



OSI  
EUMAP

Monitorovací program  
Open Society Institute (OSI)  
v rámci přípravy vstupu do EU:

KORUPCE A PROTİKORUPČNÍ  
POLITIKA V ČESKÉ REPUBLICE

2002

OPEN SOCIETY INSTITUTE  
MONITOROVACÍ PROGRAM OPEN SOCIETY  
INSTITUTE V RÁMCI PŘÍPRAVY VSTUPU DO EU



Monitoring procesu  
vstupu do EU:

*Korupce a protikorupční  
politika v České republice*

2002

*Vydal*

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.  
H-1051 Budapešť  
Maďarsko

400 West 59th Street  
New York, NY 10019  
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002  
Všechna práva vyhrazena



Ochranná známka a copyright © 2002 Open Society Institute

PROGRAM MONITOROVÁNÍ VSTUPU DO EU  
[EU ACCESSION MONITORING PROGRAM]

Október 6. u. 12.  
H-1051 Budapešť  
Maďarsko

Webová stránka  
<[www.eumap.org](http://www.eumap.org)>

Původní dokument v anglickém jazyce obsahuje zprávu za Českou republiku  
i za ostatních 9 kandidátských zemích střední a východní Evropy.  
Najdete jej na adrese: [www.eumap.org](http://www.eumap.org)

Vytištěno v Praze, Česká republika, říjen 2002  
Design a layout: Q. E. D. Publishing

## Obsah:

Poděkování .....	3
Předmluva .....	5
Úvodem .....	7
Monitoring procesu vstupu do EU: Korupce a protikorupční politika .....	9
Korupce a protikorupční politika v České republice .....	71

# Poděkování

Monitorovací program Open Society Institute v rámci přípravy vstupu do Evropské unie (EU Accession Monitoring Program) si tímto dovoluje poděkovat všem, kdo se výraznou měrou zasloužili na vyhledávání informací nutných k sestavení všech monitorovacích zpráv i na konečné podobě těchto dokumentů. Za obsah dokumentů nese konečnou odpovědnost Monitorovací program.

<b>Bulharsko</b>	Bojko Todorov	<i>Centrum pro studium demokracie/Koalice 2000 [Center for the Study of Democracy/Coalition 2000]</i>
<b>Česká republika</b>	Quentin Reed	<i>Monitorovací program OSI v rámci přípravy vstupu do Evropské unie [EU Accession Monitoring Program]</i>
<b>Estonsko</b>	Agu Laius Triin Reinsalu	<i>Jaan Tõnisson Institute/ Transparency International Jaan Tõnisson Institute</i>
<b>Maďarsko</b>	Elizabeth Barrett	<i>Oxfordská univerzita</i>
<b>Lotyšsko</b>	Inese Voika	<i>Transparency International</i>
<b>Litva</b>	Aleksandras Dobryninas Jolanta Piliponyte Severinas Vaitiekus	<i>Transparency International Transparency International Litevské centrum pro lidská práva [Lithuanian Centre for Human Rights]</i>
<b>Polsko</b>	Małgorzata Fuszara Grażyna Kopinska Jacek Kurczewski	<i>Varšavská univerzita Nadace Batory Foundation Varšavská univerzita</i>
<b>Rumunsko</b>	Oana Mateescu Adrian Baboi-Stroe	<i>Transparency International Transparency International</i>
<b>Slovensko</b>	Emília Sičáková-Beblavá Daniela Zemanovičová Pavel Nechala	<i>Transparency International Transparency International Transparency International</i>
<b>Slovinsko</b>	Matjaz Jager	<i>Lublaňská univerzita</i>

**ČLENOVÉ PORADNÍHO VÝBORU**

Alan Doig	<i>Liverpoolská univerzita</i>
Ase Grodoland	<i>Norský institut urbanistického a regionálního výzkumu [Norwegian Institute of Urban and Regional Research]</i>
Péter Hack	<i>Bývalý poslanec parlamentu, Maďarsko</i>
Jacek Kurczewski	<i>Varšavská univerzita</i>
Mark Philp	<i>Oxfordská univerzita</i>
Susan Rose-Ackerman	<i>Právnická fakulta Yaleské univerzity</i>
András Sajó	<i>Středoevropská univerzita</i>

Program monitorování vstupu do EU v úzké spolupráci s Transparency International (TI) vytvořil vlastní metodologii pro monitorování korupce. Tímto vyjadřuje své poděkování za klíčové přispění poboček TI nejenom při koncipování zpráv jednotlivých zemí, jak je uvedeno výše, ale i za poskytnutí získaných zkušeností a odborných znalostí v rámci poznámek ke konceptům zpráv a organizování mnoha našich setkání odborníků u kulatého stolu (viz níže).

Na průzkumech, posudcích a kritice zpráv se neocenitelným způsobem podíleli i následující spolupracovníci, jimž patří náš dík: Nóra Ábonyi, Jautrite Briede, Oana Cinca, Arista M. Cirtautas, Dennis Cohen, Jim Goldston, Joel Hellman, Janis Ikstens, Valts Kalnins, Franz Kaps, Diana Kurpniece, Puiu Latea, Miklós Marschall, Pauls Raudseps, Peter Sprung, Timothy Waters a János Zolnay.

OSI pořádal v mnoha kandidátských zemích setkání u kulatého stolu, aby vyvolal odbornou diskusi a získal od zástupců vlád, delegací Komise Evropské unie i občanských organizací a odborníků připomínky ke konceptům zpráv. Děkujeme všem účastníkům našich setkání, kteří nám velkoryse věnovali svůj čas a podělili se o odborné znalosti. Seznam účastníků všech kulatých stolů lze najít na internetové adrese [euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu).

**MONITOROVACÍ PROGRAM OPEN SOCIETY INSTITUTE  
V RÁMCI PŘÍPRAVY VSTUPU DO EU**

Rachel Guglielmo	<i>Ředitelka</i>
Quentin Reed	<i>Manažer programu a editor</i>
Andrea Kiss	<i>Asistentka</i>
Lucie Vidmarová	<i>Asistentka</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Asistentka</i>

# Předmluva

Program monitorování vstupu do EU (EUMAP), iniciovaný nadací Open Society Institute, byl zahájen v roce 2000 jako podpora nezávislého monitorování procesu vstupu do EU ze strany představitelů občanské společnosti.

EUMAP byl v rámci snahy o dodržení širších cílů Open Society Institute zaměřen na zjištění, jak vlády plní politická kritéria pro členství v EU, které byly určeny Evropskou radou v Kodani v roce 1993:

Pro členství je nutné, aby kandidátská země dosáhla stability institucí zaručujících demokracii, lidská práva, právní stát a respektování a ochranu menšin.

Zprávy EUMAP vypracovali nezávislí odborníci z monitorovaných států. Cílem zpráv je podpořit zodpovědný a udržitelný proces rozšíření Evropské unie prostřednictvím zvláštního důrazu na politické otázky a na klíčovou úlohu občanské společnosti při podporování vlád v plnění politických kritérií, a to jak do termínu přijetí, tak i v následném období.

V roce 2001 zveřejnil EUMAP první dvě monitorovací zprávy, věnované ochraně menšin a nezávislosti soudů v deseti kandidátských zemích střední a východní Evropy. V roce 2002 pak byly vydány nové, podrobnější zprávy o menšinách (včetně zpráv o pěti největších členských státech EU) a také zprávy o způsobilosti justice, o korupci a o rovných příležitostech pro ženy a muže v kandidátských zemích střední a východní Evropy. Posledně jmenovaný dokument vznikl ve spolupráci s programem OSI Network Women's Program a nadací Open Society Foundation Rumunsko.

Zprávy EUMAP zaměřené na **korupci a protikorupční strategii** poukazují na oblasti, v nichž korupce představuje nejzávažnější problém, a hodnotí účinnost vládních protikorupčních snah. Zprávy se nesnaží sestavovat žebříček podle rozšíření korupce ani hodnotit země podle toho, do jaké míry jsou zkorumpované.

Metodologie EUMAP při monitorování korupce a protikorupční strategie (k dispozici na [www.eumap.org](http://www.eumap.org)) byla vyvinuta EUMAP za přispění Transparency International a mezinárodního poradního výboru. Tato metodologie poskytuje široký přehled legislativy a institucí, které mohou být využity k omezení korupce nebo k boji proti ní. Vychází z aktuálních informací o korupci v jednotlivých kandidátských zemích, čerpaných z dotazníků zpracovaných zpravodaji z daných zemí. Přestože se nejedná o vyčerpávající ani vědecký výzkum konkrétních oblastí, jeho zásadní výhoda spočívá v důsledném využívání stejné metodologie pro všechny monitorované země.

První návrhy všech zpráv připomínkovali členové mezinárodního poradního výboru a účastníci kulatých stolů jednotlivých států. Setkání u kulatého stolu měla za cíl získat k návrhu komentář a doplňující údaje státních úředníků, občanských organizací, zástupců menšin i mezinárodních organizací. Konečné verze zpráv uveřejněné v tomto svazku prošly podstatnou revizí, jež vycházela z poznámek a připomínek získaných během procesu zpracovávání. Za konečný obsah zpráv plně odpovídá EUMAP.

# Úvodem

Stále více lidí se shoduje na tom, že přetrvávající nedostatky a neúspěch demokratických reforem mají souvislost s korupcí, a to zejména s korupcí politickou. Jedním z důsledků tohoto názoru je stále se zvyšující počet mezinárodních i vnitrostátních dokumentů zaměřených na boj proti korupci. Korupce se stává středem zájmu jak Evropské unie, tak samotných kandidátských zemí, což se jasně odráží v kodaňských kritériích pro vstup do EU i ve výročních *Pravidelných zprávách* Evropské komise, které se zabývají hodnocením kandidátských zemí.

Zejména východoevropské státy, kde pokračuje proces transformace centralizovaných systémů, si uvědomují, že korupce omezuje postup hospodářských i politických reforem. Proto se snaží vytvářet účinnější institucionální i strategické nástroje, které mohou korupci zmírnit.

Na reformě se vedle mezinárodního společenství, EU i jednotlivých států přímo podílí také široká veřejnost. Je zřejmé, že občané v kandidátských zemích jsou si problému korupce velmi dobře vědomi a že praktická protikorupční opatření považují za potřebná. Ne vždy se však ztotožňují s případnou morální kritikou korupce.

Přesto je úsilí vyvíjené v boji proti korupci v kandidátských zemích často pouze formální. I sama Evropská unie se ve svých požadavcích kladených na kandidátské země v oblasti boje proti korupci často omezuje na požadavek ratifikace různých úmluv, aniž by vyžadovala smysluplnější změny. Bez důslednějšího a dlouhodobého prosazování daných změn však není možné dosáhnout trvalých zlepšení. Hrozí také, že neúčinná opatření sníží důvěryhodnost veškerého protikorupčního úsilí.

Proto je v boji proti korupci důležité monitorovat mezinárodní snahy i snahy jednotlivých států. K tomu, aby si vlády jednotlivých států i jejich veřejnost korupci uvědomily, ale také pro boj proti ní je zapotřebí jak koordinace a racionální vedení, tak nezávislé vnější monitorování korupce a protikorupční strategie. Veřejné nezávislé monitorování a analýza snah vlád, jež v procesu přistupování k EU usilují o potlačení korupce, přispívají kromě plnění tradiční funkce "hlídacího psa" i k lepšímu pochopení komplexní sociální podstaty tohoto jevu.

Pokud si vlády tuto skutečnost neuvědomí a nezaloží na ní své strategie, nemohou ve svém úsilí uspět. V některých oblastech se lze s korupcí vypořádat zavedením řádné správy a kontroly, avšak jinde, například v oblasti zdravotní péče, ke zlepšení nedojde bez reforem, jež se musí dotknout celého resortu. A zároveň - společnost a její politické špičky mohou dovést k čestnějšímu jednání pouze prosperující demokracie, svobodný tisk



a angažování občané. Politiky i úředníky je možné hodnotit a nutit k přijetí transparentní a vážně míněné strategie pouze pokud většina voličů ví, jaká opatření jsou pro omezení korupce uplatňována a jak se vztahují k otevřené protikorupční strategii.

Veřejnost potřebuje k uplatňování účinného nátlaku nepředpojatou a systematickou analýzu současných problémů a ta je nutná i pro účinnou reakci vlád. Právě taková analýza je cílem tohoto projektu Open Society Institute. Metodologie Programu monitorování vstupu do EU (EU Accession Monitoring Program) se zaměřuje na současné strukturální nedostatky v řadě socioekonomických resortů, které jsou pro nové i pokračující členství v EU zásadní, a tedy zároveň nejdůležitější pro jasné porozumění požadavkům kodaňských politických kritérií. Stejně jako v ostatních oblastech, které Program monitoruje, i monitorování korupce se řídí jednotnou metodologií. Díky tomuto postupu mohou být závěry využity pro porovnání států a společností, aniž by v zásadě zbytečně sestavovaly žebříček podle rozšířenosti korupce.

Zprávy jednotlivých zemí a Přehled, který je k nim připojen, jsou slibným začátkem procesu, který je již ze své podstaty dlouhodobý. I kdyby byla do praxe uvedena veškerá opatření vyplývající ze závěrů těchto dokumentů, problém korupce by nezmizel. Přestože v každé účinné protikorupční strategii hrají opodstatněnou roli technická opatření, jako jsou nařízení upravující konflikt zájmů nebo normy pro udělování veřejných státních zakázek, sociální komplexnost korupce znamená, že nelze jednoduše spoléhat na opatření převzatá od současných členských států EU, které mají s korupcí své specifické problémy.

Jedním z hlavních závěrů Projektu také je, že EU sama nemá důsledné či všeobecné protikorupční strategie. Proto je pro jednotlivé státy, a to jak kandidáty, tak současné členy, obtížnější vytvořit řešení, jež vyhovují jejich vlastním potřebám a v nichž se odrážejí společné hodnoty EU.

Je samozřejmě možné doufat, že bývalé komunistické země najdou řešení, která budou přizpůsobena jejich vlastním konkrétním podmínkám. Protože tyto státy se stanou členy EU, můžeme zároveň oprávněně předpokládat, že míra korupce se bude snižovat stejně rychle, jak budou jejich trhy dospívat. Ale i když společnosti bohatnou, musí dojít k dobrovolnému politickému rozhodnutí zaplatit sociální cenu za protikorupční opatření; tato cena je v konečném důsledku mnohem nižší než náklady, které společnost vydává na korupci. Jsme přesvědčeni, že tato publikace je slibným počátečním bodem společného dialogu, který může takovému rozhodnutí napomoci, a to jak v rámci kandidátských zemí, tak v rámci Unie jako celku.

*András Sajó*  
*Profesor Středoevropské university*  
*Člen maďarské Akademie věd*

# Monitoring procesu vstupu do EU: Korupce a protikorupční politika

## Obsah:

1. Úvod	12
1.1 Korupce a vstup do EU	14
1.1.1 Korupce a demokracie - klíčový problém vstupu	14
1.1.2 Kritéria EU - kodaňská kritéria	15
1.1.3 Nedostatek srovnávacích kritérií	17
1.2 Korupce a protikorupční úsilí - debata	19
1.2.1 Problémy definice a měření	19
1.2.2 Protikorupční politika - konkurenční přístupy	22
2. Zdroje evropských protikorupčních standardů	28
2.1 Protikorupční rámec EU	28
2.1.1 Přímá protikorupční legislativa	30
2.1.2 "Měkká" protikorupční legislativa	31
2.1.3 Ostatní ustanovení nepřímo související s korupcí	35
2.2 Rada Evropy - dvacet řídicích principů GRECO	36
3. Problém korupce v kandidátských zemích	36
3.1 Příčiny korupce v kandidátských zemích	36
3.1.1 Dědictví komunismu	37
3.1.2 Nebezpečí zobecnění	38

---

3.2	Hodnocení korupce v kandidátských zemích ze strany EU	39
3.2.1	Hodnocení korupce v kandidátských zemích	39
3.3	Korupce v kandidátských zemích - důkazy	52
3.3.1	Výskyt korupce v kandidátských zemích	52
3.3.2	Místa výskytu korupce	58
3.4	Protikorupční politika v kandidátských zemích	63
3.4.1	Důkazy	63
3.4.2	Dopad předvstupního procesu na protikorupční politiku	64
4.	Korupce a proces přibližování - alternativy pro budoucnost	65
5.	Doporučení	68
5.1	Doporučení pro kandidátské země	68
5.2	Doporučení pro EU	69

# Korupce a protikorupční politika v procesu vstupu do EU

## 1 ÚVOD

Tento přehled a doprovodné zprávy pro jednotlivé země posuzují rozsah korupce v kandidátských státech střední a východní Evropy spolu s jejich zákonnými a institucionálními strukturami a politikami, jejichž pomocí se vlády snaží proti korupci bojovat v rámci přístupového procesu k EU a vývoje evropských norem a standardů.

Všem kandidátským zemím se podařilo dosáhnout pozoruhodného pokroku při zavádění (nebo obnově) demokracie, právního státu a tržního hospodářství. Postkomunistická transformace však trpí korupcí, která přetrvává a vzkvétá, anebo je přinejmenším takto vnímána. Evropská komise opakovaně vyjadřuje obavy z míry korupce v kandidátských státech a dává jasně najevo, že pokrok v boji proti korupci je úkolem, který musí plnit všechny kandidátské země, chtějí-li vyhovět podmínkám členství v EU.

Zaměření Evropské komise na korupci v kandidátských zemích je oprávněné - panuje jasná shoda v tom, že korupce podkopává demokracii i trh a že postkomunistické země jsou vůči ní zvláště náchylné vlivem svého historického dědictví a povaze transformace. Posuzování úrovně korupce v kandidátských zemích se však pro Komisi jeví jako obtížný úkol nejen proto, že korupční problémy středo- a východoevropských zemí (SVE) se často liší od korupčních problémů, s nimiž se potýkají členské země EU, ale také proto, že ani Evropská unie nemá svůj protikorupční rámec. V důsledku toho Evropská komise nestanovila jasné cíle,<sup>1</sup> kterých by kandidátské země v oblasti korupční či protikorupční politiky měly dosahovat.

Tato situace vyvolává několik problémů. Za prvé, vzhledem k neexistenci přiměřeného rámce pro analýzu rozsahu, příčin a povahy korupce v zemích SVE posuzuje Komise korupci na základě, který se přibližuje trestnímu právu či jakémusi pohledu zaměřenému na úplatkářství. Tento pohled však opomíjí většinu významných aspektů, jež v těchto zemích s korupcí souvisejí, počínaje společenskou tolerancí vůči korupci až po více či méně zakořeněné zvyklosti při rozdělování zdrojů v rámci sítě známostí. Za druhé se v řadě případů nepodařilo prokázat účinnost protikorupčních politik, které kandidátské země měly pod tlakem Komise přijmout, v jiných západních liberálních demokraciích, zejména v oblasti vyšetřování kriminality a kontrolovatelných řešení.

---

<sup>1</sup> Ve smyslu minimálních či přijatelných standardů, podle nichž by bylo možné měřit nebo posoudit, jaká je v těchto zemích korupční situace.

Za třetí, Komise nemůže prosazovat mandát z Kodaně - mandát vyžadovat protikorupční politiku - v kandidátských zemích, jestliže ho nedokáže prosadit v členských zemích. Zřetelný příklad rozdílu mezi silou Komise v členských zemích a v kandidátských zemích nabízí konvence Rady Evropy o trestním právu a korupci. Komise se neustále snaží přimět kandidátské země k jejímu podpisu a ratifikaci. Výsledkem je, že v červnu 2002 mělo konvenci ratifikováno 8 z 10 kandidátských zemí, avšak pouze 3 z 15 členských zemí, což zavedlo příčinu k oprávněným názorům, že pro kandidátské země platí jiná měřítko než na ty, které již působí uvnitř EU. Meze, v jakých je Komise schopna implementovat jakoukoli celoevropskou protikorupční politiku, v této souvislosti ilustruje neochota členů EU k ratifikaci konvence o ochranně finančních zájmů Evropských společenství v Unii z roku 1995 (viz oddíl 3.2.1).

Všechny tyto faktory společně znesnadňují integraci protikorupčních cílů do celkového přístupového rámce. Míru zahrnutí protikorupční politiky dále omezuje primární zaměření předvstupního vyjednávání na harmonizaci a implementaci *acquis communautaire* - vysloveně protikorupční legislativa existuje v omezeném rozsahu a účinná protikorupční politika sestává z široké palety opatření a institucionálních praktik, které přesahují rozsah předvstupního vyjednávání.

Z uvedeného vyplývá stále pravděpodobnější scénář, že do Evropské unie bude umožněno vstoupit řadě zemí s přetrvávajícími závažnými problémy v oblasti korupce, přičemž Unie nemá přiměřený rámec, aby se s nimi vyrovnala, a to dokonce ani v současných členských zemích. Existují dva hlavní důvody, proč tento scénář vzbuzuje obavy. Za prvé, zatímco EU zřejmě věnuje menší pozornost korupci v členských zemích, protože tento jev zde není vnímán jako faktor podkopávající implementaci *acquis*, stále více se ukazuje, že korupce v řadě členských zemí představuje výrazné ohrožení kvality a fungování demokratických institucí. Za druhé, rozměry korupce v řadě kandidátských zemí mohou podkopat jak implementaci *acquis*, tak i kvalitu demokratických institucí. Korupce narušuje některé základní hodnoty, k nimž se Unie hlásí, a nevyhnutelným problémem budoucnosti je proto vytvoření mechanismů na podporu účinné antikorupční politiky ve všech státech rozšířené Unie.

V protikladu k těmto postřehům zmiňme pozitivní šance. Zatímco úspěchy Evropské unie jsou dosud skrovné, problémem korupce se zabývají i jiné mezinárodní organizace, zejména Rada Evropy, která je s EU velmi úzce svázána. Rada vytvořila široce pojatou soustavu obecných protikorupčních tzv. "řídicích principů", aktivní a funkční rámec pro sledování jejich dodržování - Skupinu států proti korupci (GRECO) a dvě protikorupční konvence. EU sehrála významnou roli při vyvíjení nátlaku na kandidátské země, aby se k těmto konvencím připojily. Další význačnou antikorupční složkou procesu přibližování k EU se stal společný program Rady Evropy a EU s názvem OCTOPUS, který kandidátským zemím radí při přijímání opatření k potírání organizovaného zločinu a korupce.

Vzhledem k daleko širšímu záběru řídicích principů se Rada navíc jeví jako logický kandidát na převzetí dohledu nad "korupční složkou" kodaňských kritérií EU, a to jak cestou formálního přijímání jejich pokynů v rámci EU, tak také výkonem monitorovací role ve skupině GRECO z pověření Evropské komise. Způsoby, jak by EU mohla postupovat tímto směrem, jsou jasné (viz oddíl 4). Ačkoli GRECO funguje v zásadě na základě dobrovolnosti a vzájemné kontroly, může být spojení těchto fungujících monitorovacích mechanismů s poněkud institucionalizovanějším přístupem EU zřejmě tou nejlepší cestou jak podporovat účinnou protikorupční politiku.

## 1.1 Korupce a vstup do EU

### 1.1.1 Korupce a demokracie - klíčový problém vstupu

Korupce patří k hlavním trvalým obavám Evropské unie vzhledem ke kandidátským zemím od roku 1997, kdy byla poprvé posuzována ve zprávě Agenda 2000 o žádostech zemí SVE o členství. Ve výroční zprávě Evropské komise z roku 1998 o přibližování kandidátských zemí se píše:

Boj proti korupci musí dále zesílit. Úsilí kandidátských zemí ne vždy odpovídá závažnosti problému. Třebaže řada zemí zavádí nové programy na její kontrolu a prevenci, na posuzování účinnosti těchto opatření je zatím příliš brzy. Je zřejmý určitý nedostatek odhodlání začít bojovat s korupcí a vykořenit ji a setkáváme se s ním ve většině kandidátských zemí.<sup>2</sup>

Souhrnná zpráva z roku 1999 se o příčinách korupce vyjadřuje konkrétněji:

Korupce je velmi rozšířená ... situaci zhoršují nízké platy ve veřejném sektoru a rozsáhlé uplatňování byrokratické kontroly v ekonomice... Úřadům chybí přesvědčení o nutnosti bojovat proti korupci. V důsledku mají protikorupční programy, které většina zemí přijala, jen omezené výsledky.<sup>3</sup>

Posudek z listopadu 2000 říká:

Toto hodnocení [z října 1999] nadále platí. Korupce, podvody a hospodářská kriminalita jsou ve většině kandidátských zemí velmi rozšířené, což má za následek nedůvěru občanů a diskreditaci reform. Byly přijaty protikorupční programy a bylo dosaženo určitého pokroku včetně účasti na mezinárodních

---

<sup>2</sup> Komise Evropské unie, *Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, listopad 1998, s. 6, k dispozici na <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/)> (poslední přístup 6. srpna 2002).

<sup>3</sup> Komise, *Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, říjen 1999, s. 12, k dispozici na <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf)> (poslední přístup 6. srpna 2002).

nástrojích v boji proti korupci. Tento jev však přesto zůstává zdrojem vážných obav.<sup>4</sup>

V roce 2001 Komise dané hodnocení v zásadě zopakovala, třebaže uznala určitý pokrok:

Hodnocení [korupce coby závažného problému] zůstává v zásadě v platnosti, i když v několika směrech se situace vyvíjí pozitivně. Ve většině zemí došlo k posílení protikorupčních institucí a pokrok se projevil také v legislativních oblastech, jakými jsou zadávání veřejných zakázek a přístup veřejnosti k informacím. K potírání korupce napomáhá i povzbudivý vývoj v oblasti reformy státní správy, k němuž dochází v některých zemích. Navzdory tomuto úsilí jsou však korupce, podvody a hospodářská kriminalita v mnoha kandidátských zemích nadále rozšířené a přispívají zde k podryvání důvěry občanů a diskreditaci reforem. Pro zvládnutí tohoto problému je potřeba trvalých a energických opatření.<sup>5</sup>

Tato hodnocení se promítají do jednotlivých *Pravidelných zpráv* Komise o pokroku kandidátských zemí při začleňování do EU. V listopadu 2001 Komise ve svých souhrnných závěrech hodnocení jednotlivých zemí posoudila korupci jako "závažný" problém nebo jako "zdroj vážných obav" v 5 z 10 středo- a východoevropských kandidátských zemích (Bulharsko, Česká republika, Polsko, Rumunsko a Slovensko), jako trvalý problém nebo zdroj obav ve třech zemích (Maďarsko, Lotyšsko a Litva) a kritiky se vzdala pouze ve dvou zemích (Estonsko a Slovinsko). Toto i výše citované hodnocení z roku 2001 naznačují, že podle názoru Komise zůstává korupce vážným problémem - ne-li potenciální překážkou - vstupu do EU.

### 1.1.2 Kritéria EU - kodaňská kritéria

Z *Pravidelných zpráv i z Přístupového partnerství* (viz níže) vyplývá, že k politickým podmínkám, jež musí být splněny pro vstup zemí do EU, patří doložitelný úspěch v boji proti korupci. Politické podmínky, které musí kandidátské země splnit, aby mohly vstoupit do Unie, byly stanoveny na jednání Rady Evropy v Kodani v roce 1993. Podle těchto "kodaňských kritérií" k podmínkám členství ze strany kandidátské země patří:

1. dosažení stability institucí garantujících demokracii, právní stát, lidská práva, respekt a ochranu menšin;

<sup>4</sup> Komise, *Enlargement Strategy Paper: Report on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, listopad 2000, s. 16, k dispozici na <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf)> (poslední přístup 6.srpna 2002).

<sup>5</sup> Komise, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, listopad 2001, s. 7, k dispozici na <[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf)> (poslední přístup 6. srpna 2002).



2. existence fungujícího tržního hospodářství a schopnost vyrovnat se s konkurenčními tlaky a tržními silami uvnitř unie;
3. schopnost dostát závazkům vyplývajícím z členství včetně dodržování cílů politické, hospodářské a měnové unie.

