

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Lucie Fišerová

Mezinárodní protikorupční režimy
Boj proti korupci v mezinárodním obchodě

Bakalářská práce

Praha 2010

Autor práce: **Lucie Fišerová**

Vedoucí práce: **PhDr. Martin Cejp, CSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2010**

Hodnocení:

Bibliografický záznam

FIŠEROVÁ, Lucie. *Mezinárodní protikorupční režimy: Boj proti korupci v mezinárodním obchodě*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2010. 63 s. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Martin Cejp, CSc.

Anotace

Bakalářská práce „Mezinárodní protikorupční režimy – boj proti korupci v mezinárodním obchodě“ se zabývá bojem proti korupci v mezinárodním obchodě s využitím protikorupčních režimů, které byly vytvořeny v rámci mezinárodních organizací. Jsou představeny čtyři hlavní protikorupční režimy – režim Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Organizace spojených národů, Rady Evropy a Evropské unie. Každý režim a jeho implementace je detailně popsán; poté je režim zhodnocen SWOT analýzou. Následně jsou všechny režimy vzájemně porovnány. Závěrečnou část tvoří případová studie České republiky a její implementace mezinárodních protikorupčních režimů.

Annotation

Bachelor thesis “International anti-corruption regimes – Fight against corruption in international business” deals with the fight against corruption in international business with the use of anti-corruption norms created by international organizations. Four main anti-corruption regimes are presented – regime of Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations, Council of Europe and European Union. Every regime and its implementation are described in detail; then it is evaluated by SWOT analysis. After that, all regimes are compared together. In the final part, there is a case study of the Czech Republic and its implementation of anti-corruption regimes.

Klíčová slova

Mezinárodní režim, mezinárodní normy, korupce, mezinárodní obchod, mezinárodní organizace

Keywords

International regime, international norms, corruption, international business, international organization

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 7. ledna 2010

Lucie Fišerová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce PhDr. Martinu Cejpovi, CSc.

Dále bych ráda poděkovala Dr. Sebastianu Wolfovi, LL.M.Eur. z Universität Konstanz, jehož kurz Mezinárodní organizace a boj proti korupci mě k tématu práce přivedl, a který mi ochotně poskytl veškeré potřebné materiály k tématu.

Obsah

OBSAH	6
PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	8
ÚVOD	9
1. HYPOTÉZA, VÝZKUMNÉ OTÁZKY A VYMEZENÍ PROBLÉMU	10
2. METODOLOGIE	11
3. TEORETICKÝ RÁMEC	12
4. VÝVOJ BOJE PROTI KORUPCI NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI	14
4.1. FÁZE I. DO POLOVINY 70. LET 20. STOLETÍ	14
4.2. FÁZE II. 1977 – POLOVINA 90. LET 20. STOLETÍ	14
4.3. FÁZE III. – POLOVINA 90. LET – 2003	15
4.4. FÁZE IV. PO ROCE 2003.....	16
5. MEZINÁRODNÍ PROTİKORUPČNÍ REŽIMY	17
5.1. ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ	17
5.1.1. <i>Základní charakteristika mezinárodní organizace OECD</i>	17
5.1.2. <i>Vývoj protikorupčního režimu OECD</i>	18
5.1.3. <i>Protikorupční režim OECD</i>	18
5.1.4. <i>Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích</i>	19
5.1.5. <i>Prostředky ke kontrole prosazování</i>	20
5.1.6. <i>Stupeň implementace</i>	21
5.1.7. <i>SWOT analýza: Silné stránky a příležitosti</i>	22
5.1.8. <i>SWOT analýza: Slabé stránky a hrozby</i>	22
5.2. ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ	23
5.2.1. <i>Základní charakteristika mezinárodní organizace OSN</i>	23
5.2.2. <i>Vývoj protikorupčního režimu OSN</i>	24
5.2.3. <i>Protikorupční režim OSN</i>	24
5.2.4. <i>Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu</i>	25
5.2.5. <i>Úmluva proti korupci</i>	25
5.2.6. <i>Globální program proti korupci</i>	26
5.2.7. <i>Prostředky ke kontrole prosazování</i>	26
5.2.8. <i>Stupeň implementace</i>	27
5.2.9. <i>SWOT analýza: Silné stránky a příležitosti</i>	28
5.2.10. <i>SWOT analýza: Slabé stránky a hrozby</i>	28
5.3. RADA EVROPY	29
5.3.1. <i>Základní charakteristika mezinárodní organizace Rada Evropy</i>	29
5.3.2. <i>Vývoj protikorupčního režimu Rady Evropy</i>	29
5.3.3. <i>Protikorupční režim Rady Evropy</i>	30
5.3.4. <i>Trestněprávní úmluva proti korupci</i>	30
5.3.5. <i>Občanskoprávní úmluva proti korupci</i>	31
5.3.6. <i>Prostředky ke kontrole prosazování</i>	32
5.3.7. <i>Stupeň implementace</i>	33
5.3.8. <i>SWOT: Silné stránky a příležitosti</i>	34
5.3.9. <i>SWOT: Slabé stránky a hrozby</i>	34
5.4. EVROPSKÁ UNIE.....	35
5.4.1. <i>Základní charakteristika mezinárodní organizace EU</i>	35
5.4.2. <i>Vývoj protikorupčního režimu EU</i>	35

Bakalářská práce

5.4.3.	<i>Protikorupční režim EU</i>	37
5.4.4.	<i>Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států EU</i>	37
5.4.5.	<i>Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru</i>	38
5.4.6.	<i>Prostředky ke kontrole prosazování</i>	39
5.4.7.	<i>Stupeň implementace</i>	39
5.4.8.	<i>SWOT analýza: Silné stránky a příležitosti</i>	40
5.4.9.	<i>SWOT analýza: Slabé stránky a hrozby</i>	41
5.5.	POROVNÁNÍ MEZINÁRODNÍCH PROTİKORUPČNÍCH REŽIMŮ OECD, OSN, RE A EU	42
6.	PŘÍPADOVÁ STUDIE: ČESKÁ REPUBLIKA	44
6.1.	ČESKÁ REPUBLIKA A MEZINÁRODNÍ PROTİKORUPČNÍ REŽIMY	44
6.1.1.	<i>Specifika České republiky</i>	44
6.1.2.	<i>Právní úprava korupce v českém právním řádu</i>	45
6.1.3.	<i>Protikorupční politika České republiky</i>	46
6.1.4.	<i>ČR a protikorupční režim OECD</i>	48
6.1.5.	<i>ČR a protikorupční režim OSN</i>	49
6.1.6.	<i>ČR a protikorupční režim Rady Evropy</i>	49
6.1.7.	<i>ČR a protikorupční režim Evropské unie</i>	50
6.1.8.	<i>Shrnutí</i>	51
	ZÁVĚR	53
	RESUMÉ	54
	POUŽITÁ LITERATURA	55
	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	63

Projekt bakalářské práce

Projekt bakalářské práce

Lucie Fišerová
Obor Sociologie a sociální politika

Konzultant: PhDr. Martin Cejp, CSc.

Předpokládaný název: **Boj proti korupci v mezinárodním obchodě**

Námět:

Bojovat proti korupci v mezinárodním obchodě vyžaduje vysokou míru mezinárodní spolupráce a záleží pouze na ochotě států, zda se dohodám o zákazu korupce podřídí a tak případně znevýhodní své investory. Zároveň v mezinárodním obchodě dochází ke střetu různých kultur a tím i ke střetu různých chápání pojmu korupce a různého stupně vývoje fungování státu a obchodu. Cílem práce je porovnat teoretické možnosti boje proti korupci s již existujícími opatřeními a jejich úspěšností na poli mezinárodní spolupráce. V první části tedy práce nabídne teoretický rozbor problému korupce v mezinárodním obchodě – její škodlivosti (či prospěšnosti), jejím příčinám a možným cestám jak korupci zabránit. Druhá a třetí část pak rozebere konkrétní kroky, jichž se již podařilo dosáhnout a také problémům, jež úspěšnému boji s korupcí brání; a to nejprve z hlediska mezinárodní spolupráce a mezinárodních organizací. Ve třetí poslední části práce pak bude na konkrétním případě České republiky představen způsob, kterým čeští investoři jednájí při soutěži o zahraniční zakázky v rámci (nebo mimo rámec) omezení, která jim česká a mezinárodní protikorupční opatření ukládají.

Předpokládané metody zpracování:

- Kompilace teoretických textů
- Analýza dokumentů a zákonů
- Expertní šetření

Předběžná struktura práce:

- Teoretický pohled na možnosti boje proti korupci v mezinárodním obchodě
- Aktivity mezinárodních organizací a dalších aktérů v boji proti korupci v mezinárodním obchodě
- Případová studie České republiky – existující opatření proti korupci a jejich dodržování českými investory při soutěži o zakázky v zahraničí

v Praze, dne 20.6.2008

Podpis studenta

Podpis konzultanta

Úvod

Mezinárodní boj proti korupci se ve větší míře dostal do mezinárodní agendy až v devadesátých letech 20. století. Poté došlo k rychlému vývoji a bylo přijato do té doby nemyslitelné množství mezinárodních dohod a úmluv proti korupci. Po dlouhou dobu jediný nástroj omezující korupci v mezinárodním obchodě - Foreign Corrupt Practices Act z roku 1977, doplnila řada dohod v rámci mezinárodních organizací jako Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizace spojených národů (OSN) nebo Organizace amerických států (OAS) .

Po poměrně hladkém přijetí mezinárodních norem proti korupci však došlo k určitému rozčarování. Zdá se totiž, že ochota států přijmout určitou normu značně převyšuje ochotu danou normu prosadit do praxe. Stejně tak pokulhává i schopnost mezinárodních organizací zajistit účinný monitoring dodržování mezinárodních norem.

Předmětem práce jsou existující mezinárodní protikorupční režimy. Obsahem protikorupčních režimů jsou normy mezinárodních organizací. Podrobně práce rozebírá mezinárodní protikorupční režimy těchto organizací: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizace spojených národů (OSN), Rady Evropy (RE) a Evropské unie (EU). V rámci těchto mezinárodních organizací vznikly do této doby nejdůležitější režimy s přímým dopadem na evropské státy, a tedy i na Českou republiku. Cílem této práce je popsat a zhodnotit fungování mezinárodních protikorupčních režimů a sledovat tak hypotézu, že státy jsou ochotny mezinárodní protikorupční režim v rámci mezinárodních organizací vytvořit, ale nejsou ochotny ponechat mezinárodním organizacím volnou ruku v dohledu nad jeho implementací.

Práce se zaměřuje na boj proti korupci s využitím mezinárodních norem. Samotný fenomén korupce vystupuje v práci jako důležitý, nikoli hlavní problém. Práce nemá za cíl hodnotit, zda je proti korupci v mezinárodním obchodě opravdu třeba bojovat anebo zda je naopak korupce v některých případech dokonce obchodu prospěšná.¹

¹ Více k problematice škodlivosti či prospěšnosti korupce v mezinárodním obchodě např. [Nye 1967] a [Elliott 2002].

1. Hypotéza, výzkumné otázky a vymezení problému

Vzhledem k dosavadnímu vývoji při prosazování nedávno vytvořených mezinárodních protikorupčních režimů bude práce sledovat hypotézu, že „státy jsou ochotny v rámci mezinárodních organizací ustanovit mezinárodní protikorupční režim, ale nejsou ochotny dát mezinárodním organizacím dostatek pravomocí k prosazení fungování tohoto režimu“.

Hlavní výzkumnou otázkou je tak fungování existujících mezinárodních protikorupčních režimů. K odpovědi na tuto otázku vede zodpovězení dílčích otázek: 1. Jaký byl vývoj mezinárodního boje proti korupci? 2. Jaká opatření proti korupci v mezinárodním obchodě byla podniknuta? Jaké mezinárodní normy byly přijaty? 3. Které státy se do mezinárodních protikorupčních režimů zapojily? 4. Jaký kontrolní mechanismus byl ustaven pro monitoring prosazování protikorupčních režimů? a konečně 5. Jaké jsou výsledky monitorování?

Vzhledem k rozsahu práce nebude podrobně rozebrána otázka škodlivosti korupce v mezinárodním obchodě. Ze stejného důvodu se práce nevěnuje ani ostatním způsobům a prostředkům boje proti korupci.²

Předmětem práce jsou mezinárodní protikorupční režimy, které lze podle Kratochvíla definovat takto: „Mezinárodní režim je specifickým uspořádáním mezinárodních vztahů, které lze definovat jako soubor psaných i nepsaných pravidel a norem, jež aktéři vytvoří, aby si usnadnili vzájemnou spolupráci, a který následně ovlivňuje jejich chování.“ [Kratochvíl 2007: 37]

Wolf pak vymezuje mezinárodní protikorupční režim takto: „Mezinárodní protikorupční režim tvoří normy pro boj proti korupci na mezinárodní úrovni, které vznikly v rámci nebo v okolí mezinárodních organizací, stejně tak institucionální ujednání, především mezistátní monitorovací grémia.“ [Wolf 2007: 11, překlad autorka]

Normy tvořící protikorupční režimy se dělí na tzv. hard law a soft law. [TI ČR 2008: 193-5] Hard law jsou závazné normy nejčastěji v podobě mezinárodních smluv. Jedná se o tzv. mezinárodní právo v užším smyslu. Soft law není pro strany přímo závazné, jde např. o doporučení, deklarace nebo kodexy mezinárodních organizací. Soft law je tedy určitá měkkí podoba závazného mezinárodního práva. Pro svou omezenou závaznost se soft law může použít jako určitý předstupeň závazného hard law u

² Více k problematice škodlivosti či prospěšnosti korupce v mezinárodním obchodě např. [Nye 1967] a [Elliott 2002]. Další možná opatření v boji proti korupci uvádí např. [Rose-Ackerman 1999].

citlivých témat, kde by nebylo možné dojít shody rovnou na bázi závazných mezinárodních smluv.

Práce rozebere protikorupční režimy čtyř mezinárodních organizací, které jsou momentálně klíčové na poli boje proti korupci v mezinárodním obchodě: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Organizace spojených národů, Evropské unie a Rady Evropy.³

2. Metodologie

Těžiště práce spočívá v popisu a hodnocení fungování vytvořených mezinárodních protikorupčních režimů. Hlavními metodami práce jsou analýza přijatých norem a dokumentů, kompilace odborné literatury a komparace jednotlivých režimů.

K popisu režimů byla zvolena metoda analýzy přijatých norem a dalších materiálů mezinárodních organizací. Poté následuje implementační analýza. K hodnocení implementace a fungování režimů byly využity na jedné straně zveřejněné monitorovací a hodnotící zprávy jednotlivých mezinárodních organizací, na druhé straně pak texty nezávislých odborníků zabývajících se protikorupčními režimy.

Ke každému režimu byla provedena SWOT analýza hodnotící slabé a silné stránky režimu a příležitosti a hrozby pro režim. Po samostatném hodnocení jednotlivých režimů následuje jejich vzájemná komparace.

Hlediskem hodnocení režimů byl geografický a věcný rozsah působnosti, závaznost protikorupčních norem, existence a fungování kontrolního mechanismu a stupeň implementace protikorupčních norem.

V závěrečné části je pomocí případové studie zhodnoceno zapojení České republiky do mezinárodních protikorupčních režimů. Hlediskem hodnocení byly ratifikace protikorupčních norem jednotlivých režimů a stupeň převedení požadavků těchto norem do českého právního řádu.

³ Další mezinárodní organizace zabývající se bojem proti korupci v mezinárodním obchodě: Světová banka (World Bank, WB), Organizace amerických států, Světová obchodní organizace (WTO) a další.

3. Teoretický rámec

Přijímání norem o mezinárodním boji proti korupci je nový fenomén, který se ve větší míře objevuje až od druhé poloviny 90. let. Vzhledem k teprve nedávnému rozšíření těchto norem je dynamický vývoj oblasti zatím poměrně těžko zařaditelný do teoretického rámce. Wolf se pokusil postihnout vývoj mezinárodních dohod proti korupci pomocí čtyř základních teorií mezinárodních vztahů: idealismu, realismu, institucionalismu a strukturalismu [Wolf 2007: 15-21]. Wolf došel k názoru, že žádná z těchto teorií není schopna plně postihnout současný vývoj. Nicméně jako relativně nejlepší se jeví pohled na tento vývoj pomocí institucionalismu – viz Tabulka 1 .

