. *Comparing Prison Systems*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers, 1998.

Tallberg, Jonas. *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*. London: Routledge, 2003.

Elektronicky publikované knihy

Allen, Grahame. *The Private Finance Initiative (PFI): research paper 03/79*. London: The House of Commons Library, 2003, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP03-79/RP03-79.pdf> (staženo 15. 5. 2020).

Roth, Lenny. *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*. Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020).

Sturge, Georgina. *UK Prison Population Statistics: briefing paper, Number CBP-04334*. The House of Commons Library, 2019, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04334/SN04334.pdf> (staženo 5. 6. 2020).

Odborné články

Abrahamsen, Rita a Michael Williams, "Security Privatization and Global Security Assemblages". *The Brown Journal of World Affairs* 13, č. 1 (2011): 171-180. <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020).

Aman, Alfred a Carol Greenhouse, „Prison Privatization and Inmate Labor in the Global Economy: Reframing the Debate over Private Prisons“. *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2014): 355-409, <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/1/> (staženo 13. 5. 2020).

Andrew, Jane. „Prisons, the Profit Motive and Other Challenges to Accountability“. *Working Papers Series* (2006): 877-904. <http://www.researchgate.net> (staženo 27. 3. 2020).

Avant, Deborah. "The Privatization of Security and Change in the Control of Force". *International Studies Perspectives* 5 (2004): 153-157. <http://www.researchgate.net> (staženo 14. 2. 2020).

Lieutenant Commander Bharadwaj, Atul, Indian Navy. „Privatization of Security: The Mercenary-Market Mix“. *Defence Studies* 3, č. 2 (2003): doplň stránky. <https://www.tandfonline.com/> (staženo 15. 5. 2020).

Dixon, Tim. „Private Prisons“. *John Howard Society of Alberta* (2002): 1-28. https://johnhoward.ab.ca/wp-content/uploads/docs/PrivatePrisons_2002.pdf (staženo 10. 4. 2020).

Friedmann, Alex. „Apples-to-Fish: Public and Private Prison Cost Comparisons“. *Fordham Urban Law Journal* 42, č. 2 (2016): 503-568, <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol42/iss2/4/> (staženo 13. ledna 2020).

Gaes, Gerry. „Costs and Benefits of Privatization Can Be Tricky to Assess“. *Corrections Today* (2008): 122-123. <https://www.thefreelibrary.com/Costs+and+benefits+of+privatization+can+be+tricky+to+assess.-a0193095975> (staženo 12. 4. 2020).

Gunderson, Anna. „The Political and Economic Determinants of the American States' Reliance on Private Prisons“. *Department of Political Science, Emory University* (2017): 1-39. <http://www.annagunderson.com/uploads/1/5/3/2/15320172/pp.pdf> (18. 5. 2020).

Harding, Richard. „Private Prisons“. *Crime and Justice* 28 (2001): 265-346. <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020).

Hart, Oliver, Andrei Shleifer a Robert Vishny. „The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons“. *The Quarterly Journal of Economics* (1997): 1127-1161. https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/proper_scope.pdf (staženo 13. 5. 2020).

Headley, Andrea a Jean-Claude Garcia-Zamor, „The Privatization of Prisons and its Impact on Transparency and Accountability in Relation to Maladministration“. *International Journal of Humanities Social Sciences and Education* 1, č. 8 (2014): 23-24, <http://www.researchgate.net> (staženo 14. 2. 2020).

Heath, Joseph. „The Uses and Abuses of Agency Theory“. *Business Ethics Quarterly* 19, č. 4 (2009): 497-528. <http://www.researchgate.net> (staženo 24. 3. 2020).

Hefetz, Amir a Mildred Warner, „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, č. 2 (2004): 171-190, https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Priatization_and_its_Reverse.pdf (staženo 14. 4. 2020).

Isima, Jeffrey. „The Global Marketplace and the Privatisation of Security“. *IDS Bulletin* 40, č. 20 (2009): 113-118, <https://core.ac.uk/reader/43539200> (staženo 16. 1. 2020).

Jensen, Michael a William Meckling, „Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure“. *Journal of Financial Economics* (1976): 305-360, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X> (staženo 14. 4. 2020).

Kim, Pauline T. „Beyond Principal-Agent Theories: Law and the Judicial Hierarchy“. *Northwestern University Law Review* 105, č. 2 (2011): 535-575, <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1167&context=nulr> (staženo 12. 4. 2020).