V každé z této oblasti hraje korupce závažnou roli. Pokud se týče "politických kritérií", Komise vysvětluje:

Od zemí, které si přejí stát se členy EU, se očekává, že se k principům demokracie a právního státu budou nejen hlásit, ale že je také budou uvádět do praxe v každodenním životě. Dále je třeba, aby zajistily stabilitu různých institucí, jež umožňují efektivní fungování veřejných orgánů, jako je soudnictví, policie a místní samospráva, a konsolidaci demokracie.<sup>6</sup>

Obavy EU z korupce v kandidátských zemích nepřekvapují. Za prvé, korupce byla označena za jeden z hlavních problémů postkomunistických zemí včetně řady kandidátských států.<sup>7</sup> Za druhé, i mezi politology existuje shoda na tom, že rozšířená korupce podkopává demokracii. V jednom dokumentu se o korupci uvádí:

Tam, kde se korupce může nekontrolovaně šířit, maří ekonomický rozvoj a narušuje politickou legitimitu. V méně pronikavé variantě vede k plýtvání zdroji, větší nerovnosti v jejich rozdělování, omezení politické soutěže a ke zvýšené nedůvěře vůči úřadům. Vytváření a využívání příležitostí k úplatkářství na vysoké úrovni státní správy zároveň prodražuje veřejnou správu, deformuje přidělování veřejných výdajů a může vést k nebezpečnému zhoršení kvality infrastruktury. Dokonce i relativně drobná nebo běžná korupce může snižovat vládní příjmy, deformovat ekonomické rozhodování a zhoršovat vnější prostředí života společnosti, například znečištění ovzduší a vod nebo bezpečnost staveb.<sup>8</sup>

Za třetí, v politologii a ekonomice existuje rozšířený předpoklad, že rozsáhlá korupce podkopává rozvoj a řádné fungování trhu.<sup>9</sup> Vzhledem k možnému deformačnímu vlivu korupce na trhy a v souvislosti s primární snahou EU o vytvoření "jednotného trhu" se

---

<sup>6</sup> Komise, *The Copenhagen European Council and the 'Copenhagen Criteria'*, <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>> (poslední přístup 10. dubna 2001).

<sup>7</sup> Viz např. *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Světová banka Washington, D.C., 2000, s. 6

<sup>8</sup> K. A. Elliott, "Corruption as an International Policy Problem", uveřejněno v: A. J. Heidenheimer, M. Johnston, *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3. vydání, Transaction Publishers, New Brunswick 2000, s. 925.

<sup>9</sup> Viz např. C. W. Gray a D. Kaufmann, "Corruption and Development", vydáno ve *Finance and Development*, březen 1998. Řada studií předkládá přesvědčivé důkazy o ekonomických a společenských nákladech korupce zejména se zaměřením na méně vyvinuté země; viz Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, s. 18.

zvládnutí korupce jeví jako ústřední prvek procesu rozšíření. V souvislosti s "ekonomickými kritérii" uvádí EU šest nutných podmínek existence a fungování tržního hospodářství. Korupce může narušovat tři z nich, a to konkrétně:

- aby neexistovaly bariéry vstupu a odchodu z trhu;
- aby existoval právní systém včetně úpravy vlastnických práv a aby zákony a smlouvy byly vymahatelné;
- aby byl dostatečně rozvinut finanční sektor tak, aby usměrňoval úspory směrem k investicím.<sup>10</sup>

Zkušenosti z kandidátských zemí dokládají, jak korupce vytváří bariéry pro vstup na trh a deformuje rozhodování soudů a fungování regulátorů. Výše uvedený citát ukazuje, že Evropská unie považuje roli byrokratické kontroly za jeden z hlavních faktorů usnadňujících korupci.

Právní systém v Unii je založen na předpokladu implementace, dodržování a prosazování unijního práva prostřednictvím soudů a veřejné správy členských zemí. Rozsáhlá korupce však ohrožuje dodržování, implementaci a prosazování pravidel (a tudíž i *acquis*) nebo z jejich přijetí činí pouhou formalitu, čímž dále narušuje statut a v konečném důsledku fungování zákonů a předpisů jako takových.<sup>11</sup>

### 1.1.3 Nedostatek srovnávacích kritérií

Přes sugestivní povahu kodaňských kritérií Komise vzhledem ke korupci neformuluje žádné podrobnosti týkající se důvodů, proč by korupce měla být zahrnuta do problematiky rozšíření, ani přesná kritéria, jež by kandidátské země měly splnit v oblasti protikorupční politiky nebo míry korupce.<sup>12</sup>

Komise od roku 1999 skutečně zastává názor, že všechny kandidátské země plní politická kritéria i přes to, že u dvou zemí shledává existenci velmi závažného - a v případě Rumunska systémového - problému s korupcí (viz oddíl 3.2.1). Souhrnná zpráva z roku

<sup>10</sup> Viz <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>> (poslední přístup 31. července 2002).

<sup>11</sup> Například Světová banka rozlišuje korupci v reformních zemích na dva hlavní typy: korumpování státu coby zákonodárce čili nezákonné poskytování výhod veřejným činitelům, aby ovlivnili tvorbu zákonů, předpisů, vyhlášek a jiných vládních politik; a administrativní korupci čili nezákonné poskytování výhod, aby docházelo k deformované implementaci stávajících předpisů, zákonů a pravidel. Viz Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, s. xv-xvii.

<sup>12</sup> Na nedůslednost při stanovení kritérií ze strany Komise při hodnocení korupce poukázal dokument Andrease Saja z února 2001 na přípravné schůzce zpravodajů EUMASTR. Tento dokument se nachází v archivu EUMASTR.

2001 hovoří o korupci jako o rozšířeném problému mnoha kandidátských zemí a vyzývá k neustálému a energickému antikorupčnímu úsilí.<sup>13</sup>

Neexistuje však ani náznak poměřovacích kritérií, podle nichž by se posuzovala úroveň korupce nebo míra pokroku a která by Komise mohla považovat za dostatečnou ať už v oblasti formální protikorupční politiky, či při snižování míry korupce. Zároveň neexistuje jediný náznak toho, zda je dosažení takovýchto cílů při současně projednávaném harmonogramu rozšíření reálné. Navíc se zdá, že dosavadní hodnocení se nezakládá na důsledně uplatňované komplexní soustavě kritérií (viz oddíl 3.2).

Nejasnosti v této oblasti mohou zčásti souviset s neexistencí jasného závazného unitárního práva postihujícího korupci: jediné evropské dohody, které se korupce výslovně týkají, například nejsou dosud pro členské země závazné a v souvislosti s korupcí se o nich ve zprávách o kandidátských zemích vůbec nehovoří. Tak například k březnu 2002 byla Konvence o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 ratifikována pouze v 8 z 15 členských zemí. Na straně členských zemí přetrvávají závažné nedostatky v kontrole rozdělování fondů EU, což dokládají opakované výhrady Evropského soudu auditorů ke schvalování rozpočtu Společenství.<sup>14</sup>

EU dále chybí srovnávací kritéria, podle nichž by bylo možné posuzovat korupci v členských zemích. Existuje jen málo dostupných průzkumů a informací, na jejichž základě by si bylo možné vytvořit úsudek o míře, v jaké je korupce v kandidátských zemích rozšířenější než v členských zemích, ačkoli ono málo dostupných důkazů nenaznačuje, že by tomu tak obecně bylo. Naopak existují zřejmé náznaky toho, že korupce, zejména na vysoké úrovni, je závažným problémem v řadě členských zemí včetně několika největších - k nimž patří Německo, Francie a Itálie -, přičemž podle přehledů jsou nejlepší kandidátské země méně zkorumpované než nejhorsí členské státy (viz oddíl 2.1).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Komise, *Making a success of enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate Countries*, s. 7.

<sup>14</sup> Podle nedávné zprávy britského Národního kontrolního úřadu byl z roku 1999 na rok 2000 zaznamenán 75% nárůst zjištěného výskytu podvodů týkajících se fondů EU. Tento nárůst jde z větší části na účet zdokonalených kontrolních mechanismů ve Velké Británii. V některých zemích totiž žádné podvody zaznamenány nebyly. Evropský kontrolní soud už sedm let za sebou neschválil hospodaření Evropské unie bez výhrad. Mimo jiné bylo shledáno, že Komise nemá úplné a spolehlivé informace, podle nichž by bylo možné rozlišit mezi platbami z fondů EU zprostředkovatelům a platbami konečným příjemcům. Viz UK National Audit Office, *Financial Management of the European Union: Annual Report of the European Court of Auditors for the Year 2000*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2002, 30 May 2002; STR. Waugh, "British watchdog criticises 75 percent rise in European fraud", *The Independent*, 30. května 2002.

<sup>15</sup> Viz například S. Theil a C. Dickey, "Europe's dirty secret", *Newsweek*, 29. dubna 2002.

## 1.2 Korupce a protikorupční úsilí - debata

Nedostatek jasných srovnávacích kritérií, podle nichž by bylo možné měřit pokrok jednotlivých zemí v oblasti korupce či antikorupční politiky, není jen výsledkem neexistence protikorupčního rámce v EU. Souvisí totiž s fundamentální a pokračující debatou o definici korupce.<sup>16</sup> Tento přehled se nepokouší o definici korupce. Snaží se však ukázat, že korupci nelze definovat nebo chápat jako pouhé porušování formálních pravidel a zákonů, což je chápání, k němuž směřuje většina politologů. Nenavrhujeme sice žádnou definici korupce, která by měla platit pro všechny kandidátské země, a nepokoušíme se sestavovat jejich žebříček podle rozšíření korupce, zato se však snažíme nabídnout širší chápání toho, jaké druhy chování či jevy spadají pod pojem korupce, a jsou tedy legitimními cíli antikorupční politiky.

### 1.2.1 Problémy definice a měření

#### *Meze formálních pravidel*

Politologové a výzkumní pracovníci na poli korupce obecně směřují k přijetí jakési "veřejné funkce" - centralizované koncepce korupce, v jejímž rámci by korupce byla definována nebo stanovena jako chování, které

se odchyluje od formálních povinností veřejného úřadu a je motivováno soukromým peněžním prospěchem nebo upevněním postavení nebo porušuje pravidla proti výkonu určitých typů vlivu v soukromém zájmu. K tomu patří chování jako úplatkářství ... nepotismus ... a zneužívání pravomoci.<sup>17</sup>

Tento typ přístupu zaměřeného na veřejné činitele se soustřeďuje spíše na porušování formálních pravidel a zákonů. Takových problémů nicméně existuje celá řada: například elity mohou navrhnout zákony usnadňující korupci, a dokonce ani v zemích, jež usilují o naprostou regulaci korupce, nemohou formální pravidla a předpisy nikdy zcela postihnout všechny aktivity včetně takových, které by byly obecně považovány za korupci.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Debata se nesoustřeďuje pouze na to, co zakládá korupci, ale také na to, zda vůbec je možné korupci definovat. Například Frank Anechiarico a James B. Jacobs tvrdí, že korupce je v zásadě subjektivní koncepce, která se s časem mění, a tudíž ji nelze definovat obecně přijatelným způsobem. Viz F. Anechiarico and J. B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996, s. 3-5.

<sup>17</sup> A. J. Heidenheimer, M. Johnston a V. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick 1989, s. 966.

<sup>18</sup> Diskuse o přístupech k definování a chápání korupce viz M. Philp, "Conceptualizing Political Corruption", in: A. J. Heidenheimer a M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick a Londýn 2002, s. 41-57.

Je kupříkladu velmi obtížné trestně stíhat udílení soukromých televizních licencí radou pro vysílání, která je pod vlivem vlády, výměnou za systematickou politickou podporu příslušné televizní stanice. Maďarská ministryně spravedlnosti Ibolya Dávid ve svém projevu u příležitosti podepsání Memoranda o porozumění o antikorupční politice mezi Maďarskem a OSN v roce 1999 přiznala, že je třeba přijmout obecnější definici korupce, která by sahala dále než k pouhému plnění trestního zákoníku:

Nestačí ... zaměřit se ... strategicky pouze na trestné činy související s korupcí. Mohou totiž existovat takové "korupční praktiky", které nejsou podle litery trestního práva trestným činem...<sup>19</sup>

Z těchto a dalších důvodů - ačkoli statistiky prokázanosti trestných činů budí dojem jediných opravdu spolehlivých indikátorů korupce - by se žádná vážná analýza zkoumající rozšíření korupce v dané zemi neměla na tyto údaje spoléhat a z velkých počtů odhalených případů úplatkářství by neměla vyvozovat závěry, které by svědčily o rozšíření korupce. Zdá se, že situace v kandidátských zemích tento argument podporuje, protože počet odhalených případů v jednotlivých zemích zjevně zřetelný vztah k jiným důkazům o rozšíření korupce nevykazuje. Ani údaje z členských zemí EU do věci nevnašejí příliš jasno. Počet soudních přelíččení pro obvinění z trestných činů korupce například v Německu činil v roce 1999 celkem 1 034, což vzhledem k velikosti země zhruba odpovídá počtům v řadě kandidátských zemí.<sup>20</sup> Naopak ve Velké Británii nebyla v roce 1999 podle zákona o předcházení korupci a zákona o korupčních praktikách ve veřejných institucích odhalena téměř žádná korupce a v Severním Irsku a ve Skotsku vůbec žádná.<sup>21</sup>

### *Důkazy z průzkumů*

Dalším hlavním zdrojem důkazů o úrovni korupce jsou průzkumy vnímání a zkušeností s korupcí. Podrobně o nich pojednává oddíl 3.1. Dominantní na tomto poli zůstávají průzkumy veřejného mínění. Základním problémem těchto indikátorů je, že příslušné výzkumy mapují spíše *vnímání* korupce než korupci samotnou, a je tedy otázka, zda je lze použít jako spolehlivé ukazatele skutečné úrovně korupce.<sup>22</sup> Zejména platí, že vnímání je

---

<sup>19</sup> Projev ministryně spravedlnosti Ibolye Dávid u příležitosti podepsání Memoranda o porozumění mezi OSN a maďarskou vládou.

<sup>20</sup> GRECO, *Evaluation Report on Germany*, přijato organizací GRECO na 8. plenárním zasedání, Strasbourg, 4. - 8. března 2002, s. 6. Počet procesů navíc z hodnoty 258 v roce 1994 výrazně narostl.

<sup>21</sup> GRECO, *Evaluation Report on the United Kingdom*, přijato organizací GRECO na 6. plenárním zasedání, Strasbourg, 10. -14. září 2001, s. 3.

<sup>22</sup> Samotná TI poukazuje na meze indexu vnímání; viz J.G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*, Transparency International a Göttingen University, červen 2001, s. 4. Viz <<http://www.transparency.org/cpi/2001/dnld/methodology.pdf>> (poslední přístup 31. července 2001).

spíše obecné, zatímco zkušenost s korupcí je konkrétní. Z podrobných průzkumů vnímání a zkušeností s korupcí mezi občany Ukrajiny, Bulharska, Slovenska a České republiky vyplývá, že obecné vnímání *není* spolehlivým indikátorem reálné zkušenosti občanů:

Vnímání korupce mezi vysoce postavenými činiteli (v postkomunistických zemích) bylo rozšířené a znepokojovalo občany všude. Nicméně přestože jsme zjistili, že nutnost dávat pozornosti a úplatky běžným úředníkům byla obecně častým námětem diskusí mezi občany, v jejich líčení osobních zážitků se vyskytovala mnohem méně často... Ve vlastním styku s úředníky nebyla korupce jediným problémem ... a dokonce ani nejčastějším nebo nejobtížnějším rysem každodenního styku s úředníky v žádné ze čtyř zemí.<sup>23</sup>

Průzkumy zkušeností s korupcí představují oproti průzkumům vnímání pokrok, ačkoli i zde je třeba vyrovnat se s řadou problémů, jako například se snahou vyhovět (respondenti mohou odpovídat tak, aby se "zavděčili" tazateli), s rozdílností výsledků v závislosti na způsobu provádění průzkumu a s "děravou pamětí".<sup>24</sup>

### *Institucionalizovaná korupce a známosti*

Dalším problémem úzce definovaného pojetí korupce je ve všech zemích to, že jeho pomocí není snadné postihnout institucionalizovanou korupci, jakou jsou například příspěvky politickým stranám výměnou za veřejné zakázky pro dárce, kde výhody nepřipadají přímo jedincům. V oblasti SVE je korupce navíc často zakořeněna v dějinném kontextu klientelismu. Tyto sítě známostí hrají ve všech postkomunistických zemích významnou roli při utváření vztahů mezi státem, soukromou sférou a občanem.<sup>25</sup> Takovéto sítě jsou obvykle založeny na systému vzájemných výhod, které jsou rozloženy v čase, a tudíž jsou jen těžší měřitelné.<sup>26</sup> Tam, kde podobné směnné systémy fungují, se snahy o definici

<sup>23</sup> W. L. Miller, A. B. Grodeland a T. Y. Koshechkina, *A Culture of Corruption?: Coping with Government in Post-communist Europe*, Central European University Press, Budapest 2001, s. 279.

<sup>24</sup> Například problémy s pamatováním mohly ovlivnit výsledky průzkumu Světové banky a EBRD o podnikatelském prostředí a výkonnosti podniků (viz oddíl 3.1), který se firem dotazoval, jaký podíl z ročních příjmů firmy jako je jejich neoficiálně platí veřejným činitelům.

<sup>25</sup> "Klientelismus a korupce jsou dvě odlišné koncepce. Klientelismus je forma společenské organizace, zatímco korupce je společenské chování jednotlivce ... které se může a nemusí rozrůst v masový jev... V kontextu postkomunistické společnosti se tyto jevy jeví jako navzájem srostlé." A. Sajo, "Clientelism and Extortion: Corruption in Transition" (upravené vydání publikace A. Sajo, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe", *East European Constitutional Review* 1998, sv. 7, č. 2), s. 2.

<sup>26</sup> Například tam, kde výše postavený veřejný činitel svou činností otupuje předpis v oboru, v němž později získá postavení v dominantní firmě; nebo když se firmy domluví na úpravě veřejné zakázky tak, aby jeden účastník soutěže vyhrál za to, že firmě, která mu k vítězství dopomohla, později dopomůže k jiné výhodě.

a rozpoznání korupce komplikují. Jakkoli žádná snaha o účinné vypořádání s korupcí nemůže takové síť ignorovat, jejich složitost vzbuzuje otázky, zda je vůbec možné za pomoci některé z popsaných metod korupci měřit.

Jednotlivá hodnocení kandidátských zemí ze strany EU nepřímo naznačují, že korupce bývá většinou chápána v zúženém smyslu úplatkářství podle trestního práva nebo mezinárodních konvencí. Naproti tomu obavy a doporučení vyjádřené Komisí v jejích *Pravidelných zprávách* často bývají širší a obsahují výzvy ke zdokonalení regulačních rámců v oblasti střetu zájmů,<sup>27</sup> financování politických stran<sup>28</sup> nebo přístupu k informacím.<sup>29</sup> Za těchto okolností a vzhledem k výše uvedeným poznámkám o užitečnosti trestních statistik by se zdálo, že Komise nemá jasno v tom, co je to korupce, a tudíž ani v čem má spočívat úspěšná antikorupční politika.

### 1.2.2 Protikorupční politika - konkurenční přístupy

Problém definice je dále stupňován neshodou ohledně toho, v čem spočívá dobrá protikorupční politika. Přístupy k protikorupční politice lze velmi zjednodušeně rozdělit do pěti hlavních skupin:

#### *(i) Trestněprávní a administrativní kontrola*

Z tohoto hlediska je korupce chápána poměrně jednoduše jako úplatkářství. Veřejní činitelé a politici jsou vnímáni jako ti, kdo vyhledávají příležitosti ke korupci, a protikorupční politika spočívá v přijetí a prosazení účinných ustanovení trestního práva v kombinaci s efektivními formálními mechanismy kontroly ve státní správě. Tento přístup se jeví jako primární metoda přijatá Evropskou komisí, která reflektuje stávající evropské protikorupční nástroje (viz oddíl 2.1.1).

#### *(ii) Koncepce malého státu*

Koncepce malého státu přebírá základní předpoklad přístupu trestněprávní a administrativní kontroly, totiž že veřejní činitelé jsou ve své podstatě zkorumpovaní a že nevynechají jedinou příležitost k vlastnímu obohacení. Zatímco však přístup trestněprávní a administrativní kontroly usiluje o odbourávání příležitostí k takovému chování pomocí právních a administrativních prostředků, přístup druhý předpokládá, že problémem je státní správa jako taková. Proponenti tohoto pohledu tvrdí, že protikorupční politika

---

<sup>27</sup> Například Slovinsko (2001).

<sup>28</sup> Například Rumunsko (2001).

<sup>29</sup> Například Slovensko (2001), Rumunsko (2001). Zavedení zákona o veřejných informacích v Polsku je zmíněno jako "významný vývoj" v boji proti korupci (2001).

spočívá ve strategiích omezování role státu a minimalizace regulace. Přístup Roberta Klitgaarda, pro něhož korupce znamená "monopol plus libověle mínus odpovědnost", jasně ilustruje tendenci spatřovat problém korupce v rozporu mezi "šéfem a podřízeným vykonavatelem",<sup>30</sup> což snadno svádí k předpokladu, že řešením je omezení role státní správy.

### *(iii) Politicko-ekonomický pohled*

Tento přístup sdílí s koncepcí malého státu předpoklad, že korupce vzniká za podmínek, kdy vedoucí pracovníci nejsou schopni efektivně monitorovat činnost podřízených výkoných pracovníků, a zřejmě také přijímá předpoklad, že veřejní činitelé v první řadě usilují o maximální vlastní prospěch. Zastánci tohoto přístupu se však nezaměřují na velikost státní správy, ale na reformu veřejných programů směrem k větší transparentnosti a odpovědnosti a k omezení rozsahu rozporu mezi nadřízeným a podřízeným.<sup>31</sup> Na tomto pohledu je primárně založen výrok Daniela Kaufmanna, uveřejněný v roce 1999 v *The New York Times*:

Boj proti korupci nespočívá ani v tak potlačování korupce jako spíše v úsilí o makroekonomickou stabilitu, prosazování trhu, demokratizaci a další kroky, kterými se mění prostředí, v němž se korupce vyskytuje.<sup>32</sup>

Komise prvky tohoto pohledu občas začleňuje do vlastního přístupu ke korupci v kandidátských zemích a u několika málo zemí se vyslovila k roli státní kontroly nad udělováním licencí a postupy při vydávání povolení jako k prvkům podporujícím korupci.<sup>33</sup> Tento přístup však není uplatňován důsledně. Jen málokdy se o korupci hovoří v souvislosti s hodnocením plnění kodaňských ekonomických kritérií a není ani jasné, proč obavy z udělování licencí a povolení v některých zemích existují a v jiných ne.<sup>34</sup>

### *(iv) Vicepilířová strategie / systém národní integrity*

Poznání, že úzce zaměřené protikorupční strategie dosahují jen omezené úspěšnosti, vedlo několik mezinárodních organizací k rozšíření vlastních doporučení pro antikorupční

<sup>30</sup> Viz R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, 1991.

<sup>31</sup> Rozdíl mezi tímto přístupem a koncepcí malé vlády ilustruje argument Susan Rose-Ackerman, že omezení vládních výdajů může naopak rozšířit korupci vyvolanou nedostatkem. Viz S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 41.

<sup>32</sup> S. Schmemmann, "What makes nations turn corrupt?: Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal", *New York Times*, 28. září 1999.

<sup>33</sup> Viz např. Komise, *2001 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*

<sup>34</sup> Například nový zákon o udělování živnostenských licencí platný v České republice od dubna 2000 posílil roli státu ve vydávání živnostenských oprávnění zdánlivě v reakci na požadavky EU.



politiku. "Systém národní integrity", propagovaný sdružením Transparency International od roku 1996,<sup>35</sup> je jedním z raných příkladů tohoto přístupu. Světová banka shrnuje své vlastní úsilí o vytvoření "vícepilířové strategie pro potírání korupce" následovně:

Dosavadní protikorupční programy se většinou zaměřovaly na opatření proti administrativní korupci a měly podobu reformy veřejné správy a správy veřejných financí. Nicméně poznáním, že kořeny korupce dalece přesahují slabá místa ve fungování státní správy, se rozsah těchto opatření postupně rozšiřuje tak, aby se zaměřoval i na širší strukturální vztahy... Cíle jsou stejné: rozšířit kapacitu státu a řízení veřejného sektoru, posílit politickou odpovědnost, dát prostor občanské společnosti a posilovat hospodářskou soutěž.<sup>36</sup>

Pro kandidátské země se jako zvlášť důležité jeví zejména dva prvky takovýchto širších strategií - úsilí udržet praxi lobování v přijatelných mezích a úsilí zapojit do protikorupčního projektu občanskou společnost. Z jednotlivých zpráv EUMAP je zřejmé, že lobování je hlavním potenciálním nebo reálným korupčním problémem většiny kandidátských zemí. V několika málo zemích, například v Polsku a Bulharsku, sehrály občanské organizace významnou roli v tom, že se z korupčních a protikorupčních iniciativ stala jak domácí, tak i mezinárodní témata. V jiných zemích, například ve Slovinsku a České republice, zůstává role občanské společnosti velmi slabá.

Evropská komise se v žádné z *Pravidelných zpráv* o lobování nezmiňuje a o roli občanské společnosti hovoří pouze dvě *Pravidelné zprávy* z roku 2001 (Bulharsko a Litva). Může to souviset se skutečností, že v obou těchto oblastech nyní Komise usiluje o reformu správních praktik v samotné Unii (viz oddíl 2). Ačkoli tento přehled nechce lobování zcela odsuzovat, z něj i z doprovodných zpráv pro jednotlivé země zcela jasně vyplývá, že stanovení mezí v tom smyslu, co lze považovat za přijatelné lobování, a zavádění opatření proti lobbingu, jenž tyto hranice překračuje, patří k podstatným složkám zvládnutí korupce ve všech kandidátských zemích. Světová banka na toto téma uvádí:

Zneužívání zákonodárství jako forma korupce se od obvyklých forem politického ovlivňování, jako je například lobbing, liší mechanismem, jak se soukromé zájmy dotýkají státu. Ke zneužívání státu dochází nezákonným poskytováním osobního zisku veřejným činitelům neoficiálními, netransparentními a zvyhodňujícími kanály.<sup>37</sup>

Z tohoto pohledu je lobbing, který se uskutečňuje prostřednictvím kolektivních organizací (například odborových sdružení) a transparentním a veřejným způsobem (například prostřednictvím oficiálních konzultací) přijatelný a dokonce žádoucí, zatímco skryté

<sup>35</sup> Viz <[http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)> (poslední přístup 5. srpna 2002).

<sup>36</sup> Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, s. 39.

<sup>37</sup> Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, s. 39.

lobování za specifické zájmy výměnou za protislužby politikům nebo stranám je korupční a škodlivý.

### *(v) Přístupy založené na veřejné integritě*

Výše popsané typy antikorupční politiky zřejmě sdílejí předpoklad, že veřejní činitelé jsou ve své podstatě obhájci vlastních zájmů a že kontrola korupce tedy spočívá v tom, aby se náklady na korupci staly vyšší než výhody z ní plynoucí. Tyto protikorupční strategie kladou důraz na více demokracie a na přístup občanů k rozhodovacím procesům, na omezení prostoru pro autonomní jednání a na rozhodování veřejných činitelů na základě vlastního uvážení a dále na zdokonalené systémy dohledu, odpovědnost a represivní sankce. Zdůrazňovány jsou co nejsilnější nepřímé stimuly vedoucí k tomu, aby se veřejní činitelé chovali nekorupčně - jinými slovy na maximalizaci negativních důsledků, jež by pro ně plynuly z korupčního jednání.

Další přístup v boji proti korupci je založen na budování veřejné integrity. Opírá se o přímé stimuly, tj. o předpoklad, že veřejní činitelé mohou být k poctivému chování motivováni spíše pozitivně než výhradně negativně (tedy strachem z přistižení při korupčním jednání), a o axiom, že korupci lze nejlépe zvládat vytvářením veřejných funkcí, které budou v zájmu veřejného blaha v různé míře autonomní a víceméně imunní vůči příležitostné korupci, což by vyplývalo z určité definice jejich role. Prvky takového přístupu lze nalézt v koncepci polské veřejné správy, jež sází v první řadě na vzdělávání a budování etiky ve státní správě.

Pravděpodobnou výhodou těchto strategií v postkomunistických zemích je, že by mohly přímo ovlivnit problém, který tyto země zdědily po komunistických režimech - nedostatek vyhraněného smyslu pro veřejnou odpovědnost a veřejnou kulturu, v jejímž rámci by poctiví úředníci požívali viditelné úcty. Z tohoto pohledu je úkolem kandidátských zemí vybudovat veřejnou správu a veřejnou politickou kulturu tak, aby se změnil nároky a očekávání, které veřejnost klade nejen na sebe samu, ale i na své veřejné činitele.

Strategie založené na veřejné integritě také uznávají, že antikorupční přístupy založené na omezení svobody rozhodování také mohou něco stát. Pokud takovéto protikorupční politiky v omezení rozhodovacího prostoru zajdou příliš daleko, mohou vyústit až v potlačení nezbytného prostoru pro rozhodování ve veřejném zájmu. V prostředí transformujících se zemí je otázkou, zda je vhodné maximálně omezovat manévrovací prostor, jestliže země čelí rozsáhlým transformačním úkolům.