Tabulka 1 Vývoj mezinárodních protikorupčních režimů z pohledu čtyř základních teorií mezinárodních vztahů [Wolf 2007: 20, překlad autorka]

Základní teorie mezinárodních vztahů	Mezinárodní boj proti korupci je:	Schopnost vysvětlit jednotlivé fáze vývoje mezinárodních protikorupčních režimů ⁴			
		Fáze I. Do 1975	Fáze II. 1975- 1995	Fáze III. 1995- 2003	Fáze IV. Od 2003
IDEALISMUS	altruistické, kooperativní zpracování globálního problému.	nízká	nízká	vysoká	střední
REALISMUS	vymezení prostoru pro jednání národních aktérů.	vysoká	střední	nízká	střední
INSTITUCIONALISMUS	kooperativní zpracování globálního problému motivované vlastním prospěchem.	vysoká	vysoká	vysoká	střední
STRUKTURALISMUS	imperialistický prostředek ekonomicky silných států.	vysoká	střední	nízká	nízká

⁴ Více o vývoji boje proti korupci a jeho fázích viz kapitola 4

Wolf pracuje s definicí institucionalismu jako směru mezi idealismem a realismem. Dle institucionalismu je mezinárodní spolupráce možná, pokud má realistický základ, tedy slouží všem k jejich vlastnímu prospěchu. Jsou-li na základě spolupráce ustaveny instituce, mohou se tyto instituce rozvíjet svou vlastní dynamikou a mít v konečném důsledku normativní účinky na zúčastněné strany. [c.d.: 17-18]

Pohled institucionalismu velmi dobře vysvětluje první tři fáze vývoje mezinárodních protikorupčních režimů. Nejprve k žádné mezinárodní spolupráci nedocházelo jednoduše proto, že státy ve spolupráci neviděly žádný přínos pro ně samé. Souhrou mnoha faktorů⁵ však v 90. letech státy v mezinárodní spolupráci začaly spatřovat přínos a došlo k ustavení mezinárodních protikorupčních režimů v rámci různých mezinárodních organizací (OSN, OECD, OAS a další). Poslední fáze vývoje je z pohledu institucionalismu vysvětlena pouze částečně. Tato poslední fáze je ovšem stále ještě velmi mladou záležitostí a ani ostatní tři teorie ji nedokáží uspokojivě podchytit. Otázkou je, zda režimy nabudou vlastní dynamiku, osamostatní se a budou se dál rozvíjet, jak to předpokládá institucionalismus nebo zda se prosadí realistické vlastní zájmy států, které budou bránit účinnému prosazování mezinárodních norem.

Schopnost zbývajících tří teorií vysvětlit vývoj mezinárodních protikorupčních režimů je podrobně vysvětlena ve Wolfově textu. Pro účely této práce je uvedeno pouze stručně shrnutí. Idealismus selhává ve vysvětlení, proč se tak dlouho žádný režim neobjevil a proč se Spojeným státům nepodařilo přimět ostatní státy k morálně správnému boji proti korupci. Naopak idealismus velmi dobře zachycuje období přijímání norem. Realismus oproti tomu má nejmenší pochopení pro přijímání mezinárodních norem, které omezují jednání aktérů ve svůj prospěch. Dle realistické perspektivy je dobře pochopitelné, že se státy dlouhou dobu do omezení korupce nehrnuly a že po přijetí omezující norem je prosazují jen velmi laxně; státy si tak realisticky hlídají své zájmy. Strukturalismus vidí v ustavení mezinárodních protikorupčních režimů imperialistickou snahu západních států šířit své hodnoty.

Práce tedy sledovala, zda - v souladu s pohledem institucionalismu – protikorupční režimy fungují již zcela v režii mezinárodních organizací a nejsou již závislé na vůli členských států a jejich vlastních zájmech.

⁵ Více o období vzniku mezinárodních protikorupčních režimů viz kapitola 4.3

4. Vývoj boje proti korupci na mezinárodní úrovni

Wolf rozlišuje 4 základní fáze vývoje boje proti korupci na mezinárodní úrovni [Wolf 2007: 12-15]. V prvním období nebyl problém korupce vůbec řešen, v druhém období pak vzniklo omezení korupčního jednání v zahraničí pro firmy ze Spojených států. Ve třetím období došlo k vytvoření prvních protikorupčních režimů, tedy přijímání protikorupčních norem na mezinárodní úrovni. V dosud posledním období dochází k uvedení těchto norem do praxe. Předmětem mé práce je fáze III., kdy došlo k masivnímu přijímání mezinárodních norem, a fáze IV., ve které probíhá prosazování těchto norem.

4.1. *Fáze I. Do poloviny 70. let 20. století*

Do poloviny 70. let se na problém korupce v mezinárodním obchodě pohlíželo jako na záležitost, kterou není potřeba nijak upravovat na mezinárodní úrovni. Na rozšířenou korupci při podnikání v rozvojových zemích se někdy dokonce pohlíželo jako na „nutné zlo na cestě k modernizaci“ [c.d.: 12, překlad autorka]. Ve většině západních zemí tak sice korupce uvnitř domácí země trestná byla, ale uplácení v cizině bylo legální. Dokonce bylo možné odečíst si náklady na zahraniční korupci z daní.

4.2. *Fáze II. 1977 – polovina 90. let 20. století*

Novou éru v pohledu na korupci v mezinárodním obchodě odstartovalo přijetí Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) v roce 1977 ve Spojených státech. FCPA reagoval na odhalení vzniklé v souvislosti s vyšetřováním aféry Watergate⁶, že některé americké firmy poskytovaly vysoké úplatky při svém podnikání v zahraničí. Zákon FCPA⁷ kriminalizuje podplácení zahraničních veřejných činitelů nebo členů zahraničních politických stran americkými firmami. Tento zákon ovšem umožňoval firmám i nadále platit tzv. „facilitating“ neboli „grease“ platby; jedná se o drobné platby, které nevedou přímo ke změně rozhodnutí úředníka, ale slouží k „zjednodušení“ nebo-li „promazání“ rozhodovacího procesu.

⁶ Bližší informace k aféře Watergate k dispozici zde: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/>

⁷ Bližší informace o Foreign Corrupt Practices Act k dispozici zde: <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/>

V současnosti platné znění zákona včetně přijatých dodatků (stav k 22.7.2004) k dispozici zde: <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/docs/statute.html>

Spojené státy americké se po celá 70. a 80. léta snažily přimět i ostatní vyspělé země k přijetí podobných protikorupčních opatření. Americké firmy si totiž stěžovaly, že jsou v soutěži o mezinárodní zakázky znevýhodněny oproti firmám z jiných vyspělých států.⁸ Úsilí o zapojení dalších států však nevedlo k výsledku ani na bilaterální úrovni, ani na úrovni mezinárodních organizací jako je OSN a OECD. Jedinou zemí, která v této době podobné opatření přijala, bylo Švédsko [c.d: 13].

4.3. Fáze III. – polovina 90.let – 2003

V polovině 90. let začal být problém korupce v mezinárodním obchodě předmětem pozornosti mnoha mezinárodních organizací. V této době se objevily první mezinárodní normy spolu se „soft law“ nejčastěji ve formě doporučení. Důvody, proč se korupce dostala do popředí mezinárodní agendy nejsou zcela jasné, jedná se o souhrn mnoha okolností. Wolf jmenuje nejdůležitější události, které k zájmu o korupci v mezinárodním obchodě vedly [c.d: 13-14]:

- konec bipolárního rozdělení světa,
- globalizace a s ní spojená liberalizace a propojení trhů,
- další rozšiřování hodnot právního státu a demokracie,
- nové znalosti o nákladech spojených s korupcí,
- zesílená medializace korupčních skandálů a tím větší citlivost veřejnosti ke korupci,
- pokračující tlak Spojených států na přijetí mezinárodní politiky proti korupci,
- občanská angažovanost proti korupci (např. Transparency International),

Samotná Transparency International zdůrazňuje především dva faktory, díky kterým se korupce najednou dostala do oblasti mezinárodního zájmu. [TI ČR 2008: 17] Za prvé je to rozvoj nevládních organizací zaměřených na boj proti korupci; zde se zejména jedná právě o Transparency International. Druhým faktorem jsou již zmíněné ekonomické náklady korupce, jejichž výši si vyspělé státy začaly uvědomovat. V této souvislosti Transparency International uvádí jako příklad praktickou neúčinnost rozvojové pomoci kvůli vysoké korupci v rozvojových státech.

V období od roku 1997 do roku 2003 byly přijaty tyto stěžejní protikorupční normy: Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů

⁸ Více o FCPA, stížnostech amerických firem a snaze USA prosadit protikorupční zákon ve světě např. [Elliott 2002]

v mezinárodních podnikatelských transakcích (1997), Úmluva EU o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států EU (1997), Trestně právní úmluva Rady Evropy proti korupci a Občansko právní úmluva Rady Evropy proti korupci (obě 1999), Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (2000) a Úmluva OSN proti korupci (2003).

4.4. Fáze IV. Po roce 2003

Období po roce 2003 označuje Wolf jako fázi (ne)prosazování mezinárodních norem proti korupci [c.d.: 14]. V tomto období by mělo docházet k monitorování implementace těchto norem. Nicméně hodnocení a monitoring implementace se příliš nedaří, např. v případě Konvence OSN se zatím vůbec nepodařilo nalézt vhodný prostředek k dohledu nad prosazováním konvence. V dalším textu je podrobně rozebráno, jak jednotlivé mezinárodní normy fungují; případně, co jejich úspěšnému prosazení brání.

5. Mezinárodní protikorupční režimy

V kapitole Mezinárodní protikorupční režimy je popsáno a zhodnoceno dosavadní fungování režimů OECD, OSN, Rady Evropy a Evropské unie. Nejprve je provedena základní charakteristika organizace a jejího zaměření, poté následuje popis vývoje daného protikorupčního režimu. Protikorupční režim je pak popsán svými stěžejními normami, prostředky ke kontrole prosazování režimu a stupni implementace v členských státech. Na závěr je provedeno hodnocení každému režimu pomocí SWOT analýzy. Poslední část kapitoly tvoří vzájemné porovnání režimů.

5.1. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

5.1.1. Základní charakteristika mezinárodní organizace OECD

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vznikla v roce 1961. OECD je nástupnickou organizací po Organizaci pro evropskou hospodářskou spolupráci, která vznikla v roce 1947 s cílem podpořit rekonstrukci válkou zničené Evropy pomocí Marshallova plánu. V současné době je členem OECD 30 států⁹. Jde o státy s vyspělými tržními ekonomikami (vesměs státy EU, dále USA, Kanada, Japonsko, Korea a další). Cílem OECD je podpora ekonomického růstu a růstu zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně, udržení finanční stability, dále pomoc ekonomickému rozvoji i dalších zemí a také přispění k růstu světového obchodu. [About OECD: [online] 2009]

Ekonomicky zaměřené cíle OECD napovídají, že boj proti korupci v podání OECD bude mířit především na korupci v mezinárodním obchodě. Jedná se tedy o užší záběr než v případě ostatních organizací, ale právě tato oblast mezinárodního obchodu je předmětem pozornosti této práce. Už samotná základna složená z vyspělých států, vytvářejících většinu světového exportu předurčují boj proti korupci v mezinárodním obchodě především na straně nabídky (typickým příkladem nabídkové formy korupce jsou velké západní firmy usilující o zakázku v rozvojové zemi).

⁹ Stav k 27. listopadu 2009

5.1.2. Vývoj protikorupčního režimu OECD

OECD od samého začátku zacílila svou protikorupční snahu primárně na oblast vztahů v mezinárodním obchodě. Nejprve OECD začala se soft law v roce 1996, kdy vydala Doporučení o odčitelnosti úplatků pro zahraniční veřejné činitele z daní. OECD tedy vydala první protikorupční soft law doporučení ve stejném roce jako např. OSN vydala svoji první rezoluci Akce proti korupci. V květnu 1997 bylo přijato další soft law Revidované doporučení o boji proti korupci v mezinárodních podnikatelských transakcích, které už požadovalo kriminalizaci podplácení zahraničních veřejných činitelů, znovu apelovalo na znemožnění odčitelnosti úplatků z daní, zavádělo požadavky na vedení účetnictví a zadávání veřejných zakázek [OECD 1997: 19-24]. V případě OECD jednání pokračovala rychleji než v OSN a již v listopadu 1997 byla přijata dosud stěžejní právně závazná Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích. Tuto Úmluvu OECD dále doplňuje soft law doporučeními a monitorovacími mechanismy.¹⁰

5.1.3. Protikorupční režim OECD

V boji proti korupci se OECD zaměřuje na oblast mezinárodního obchodu. Konkrétně jde o boj se stranou nabídky úplatků, předcházení uplácení pomocí exportních úvěrů, znemožnění odečítání prostředků na uplácení z daní, podpora odpovědného obchodního chování, dále prevence korupce ve veřejném sektoru a zlepšení vládnutí pomocí rozvojových programů. [Fighting Corruption:About [online]. 2009]

Základem protikorupčního režimu OECD je Úmluva proti podplácení zahraničních veřejných činitelů z roku 1997. Kromě této právně závazné Úmluvy přijímá OECD od roku 1997 do současnosti celou řadu soft law. Soft law se zaměřuje na oblast exportních úvěrů, udělování veřejných zakázek, daňových opatření jako je odčitelnost úplatků z daní, konfliktu zájmů, směrnic pro nadnárodní korporace nebo etického kodexu chování ve veřejné správě. OECD dále vydává celou řadu směrnic, principů a dalších nástrojů, které mají pomoci státům, firmám, ale třeba i účetním v předcházení a odhalování korupce.¹¹

¹⁰ Seznam klíčových dokumentů OECD v boji proti korupci je obsažen zde [Key OECD anti-corruption documents [online]. 2009]

¹¹ Úplný výčet nástrojů protikorupčního režimu zde: OECD [Key OECD anti-corruption documents: [online] 2009]

5.1.4. Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích

Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích¹² byla přijata 21. listopadu 1997 a v platnost vstoupila 15. února 1999. Úmluva byla ratifikována 38 státy.¹³

Principem Úmluvy je tzv. funkční ekvivalence [OECD 1997: 12]. Jedná se o požadavek naplnit závazky Úmluvy v souladu se specifiky vlastních právních řádů. Úmluva tedy nežadá uniformitu a zásadní zásahy do právních řádů jednotlivých států. [TI ČR 2008: 201] Tento přístup je zřejmě vhodný v kontextu doby, kdy se jednalo o první závaznou mezinárodní smlouvu proti korupci.

Předmětem Úmluvy je závazek států zavést do svých právních řádů trestný čin podplácení zahraničních veřejných činitelů. Trestným činem se tak má stát přímá nebo zprostředkovaná nabídka peněžitého či jiného prospěchu zahraničnímu veřejnému činiteli tak, aby tento činitel jednal nebo se zdržel jednání v rámci svých veřejných povinností s cílem zajistit si nebo si udržet podnikatelskou aktivitu nebo jinou výhodu v mezinárodních obchodních transakcích (čl. 1, odst. 1). Jedná se o tzv. aktivní korupci, tedy o postihnutí osob, které slíbí nebo dají úplatek [OECD 1997: 12]. Za úplatek se ovšem nepovažují drobné platby, které jsou v zemi zahraničního činitele běžné (již dříve zmíněné facilitating payments viz kapitola 4.2). Postup a sankce v případě trestného činu podplácení zahraničních veřejných činitelů mají být srovnatelné s těmi, které státy mají zavedeny při trestném činu podplácení vlastních veřejných činitelů, včetně odnětí svobody.

Požadavkem Úmluvy je i zavedení odpovědnosti právnických osob, nebo alespoň účinné správní sankce pro právnické osoby včetně finančních sankcí. (čl. 2, resp. čl. 3, odst. 2). Úmluva dále požaduje, aby se státy nenechaly ovlivnit při stíhání této trestné činnosti státními hospodářskými zájmy, potenciálním vlivem na vztahy s jiným státem nebo totožností podezřelých osob (čl. 5). Úmluva zmiňuje i praní špinavých peněz a opět požaduje úpravu srovnatelnou s vnitrostátním trestným činem praní peněz. Dále Úmluva vznáší požadavek na vedení transparentního účetnictví, aby

¹² Anglický název: Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Úplný text ke stažení zde: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>
Bližší informace zde:

http://www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html

¹³ Stav k březnu 2009.

se zamezilo skrývání transakcí spojených s uplácením v zahraničí. Úmluva také vyzývá státy k vzájemné právní pomoci a k součinnosti při vydávání osob.