Kyle, Peter H. „Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market“. *William & Mary Law Review* 54, č. 6 (2013): 2087-2114, <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3492&context=wmlr> (staženo 13. 1. 2020).

Lundahl, Brad, Chelsea Kunz, Cyndi Brownell, Norma Harris a Russ Vleet. „Prison Privatization: A Meta-analysis of Cost and Quality of Confinement Indicators“. *Research on Social Work Practice* 19, č. 4 (2009): 383-394. <http://www.researchgate.net> (staženo 6. 5. 2020).

Morris, John. „Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization“. *Politics & Policy* 35, č. 2 (2007): 318-341.

Poth, Stephan a Torsten J. Selck, „Principal Agent Theory and Artificial Information Asymmetry“. *Politics: Political Studie Association* 29, č. 2 (2009): 137-144, <https://journals.sagepub.com/> (staženo 15. 3. 2020).

Ramirez, Mark D. „African Americans' Principled Opposition to Prison Privatization“. *Journal of Ethnicity in Criminal Justice* 13 (2015): 217-236, <https://www.tandfonline.com/> (staženo 12. 5. 2020).

Shalifa, Baliga. „Shaping the Success of Social Impact Bonds in the United States: Lessons learned from Privatization of U.S. Prisons“. *Duke Law Journal* 63, č. 2 (2013): 437-439, <https://dlj.law.duke.edu/article/shaping-the-success-of-social-impact-bonds-in-the-united-states-lessons-learned-from-the-privatization-of-u-s-prisons/> (staženo 14. 4. 2020).

Snidal, Duncan. „The Game Theory of International Politics“. *World Politics* 38, č. 1 (1985): 25-57. <http://www.jstor.org> (staženo 12. 5. 2020).

Taulbee, James Larry. „The Privatization of Security: Modern Conflict, Globalization and Weak States“. *Civil Wars* 5, č. 2 (2002): 1-24, <https://www.tandfonline.com/> (staženo 12. 5. 2020).

Diplomové práce

Drbohlavová, Marta. „Výkon trestu odnětí svobody v nestátních objektech“. Diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2008.

Gaechter, Martin. „Prisons for Profit and Modern Bounty Hunters: How useful is it to pay private companies to confine prisoners and catch criminals?“. Esej, Queensland University of Technology 2007.

Gregson, Joseph Shannon. „Comparing Public and Private Prison Systems“. Diplomová práce, University of Michigan-Flint, 2000.

Lobner, Linda. „How well do Public-Private Partnerships work?“. Diplomová práce, Universität Wien, 2009.

Martinovský, Petr. „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“. Diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010.

Trubačová, Zuzana. „Privatization of the California Prison System“. Diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2016.

Zwieb, Dan. „Některé otázky privatizace věznic“. Diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009.

Novinové články

Armitage, Jim. „Eight PFI schools built by one of UK's biggest private contractors have fire safety issues“. *Independent*, 7. června 2015. <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/eight-pfi-schools-built-by-one-of-uks-biggest-private-contractors-have-fire-safety-issues-10303595.html>.

Benjamin, Joel. „Philip Hammond claims he's brought an end to PFI. If only that were the truth“. *Independent*, 30. října 2018. <https://www.independent.co.uk/voices/budget-2018-latest-philip-hammond-axe-pfi-private-finance-initiative-treasury-public-debt-a8608611.html>.

Prall, Derek. „Prisons, privatization and profit“. *American City & County*, 23. dubna 2018. <https://www.americancityandcounty.com/2018/04/23/prisons-privatization-and-profit/>.

Sandle, Paul. „Carillion collapse exposed flaws in UK government policy: lawmakers“. *Reuters*, 9. července 2018. <https://www.reuters.com/article/us-carillion-collapse/carillion-collapse-exposed-flaws-in-uk-government-policy-lawmakers-idUSKBN1JZ1H7>.

Schaefer, Lisa. „The London Underground’s failed PPP“. *Centre for Public Impact*, 31. ledna 2018. <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/london-undergrounds-failed-ppp/>.

Woolley, John. „What does the end of PFI and PF2 mean for the infrastructure pipeline?“. *Pinset Masons*, 9. listopadu 2018. <https://www.pinsetmasons.com/out-law/analysis/end-of-pfi-pf2-infrastructure>.