### *Lekce pro EU*

Opatření protikorupční politiky, jaká Evropská komise doporučuje kandidátským zemím, se obecně soustřeďují na postulát kontroly se silným důrazem na zajištění optimalizace a plného uplatňování protikorupčního trestního práva. K takovýmto politikám může patřit zavedení nebo posilování přísných ustanovení o střetu zájmů, ustanovení o důsled-

né kontrole majetku (jejichž porušení by samo o sobě bylo trestným činem)<sup>38</sup> nebo různých agentur pro sledování, dohled a kontrolu státní správy.

Také doporučení mezinárodních institucí se přinejmenším donedávna zaměřovala spíše na reformu občanského a trestního práva<sup>39</sup> a na reformy veřejné správy, jejichž smyslem bylo posilovat efektivnost kontrolních mechanismů a odpovědnost veřejných činitelů. Ačkoli Komise přikládala velký význam přijímání etických kodexů veřejných činitelů, zdá se, že podporuje přístup shora dolů, v jehož rámci jsou tyto kodexy nařizovány direktivně shora. Podobně také přístup kandidátských zemí při zavádění takovýchto kodexů ponechává stranou některá významnější ponaučení ze západních zemí, které už etické kodexy zavedly - například že efektivní kodexy musí být podrobné a musí vznikat v procesu konzultací s úředníky, jichž se týkají.

Od poloviny devadesátých let se navíc množí "revizionistická" literatura, která shromažďuje argumenty pro to, že konvenční přístupy v antikorupční politice jsou možná špatné. Podle některých analytiků může snaha o kontrolu korupce za každou cenu snížit výkonost veřejné správy, a tím ve svém důsledku posílit míru korupce.<sup>40</sup> Zejména narůstající množství pravidel, předpisů a sankcí, za nimiž stojí stále se množící instituce pro dohled a vymahatelnost, mohou vyústit v situace, kdy úřady stráví při zvládání problémů korupce stejně času jako při výkonu vlastní základní funkce. To vše může vést až k patologické odezvě ze strany zaměstnanců veřejné správy, kteří by mohli začít přesně dodržovat literu předpisů. Analytici docházejí k závěru, že veřejní činitelé pro výkon svého úřadu potřebují určitý stupeň volnosti, a to zejména na vyšších úrovních státní správy; že "čím méně věříme (veřejným činitelům), tím méně toho oni pro nás mohou udělat a tím méně budou schopni vykonávat vládu".<sup>41</sup>

Tyto úvahy jsou z hlediska problému korupce v kandidátských zemích velmi závažné. Přístup, doporučení a požadavky Evropské komise v oblasti antikorupční politiky kandidátských zemí se dosud zaměřovaly na elity, antikorupční strategie zaváděné shora dolů za existence přiměřené "politické vůle", uplatňování trestního práva a vytváření funkčních kontrolních mechanismů zejména v oblasti kontroly toho, nač EU vynakládá své zdroje.

<sup>38</sup> Jako například v případě řady ustanovení v USA.

<sup>39</sup> Nejzřetelněji při přijímání mezinárodních protikorupčních dohod jako konvence OECD proti uplácení cizích veřejných činitelů v mezinárodním obchodě z roku 1997 a dvě konvence Rady Evropy o občanském a trestním právu v korupci.

<sup>40</sup> S nejradikálnějším příkladem přišli Frank Anechiarico a James B. Jacobs, kteří přesvědčivě dokládají, že "hon na absolutní integritu" vedl v New York City ke zhoršení byrokratické nevykonnosti, aniž současně snížil míru korupce. Viz F. Anechiarico a J. B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996.

<sup>41</sup> M. Philp, "Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks", nezveřejněný dokument pro seminář Světové banky, Varšava, květen 2000, s. 5.

Soustředěnost na elity a finanční kontrolní mechanismy se dále prohloubila v roce 2001 zavedením programu SIGMA, společného programu podpory zdokonalování výkonu státní správy a řízení ve středo- a východoevropských zemích pod taktovkou OECD a EU, kterým se nařizuje omezení aktivit tak, aby byly zaměřeny především na finanční kontrolu a externí audit.<sup>42</sup>

Výhrady protikorupčních "revizionistů" s ohledem na převládající trendy protikorupční politiky mohou být v případě postkomunistických zemí poměrně závažné. Dobré důvody existují zejména co se týče výhrad týkajících se důrazu na spolehlivost represivních řešení a formálních kontrolních mechanismů ve veřejné správě. Represivní řešení totiž mohou být podryvána korupcí v institucích, jež je implementují, zatímco úseky správy, které mají plné ruce práce s uspokojivým výkonem vlastní agendy, mohou být velmi slabě vybavené na to, aby mohly věnovat své zdroje a personál na rozšiřování vnitřních kontrolních mechanismů. Navíc:

Vzhledem k narůstající povaze byrokracie ve východní Evropě by zavádění dalších pravidel a pokynů hrozilo otevíráním dveří větší neefektivnosti a znamenalo by další motivaci úředníků i veřejnosti k obcházení systému. Jestliže součástí problému je nedostatečná úcta ke státním institucím a právnímu rámci, nelze očekávat, že by zavádění dalších právních bariér bylo přínosné.<sup>43</sup>

Základním dilematem všech řešení založených na kontrole a konečné represii je otázka, kdo má hlídat hlídače. Za zaručený nelze považovat zejména předpoklad, že zavedení formálních mechanismů odpovědnosti v postkomunistických zemích dále potlačí korupci. Efektivita těchto institucí závisí na široké paletě faktorů, řadou z nichž se zabývá Komise (například zavádění harmonizovaných systémů finančního řízení ve veřejné správě coby předpokladu efektivní kontroly a auditu). Klíčovými problémy jsou zejména poctivost vyšších úředníků a připravenost vlád ponechat jim nezávislost a ctít jejich rozhodnutí.

### *Nebezpečí zobecňování*

Ačkoli tyto problémy nemusejí automaticky podkopávat politiky, jež Komise u kandidátských zemích podporuje nebo vyžaduje, naznačují, že pouhé přenesení balíku řešení zavedených v rozvinutých tržních demokraciích nemusí být v reformních zemích dostatečně efektivní - zejména tam, kde samotná tato řešení i na Západě vyvolávají kontroverze. Přístup aplikovaný Komisí rovněž kontrastuje se širokou paletou praktik v členských zemích. Vypořádat se s korupcí je důsledný a dlouhodobý proces, který často zahrnuje místní specifika, a zavádění reformem s očekáváním okamžitých výsledků může mít negativní dopady na efektivní implementaci vhodných reformem.

<sup>42</sup> A. M. Cirtautas, "Corruption and the New Ethical Infrastructure of Capitalism", *East European Constitutional Review*, jaro/léto 2001, s. 83.

<sup>43</sup> *Oxford Analytica Daily Brief*, 6. listopadu 2001.

Tyto úvahy vedou k dalším pochybnostem, zda standardy pro měření a potírání korupce mají být v reformních zemích zcela univerzální, či zda je v určitých situacích nutné nebo dokonce produktivní tolerovat praktiky, jaké by byly v konsolidovaných demokraciích považovány za nepřijatelné či nelegální. Existují například důvody k opatrnosti při aplikaci přísných předpisů o střetu zájmů, které zakazují zastávání "vzájemně neslučitelných" funkcí, nebo omezení vylučující určité typy zaměstnání po ukončení výkonu veřejné funkce. Je sice jednoznačně žádoucí, aby veřejní činitelé nebyli ve svých veřejných funkcích motivováni vedlejšími aktivitami, okamžité zavedení ustanovení o neslučitelnosti však může mít kontraproduktivní účinky v situaci, kdy chybí dostatečné chápání problematiky střetu zájmů a kdy ve veřejném sektoru těchto států převládá nedostatek politických talentů a personálních zdrojů. V nejhrošším případě by povzbuzování nadaných veřejných činitelů k odchodu z veřejných služeb mohlo dokonce vést k naprosté ztrátě efektivity těchto služeb a vliv na omezení korupce by byl při tom nepatrný. Přinejmenším o něco konstruktivnější by mohlo být úsilí pochopit koncepci střetu zájmů prostřednictvím mechanismů založených na etických kodexech a požadavcích na odhalování jednotlivých případů.

## 2 ZDROJE EVROPSKÝCH PROTIKORUPČNÍCH STANDARDŮ

### 2.1 Protikorupční rámec EU

Zahrnutí korupce do klíčové problematiky rozšiřování EU jako by naznačovalo existenci určitého protikorupčního rámce, který je již závazný pro členské země EU a kterému se kandidátské země musí přizpůsobit. Ve skutečnosti však žádný takový rámec neexistuje, alespoň ne ve formálním smyslu. Evropská komise pracuje na vytvoření obecného rámce "dobrého výkonu správy", a to zejména od zveřejnění *Bílé knihy* o výkonu správy v červenci 2001.<sup>44</sup> Bílá kniha stanoví nebo potvrzuje principy subsidiarity a zejména cíl zavést větší otevřenost a průhlednost do procesu vytváření politik. K opatřením, jež vznikla po zveřejnění *Bílé knihy*, patří kodex chování členů Evropského parlamentu a snahy zformulovat podobný kodex pro představitele Komise. V souvislosti s pádem Santerovy Komise v roce 1999 kvůli obvinění z korupce - včetně zvěstí z počátku roku 2002 o připravované další zprávě od osoby, která skandál odhalila a podle níž nešvary na úrovni Komise dále pokračují,<sup>45</sup> rezignace této osoby v srpnu 2002 a suspendování dřívějšího hlavního účetního Komise<sup>46</sup> - bude klíčovým ukazatelem schopnosti EU převádět obavy z korupce do podoby konkrétních protikorupčních opatření míra, do jaké se podaří dále formalizovat a institucionalizovat režim dobré správy.

---

<sup>44</sup> Komise, *EU Governance: A White Paper*, COM(2001) 428 final, Brusel, 25. července 2001.

<sup>45</sup> D. Cronin, "Whistleblower probe casts doubt over budget sign-off", *European Voice*, 7.-13. března 2002.

Kromě výše uvedených opatření přijala Evropská unie od počátku devadesátých let několik protikorupčních instrumentů a zejména konvence na ochranu finančních zájmů společenství a o boji proti korupci (viz dále). Do poloviny roku 2002 si však žádná z těchto konvencí nezajistila dostatečný počet ratifikací členských zemích na to, aby vstoupila v platnost.

Protikorupční rámec EU tedy zůstává nejasný a do značné míry nezávazný. Tento stav má pravděpodobně dva důvody. Za prvé, rozsah a povaha korupce se zřejmě značně liší mezi jednotlivými členskými zeměmi podle různých národních tradic a historického dědictví. Existuje například výrazný kontrast mezi hluboce zakořeněnými byrokratickými tradicemi poctivosti a prověřenosti v nejsevernějších členských zemích na jedné straně, a poněkud volnějším přístupem veřejné správy ve Francii a v menší míře také v Německu. Tento kontrast je evidentní při pohledu na řadu aktuálních příkladů, zejména odchod soudkyně Evy Joly, pověřené vyšetřováním případu Elf Aquitaine ve Francii.<sup>47</sup> Skandály, které obklopují francouzského prezidenta Jacquesa Chiraca<sup>48</sup> či italského ministerského předsedu Silvia Berlusconiho<sup>49</sup> spolu se stranickými finančními skandály v Německu<sup>50</sup> podtrhují fakt, že korupce zdaleka nepředstavuje problém jen v kandidátských zemích.

Za druhé, Komise do dnešního dne nenahlédla ani nevymezila korupci jako obavu o schopnost členských zemí naplňovat směrnice EU. Z tohoto důvodu nepociťuje žádnou bezprostřední potřebu vyvíjet kvůli korupci tlak na současné členské země nebo je kvůli ní kritizovat. Interní potíže Komise s korupcí by jí navíc něco takového značně znesnadnily, pokud nebude završena její vlastní vnitřní reforma. A konečně i kdyby Komise kritizovala členské země kvůli korupci, tyto země by zůstaly dostatečně silné na to, aby se vzeprely jakékoli směrnici EU o očistění vlastních politických scén.

Z těchto důvodů došlo k velmi rozporuplné situaci. Na jedné straně EU přijala či přijímá řadu důsledných kroků k implementaci režimu dobré správy na úrovni administrativy EU. Na druhé straně však snahy o rozšíření těchto kroků a o podporu "harmonizace" protikorupčních standardů a politik v současných členských státech zůstávají obtížným

<sup>46</sup> Paul Van Buitenen, úředník Komise, jehož obvinění vedlo k pádu Santerovy komise v roce 1999, rezignoval v srpnu 2002 s odůvodněním, že je "hořce zklamán" tím, že se od té doby nepodařilo zlepšit poctivost v nakládání s financemi. V srpnu 2002 byla suspendována Marta Andersen, bývalá hlavní účetní, poté, co opakovaně kritizovala údajně laxní účetní praktiky Komise a přirovnala účetní normy EU k ENRONu. Viz K. Butler, "Official who exposed lax EU finances is suspended", *The Independent*, 30. srpna 2002.

<sup>47</sup> Paní Joly, narozená v Norsku, odešla z Francie do své vlasti počátkem roku 2001 na základě podezření z politického nátlaku.

<sup>48</sup> Viz "Špatná zpráva pro prezidenta" *The Economist*, 9. února 2002; C. Dickey, "Jam Jar Politics", *Newsweek*, 9. dubna 2002.

<sup>49</sup> Viz "Is there less than before?" *The Economist*, 16. února 2002.

<sup>50</sup> Viz "Too much of it", *The Economist*, 6. dubna 2002.

a roztržštěným procesem. Existence kodaňského mandátu Komisi současně umožňuje účinněji působit na kandidátské země, aby přijímaly nejrůznější protikorupční opatření. Tato moc Komise a vyjednávací síla vzhledem k vyžadování harmonizace od kandidátských zemích však pomine, jakmile se z nich stanou členové.

### 2.1.1 Přímá protikorupční legislativa

Přísně vzato spadá protikorupční politika EU do kapitoly justice a vnitřních záležitostí. V září 2002 se legislativa Společenství v této oblasti skládala z následujících prvků:

- Konvence na ochranu finančních zájmů evropských společenství z roku 1995, která stanoví minimální standardy, jež by členské země měly zahrnout do své trestní legislativy, a vypořádat se tak s rozpočtovými podvody v rámci Společenství.
- První a druhý protokol k výše uvedené konvenci, jimiž se stanoví, že členské země jsou povinny podniknout účinné kroky k trestání úplatkářství, jež se týká představitelů EU a poškozuje finanční zájmy Společenství ve smyslu této konvence.
- Konvence o boji proti korupci týkající se představitelů evropských společenství a představitelů členských zemí EU z roku 1997. Tato konvence rozšiřuje okruh představitelů, pro něž platí protiúplatkářská legislativa, tak, aby pokryla co nejširší možné spektrum zaměstnanců EU; dále stanoví standardy pro definici představitelů při mezinárodním antikorupčním stíhání; definuje aktivní a pasivní korupci v nejširším možném smyslu a zavádí povinnost členských zemí zajistit, aby jejich legislativa pokrývala všechny aspekty této definice.
- Společná akce proti korupci v soukromém sektoru. Byla schválena Radou ministrů EU v prosinci 1998 a jejím smyslem je sjednotit národní zákonodárství o pasivní a aktivní korupci v soukromém sektoru a o odpovědnost fyzických osob v této oblasti, pokuty a sankce.<sup>51</sup>

Tyto nástroje se zaměřují na harmonizaci legislativy o úplatkářství, kterou rozšiřují na cizí představitele a představitele mezinárodních organizací a již zdůrazňují význam právní spolupráce v oblasti stíhání korupce. Tyto instrumenty dosud nejsou pro členské země právoplatné. K březnu 2002 mělo jen 8 z 15 členských zemí plně ratifikovánu konvenci z roku 1995 a Komise nepovažuje za pravděpodobné, že by byl proces ratifikace v nejbližších letech dokončen.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Council Joint Action 98/742/JHA, přijato 22. prosince 1998.

<sup>52</sup> UK National Audit Office, *Annual Report of the Court of Auditors for the Year 2000*, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 859 Session 2001-2002, 8. května 2002, s. 27.

## 2.1.2 "Měkká" protikorupční legislativa

Vedle výše uvedených protikorupčních instrumentů patří do přístupu EU ke korupci v kandidátských zemích také řada dalších mezinárodních dohod, které se po ratifikaci všemi členskými zeměmi automaticky stanou součástí *acquis*. Jsou to:

- trestněprávní konvence Rady Evropy o korupci
- občanskoprávní konvence Rady Evropy o korupci
- evropská konvence o praní špinavých peněz a o pátrání, zabavování a konfiskaci výnosů ze zločinu
- konvence OECD o potírání úplatkářství cizích veřejných představitelů

Komise explicitně hodnotí kandidátské země na základě podpisu a ratifikace mimo jiné těchto dokumentů. Jsou to dohody podobné povahy jako výše zmíněné instrumenty EU, třebaže v určitých oblastech jsou dalekosáhlejší (například trestněprávní konvence vyžaduje zavedení odpovědnosti právnických osob za korupci).

K červnu 2002 na tom byly kandidátské země s přijímáním konvencí Rady Evropy zřetelně lépe než členské státy EU (viz tabulky 1 a 2). Do značné míry je to zásluhou tlaku Evropské Komise, o němž pojednáváme v kapitole 1. Na druhou stranu jsou členské země pokročilejší v ratifikaci konvencí OECD (viz tabulka 3).



Tabulka 1: Trestněprávní konvence Rady Evropy, stav k červnu 2002

<i>Země</i>	<i>Datum podepsání</i>	<i>Datum ratifikace</i>	<i>Datum vstupu v platnost</i>	<i>Výhrady</i>
<i>KANDIDÁTSKÉ ZEMĚ</i>				
Bulharsko	27/01/99	07/11/01	01/07/02	X
Česká republika	15/10/99	08/09/00	01/07/02	X
Estonsko	08/06/00	06/12/01	01/07/02	X
Maďarsko	26/04/99	22/11/00	01/07/02	X
Lotyšsko	27/01/99	09/02/01	01/07/02	X
Litva	27/01/99	08/03/02	01/07/02	
Polsko	27/01/99			
Rumunsko	27/01/99			
Slovensko	27/01/99	09/06/00	01/07/02	
Slovinsko	07/05/99	12/05/00	01/07/02	X
<i>ČLENSKÉ STÁTY</i>				
Rakousko	13/10/00			
Belgie	20/04/99			
Dánsko	27/01/99	02/08/00	01/07/02	X
Finsko	27/01/99			
Francie	09/09/99			
Německo	27/01/99			
Řecko	27/01/99			
Irsko	07/05/99			
Itálie	27/01/99			
Lucembursko	27/01/99			
Nizozemí	29/06/00	11/04/02	01/08/02	X
Norsko	27/01/99			
Portugalsko	30/04/99	07/05/02	01/09/02	X
Španělsko				
Švédsko	27/01/99			
Velká Británie	27/01/99			

Zdroj: Úřad dohod na <http://conventions.coe.int>. (poslední přístup 5. srpna 2002).

Tabulka 2: Občanskoprávní konvence Rady Evropy, stav k červnu 2002

<i>Země</i>	<i>Datum podepsání</i>	<i>Datum ratifikace</i>	<i>Datum vstupu v platnost*</i>
<i>KANDIDÁTSKÉ ZEMĚ</i>			
Bulharsko	04/11/99	08/06/00	
Česká republika	09/11/00		
Estonsko	24/01/00	08/12/00	
Maďarsko			
Lotyšsko			
Litva	18/04/02		
Polsko	03/04/01		
Rumunsko	04/11/99	23/04/02	
Slovensko	08/06/00		
Slovinsko	29/11/01		
<i>ČLENSKÉ STÁTY</i>			
Rakousko	13/10/00		
Belgie	08/06/00		
Dánsko	04/11/99		
Finsko	08/06/00	23/10/01	
Francie	26/11/99		
Německo	04/11/99		
Řecko	08/06/00	21/02/02	
Irsko	04/11/99		
Itálie	04/11/99		
Lucembursko	04/11/99		
Nizozemí			
Norsko	04/11/99		
Portugalsko			
Španělsko			
Švédsko	08/06/00		
Velká Británie	08/06/00		

**Poznámka:** \*Pro vstup konvence v platnost je zapotřebí 14 ratifikací.

**Zdroj:** Úřad dohod na <http://conventions.coe.int>. (poslední přístup 5. srpna 2002).

Tabulka 3: Konvence OECD o uplácení cizích veřejných činitelů, stav k červnu 2002

<i>Země</i>	<i>Složení instrumentu o ratifikaci / přijetí</i>	<i>Datum vstupu v platnost</i>	<i>Datum vstupu prováděcí legislativy v platnost**</i>
<i>KANDIDÁTSKÉ ZEMĚ</i>	22. prosince 1998	20. února 1999	29. ledna 1999
Bulharsko	21. ledna 2000	21. března 2000	9. června 1999
Česká republika			
Estonsko*	4. prosince 1998	15. února 1999	1. března 1999
Maďarsko			
Lotyšsko*			
Litva*	8. září 2000	7. listopadu 2000	4. února 2001
Polsko			
Rumunsko*	24. září 1999	23. listopadu 1999	1. listopadu 1999
Slovensko			
Slovinsko			
<i>ČLENSKÉ STÁTY</i>			
Rakousko	20. května 1999	19. července 1999	1. října 1998
Belgie	27. července 1999	25. září 1999	3. dubna 1999
Dánsko	5. září 2000	4. listopadu 2000	1. května 2000
Finsko	10. prosince 1998	15. února 1999	1. ledna 1999
Francie	31. července 2000	29. září 2000	29. září 2000
Německo	10. listopadu 1998	15. února 1999	15. února 2000
Řecko	5. února 1999	6. dubna 1999	1. prosince 1998
Irsko			
Itálie	15. prosince 2000	13. února 2001	26. října 2000
Lucembursko	21. března 2001	20. května 2001	11. února 2001
Nizozemí	12. ledna 2001	13. března 2001	1. února 2001
Norsko	18. prosince 1998	16. února 1999	1. ledna 1999
Portugalsko	23. listopadu 2000	22. ledna 2001	
Španělsko	4. ledna 2000	4. března 2001	2. února 2000
Švédsko	8. června 1999	7. srpna 1999	1. července 1999
Velká Británie	14. prosince 1998	15. února 1999	

**Poznámka:** \* Dosud nečlenové pracovní skupiny OECD o úplatkářství

\*\* To neznamená, že země splňují všechny požadavky konvence. Například Česká republika v červnu 2002 stále neměla zavedenu odpovědnost právnických osob.

**Zdroj:** <<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>> (poslední přístup 6. června 2002).

### 2.1.3 Ostatní ustanovení nepřímo související s korupcí

Proces předvstupního vyjednávání dále zahrnuje cíl harmonizovat legislativu v řadě dalších oblastí, které nespádají do sféry antikorupční politiky jako takové, avšak jsou jednoznačně považovány za velmi důležité v boji proti korupci. Následuje přehled nejdůležitějších z nich:

- **Zadávání veřejných zakázek.** Komise sehrála velmi významnou roli při prosazování reformy procesu zadávání veřejných zakázek v kandidátských zemích tak, aby odpovídal příslušným směrnici Komise. Tyto směrnice stanoví prahové hodnoty veřejných zakázek, při jejichž překročení se povinně používá veřejná soutěž, definují situace, kdy lze využít omezených tendrů nebo dohodnutých postupů, a stanoví obecné požadavky na odvolací řízení.<sup>53</sup>
- **Reforma veřejné správy.** Komise systematicky naléhala na kandidátské státy, aby zreformovaly svou státní správu s obecným cílem zvětšit její kapacitu. Očekávaná reforma má tři hlavní aspekty: větší počty zaměstnanců, zvýšení profesionální úrovně a vyšší odměny.
- **Kontrola a audit státních financí.** Komise od kandidátských států vyžaduje zavedení systémů finanční kontroly, které v prvé řadě do jisté míry zajistí, aby se neplýtvalo zvyšujícím se přísunem prostředků z fondů EU. K tomu patří přijetí mezinárodních norem státního auditu,<sup>54</sup> zavedení efektivních, nezávislých a včasných systémů interní kontroly a opět zvýšení kapacity v oblasti personálu a informačních systémů.
- **Reforma soudnictví.** Reformě soudnictví jako takové přikládá Komise podobný význam, jaký přisuzuje i korupci. Komise soustavně prosazuje reformy, které by zavedly a zajistily (i) nezávislé soudnictví a (ii) účinnost soudního systému při projednávání případů.<sup>55</sup> Oba tyto cíle jsou zcela zřejmě nezbytnými podmínkami pro efektivní potírání korupce.

<sup>53</sup> Směrnice Komise č. 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

<sup>54</sup> Lidská deklarace o pokynech k zásadám auditu, <[http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html)> (poslední přístup 31. července 2002); INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) code of Ethics and Auditing Standards, <[http://www.intosai.org/2\\_CodEth\\_AudStand2001\\_E.pdf](http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf)> (poslední přístup 31. července 2001).

<sup>55</sup> Viz *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Open Society Institute, Budapest 2001; a *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute (připravuje se k vydání); k dispozici na <<http://www.eumastr.org>>.

## 2.2 Rada Evropy - dvacet řídicích principů GRECO

Kromě dvou konvencí o korupci schválila Komise ministrů Rady Evropy v roce 1997 široký rámec "Dvaceti řídicích principů pro boj proti korupci".<sup>56</sup> I když tyto principy nejsou pro žádný stát závazné, slouží jako potenciální rámec pro zpracování protikorupčních strategií v nejširším slova smyslu. Tyto principy postihují nejen protikorupční legislativu, ale také opatření k zabránění a potírání korupce, posilování vědomí veřejnosti, nezávislosti státních zástupců a soudnictví, omezování imunity veřejných funkcionářů, reformy státní správy (včetně transparentnosti), kodexů chování volených zástupců, regulace financování politických stran a svobody médií při vyhledávání a zveřejňování informací.

V roce 1998 Rada schválila vytvoření Skupiny států proti korupci (Group of States against Corruption, GRECO) s cílem usnadnit mezinárodní spolupráci.<sup>57</sup> GRECO, která v červnu 2002 měla 34 členy, organizuje vzájemný monitoring plnění řídicích principů v členských zemích. První kolo hodnocení členských států GRECO z hlediska plnění tří z řídicích principů má být ukončeno v závěru roku 2002.<sup>58</sup>

Přestože se skupina GRECO stala první organizací, jež systematicky hodnotí kandidátské i členské země EU, Evropská komise se nikde v přístupových dokumentech ani *Pravidelných zprávách* nezmiňuje o Dvaceti hodnotících principech, přestože v pravidelných zprávách o vstupu kandidátských zemí do skupiny GRECO hovoří.

## 3 PROBLÉM KORUPCE V KANDIDÁTSKÝCH ZEMÍCH

### 3.1 Příčiny korupce v kandidátských zemích

Existuje zřejmě široká shoda v tom, že korupce ve středo- a východoevropských zemích je závažnějším problémem než v ostatních zemích OECD včetně stávajících členských zemí

<sup>56</sup> Rezoluce č. 24 (1997) Komise ministrů Rady Evropy, *On the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>> (poslední přístup 31. července 2002).

<sup>57</sup> Komise ministrů, Rezoluce č. 7 (1998), 5. května 1998.

<sup>58</sup> První kolo hodnocení je založeno na řídicím principu č. 3 (právní postavení, pravomoci, prostředky pro zajištění důkazů, nezávislost a autonomie osob/institucí pověřených prevencí, vyšetřováním, stíháním a souzením korupčních přestupků); na orientačním principu č. 7 (specializace osob a orgánů pověřených potíráním korupce a prostředky, které mají k dispozici); a na orientačním principu č. 6 (imunita proti vyšetřování, stíhání a odsouzení za korupční přestupky). Druhé kolo hodnocení bude zkoumat soulad s vybranými články Konvence o trestním právu a s šesti dalšími orientačními principy. Podrobnosti viz <<http://www.greco.coe.int>> (poslední přístup 5. srpna 2002).

EU (viz oddíl 3.3 níže). Třebaže dělicí čára mezi kandidátskými a členskými státy z hlediska míry korupce není tak zřetelná, jak se často naznačuje, a třebaže je korupce v členských zemích i v institucích EU trvalým problémem, existují zde také další dva důvody - dědictví komunismu a povaha postkomunistické transformace, jejichž vlivem lze očekávat, že korupce v kandidátských zemích bude větší problém než ve většině zemí členských.