5.1.5. Prostředky ke kontrole prosazování

Na implementaci a prosazování Úmluvy proti podplácení zahraničních veřejných činitelů dohlíží Pracovní skupina OECD o podplácení při mezinárodních podnikatelských transakcích (čl. 12). Tato Pracovní skupina byla ustanovena již v roce 1994 a Úmluva rozšířila její mandát i na kontrolu prosazování Úmluvy. Náklady na činnost této pracovní skupiny mají nést signatáři Úmluvy. [OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions: [online]. 2009]

Dohled nad prosazováním Úmluvy probíhá pomocí pravidelné kontroly Pracovní skupinou, která je založena na metodě peer review. Peer review metoda je realizována tak, že vždy dva členské státy se podílí na kontrole jednoho státu. Pracovní skupina má také za úkol pomáhat státům při implementaci Úmluvy. Kontrola prosazování probíhá ve dvou fázích. V první fázi státy samy vyplněním dotazníku hodnotí svůj pokrok v implementaci Úmluvy a poté přichází systém vzájemného hodnocení. Ve druhé fázi pak tým Pracovní skupiny přijede na návštěvu do hodnocené země a z této návštěvy vypracuje hodnotící zprávu. Konečné hodnotící zprávy jsou zveřejněny na internetu¹⁴, což může vytvářet na hodnocený stát určitý tlak.

První fáze spočívá ve vyplnění dotazníku, který je zaměřen především na provedené legislativní úpravy v souvislosti s implementací Úmluvy. Po vyplnění dotazníku fáze pokračuje zhodnocením výsledků dotazníku Pracovní skupinou, ke kterému má možnost případně vyjádřit námitky hodnocený stát. [OECD Anti-Bribery Convention: Procedure of Self- and Mutual Evaluation - Phase 1: [online]. 2009]

Ve druhé fázi již sama Pracovní skupina prozkoumává skutečné prosazování Úmluvy; nejde tedy jen o přezkoumání informací, které o sobě poskytuje sám hodnocený stát. I v této fázi vždy dva členské státy vedou hodnocení. Ve druhé fázi je opět nejprve vyplněn hodnotící dotazník, který je upraven na základě výsledků dotazníku z první fáze. Poté fáze probíhá formou týdenní návštěvy hodnoceného státu. V rámci návštěvy na místě se členové Pracovní skupiny setkávají s klíčovými představiteli státu, podnikatelů i občanské společnosti. Díky přímému kontaktu s místními aktéry může OECD zajistit komplexnější přehled o skutečném fungování

¹⁴ Hodnotící zprávy z obou fází hodnocení jsou ke stažení zde:
http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34859_1933144_1_1_1_1,00.html

Úmluvy ve státě. [OECD Anti-Bribery Convention: Procedure of Self- and Mutual Evaluation - Phase 2: [online]. 2009]

V případě, že by Pracovní skupina nebyla spokojena s výsledky prosazování Úmluvy v některém státě, požaduje po tomto státu vypracování dalších zpráv a případně následují i další návštěvy Pracovní skupiny v zemi. [Wolf 2007: 43]

5.1.6. Stupeň implementace

Úmluva byla ratifikována 38 státy.¹⁵ Úmluvu ratifikovaly všechny členské státy OECD a protože je otevřena i nečlenským státům, k Úmluvě přistoupily Argentina, Brazílie, Bulharsko, Chile, Estonsko, Izrael, Slovinsko a Jihoafrická republika; tedy opět se jedná vesměs o vyspělé tržní ekonomiky, jak je tomu v případě členů OECD.

První fáze kontroly implementace začala probíhat již v roce 1999. Kontroly probíhají postupně ve všech státech. Od roku 2002 pak probíhá druhá fáze hodnocení. V obou fázích byly prvním hodnoceným státem Spojené státy americké, které také patří mezi státy s největší mírou implementace Úmluvy. Prvenství USA je jistě důsledkem jejich průkopnictví v boji proti mezinárodní korupci pomocí zákona FCPA (viz kapitola 4.2). Kontroly a vypracování zpráv ovšem probíhají poměrně pomalu, např. v porovnání s rychlostí hodnocení skupiny GRECO [Wolf 2007: 43-45]. Pomalejší tempo je způsobeno limitovaným rozpočtem Pracovní skupiny, který je závislý na ochotě státu podílet se na financování monitorovacího programu. Nicméně i přes pomalé tempo proběhla druhá fáze hodnocení ve všech státech.

Obě hodnotící fáze už sice proběhly, jejich výsledky ale nejsou nijak povzbudivé. Ve své Zprávě o pokračování implementace Úmluvy z roku 2009 [Heimann, Dell 2009a] upozorňuje Transparency International na velmi nerovnoměrné prosazování Úmluvy v jednotlivých státech. TI rozděluje státy do tří skupin – státy s aktivním prosazováním Úmluvy, s mírným prosazováním a konečně s malým nebo žádným prosazováním. Prosazování TI posuzuje dle množství případů zahraničního uplácení, které byly v zemi vyšetřovány a případně potrestány. Do první skupiny s aktivním prosazováním spadají pouze 4 státy (Německo, Švýcarsko, Norsko, USA), zatímco do skupiny s malým nebo žádným prosazováním se řadí celkem 21 států (včetně České republiky). TI upozorňuje, že takovéto rozdíly ve snaze států mohou vést k oslabení motivace vzorných států a ohrozit tak celou existenci Úmluvy. Vzorné státy

totiž mohou nabýt pocit, že jejich snaha vede k znevýhodnění jejich národních firem na mezinárodním trhu. Tato hrozba se ještě zesiluje v době současné ekonomické krize, kdy se zostřuje soutěž o stále menší počet zakázek. Za hlavní příčinu nedostatečné snahy TI považuje nedostatek politické vůle – např. vůle věnovat prostředky na vyšetřování korupčních kauz a nebo vůle ohrozit vyšetřováním těchto kauz národní zájmy. [Heimann, Dell 2009a: 6-13]

5.1.7. SWOT analýza: Silné stránky a příležitosti

Velmi silnou stránkou protikorupčního režimu OECD je už samotný fakt, že se jedná o první režim mezinárodní organizace, který prosadil mezinárodně závaznou Úmluvu. Za výhodu může být považováno i specificky úzké zaměření režimu, pouze na stranu nabídky a obchodní transakce. Úzký záběr umožňuje snazší dojednání dohody. Užší záběr protikorupčního režimu OECD pouze na mezinárodní obchod a zahraniční veřejné činitele považuje i Wolf za pochopitelný, vzhledem k tomu že se jednalo o jednu z prvních závazných mezinárodních norem; zvláště když už v této době stejně většina států OECD měla ve svém vnitrostátním právním systému zakázáno uplácení vnitrostátních veřejných činitelů. [Wolf 2009: 29] Členská základna složená téměř ze všech ekonomicky silných států světa je příležitostí skutečně pokrýt celou oblast aktivní korupce v mezinárodním obchodě. Tato příležitost by se ještě lépe využila, pokud by k Úmluvě přistoupily Rusko, Indie a Čína [Heimann, Dell 2009: 9]. Silnou stránkou stěžejní Úmluvy režimu je i její princip funkční ekvivalence, který požaduje vyváženost závazků Úmluvy a specifík národních právních řádů. To, že první závazná Úmluva nepožadovala striktní uniformitu, zřejmě zvýšilo šance na její uvedení do praxe. Pozitivně může též působit zveřejňování veškerých hodnotících zpráv na internetu, čímž se vytváří jistý tlak na státy, zejména v období posledních deseti let, kdy se korupce stává předmětem zájmu médií a nevládních organizací.

5.1.8. SWOT analýza: Slabé stránky a hrozby

Jako nejslabší stránka protikorupčního režimu OECD se zatím jeví její nedostatečné prosazování. To je způsobeno především nedostatkem politické vůle v členských státech. Nedostatečná politická vůle se projevuje neochotou poskytnout zdroje na práci Pracovní skupiny a také zdroje pro práci uvnitř státu při odhalování

¹⁵ Stav k březnu 2009. Seznam všech států, které přistoupily k Úmluvě je zde [OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions RATIFICATION

korupčních kauz. Nedostatek poskytnutých zdrojů znamená pomalé vypracovávání hodnotících zpráv a pomalou navazující kontrolu. [Wolf 2007: 44]. Rozdíly ve stupni implementace režimu v různých zemích mohou vést k ohrožení celého režimu tím, že státy s největším pokrokem ztratí motivaci režim dodržovat, a tak de facto znevýhodňovat národní firmy. [Heimann, Dell 2009a: 6] Určitou hrozbou může být i výše chválený princip funkční ekvivalence. Prostor, který tento princip poskytuje státům, mohou totiž státy snadno využít a závazky implementovat pouze částečně, aby si udržely výhodu oproti jiným státům. Podobným problémem je dle Wolfa zneužívání výkladu pojmu přípustné malé platby; tedy nepřesné rozlišování mezi těmito povolenými platbami a skutečnými úplatky ve prospěch vlastního státu [Wolf 2007: 29]. Určitou slabinou režimu se může stát i jeho úzký záběr a úzká členská základna; ovšem vzhledem k existenci ostatních obsáhlých mezinárodních protikorupčních režimů (OSN, Rada Evropy) nejde o zásadní nedostatek.

5.2. Organizace spojených národů

5.2.1. Základní charakteristika mezinárodní organizace OSN

Organizace spojených národů (OSN) vznikla 24. října 1945 a v současné době má 192¹⁶ členských států [The United Nations at a Glance 2009]. Základními cíli OSN definovanými v Chartě OSN jsou udržení míru a bezpečnosti, rozvíjení přátelských vztahů mezi národy a spolupráce při řešení mezinárodních ekonomických, sociálních, kulturních a humanitárních problémů, podpora základních lidských práv a svobod. [OSN Praha: O OSN 2005].

Obsáhlé cíle organizace již samy o sobě naznačují, že korupce je pouze jedním z mnoha témat v rámci OSN, nemluvě konkrétně o korupci v mezinárodním obchodě. Široká členská základna ovšem umožňuje podnikat opatření v opravdu celosvětovém měřítku s dopadem na drtivou většinu států světa.

V rámci OSN se bojem s korupcí zabývá Úřad pro drogy a kriminalitu (UNODC).¹⁷

STATUS AS OF MARCH 2009: 2009]

¹⁶ Stav k 20. listopadu 2009

¹⁷ Více informací k UNODC zde: <http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=97>

5.2.2. Vývoj protikorupčního režimu OSN

Organizace spojených národů začala problému korupce věnovat větší pozornost od poloviny 90. let 20. století, tedy v podobném období jako další mezinárodní organizace (OECD, EU). Hlavním bodem zájmu se stalo Good Governance, tedy dobrý systém vládnutí v rozvojových zemích, které nejvíce trpí důsledky korupce. Protikorupční režim OSN začal být budován nejprve pomocí soft law. V roce 1996 byla přijata první rezoluce Akce proti korupci¹⁸, která obsahovala například modelový Kodex chování veřejných činitelů. Vzápětí po této rezoluci byla přijata Deklarace OSN proti korupci a podplácení v mezinárodních obchodních transakcích¹⁹. Tato deklarace tedy měla přímý dopad na mezinárodní obchod a jejím cílem je např. kriminalizace podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodním obchodě, zrušení možnosti odečítat z daní peníze použité na podplácení nebo požadavky na vedení účetnictví. Na tuto Deklaraci navazovala v roce 1997 další rezoluce Mezinárodní spolupráce proti korupci a podplácení v mezinárodních obchodních transakcích²⁰. V roce 2000 byla přijata druhá rezoluce Akce proti korupci²¹, jejíž obsah pokračoval v duchu předchozích rezolucí. Po těchto soft law opatřeních z druhé poloviny 90. let se OSN odhodlala k přijetí dvou závazných Úmluv - proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a proti korupci, které jsou stěžejní v protikorupčním režimu OSN až do současné doby.

5.2.3. Protikorupční režim OSN

Základem protikorupčního režimu OSN je Úmluva proti korupci z roku 2003. Úmluvě proti korupci předcházela Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu z roku 2000, která se také – mimo jiných témat – zabývá korupcí. Kromě těchto dvou závazných smluv OSN ještě vytvořila Globální program proti korupci ve formě soft law.²²

¹⁸ Anglický název: Action against corruption. Rezoluce A/RES/51/59.

¹⁹ Anglický název: UN Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, A/RES/51/191.

²⁰ Anglický název: International Cooperation against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, A/RES/52/87.

²¹ Anglický název: Action against corruption. Rezoluce A/RES/54/128.

²² Více o nástrojích OSN v boji proti korupci, zejména o Úmluvě proti korupci: [Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu. 2008]

5.2.4. Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu

Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu²³ byla přijata v roce 2000 a v platnost vstoupila 29. září 2003. Dosud byla Úmluva podepsána 140 státy.²⁴

Oblast působnosti Úmluvy, jak již vyplývá z jejího názvu, je nadnárodní organizovaný zločin a mezinárodní spolupráce proti němu. Jedním z jevů, které doprovázejí mezinárodní zločin, je právě i korupce. Korupce se ovšem v Úmluvě vyskytuje pouze jako jeden z doprovodných problémů, není hlavním předmětem zájmu. Hlavní oblastí zájmu je organizovaný zločin jako takový, který byl označen za jednu z globálních hrozeb. Cílem je dosažení účinného koordinovaného přístupu států při odhalování a postihu nadnárodní organizované kriminality pomocí tohoto právního nástroje. [Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu 2008: 4] Úmluvu doplňují tři protokoly týkající se nejzávažnějších forem nadnárodní kriminality: proti obchodování s lidmi, zejména se ženami a s dětmi, proti pašování migrantů a proti nedovolené výrobě a obchodování se střelnými zbraněmi.

5.2.5. Úmluva proti korupci

Úmluva proti korupci²⁵ byla přijata v roce 2003 a v platnost vstoupila 14. prosince 2005. Smlouvu podepsalo 140 států.²⁶

Předmětem Úmluvy proti korupci je „prevence, vyšetřování a stíhání korupce a zmrazení, zabavení, konfiskace a navrácení výnosů z trestné činnosti zjištěné v souladu s touto Úmluvou“ (kapitola I, článek 3).

Stěžejní struktura Úmluvy je členěna do 5 kapitol (kapitoly II. – VI.). Kapitola II se zabývá preventivními opatřeními jako jsou požadavky na vytvoření protikorupční strategie ve jednotlivých státech. Kapitola III pojednává o kriminalizaci a vymáhání práva. Na základě této kapitoly se státy zavazují pokládat za trestné činy přijetí úplatku vnitrostátním veřejným činitelem a nabízení úplatku za účelem získání obchodu vnitrostátním nebo mezinárodním veřejným činitelům. Dále státy za trestný čin musí

²³ Anglický název Úmluvy: United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Plný text Úmluvy ke stažení zde:

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

Bližší informace k Úmluvě zde: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html>

²⁴ Stav k 24. listopadu 2009, seznam všech států zde: [*Signatories to the United Nations Convention against Corruption* <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>]

²⁵ Anglický název: United Nations Convention against Corruption. Dokument A/58/422. Plný text Úmluvy ke stažení zde: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf Bližší informace k Úmluvě zde: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

²⁶ Stav k 24. listopadu 2009

považovat zneužití majetku veřejným činitelem, praní výnosů z trestné činnosti, maření výkonu spravedlnosti a musí být zavedena trestní odpovědnost právnických osob. Státy také musí učinit opatření ke konfiskaci majetku nabytého korupcí a k ochraně svědků.

Kapitola IV se zabývá samotnou mezinárodní spoluprací. Mezinárodní spolupráce má usnadnit vydávání osob mezi státy, poskytování vzájemné právní pomoci a vůbec celou spolupráci při prosazování práva, např. použití institutu sledování zásilky na území druhého státu. Kapitola V řeší problém navrácení majetku nabytého v souvislosti s korupcí. A konečně kapitola VI se týká technické pomoci a výměny informací mezi státy.

5.2.6. Globální program proti korupci

Globální program proti korupci doplňuje Úmluvu proti korupci a v režimu OSN představuje soft law. Program se zaměřuje především na rozvojové a transformující se země. Cílem programu je technická a administrativní podpora pro vytvoření a správné nastavení protikorupčních nástrojů v těchto zemích. [TI ČR 2008: 195]

5.2.7. Prostředky ke kontrole prosazování

Úmluva proti korupci sama nestanovuje žádný kontrolní mechanismus. Úmluva pouze ustavuje Konferenci států, smluvních stran Úmluvy (čl. 63), která – pokud to uzná za vhodné – má vytvořit „vhodný mechanismus nebo orgán, pomáhající efektivnímu uplatňování této Úmluvy“ (čl. 63 odst. 7).