Internetové zdroje

„About us“. Oficiální stránka National Audit Office. <https://www.nao.org.uk/about-us/> (staženo 29. 5. 2020).

„Contracted-out prisons“. Stránka Ministerstva spravedlnosti. <https://www.justice.gov.uk/about/hmps/contracted-out> (staženo 10. 4. 2020).

„Her Majesty’s Prison & Probation Service“. Oficiální stránka britské vlády. <https://www.gov.uk/government/organisations/her-majestys-prison-and-probation-service/about> (staženo 1. 6. 2020).

„Her Majesty’s Prison and Probation Service workforce statistics – collection“. Oficiální stránka britské vlády. <https://www.gov.uk/government/collections/national-offender-management-service-workforce-statistics> (staženo 1. 6. 2020).

„HM Inspectorate of Prisons“. Oficiální stránka Inspektorátu věznic. <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmiprisons/#.U4yR31Mumjg> (staženo 29. 5. 2020).

„Independent Monitoring Boards“. Oficiální stránka Nezávislé monitorovací rady. <https://www.imb.org.uk/independent-monitoring-boards/> (staženo 29. 5. 2020).

„POA History in Prisons“. Oficiální stránka The Professional Trades Union for Prison, Correctional & Security Psychiatric Workers. <https://www.poauk.org.uk/index.php?poa-history-in-prisons> (staženo 13. 5. 2020).

„Prison estate management strategy produces significant savings in running costs“. Oficiální stránka britského parlamentu.
<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/news/management-of-prison-estate-substantive/>
(staženo 1.7. 2020).

„Prisoners' families helpline“. Stránka Linky pomoci rodinám vězňů.
<https://www.prisonersfamilies.org/making-a-complaint/> (staženo 29. 5. 2020).

„Prisons&Probation Ombudsman“. Oficiální stránka ombudsmana pro vězení a vazbu.
<https://www.ppo.gov.uk/> (staženo 29. 5. 2020).

„Prison reform: Justice Secretary speech“. Oficiální stránka britské vlády.
<https://www.gov.uk/government/speeches/prison-reform-justice-secretary-speech>
(staženo 1. 7. 2020).

„Prison reform: Prime Minister's speech“. Oficiální stránka britské vlády.
<https://www.gov.uk/government/speeches/prison-reform-prime-ministers-speech>
(staženo 16. 4. 2020).

„Private Finance Initiatives“. Oficiální stránka britského parlamentu.
<https://publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmhansrd/vo990727/text/90727w29.htm>
(staženo 21. 5. 2020).

Teze diplomové práce

ZÁVĚREČNÉ TEZE MAGISTERSKÉ PRÁCE NMTS	
Závěrečné teze student odevzdává ke konci Diplomního semináře III jako součást magisterské práce a tyto teze jsou spolu s odevzdáním magisterské práce do SIS předpokladem udělení zápočtu za tento seminář.	
Jméno:	Bc. Tereza Borůvková
E-mail:	67421671@fsv.cuni.cz
Specializace (uved'te zkratkou)*:	ES
Semestr a školní rok zahájení práce:	LS, 2017/2018
Semestr a školní rok ukončení práce:	LS, 2019/2020
Vedoucí diplomového semináře:	prof. JUDr. PhDr. Ivo Šlosarčík, Ph.D., LL.M.
Vedoucí práce:	doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.
Název práce:	Privatizace vězeňství v Anglii a Walesu
Charakteristika tématu práce (max. 10 řádek):	Práce pojednává o procesu privatizace vězeňství ve Velké Británii. Soustředí se obzvláště na vývoj v Anglii a Walesu a spolupráci formou PFI, která spočívá v přenosu výkonu nejen správy, ale i návrhu a výstavby vězeňského zařízení ze státního subjektu na soukromého provozovatele. Díky přenosu výkonu těchto služeb lze na vztah mezi státem a soukromým provozovatelem nahlížet skrze teorii principála a agenta. Pro tuto teorii je zásadní rozlišnost cílů obou aktérů a snaha agenta jednat ve svůj vlastní prospěch na úkor výkonu služby pro principála. Tato práce zkoumá rozhodnutí o ukončení navazování nových PFI spoluprací. Hypotézou je, že toto rozhodnutí souvisí s problémy, které vyvstávají z problematického vztahu mezi principálem a agentem. Práce tedy zkoumá, jakým způsobem se Anglii podařilo vystavět kontrolní mechanismus, který zabraňuje oportunistickému jednání jejího agenta ve výkonu správy vězeňských zařízení.
Vývoj tématu od zadání projektu do odevzdání práce (max. 10 řádek):	Téma práce se silně odklonilo od prve odevzdávaného projektu, jímž bylo vězeňství v České republice. Práce se sice stále zabývá vězeňstvím, nicméně ve snaze o zahrnutí privatizace ve vězeňství došla k tomu, že v zájmu vytvoření originálního příspěvku do literatury o privatizaci vězeňství, bude nejlepší soustředit se na situaci ve Velké Británii. Teprve po zmapování aktuálního vývoje bylo možné vybrat odpovídající teorii, která zkoumání práce časově i tematicky jasně vymezila do stávající podoby.
Struktura práce (hlavní kapitoly obsahu):	<ol style="list-style-type: none">1. Úvod2. Privatizace vězeňství3. Velká Británie4. Teorie principála a agenta5. Aplikace teorie principála a agenta na privatizaci vězeňství formou PFI v Anglii a Walesu6. Závěr
Hlavní výsledky práce (max. 10 řádek):	Na základě zaměření se na problematické aspekty vztahu mezi principálem a agentem v případě Anglie a jejího procesu privatizace vězeňství, práce odpovídá na otázku, zda rozhodnutí z roku