### 3.1.1 Dědictví komunismu

Komunistický systém využíval korupci jako prostředek upevnění moci, budoval hospodářský systém, jehož samotné přežití záviselo na korupci, a zejména v pozdějších etapách svého vývoje skončil jako kleptokracie, kde korupce a zpronevěra platily za normu. To za sebou zanechalo dědictví zvyklostí, které nemohou přispívat k utváření fungujících demokracií či kultury, jež by korupci odsuzovala. Z těchto zvyklostí si povšimněme následujících:

1. tradice "velké" korupce na vysoké úrovni i drobné korupce na úrovních nižších
2. zakořeněná nedůvěra vůči státu
3. rozšířený pocit, že šízení státu je legitimní ("kdo nekrade, okrádá rodinu")
4. rozšířený klientelismus a vzájemná výměna úsluh v rozporu s formálními politickými a úředními normami
5. korupce v privátním sektoru jako náhražka za spravedlivou soutěž

Důležitou součástí systému, která fungovala za státního socialismu i v mírnějších podobách (například v Maďarsku), byl hluboce zakořeněný klientský systém vzájemné výměny, který se vyvinul za absence fungujícího trhu či případně státního či jiného systému rozdělování. Jak je uvedeno výše, bez pochopení dědictví těchto systémů není možné korupci v postkomunistických zemích zvládnout.

#### *Korupce v transformaci*

Postkomunistické státy se potýkají s řadou faktorů, jež příznivě působí pro rozvoj korupce a současně výrazným způsobem ztěžují její kontrolu. Společným jmenovatelem transformační situace a současně faktorem, který mezinárodní organizace typu EU nejsou vždy ochotny uznat, je, že zatímco kolaps starých systémů v zemích SVE mnohé z těchto druhů korupce, jež byly nedílnými součástmi těchto systémů, odstranil, demokratizace a vznik svobodného trhu jsou ve stejné míře schopny generovat korupci jiného druhu.

Postkomunistické země zdědily administrativní systémy, v nichž chyběly mnohé regulační instituce nezbytné pro fungování hospodářství moderního státu a také řada podmínek nutných pro fungování mechanismů odpovědnosti. Tuto administrativu přetížily nároky vyplývající z transformace, počínaje privatizací celé ekonomiky až po některé případy

změny státních hranic, takže nevěnovala pozornost protikorupčnímu úsilí a nestačila zajistit odpovědnost jednotlivců a odpovědnost za administrativní úkoly.

Politická a hospodářská liberalizace vystavila politiky řadě různých tlaků, z nichž mnohé byly korupční. Zejména vykonavatelé moci se ocitli ve zvláštní pozici, na jejímž základě vytvářeli základní "pravidla hry", která korupci usnadňovala.<sup>59</sup> Občanská společnost, která byla v různé míře komunistickými režimy zničena nebo vyloučena z veřejného života, je v reformních zemích víceméně slabá a nemá velké šance v boji s korupcí účinně působit.

V důsledku ekonomické koncentrace, slabé pozice občanské společnosti a transformačních konkurenčních tlaků bude zřejmě chybět aktivní podpora protikorupční reformy ze strany privátní sféry, přestože korupce jednotlivé firmy hluboce frustruje.<sup>60</sup> A konečně v případě většiny reformních zemí posílil pokles hospodářského blahobytu - přinejmenším v počátečních fázích reforem - jak hodnotu klientských sítí, tak nedůvěru vůči státu. V takovém prostředí byla korupce v mnoha případech vysoce zpolitizována a stala se vhodnou zbraní v politickém boji, což za určitých podmínek spíše nabourává legitimitu systému než diskredituje konkrétní zkorumpované politiky.<sup>61</sup>

### 3.1.2 Nebezpečí zobecnění

Existence společných faktorů, od nichž se odvíjí korupce v postkomunistických zemích, je nepopiratelná. Přesto je velmi důležité zamezit domněnce, že korupce ve všech postkomunistických zemích je stejná, a proto také vyžaduje stejná řešení. Významné kulturní rozdíly mezi členskými zeměmi EU nejsou ničím výjimečným. Stejně velké jsou kulturní,

<sup>59</sup> Nedávné pokusy největších českých politických stran o změnu volebního systému ve vlastní prospěch mohou sloužit za příklad důsledků toho, co Claus Offe označuje za problém "strategie závislosti". Jde o omezování okolností, které Jon Elster, Claus Offe a Ulrich Preuss nazývají "vertikální" a "horizontální" podmínky nezbytné pro konsolidaci demokracie. Demokracie je *vertikálně* konsolidovaná, jestliže "pravidla, podle nichž se odehrávají politické a distribuční konflikty, jsou relativně imunní proti tomu, aby se sama stala předmětem takového konfliktu". *Horizontální* diferenciací je dále nezbytná ve smyslu "stupně vzájemného oddělení institucionálních sfér a omezené směnitelnosti stavových atributů mezi těmito sférami..." Zkorumpovaný proces privatizace nejlukrativnějších ruských státních podniků v letech 1994-1995, v němž se několika oligarchům podařilo zdarma získat kontrolu nad energetickými rezervami země pomocí systému výměny úvěrů za podíly financované státem, je tím nejlepším příkladem.

<sup>60</sup> Vzhledem k rozšíření těchto postojů může dojít k podkopání liberálních nadějí, totiž že soukromí hráči, kteří se obohatí prostřednictvím korupce či víceméně ilegálních prostředků, začnou později podporovat právní stát, aby si zajistili svá majetková práva.

<sup>61</sup> Klasickým příkladem tohoto nepříznivého vývoje je rostoucí podpora populistických (a dokonce protidemokratických) stran v Polsku.

historické a další rozdíly mezi zeměmi střední a východní Evropy, které se stejným způsobem odrážejí v rozdílném rozsahu a povaze korupce. Například korupce v České republice je zřejmě podmíněna nejen dědictvím komunismu, ale také historickým dědictvím habsburské monarchie a jejích byrokratických tradic, zatímco korupce v Polsku je považována - zejména mnoha domácími pozorovateli - za danou mimo jiné staletou nedůvěrou vůči státu, jehož dějiny sestávají ze série okupací cizími mocnostmi. Tyto rozdíly naznačují, že kromě zavedení určité základní minimální úrovně bude potřeba přijít s řešeními vyhovujícími specifickým jednotlivých zemí. Průzkumy v tomto směru však byly dosud mizivé anebo přímo nulové.

## 3.2 Hodnocení korupce v kandidátských zemích ze strany EU

Obtížnost měření korupce, která vyplývá z nedostatečné shody na její definici, je dále násobena skutečností, že jelikož korupce je obvykle nelegální, mají její účastníci zájem ji skrývat. Evropská komise obtížnost problému uznala tím, že spíše než na korupci samu se zaměřuje na protikorupční politiku. Nicméně žádat tvorbu politiky proti jevu, který není řádně analyzován, vyvolává kritiku v tom smyslu, že taková politika se pravděpodobně mine s konkrétními potřebami jednotlivých zemí.

V praxi se Komise spoléhá převážně na důkazy shromážděné svými místními delegaturami a z nich také vychází při hodnocení korupce. Na druhé straně je její hodnocení protikorupční politiky založeno na systematictější, i když stále velmi obecném seznamu kritérií (viz oddíl 3.2.2).

### 3.2.1 Hodnocení korupce v kandidátských zemích

Jedním z cílů Komise při posuzování pokroku kandidátských zemí v procesu přibližování je objektivita. V souhrnné zprávě Komise z roku 1999 se praví:

Proces pravidelného hodnocení podle neměnných kritérií je jediným způsobem jak spravedlivě a vyrovnaně posoudit skutečnou schopnost jednotlivých kandidátských zemí splnit kodaňská kritéria.<sup>62</sup>

Je jasné, že korupce patří k oblastem, kde je objektivní posuzování více než obtížné. Představitelé Komise také skutečně prohlašují, že se nesnaží korupci v kandidátských zemích měřit, ale raději se zaměřují na protikorupční politiku. Aby však analýza dostala vhodnou strukturu, Komise vynáší soudy o korupci v kandidátských zemích, které se opírají o sekundární zdroje sahající od místních průzkumů veřejného mínění až po

<sup>62</sup> Komise, *Composite Paper: Reports on Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, říjen 1999, s. 10.



mezinárodní srovnávací studie. Neodvolává se však výslovně na konkrétní dostupné mezinárodní prameny a při svých referencích na data z průzkumů zjevně nepostupuje ve všech kandidátských zemích systematicky. Například v *Pravidelné zprávě* z roku 2001 o Slovensku je uvedena řada oblastí, kde je korupce považována za významný problém, což se zřejmě zakládá na diagnostických průzkumech Světové banky prováděných na Slovensku v roce 1999.<sup>63</sup> Stejně průzkumy prováděné v Rumunsku však Komise v příslušném hodnocení necituje.

Hodnocení Komise o míře korupce (viz tabulky 4 a 5), kde se závažnost korupce v kandidátských zemích klasifikuje výroky od "relativně omezený problém" přes "oblast vzbuzující obavy" až po "rozšířená a systematická" je zřetelně intuitivní. Analýzy *Pravidelných zpráv* naznačují, že pro hodnocení korupce se používají tři hlavní kritéria, která rozebereme níže.

---

<sup>63</sup> Komise, *2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's progress towards Accession*, s. 19.

Tabulka 4: Kritéria pro vyjádření míry korupce v kandidátských zemích v *Pravidelných zprávách* v roce 2000

Země	Hodnocení úrovně korupce?	Statistika trestné činnosti	Průzkumy veřejného mínění	Zprávy	Média	Kontrolní rámec / nedostatečnost regulace	Domněnky / nespécifikované zdroje
Bulharsko	Ano (velmi závažný problém)		X		X	X	X
Česká republika	Ano (nadále přetrvává jako problém)	X	X			X	
Estonsko	Ano (poměrně malý problém)					X	
Maďarsko	Ano (přetrvávající problém)					X	
Lotyšsko	Ano (závažná překážka fungování státní správy)					X	
Litva	Ano (zdroj obav)	X				X	
Polsko	Ano (prostředí, v němž korupce může vzkvétat)	X		X		X	
Rumunsko	Ano (rozšířený a systémový problém)	X				X	X
Slovensko	Ano (vnímání rozšířené korupce)		X			X	X
Slovinsko	Ano (poměrně omezená)					X	X

Zdroj: Komise, Pravidelné zprávy 2000, viz:

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/> (poslední přístup 5. srpna 2002).

Tabulka 5: Kritéria pro vyjádření míry korupce v kandidátských zemích v *Pravidelných zprávách* v roce 2001

<i>Země</i>	<i>Hodnocení úrovně korupce?</i>	<i>Statistika trestné činnosti</i>	<i>Průzkumy veřejného mínění</i>	<i>Zprávy</i>	<i>Média</i>	<i>Kontrolní rámec / nedostatečnost regulace</i>	<i>Domněnky / nespecifikované zdroje</i>
<i>Bulharsko</i>	<i>Ano (velmi závažný problém)</i>		X			X	X
<i>Česká republika</i>	<i>Ano (příčina vážných obav)</i>	X	X	X		X	
<i>Estonsko</i>	<i>Ano (poměrně malý problém)</i>						
<i>Maďarsko</i>	<i>Ano (přetrvávající problém)</i>						X
<i>Lotyšsko</i>	<i>Ano (vysoká úroveň vnímané korupce)</i>	X				X	X
<i>Litva</i>	<i>Ano (oblast vzbuzující obavy)</i>	X				X	
<i>Polsko</i>	<i>Ano (obecné vnímání rozšíření korupce)</i>	X				X	X
<i>Rumunsko</i>	<i>Ano (rozšířený a systémový problém)</i>					X	X
<i>Slovensko</i>	<i>Ne</i>	X				X	X
<i>Slovinsko</i>	<i>Ano (zřejmě zůstává poměrně omezená)</i>					X	X

**Zdroj:** Evropská komise, Pravidelné zprávy 2001, viz: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/> (poslední přístup 22. srpna 2002).

### *Statistiky trestné činnosti*

V řadě *Pravidelných zpráv* jsou citovány statistiky o trestním stíhání a rozsudcích vynesených za korupci, například pro Estonsko (1998), Českou republiku (1999, 2000), Polsko (1999, 2000) a Litvu (1999, 2000). Způsob interpretace těchto statistik však svědčí o určité nejednoznačnosti. V *Pravidelné zprávě* pro Slovinsko se v roce 2000 uvádí, že "podle dostupných statistik a zpráv je problém korupce poměrně omezený",<sup>64</sup> což naznačuje, že statistiky trestné činnosti jsou považovány za ukazatel skutečné úrovně korupce. Ve většině ostatních případů, kdy se Komise zmiňuje o statistikách trestné činnosti, však jejich interpretace vyznívá spíše jako důkaz síly boje proti korupci a ne jako ukazatel vlastní úrovně tohoto fenoménu. Například pravidelná zpráva z roku 2000 o České republice uvádí skromný počet trestních stíhání, který byl výsledkem protikorupční akce "čisté ruce" jako důkaz nedostatečného potírání korupce.

Je jasné, že spoléhat se na statistiky trestné činnosti jako měřítko úrovně korupce<sup>65</sup> je problematické a že snaha Komise interpretovat tyto statistiky jako ukazatele účinnosti boje proti korupci - kde více soudních stíhání znamená vyšší efektivnost - má svoji logiku. Uplatňování tohoto přístupu je ovšem nedůsledné. Například Polsko ani Lotyšsko si v *Pravidelných zprávách* za rok 2000 nevysloužily pochvalu za vysoký nárůst počtu odsouzených za korupci. Podobná míra prokázanosti v České republice a v Maďarsku v roce 2000 však nebrání tomu, aby byla korupce v České republice považována za závažnější problém než v Maďarsku. Ačkoli mezinárodní srovnávání míry prokázanosti této trestné činnosti může být samo o sobě problematické, zdá se, že motivace Komise pro rozdílnost výroků spočívá v něčem jiném. Obecně platí, že nebyla představena žádná osnova, z níž by se dalo usuzovat, která míra prokázanosti je uspokojivá, ani žádná základní úroveň například v podobě prokázanosti této trestné činnosti v členských zemích EU, která by mohla poskytnout vodítko. Navíc existují důvody k pochybnostem, zda příslušné statistiky členských zemí mají nějakou vypovídací schopnost o úrovni korupce (viz oddíl 2.1).

### *Průzkumy veřejného mínění*

Tři z *Pravidelných zpráv* z listopadu 2000 výslovně čerpají z výsledků průzkumů veřejného mínění o korupci, přičemž není vyloučeno, že podobné průzkumy byly využity také ve zprávách o jiných zemích (například pod titulkem "Dostupné důkazy" v *Pravidelné zprávě* z roku 2000 o Slovinsku). Ve zprávě z roku 2000 o Bulharsku se uvádí, že podle několika průzkumů jsou za nejkorumpovanější profese považováni celníci, policisté a zaměstnanci soudů, ačkoli k dalším povoláním označovaným za zkorumpovaná podle stejných

<sup>64</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, listopad 2000, s. 16.

<sup>65</sup> Nespolehlivost statistik trestné činnosti dokládá 50% vzrůst počtu trestních stíhání korupce v Polsku v roce 1999 a zhruba zdvojnásobení tohoto počtu v Lotyšsku ve stejném období.

průzkumů patří univerzitní učitelé a úředníci ve veřejné správě.<sup>66</sup> *Pravidelná zpráva* z roku 2000 pro Českou republiku cituje průzkum veřejného mínění, podle kterého "jeden z každých pěti Čechů předpokládá, že korupce vládne v mnoha oblastech každodenního života"<sup>67</sup> a že veřejnost považuje korupci za nejrozšířenější ve státní správě, za níž následují policie a tajné služby, zdravotnictví, bankovníctví a politika. *Zpráva* z roku 2000 pro Slovensko zmiňuje vládní průzkum, podle kterého měla jedna pětina stran soudních jednání zkušenost s korupcí.<sup>68</sup>

Ani v této oblasti však přístup Komise není zcela jasný. Nejasné zůstává, do jaké míry tyto průzkumy pro Komisi vyjadřují skutečnou úroveň korupce. Navíc dostupné podrobné důkazy z mezinárodních průzkumů, zejména údaje z *Výzkumu podnikatelského prostředí a podnikové výkonnosti*, provedeného v roce 1999 Světovou bankou a Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj,<sup>69</sup> zjevně nebyly využívány systematicky.

### *Nespecifikované důkazy*

V řadě *Pravidelných zpráv* se vyskytují výroky ohledně úrovně korupce, založené buďto na nejasně specifikovaných výzkumech - jako v případě Slovinska, kde najdeme referenci na "dostupné statistiky a zprávy"<sup>70</sup> -, anebo na důkazech zcela nespecifikovaných. Bohužel k tomu dochází zejména u zemí posuzovaných z hlediska korupce jako nejhorší - například ve zprávě pro Bulharsko z roku 2000, kde se uvádí:

Korupce v Bulharsku nadále přetrvává jako velmi vážný problém. Poznat její rozsah je těžké, nicméně zvěsti o neustávajících korupčních praktikách na různých úrovních státního a veřejného sektoru, které v těchto institucích kolují, nepochybně přispívají ke zhoršení politického, hospodářského a společenského prostředí.<sup>71</sup>

Podobně zprávy pro Rumunsko a Lotyšsko, které tyto dvě země zřejmě řadí spolu s Bulharskem mezi nejkorumpovanější kandidátské státy, neuvádějí žádné konkrétní důkazy pro korupci. Ve zprávě z roku 2001 o Polsku, které Komise řadí ke zkorumpovanějším kandidátským zemím, je zmínka o "řadě nedávných obvinění prominentů", provázená následujícím komentářem:

<sup>66</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, listopad 2000, s. 17.

<sup>67</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession*, listopad 2000, s. 21.

<sup>68</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress towards Accession*, listopad 2000, s. 17.

<sup>69</sup> Viz Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

<sup>70</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, s. 16.

<sup>71</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, s. 17.

Bez ohledu na to, zda se jednotlivá obvinění prokáží jako pravdivá či ne, je korupce všeobecně vnímána jako značně rozšířená. To poškozuje zemi uvnitř i na mezinárodním poli.<sup>72</sup>

Považovat obvinění - jež se mohou prokázat jako nepodložená a použita jako běžná součást předvolebního politického boje - za důkaz, který opravňuje prohlásit problém korupce za "škodící zemi na mezinárodním poli", v sobě skrývá riziko samoúčelného proctví.

### *Nepřímé důkazy - nedostatky regulace*

Ve svých tvrzeních o úrovni korupce v kandidátských zemích se Komise do značné míry opírá o výčty nedostatků v regulační struktuře příslušných sfér. Například *Pravidelná zpráva* z roku 2000 pro Estonsko podtrhla potřebu výrazného zvýšení policejních odměn, přičemž v "politických kritériích" zdůraznila potřebu bojovat proti policejní korupci. To by naznačovalo, že korupce je zde identifikována jako problém nikoli na bázi přímých důkazů, ale jako nedostatek v regulaci, který by ke korupci mohl vést - vysvětlení podezření z tohoto fenoménu je použito k vymezení podmínek, jež jeho existenci sice naznačují, ale nedokazují.<sup>73</sup> Příklady takovýchto tendencí najdeme téměř v každé zprávě s výjimkou Slovinska, kde je zjevná existence dostatečného počtu regulačních institucí (či přinejmenším jejich probíhající reforma) zřejmě považována za důkaz toho, že korupce v této zemi představuje jen malý problém. Jakkoli lze nedostatečnou regulaci - jak o ní hovoří Komise - považovat za aspekt, který v dané instituci či systému zvyšuje náchylnost ke korupci, nemusí tomu tak být vždy. Podobně je ještě pochybnější předpoklad, že zjevná adekvátnost nebo reforma regulačních institucí představuje důkaz toho, že korupce není závažným problémem, a lze ho udržet pouze za určitých specifických podmínek. Například zpráva EUMAP o Slovinsku považuje slabou vymahatelnost a slabost regulačních institucí za původce možných korupčních problémů - což je pravý opak hodnocení Komise.

<sup>72</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, s. 21.

<sup>73</sup> Estonsko je zde vybráno za příklad proto, že jak podle *Pravidelné zprávy*, tak podle jiných průzkumů - například indexu CPI od TI - zde korupce není vážným problémem.

### *Hodnocení protikorupční politiky v kandidátských zemích*

Kritéria používaná Komisí k vyhodnocování stávající protikorupční politiky a očekávaných kroků v oblasti protikorupční politiky v kandidátských zemích lze rozdělit do tří skupin. Podle vyjádření představitelů se Komise při sestavování *Pravidelných zpráv* řídí následujícími šesti kritérii monitorování korupce:

1. existence a implementace protikorupční politiky
2. institucionální předpoklady pro implementaci a dělbu úkolů mezi institucemi
3. kodexy chování veřejných činitelů
4. školicí programy pro veřejné činitele
5. případy korupce ve státní a veřejné správě a reakce úřadů na ně
6. ratifikace a implementace příslušných konvencí (Rady Evropy, OECD)<sup>74</sup>

Z analýzy *Pravidelných zpráv* vyplývá určitý vzorec komentářů, který do jisté míry odpovídá těmto kritériím. Nicméně v některých zemích Komise hodnotí nebo se zastává jednotlivých politik či příslušných záměrů, zatímco v jiných zemích se o nich nezmiňuje.

Kritéria, podle nichž se řídí *Pravidelné zprávy*, jsou popsána níže.

#### *(i) Kritéria uplatňovaná víceméně důsledně na všechny kandidátské země*

Do této kategorie spadají dva hlavní prvky:

##### *Mezinárodní instrumenty*

Komise bere důsledně v úvahu míru, v jaké se země řídí mezinárodními protikorupčními instrumenty - konkrétně zda podepsaly a ratifikovaly jednak trestněprávní a občansko-právní konvence Rady Evropy o potírání korupce a konvenci OECD o potírání úplatkářství cizích veřejných činitelů a také zda sladily legislativu s požadavky konvence na ochranu finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995 a její dva protikorupční protokoly a konvenci z roku 1998 o boji proti korupci představitelů Evropských společenství a členských zemí Evropské unie. Tyto požadavky zřejmě tvoří základ jediných administrativních struktur, jejichž vytvoření Komise od kandidátských zemí výslovně požaduje pod titulem "korupce - účinné agentury pro potírání podvodů" a od nichž žádá, aby přispívaly v boji proti podvodům a korupci plus plnou kooperaci mezi místními úřady a Evropskou komisí, zejména s OLAF, jednotkou EU pro potírání podvodů.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Informaci poskytlo oddělení DG Enlargement Evropské komise.

<sup>75</sup> Informaci poskytlo oddělení DG Enlargement, březen 2002

### *Vymahatelnost práva*

Komise důsledně uplatňuje politiku pobízení a pomoci při zdokonalování institucí prosazujících zákonnost. Značná část této činnosti souvisí s existencí programu Rady Evropy OCTOPUS, v jehož rámci se pořádaly společné semináře o institucích prosazujících zákon v EU a v kandidátských zemích. Doporučení z programu OCTOPUS se zaměřovala na vyšší specializaci různých exekutivních orgánů (ustavení speciálních protikorupčních oddělení v policii, orgánech vyšetřování a soudnictví) a na zlepšení koordinace mezi nimi navzájem a s dalšími specializovanými protikorupčními orgány.

Tento druhý směr politiky souvisí s politikou důsledného povzbuzování k tvorbě národních protikorupčních strategií. Komise dále neustále nabádá ke zvýšenému úsilí v oblasti boje proti korupci v celní správě.<sup>76</sup>

Použití výše uvedených kritérií na jednotlivé kandidátské země shrnují tabulky 6 a 7, které čerpají z předvstupního partnerství z let 1999 a 2000.

---

<sup>76</sup> V této oblasti se však zdá, že zájem o potírání korupce je nepřímo podněcován primární obavou EU z pašování, jelikož o korupci je zde předloženo jen minimum důkazů.



Tabulka 6: Korupce jako závazek předvstupního partnerství 1999

<i>Země</i>	<i>Zmínka o korupci?</i>	<i>Krátkodobé priority</i>	<i>Střednědobé priority</i>
<i>Bulharsko</i>	Ano	SVZ: zdokonalit exekutivu a soudnictví, národní protikorupční strategie, ratifikace evropských konvencí	MT: zesílit boj proti korupci v celní správě SVZ: implementovat protikorupční strategii
<i>Česká republika</i>	Ano	SVZ: implementace protikorupční politiky (legislativa, implementační struktury, dostatek kvalifikovaného personálu, spolupráce mezi institucemi)	MT: pokračovat v boji proti korupci v celní správě SVZ: další posílení exekutivy, pokračovat v boji proti korupci
<i>Estonsko</i>	Ano	SVZ: pokračovat v boji proti korupci, vytvořit vyspělý systém trestního vyšetřování, zlepšit kapacitu vyšetřování, zdokonalit kooperaci exekutivy, ratifikovat konvenci OECD	
<i>Maďarsko</i>	Ano	SVZ: ratifikovat evropskou trestněprávní konvenci	SVZ: dále posilovat exekutivní orgány, pokračovat v boji proti korupci, lepší koordinace
<i>Lotyšsko</i>	Ano	MT: pokračovat v boji proti korupci v celní správě SVZ: posílit vymahatelnost práva a soudnictví pro další boj proti korupci, zlepšit koordinaci, ratifikovat evropské konvence a konvence OECD	SVZ: naplňovat korupční legislativu a protikorupční strategii
<i>Litva</i>	Ano	MT: celní správa - posílit boj proti korupci SVZ: posílit exekutivní orgány a soudnictví pro lepší koordinaci v boji proti korupci, ratifikovat evropskou trestněprávní legislativu a konvence OECD, přijmout a začít naplňovat protikorupční strategii	SVZ: naplňovat zpráhledňování struktur a orgánů pro boj proti korupci
<i>Polsko</i>	Ano	SVZ: implementovat program proti korupci a podvodům (zejména v celní správě, policii a soudnictví), ratifikovat evropskou trestněprávní legislativu a konvence OECD	SVZ: další posílení exekutivních orgánů a soudnictví, lepší koordinace
<i>Rumunsko</i>	Ano	MT: celní správa - zavést opatření k potírání podvodů a korupce SVZ: zdokonalit exekutivní orgány a soudnictví pro lepší koordinaci a pokračovat v boji proti korupci, vytvořit nezávislý protikorupční orgán, ratifikovat evropskou trestněprávní legislativu a konvence OECD	
<i>Slovensko</i>	Ano	SVZ: ratifikovat evropskou trestněprávní legislativu a konvence OECD	SVZ: posílit exekutivu a soudnictví, pokračovat v boji proti korupci
<i>Slovinsko</i>	Ano	SVZ: ratifikovat evropskou trestněprávní legislativu a konvence OECD	MT: pokračovat v boji proti korupci v celní správě SVZ: další posílení exekutivy a zlepšení koordinace, pokračovat v boji proti korupci

**Poznámky:** SVZ - spravedlnost a vnitřní záležitosti, MT - mezinárodní trh

**Zdroj:** Vstupní partnerství 1999; viz

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm) (poslední přístup 22. srpna 2002).

Tabulka 7: Korupce jako závazek předvstupního partnerství 2001

<i>Země</i>	<i>Zmínka o korupci?</i>	<i>Politika</i>
<i>Bulharsko</i>	Ano	PK: naléhavé - začít naplňovat národní protikorupční strategii, zejména se zaměřením na povědomí, prevenci a stíhání
<i>Česká republika</i>	Ano	PK: usilovat o efektivnější potírání korupce a hospodářské kriminality SVZ: vytvořit rámec pro lepší kooperaci mezi exekutivními orgány zejména v boji proti hospodářské trestné činnosti a korupci, další školení o organizovaném zločinu, zavedení moderního vybavení, pokračovat v úsilí o posílení etiky v celní správě, potírání podvodů a korupce
<i>Estonsko</i>	Ano	CU: pokračovat v boji proti podvodům a korupci v celní správě, pokračovat v zavádění politiky etiky v celní správě
<i>Maďarsko</i>	Ano	PK: zajistit implementaci protikorupční strategie
<i>Lotyšsko</i>	Ano	PK: dobudovat právní rámec boje proti všem druhům korupce, zajistit implementaci legislativy a protikorupční strategie, zlepšit kooperaci složek a v mezinárodním měřítku
<i>Litva</i>	Ano	PK: přijmout a zahájit implementaci protikorupční strategie, zákon o prevenci korupce a etický kodex pro státní správu, ratifikovat příslušné mezinárodní protikorupční konvence
<i>Polsko</i>	Ano	PK: implementovat důslednou protikorupční strategii
<i>Rumunsko</i>	Ano	PK: zesílit boj proti korupci vyjasněním kompetencí orgánů zapojených do boje proti korupci, zajistit zlepšení koordinace a posílení implementačních kapacit, ratifikovat příslušné mezinárodní konvence, zavést trestní odpovědnost právnických osob do trestního práva
<i>Slovensko</i>	Ano	PK: vystupňovat boj proti korupci, zejména zajistit včasnou a efektivní implementaci protikorupčních akčních plánů SVZ: pokračovat v úsilí o posílení etiky v celní správě, potírat podvody, korupci a hospodářskou kriminalitu FK: naléhavé - dobudovat legislativu vnitřní finanční kontroly, posílit boj proti podvodům, vystupňovat úsilí o zajištění korektního používání, kontroly, monitoringu a vyhodnocování předvstupních fondů EU
<i>Slovinsko</i>	Ne	

**Poznámky:** PK - politická kritéria, SVZ - spravedlnost a vnitřní záležitosti, MT - mezinárodní trh, CU - celní unie, FK - finanční kontrola

**Zdroj:** Vstupní partnerství 2001, viz

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm) (poslední přístup 5. srpna 2002).