Proběhly již tři Konference států, smluvních stran Úmluvy. První Konference se konala v prosinci 2006 v jordánském Ammánu, druhá na přelomu ledna a února 2008 v indonésckém Nusa Dua a zatím poslední konference proběhla v listopadu 2009 v katarském Dauhá. [Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: [online]. 2009] První dvě konference nezaznamenaly téměř žádný pokrok, pouze zdůraznily, že je velmi naléhavé ustanovit efektivní kontrolní mechanismus. Ustanovení mechanismu je ovšem velmi náročné, vezme-li se v úvahu 140 stran, které musejí dojít ke shodě. [Heimann, Dell 2009b: 1]

Poslední Konference států v Dauhá přinesla pokrok v budování kontrolního mechanismu, ovšem závěry této Konference ještě nejsou oficiálně zveřejněny, k dispozici je pouze neoficiální text Rezoluce z Dauhá [Doha Resolutions - unofficial document 2009]. Rezoluce představuje obrysy nového kontrolního mechanismu. Průběh a závěry mechanismu bude mít na starosti Skupina pro kontrolu implementace

(Implementation Review Group). Průběh kontroly by se měl skládat z dvou kontrolních pětiletých cyklů. V každém cyklu by měly být prověřeny všechny státy. První cyklus by měl být zaměřen na kapitoly III a IV Úmluvy (Kriminalizace resp. Mezinárodní spolupráce) a druhý cyklus na kapitoly II a V (Prevence resp. Navrácení fondů). Hodnocení bude probíhat formou vyplňování sebe-hodnotících dotazníků (self-assessment checklists). Státem takto poskytnuté informace budou hodnotit jiné dva státy, a to v maximální době šesti měsíců. Výsledkem bude vypracování zprávy o zemi, ve které budou identifikovány úspěchy, dobré praktiky, výzvy a potřeby technické asistence. Zprávy budou důvěrné, pouze exekutivní shrnutí může být použito do tzv. Tématické implementační zprávy vypracované na základě zkušeností ze všech států; jiné informace nebudou bez souhlasu hodnoceného státu zveřejňovány. Náklady na průběh kontroly by měly být hrazeny z dobrovolných příspěvků.

5.2.8. Stupeň implementace

Úmluvu proti nadnárodnímu organizovanému zločinu podepsalo 147 států a ratifikovalo ji více než 100 států. Ze států Evropské unie tuto Úmluvu neratifikovaly pouze tři státy – Česká republika, Irsko a Řecko.²⁷

Úmluvu proti korupci podepsalo 140 států, dosud ji ratifikovalo už přes 100 z nich. Z evropských států Úmluvu neratifikovaly tři státy Evropské unie - Německo, Irsko, Česká republika, a z dalších států Lichtenštejnsko a Ukrajina.²⁸

Kontrolní mechanismus, který by dohlížel na prosazování Úmluvy, se zatím nepodařilo uvést do praxe. Vznik efektivního kontrolního mechanismu je podle Transparency International tak klíčový z několika důvodů. Zaprvé Úmluva zahrnuje takové množství států, že bez kontroly jejího prosazování se nelze spoléhat na dodržování Úmluvy, zadruhé by absence kontroly u států beze snahy Úmluvu prosadit demotivovala státy, které Úmluvu implementují. Zatřetí i zkušenosti z prosazování dalších protikorupčních úmluv ukazují, že je kontrolní mechanismus nezbytný (viz OECD, Rada Evropy). Začtvrté pokud se mají firmy chovat v souladu s Úmluvou, musí mít důvěru v její dodržování. Jinak hrozí, že se rozšíří obecná skepse k smyslu této Úmluvy, která mezinárodní protikorupční režim OSN může zcela narušit. Konkrétním důsledkem by mohlo být například převádění finančních prostředků získaných za

²⁷ Stav k 1. lednu 2010 seznam všech států zde: [UNTC 2010 [online]]

pomoci korupce do zemí s nejnižším stupněm implementace Úmluvy. [Heimann,Dell 2009b: 2]

5.2.9. SWOT analýza: Silné stránky a příležitosti

Nejsilnější stránkou je počet států, které ke smlouvě přistoupily, 140 zemí světa dává OSN možnost boje proti korupci na skutečně globální úrovni, tedy jak na straně rozvojových, tak na straně vyspělých států. Právě OSN, jako jediná ze zde prezentovaných mezinárodních organizací, klade důraz na boj proti korupci v rozvojových zemích. Protikorupční režim OSN má také velmi široký záběr.

5.2.10. SWOT analýza: Slabé stránky a hrozby

Nejslabší stránkou Úmluvy je chybějící kontrolní mechanismus a velké množství nezávazných ustanovení v Úmluvě. Wolf proto hodnotí tuto Úmluvu spíše jako určitou příručku pro boj proti korupci než ostrý právní nástroj. Nejde pouze o velké množství nezávazných ustanovení v Úmluvě, ale i o možnost přizpůsobit opatření požadovaná Úmluvou vlastnímu právnímu systému (čl. 65 odst. 1). Wolf se obává extenzivního výkladu této možnosti a tedy nedostatečné implementaci. A jako největší nedostatek Úmluvy jmenuje Wolf právě chybějící mechanismus, který by dohlížel na prosazování Úmluvy. [Wolf 2007: 30-31]

I když už se jistý kontrolní mechanismus po Konferenci v Dauhá rýsuje, síla mechanismu zůstává nejistá. Největšími slabinami navrhovaného mechanismu je závislost jeho financování na dobrovolných přispěvcích, závislost hodnocení státu pouze na informacích, které o sobě poskytne sám hodnocený stát, a závazek nezveřejňovat výsledky hodnocení. Pokud by se navrhovaný mechanismus kontroly ukázal jako neúčinný, hrozí kompletní ztráta důvěry v Úmluvu – „neúčinný mechanismus by byl horší než žádný, protože by měl za následek cynismus vůči Úmluvě“ [Heimann,Dell 2009b: 2, překlad autorka].

Současná situace je odrazem toho, jak je těžké najít shodu mezi tolika různorodými státy světa a prosadit určitou dohodu v celosvětovém měřítku.

²⁸ Stav k 24. listopadu 2009, seznam všech států zde: [*Signatories to the United Nations Convention against Corruption* <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>]

5.3. Rada Evropy

5.3.1. Základní charakteristika mezinárodní organizace Rada Evropy

Rada Evropy (RE) byla založena 5. května 1949. V současné době je členem Rady Evropy 47 evropských států²⁹ včetně Ruska. Rada Evropy je tedy unikátní evropskou organizací tím, že jeho členská základna pokrývá celý evropský kontinent (s jedinou výjimkou Běloruska). Tři základní pilíře, na kterých staví Rada Evropy, jsou lidská práva, demokracie a právní stát. Primárním cílem Rady Evropy je tedy ochrana lidských práv, pluralitní demokracie a zákonnosti. Dalším cílem je podpora povědomí o a evropské kulturní identitě a diverzitě a její rozvoj; dále snaha najít společné řešení pro výzvy, kterým evropská společnost čelí, a konečně zajištění stabilní demokracie v Evropě podporou politických, právních a ústavních reforem. [Council of Europe in Brief: [online]. 2009]

Zaměření organizace na demokracii a lidská práva naznačuje, že prioritou Rady Evropy nebude přímo boj proti korupci v mezinárodním obchodě. Boj proti korupci v podání Rady Evropy bude mít spíše podobu podpory institucí uvnitř evropských států, aby dobře fungovaly jako právní státy s dobrým modelem vládnutí. Geografická oblast působnosti Rady Evropy se dá předpokládat směrem k postkomunistickým členům, ve kterých byla v období transformace nutná podpora demokracie a boj proti rozšířené korupci.

5.3.2. Vývoj protikorupčního režimu Rady Evropy

Rada Evropy se k boji proti korupci odhodlala, protože korupce ohrožuje demokracii, vládu práva a lidská práva, tedy základní pilíře, o jejichž dodržování Rada Evropy usiluje. Zároveň si Rada Evropy uvědomovala, že proti moderním nadnárodním formám zločinu a s ním související korupce je možné bojovat pouze účinnou mezinárodní spoluprací. Proto Rada Evropy v roce 1994 založila Multidisciplinární skupinu proti korupci³⁰. Skupina měla připravit návrhy na protikorupční normy. Už od samého počátku se při přípravě norem Skupina soustředila i na vypracování kontrolního mechanismu. Následně byl v roce 1996 přijat Akční program proti korupci. V roce 1997 pak bylo přijato 20 hlavních zásad boje proti korupci³¹. Rok 1999 znamenal pro Radu Evropy přelom v boji proti korupci - byly přijata Trestněprávní úmluva proti korupci a

²⁹ Stav k 6. prosinci 2009.

³⁰ Anglický název: Multidisciplinary Group on Corruption

Občanskoprávní úmluva proti korupci a založena Skupina států proti korupci GRECO pro kontrolu prosazování protikorupčních norem RE. V roce 2000 pak došlo k přijetí Kodexu chování veřejných činitelů³². K zatím poslednímu rozšíření protikorupčního režimu došlo v roce 2003, kdy bylo přijato Doporučení o Společných pravidlech při financování politických stran a volebních kampaní³³ a Dodatečný protokol k Trestněprávní úmluvě (ETS 191). [The Fight against Corruption – Historical background: [online]. 2009]

5.3.3. Protikorupční režim Rady Evropy

Základem protikorupčního režimu Rady Evropy je Trestněprávní úmluva RE proti korupci a Občanskoprávní úmluva RE proti korupci, obě přijaté v roce 1999. Dále je důležitou součástí režimu Kodex chování veřejných činitelů z roku 2000 a 20 hlavních zásad boje proti korupci z roku 1997.³⁴

5.3.4. Trestněprávní úmluva proti korupci

Trestněprávní úmluva proti korupci³⁵ byla přijata 27.ledna 1999 a v platnost vstoupila 1. července 2002. Úmluva byla podepsána 49 státy a ratifikována 41 státy.³⁶ Cílem Úmluvy je zajistit kriminalizaci korupce ve všech státech Úmluvy a umožnit tak spolupráci států při stíhání trestného činu korupce.

Úmluva požaduje, aby státy ve svých právních řádech ustanovily trestným činem korupci na tuzemské úrovni, na mezinárodní úrovni, i na úrovni jiného státu, konkrétně jde o: aktivní a pasivní úplatkářství tuzemských veřejných činitelů, úplatkářství členů tuzemských parlamentních shromáždění, dále veřejných zahraničních činitelů a členů zahraničních parlamentních shromáždění, aktivní a pasivní úplatkářství v soukromém sektoru³⁷, úplatkářství veřejných činitelů mezinárodních organizací a členů mezinárodních parlamentních shromáždění a úplatkářství soudců a mezinárodních soudních orgánů (čl.1-11). Dále má být trestným činem obchodování s vlivem, praní

³¹ Rezoluce (97) 24

³² Doporučení Rec (2000) 10

³³ Doporučení Rec (2003) 4

³⁴ Úplný výčet a znění nástrojů protikorupčního režimu Rady Evropy zde: [Legal instruments: [online]. 2009]

³⁵ Anglický název: Criminal Law Convention against Corruption (ETS 173). Úplný text ke stažení zde: [Legal instruments: [online]. 2009]

³⁶ Stav k 29. září 2008.

³⁷ V případě úplatkářství v soukromém sektoru byla Rada Evropy první mezinárodní organizací, která tuto oblast zahrнула do svých norem. Nicméně Trestněprávní úmluva proti korupci umožňuje státům učinit výhrady k článkům, které se týkají úplatkářství v soukromém sektoru. Oficiálně první mezinárodní organizací, která zavazuje státy ke kriminalizaci korupce v soukromém sektoru, je Evropská unie a její Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru z roku 2003. (viz kapitola 5.4.5)

špinavých peněz z výnosů korupčních trestných činů a trestné činy spojené s falšováním účetních údajů (čl.12-14). Podepsáním Úmluvy se státy zavazují zavést ve svých právních řádech odpovědnost právnických osob (čl.18).

Za výše uvedené trestné činy mají být udělovány účinné, přiměřené a odrazující sankce. V případě fyzických osob včetně trestu odnětí svobody; v případě právnických osob mohou být sankce i správní povahy včetně peněžitých trestů (čl.19). K odhalování trestných činů mají státy vyčlenit zvláštní nezávislé orgány pro boj s korupcí, které budou vybaveny dostatečnými odbornými a finančními zdroji (čl.20). Napomocť odhalování korupčních trestných činů má i účinná ochrana spolupracovníků justice a svědků (čl.22) a také zjednodušené shromažďování důkazů a zajištění výnosů z korupce např. možností prolomení bankovního tajemství nebo nahlížením do obchodních záznamů (čl.23).

Úmluva má docílit vzájemné mezinárodní spolupráce při odhalování a stíhání korupce jednak díky kriminalizaci výše zmíněných trestných činů ve všech smluvních státech a jednak díky institutu spontánního předávání informací a přímého styku mezi ústředními orgány států, které zlepší informovanost mezi státy (čl.28-31). Dále se státy zavazují k vzájemné právní pomoci a vydávání osob (čl.26 resp. 27).

Na uplatňování Úmluvy bude dohlížet již dříve ustavená Skupina GRECO (čl.24). Úmluva připouští možnost učinit výhrady k některým svým ustanovením, zejména k úplatkářství členů parlamentních shromáždění, úplatkářství v soukromém sektoru, pasivnímu úplatkářství zahraničních veřejných činitelů a obchodování s vlivem (čl.37). Pro zachování výhrad ovšem musí stát každé tři roky zdůvodnit opodstatněnost těchto výhrad.

5.3.5. Občanskoprávní úmluva proti korupci

Občanskoprávní úmluva proti korupci³⁸ byla přijata 4. listopadu 1999 a Úmluva byla podepsána 42 státy a ratifikována 39 státy.³⁹ Cílem Občanskoprávní úmluvy je umožnit osobám, které v důsledku korupce utrpěly škodu, získat přiměřenou náhradu. Tato Úmluva je prvním mezinárodním protikorupčním nástrojem z oblasti soukromého práva.

Státy dle této Úmluvy musejí svým občanům umožnit bránit svá práva a zájmy, pokud jim byla korupčním jednáním způsobena škoda (čl.1). Poškozené osoby jsou

³⁸ Anglický název: Civil Law Convention against Corruption (ETS 174). Úplný text ke stažení zde: [Legal instruments: [online]. 2009]

³⁹ Stav k 29. září 2008.

oprávněny domáhat se plné náhrady škody soudní cestou. Plnou náhradou se rozumí nejen skutečná škoda, ale i ušlý zisk nebo kompenzace nepeněžitě újmy. (čl.3) Státy dále přejímají odpovědnost za jednání svých úředníků a osoby se mohou domáhat náhrady škody na státu (čl.5). Úmluva požaduje také možnost zneplatnění smlouvy, došlo-li ke korupci, ochranu zaměstnanců-oznamovatelů korupce, správné vedení účetnictví a potvrzování účetních uzávěrek auditory, usnadnění získávání důkazů a institut předběžného opatření pro ochranu práv účastníků soudního řízení. (čl.8-12)

Kontrolu uplatňování Úmluvy má na starosti skupina GRECO (čl.14). Na rozdíl od Trestněprávní úmluvy nepřipouští Občanskoprávní úmluva žádné výhrady vůči svým ustanovením (čl.17).