2018 dále nenavazovat nové PFI spolupráce bylo ovlivněno problémy spojenými s touto teorií. Tato hypotéza byla výzkumem vyvrácena, jelikož po detailním prozkoumání systému dohledu nad agentem lze říci, že Anglie zvládá adekvátním způsobem řešit problematické aspekty vztahu mezi principálem a agentem a vysvětlení pro toto rozhodnutí je třeba hledat jinde. Navzdory vyvrácené hypotéze je práce obohacujícím příspěvkem do literatury zabývající se teorií principála a agenta, která se málokdy zabývá čistě privatizací vězeňství, a ještě méně procesem, kdy si stát v roli principála přebírá výkon nějaké služby zpět. V českém prostředí není možné najít obdobně koncipovanou práci.

Prameny a literatura (výběr nejpodstatnějších):

1. James, Adrian, Keith Bottomley, Alison Lieblich a Emma Clare. *Privatizing Prisons: Rhetoric and Reality*. London: SAGE Publications, 1997.
2. Le Vay, Julian. *Competition for Prisons: Public or Private?* Bristol: Policy Press, 2016.
3. Logan, Charles. *Private Prisons: Cons & Pros*. New York: Oxford University Press, 1990.
4. Roth, Lenny. *Privatisation of Prisons: Background Paper No 3/04*. Parliament of New South Wales: NSW Parliamentary Library Research Service, 2004, <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/privatisation-of-prisons/bg03-04.pdf> (staženo 15. 3. 2020).
5. Kyle, Peter H. „Contracting for Performance: Restructuring the Private Prison Market“. *William & Mary Law Review* 54, č. 6 (2013): 2087-2114, <https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3492&context=wmlr> (staženo 13. 1. 2020).
6. Martinovský, Petr. „Hodnocení politiky privatizace vězeňství“. Diplomová práce, Masarykova Univerzita, 2010.
7. Zwieb, Dan. „Některé otázky privatizace věznic“. Diplomová práce, Univerzita Karlova v Praze, 2009.
8. Harding, Richard W. *Private Prisons and Public Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
9. Hefetz, Amir a Mildred Warner, „Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process“. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, č. 2 (2004): 171-190, https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Priatization_and_its_Reverse.pdf (staženo 14. 4. 2020).
10. Headley, Andrea a Jean-Claude Garcia-Zamor, „The Privatization of Prisons and its Impact on Transparency and Accountability in Relation to Maladministration“. *International Journal of Humanities Social Sciences and Education* 1, č. 8 (2014): 23-24, <http://www.researchgate.net> (staženo 14. 2. 2020).

Etika výzkumu:**

X		
Jazyk práce:		
Podpis studenta a datum		
Schváleno	Datum	Podpis
Vedoucí práce		
Vedoucí diplomového semináře		
Vedoucí specializace		
Garant programu		