*(ii) Kritéria aplikovaná na některé kandidátské země*

Tato druhá kategorie kritérií se skládá z legislativních ustanovení, která jsou víceméně výslovně zaměřena na potírání korupce, ale která Komise vůči jednotlivým kandidátským zemím uplatňuje nerovnoměrně. V některých případech žádá určité reformy a zmiňuje se o nich anebo je kritizuje v kontextu stávající národní protikorupční strategie, zatímco v případech jiných zemí tak nečiní. Patří sem tyto příklady:

- Střet zájmů, majetková kontrola. Například v roce 2001 Komise uvedla, že Slovinsko by mělo věnovat větší pozornost předcházení střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek,<sup>77</sup> o tomto problému se však nezmínila v jiných zemích, kde také nabývá závažných rozměrů (jako například Česká republika nebo Polsko).
- Financování politických stran. Komise zaznamenala zdokonalenou regulaci financování politických stran v Polsku (2001) a Litvě (2000) a výslovně požadovala transparentnější systém financování politických stran v Rumunsku (2001). Nezmínila se však o schválení podobných zlepšení ve slovenské legislativě v roce 2001 a neuvedla ani žádná kritéria, podle nichž by se poznal dobrý systém.<sup>78</sup>
- O přijatém zákonu o lobbingu se v *Pravidelné zprávě* z roku 2000 pro Litvu hovoří jako o významném protikorupčním opatření.<sup>79</sup> V žádné jiné zprávě se však o lobbingu téměř nehovoří, a to navzdory řadě důkazů, že v kandidátských zemích je neřízený lobbing významným zdrojem korupce.
- V *Pravidelné zprávě* o Litvě v roce 2001 Komise výslovně uvádí, že "je třeba povzbuzovat k většímu zapojení občanské společnosti do boje proti korupci". O roli občanské společnosti v potírání korupce se nehovoří v žádné jiné zprávě s výjimkou Bulharska. Skutečnost, že občanská společnost hrála významnou roli při vytváření protikorupční politiky na Slovensku, zatímco ve Slovinsku se zdá být příliš slabá na to, aby vůbec nějakou roli mohla sehrát, Komise nikterak nekomentuje.

*(iii) Posilování kapacit*

Kromě zájmu o přímou antikoruční politiku je dalším samostatným významným představným kritériem aplikovaným Komisí na kandidátské země míra, v jaké se těmto zemím daří vytvářet dostatečné kapacity pro implementaci *acquis*. Souhrnná zpráva z roku 2001 skutečně naznačuje, že třetí kategorii kodaňských kritérií, týkající se schopnosti brát na sebe závazky vyplývající z členství, je nyní přikládána vyšší priorita:

<sup>77</sup> Komise, *2001 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress towards Accession*, s. 18.

<sup>78</sup> V tom se zřejmě odráží neexistence evropských norem o financování politických stran, nemluvě o nejrůznějších stranicko-finančních skandálech v zemích EU, zejména v Německu (viz oddíl 2.1).

<sup>79</sup> Komise, *2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession*, s. 18.

Podmínky členství vyjmenované Radou Evropy v Kodani v roce 1993 a dále upřesněné na následujících zasedáních Evropské rady představují hodnotící kritéria v pokroku jednotlivých kandidátů. Tyto podmínky nadále zůstávají v platnosti a neuvažuje se o jejich úpravě. V současné fázi procesu přibližování je však nezbytné věnovat co největší část kandidátských kapacit implementaci a prosazování *acquis* stejně jako jeho transformaci do podoby zákona. Z tohoto důvodu se v současné době pozornost zaměřuje na administrativní a soudní kapacity kandidátských zemí.<sup>80</sup>

Vzhledem k souvislosti mezi korupcí a schopností kandidátských zemí implementovat komunitární právo nepřekvapí, že se EU tak často zmiňuje v souvislosti s diskusí o korupční politice s budováním kapacit. Například dříve uvedený citát ze souhrnné zprávy z roku 1999 hovoří o nízkých platech veřejných činitelů jako o jednom ze dvou faktorů, které stojí za korupcí v kandidátských zemích. Komise sleduje při vytváření kapacit dva hlavní aspekty:

- Zákon o státní službě, který by vyžadoval řádné odměňování, počty personálu a přiměřený systém kontroly. Zájem Komise o systémy kontroly primárně souvisí s potřebou kontrolovat rostoucí přísun peněz z EU do kandidátských zemí a transformaci v rozdělování strukturálních fondů. To zahrnuje přijetí mezinárodních standardů pro audit státních financí (Limská deklarace a standardy INTOSAI), vytvoření efektivních nezávislých systémů předběžné interní kontroly a opět zvýšení kapacity personální a kapacity informačních systémů.
- Zvýšení kapacity soudů včetně upevnění jejich nezávislosti, dostatečné počty personálu, infrastruktura a vzdělávání.

Ačkoli potřeba vyšších kapacit veřejné správy kandidátských zemí je nepopiratelná, souvislost mezi reformou veřejné správy, jak se jí zastává Komise, a korupcí je poněkud kontroverznější. Za prvé lze do jisté míry pochybovat o tom, zda je moudré předem garantovat jistá místa a zvyšování platů vzhledem k tomu, že by z těchto opatření měli do značné míry prospěch titíž lidé, kteří jsou podle *Pravidelných zpráv* zřejmě poskvřeni korupcí.<sup>81</sup> Za druhé vzhledem k míře, v níž korupce není pouhou otázkou špatně placených úředníků, ale je hlouběji zakořeněna v sítích známostí, zvýšení platů zřejmě příliš nepomůže. Někteří pozorovatelé<sup>82</sup> navíc zpochybňují politickou přijatelnost takových opatření,

<sup>80</sup> Komise, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, s. 5.

<sup>81</sup> OECD například v roce 2001 výslovně doporučila, aby bylo z českého zákona o veřejné správě vypuštěno ustanovení o definitivě. *OECD Economic Surveys: Czech Republic July 2001*, s. 164., OECD, Paříž, červenec 2001.

<sup>82</sup> "Vzhledem ke komunistickému dědictví má i postkomunistická společnost sklon k rovnostářství, což znamená, že nejvyšší veřejnou ctností se stává závist. Voliči nikdy nebudou souhlasit s lépe placenými veřejnými činiteli, což si už vzhledem k rozsahu státní byrokracie společnost v žádném případě nemůže dovolit." (upravené vydání A. Sajo, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe", *East European Constitutional Review* 1998, sv. 7, č. 2), s. 10.

příčemž ekonomická proveditelnost zvyšování nákladů na veřejnou správu může být v mnoha zemích rovněž pochybná.

### 3.3 Korupce v kandidátských zemích - důkazy

#### 3.3.1 Výskyt korupce v kandidátských zemích

V současnosti existuje příliš málo srovnávacích výzkumů na to, aby mohly podat jasné důkazy o rozměrech korupce v kandidátských zemích, a právě tak neexistuje ani rozsáhlejší studie korupce v členských zemích EU a státech střední a východní Evropy, která by byla schopna poskytnout dostatek údajů pro seriózní srovnání. Průzkumy nicméně naznačují, že korupce je přinejmenším vnímána jako významný problém kandidátských zemí. Podle jedné významné studie prováděné ve všech kandidátských zemích v listopadu 2001 se 73 % občanů domnívá, že většina nebo téměř všichni veřejní činitelé jsou zkorumpovaní. Průzkum došel k závěru, že v Lotyšsku a Litvě považuje více než devět desetin občanů svou vládu za zkorumpovanou, zatímco Slovinsko je jedinou zemí, ve které se většina (58 %) občanů nedomnívá, že by ve vládě existovala významná korupce.<sup>83</sup>

Indikátory sestavené Danielem Kaufmannem z 12 mezinárodních indexů korupce (a dalších úředních veličin) celkově vypovídají, že korupce je ve střední a východní Evropě a v Pobaltí rozšířenější než v zemích OECD.<sup>84</sup> Není však zcela jasné, jak toto srovnání aplikovat na kandidátské země, z nichž některé již jsou členy OECD. Autoři dále sami připouštějí omezenou přesnost, s níž tyto indexy měří kvalitu státní správy: i s ohledem na souhrnné indexy pro jednotlivé složky správy, které jsou podle nich přesnější než jednotlivé indexy samotné, vyjadřují následující názor:

Jakkoli je možné jasně označit dvacítku zemí s nejlepší a nejhorší státní správou na světě, rozeznat statisticky signifikantní rozdíly ve státní správě mezi většinou ostatních zemí je podstatně obtížnější.<sup>85</sup>

Ve všeobecném nedostatku důkazů existují dvě další velké výjimky, o nichž stručně pojednáváme dále.

---

<sup>83</sup> New Europe Barometer 2001, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde; podrobnosti viz R. Rose, "Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post-Communist Countries", vyjde v *Nations in Transition 2002*, Freedom House, New York. <http://www.cspstr.strath.ac.uk>, poslední přístup 24. srpna 2002, s. 11.

<sup>84</sup> Viz Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, s. xiv.

<sup>85</sup> D. Kaufmann, A. Kraay and STR. Zoido-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank Policy Research Paper no. 2195, s. 5.

### *Index vnímání korupce Transparency International*

Index vnímání korupce (CPI) je sestaven jako nevážený průměr dostupných výzkumů veřejného mínění prováděných v příslušné zemi a zaměřených na úroveň korupce. V rozsahu indexu znamená 0 nejvyšší korupci a 10 korupci nejnižší. CPI v roce 2001 dosáhl v případě členských zemí EU průměrné hodnoty 7,6 (s rozmezím 4,2 pro Řecko až 9,9 u Finska), ale jen 4,3 pro postkomunistické kandidátské země - od 2,8 pro Rumunsko po 5,6 pro Estonsko.

Přestože jak Kaufmannův výpočet, tak CPI zjevně potvrzují velký rozdíl v úrovních korupce mezi členskými a kandidátskými zeměmi, nejsou tyto dva regiony z hlediska korupce zcela oddělenými kategoriemi. Itálie dosáhla v CPI horšího hodnocení než Estonsko a Řecko dopadlo hůře než Estonsko, Maďarsko, Slovinsko a Litva. Pokud se týče kandidátských zemí samotných, vývojové trendy CPI nevypovídají o optimistickém očekávání, protože zlepšení za období 1998 až 2001 dosáhly pouze dvě z deseti zemí. Nicméně je třeba vzít v úvahu, že v indexu CPI se projevuje značná setrvačnost, neboť se opírá o současné i minulé výzkumy, a má tudíž charakter klouzavého průměru.

**Tabulka 8: Index vnímání korupce, bodové hodnocení a pořadí kandidátských zemí v letech 1998-2001**

	CPI (pořadí)				Trend pořadí
	1998	1999	2000	2001	
<i>Bulharsko</i>	2.9 (66)	3.3 (63)	3.5 (52)	3.9 (47)	zlepšení
<i>Česká republika</i>	4.8 (37)	4.6 (39)	4.3 (42)	3.9 (47)	zhoršení
<i>Estonsko</i>	5.7 (26)	5.7 (27)	5.7 (27)	5.6 (28)	beze změn
<i>Maďarsko</i>	5.0 (33)	5.2 (31)	5.2 (32)	5.3 (31)	beze změn
<i>Lotyšsko</i>	2.7 (71)	3.4 (58)	3.4 (57)	3.4 (59)	beze změn
<i>Litva</i>	NE	3.8 (50)	4.1 (43)	4.8 (38)	zlepšení
<i>Polsko</i>	4.6 (39)	4.2 (44)	4.1 (43)	4.1 (44)	beze změn
<i>Rumunsko</i>	3.0 (61)	3.3 (63)	2.9 (68)	2.8 (69)	postupné zhoršení
<i>Slovensko</i>	3.9 (47)	3.7 (53)	3.5 (52)	3.7 (51)	beze změn
<i>Slovinsko</i>	NE	6.0 (25)	5.5 (28)	5.2 (34)	zhoršení
<i>Počet zemí zahrnutých do indexu</i>	85	99	90	91	

**Poznámky:** Absolutní bodové hodnocení mezi jednotlivými lety není srovnatelné. Pořadí lze meziročně srovnávat, pokud je vzorek zemí neměnný, což do značné míry platí. "Ne" znamená, že země nebyla v daném roce hodnocena.

**Zdroj:** Transparency International, [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (poslední přístup 22. srpna 2002).

### *Průzkum podnikatelského prostředí a výkonnosti podniků, provedený EBRD a Světovou bankou v roce 1999 (BEEPS)*

Zatímco výše uvedené ukazatele vycházejí především z průzkumů vnímání korupce, EBRD a Světová banka provedly významný pokus změřit rozsah korupce na základě otázek týkajících se skutečné zkušenosti s korupcí v rozsáhlém průzkumu z roku 1999, provedeným mezi více než 3 000 podnikovými manažery v 17 reformních zemích. Studie se mimo jiné pokusila změřit dvě hlavní proměnné, jimiž byly:

- **administrativní korupce** - míra, do níž firmy dávají neoficiální pozornosti s cílem ovlivnit implementaci formálních předpisů
- míra, ve které jsou firmy zapojeny nebo postiženy **zneužíváním legislativní funkce státu**, které se definuje jako "kroky jednotlivců, skupin či firem ve veřejném i soukromém sektoru směřující k ovlivnění tvorby zákonů, předpisů, vyhlášek a jiných vládních politik k vlastnímu prospěchu cestou nezákonného a netransparentního poskytování soukromých výhod veřejným činitelům".<sup>86</sup>

#### *Administrativní korupce*

Podle výsledku průzkumu BEEPS utratí podniky v kandidátských zemích v průměru 2,1 % svých celoročních příjmů na neoficiální platby ve prospěch veřejných činitelů (viz tabulka 9). V přepočtu na podíl z ročního zisku by toto číslo bylo samozřejmě mnohem vyšší. Mnohem podrobnější pohled na podíly firem v jednotlivých kandidátských zemích, které platí různé části svých příjmů na úplatcích, poskytuje tabulka 10.

Otázka, k níž se vztahují údaje v tabulce 10, byla kladena také v řadě zemí EU, konkrétně ve Francii, Německu, Itálii, Portugalsku, Španělsku, Švédsku a Velké Británii. Přestože se neuvádí průměrný podíl příjmů, jaké firmy odvádějí veřejným činitelům, tento průzkum odhalil výrazné rozdíly. Například v dotazovaných zemích EU uvedlo v průměru 84 % respondentů, že firmy jako jejich neodvádějí stranou na platbách nic, což je diametrálně odlišný výsledek od tabulky 10. Podobně v průměru 3,5 % firem v zemích EU uvedlo, že firma jako jejich odvádí 2-10 % ročních příjmů na neoficiálních platbách oproti 20,9 % firem v kandidátských zemích. Dále v průměru 67 % firem v zemích EU v průzkumu uvedlo, že v zakázkách firem pro úřady neexistují neoficiální platby, a to oproti průměrným 8,5 % v kandidátských zemích.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Světová banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, s. xv.

<sup>87</sup> Výsledky průzkumů v zemích EU viz *The World Business Environment Survey (WBES) 2000*, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>> (poslední přístup 23. července 2002); výsledky v kandidátských zemích viz *The Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, the transition country component of the WEBS, <<http://info.worldbank.org/governance/beeps>> (poslední přístup 23. července 2002).

### Zneužívání legislativní role státu

Za účelem získání údajů, které by bylo možné interpretovat jako měřítko zneužívání legislativní role státu, se průzkum BEEPS dotazoval firemních manažerů, zda a do jaké míry má na jejich společnost vliv kupování různých druhů rozhodnutí. Souhrnné výsledky pro kandidátské země uvádíme v tabulce 11. Podle přísně vzaté definice zneužívání legislativní role státu, formulované Světovou bankou, je nejzajímavějším celkovým výsledkem skutečnost, že v průměru téměř 20 % firem tvrdí, že je při schvalování legislativy a financování politických stran ovlivňuje korupce. Tyto údaje se však mezi jednotlivými zeměmi výrazně liší: procento firem postižených kupováním legislativy se pohybuje od 8 % ve Slovinsku do 40 % v Lotyšsku (viz tabulka 12), zatímco údaj o financování politických stran začíná na 4 % v Maďarsku a končí na 42 % v Bulharsku (viz tabulka 13). Odpovědi týkající se soudních rozhodnutí v jednotlivých zemích nejsou podle definice Světové banky jasným ukazatelem zneužívání legislativní role státu; přesto jsou zajímavé coby indikátory významných problémů s korupcí při soudním řízení. Údaje o korupci při schvalování prezidentských dekretů a při rozhodování centrálních bank zřejmě nemají v kandidátských zemích velký význam, protože prezidenti zde mají omezenou pravomoc a v žádné z těchto zemí není závažně ohrožena nezávislost centrální banky.

**Tabulka 9: Průměrný podíl ročních příjmů spotřebovaný na neoficiální platby veřejným činitelům u podniků v kandidátských zemích**

	<i>Bulharsko</i>	<i>Česká republika</i>	<i>Estonsko</i>	<i>Maďarsko</i>	<i>Litva</i>	<i>Polsko</i>	<i>Rumunsko</i>	<i>Slovensko</i>	<i>Slovinsko</i>	<i>Lotyšsko</i>
<i>Průměr</i>	2.1	2.5	1.6	1.7	2.8	1.6	3.2	2.5	1.4	1.4
<i>Počet pozorování</i>	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

**Zdroj:** BEEPS Interactive Dataset, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (poslední přístup 22. srpna 2002).

**Tabulka 10: Odpověď na otázku "Jaký podíl firemních příjmů jde v průměru u firem, jako je vaše, na neoficiální platby veřejným činitelům za rok?" (odpovědi v %)**

<i>Země</i>	0	<1	1-2	2-10	10-12	13-25	>25
<i>Bulharsko</i>	0	42	32	12	10	3	0
<i>Česká republika</i>	0	44	18	20	15	2	2
<i>Estonsko</i>	0	35	37	28	0	0	0
<i>Maďarsko</i>	0	61	14	16	8	2	0
<i>Litva</i>	0	49	14	24	8	6	0
<i>Polsko</i>	0	59	21	14	7	0	0
<i>Rumunsko</i>	3	28	35	23	8	3	1
<i>Slovensko</i>	0	40	21	32	6	2	0
<i>Slovinsko</i>	0	54	15	24	5	0	2
<i>Lotyšsko</i>	7	54	19	16	2	0	2

**Zdroj:** BEEPS Interactive Dataset, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (poslední přístup 22. srpna 2002).



Tabulka 11: Ukazatele zneužívání státu - % firem ovlivněných kupováním rozhodnutí

	<i>Parlamentní legislativa</i>	<i>Prezidentské dekrety</i>	<i>Centrální banka</i>	<i>Trestní soudy</i>	<i>Obchodní soudy</i>	<i>Stranické finanční</i>	<i>Index ekonomického zneužívání</i>
<i>Bulharsko</i>	28	26	28	28	19	42	28
<i>Česká republika</i>	18	11	12	9	9	6	11
<i>Estonsko</i>	14	7	8	8	8	17	10
<i>Maďarsko</i>	12	7	8	5	5	4	7
<i>Lotyšsko</i>	40	49	8	21	26	35	30
<i>Litva</i>	15	7	9	11	14	13	11
<i>Polsko</i>	13	10	6	12	18	10	12
<i>Rumunsko</i>	22	20	26	14	17	27	21
<i>Slovensko</i>	20	12	37	29	25	20	24
<i>Slovinsko</i>	8	5	4	6	6	11	7
<i>Průměr za kandidátské země</i>	19	14.4	14.6	14.3	14.7	18.5	15.1

**Zdroj:** J. Hellmann, G. Jones a D. Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition", Policy Research Working Paper 2444, World Bank Institute and Office of the Chief Economist, EBRD, září 2000, s. 9.

Tabulka 12: Odpověď podniků na otázku "Jaký dopad má na vaši firmu korupce ve formě kupování poslaneckých hlasů v soukromém zájmu?" (% ze vzorku)

	<i>Žádný</i>	<i>Malý</i>	<i>Významný</i>	<i>Velmi významný</i>	<i>Počet pozorování</i>
<i>Bulharsko</i>	62	10	18	10	68
<i>Česká republika</i>	71	12	14	4	95
<i>Estonsko</i>	67	19	9	5	103
<i>Maďarsko</i>	73	15	7	5	101
<i>Litva</i>	77	8	10	6	73
<i>Polsko</i>	66	21	8	5	171
<i>Rumunsko</i>	62	16	12	11	76
<i>Slovensko</i>	69	11	17	3	71
<i>Slovinsko</i>	80	12	2	6	111
<i>Lotyšsko</i>	30	30	31	9	122

**Tabulka 13: Odpověď podniků na otázku "Jaký dopad má na vaši firmu korupce ve formě příspěvků politickým stranám v soukromém zájmu?" (% ze vzorku)**

	<i>Žádný</i>	<i>Malý</i>	<i>Významný</i>	<i>Velmi významný</i>	<i>Počet pozorování</i>
<i>Bulharsko</i>	47	10	22	21	78
<i>Česká republika</i>	87	8	2	3	89
<i>Estonsko</i>	55	29	13	4	108
<i>Maďarsko</i>	90	7	2	2	108
<i>Litva</i>	69	18	7	6	83
<i>Polsko</i>	74	16	6	4	172
<i>Rumunsko</i>	59	14	17	10	71
<i>Slovensko</i>	56	24	14	6	84
<i>Slovinsko</i>	67	22	6	5	109
<i>Lotyšsko</i>	34	31	24	12	119

**Poznámka:** Z důvodů zaokrouhlování se součty nemusí rovnat 100.

**Zdroj:** BEEPS Interactive Dataset, World Bank, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (poslední přístup 22. srpna 2002).

### *Problém zobecnění*

Jakkoli výše uvedené průzkumy přinášejí jen málo důkazů o tom, že by korupce v kandidátských zemích byla v posledních letech na ústupu, existuje několik důvodů k opatrnosti jak vzhledem k průzkumům samotným, tak v otázce, zda je moudré činit závěry o tom, zda korupce v dané zemi obecně klesá či narůstá. Některé z těchto důvodů byly naznačeny už v kapitole 1.2.1 - zejména rozdíl mezi vnímáním a zkušeností a chápání korupce omezené na pouhé úplatkářství a neoficiální platby. Téměř zcela bez povšimnutí dosud zůstává výskyt klientelismu coby formy společenskopolitické organizace v postkomunistických společnostech.

Značná část důkazů vyplývajících z těchto průzkumů se navíc zakládá na vnímání celkové korupce v určité zemi, přičemž vykazuje jen malou nebo žádnou citlivost vůči možnosti, že by korupce ve stejném období v jedné oblasti polevila a jinde zesílila. Jakkoli je průzkum BEEPS významným krokem ke komplexnosti založené na rozlišování mezi administrativní korupcí a zneužíváním legislativní role státu (viz výše), velikost vzorků dotazovaných firem, která se pohybuje zhruba od 70 do 170, vzbuzuje pochybnosti o míře, do jaké jsou tyto výsledky reprezentativní pro situaci ve všech firmách.

Pomineme-li statistické otázky, dalším problematickým faktorem při posuzování korupčních trendů v kandidátských zemích se jeví situace ekonomické transformace.

V první řadě lze zhruba rozlišovat mezi "transformační" a "běžnou" korupcí. Transformační korupce znamená korupci v jednorázových procesech, jako je například privatizace, a docházelo k ní ve všech kandidátských zemích. Běžná korupce se týká trvalých činností v libovolné zemi (například vydávání živnostenských listů, registrace firem nebo předpisy o konkurenci). Výroky o trendech ve vývoji korupce v kandidátských zemích musí toto rozlišení jednoznačně reflektovat. Pokles míry korupce může odrážet dokončení privatizačních procesů, zatímco nárůst korupce může například signalizovat větší vytížení soudních institucí rutinní prací.

### GRECO

Všechny tyto faktory vedou ke zdůraznění dvou hlavních bodů. Za prvé, hodnocení korupce v jednotlivých zemích může mít jen malý význam, není-li podrobné a zaměřené na konkrétní instituce. Za druhé, jak ukazují zprávy EUMAP pro jednotlivé země, obecně panuje nedostatek podrobného výzkumu korupce v kandidátských zemích, a to jak v oblasti průzkumu mínění,<sup>88</sup> tak v oblasti kvalitativní analýzy náchylnosti různých institucí ke korupci.

Na druhé straně byly na základě dvaceti řídicích principů Rady Evropy v rámci hodnocení zpráv GRECO zahájeny analýzy korupce a antikorupční politiky. Dosud se nacházejí v úvodní fázi a nestačily postoupit k hodnocení zemí podle některých citlivějších řídicích principů (například financování politických stran). Zprávy organizace GRECO přesto zůstávají nejkvalitnějším analytickým materiálem založeným na důsledném uplatňování standardů a přicházejí s hodnocením, jež lze použít na srovnávacím základě přinejmenším v oblasti protikorupční politiky.

### 3.3.2 Místa výskytu korupce

Zprávy EUMAP pro jednotlivé země potvrzují řadu nálezů Evropské komise o korupci v kandidátských zemích zejména v oblasti administrativní korupce. Obsahují však také významné důkazy toho, že kandidátské země jsou schopny zvládat a omezovat administrativní korupci. Zdá se, že k výraznému omezení korupce v oblasti celní správy došlo v řadě zemí - například v České republice, Lotyšsku a Polsku.<sup>89</sup> Při identifikaci tohoto problému se Zprávy EUMAP s Komisí dále shodují v soudnictví a v případech institucí

<sup>88</sup> Až na několik významných výjimek, jako například velkého průzkumu provedeného místní pobočkou Transparency International v Litvě, diagnostických průzkumů provedených Světovou bankou na Slovensku a v Rumunsku a průzkumů prováděných Millerem na Slovensku a v České republice a uvedených výše.

<sup>89</sup> Maďarská pobočka Transparency International rovněž považuje reformu celní správy za jednu z hlavních oblastí, kde se podařilo docílit hmatatelného úspěchu v boji proti korupci.

prosazujících právo, a to jak ve smyslu korupce, tak ve smyslu neefektivnosti těchto institucí při potírání korupce. Poukazují na problémy v oblasti nezávislosti vyšetřovacích institucí, zejména v Polsku a Rumunsku. Obecně platí, že soudy a prokuratury dosud v žádné z kandidátských zemí neprokázaly svou dostatečnou nezávislost a sílu vyšetřovat a stíhat podezřelé jednání politiků či stran tam, kde se to nehodí politickému establishmentu.

Oblastí, kde se zprávy EUMAP pro jednotlivé země výrazně odchyľují od Komise, je důraz kladený na korupci v řadě dalších oblastí uvedených níže.

### *Zneužívání legislativní role státu*

Jednou z oblastí, které Komise dosud věnovala jen malou pozornost, je korupce v legislativním procesu kandidátských zemí, čili příklad toho, co Světová banka nazývá "zneužíváním státu" (viz výše). Zprávy EUMAP naznačují, že závažným problémem mnohých kandidátských zemí je nekontrolovaný lobbying. Rada zemí podnikla důležité kroky typu zveřejňování návrhů zákonů na internetu a výzvy s žádostí o vyjádření směřované k občanské společnosti. Přesto se zdá, že v žádné z kandidátských zemí není legislativní proces postaven dostatečně kvalitně na to, aby dokázal omezit vliv korupce na obsah zákonů ve smyslu komerčních zájmů, jako například prostřednictvím formálních konzultačních postupů, do nichž by byla zapojena pouze transparentní a široká zájmová sdružení. Například v České republice jsou parlamentní procedury vysoce náchylné ke korumpaní poslanců a problémy se skrytým lobbyingem se v posledním desetiletí zřejmě staly systémovým jevem. Úspěšný lobbying za zájmy firem, které se podílejí na financování politických stran, může být problémem v Estonsku a Litvě; v Lotyšsku je považován za klíčový problém korupce. V Bulharsku panují vážné pochybnosti o tom, zda bude možné prosadit vládní protikorupční strategii tváří v tvář silnému odporu subjektů (například celní správy), jejichž zájmem je blokování reformy.