5.3.6. Prostředky ke kontrole prosazování

Na průběh implementace protikorupčních nástrojů Rady Evropy dohlíží kontrolní Skupina států proti korupci - GRECO (Group of States against Corruption). Skupina GRECO byla založena v roce 1999⁴⁰. V současné době je členy skupiny 45 evropských států a USA, které přistoupily k protikorupční režimu RE. [What is GRECO?: [online]. 2009]

Cílem skupiny GRECO je dohlížet na dodržování závazků členských států, které plynou z protikorupčních norem Rady Evropy. GRECO sleduje nedostatky v implementaci, zveřejňuje nejlepší výsledky a postupy států (best practices), podporuje institucionální a legislativní reformy a tvorbu protikorupčních politik. [dtto]

Fungování skupiny GRECO je založeno na vzájemné asistenci a skupinové kontrole. GRECO používá peer review metodu podobně jako Pracovní skupina OECD (viz kapitola 5.1.5.). Hodnocení probíhá postupně v několika monitorovacích kolech. V každém kole se vyberou určitá ustanovení norem RE, jejichž uplatňování je kontrolováno. Samotný kontrolní proces má dvě fáze – v první fázi se hodnotí uplatnění daných ustanovení a ve druhé fázi se kontroluje plnění doporučení, která byla v první fázi uložena. [How does GRECO work: [online]. 2009]

V první fázi probíhá hodnocení státu jednak na základě písemných odpovědí na dotazník, jednak na základě návštěvy v hodnoceném státě. Při návštěvě se tým expertů setkává s veřejnými představiteli státu a s představiteli občanské společnosti. Závěrem je zpráva se zhodnocením, zda stát splňuje nebo nesplňuje požadavky protikorupčního režimu a doporučení pro legislativní, institucionální a praktické reformy. Doporučení,

⁴⁰ Rezoluce (99)5

kteřá vydá hodnotící tým expertů, má dotčený stát během osmnácti měsíců implementovat. Ke svému hodnocení má stát možnost se vyjádřit. [dtto]

Ve druhé kontrolní fázi se sleduje, nakolik se státy držely doporučení skupiny GRECO. Kontrolní fáze probíhá do 18 měsíců po skončení hodnotící fáze (vydání hodnotící zprávy s doporučeními). Hodnotí se, zda doporučení byla splněna uspokojivě, částečně nebo vůbec. Je vydána další tzv. situační zpráva a v případě nesplnění doporučení je státu znovu uložena lhůta osmnácti měsíců k jejich splnění ve formě dodatku ke kontrolní zprávě. Dokud nedojde ke splnění všech doporučení, není ukončena druhá fáze. [dtto] Pokud státy opakovaně neplní doporučení, může kritika vygradovat až k vydání veřejného prohlášení „se silnou veřejnou kritikou nedostatečného odhodlání člena plnit své právní nebo politické závazky“ [Informace o hodnotící zprávě GRECO o České republice, 2006: 2].

Veškeré zprávy jsou důvěrné, ale mohou být zveřejněny na internetu, pokud k tomu dají státy dají souhlas (což většinou činí).

5.3.7. Stupeň implementace

K protikorupčnímu režimu Rady Evropy přistoupilo dosud 46 států, které se aktivně podílejí na činnosti kontrolní skupiny GRECO. Kontrola implementace je prováděna postupně po tématech v monitorovacích kolech. Dvě kola již byla ukončena (tzn. proběhly obě fáze – hodnotící i kontrolní), třetí kolo probíhá od roku 2007 a doposud se nachází teprve v první hodnotící fázi.

První dvě kola proběhla v letech 2000 až 2002 a v letech 2003 až 2006. V hodnocení se GRECO zaměřilo na implementaci 20 hlavních zásad boje proti korupci a s nimi souvisejícími ustanovení Trestněprávní úmluvy proti korupci. Konkrétně šlo o oblast nezávislosti, odbornosti a vybavenosti orgánů pro boj s korupcí, oblast imunit veřejných činitelů, možnost konfiskace výnosů z korupce, oblast veřejné správy (nastavení auditů, řešení konfliktu zájmů) a prevenci před zneužíváním právnických osob pro zastírání korupce. [How does GRECO work: [online]. 2009]

Plnění doporučení, které GRECO uložilo v prvních dvou kolech, bylo následující: v prvním kole z let 2000 až 2002 bylo hned napoprvé uspokojivě⁴¹ splněno 73 % doporučení, 23 % částečně a 4 % vůbec. U nesplněných doporučení byla vypracována další zpráva. Doporučení z této zprávy byla uspokojivě splněna v 80 %,

⁴¹ Termín „uspokojivě“ obsahuje dvě kategorie v rámci hodnocení GRECO: 1. „realizováno uspokojivě“ a 2. „realizováno uspokojivým způsobem“.

částečně v 9 % a vůbec v 1 % případů. V druhém kole z let 2003 až 2006 bylo napoprvé uspokojivě splněno 53% doporučení, částečně 35 % a vůbec 12 %. [Wolf 2007: 90-94] Nižší míra plnění doporučení ve druhém kole nemusí být dle Wolfa způsobena ochabující vůlí států, ale svou roli mohou hrát i kontroverznější ustanovení, která byla hodnocena v druhém kole. [c.d.: 41]

Třetí hodnotící kolo se zaměřuje zaprvé na Trestněprávní úmluvu proti korupci – zejména na definici korupce v právním řádu států, sankce, určení jurisdikce a promlčecí lhůty. Druhou oblastí hodnocení je financování politických stran. [What are the evaluations of the GRECO: [online]. 2009]

5.3.8. SWOT: Silné stránky a příležitosti

Silnou stránkou protikorupčního režimu Rady Evropy je propracovaný systém kontroly prosazování protikorupčních norem, tedy něco, co ostatní mezinárodní organizace postrádají (hlavně OSN a EU; kvůli nedostatečným zdrojům od států funguje omezeně i kontrolní mechanismus OECD). Nejenže jde o propracovaný systém zahrnující postupnou kontrolu plnění doporučení a důsledný dohled až do jejich úplného splnění. Důležité a ojedinělé je, že hodnocení probíhá v poměrně rychlém čase, jsou hodnoceny všechny státy a jsou včas vypracovávány a zveřejňovány hodnotící zprávy (srovnej s kontrolním mechanismem OECD kapitola 5.1.8.). Jedinečný je kontrolní mechanismus Rady Evropy také tím, že jeho vybudování byla věnována od počátku stejná pozornost jako přípravě samotných norem.

Velkou zásluhou protikorupčního režimu RE je i ojedinělé pokrytí oblasti soukromého práva Občanskoprávní úmluvou proti korupci, která tak dává občanům právo domoci se náhrady škody.

5.3.9. SWOT: Slabé stránky a hrozby

Nejvíce protikorupční režim Rady Evropy oslabuje možnost výhrad u Trestněprávní úmluvy proti korupci. Zejména se v případě Trestněprávní úmluvy jedná o nevyužitou příležitost kriminalizovat korupci v soukromém právu. V kontextu doby je ale zřejmě pochopitelné, že by pro státy bylo problematické podepsat Úmluvu jako celek a umožnění výhrad tedy zajistilo alespoň určitý závazek států kriminalizovat korupci (např. kriminalizace korupce v soukromém sektoru byla vůbec první vlaštvou na mezinárodním poli, na kterou státy ještě zřejmě nebyly připraveny).

5.4. Evropská unie

5.4.1. Základní charakteristika mezinárodní organizace EU

Evropská unie (EU) je pokračováním činnosti Evropského hospodářského společenství (EHS), které vzniklo v roce 1957. Samotná organizace Evropská unie vznikla v roce 1993 na základě Maastrichtské smlouvy, od té doby došlo ještě k několika změnám zakladatelských smluv. [EUROPA - The EU at a glance - The History of the European Union: [online]. 2009]

K posledním úpravě zakladatelských smluv Evropské unie došlo 1. prosince 2009 vstupem v platnost Lisabonské smlouvy [Úřední věstník Evropské unie C 115 2008]. Lisabonská smlouva ve svém článku 3 definuje za cíle Evropské unie – podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel (Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii). Těchto cílů EU dosahuje poskytováním „prostoru svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic“ (čl.3 odst.2). EU tak umožňuje volný pohyb, vytváří vnitřní trh a hospodářskou a měnovou unii. EU usiluje o vyvážený hospodářský růst a cenovou stabilitu, o konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství, plnou zaměstnanost a také o ochranu životního prostředí. Evropská unie představuje nejhlubší formu integrace mezi existujícími mezinárodními organizacemi. EU má 27 členských států.⁴²

Hloubka integrace dává naději, že bude možné účinnými nástroji prosadit protikorupční režim ustavený v rámci EU a kontrolovat jeho dodržování. Z cílů EU vyplývá, že tato organizace je zaměřena především na zlepšování životní úrovně a fungování členských států, proto se dá předpokládat, že i protikorupční režim EU bude zaměřen spíše dovnitř EU a nebude mít ambice na širší geografickou působnost.

5.4.2. Vývoj protikorupčního režimu EU

Evropská unie přistoupila k boji proti korupci v roce 1997, tedy ve stejné době jako jiné mezinárodní organizace (OECD, OSN). Hned na počátku EU zdůraznila, že se nehodlá věnovat otázkám korupce, které už pokrývají ostatní mezinárodní organizace. [Wolf 2007: 24-25]

⁴² Stav k 6. prosinci 2009.

První krok k boji proti korupci v rámci EU byl učiněn už v roce 1996. Tehdy byl přijat První protokol⁴³ k Úmluvě o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (ES) z roku 1995. Cílem Protokolu bylo ještě více ochránit finanční zájmy EU tím, že bude zajištěn společný postup proti korupci. Protokol byl zaměřen na aktivní i pasivní korupci (čl. 2 a 3) a měl zajistit obdobné posuzování trestného činu korupce ve všech členských státech. Na činnosti EU se totiž podílejí úředníci různých státních příslušností a i korupce týkající se úředníků EU je mezinárodně rozvětvená, proto bylo třeba podpořit jednotný postup států. K Úmluvě o ochraně finančních zájmů byl přijat ještě Druhý protokol⁴⁴, ten se zabýval i dalšími oblastmi souvisejícími s korupcí: praním peněz, zajištěním odpovědnosti právnických osob a možností zabavení výnosů z korupce (čl. 3-5). V roce 1997 pak byla přijata dosud stěžejní Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států EU.

EU se tedy zpočátku zabývala jenom tou korupcí, která bezprostředně ohrožovala její vlastní zájmy. Svou pozornost rozšířila v roce 1998, kdy se zaměřila i na soukromý sektor. V roce 1998 byla odsouhlasena Společná akce o korupci v soukromém sektoru⁴⁵. Na tuto Společnou akci pak v roce 2003 navázalo Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru. V boji proti korupci v soukromém sektoru se EU stala průkopnickou organizací.

Dalším mezníkem ve vývoji režimu EU bylo Rámcové rozhodnutí Rady o evropském zatýkacím rozkazu⁴⁶ z roku 2002, které usnadňuje předávání osob mezi členskými státy k trestnímu stíhání nebo výkonu trestu z důvodu trestného činu korupce. Toto rozhodnutí totiž jmenuje korupci jako jeden z trestných činů, u nichž se při předání osob nevyžaduje ověření dvojí trestnosti (čl. 2 odst. 2).

Specifickou oblastí protikorupčního režimu EU se postupně stala rozvojová politika a politika rozšíření EU. V roce 2000 EU při sjednávání Dohod z Cotounu s Uskupením zemí Afriky, karibské a tichomořské oblasti (AKT) vložila do těchto dohod protikorupční klauzuli. A tímto směrem EU zamýšlí pokračovat i při sjednávání dalších dohod s rozvojovými zeměmi. Podobně EU zamýšlí rozšířit justiční a policejní spolupráci i se sousedními státy v rámci sousedské politiky EU. [A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007]

⁴³ Plné znění protokolu je zde: Úřední věstník C 313 , 23/10/1996 S. 0002 – 0010, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023\(01\):CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023(01):CS:HTML)

⁴⁴ Plné znění protokolu je zde: Úřední věstník C 221 , 19/07/1997 S. 0012 – 0022, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0719\(02\):CS:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0719(02):CS:HTML)

⁴⁵ Společná akce 98/742/SVV; Úřední věstník L 358 , 31/12/1998 P. 0002 – 0004

Politika rozšíření se zaměřila na korupci až před přístupem postkomunistických států, ve kterých byla korupce silně zakořeněna. Proto bylo téma korupce zařazeno i do Kodaňských přístupových kritérií. Vždy se jednalo o téma, které se zemím nedařilo dostatečně uspokojivě řešit. Nejhorší situace pak byla u Rumunska a Bulharska. [Wolf 2006: 12-14] V roce 2003 Komise v rámci své protikorupční politiky zveřejnila 10 principů pro boj proti korupci v přistupujících, kandidátských a dalších třetích státech [A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007].

Zatím posledním počinem v boji proti korupci bylo zřízení sítě kontaktních míst proti korupci v říjnu 2008, která má zlepšit spolupráci mezi členskými státy EU. [Contact-point network against corruption: [online]. 2009]

5.4.3. Protikorupční režim EU

Hlavním cílem protikorupčního režimu EU je sblížení národních legislativ v přístupu k boji proti korupci. Přitom je snahou protikorupčního režimu EU zamezit zbytečnému zdvojování mezinárodních snah, a zaměřit se tak na dosud nerozpracované otázky boje proti korupci. [A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007] Protikorupční režim EU pokrývá jak oblast korupce ve veřejném sektoru, tak částečně i oblast korupce v soukromém sektoru. Ve veřejném sektoru je základním dokumentem Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států EU z roku 1997; jak z názvu vyplývá je tato Úmluva zaměřena směrem dovnitř Evropské unie (nezabývá se tedy uplácením v nečlenských státech jak je tomu v případě Úmluvy OECD). V soukromém sektoru je hlavním podkladem pro boj s korupcí Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru z roku 2003.⁴⁷ Spolupráce se od počátku odehrává v rámci tzv. třetího pilíře, tedy justiční a policejní spolupráce.

5.4.4. Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států EU

Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států EU⁴⁸ byla přijata 25. června 1997 a v platnost vstoupila 28. září 2005.

⁴⁶ Rámcové rozhodnutí Rady 2002/548/SVV

⁴⁷ Kompletní výčet aktů EU o boji proti korupci je zde [Boj proti korupci: [online]. 2009]

⁴⁸ Anglický název: Convention made on the basis of Article K.3 (2)(c) of the Treaty on European Union, on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. Plný text Úmluvy ke stažení zde: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:08:41997A0625\(01\):CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:08:41997A0625(01):CS:PDF) Bližší informace

Úmluva se zaměřuje na korupční jednání úředníků Evropské unie a úředníků členských států. Cílem Úmluvy je, aby ve všech členských státech bylo dosaženo společného postupu proti tomuto korupčnímu jednání. Společný postup má spočívat v přijetí takových opatření, aby byla korupce trestným činem. Trestným činem se má stát jak pasivní, tak aktivní korupce (čl. 2 resp. 3). Za tyto trestné činy Úmluva požaduje účinné, přiměřené a odrazující tresty, včetně trestu odnětí svobody (čl. 5, odst. 1). Článek 6 pak v případě aktivní korupce požaduje zavedení trestní odpovědnosti vedoucích podniků. Úmluva dále upravuje podmínky vydávání osob k trestnímu stíhání do jiného státu (čl. 8) a spolupráci států při vyšetřování (čl. 9). Tato Úmluva stanovuje určité minimální požadavky pro všechny státy, každý stát si ale může své předpisy upravit ještě přísněji (čl. 11).

5.4.5. Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru

Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru č. 2003/568/SVV⁴⁹ bylo přijato 22. července 2003. Důvodem přijetí Rozhodnutí byla přeshraniční dimenze korupce v soukromém sektoru, proti které lze bojovat pouze účinnou spoluprací států při vyšetřování a stejnými minimálními standardy klasifikace trestných činů ve všech státech EU. Nebezpečí korupce v soukromém sektoru spočívá pro EU v narušení hospodářské soutěže, a tím bránění zdravému hospodářskému rozvoji. Účelem Rozhodnutí je kriminalizace aktivní a pasivní korupce ze strany ziskových i neziskových subjektů (čl. 2), zavedení trestní odpovědnosti právnických osob (čl. 5) a stanovení účinných sankcí za tyto trestné činy. Za trestný čin korupce může být udělen trest odnětí svobody, a to v délce od jednoho roku do tří let (čl. 4). Právnické osoby je možné postihnout následujícími sankcemi: „zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory, dočasný nebo trvalý zákaz provozování obchodní činnosti, uložení soudního dohledu, zrušení rozhodnutím soudu“ (čl. 6). [Rámcové Rozhodnutí 2003/568/SVV 2003: 182-184]

k Úmluvě zde:

http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/l33027_en.htm

⁴⁹ Anglický název: Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. Plný text Rozhodnutí ke stažení zde: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003F0568:CS:PDF>

5.4.6. Prostředky ke kontrole prosazování

Protikorupční režim EU nemá vypracovaný žádný mechanismus kontroly implementace. Ve své protikorupční politice Evropská komise ani v nejbližší době nepočítá se zavedením kontrolního mechanismu, ačkoli kontrolu implementace dohod označuje za klíčovou pro úspěšný boj s korupcí. Důvodem pro nezavedení vlastního mechanismu je opět snaha EU vyhnout se zbytečnému duplikování činnosti mezinárodních organizací. EU plně podporuje kontrolní mechanismus Rady Evropy v podobě skupiny GRECO a připravuje se na přístup k protikorupčnímu režimu Rady Evropy. [A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007]

V případě Rámcového rozhodnutí o boji proti korupci v soukromém sektoru je kontrola implementace ještě omezenější. Státy jsou povinny dosáhnout požadovaného výsledku, volba užitých prostředků závisí na volbě daného státu. Sama povaha zvoleného právního aktu v rámci třetího pilíře ale neumožňuje Evropské komisi zahájit řízení pro nesplnění povinnosti vůči členským státům. [Komise Evropských společenství 2007: 9]

Pouze Evropský soudní dvůr může provádět určitou kontrolu, protože má pravomoc při řešení sporů týkajících se výkladu Úmluvy o boji proti korupci úředníků (čl. 11).