### *Financování politických stran*

Korupce prostřednictvím financování politických stran představuje závažný problém ve většině kandidátských zemí. Žádná z nich nezavedla efektivní systém vedoucí k omezení korupce, i když například přechod na velkorysé státní stranické subvence v České republice, přísnější požadavky na zveřejňování informací o darech v Estonsku (a nedávno v Lotyšsku) a zavedení dohlížecí role volební komise v Polsku nepochybně představují kroky správným směrem. V dalších ohledech se rozsah tohoto problému u jednotlivých kandidátů navzájem výrazně liší. Jedním extrémem je systematická korupce při financování politických stran v Rumunsku, která je zřejmě svázána se systémem příspěvků, jež kandidáti odvádějí politickým stranám za místa na kandidátkách. Financování stran v Bulharsku, Lotyšsku, Polsku a na Slovensku v posledních deseti letech bylo (nebo se považovalo) za hrubě zkorumpované. Jeden stranický finanční skandál vedl v roce 1997 k pádu české vlády. V ostatních zemích přetrvávají vážné pochybnosti o přesnosti stranického účetnictví, a tím i o provázanosti soukromých zájmů a stran.

### *Veřejné zakázky*

I přes přijímání stále důslednější legislativy v oblasti veřejných zakázek ve všech kandidátských zemích zůstává korupce ve většině z nich, ne-li všude, závažným a rozšířeným problémem. Jakkoli se této legislativě podařilo do značné míry vyloučit do očí bijící formy korupce včetně nerespektování tendrových požadavků, novým podmínkám se snadno dokázaly přizpůsobit jak zadávací instituce, tak i soutěžící firmy. U řady zemí včetně České republiky, Maďarska, Lotyšska, Litvy, Polska a Rumunska se jako typické uvádí úplatky ve výši 10 až 20 % hodnoty kontraktu. V Bulharsku a na Slovensku se veřejné zakázky zdají být přímo semeništem korupce, zatímco v Estonsku a ve Slovinsku vzbuzují pochybnosti o poctivosti zadávacích procesů rámcové nedostatky v oblasti dohledu na zadávání veřejných zakázek.

### *Veřejná správa*

Zprávy EUMAP pro jednotlivé země potvrzují rozšířené vnímání korupce coby závažného problému veřejné správy, který je dále podporován mj. neschopností reformovat ohrožené oblasti jako vydávání živnostenských oprávnění, neúspěchem při vymocování známostí při jmenování do funkcí, absencí efektivních postupů odvolání nebo přešetřování úředních rozhodnutí a neschopností zabránit šíření střetu zájmů.

Přestože zprávy pro jednotlivé země se explicitně nesoustředily na místní samosprávu, z výzkumu EUMAP vyplynulo, že korupce na úrovni místní samosprávy je v mnoha zemích zvláště závažným problémem. V Estonsku se korupce místní samosprávy opakovaně objevuje jako nejtěživější problém zdůrazněný úzkým propojením podnikatelské sféry s úřady a neschopností řady významných regulačních institucí efektivně působit na úrovni místní samosprávy. Vzhledem k relativně nízké úrovni zjevné korupce v Estonsku se problém korupce v místní samosprávě jeví jako významný také v jiných kandidátských zemích.

### *Občanské povědomí a náprava*

V kandidátských zemích je povědomí občanů o korupci na jednu stranu přehnané a na druhou stranu založené na nedostatečné informovanosti. Korupce je významným politickým tématem ve většině kandidátských zemí s výjimkou Estonska a Slovinska. Občanské povědomí však není toho typu, který by vyvolával stálý tlak na elity, a nutil je tak k nekorupčnímu chování nebo k prosazování důsledné a efektivní protikorupční politiky. Místo toho v řadě zemí došlo k situaci, kdy se korupce a vulgarita jako taková - třebaže v různé míře - stávají nejdůležitějšími zbraněmi ve výzbroji uchazečů o moc. Důsledkem jsou pak volby, v nichž se korupce využívá ke svržení vlády a jako slib čistší budoucnosti, přičemž následnému povolebnímu protikorupčnímu úsilí chybí kompetence či reálná politická vůle nebo v horším případě slouží pouze k útokům na politické odpůrce a k jejich podráždění. Tento jev se nejvýrazněji projevil v Polsku, kde ve volbách 2001 šlo především o korupci, přičemž vláda, která z těchto voleb vzešla, neudělala

v otázce důsledné protikorupční politiky mnoho a ani se nezachovala výrazně jinak než vláda předchozí. I tam, kde vlády přicházejí k moci s upřímnou snahou o zavedení trvalé protikorupční politiky, přetrvává význam korupce coby politického tématu jako překážka k dosažení mezistranického konsensu, který je nezbytný k prosazení těch nejdůležitějších reforem (například omezení korupce v legislativním procesu).

V několika málo zemích sehrály významnou roli při sestavování protikorupční politiky a udržování určité míry nátlaku na její implementaci ze strany vlády občanské organizace, a to především v Bulharsku a Lotyšsku. Přesto obecně přetrvává nedostatek efektivních procedur, podle nichž by se občané mohli odvolávat proti úředním rozhodnutím, a stejně nedostatečné je úsilí vyškolit občany v uplatňování jejich práv vůči státu. Právě občané znalí svých práv a postupů, jak a ke komu se obracet s žádostí o nápravu, a to i v zemích, kde jsou problémy korupce tak palčivé jako například v Bulharsku, mohou ve styku s veřejnou správou sehrát významnou roli při omezování každodenní korupce.<sup>90</sup>

### *Nezávislost médií*

Přestože v kandidátských zemích hrají média mimořádně významnou úlohu při posilování povědomí o korupci, efektivní investigativní žurnalistice stále stojí v cestě řada významných překážek. V Rumunsku zůstávají v platnosti drastická ustanovení o stanovách, která omezují svobodu slova, a v Bulharsku a Polsku v této oblasti dále platí o něco méně znepokojivé, přesto problematické zákony. Závažnějším problémem, zasahujícím téměř všechny kandidátské země, zůstává neschopnost zaručit nezávislost veřejnoprávního vysílání - ve většině těchto států veřejnoprávní televize podléhá politické kontrole nebo je ovládána prostřednictvím regulátora či finančních tlaků.

<sup>90</sup> Jeden místní analytik v Sofii vyjádřil názor, že občané znalí svých formálních práv dokáží jednat s bulharskými veřejnými představiteli, aniž by se museli uchýlovat ke korupci. Interview s Ruslanem Stefanovem, vedoucím projektu, Institut pro ekonomickou politiku, Sofie, 8. února 2002.

Tabulka 14: Korupce v roce 2001 - hlavní problémové oblasti podle zpráv EUMAP pro jednotlivé země a podle Evropské komise

<i>Země</i>	<i>Hlavní problémy podle zpráv EUMAP 2001</i>	<i>Hlavní problémy podle Pravidelné zprávy z roku 2001</i>
<i>Bulharsko</i>	- celní správa - financování politických stran - místní samospráva - soudnictví	- soudnictví - prosazování stávající protikorupční legislativy - komplikované postupy vydávání živnostenských oprávnění a povolení
<i>Česká republika</i>	- formálnost při implementaci protikorupční strategie - nekontrolovaný lobbying - zadávání veřejných zakázek	- absence zákona o státní správě - zadávání veřejných zakázek
<i>Estonsko</i>	- chabá vymahatelnost práva - neefektivnost protikorupčních institucí - místní správa - zadávání veřejných zakázek	- policie (drobná korupce) - celní správa
<i>Maďarsko</i>	- vměšování politických stran - nezávislost prokuratur - zadávání veřejných zakázek - nezávislost médií	nespecifikováno
<i>Lotyšsko</i>	- slabá koordinace mezi protikorupčními institucemi - nekontrolovaný lobbying - financování politických stran - zadávání veřejných zakázek	- veřejná správa - nedostatečná koordinace
<i>Litva</i>	- nedostatek spolehlivých informací - financování politických stran	- veřejná správa - potřeba zdokonalit národní protikorupční strategii
<i>Polsko</i>	- nedostatek vůle ke zpracování protikorupční strategie - mimorozpočtové instituce - nezávislost prokuratur - korupce jako politické téma populistů	- veřejné vnímání korupce - absence důsledného postupu, koordinace zdrojů
<i>Rumunsko</i>	- soudnictví, prokuratury a policie - stranické finance - parlamentní imunita - financování politických stran - protimedialní legislativa	- absence sekundární legislativy odvozené od protikorupčních zákonů - nefunkční protikorupční instituce - stranické finance
<i>Slovensko</i>	- tolerování korupce - neimplementace protikorupční strategie - soudnictví - veřejná správa - zdravotnictví a školství	- soudnictví - dosud neimplementovaná protikorupční strategie
<i>Slovinsko</i>	- nedostatečná protikorupční strategie - střet zájmů, síť známostí - chabá vymahatelnost práva - místní samospráva - zadávání veřejných zakázek - slabá občanská společnost	- střet zájmů

## 3.4 Protikorupční politika v kandidátských zemích

### 3.4.1 Důkazy

Z důkazů předložených ve zprávách EUMAP pro jednotlivé země vyplývá řada trendů protikorupční politiky v kandidátských zemích. Společným tématem je nedostatek politické vůle zabývat se korupcí.<sup>91</sup> Pro to existuje řada důkazů včetně neschopnosti kandidátských zemí dosáhnout politického konsensu v protikorupční politice napříč stranami,<sup>92</sup> neochoty exekutivy ponechat vyšetřovatelům korupce dostatečnou nezávislost<sup>93</sup> a tendencí plnit snadnější složky národní protikorupční strategie nebo naplňovat protikorupční politiku formálně bez skutečného prosazování.<sup>94</sup> Zjevnou výjimkou se v těchto nedostacích zdá být Litva, která zformulovala jednu z nejobsáhlejších a nejvyspělejších protikorupčních strategií v regionu, zavedla řadu velmi významných legislativních opatření, která navíc stále lépe a účinněji prosazuje, a především vytvořila jedinou skutečně nezávislou protikorupční agenturu ze všech kandidátských zemí.

Tam, kde vlády zavedly protikorupční strategie, zaměřily je svou podstatou nebo implementací na represí a na přístup založený na trestním právu a orientovaly je převážně na korupci na nižších úrovních spíše než na korupci týkající se nejvyšších špiček. Nejzřetelnější to bylo v Rumunsku, něco podobného je však typické pro implementaci většiny protikorupčních strategií tam, kde bývá snaha o zpřísnění ustanovení trestního práva nebo zvládnání administrativní korupce daleko úspěšnější než například zpřísnění ustanovení o střetu zájmů pro vysoce postavené představitele nebo ustanovení regulující lobbying či přísnější pravidla pro financování politických stran. Pozoruhodnou, i když dílčí výjimkou je v tomto směru opět Litva; také Estonsko zavedlo obsáhlejší legislativu než jiné kandidátské státy, i když míra jejího naplňování je pochybná.

Tendence většiny současných protikorupčních strategií kandidátských zemí k represí sama o sobě reflektuje skutečnost, že tyto strategie jsou ve většině případů přehnaně zaměřené shora dolů. To znamená, že je vytvářely elity "zeleného stolu" nebo jiné, rozhodně však minimálně či nulově napojené na podnikatelskou sféru, občanskou společnost a níže postavené úředníky. Tento přístup sice může přinést určité plody v potlačování administrativní korupce, logicky však trpí nesčíslnými nedostatky, protože nedokáže

<sup>91</sup> To platí přinejmenším částečně o motivaci držitelů moci v postkomunistických zemích (viz oddíl 3).

<sup>92</sup> Zvláště vyhrcočený byl tento problém v Polsku, jasnou překážkou antikorupční politiky se však stal například také v Bulharsku, České republice a na Slovensku.

<sup>93</sup> Tento problém byl zvláště viditelný v Polsku a Rumunsku, avšak nálezy EUMAP nejsou dostatečně podrobné, aby opravňovaly závěr, že není stejně vážný v určitých jiných státech.

<sup>94</sup> Toto bylo zřetelné například v České republice a na Slovensku.



vytvořit trvalý společenský protikorupční tlak ani si získat ty činitele, kteří jsou cíli této politiky, a zapojit je do procesu její tvorby, a tím ztrácí důležitou příležitost získat jejich podporu.<sup>95</sup>

Tyto obecné tendence v antikorupčních strategiích kandidátských zemí jsou de facto formálně shodné s požadavky Evropské komise a umožňují místním elitám uspokojovat přístupové požadavky typu podepsání a ratifikace mezinárodních konvencí, přičemž ve skutečnosti dosahují jen malého skutečného pokroku v boji proti korupci či ve vytváření slibných protikorupčních politik. Vzhledem k charakteru předvstupních jednání, jež jsou dialogem mezi Komisí a vládami kandidátských zemí, tomu není snadné zabránit. To ovšem nevyhnutelně vyvolává otázky, zda lze korupci na vysoké úrovni zvládnout prostřednictvím procesu, ve kterém se Komise opírá při zavádění a implementaci příslušných politik o tytéž elity, od nichž lze očekávat podkopávání protikorupční politiky.

### 3.4.2 Dopad předvstupního procesu na protikorupční politiku

Proces přibližování k EU vyvolal značné dopady v právních a institucionálních rámcích, které jsou zapojeny do boje proti korupci. Tlak vyvíjený Komisí způsobil významné změny zejména v oblasti legislativy pro zadávání veřejných zakázek, trestněprávních a občansko-právních procedur, protikorupční legislativy a právního rámce státní služby. Poměrně jasný přístup EU k oblasti prosazování trestního práva vyvolal v kandidátských zemích významné změny - například lepší koordinaci mezi různými exekutivními orgány, vzdělávání úředníků exekutivy a reformu soudnictví prováděnou za spolupráce s EU. Pokrok dosažený v České republice při zlepšování efektivnosti exekutivních orgánů a soudů při zvládnutí korupce a hospodářské trestné činnosti byl například do značné míry umožněn právě pomocí Unie.

Nicméně i v oblasti úzce pojaté protikorupční politiky, jak bylo uvedeno výše, se Komisi nedostává mandátu či standardu v podobě osvědčeného přístupu EU v oblastech vyšetřování trestné činnosti a postupů, jež by přiměly kandidátské země k přijetí kroků zajišťujících svobodu institucím provádějícím stíhání tak, aniž by došlo k nepatřičnému ovlivňování těchto institucí, například v Polsku a Rumunsku.<sup>96</sup>

Vliv Komise na vývoj v kandidátských zemích v oblasti politiky, která by účinně bránila korupci, je omezen i z mnoha dalších důvodů. Za prvé, jak ukázal oddíl 2.1, Unii samotné se nedostává široce založeného protikorupčního rámce. Za druhé, jak je uvedeno výše, zaměření vlivu Komise na elitní přístup shora dolů v této oblasti brání snahám dosáhnout systematicky založené podpory širě pojatých strategií, které by přesahovaly podporu

<sup>95</sup> Nejzjevnějším příkladem se v tomto směru v mnoha kandidátských zemích stalo přijímání etických kodexů ve veřejné správě. Obecně totiž byly přijaty na vládní úrovni bez konzultací s úředníky, pro které budou platit.

<sup>96</sup> Například hlavní státní zástupce ve Francii je ministrem pro veřejnou prokuraturu.

takových iniciativ, k nimž už vlády projevily ochotu. Zopakujme, že se tomu v oblasti protikorupční politiky zřejmě nelze vyhnout, pokud Komise nebude riskovat otevřený konflikt se zkorumpovanými vládami. Dále v této oblasti nápadně vyvstává absence jakéhokoli tlaku Komise na kandidátské země, aby se vypořádaly s korupcí v legislativním procesu.

Za třetí, v řadě politických oblastí se stávající normy EU nezaměřují primárně na prevenci korupce: například hlavním cílem směrnic Komise o zadávání veřejných zakázek je podporovat v této oblasti jednotný trh, zatímco protikorupční efekty této legislativy jsou sekundární.<sup>97</sup> Podobně tlak Komise na kandidátské země v oblasti provedení reformy veřejné správy není primárně motivován snahou o omezení korupce, ale potřebou mít za partnera profesionální veřejnou správu schopnou implementovat *acquis*.

Širší zaměření směrnic Komise je samo o sobě správné. Korupce totiž není jediným a zřejmě ani nejdůležitějším problémem, s nímž se veřejná správa ve střední a východní Evropě musí vypořádat, a tuto skutečnost je třeba vzít v úvahu i při navrhování reform. O to zřetelnější je nutnost zdůraznit pozitivní aspekty takových reform pro vlády a úředníky v kandidátských zemích a nepoukazovat na jejich "negativní" vliv na korupci. Jak jsme zmínili výše (viz oddíl 1.2.2), nejlepším bojem proti korupci často nebývá přímé potírání korupce, ale sledování jiných primárních politických cílů, jejichž naplněním dojde, jako vedlejší efekt, také k omezení korupce.

### *Pomoc EU v protikorupční politice*

Evropská komise sice požaduje, aby se kandidátské země vypořádaly s korupcí, ale v praxi svou podporu při vytváření protikorupční politiky nabízí naprosto nekoordinovaně. Projekty Phare související s antikoruční politikou vznikají *ad hoc* a často se opírají o smlouvy se soukromými konzultantskými firmami. Neexistuje centralizovaná nabídka zdrojů ani oficiální expertiza EU, neexistuje program twinningů nebo stáží, který by byl organizovaný na systematické a plánovitě bázi.

## 4 KORUPCE A PROCES PŘIBLIŽOVÁNÍ

### - ALTERNATIVY PRO BUDOUCNOST

Korupce je pro kandidátské země problémem vysoké důležitosti, a to především jako překážka konsolidace jejich vlastních demokracií a tržních ekonomik. Protikorupční politika se také stala jedním z nejdůležitějších požadavků vstupu do EU. Přístup Evropské komise ke korupci v kandidátských zemích však ne vždy ústí ve vznik protikorupčních politik vhodných pro řešení stávajících problémů. Kandidátským zemím také nebylo dostatečně jasně sděleno, jaká kritéria musejí plnit (nebo už splnily) vzhledem k protikorupční politice tak, aby tím vyhověla požadavkům vstupu.

<sup>97</sup> Viz například Komise, *Public Procurement in the European Union*, Commission Communication, COM (98) 143, 11. března 1998.

To už možná není bezprostředně důležité pro 8 kandidátských zemí, které budou pravděpodobně v blízké budoucnosti pozvány do Unie. Bezprostředně důležité to ale zůstává pro Bulharsko a Rumunsko, dvě země, které nebudou v prvním rozšíření přizvány do EU a které jsou zjevně sužovány značnou korupcí. Stejně důležité to je pro země, které se nacházejí v počátečních stádiích vyjednávání s EU, ale jejichž vstup je nakonec předpokládán (například země západního Balkánu). Existuje také reálný význam pro země, které ke vstupu budou vyzvány. Korupce není jen problémem vstupu do Unie; je i problémem, který kandidátské země zajímá jako jev, jenž v různé míře znehodnocuje kvalitu jejich demokratických systémů a možná i brzdí jejich hospodářský rozvoj.

Korupce v kandidátských zemích by také nadále měla zajímat i samotnou Komisi. Nadcházející vlna rozšíření stupňuje obavy z nedostatečného protikorupčního rámce v samotné Evropské unii. Tento rámec se v současnosti omezuje na úzce zaměřené konvence, které značná část členských zemí<sup>98</sup> neratifikovala, a které tudíž nevstoupily v platnost. Mandát Komise jednat o problémech korupce v kandidátských zemích byl uměle rozšířen kodaňským mandátem, který od té doby Komisi umožňuje požadovat od kandidátských zemí provádění reforem a politik, pro jejichž zavádění v členských zemích Komise mandát nemá. Kodaňský mandát však vyprší s přizváním kandidátů do Unie, i když ve většině zemí, jež budou ke vstupu vyzvány v blízké budoucnosti, budou závažné problémy korupce přetrvávat. V této situaci je třeba přesunout pozornost ke zvládnutí korupce prostřednictvím jasných standardů a k posílených mechanismů platných v celé EU.

Ilustrativním výchozím bodem pro analýzu budoucích možností EU v oblasti protikorupční politiky je postřeh, že Unie při vytváření protikorupčních instrumentů a mechanismů pokulhává za některými jinými mezinárodními organizacemi. Vzhledem k absenci jakéhokoli reálného protikorupčního rámce EU to vyvolává naléhavé otázky, zda v EU bude po jejím rozšíření existovat vůle bojovat s korupcí. Tento problém by se mohl přiostrřit, kdyby byla administrativní korupce více rozšířená v kandidátských zemích než v převážně většině zemí členských, jak také naznačuje řada dostupných důkazů, což by mohlo podkopat implementaci *acquis* a rozdělování unijních fondů. Současně však jde o problém uvnitř členských zemí EU, kde by se korupce mohla stávat čím dál tím významnějším problémem. I když korupce přímo nepodkopává implementaci *acquis*, narušuje hlavní demokratické hodnoty, jež se Unie snaží reprezentovat, nemluvě o integritě společného trhu.

S ohledem na postřehy v tomto přehledu ohledně nedostatku kvalitních informací a výzkumu korupce a nezbytně dlouhodobé povahy efektivní protikorupční politiky se zdá, že EU musí naléhavě řešit především dvě oblasti. Za prvé existuje potřeba mnohem hlubšího výzkumu korupce jak v současných členských zemích, tak v zemích kandidátských, který by identifikoval konkrétní místa a příčiny vzniku korupce v jednotlivých

<sup>98</sup> Neratifikace konvence o ochraně finančních zájmů evropských společenství z roku 1995 většinou členských zemí je jeden příklad, podobně jako neochota Itálie vstoupit do organizace GRECO.

oblastech. Takový výzkum by se mohl uskutečnit přímo pod záštitou samotné Komise; vzhledem k jejímu omezenému oficiálnímu mandátu v oblasti korupce to však v současné době můžeme s mnohem větší pravděpodobností očekávat od jiné mezinárodní instituce, například Světové banky, EBRD či OECD nebo ze strany občanských organizací. Za druhé se EU jasně nedostává rámcových protikorupčních standardů a mechanismů pro monitorování jejich dodržování.

V takové situaci musí EU v této oblasti postupovat cestou prohlubování vazeb s Radou Evropy. Jak naznačuje oddíl 2.2, Rada Evropy schválila řadu klíčových protikorupčních dokumentů, zejména dvě protikorupční konvence a 20 řídicích principů a samostatnou organizaci států proti korupci GRECO. GRECO organizuje monitoring dodržování principů (a konvencí, které vstupují v platnost). K silným stránkám tohoto rámce patří zejména následující:

- Principy jsou zakotveny v rámci, který je flexibilní a připouští národní specifika - dodržování či přiblížení se řídicím principům nemusí nutně znamenat realizaci stejných politik a priorit v každé zemi.
- Principy se mohou vyvíjet na základě dialogu v komunitě sobě rovných.
- Organizace GRECO vytvořila fungující hodnotící proces založený na vzájemném auditu a dialogu s vládami členských zemí, přičemž proces auditu zapojuje do hodnotících týmů představitele západoevropských i východoevropských států na bázi rovnosti.

Přestože na oficiální úrovni jsou vazby mezi EU a Radou Evropy obecně minimální, oblast antikorupční politiky skýtá jasné příležitosti, kterých by se EU mohla chopit, aby posílila vliv protikorupčního rámce Rady v EU. Podle článku 5 stanov GRECO lze Evropská společenství přizvat k účasti na práci GRECO způsobem definovaným v rezoluci zakládající takovou účast.<sup>99</sup> Za druhé, požadavek na kandidátské země podepsat protikorupční konvence Rady Evropy a členství téměř všech členských zemí v GRECO dohromady představují silný morální - ne-li právní - argument pro nátlak na všechny členské země, aby tyto konvence ratifikovaly. Trestněprávní konvence navíc vstoupila v platnost v červenci 2002, což znamená, že subjekty, které ji ratifikovaly, jsou automaticky povinny stát se členy GRECO, a tudíž se podrobit monitoringu dodržování řídicích principů. Kombinace těchto faktorů představuje jasnou cestu, jak se kandidátské i členské státy mohou zapojit do fungujícího rámce monitorování korupce a protikorupční politiky.

<sup>99</sup> Stanovy GRECO, dodatek k rezoluci (99) 5, článek č. 5. Viz <<http://www.greco.coe.int>> (poslední přístup 31. července 2002).

## 5 DOPORUČENÍ

Na základě argumentů předložených v tomto přehledu a nálezů ze zpráv o jednotlivých zemích adresuje EUMAP kandidátským zemím a EU následující doporučení ohledně protikorupční politiky.

### 5.1 Doporučení pro kandidátské země

Následující doporučení obecně platí pro kandidátské země (viz zprávy pro jednotlivé země, které obsahují doplňková konkrétní doporučení).<sup>100</sup>

1. Usilovat o shodu napříč politickými stranami v oblasti tvorby a implementace protikorupční politiky. V rámci usnadnění označovat za "protikorupční politiku" pouze takové politiky, jejichž *primárním* cílem je omezit korupci.
2. Sponzorovat podrobnější výzkum korupce s cílem rozšířit povědomost o jejím rozšíření a o její povaze v konkrétních oblastech jako podmínku vytvoření efektivní protikorupční politiky.
3. Propagovat vzdělávání a veřejné povědomí o korupci tak, aby byli občané znalí svých práv, a povzbuzovat k rozvoji kultury odolnější vůči korupci.
4. Podnikat kroky směřující k oproštění prokurátorů od nezdravého ovlivňování.
5. Reformovat legislativní procesy s cílem omezit zneužívání státu prostřednictvím změn parlamentních procedur tak, aby byla korupce obtížnější, a prostřednictvím rozšiřování reformy na povinné a transparentní konzultace se zájmovými sdruženími.
6. Reálným a systematickým způsobem likvidovat systém známostí při obsazování míst ve státní správě.
7. Provádět "audit veřejné správy" a postupů udělování licencí a povolení s cílem rozpoznat zdroje korupce a implementovat doporučení.
8. Reformovat administrativní procedury s cílem umožnit občanům dosažení reálné nápravy a zavést odvolací postupy, které by soudům umožnily ovlivňovat podstatu rozhodování.
9. Prosazovat opatření přijatá proti zneužívání střetu zájmů vytvořením kultury zaměřené proti střetu zájmů a pro jeho odhalování a "sebediskvalifikaci" v jednotlivých případech místo ustanovení primárně zaměřených na stíhání porušování pravidel.

---

<sup>100</sup> Skutečnost, že počet doporučení pro jednotlivé země se mírně liší, neznamená, že by země s větším počtem doporučení před sebou měly více práce.

10. Sepsat etické kodexy ve veřejné správě prostřednictvím konzultačního procesu, který by úředníkům umožnil považovat tyto kodexy za vlastní, nikoli vnucené shora.
11. V kontextu decentralizace pravomocí a jejich převádění na místní samosprávu zajistit, aby byly stávající příslušné úřady (zejména nejvyšší kontrolní instituce a instituce pro zadávání veřejných zakázek) schopny provádět audit a kontrolu místní samosprávy.
12. Reformovat pravidla pro financování politických stran s cílem zabránit různým typům korupce - například stanovením mezních výdajů, zajištěním dostatečného státního financování pro pokrytí nákladů volebních kampaní bez masivního spoléhání na sponzory a svěřením monitoringu do rukou institucí, jež mají výhodu nezávislosti (například volební komise).
13. Při zadávání veřejných zakázek věnovat větší pozornost opatřením zaměřeným na zajištění poctivosti příslušných úředníků spíše než na vytváření procedur, které lze beztak obcházet, a ztěžování práce dobrým úředníkům.
14. Zajistit nezávislost regulátorů vysílání v co největší možné míře, nejlépe pomocí ustanovení přesně definujících okruh organizací, které mohou být zastoupeny v regulační instituci.

## 5.2 Doporučení pro EU

1. Podporovat komparativní výzkum korupce v kandidátských a členských zemích.
2. Připojit se k organizaci GRECO.
3. Využít členství Společenství v organizaci GRECO k poskytnutí následujícího mandátu Společenství:
  - mandát provádět výzkum v konkrétních oblastech korupce (například financování politických stran), který dosud chybí;
  - vystupňovat tlak na členské země, aby dokončily ratifikaci protikorupčních konvencí Rady Evropy, a na zbývající nečleny, aby se stali členy GRECO, a tím docílit situace, kdy budou všechny kandidátské a členské země v oblasti boje proti korupci hodnoceny podle 20 řídicích principů Rady Evropy.