Dále EU v roce 1999 zřídila Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Tento úřad sice nemá přímo na starosti dohled nad prosazováním protikorupčního režimu, ale má velký význam v boji proti korupci v rámci EU. Posláním OLAFu je boj proti korupci a podvodům v rámci EU. Svoje poslání OLAF realizuje vedením vyšetřování případně koordinací vyšetřování v různých členských státech. Zkušenosti z činnosti OLAFu se pak promítají do vytváření legislativy EU v této oblasti, tedy do vytváření protikorupčního režimu EU. [EUROPA - OLAF [online]. 2009]

5.4.7. Stupeň implementace

Dlouhá doba před vstupem v platnost protikorupčních nástrojů EU ukazuje na dle Wolfa na nedostatek vůle členských států implementovat tyto nástroje. První protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES byl sice přijat už v roce 1996, k vstupu v platnost však došlo až o šest let později v roce 2002. Podobně Úmluva o boji proti korupci úředníků ES byla přijata v roce 1997, v platnost však vstoupila až o osm let později, v roce 2005. [Wolf 2006: 6]

Vstup protikorupčních nástrojů v platnost však v případě EU ještě zdaleka neznamená převedení těchto nástrojů do národních legislativ. Navíc některé státy, které vstoupily do EU v roce 2004, stále nepřistoupily k protikorupčním normám EU (např. ČR, Maďarsko, Malta, Polsko). Nicméně základní požadavky jako je kriminalizace aktivní a pasivní korupce splňují všechny státy.⁵⁰

Komise ve své protikorupční politice označila za hlavní problém právě nedostatečnou implementaci protikorupčních nástrojů ve členských státech. Komise zdůrazňuje, že státy musí připisovat boji s korupcí větší důležitost; to znamená, že by státy měly představit společné standardy boje s korupcí (sběr důkazů, konfiskace majetku, ochrana tzv. whistleblowerů⁵¹, obětí a svědků, standardy vedení účetnictví) a pro tento boj vyčlenit dostatečné prostředky a dostatek odborníků. [A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007]

5.4.8. SWOT analýza: Silné stránky a příležitosti

Hluboká forma integrace je největší a dosud nedostatečně využitou příležitostí protikorupčního režimu EU. Hloubka integrace v rámci EU dává institucím EU poměrně široké pravomoci nad členskými státy. EU by mohla využít svého výsadního postavení mezi mezinárodními organizacemi, aby účinně tlačila státy k prosazování evropských protikorupčních norem.

Rozvinutá policejní a justiční spolupráce v EU je silnou stránkou režimu a dobrým východiskem pro praktický boj s korupcí – při samotném vyšetřování, předávání důležitých informací a podezřelých osob. Tato praktická činnost by však měla být podpořena dostatečně rozvinutým a harmonizovaným legislativním zázemím ve všech členských státech.

EU se jako první mezinárodní organizace aktivně zapojila i do boje s korupcí v soukromém sektoru. Vzhledem k tomu, že členské státy EU spolupracují na tvorbě hospodářské politiky a ochrana hospodářské soutěže je na úrovni EU dobře rozvinuta, je Evropská unie nejnadějnější organizací pro mezinárodní boj s korupcí v soukromém sektoru. Dokonce by se v budoucnu oblast působnosti nemusela zaměřit pouze na státy

⁵⁰ Více o stupni převedení nástrojů EU do národních legislativ viz Přehledová tabulka o převedení Úmluvy o ochraně finančních zájmů EU a jejích Protokolů (některá ustanovení Protokolů se shodují s Úmluvou o boji proti korupci úředníků ES) [Komisia Európskych spoločností 2008: 8-16] a Přehledová tabulka o převedení Rámcového rozhodnutí o boji proti korupci v soukromém sektoru [Komise Evropských společností 2007: 10-11]

EU, ale normy by mohly být aplikovány i na zahraniční firmy ze třetích států, které mají zájem v EU podnikat⁵².

Největší účinek má protikorupční politika EU na kandidátské státy. Vidina přistoupení k EU je silnou motivací řádně implementovat protikorupční legislativu. V případě nedostatečné implementace totiž státům hrozí reálná ztráta v podobě nepřijetí do EU. Tento tlak použila EU s relativním úspěchem při přijímání Rumunska a Bulharska [Wolf 2006: 13-14].

Snaha neduplikovat činnost mezinárodních organizací může být dobrou volbou, pokud členské státy EU budou dostatečně plnit své závazky v těchto jiných mezinárodních organizacích. Pokud by ovšem tyto mezinárodní organizace nebyly dostatečně silné, aby státy k jejich závazkům přinutily, bylo by na místě zvážit širší zapojení EU. Evropská komise už v této souvislosti zvažuje přistoupení EU jako mezinárodní organizace s právní subjektivitou k mezinárodnímu protikorupčnímu režimu Rady Evropy, OECD a OSN. [A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007]

5.4.9. SWOT analýza: Slabé stránky a hrozby

Chybějící kontrolní mechanismus a nedostatek tlaku ze strany EU na prosazování protikorupčních norem je nejslabší stránkou režimu. Pokud ani tak hluboké integrační uskupení jako je Evropská unie nezajistí prosazování protikorupčních norem, hrozí že ani ostatní mezinárodní organizace nebudou schopny své normy účinně prosadit. Přestože se státy v letech dohody na vytvoření protikorupčního režimu, přístup k převedení příslušných norem do své legislativy je poměrně liknavý⁵³.

⁵¹ Whistleblower je osoba, která upozorní na problémové chování firmy. Často je tato osoba zaměstnancem dané firmy. Doslovný překlad pojmu je osoba, která zapíská na píšťalku, a tím právě přivede pozornost policie nebo médií k nekalému chování firmy.

⁵² Podobně už byla např. aplikována Smlouva o EU na případ americké společnosti Microsoft a na základě čl. 82 byla Microsoftu v roce 2004 udělena pokuta za narušení hospodářské soutěže na trhu EU. [Evropská Komise 2005: 5]

⁵³ Tento jev se ovšem netýká pouze oblasti boje s korupcí, je typický pro většinu politik, kdy se státy snaží maximálně využít možnou dobu k implementaci norem, a tak po co nejdelší dobu využívat dosud nezregulovanou oblast pro své národní zájmy nebo pro zájmy svých firem.

5.5. Porovnání mezinárodních protikorupčních režimů OECD, OSN, RE a EU

Předmětem kapitoly je porovnání mezinárodních protikorupčních režimů OECD, OSN, Rady Evropy a Evropské unie a zdůraznění nejsilnějších stránek každého z režimů. Vzájemné porovnání je provedeno na základě výše uvedeného podrobného popisu a zhodnocení jednotlivých protikorupčních režimů.

Hlediskem srovnání je 1. geografický rozsah působnosti režimu - tedy počet států, které jsou zapojeny do režimu, 2. věcný rozsah působnosti – tedy šíře korupčních oblastí, které jsou režimem pokryty, 3. závaznost – do jaké míry se jedná o hard law a zda jsou připuštěny výhrady, 4. existence kontrolního mechanismu – zda je ustaven kontrolní mechanismus, 5. fungování kontrolního mechanismu – jak je uveden kontrolní mechanismus do praxe, zda probíhají nastavené procesy (hodnotící kola apod.), a 6. stupeň implementace režimu – jak dlouho trvala ratifikace (tedy doba mezi podpisem normy a jejím vstupem v platnost) a do jaké míry byly požadavky režimu převedeny do praxe členských států (hodnoceno na základě vypracovaných hodnotících zpráv samotných organizací a expertních analýz – viz kapitoly 5.1.6., 5.2.8., 5.3.7., 5.4.7.).

Tabulka 2: Porovnání mezinárodních protikorupčních režimů OECD, OSN, RE a EU

Kritérium	Nejlepší protikorupční režim	Pořadí od nejlepšího k nejhoršímu režimu			
		OECD	OSN	RE	EU
Geografický rozsah působnosti (počet států, které přistoupily k režimu)	OSN	3.	1.	2.	4.
Věcný rozsah působnosti (od nejširšího tématického záběru k nejužšímu)	RE	4.	2.	1.	3.
Závaznost (míra, v jaké jsou ustanovení norem pro státy závazné)	EU, OECD	1. – 2.	4.	3.	1. – 2.
Existence kontrolního mechanismu (viz kapitoly 5.1.5., 5.2.7., 5.3.6., 5.4.6.)	RE, OECD	1. - 2.	4.	1. – 2.	3.
Fungování kontrolního mechanismu (viz kapitoly 5.1.6., 5.2.8., 5.3.7., 5.4.7.)	RE	2.	---	1.	---
Stupeň implementace (viz kapitoly 5.1.6., 5.2.8., 5.3.7., 5.4.7.)	RE	2.	4.	1.	3.

Jako celkově nejlépe fungující protikorupční režim je na základě zvolených kritérií vyhodnocen protikorupční režim Rady Evropy. Fungování je zajištěno především velmi dobře fungujícím kontrolním mechanismem. Fungující kontrolní mechanismus ale v případě Rady Evropy částečně omezuje možnost států učinit výhrady k některým kontroverzním ustanovením norem RE. Silnou stránkou RE je také širší záběr co do témat, především průkopnická soukromoprávní norma Občanskoprávní úmluva proti korupci.

Protikorupční režim OECD skýtá velkou příležitost pokrytí celé aktivní strany korupce díky členské základně z vyspělých exportních zemí. Úzké zaměření na mezinárodní obchod nemusí být nevýhodou, naopak může zajistit úspěch daný soustředěnou prací v jedné oblasti. Ještě lepší prosazení režimu bohužel brání ochota států poskytnout zdroje pro práci jinak dobře nastaveného kontrolního mechanismu.

Protikorupční režim OSN, ač má dosud spíše formu nezávazných deklamací proti korupci, je velmi přínosný v tom, že do boje proti korupci zapojuje doslova celý svět.

Protikorupční režim EU má velký potenciál vzhledem k hloubce integrace této organizace, aby se stal bezpodmínečně závazný pro členské státy. Zatím ale ratifikace i implementace norem pokulhává, což je způsobeno jednak chybějícím kontrolním mechanismem a jednak přístupem EU, která nechce duplikovat aktivity ostatních organizací, a tak prosazování protikorupčních norem nechává do značné míry na nich.

Zdá se, že slabý nebo chybějící kontrolní mechanismus jako určitá páka na členské státy, významně oslabuje protikorupční režimy, protože státy samy o sobě nejsou ochotny zavádět protikorupční opatření. Přijetí protikorupčních opatření např. pro mezinárodní obchod by totiž mohlo vést ke znevýhodnění domácích firem oproti méně aktivním konkurenčním státům.

Ve všech⁵⁴ případech protikorupčních režimů to tedy vypadá, že státy byly ochotny ustavit v rámci těchto organizací protikorupční normy, ale již nebyly ochotny ustavit a podporovat přísný kontrolní mechanismus. Státy tedy ustavily normy, ale ponechaly si dostatečný prostor pro vlastní uvážení nad mírou implementace a dodržování těchto norem.

⁵⁴ V rámci Rady Evropy sice funguje kontrolní mechanismus, ale nejcitlivější témata jsou zpracována s možností výhrady členského státu.

6. Případová studie: Česká republika

6.1. Česká republika a mezinárodní protikorupční režimy

Předmětem této kapitoly je současný stav boje proti korupci a protikorupční strategie České republiky. Cílem kapitoly je zhodnotit tento stav s ohledem na plnění závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodních korupčních režimů. Kapitola má na vybraném případě České republiky ilustrovat implementaci mezinárodních protikorupčních režimů v konkrétním státu. Vzhledem k rozsahu práce se jedná o popis hlavních bodů, v další fázi by pak mohla následovat ještě hlubší analýza problému nebo analýza ve stejném rozsahu pro další stát (např. sousední Slovensko nebo země Visegrádské čtyřky).

6.1.1. Specifika České republiky

Česká republika se podobně jako ostatní postkomunistické státy dlouhodobě potýká s problémem korupce, která je ve společnosti hluboce zakořeněna ještě z doby před revolucí v roce 1989. Po převratu se snahou České republiky stalo co nejrychlejší aktivní zapojení do mezinárodních struktur – včetně mezinárodních organizací OECD, RE, EU a OSN. Plné zapojení s sebou neslo i vstup do protikorupčních režimů těchto organizací. Otázkou zůstává, do jaké míry je Česká republika schopna převzít a implementovat závazky mezinárodních protikorupčních režimů, s přihlédnutím ke korupčnímu klimatu v zemi a skutečné schopnosti státu potírat korupci.

Korupční klima v České republice se zdá být silnější než ve státech západní Evropy, ke kterým se ČR snaží přiblížit, což velmi ztěžuje schopnost implementovat závazky plynoucí z mezinárodních protikorupčních režimů.

Index korupčního klimatu (ICC), který byl měřen v 21 evropských zemích v roce 2006, ukazuje na silné korupční klima v ČR, přičemž dle tohoto ukazatele se ČR zařadila za západoevropské státy se slabým klimatem a těsně před nebo mezi státy východní Evropy, které mají vesměs silné klima. [Klika, Fričová 2006] Také index CPI ukazuje na vyšší míru vnímání korupce ve veřejné správě než v západních státech, a dokonce i než v některých státech Visegrádské čtyřky (Polsko, Maďarsko), které měly podobnou výchozí pozici po převratu jako ČR⁵⁵. Vývoj indexu CPI v ČR od roku 1997,

⁵⁵ Index vnímání korupce (*Corruption Perception Index*; CPI), který každoročně vydává mezinárodní nezisková organizace Transparency International (TI), řadí země podle stupně vnímání

kdy se začaly ve větší míře vytvářet mezinárodní protikorupční režimy', do roku 2009 neukazuje výrazné zlepšení. Došlo pouze k přechodnému zlepšení v letech 2001-2003, ale od roku 2006 do současnosti je situace v podstatě stejná jako v roce 1997. [TI CR 2008b: 1] ČR nepatří mezi velké vývozní země, ve kterých se měří BPI⁵⁶ – index, který řadí státy dle jejich tendence uplácet při mezinárodních obchodních transakcích, a může tak odhalit, do jaké míry se v zemích projevuje tlak vlád na domácí exportní firmy v souvislosti s mezinárodními protikorupčními úmluvami.

Celkové korupční klima v České republice tedy zůstává silné i 20 let po změně režimu, navíc dochází k nepříznivé (vzhledem k mezinárodním protikorupční režimům) změně struktury korupce. Dle Friče se místo drobné každodenní korupce stále více rozšiřuje velká politická a hospodářská korupce [Frič 1999: 100], tedy dochází k rozšíření korupce v obchodních transakcích - přesně té, proti které bojují mezinárodní protikorupční režimy. Výchozí pozice České republiky určující schopnost implementovat mezinárodní protikorupční normy tak není příliš příznivá.

6.1.2. Právní úprava korupce v českém právním řádu

Trestný čin úplatkářství⁵⁷ je upraven novým trestním zákoníkem⁵⁸ platným od 1. ledna 2010 v díle 3 „Úplatkářství“, hlavě X. Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. Trestným činem je jak aktivní, tak pasivní korupce a také nepřímé úplatkářství; trestána je korupce jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru. Za trestný čin přijetí úplatku může být uložen zákaz činnosti, propadnutí majetku nebo trest odnětí svobody až na 12 let; zvláštní přitěžující okolností je přijetí úplatku jako úřední osoba (§331). Za podplácení hrozí pachateli peněžitý trest nebo trest odnětí svobody až na 6 let; zvláštní přitěžující okolností je podplácení úřední osoby (§332). Pod trestný čin nepřímého úplatkářství spadá přijetí nebo nabízení úplatku výměnou za využití svého vlivu vůči úřední osobě a je trestán třemi resp. dvěma lety odnětí svobody (§333).