# Korupce a protikorupční politika v České republice

## Obsah:

Shrnutí .....	74
1 Úvod .....	77
1.1 Data a vnímání korupce .....	77
1.2 Hlavní oblasti korupce .....	78
1.3 Vládní protikorupční politika .....	80
1.4 Vliv procesu začleňování do Evropské unie .....	85
2 Instrukce a legislativa .....	88
2.1 Legislativa proti úplatkům .....	88
2.2 Sřet zájmů a legislativa na ochranu majetku . . . .	90
2.3 Kontrola a audit .....	92
2.4 Protikorupční agentury .....	94
2.5 Ombudsman .....	95
3 Oblast výkonné moci a státní služba .....	96
3.1 Struktura a legislativní rámec .....	96
3.2 Administrativní řízení a náprava křivd .....	97
3.3 Sřet zájmů a majetková přiznání .....	98
3.4 Vnitřní kontrolní mechanismy .....	99
3.5 Styk s veřejností .....	99
3.6 Korupce .....	100
4 Legislativa .....	101
4.1 Volby .....	102
4.2 Schvalování rozpočtu a kontrolní mechanismy .....	102
4.3 Sřet zájmů a majetková přiznání .....	103
4.4 Imunita .....	104
4.5 Korupce .....	104



5 Soudnictví .....	104
5.1 Legislativní rámec .....	105
5.2 Korupce .....	106
6 Financování politických stran .....	107
6.1 Legislativní rámec .....	108
6.2 Kontrola a dohled nad financováním politických stran .....	110
6.3 Financování stran v praxi .....	110
7 Veřejné zakázky .....	111
7.1 Legislativní rámec .....	111
7.2 Revize a audit ustanovení veřejných zakázek .....	113
7.3 Korupce .....	114
8 Veřejné služby .....	116
8.1 Policie .....	116
8.2 Celní orgány .....	117
8.3 Výběr daní .....	118
8.4 Zdravotnictví .....	119
8.5 Školství .....	119
8.6 Udělování živností a koncesí .....	119
9 Úloha médií .....	121
9.1 Svoboda slova .....	121
9.2 Přístup k informacím .....	122
9.3 Vlastnictví médií a licence .....	123
9.4 Korupce v médiích .....	124
9.5 Média a korupce .....	124
10 Doporučení .....	125

# Korupce a protikorupční politika v České republice

## SHRNUTÍ

Dostupné indikátory korupce, počínaje výzkumy veřejného mínění přes odborné indexy až po odhady prováděné orgány činnými v trestním řízení naznačují, že korupce České republiky představuje vážný problém, a co horšího, že je možná na postupu. Z údajů shromážděných pro účely této zprávy vyplývá, že k nejpostiženějším sférám zasaženým korupcí patří státní správa, proces tvorby a schvalování legislativy, soudnictví a zadávání veřejných zakázek. Po skandálech z konce 90. let očividně přestalo být semeništěm korupce financování politických stran. Ačkoli Česká republika nefiguruje mezi zeměmi výrazně postiženými zneužíváním legislativní úlohy státu, korupce v legislativním procesu se jeví jako stále závažnější problém, jehož nárůst je podporován nekontrolovaným lobbingem, poslaneckou imunitou a neadekvátní kontrolou střetu zájmů. Korupční dynamiku podstatným způsobem utvářel český způsob privatizace a jeho důsledky.

Od roku 1998 zaujímá protikorupční politika čelné místo mezi prioritami vlády, která také zformulovala ucelenou národní protikorupční strategii. Řada úkolů z této strategie již byla splněna, zejména změny v trestních zákonech a předpisech, větší důraz na specializaci orgánů zapojených do boje proti korupci a změna systému financování politických stran. Na splnění však dosud čeká řada významnějších opatření jako například úprava ustanovení o střetu zájmů či o parlamentní imunitě. Strategii se zároveň nedostává přiměřené publicity. Sama vláda dává špatný příklad zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek. Až do červnových voleb v roce 2002 se politickomocenská rovnováha opírala o nepsanou dohodu, podle níž dvě hlavní politické strany zachovávaly vzájemnou diskrétnost o případném podezření z korupce ve vlastních řadách a nedostávalo se politického konsensu v otázce vytvoření efektivní protikorupční politiky.

K významným faktorům, jež ovlivňují českou protikorupční politiku, patří od roku 1997 proces přiblížování k EU. Evropská komise označuje korupci za jeden z hlavních problémů českých institucí, pro který neustále žádá zlepšování protikorupční politiky. Tyto faktory přispívají jak ke vzniku dostatečné vůle vytvořit národní protikorupční strategii, tak k reformě orgánů činných při vyšetřování korupce, kde Komise poskytla významnou přímou pomoc.

Česká legislativa v oblasti úplatků vykazuje dobrou slučitelnost s požadavky mezinárodních konvencí s výjimkou občanskoprávní konvence Rady Evropy o korupci. Od změn připravovaných v červnu 2002 se očekávalo, že se budou zabývat také podplácením

v soukromém sektoru. Existuje sice obecný zákon o střetu zájmů a majetkových přiznáních, ten se však týká jen úzkého okruhu funkcionářů, neobsahuje žádné sankce za porušování zákona a často se nedodrжуje. Rámec státní finanční kontroly a auditu zůstává nedostatečný, přičemž legislativa zakládající vznik integrovaného systému byla schválena teprve v červenci 2001. Nejvyšší kontrolní úřad však sehrává významnou roli při odhalování nezákonných praktik a jeho nálezy se plní čím dále tím účinněji. Hlavním protikorupčním orgánem je Útvar pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti, který sehrál důležitou roli v řadě vyšetřování, přestože míra jeho nezávislosti může být předmětem obav. Byly ustaveny zvláštní policejní útvary, útvary stíhání a soudů, které zjevně výrazně zlepšily kvalitu vyšetřování. Úřad ombudsmana byl založen roku 2000, dosud se však nezabýval žádným případem korupce.

Pro korupci existuje v české státní správě velmi málo přímých důkazů a rozsudky za přijímání úplatků proti zaměstnancům státní správy prakticky neexistují. Proběhlo několik skandálů, do nichž byli zapleteni ministři, opět však téměř nedošlo na trestní stíhání ani rozsudky. Právní rámec pro výkon státní správy je do značné míry neadekvátní a nedokáže regulovat střet zájmů ani odrazovat od využívání známosti a protekce. Výrazné zlepšení do obou těchto oblastí vnese až zákon o státní správě. Postupy pro odvolání proti správnímu rozhodnutí neskýtají občanům účinný nástroj k nápravě. V roce 2001 začal platit etický kodex; je ovšem vágní a prakticky pouze opakuje již jinde přijatá ustanovení.

Donedávna byla řada významných kategorií veřejných nákladů vyňata ze státního rozpočtu, dokud nedávna reforma nečinila této situaci přítrž. Parlament se dosud neprojevil jako efektivní protikorupční mechanismus - naopak je sám ke korupci značně náchylný, a to zejména vlivem nekontrolovaného lobbingu. Poslanci jsou svou imunitou za korupci prakticky nepostížitelní a reformu v této oblasti parlament nedávno odmítl.

České soudnictví prošlo od roku 1999 výraznými reformami včetně nového zákona o soudech a soudcích a dalekosáhlých změn soudních a trestněprávních postupů. Pro korupci mezi soudci existuje velmi málo přímých důkazů, přesto však panuje rozšířené přesvědčení, že korupce představuje závažný problém v obchodních sporech a v oblasti obchodního rejstříku.

Korupce v oblasti financování politických stran bývala jedním z čelných témat české politiky, v níž se koncem 90. let odehrála řada významných skandálů - v roce 1997 se jeden z nich dokonce stal bezprostřední příčinou pádu Klausovy vlády. Od té doby byla pravidla financování změněna tak, aby byl zajištěn dostatečný přísun financí od státu, a důkazů o skrytém financování a korupci je nyní minimálně.

Jako vážný se jeví problém korupce při zadávání veřejných zakázek. Kontrola a monitorování veřejných zakázek jsou i přes poměrně pokročilou legislativu neefektivní. Vláda navíc sama dává stále horší příklad tím, že nemálo zakázek zadává bez výběrových řízení.

Významný problém s korupcí existuje v řadě českých veřejných služeb, především ve zdravotnictví. K výraznému zlepšení protikorupčních mechanismů v nedávných letech došlo v policii a v celní správě.

Svoboda slova je zaručena i navzdory ojedinělým pokusům státu zastrašovat žurnalisty prostřednictvím jiných zákonných ustanovení včetně většího skandálu, který vypukl v červenci 2002. V roce 2000 vstoupil v platnost zákon o svobodném přístupu k informacím, jeho praktický vliv na přístup k informacím však je poměrně malý. Kontrola vysílání trpí případy politického vměšování do činnosti veřejnoprávních médií, což v roce 2001 vyústilo v přijetí zdokonaleného právního rámce. Způsob přidělování licencí soukromým stanicím se potýkal s velkými problémy do té míry, že činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání skončila vítězstvím zahraničního investora v arbitrážním sporu s českým státem. Velmi aktivně se odhalováním korupce zabývají česká média, která stála u pádu vlády v roce 1997.

# 1 ÚVOD

## 1.1 Data a vnímání korupce

Podle dostupných měřítek korupce, počínaje průzkumy veřejného mínění a odborné ukazatele až po odhady orgánů trestního vyšetřování, představuje korupce v České republice závažný problém. Ještě více znepokojivým faktem je, že podle týchž ukazatelů míra korupce vzrůstá.

V tabulce 1 jsou uvedeny počty odsouzených podle hlavních protikorupčních paragrafů v letech 1993-2000.

Tabulka 1: Počty stíhaných podle vybraných paragrafů trestního práva, 1993-2000

Paragraf	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
160: Přijímání úplatků	6	18	23	24	34	20	19	49	28
161: Uplácení	47	68	88	111	98	88	88	68	83
162: Nepřímé uplácení	0	3	1	2	1	1	3	1	3
158: Zneužití pravomoci veřejného činitele	18	86	78	79	69	100	85	100	99

Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti

Zatímco počet stíhání zůstává stabilní, speciální policejní jednotka zvaná Služba pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti (viz oddíl 2.5) zastává přesvědčení, že výskyt korupce narůstá jak kvantitativně, tak - což je ještě znepokojivější - z hlediska závažnosti jednotlivých případů, a zejména s ohledem na korupci veřejných činitelů.<sup>1</sup>

### Údaje podle mezinárodních přehledů

Podle Indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI) Transparency International se bodové hodnocení a umístění České republiky podle tohoto indexu postupně zhoršuje. V roce 1998 se Česká republika umístila na 37. místě s hodnocením 4.8 (10 je nejlepší, 0 nejhorší), v roce 1999 s hodnocením 4.6 na 39. místě a v roce 2000

<sup>1</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o korupci v ČR a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci*, Ministerstvo vnitra, leden 2001, s. 5 (schváleno Usnesením Vlády ČR č. 144, 14. února 2001).

s hodnocením 4.3 na 42. místě. Index CPI v následujícím roce naznačuje, že tento trend nadále pokračuje - v roce 2001 se Česká republika s hodnocením 3,9 umístila mezi 91 zeměmi jako 47.

*Přehled o podnikatelském prostředí a výkonnosti podniků z roku 1999* (1999 Business Environment and Enterprise Performance Survey), který je součástí Přehledu o světové hospodářské činnosti vydávaného Světovou bankou, konstatuje, že české firmy podle vlastních údajů utrácejí v průměru 2,5 % ročního obrátu na správní korupci (úplatky ovlivňující uplatňování stávajících předpisů) oproti 1,6-1,7 % v Polsku a Maďarsku.

Podle téhož přehledu 11 % českých firem uvádí, že se cítí být postiženo tím, že dochází k "přivlastňování si státu" - nezákonnému ovlivňování tvorby zákonů, předpisů, výnosů a dalších politik. V Polsku je to kolem 12 % a v Maďarsku 6 %.

### *Domácí přehledy*

Podle opakovaných zjištění IVVM, Institutu pro výzkum veřejného mínění Českého statistického úřadu, považuje korupci a hospodářskou kriminalitu za velmi naléhavý problém více respondentů (v říjnu 2000 to bylo 80 %) než kterýkoli jiný problém, přestože podle průzkumu provedeného agenturou GfK-Praha<sup>2</sup> v roce 1992 pouze pětina respondentů uvedla, že by nahlásili případ korupce policii, pokud by se stali jeho svědky. Podle téhož průzkumu 26 % respondentů považovalo korupci za "nezbytnou součást života". Tento a další průzkumy<sup>3</sup> zjistily, že přibližně 20 % respondentů připustilo občasné dávání úplateků a čtyři pětiny z této skupiny dávaly pouze "malou pozornost". Čtvrtina respondentů uvedla, že byli za poslední 3 roky státními úředníky požádáni o úplatek.

Podle nejnovějšího výzkumu veřejného mínění, provedeného agenturou SC&C v dubnu 2002, 49 % respondentů věří, že míra korupce v České republice se v posledních čtyřech letech zvýšila.<sup>4</sup>

## 1.2 Hlavní oblasti korupce

Podle dostupných údajů jsou oblastmi nejvíce zasaženými korupcí státní správa, legislativa, soudní systém a oblast zadávání veřejných zakázek. V druhé polovině 90. let došlo k několika rozsáhlým skandálům ve financování politických stran; se zavedením reformy ve financování politických stran se však zdá, že od té doby se míra korupce v této oblasti

<sup>2</sup> GfK-Praha, *Korupční klima v České republice v roce 1999*, Transparency International Česká republika, září 1998.

<sup>3</sup> Např. Sofres-Factum, *Názory české veřejnosti na korupci*, září 1998.

<sup>4</sup> *Lidové noviny*, 25. dubna 2002.

snížila. Zřejmě stále vážnějším problémem je korupce v legislativní oblasti, podporovaná nekontrolovatelným lobbíngem, poslaneckou imunitou a nedostatečnou regulací ve sféře konfliktu zájmů.

Korupční dynamika (zejména dopady korupce na politickou scénu) byla velmi silně utvářena okolnostmi ekonomické transformace. Zejména metody jako privatizace prostřednictvím kupónů a prodej českým subjektům bez dostatečného kapitálu vytvořily ekonomiku ovládanou investičními fondy a bankami pod státní kontrolou, které poskytovaly půjčky podle netržních kritérií. V obou případech to mělo za následek rozprodávání aktiv, fondů i zprivatizovaných podniků s tichým svolením nebo aktivní pomocí státních úředníků. V celém tomto procesu vládla korupce - při rozhodování o privatizaci, při poskytování bankovních úvěrů a zřejmě i v procesu tvorby regulační legislativy pro investiční fondy.<sup>5</sup>

Důsledky této situace dopadly na vládu, která nastoupila do úřadu v roce 1998. Bylo třeba znovu znárodnit řadu velkých firem a současně probíhal nákladný proces pročištění bankovního sektoru. Nové působiště korupce představují instituce pro správu pochybných aktiv, restrukturalizaci a odprodej firem, zejména česká Konsolidační agentura. Právě Konsolidační agentura odprodala řadu pohledávek bez zveřejnění jejich seznamu za nepatrný zlomek nominální hodnoty, a to konzultační firmě, která následně vydělala na dalším prodeji za vyšší cenu (i když stále jen za zlomek nominální hodnoty) de facto původním dlužníkům. Tak se původní dlužníci mohou zbavit svých dluhů, přičemž stát ztrácí do té míry, že prodává pod tržní hodnotou.<sup>6</sup> Také konkursní řízení, k nimž došlo v řadě firem v důsledku restrukturalizace, byla evidentně náchylná ke korupci.

Institut GfK prováděl v letech 1999 a 2000 (výše zmíněné) průzkumy veřejného mínění, v nichž se dotazoval občanů, ve které oblasti je podle nich korupce nejrozšířenější. Výsledky jsou uvedeny v tabulce 2 níže. Ukazují, že za nejkorupčnější jsou považovány státní správa, policie, soudy a zdravotnictví.

<sup>5</sup> Viz např. Q. Reed, "Corruption in Czech Privatisation: Dangers and Policy Implications of 'Neoliberal' Privatisation", příspěvek na společné konferenci o korupci spolupřátané Princeton University a Central University, Budapešť, 30. října - 6. listopadu 1999.

<sup>6</sup> J. Spurný, "Loupež století u konce", *Respekt*, 3. června 2002.

**Tabulka 2: Procento respondentů považujících korupci za "nejrozšířenější" ve vybraných oblastech, 1998-1999**

<i>Oblast</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Veřejná správa	31	23
Policie	9	24
Justice	15	16
Zdravotnictví	15	12
Služby	9	4
Armáda	0	4
Školství	2	2
Ubytování a stravování	2	1
Neví	15	16

**Zdroj:** GfK-Praha.

V průzkumu veřejného mínění, který na téma korupce provedlo Centrum pro výzkum veřejného mínění v dubnu 2001, bylo zjištěno, že respondenti řadí k institucím, jež jsou v České republice nejvíce zasaženy korupcí, politické strany (s hodnocením 4,02 na stupnici, kde 5 znamená nejvyšší korupci), následované státní správou (3,7), bankami (3,7) a policií (3,6). Podle nejnovější studie agentury SC&C, zmíněné výše, 47 % respondentů věří, že korupce je nejrozšířenější ve státní správě, dále v policii (14 %), zdravotnictví (9 %), v celostátní politice (4 %) a místní politice (3 %).<sup>7</sup>

Důkazy a svědectví shromážděné jako podklad pro tuto zprávu se zdají potvrzovat znepokojující vnímání míry korupce v soudnictví, zejména v případech obchodních soudů. Dalšími oblastmi vážně ohroženými korupcí jsou oblast zadávání veřejných zakázek a parlamentní legislativní proces. K výraznému snížení korupce došlo v oblasti financování politických stran, a to v důsledku změn v opatřeních, jejichž vlivem byly hlavním zdrojem financování stran státní subvence.

### 1.3 Vládní protikorupční politika

Protikorupční politika se stala jednou z priorit vládní politiky, přinejmenším formálně, v roce 1998. Od té doby vláda formulovala souhrnnou celostátní protikorupční strategii, z níž byla řada bodů splněna - např. reforma trestního práva, zvyšování odbornosti v institucích zaměřených na potírání korupce a změny v opatřeních upravujících financování

<sup>7</sup> *Lidové noviny*, 25. dubna 2002.



politických stran. Splněna však naopak nebyla řada významnějších bodů jako např. změny v opatřeních o konfliktu zájmů nebo o poslanecké imunitě, a celá strategie také značně utrpěla nedostatečnou publicitou. Sama vláda navíc ve stále se zvyšující míře slouží jako negativní příklad, zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek. Až do voleb v roce 2002 existovala díky koaliční dohodě mezi dvěma vládnoucími politickými stranami nevyslovená domluva mlčet o eventuálních případech korupce na straně partnera a zároveň chyběl politický konsensus k vytvoření efektivní protikorupční politiky.

Prvním krokem k aktivní protikorupční politice bylo rozhodnutí vlády z října 1997, jehož cílem bylo vypracovat strategii "ofenzivních metod" pro potírání korupce ve státní správě.<sup>8</sup> Tato iniciativa se stala základem, z něhož se vyvinuly následné vládní protikorupční strategie (viz Vládní program boje proti korupci níže).

### *Akce "čisté ruce"*

Parlamentní volby v roce 1998 vyhrála sociálně demokratická strana (ČSSD) díky slibu provést kampaň "čisté ruce", zaměřenou na potírání korupce a hospodářské kriminality. Vláda zřídila mezirezortní Výbor na ochranu ekonomických zájmů České republiky, který měl od září 1998 koordinovat protikorupční politiku za podpory Koordinační a analytické skupiny pod vedením zvláštního ministra bez portfeje. Komise získávala informace přímo z oddělení kontroly jednotlivých ministerstev a současně se zabývala podněty ze strany veřejnosti.

Oficiálním cílem kampaně bylo "vytvořit prostředí přijatelné pro zahraniční i domácí investory a obnovit důvěryhodnost státu v očích vlastních občanů".<sup>9</sup> Kampaň však utrpěla opakovanými podezřeními, že podléhá politicky motivovaným rozhodnutím, a skupina byla v květnu 2000 rozpuštěna. Do té doby předložila Úřadu vyšetřování 107 návrhů na zahájení vyšetřování. Do konce roku 2000 bylo vyšetřováno 48 případů, konkrétní obvinění z úplatkářství bylo vzneseno v 17 z nich.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Rozhodnutí Vlády ČR č. 673, 29. října 1997.

<sup>9</sup> *Analýza činnosti výboru pro ochranu ekonomických zájmů České republiky a jeho Koordinační a analytické skupiny*, zpráva ministra bez portfeje Jaroslava Bašty, schválená vládou dne 15. března 2000.

<sup>10</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o korupci v ČR*, s. 7.

*Vládní program boje proti korupci*

V únoru 1999 učinila česká vláda ve své protikorupční politice klíčový krok, a to když schválila "Vládní program boje proti korupci".<sup>11</sup> Tento dokument se stal prvním soustavnějším pokusem zabývat se korupcí, jaký kdy česká vláda podnikla, a obsahoval nejen politiku zvyšování účinnosti stíhání korupce, ale i širší úsilí o oslabení zdrojů korupčních tlaků. Počítal rovněž se zapojením občanské společnosti. Obsah tohoto vládního programu stručně shrnuje tabulka 3.

**Tabulka 3: Hlavní součásti Vládního programu boje proti korupci**

<i>Druh opatření</i>	<i>Popis</i>	<i>Termín realizace</i>	<i>Stav k lednu 2001</i>
A. Legislativní opatření	1. Definovat policejní pravomoci při potírání korupce, poskytnout policii institucionální zajištění.	30.6.1999	Ne
	2. Definovat nezávislost orgánů daňové správy, rozšířit jejich pravomoci v oblasti kontroly pravdivosti daňových přiznání, poskytnout správcům daně pravomoc vyžadovat prokázání původu příjmu, zavést jasnou povinnost ohlašovat a spolupracovat s policií v případě podezření z nezákonného jednání, zvýšit odměny "zranitelným" úředníkům.	30.6.2000	Ne
	3. Umožnit právníkům osobám jednajícím v zájmu konkurentů a spotřebitelů podávání žalob proti nekalé korupční konkurenci, umožnit stíhání korupce a nekalé konkurence s dopadem do zahraničí.	31.12.1999	Částečně
	4. Zajistit přistoupení ke smlouvě OECD o potírání korupce zahraničních úředníků v obchodních vztazích.	31.12.1999	Částečně
	5. Definovat neohlášené korupce a nepodniknutí kroků předcházejících korupci jako trestné činy, prodloužit promlčecí lhůtu u úplatkářství a zvážit definici úplatkářství v rámci nekalé konkurence jako trestného činu.	31.12.1999	Ne/částečně
	6. Reformovat trestní právo tak, aby se urychlilo a zjednodušilo řízení předcházející soudnímu projednání, zvážit zavedení ofenzivních protikorupčních metod (např. agent-provokatér).	31.12.1999	Ne/částečně
	7. Navrhnout zákon na ochranu svědků a soudních znalců.	31.12.1999	Částečně

<sup>11</sup> *Vládní program boje proti korupci*, rozhodnutí Vlády ČR č. 125, 17. února 1999.

	8. Podpořit zákon o svobodném přístupu k informacím.	31.12.1999	Ano
	9. Reformovat legislativu tak, aby se zprůhlednilo financování politických stran, zpřísnit sankce za porušování zákona, omezit příspěvky zahraničních subjektů, stanovit maximální roční členský příspěvek.	31.12.1999	Ano
	10. Podpořit dodatek k Ústavě ČR na omezení imunity poslanců a senátorů.	31.12.1999	Ne
	11. Upravit legislativu o střetu zájmů tak, aby postihovala širší okruh osob, zajistit kontrolu majetkových příznání a zavést skutečné sankce za porušování zákona.	30.9.2000	Ne
	12. Zvážit rozšíření pravomoci státních zástupců při dohledu nad jednáním soudů v občansko-právních sporech a nad správním řízením, zajistit, aby byly specializované týmy státních zástupců na krajské úrovni zodpovědné za dozor nad vyšetřováním závažné hospodářské trestné činnosti a korupce a v případě potřeby toto vyšetřování samy prováděly.	30.6.1999	Ne (kromě zvláštních týmů)/částečně
	13. Reformovat správní řízení a správní disciplinární řízení tak, aby byla co nejprůhlednější; tam, kde je to možné, stanovit lhůty, zvážit umožnění zrychleného řízení za zvýšený poplatek, připravit rejstřík disciplinárních řízení.	31.12.1999	Ne/částečně
	14. Novelizovat zákon o státní kontrole tak, aby definoval systém státní kontroly, jeho prvky a pravomoci, včetně centrálních institucí odpovědných za jednotný systém provádění kontrol, zvýšit sankce za nerespektování závěrů kontroly.	28.2.2000	Ano/částečně
B. Organizační opatření	1. Jednotlivá ministerstva označí zdroje a formy korupce v rámci své odpovědnosti, analyzují a navrhnou protikorupční mechanismy. Zajistí občanům podmínky pro to, aby mohli být informováni o svých právech a povinnostech ve vztahu ke státní správě. Navrhnou, zavedou a posoudí technická protikorupční opatření.	trvá/každoročně k 31.12.	Ano (?)
	2. Navrhnout smlouvy mezi policií a auditorskými a kontrolními institucemi (zejména finančními úřady) s cílem zlepšit spolupráci.	30.9.1999	Ano
	3. Předkládat výroční zprávu o úplatkářství a trestné činnosti veřejných činitelů v České republice jako základ budoucí databáze forem korupce a oblastí korupční činnosti.	trvá	Ne (právně problematické)

	4. Zřídit kontaktní a poradenské středisko pro oběti korupce. 5. V rámci jednotlivých státních institucí zřídit kancelář, kde bude moci veřejnost podávat stížnosti a podněty, umožnit přímou komunikaci se zaměstnanci kanceláře. 6. Provádět pravidelné vnitřní kontroly, z porušování předpisů vyvozovat osobní odpovědnost ředitelů úřadů. 7. Podporovat všechny formy odhalování korupce. 8. Podporovat činnost nevládních organizací, které aktivně bojují proti korupci, schválit formy, metody a rozsah kooperace. 9. Auditované instituce informují vládu do 60 dnů od zveřejnění kontrolní zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu o přijatých nápravných opatřeních, nápravná opatření se vyhodnocují do 6 měsíců.	31.12.1999  co nejdříve  trvá, kontrolovat vždy k 31.12.  trvá  trvá, kontrolovat každoročně k 30.6.  trvá	Ne  Ano (?)  Ano (?)  Částečně (policie)  Ano  Ano
C. Ostatní opatření	1. Zpracovat národní projekt vzdělávání státních zaměstnanců v předcházení korupci. 2. Podporovat antikorupční vzdělávání na školách, zpracovat příručku obrany proti korupci určenou pro občany.	30.6.1999  30.6.1999	Částečně (?)  Ano (?)

**Poznámka:** Údaje ve sloupci "termín realizace" se zakládají na *Zprávě o korupci a plnění opatření vládního programu boje proti korupci* z ledna 2001. Plnění legislativních opatření se posuzuje nejen podle toho, zda byl příslušný návrh předložen, ale i podle toho, zda byl schválen v podobě zákona. "Ne" znamená, že návrh buď nebyl předložen, nebo byl parlamentem zamítnut. "Částečně" znamená, že návrh v době hodnocení procházel legislativním procesem. Otazníky znamenají buďto nedostatek dostupných informací, na jejichž základě by se dalo vyhodnotit splnění konkrétního opatření, nebo že existují důvody o jeho plnění pochybovat.

Do začátku roku 2002 byl vládní program naplněn jen částečně, a to bohužel zvláště v případě některých z nejdůležitějších reforem. Bez ohledu na počáteční neúspěchy se vládě podařilo prosadit plánované zákony nutné pro její program justiční reformy, zahrnující i klíčové změny v oblasti soudního stíhání, které byly součástí protikorupční strategie (viz oddíl 5.1). Prošly také změny v opatřeních regulujících financování politických stran (viz oddíl 6.1). Řada nesmírně důležitých závazků, například změny v oblasti poslanecké imunity a v oblasti konfliktu zájmů, byly zamítnuty.

Ještě klíčovějším faktorem, které tento program znehodnotily, byl nedostatek mezistranického konsensu týkajícího se protikorupční politiky a neschopnost členů vlády jít programu příkladem. Vláda prošla několika skandály, do nichž byli zapleteni ministři, byl z ní odvolán ministr financí - považovaný za významnou sílu zastávající se průhlednosti

ve vládě - a projevovala jen pramalý respekt k duchu protikorupční politiky tím, že ve vzrůstající míře udělovala velké státní zakázky (viz oddíl 7.2), aniž by vypsal veřejnou soutěž. V posudku z ledna 2001 schváleném vládou se výslovně uvádí:

Jedním z hlavních důvodů, proč se protikorupční politika nejeví jako úspěšná, je mimo jiné to, že implementační aktivity státní správy nejsou prováděny adekvátními změnami v politickém prostředí, jehož určující tvůrci dosud nevytvořili ani minimální společný protikorupční program, který by měl integrující charakter. Právě přechod k formulaci takového minimálního programu by měl být základem protikorupčních aktivit v ČR v následujícím období, neboť úspěšnost boje proti korupci je bez jasně deklarované silné politické podpory ohrožena.<sup>12</sup>

Dalším negativním faktorem bylo setrvání menšinové sociálně demokratické vlády v úřadě na základě "opoziční smlouvy" s největší opoziční stranou - Občanskou demokratickou stranou (ODS) bývalého ministerského předsedy Václava Klause. Touto smlouvou se ODS zavázala neiniciovat ani se neúčastnit hlasování o vyslovení nedůvěry výměnou za parlamentní funkce a politický vliv. Nápadným rysem opozičně smluvního uspořádání v praxi je téměř úplná vzájemná diskretnost, co se týče výskytu korupce v řadách partnera. Podle průzkumu veřejného mínění provedeného agenturou GfK v roce 1999 se tehdy 62 % respondentů domnívalo, že vláda ve skutečnosti zájem na potírání korupce nemá.