Trestní zákoník dále obsahuje definici pojmu úplatek jako „neoprávněné výhody spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává

korupce ve veřejné sféře. V roce 2009 byla ČR na 52. místě světového žebříčku, kam poklesla z 45. místa v roce 2008. Ze zemí EU byly za Českou republikou v roce 2009 Slovensko, Itálie, Bulharsko, Řecko a Rumunsko. [Transparency International CR: [online] 2009b]

⁵⁶ Index BPI (*Bribe Payers Index*; index plátců úplatků) seřazuje 22 předních mezinárodních a regionálních exportních zemí podle náchylnosti jejich firem uplácet v zahraničí. V roce 2008 byly na předních místech firmy z Číny, Indie a Ruska, naopak nejméně korupce užívají firmy z Kanady a Belgie. [Transparency International CR: [online]. 2008a]

⁵⁷ Český právní řád neuvádí právního pojmu korupce, ale používá pojem „úplatkářství“.

⁵⁸ Nový trestní zákoník od 1. ledna 2010 nahrazuje trestní zákoník 140/1961

nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok“ (§334, odst. 1). Dochází také k rozšíření definice pojmu úřední osoby z §127 o veřejné činitele cizího státu, mezinárodního soudu, mezinárodních nebo nadnárodních orgánů nebo o osoby zastávající funkci ve firmách s rozhodujícím vlivem České republiky nebo cizího státu (§334, odst. 2). Uvedena je také definice obstarávání věci obecného zájmu (§334, odst. 3).

Trestné činy, které mají přímou souvislost s korupčním jednáním, jsou řešeny i v dalších částech trestního zákoníku. Jde především o zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§329 resp. 330). Dále se korupce týká nasazení policejního agenta pro odhalování organizovaného zločinu (§336 – beztrestnost agenta). S korupcí může souviset i legalizace výnosů z trestné činnosti (§216).

V postihování korupce bylo historicky velkým zlepšením přijetí zákona č. 96/1999 a zákona č. 122/2008, které novelizovaly původní trestní zákoník 140/1961. Zákon č. 96/1999 zaváděl dvě klíčové definice – definici pojmu úplatek a veřejný činitel. Zákon č. 122/2008 vedl ke zpřísnění trestních sazeb za úplatkářství a zkreslování údajů o hospodářské činnosti (často související s korupcí), zavedení povinného zákazu činnosti za přijímání úplatku a rozšíření definice zahraničního veřejného činitele.

6.1.3. Protikorupční politika České republiky

Protikorupční politika České republiky je definovaná v Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 a nově od prosince 2009 také v Protikorupčním balíčku. Strategie vlády byla v roce 2008 aktualizována; byl zhodnocen dosažený pokrok v plnění strategie a také v plnění doporučení uložených mezinárodními organizacemi OECD a Rada Evropy, zároveň byly zrevidovány i některé body původní Strategie⁵⁹.

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011 [Vláda ČR 2006] byla přijata v roce 2006 a je vystavena na třech pilířích: prevence, průhlednost a postih. V rámci pilíře prevence již byl úspěšně zaveden institut veřejného připomínkového řízení prostřednictvím internetu k připravovaným právním předpisům a k připravovaným návrhům je také vypracováváno hodnocení dopadů regulace tzv. RIA, dále již došlo k zrovnoprávnění elektronické a listinné formy komunikace občana

s úřady. Z druhého pilíře průhlednost již došlo v roce 2007 ke zřízení centrální protikorupční linky 199⁶⁰, která přijímá podněty od občanů o možných případech korupce ve státní zprávě. Dále byla vytvořena síť kontaktních míst Czech Point⁶¹ pro zjednodušení komunikace občanů s úřady. Pod pilířem postih byla do trestního zákoníku zavedena možnost použití protikorupčního agenta (zákon č. 135/2008). Dále již došlo ke zpřísnění trestních sazeb za úplatkářství a k zavedení trestu zákazu činnosti. [Vláda ČR 2008: 2]

Aktualizace Strategie vlády v boji proti korupci v roce 2008 jednak zhodnotila dosažené pokroky (viz výše) a jednak aktualizovala úkoly v reakci na připomínky mezinárodních organizací OECD a RE ke stavu protikorupčních opatření v České republice. Hlavním úkolem je informování vlády o problémech, se kterými se ministerstvo vnitra potýká při přípravě věcného záměru zákona o správní odpovědnosti právnických osob; odpovědnost právnických osob požadují OECD, RE, OSN i EU. Na základě doporučení skupiny GRECO pak vláda v dokumentu plánuje změnu zákona o střetu zájmů, přijímání úředníků veřejné správy pouze na základě výběrového řízení, průběžné vzdělávání úředníků o existujících protikorupčních opatřeních a analýzu pro možnou přípravu zákona o legitimním lobbingu. [Vláda ČR 2008: 18-19]

Protikorupční balíček byl představen ministerstvem vnitra v prosinci 2009 [Ministerstvo vnitra 2009]. Obsahem balíčku jsou konkrétní opatření k omezení korupce, u kterých je „pravděpodobné, že opatření projdou jak vládou tak zejména legislativním procesem v parlamentu a senátu,“ jak uvedl ministr vnitra Martin Pecina [Ministerstvo vnitra 2009 [online]]. Nejedná se tedy o žádné převratné změny jakou by bylo např. zavedení odpovědnosti právnických osob, ale pouze o umírněné a přijatelné kroky. Prvním opatřením je zvýšené prověření osob podílejících se na veřejných zakázkách. Dalším je zavedení institutu korunního svědka, který by za své svědectví získal beztrestnost. Protikorupční agent by měl nově získat oprávnění předstírat zájem podílet se na (korupčním) trestném činu. Další opatření mají opravit nechtěné důsledky nově přijatých zákonů. Nový trestní zákoník dovoluje použít odposlechy a agenta pouze na trestné činy s minimální trestní sazbou 10 let, mělo by dojít k navrácení na hranici trestní sazby 8 let. Podobně nový daňový řád omezuje přístup k daňovým informacím

⁵⁹ Ze Strategie byly po její aktualizaci v roce 2008 vypuštěny např.: tyto body: vytvoření specializovaného útvaru pro stíhání korupce na státním zastupitelství a u vyššího soudu a zpracování věcného záměru zákona o legitimním lobbingu.

⁶⁰ Více informací o protikorupční lince k nalezení zde: <http://www.linka199.cz/>

⁶¹ Více informací o projektu Czech Point k nalezení zde: <http://www.czechpoint.cz/web/index.php>

při trestním řízení, opět by mělo dojít k navrácení do původního stavu. Protikorupční balíček nastiňuje i možná opatření do budoucnosti, kterými by mohly být zvýšení daně z příjmu fyzických osob na 15 % a zákaz akcií na majitele. Obě tyto skutečnosti totiž usnadňují legalizaci výnosů z trestné činnosti. [Ministerstvo vnitra 2009]

6.1.4. ČR a protikorupční režim OECD

Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích je hlavní normou protikorupčního režimu OECD, která vstoupila v platnost 15. února 1999, pro Českou republiku pak o rok později dne 21. března 2000. Úmluva byla podnětem pro zásadní legislativní změny v České republice jako je definice úplatku v trestním zákoníku a doplnění definice veřejného činitele a zahraničního veřejného činitele. [TI ČR 2008: 32-33]

Implementaci Úmluvy Českou republikou hodnotila pracovní skupina OECD již dvakrát; v rámci první fáze hodnocení byla vydána zpráva⁶² v březnu 2000 a po druhé fázi hodnocení byla vydána zpráva⁶³ v říjnu 2006.

Ve zprávě OECD z druhé fáze hodnocení převažovala kritika České republiky. Kritizován byl už samotný fakt, že Česká republika o půl roku odložila návštěvu expertů OECD, čímž zpochybnila své odhodlání k plnění závazků⁶⁴. Největší kritiku OECD vyjádřilo ke stále chybějící právní úpravě trestní odpovědnosti právnických osob a absenci účinných, přiměřených a odrazujících sankcí pro PO. Proto bylo České republice uloženo do 12 měsíců informovat pracovní skupinu OECD o pokroku v řešení této záležitosti. OECD také znepokojuje, že Česká republika může odkládat řešení případů z důvodů národního zájmu, vztahů s jinými státy nebo totožnosti zapletených osob (čl. 5 Úmluvy). Dále OECD není spokojeno s informovaností českých firem o existenci Úmluvy a jejích protikorupčních pravidel. Naopak pozitivně OECD hodnotí zákaz odčítání úplatků z daní, zlepšení možností konfiskace výnosů z trestné činnosti a aktivity Exportní garanční a pojišťovací společnosti (EGAP)⁶⁵ ve zvyšování informovanosti o Úmluvě. [OECD 2006: 5]

Celkem OECD ve své zprávě uděluje České republice 17 doporučení. Nejzásadnějšími doporučeními jsou již zmiňovaná trestní odpovědnost právnických osob a zvyšování povědomí o existenci Úmluvy a jejím obsahu (a to nejen mezi

⁶² Celý text zprávy zde [OECD 2000]

⁶³ Celý text zprávy zde [OECD 2006]

⁶⁴ Návštěva byla plánovaná na říjen 2005, ale uskutečnila se až v květnu 2006.

⁶⁵ Více o EGAP k nalezení zde: <http://www.egap.cz/index.php>

českými exportními firmami, ale také mezi účetními, auditory a zaměstnanci České exportní banky). Pro odhalování případů korupce by měla ČR posílit ochranu whistleblowerů – oznamovatelů podezření z korupce. Pro úspěšné vyšetřování korupčních případů má dojít k většímu školení policistů a soudců a k lepší koordinaci vyšetřovatelů daňových trestných činů, trestných činů praní peněz a korupce. [OECD 2009: 37-40]

Podobná doporučení udělili České republice i experti organizace Transparency International při hodnocení implementace Úmluvy OECD. Také doporučují trestní odpovědnost PO, ochranu whistleblowerů, dále větší odbornost a nezávislost vyšetřovatelů korupce a vytvoření speciálních protikorupčních útvarů u soudů a státních zastupitelství a v neposlední řadě zvýšení povědomí o protikorupčních opatřeních. [Heimann, Dell 2009a: 24-25]

6.1.5. ČR a protikorupční režim OSN

Protikorupční režim OSN je vystaven na dvou úmluvách - Úmluvě proti nadnárodnímu organizovanému zločinu z roku 2000 a Úmluvě proti korupci z roku 2003. Česká republika ani jednu z těchto Úmluv dosud neratifikovala.

Úmluvu proti nadnárodnímu organizovanému zločinu Česká republika podepsala 12. prosince 2000, k ratifikaci ovšem nedošlo ani 9 let po podpisu. Česká republika je spolu s Řeckem a Irskem jednou ze tří posledních zemí EU, které dosud neprovedly ratifikaci⁶⁶

Úmluvu proti korupci podepsala Česká republika 22. dubna 2005, ale dosud ji neratifikovala. Česká republika je tak znovu jedním z posledních států, které Úmluvu proti korupci neratifikovaly – kromě ČR ještě Německo a Irsko.⁶⁷

Hlavní překážkou v ratifikaci je požadavek zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, která je v českém právním řádu stále tabu.

Tím, že ČR neratifikovala celosvětově nejrozšířenější protikorupční normy OSN, vysílá do světa signál o nedostatečném odhodlání v boji proti korupci.

6.1.6. ČR a protikorupční režim Rady Evropy

Protikorupční režim Rady Evropy je tvořen především Trestněprávní úmluvou proti korupci a Občanskoprávní úmluvou proti korupci, obě úmluvy Česká republika

⁶⁶ Stav k 1. lednu 2010. Stav ratifikace Úmluvy k nalezení zde: [UNTC 2010 [online]]

ratifikovala. Trestněprávní úmluva byla Českou republikou podepsána 15. října 1999, ratifikována 8. září 2000⁶⁸, tedy ještě před vstupem Úmluvy v platnost 1. července 2002. Občanskoprávní úmluvu ČR podepsala 7. listopadu 2000 a ratifikovala 4. března 2003⁶⁹, Úmluva vstoupila v platnost 1. listopadu 2003.

V rámci kontrolního mechanismu RE byla Česká republika hodnocena v prvním⁷⁰ a druhém⁷¹ kole hodnocení skupinou GRECO. Hodnocení v právě probíhajícím třetím kole zatím nebylo provedeno.

V druhém kole bylo České republice uděleno 12 doporučení. Z těchto doporučení jich dosud bylo 6 splněno uspokojivě, 4 částečně a 2 vůbec. Uspokojivě byla realizována doporučení týkající se úpravy předpisů o propadnutí věcí a majetku a jiného prospěchu z trestné činnosti (doporučení č. 1., 2., 3.), o možnosti trestního stíhání praní peněz, pokud byl trestný čin spáchán v zahraničí (4.), o zavedení školení orgánů o nových vyšetřovacích metodách (5.) a o zajištění přístupu veřejnosti k informacím (8.). Zčásti byla realizována doporučení o přijetí zákona o střetu zájmů⁷²(6.), o oznamování korupce úředníky a zvýšení jejich ochrany (9.), o průběžném školení úředníků o protikorupčních opatřeních (10.) a o analýze dopadu reform v oblasti registrace obchodních právnických osob (11.). Vůbec nebylo realizováno doporučení o přijímání úředníků výhradně na základě konkurzu (7.) a o zavedení trestní odpovědnosti právnických osob (10.). [GRECO 2008: 1-17]

Hlavním problémem je tedy i v případě protikorupčního režimu RE odpovědnost právnických osob. Kromě tohoto nedostatku ale plní Česká republika doporučení vcelku uspokojivě a zdá se tedy, že má Rada Evropy poměrně velkou sílu v prosazování svého režimu.

6.1.7. ČR a protikorupční režim Evropské unie

Protikorupční režim byl v podstatě v rámci Evropské unie vytvořen ještě před vstupem České republiky do EU v roce 2004 (stěžejní dokumenty byly přijaty mezi lety

⁶⁷ Stav k 24. listopadu 2009. Stav ratifikace Úmluvy k nalezení zde: [Signatories to the United Nations Convention against Corruption <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>]

⁶⁸ [Občanskoprávní úmluva o korupci 2003]

⁶⁹ [Trestněprávní úmluva o korupci 2002]

⁷⁰ Závěry prvního kola hodnocení České republiky k nalezení zde: [GRECO [online] 2009a] (hodnotící zpráva, zpráva o plnění doporučení a dodatek ke zprávě o plnění doporučení). Hodnocení proběhlo v říjnu 2000.

⁷¹ Závěry prvního kola hodnocení České republiky k nalezení zde: [GRECO [online] 2009b] (hodnotící zpráva a zpráva o plnění doporučení). Hodnocení proběhlo v září 2005.

⁷² Zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmu vstoupil v platnost v lednu 2007.

1995 až 2003). Česká republika se před přistoupením k EU zavázala přijmout celé *acquis* a tedy i protikorupční normy EU, nicméně dosud se tak nestalo.

V době těsně před přistoupením vydala Evropská komise (EK) hodnotící zprávu⁷³, ve které se vyjádřila ke stavu přijetí požadovaných protikorupčních opatření v České republice [European Commission 2003]. Dle této zprávy byly sice téměř všechny požadované nástroje implementovány, nicméně hlavním problémem je stíhání korupčních případů a využití těchto nástrojů. [c.d.: 13] V roce 2003 z protikorupčních nástrojů nebyla implementována odpovědnost právnických osob a konfiskace výnosů z trestné činnosti [c.d.: 46]. Počet odhalených případů korupce je dle zprávy extrémně nízký a výsledky využití nástrojů velmi malé, proto korupce stále významně ohrožuje fungování české společnosti – zejména v oblasti státní administrativy, policie, zdravotnictví, bankovníctví, soudnictví a politiky. [c.d.: 13-14]

Evropská komise sice konstatovala existenci většiny potřebných protikorupčních nástrojů, nicméně Česká republika ještě v roce 2008 nepřistoupila k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES a jejím protokolům⁷⁴ [Komisia Európskych spoločností 2008: 9]. Česká republika sice přijala Národní strategii na ochranu finančních zájmů ES⁷⁵ a do trestního zákoníku přidala trestný čin poškozování finančních zájmů Evropských společností⁷⁶ v roce 2008; hlavním problémem ale zůstává odpovědnost právnických osob. Trestní odpovědnost PO Česká republika nezavedla ani v novém trestním zákoníku. Přetrvává také problém velmi malého počtu vyšetřovaných případů korupce. Implementace Rámcového rozhodnutí o boji proti korupci v soukromém sektoru by měla být zajištěna přijetím nového trestního zákoníku, až na články 5 a 6, které se týkají právě odpovědnosti právnických osob a jim ukládaných sankcí. [Komise Evropských společností 2007: 9]

6.1.8. Shrnutí

Hlavním problémem kritizovaným všemi mezinárodními organizacemi je neexistence trestní odpovědnosti právnických osob. Reakce České republiky na tuto výhradu je velmi slabá – prozatím bylo pouze v rámci protikorupční strategie uloženo

⁷³ Hodnotící zpráva Evropské komise vycházela z hodnotící zprávy skupiny GRECO z roku 2003 o České republice, což ukazuje na značnou míru propojenosti Evropské unie a kontrolního mechanismu Rady Evropy.

⁷⁴ Druhý protokol ještě nevstoupil v platnost.

⁷⁵ [Ministerstvo financí 2008 [online]]

⁷⁶ Novela trestního zákoníku zákonem č. 122/2008.

ministru spravedlnosti informovat vládu o problémech při vypracování věcného záměru zákona o odpovědnosti PO.

Malý počet vyšetřovaných případů korupce je dalším bodem kritiky, který přímo souvisí s nedostatečnou implementací dalších ustanovení mezinárodních protikorupčních norem. Jedná se o nedostatečnou ochranu whistleblowerů, nedostatečné školení a vybavenost útvarů pro boj s korupcí, případně i vliv národních zájmů a totožnosti osob na vyšetřování případů, jak kritizuje OECD.

Největší vliv na Českou republiku má Rada Evropy, prostřednictvím propracovaného hodnotícího mechanismu skupiny GRECO, a také OECD, která dala na konci 90. let impuls pro nejvýraznější změny v české právní úpravě uplácení. Naopak nejméně vážně přistupuje Česká republika k režimu OSN, což jí může způsobit nemalé problémy na mezinárodní scéně.

Případ České republiky ukazuje, že Česká republika sice vyjádřila ochotu spolupracovat na všech mezinárodních protikorupčních režimech a formálně k nim přistoupila, nicméně už Česká republika není ochotná přistoupit na zásadní změny ve svém právním systému (viz trestní odpovědnost právnických osob).

Závěr

Po zhodnocení mezinárodních protikorupčních režimů OECD, OSN, Rady Evropy a Evropské unie jsem dospěla k názoru, že fungování těchto režimů je značně omezováno vůlí států podvolit se požadavkům režimu na zásadní změny svých právních systémů. Tato neochota se projevuje buď neexistencí mechanismů kontroly prosazování režimů (OSN, EU) nebo neuvolněním dostatečných zdrojů pro kontrolní mechanismus (OECD). Relativně nejlépe funguje kontrolní mechanismus režimu Rady Evropy; ovšem tento režim je charakterizován možností učinit výhrady k citlivým ustanovením a tak je de facto neplnit. Chybějící vůle států se projevuje také relativně dlouhým obdobím ratifikace některých norem.

I případ České republiky ukazuje, že ochota k protikorupčnímu režimu přistoupit převyšuje ochotu implementovat požadavky režimů, které zásadně zasahují do právního uspořádání státu; v případě České republiky je tomu tak u chybějící trestní odpovědnosti právnických osob. Kvůli tomuto požadavku Česká republika také dosud neratifikovala protikorupční úmluvy OSN.

Nepotvrdil se tak předpoklad institucionalismu, že po svém vytvoření budou mít mezinárodní protikorupční režimy vlastní dynamiku nezávislou na členských státech.

Mezinárodní organizace tedy sice mají určitou kompetenci vytvářet normy proti korupci v mezinárodním obchodě a tak budovat své mezinárodní protikorupční režimy, prosazování těchto norem však zůstává plně v kompetenci států a závisí na jejich vůli.

Dosáhla jsem tedy svého cíle popsat, zhodnotit fungování a porovnat čtyři nejdůležitější mezinárodní protikorupční režimy – mezinárodních organizací OECD, OSN, Rady Evropy a Evropské unie. K tomuto obecnému zhodnocení pak byla přidána ještě stručná ukázka konkrétního případu implementace všech čtyř režimů v jednom státě – České republice. Po tomto obecném základu by mohlo následovat rozšíření práce o hlubší analýzu implementace režimů v České republice nebo stejný rozsah analýzy využít pro porovnání implementace v několika státech (např. státech Visegrádské čtyřky).

Resumé

The bachelor thesis “International anti-corruption regimes – Fight against corruption in international business” evaluates functioning of anti-corruption regimes created by international organizations OECD, UN, Council of Europe and European Union. Implementation and functioning of regimes seems to remain very dependent on commitment of member states, which appears to be low. This fact can be seen on reluctant attitude towards establishing and providing resources for control mechanisms over the implementation of anti-corruption norms and also in the long period before entering of some norms into force. The Council of Europe regime is evaluated as the relatively best functioning, mainly thanks to a good monitoring mechanism.

This state of play is illustrated by the case of the Czech Republic, which is member to all regimes, but is not willing to make fundamental changes in its legal system required by the regimes (non-existent liability of legal persons).

Author comes to a conclusion that a functioning monitoring mechanism is crucial for successful implementation of anti-corruption regimes. However, there seems to be lack of political will to pass necessary power for monitoring on international organizations. Therefore international anti-corruption norms are created, but their implementation in states is rather weak.

Použitá literatura

About OECD [online]. 2009 [cit. 2009-11-27]. Dostupný z WWW:

<http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1,00.html>.

A comprehensive EU anti-corruption policy: [online]. 2007 [cit. 2009-12-10]. Dostupný z WWW:

<http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/133301_en.htm>.

Boj proti korupci: [online]. 2009 [cit. 2009-12-08]. Dostupný z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/cs/dossier/dossier_19.htm>.

Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: [online]. 2009 [cit. 2009-12-06]. Dostupný z WWW:

<<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>>.

Contact-point network against corruption: [online]. 2009 [cit. 2009-12-10]. Dostupný z WWW:

<http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/index_en.htm>.

Council of Europe in Brief: [online]. 2009 [cit. 2009-12-06]. Dostupný z WWW:

<<http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en>>.

Doha Resolutions - unofficial document. 2009. 28 s. Dostupný z WWW:

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/Doha_resolutions_unofficial.pdf>.

Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu. Miroslav Scheinost.

Praha. 2008. 67 s. Dostupný z WWW: <<http://www.ok.cz/iksp/docs/341.pdf>>.

ISBN 978-80-7338-066-3.

ELLIOTT, Kimberley Ann. *Political corruption*. 3rd edition. Heidenheimer/Johnston (eds.). 2002. *Corruption as an International Policy Problem*, s. 925-941.

EUROPA - OLAF - Víťame vás na stránkách OLAFu, Evropského úřadu pro boj proti podvodům [online]. 2009 [cit. 2009-12-12]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_cs.html>.

EUROPA - The EU at a glance - The History of the European Union: [online]. 2009 [cit. 2009-12-12]. Dostupný z WWW: <http://europa.eu/abc/history/index_en.htm>.

European Commission. *Comprehensive monitoring report on the Czech Republic's preparations for membership*. 2003. 59 s. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/cmr_cr.pdf>.

EVROPSKÁ KOMISE. *Politika hospodářské soutěže v Evropské unii a spotřebitel*. 2005. 27 s. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer_cs.pdf>. ISBN 92-894-6581-6.

Fighting Corruption: About [online]. [2009] [cit. 2009-11-27]. Dostupný z WWW: <http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html>.

FRIČ, Pavol, et al. *Korupce na český způsob*. 1999. 302 s. ISBN 80-86103-26-9.

GRECO. *Public Evaluation Reports* [online]. 2009a [cit. 2010-01-02]. Dostupný z WWW: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports\(round1\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports(round1)_en.asp)>.

GRECO. *Round 2 Reports* [online]. 2009b [cit. 2010-01-02]. Dostupný z WWW: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports\(round2\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports(round2)_en.asp)>.

GRECO. *Zpráva o plnění doporučení Českou republikou : Druhé kolo hodnocení*. 2008. 18 s. Dostupný z WWW:

<[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2008\)3_CzechRep_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2008)3_CzechRep_CZ.pdf)>.

GRECO Evaluations: [online]. 2009 [cit. 2009-12-17]. Dostupný z WWW:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp>.

HEIMANN, Fritz, DELL, Gillian. *Progress Report 2009 : Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Transparency International. 2009a. 72 s. Dostupný z WWW:

<http://transparency.org/publications/publications/conventions/oecd_report_2009>. ISBN 978-3-935711-31-9.

HEIMANN, Fritz, DELL, Gillian. *UN Convention against Corruption :*

Recommendations for a Review Mechanism. 2009b. 8 s. Dostupný z WWW:

<http://transparency.org/publications/publications/other/un_convention_against_corruption_recommendations_for_a_review_mechanism>. ISBN 978-3-935711-19-7.

How does GRECO work: [online]. 2009 [cit. 2009-12-13]. Dostupný z WWW:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp>.

Informace o hodnotící zprávě GRECO o České republice, 2006. 5 s. Dostupný z WWW:

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/greco-rijen06.pdf>.

Key OECD anti-corruption documents [online]. 2009 [cit. 2009-11-28]. Dostupný z

WWW: <http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html>.

KLIKA, Ladislav, FRIČOVÁ, Michaela. *Korupční klima v Evropě : Výsledky výzkumu*. 2006. 40 s. Dostupný z WWW:

<<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2854>>.

Komise Evropských společenství. *Zpráva Komise Radě na základě článku 9 rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru : KOM(2007) 328*. 2007. 12 s. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0328:FIN:CS:PDF>>.

Komisia Európskych spoločností. *Vykonávanie Dohovoru o ochrane finančných záujmov Európskych spoločností a jeho protokolov : Druhá správa Komisie*. 2008. 16 s. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/dgs/olaf/legal/doc/2008_77_sk.pdf>.

KRATOCHVÍL, Petr. *Slovník teorie mezinárodních vztahů*. Praha : Vysoká škola ekonomická v Praze, nakladatelství Oeconomica, 2007. 67 s. ISBN 978-80-245-1168-9.

Legal instruments: [online]. 2009 [cit. 2009-12-28]. Dostupný z WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/instruments_en.asp>.

Ministerstvo financí. *Národní strategie na ochranu finančních zájmů Evropských společenství* [online]. 2008 [cit. 2010-01-01]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_narodni_strategie_ochrana_es_cr_43244.html>.

Ministerstvo vnitra. *Informace o hodnotící zprávě GRECO o České republice*. [2006. 5 s. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/rs_atlantic/data/files/greco-rijen06.pdf>.

Ministerstvo vnitra. *Protikorupční balíček*. 2009. 19 s. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/ministr-vnitra-predstavil-protikorupcni-balicek.aspx>>.

Ministerstvo vnitra ČR. *Ministr vnitra představil „protikorupční balíček“* [online]. 2009 [cit. 2010-01-01]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/ministr-vnitra-predstavil-protikorupcni-balicek.aspx>>.

NYE, J.S. *American Political Science Review*. Vol. 2. 1967. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis , s. 417-427.

Občanskoprávní úmluva o korupci. [2003]. 10 s. Dostupný z WWW:

<<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

OECD Anti-Bribery Convention: Procedure of Self- and Mutual Evaluation - Phase 1:

[online]. 2009 [cit. 2009-12-05]. Dostupný z WWW:

<http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,00.html>.

OECD Anti-Bribery Convention: Procedure of Self- and Mutual Evaluation - Phase 2:

[online]. 2009 [cit. 2009-12-05]. Dostupný z WWW:

<http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34859_35430021_1_1_1_1,00.html>.

OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions RATIFICATION STATUS AS OF MARCH 2009. 2009. 2 s.

Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf>>.

OECD. *Compilation of Recommendations made in the Phase 2 Reports*. 2009. 149 s.

Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/51/45/38939143.pdf>>.

OECD. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions : and Related Documents*. 1997. 28 s. Dostupný z WWW:

<<http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>>.

OECD. *Czech republic: phase 2 : Report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions*. 2006. 74 s. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dataoecd/3/59/37727436.pdf>>.

OECD. *Review of implementation of the convention and 1997 recommendation : Czech Republic*. 2000. 22 s. Dostupný z WWW:

<<http://www.oecd.org/dataoecd/13/40/2385959.pdf>>.

OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions: [online]. 2009 [cit. 2009-12-04]. Dostupný z WWW:
<http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34859_1_1_1_1_37447,00.html>.

OSN Praha: O OSN: [online]. 2005 [cit. 2009-11-20]. Dostupný z WWW:
<<http://www.osn.cz/system-osn/o-osn/>>.

Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV o boji proti korupci v soukromém sektoru. In *Úřední věstník Evropské unie L 192/54*. 2003. s. 182-184. Dostupný z WWW:
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003F0568:CS:PDF>>.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform*. 1999. 259 s.

Signatories to the United Nations Convention against Corruption: [online]. 2009 [cit. 2009-11-24]. Dostupný z WWW:
<<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>>.

ŠANDEROVÁ, Jadwiga. *Jak číst a psát odborný text ve společenských vědách*. Praha : 2005. 209 s. ISBN 80-86429-40-7.

The Fight against Corruption - A Priority for the CoE: [online]. 2009 [cit. 2009-12-13]. Dostupný z WWW:
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/1.%20The%20Fight%20against%20Corruption%20-%20A%20Priority%20for%20the%20CoE_en.asp>.

The Fight against Corruption – Historical background: [online]. 2009 [cit. 2009-12-28]. Dostupný z WWW:
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/2.%20Historical%20Background_en.asp>.

The United Nations at a Glance: [online]. 2009 [cit. 2009-11-20]. Dostupný z WWW:
<<http://www.un.org/en/members/index.shtml>>.

Transparency International CR: [online]. 2008a [cit. 2010-01-02]. Dostupný z WWW:
<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=75>.

Transparency International ČR. *Vývoj indexu CPI v České republice od roku 1997 do roku 2008*. 2008b. 1 s. Dostupný z WWW:
<<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2980>>.

Transparency International CR: [online]. 2009a [cit. 2009-09-15]. Dostupný z WWW:
<<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=441>>.

Transparency International CR: [online]. 2009b [cit. 2010-01-02]. Dostupný z WWW:
<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=87>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ČESKÁ REPUBLIKA. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. 2008. 212 s. Dostupný z WWW:
<http://www.transparency.cz/pdf/vzdelavani_skripta2008.pdf>. ISBN 978-80-87123-04-1.

Trestněprávní úmluva o korupci. [2002]. 18 s. Dostupný z WWW:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie, vypracovaná na základě článku K.3 odst. 2 písm. C) Smlouvy o Evropské unii. In *Úřední věstník Evropské unie*. 1997. s. 136-145. Dostupný z WWW:
<[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:08:41997A0625\(01\):CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:08:41997A0625(01):CS:PDF)>.

UNTC [online]. 2010 [cit. 2010-01-01]. Dostupný z WWW:
<http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18□=en>.

Úřední věstník Evropské unie C 115. [s.l.] : [s.n.], 2008. 392 s. Dostupný z WWW: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:CS:HTML>>.

Vláda ČR. *Aktualizace Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011*. 2008. 20 s. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa.aspx>>.

Vláda ČR. *Usnesení o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011*. 2006. 12 s. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa.aspx>>.

What are the evaluations of the GRECO: [online]. 2009 [cit. 2009-12-28]. Dostupný z WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/intro_en.asp>.

What is GRECO?: [online]. 2009 [cit. 2009-12-13]. Dostupný z WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp>.

WOLF, Sebastian. *Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionbekämpfung in den Mitgliedstaaten: Speyerer Forschungsberichte 253*. Speyer : Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2007. 137 s. ISBN 978-3-932112-91-1.

WOLF, Sebastian. *Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene : Ein Überblick, FÖV 31 Discussions Papers*. Speyer : Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 2006. 70 s.

Zákon č. 96/1999

Zákon č. 122/2008

Zákon č. 140/1961

Seznam použitých zkratk

AKT	Uskupení zemí Afriky, karibské a tichomořské oblasti
ČR	Česká republika
EGAP	Exportní garanční a pojišťovací společnost
EHS	Evropské hospodářské společenství
EK	Evropská komise
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
GRECO	Group of States against Corruption
MO	Mezinárodní organizace
OAS	Organizace amerických států
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (European Anti-Fraud Office)
PO	Právnícká osoba
RE	Rada Evropy
TI	Transparency International
UNODC	Úřad pro drogy a kriminalitu OSN
WB	Světová banka (World Bank)
WTO	Světová obchodní organizace