Ačkoli v únoru 2001 byli ministři vnitra a spravedlnosti vládním rozhodnutím pověřeni iniciovat veřejnou diskusi s cílem zformulovat protikorupční program ve spolupráci se zástupci politických stran a občanské společnosti, neexistuje jediný náznak, že by toto rozhodnutí bylo naplňováno, a navíc vše opět proběhlo tak, že to veřejnost nemohla zaznamenat.<sup>13</sup> Jediným konkrétním výsledkem tohoto nového kroku bylo v březnu 2001 zřízení senátního Podvýboru pro korupci. Výsledky jeho činnosti jsou však povytce mizivé.

Po červnových volbách roku 2002 se na politické scéně objevila standardnější koaliční vláda. Jako jeden z hlavních programových bodů si klade za cíl boj proti korupci; k červnu 2002 však nebyly zveřejněny žádné relevantní podrobnosti.

## 1.4 Vliv procesu začleňování do Evropské unie

Na antikorupční politiku České republiky měl výrazný vliv proces jejího začleňování do Evropské unie. Evropská komise v roce 1997 označila korupci za jeden z hlavních institucionálních problémů České republiky a od té doby soustavně požaduje reformy v této oblasti. Tato skutečnost zároveň podnítila snahy formulovat celostátní protikorupční

<sup>12</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o korupci v ČR*, s. 43.

<sup>13</sup> Autor v rámci podrobného výzkumu pro účely této zprávy našel jen informace o navrhované protikorupční dohodě.

strategii. Komise České republiky poskytla přímou pomoc, určenou pro reformu institucí zaměřených na vyšetřování a stíhání korupce.

Jako jeden z nejvýznamnějších motorů antikorupční politiky v České republice tedy působí od roku 1997 tlak ze strany Evropské unie. V posudku české žádosti o členství z roku 1997 Evropská komise uvádí dopad korupce v institucích jako jeden ze tří "hlavních institucionálních problémů" v oblasti justice a vnitřních záležitostí<sup>14</sup> a současně poznamenává, že korupce by mohla být na vzestupu.<sup>15</sup> *Pravidelná zpráva* z roku 1998 kritizuje vládu České republiky za nezačlenění korupce do Národního programu přijetí *acquis*.<sup>16</sup> *Pravidelná zpráva* z roku 1999 uznává, že boj proti korupci je prioritou současné vlády, zároveň však konstatuje: "Účinná politika dosud nebyla vytvořena".<sup>17</sup> Celkově zpráva posuzuje Českou republiku závěrem, že ačkoli splňuje kodaňská politická kritéria, je třeba podniknout další úsilí ve třech hlavních oblastech, z nichž dvě tvoří reforma soudnictví a zpracování účinné politiky na potírání hospodářské kriminality a korupce.<sup>18</sup>

*Pravidelná zpráva* z roku 2000 mimo jiné usuzuje: "V boji proti korupci a organizovanému zločinu nebylo dosaženo žádného podstatného pokroku,"<sup>19</sup> a zastává stanovisko, že česká legislativa v oblasti kriminalizace korupce v soukromém sektoru není dosud sladěna s evropskou. V rámci globálního posouzení pokroku v oblasti justice a vnitra dochází Evropská komise k závěru, že "... dva roky po zahájení akce "čistě ruce" zůstávají výsledky dosažené v boji proti organizovanému zločinu, korupci a hospodářské zločinnosti nedostatečné. Je zapotřebí větší vynucovací kapacity a stále přetrvává nedostatek kvalifikovaných pracovníků a spolupráce mezi institucemi v této oblasti je stále nedostatečná... v řešení této priority [bylo] dosaženo nedostatečného pokroku."<sup>20</sup>

*Přístupové partnerství mezi EU a Českou republikou* z roku 1999 obsahuje řadu politik přímo či nepřímo souvisejících s korupcí. Tyto politiky jsou uvedeny na seznamu krátkodobých priorit (např. dokončení nebo podstatná implementace do konce roku 2000): implementace politiky v oblasti organizovaného zločinu a korupce, ratifikace konvence o úplatkářství OECD; podepsání konvence Rady Evropy o protikorupčním trestním právu, přijetí a implementace programu reformy státní správy, završení legislativního rámce pro vnitřní a vnější finanční kontrolu a zahájení implementace programu reformy soudnictví.

<sup>14</sup> Komise Evropské unie, *Agenda 2000 - Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union*, DOC/97/17, červenec 1997, s. 96.

<sup>15</sup> Komise, *Agenda 2000*, s. 108.

<sup>16</sup> Komise, *1998 Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession*, s. 45.

<sup>17</sup> Komise, *1999 Regular Report*, s. 13.

<sup>18</sup> Komise, *1999 Regular Report*, s. 76.

<sup>19</sup> Komise, *2000 Regular Report*, s. 88.

<sup>20</sup> Komise, *2000 Regular Report*, s. 106.

*Pravidelná zpráva* z roku 2001 sice konstatuje, že byly učiněny některé "významné kroky", přesto ale zůstává názoru, že

Korupce a hospodářská kriminalita (např. podvody, praní špinavých peněz či fenomén "tunelování") zůstávají vážným důvodem znepokojení... Výzkumy veřejného mínění vypovídají o tom, že korupce a hospodářská trestná činnost jsou vnímány jako stále se rozšiřující fenomén. Situace je nejvážnější v oblasti státní správy, policie a zpravodajských služeb, zdravotnictví, bankovníctví a v politické sféře.<sup>21</sup>

Z hlediska protikorupční politiky byla řada opatření zavedených českou vládou silně ovlivněna tlakem ze strany EU. Například představitelé Ministerstva spravedlnosti ČR jsou přesvědčeni, že současný vládní program reformy soudnictví by bez tlaku z Bruselu vůbec nevznikl a že bez této pomoci by se v daných oblastech nikdy nedočkali dostatečného financování.<sup>22</sup> EU poskytuje rozhodující pozitivní pomoc reformě soudnictví zejména prostřednictvím následujících programů PHARE:

- 1998-1999: 1,2 milionu euro na investicích do počítačového vybavení soudů
- 2000: 300.000 euro na twinningový projekt školení státních zástupců
- 2000: 800.000 euro na twinningový projekt (s Francií) na získání poznatků o založení justiční školy; 1,2 milionu euro na investicích do vybavení této školy
- 2001: schváleno 6 milionů euro na podporu vybudování informačního systému spojujícího soudy a prokuratury

Odborníci zapojení do projektu OCTOPUS, společného projektu Evropské Unie a Rady Evropy na výměnu informací s reformními zeměmi v oblasti metod boje proti organizovanému zločinu, vypracovali v roce 1998 zprávu o situaci v oblasti korupce a organizovaného zločinu v České republice. Nejvýznamnějším doporučením této zprávy bylo soustředit síly na boj proti korupci a budovat spolupráci mezi různými vyšetřovacími složkami.

Poté, co vládní kampaň "čisté ruce" z větší části ztroskotala na nedostatečné spolupráci mezi různými institucemi (viz výše), stala se tato filozofie důležitým motorem reformy. V dubnu roku 2000 byly příkazem generálního prokurátora zřízeny speciální týmy vyšetřovatelů, které měly v rámci vyšších úřadů vyšetřování v Praze a Olomouci dohlížet nad vyšetřováním závažné finanční kriminality. Na základě vládního rozhodnutí schváleného v létě roku 2000 byl vytvořen zvláštní Útvar pro vyšetřování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti s podpůrným analytickým týmem rozděleným mezi úřady vyšetřování v Praze, Brně a Ostravě. Úkolem tohoto vyšetřovacího týmu je zabývat se případy předloženými policejní Službou pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti (ÚOK) (viz oddíl 2.5).

<sup>21</sup> Komise, 2001 *Regular Report*, s. 20.

<sup>22</sup> Rozhovor s náměstkem ministra spravedlnosti Josefem Baxou, 25. dubna 2001.

Podle představitelů tohoto útvaru a ministerstva vnitra<sup>23</sup> filozofie převzatá z programu OCTOPUS funguje. Ve spolupráci s ÚOK již Finanční analytický odbor ministerstva financí, generální prokuratura a finanční úřady předložily určité výsledky. Tým převzal 45 případů, které zbyly po akci "čisté ruce" (viz výše). Patnáct případů vyšetřování bylo uzavřeno do poloviny května 2001 a celková škoda v nich zjištěná dosáhla 410 milionů euro. Útvar zahájil trestní stíhání v případě 75 osob a refundoval 11.7 milionů euro. Zástupci útvaru navíc konstatovali, že lepší spolupráce se soudy vedla i bez reformy justice k urychlení řízení.

V únoru 2002 se Česká republika stala členem sdružení GREGO (Group of States against Corruption). Datum příjezdu hodnotící delegace tohoto sdružení bude určen v průběhu roku 2002.

## 2. INSTITUCE A LEGISLATIVA

Česká legislativa proti úplatkům je povětšinou sladěna s požadavky mezinárodních dohod. Byl schválen zákon o konfliktu zájmů a majetkovém příznání, ale jeho obsah stejně jako jeho zavádění jsou nedostatečné. Stejnou měrou zůstává nedostatečný i rámec, který by umožňoval finanční kontrolu a audit, přestože zákony z nedávné doby alespoň ustanovily základ pro vznik integrovaného systému a zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu jsou implementována stále důsledněji. Hlavní česká protikorupční agentura - policejní Úřad pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti (ÚOK) - sehrál významnou roli při řadě vyšetřování, přestože jeho nezávislost na politickém vlivu není jednoznačná. Od roku 1999 bylo založeno několik specializovaných policejních a soudních útvarů a útvarů trestního stíhání, jejichž činnost dramaticky zvýšila kvalitu vyšetřování. V roce 2000 byl také zvolen první ombudsman, jeho úřad se však dosud nezabýval žádným případem korupce.

### 2.1 Legislativa proti úplatkům

Trestní řád považuje za trestný čin následující skutky, kterých se občané mohou dopouštět:

- přijímání úplatku (§ 160)
- nabízení úplatku (§ 161)
- nepřímý úplatek - vyžadování, přijímání nebo nabízení úplatku jako odměny za ovlivnění veřejného činitele

---

<sup>23</sup> Rozhovor s Milanem Šiškou, náčelníkem Útvaru pro odhalování korupce a závažné hospodářské kriminality; rozhovor s Michalem Mazlem, vedoucím oddělení bezpečnosti Ministerstva vnitra.



Ustanovení proti úplatkářství se vztahují na veškerou činnost související se záležitostmi veřejného zájmu. Výše uvedené skutky lze trestat dvěma až osmi lety odnětí svobody, přičemž od roku 1999 platí tvrdší trestní sazby. Veřejným činitelům hrozí za úplatkářství vyšší sazby než ostatním občanům. Maximální sazbu 8 let lze uplatnit proti veřejným činitelům přijímajícím úplatky s úmyslem získat pro sebe nebo pro jinou osobu významnou výhodu.

Podle ustanovení o účinné lítosti (§ 163) trestní odpovědnost zaniká, jestliže pachatel tohoto činu nabídne nebo přislíbí úplatek pouze proto, že od něj byl vyžadován, a z vlastní vůle a neprodleně o tom uvědomí policii.

Do roku 1999 trestní řád pojem úplatku neznal. Často nebylo snadné odlišit úplatek od provize. Novelou trestního řádu schválené v roce 1999<sup>24</sup> definovaly úplatek jako "neoprávněnou výhodu, spočívající v přímém hmotném obohacení nebo v jiné výhodě, kterou získává uplácená osoba nebo jiná osoba s jejím vědomím a na kterou nemá nárok", čímž se platnost protiúplatkářských ustanovení rozšířila i na jiné osoby než neřejně činitele. Týmiž novelami byly dále zvýšeny tresty za uplácení a ustanovení o úplatcích se začala vztahovat i na cizí veřejné činitele. Jakkoli stávající legislativa umožňuje stíhání úplatkářství v soukromém sektoru, v případech, kdy lze prokázat jasné poškozování záležitostí obecného veřejného zájmu, nepovažuje český trestní řád korupci v soukromém sektoru za výslovně trestnou. Příslušná ustanovení by se však měla dostat do připravovaných změn.

K dalším souvisejícím paragrafům trestního řádu patří zneužití informací v obchodním styku (§ 128),<sup>25</sup> manipulace veřejných soutěží a veřejných aukcí (§ 128 a-c) (upřednostnění jednoho účastníka veřejné soutěže nebo aukce nebo poskytnutí zvýhodněných podmínek na úkor ostatních účastníků se záměrem zvýhodnit sebe nebo jiné), a zejména podvod a zneužití pravomoci veřejného činitele (§ 158). Odhlédneme-li od běžných protiúplatkářských ustanovení, nejdůležitější je poslední z uvedených paragrafů: veřejný činitel, který vykonává svou pravomoc se záměrem poškodit jiné nebo zajistit sobě či jiným neoprávněný zisk, způsobem, jenž je v rozporu se zákonem, překračuje své pravomoci nebo neplní povinnosti vyplývající z jeho pravomoci, může být potrestán odnětím svobody na 6 měsíců až 3 roky nebo zákazem výkonu činnosti (odnětí svobody

---

<sup>24</sup> Zákon č. 69/1999 Sb.

<sup>25</sup> Tento paragraf zakazuje jednotlivci využívání "informací dosud veřejně nedostupných ... získaných na základě jeho zaměstnání, povolání, pracovního zařazení nebo funkce a jejichž zveřejnění by výrazně ovlivnilo rozhodování v obchodním vztahu, k svévolnému zajištění výhody pro sebe či jiné ..." nebo využívání takových informací k podněcování k uzavření takové smlouvy mezi komerčními subjekty, která by poškodila jednu nebo více z nich. Trest za porušení tohoto ustanovení sahá od pokuty po odnětí svobody na 12 let.

na 3 až 10 let, pokud skutek zajistí pachateli významnou výhodu, způsobí vážné škody v činnosti firmy či organizace nebo výrazně poškodí či vede k jiným zvláště závažným důsledkům).<sup>26</sup>

Česká republika dosud neratifikovala občanskoprávní konvenci Rady Evropy o korupci.

## 2.2 Střet zájmů a legislativa na ochranu majetku

Střet zájmů i povinnost podávat přiznání o majetku a majetkových podílech jsou v České republice upraveny zákonem "o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a neslučitelnosti funkcí" (dále jen "zákon o střetu zájmů")<sup>27</sup> z roku 1992. Zákon se vztahuje na "veřejné činitele": poslance, senátory, členy vlády a vedoucí představitele centrálních správních orgánů. Konflikt zájmů je v zákoně definován jako

chování veřejného činitele nebo jeho opomíjení, jež ohrožuje jeho objektivitu nebo kdy veřejný činitel zneužívá své pozice k získání neoprávněných výhod pro sebe, jiného jednotlivce či právní subjekt.

Tato definice zaměřuje střet zájmů jako takový s jeho potenciálními důsledky.

Podle tohoto zákona:

- Veřejní činitelé nesmějí mj. vystupovat vůči státu jako vykonavatelé komerční funkce svým jménem nebo jménem jiných subjektů.
- Členové vlády a vedoucí představitelé ústředních správních orgánů nesmějí vykonávat žádné podnikatelské činnosti, být členy statutárních orgánů podnikatelských subjektů (nejsou-li k tomu výslovně zmocněni jiným zákonným předpisem) ani být výdělečně činní jako zaměstnanci nebo vykonavatelé služeb vyjma své oficiální funkce.
- Pokud se veřejní činitelé účastní řízení státního nebo ústavního orgánu, musejí deklarovat svůj vztah a vztah svého partnera nebo manželského druhu, dětí a sourozenců k dané záležitosti, pokud by výsledek tohoto řízení pro někoho z nich mohl vést k osobním výhodám.

<sup>26</sup> Článek 89, § 9 Trestního zákoníku definuje veřejného činitele jako "voleného funkcionáře nebo jiného odpovědného zaměstnance orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo člena ozbrojených sil či ozbrojené jednotky, pokud se podílí na plnění společenských úkolů a současně uplatňuje pravomoc, která mu byla svěřena v rámci odpovědnosti při plnění těchto úkolů. Trestní odpovědnost a ochrana veřejného činitele vyžaduje, aby byl trestný čin spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností".

<sup>27</sup> Zákon č. 238/1992 Sb., ve znění zákona 287/1995 Sb. a 228/1997 Sb.

- Poslanci a senátoři musejí předložit prohlášení, zda oni sami a jejich manželští druhové vykonávají jakékoli komerční činnosti kromě správy vlastního majetku a určitých činností typu akademických a sportovních aktivit, zda jsou členy statutárních orgánů v některém podnikatelském subjektu a zda jsou kromě své oficiální funkce jakýmkoli způsobem zaměstnáni.
- Každý veřejný činitel musí předložit prohlášení o veškerých příjmech a dalších hmotných výhodách získaných za kalendářní rok do konce června následujícího roku. Prohlášení se předkládá podobným způsobem jako výše.
- Stejně musí každý veřejný činitel předložit přiznání o nabytí jakéhokoli nemovitého majetku za předchozí rok a totéž musí učinit za svého manželského druha.

Poslanci toto prohlášení předkládají předsedovi Senátu, senátoři a ministři předsedovi Poslanecké sněmovny. Prohlášení dostává mandátový a imunitní výbor příslušné komory parlamentu. Každý občan má na základě písemné žádosti právo nahlédnout do těchto přiznání veřejných činitelů.

Z iniciativy nejméně deseti poslanců nebo pěti senátorů přezkoumá příslušný mandátový a imunitní výbor (Senátu, pokud jde o iniciativu týkající se poslance nebo ministra, a Poslanecké sněmovny v případě senátora) pravost přiznání funkcionáře o příjmu a majetku. Pokud tak rozhodne třípětinová většina příslušného výboru, vydá výbor stanovisko v tom smyslu, že funkcionář porušil svou povinnost, a zdůvodní proč. Stanovisko bude veřejně přečteno předsedou komory, k níž výbor přísluší.

Zákon neobsahuje žádné další sankce za porušení zákona a spoléhá se na účinek zveřejnění. V praxi je však tento zákon z hlediska donucení příslušného funkcionáře k přesnému rozkrytí či alespoň k poskytnutí informací naprosto neúčinný. Žádná parlamentní komora dosud nikdy neobdržela požadavek na prověření přiznání předkládaných veřejnými činiteli.<sup>28</sup> Přehled přiznání doručených Senátu poslanci, členy vlády a vedoucími činiteli ústředních administrativních orgánů je uveden v následující tabulce 5. Vzhledem k tomu, že určitá forma takového přiznání je povinná pro všechny tyto funkcionářské kategorie a že jen samotná Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, je míra plnění alespoň formálních požadavků zákona zřetelně slabá.

<sup>28</sup> Dle informací poskytnutých členy Poslanecké sněmovny (duben 2001) a Senátu (červen 2001).

**Tabulka 4: Prohlášení předložená Senátu poslanci, ministry a vedoucími představiteli ústředních správních orgánů v letech 1997-2000**

		<i>Typ přiznání</i>			
<i>Rok</i>	<i>Celkový počet podaných přiznání</i>	<i>Negativní*</i>	<i>Přiznané činnosti</i>	<i>Přiznání příjmů a darů</i>	<i>Majetková přiznání</i>
1997	105	28	50	32	5
1998	120	34	32	67	14
1999	120	37	36	61	20
2000	135	45	35	65	26

**Pozn.:** Negativní znamená, že funkcionář předložil prázdný formulář nebo písemné prohlášení, že nemá nic k přiznání.

**Zdroj:** Mandátní a imunitní výbor Senátu.

Média přesto tento zákon využila k vykonávání nátlaku nejméně na jednoho ministra. Ministr sociálně demokratické vlády pro regionální rozvoj Petr Lachnit se dostal do značného mediálního tlaku za neukončení svých podnikatelských aktivit poté, co v březnu roku 2000 vstoupil do vlády. Ministr následně podnikl kroky, aby zákonu vyhověl.<sup>29</sup>

V roce 2001 byl schválen dodatek k zákonu, jímž byly poslancům a senátorům znemožněny příjmy jako členům statutárních orgánů firem se státní účastí. Největším nedostatkem tohoto zákona nicméně zůstává skutečnost, že explicitně nezakazuje poslancům a senátorům podílet se na obchodní činnosti jakéhokoli druhu.

## 2.3 Kontrola a audit

### *Nejvyšší kontrolní úřad*

Kontrolu veřejných výdajů provádí Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), založený v roce 1993. Úřad vede "kolegium" složené z 15 členů. Prezident a viceprezident jsou navrhováni Prezidentem republiky a schvalováni parlamentem, přičemž ostatní členové (13) jsou naopak navrhováni parlamentem a schvalováni Prezidentem republiky. Prezident, viceprezident a členové kolegia jsou voleni na devítileté období. Členové, volení doživotně, mohou být odvoláni pouze parlamentem na základě usvědčení ze spáchání trestného činu, hrubého porušení zásad chování a následného disciplinárního řízení.

<sup>29</sup> J. Kubík a S. Slonková, "Ministr Lachnit stále podniká", Mladá fronta Dnes, 29. července 2000.

Disciplinární řízení vede proti jednotlivým členům na základě návrhu senátora nebo poslance disciplinární senát složený z prezidenta NKÚ a dvou soudců Nejvyššího soudu. Disciplinární řízení představují zřejmě jedinou skutečnou hrozbu nezávislosti NKÚ (viz oddíl 4.5).

NKÚ<sup>30</sup> je odpovědný za sledování všech hlavních účtů státního rozpočtu a předkládá zprávu o čtvrtletním vývoji státního rozpočtu a stanovisko k závěrečné zprávě o rozpočtu. NKÚ si kontrolované subjekty vybírá na návrh parlamentu, vlády nebo vlastních dřívějších nálezů. Úřad však nemůže dostat mandát ke kontrole od parlamentu nebo od vlády. V praxi si úřad volí převážnou většinu kontrol sám a podle MMF je úroveň jeho auditů vysoká.<sup>31</sup> Zprávy jsou publikovány ve čtvrtletním bulletinu a jsou k dispozici také na internetu.

Přestože NKÚ došel k četným závažným nálezům ve všech oblastech veřejných financí, byly jeho závěry jen málokdy následovány konkrétními nápravnými opatřeními. Do roku 1998 vlády "braly nálezy kontrol NKÚ na vědomí", aniž by sáhly k jakýmkoli sankcím či opatřením. Od roku 1998 se však vládní praxe v této oblasti výrazně změnila. Vláda na základě každé zprávy NKÚ vydává rozhodnutí, v němž od dotyčné instituce žádá konkrétní nápravná opatření, která jsou šest měsíců nato podrobena kontrole. Podle představitelů NKÚ je spolupráce s vládou oproti předchozím zvyklostem vynikající. Tato spolupráce však dosud nedosáhla stadia, kdy by ministerstvo financí mohlo uplatnit svou nejúčinnější metodu postihu za porušování pravidel či za špatné finanční hospodaření - odnětí státních dotací příslušné organizaci.

V roce 2000 byl jeden z auditorů NKÚ trestně stíhán za přijetí úplatku ve výši 100.000 euro, za kterou měl změnit obsah kontrolní zprávy. Až do března 2002 nebylo soudní řízení dosud uzavřeno, vedení NKÚ však soudní postih aktivně podporovalo.

### *Vnitřní kontrola*

Velkým problémem české státní správy zůstává neadekvátní systém vnitřní kontroly. Největší problém, s nímž se NKÚ při svých auditech státních orgánů setkává, je nedostatek účinných interních kontrolních mechanismů. Jak poznamenává *Pravidelná zpráva* z roku 1999, odborům vnitřní kontroly se nedostává funkční nezávislosti a jednotných pokynů a metodiky od ministerstva financí.<sup>32</sup> Pasáž o legislativním rámci v této oblasti byla prioritou *Přístupového partnerství* z roku 1999.<sup>33</sup> V červenci 2001 parlament schválil

<sup>30</sup> Následující informace o kontrole státního rozpočtu NKÚ byla získána od Václava Peřicha, viceprezidenta NKÚ.

<sup>31</sup> MME, *Report on the Observance of Standards*, kapitola IV.

<sup>32</sup> Komise, *1999 Regular Report*, s. 57.

<sup>33</sup> Komise, *2000 Regular Report*, s. 97.

zákon o finanční kontrole ve státní správě. Tento zákon je jednou z podmínek vstupu do EU a pro přijímání podpory ze strukturálních fondů.<sup>34</sup>

## 2.4 Protikorupční agentury

Kromě specializovaných protikorupčních útvarů uvedených v oddílu 1.4 se korupcí přímo či nepřímo zabývají také následující jednotky.

### *Policejní Úřad pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti (ÚOK)*

ÚOK byl ustanoven v roce 1991 (dvakrát změnil název) a odpovídá za provádění předběžného šetření a sledování s cílem zajišťovat informace pro další útvary vyšetřování. V celé České republice zaměstnává kolem 130 lidí a má stejné pravomoci jako kriminální policie. Jakkoli ÚOK sehrál významnou roli při dopadení šéfa Střediska kupónové privatizace v roce 1994, po celou dobu své existence musí čelit rivalitě jiných institucí. Nezávislost úřadu byla navíc zpochybněna v okamžiku, kdy jej veřejně napadl premiér Miloš Zeman v době, kdy údajně vyšetřoval finanční činnost vládní ČSSD. Pro vyšetřování korupce, do níž jsou zapleteni vysoce postavení politici, nemusí mít útvar dostatečnou autonomii.

Podle zpráv z tisku dále policie v roce 2001 ustavila jiný speciální útvar (zvaný Útvar 15), který má za úkol vyšetřovat možné zločiny páchané vlivnými českými veřejnými osobnostmi. Tento útvar vyšetřuje možné nezákonné jednání členů vládního kabinetu, poslanců, soudců a členů představenstva České národní banky.<sup>35</sup>

### *Finanční analytický odbor*

V roce 1996 byl schválen zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti<sup>36</sup> a v červenci 1996 byl při ministerstvu financí zřízen Finanční analytický odbor na sledování podezřelých transakcí na základě ohlášení finančních institucí. V letech 1998 a 2000<sup>37</sup> byl zákon novelizován tak, aby rozšířil přístup útvaru k informacím (zejména novelou z května 2000, která dává finančním úřadům povinnost poskytovat FAO

---

<sup>34</sup> "Sněmovna přijala zákon o finanční kontrole ve veřejné správě", ČTK, 12. července 2001. Praktický vliv zákona bude záviset na nezbytných metodických pokynech, které musí vydat ministerstvo financí, a na účinnosti ustanovení tohoto zákona, podle nichž zaměstnanci vykonávající kontrolní činnosti ve veřejných institucích nesmějí být ovlivňováni jinými faktory.

<sup>35</sup> "Czech police set up special department on VIP crime", zpravodajství stanice Svobodná Evropa, 30. července 2002.

<sup>36</sup> Zákon č. 61/1996 Sb.

<sup>37</sup> Zákon č. 15/1998 Sb. a 159/2000 Sb.

informace) a zároveň jasněji vymezil povinnosti institucí informovat o podezřelých transakcích. Podle představitelů útvaru je nyní zákon plně slučitelný s Evropskou konvencí. V roce 2000 útvar přijal 104 upozornění na podezření z trestné činnosti nahlášených policii na základě 1 910 upozornění od různých institucí (zejména bank).

*Pravidelná zpráva* z roku 2000 však ostře kritizovala možnosti jeho uplatňování a zejména přetrvávající existenci anonymních bankovních účtů.<sup>38</sup> V únoru 2002 schválila Poslanecká sněmovna zákon, kterým se ruší anonymní bankovní vklady a který byl po dlouhou dobu předmětem sporu s Evropskou unií.

## 2.5 Ombudsman

Český ombudsman byl zřízen zákonem schváleným v roce 1999<sup>39</sup> a první ombudsman, dříve předseda Nejvyššího soudu a ministr spravedlnosti Otakar Motejl, byl do úřadu zvolen v prosinci 2000. Úkolem ombudsmana je podle zákona působit "k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je jejich jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností".

Ombudsman a jeho zástupce jsou voleni na šestileté období Poslaneckou sněmovnou z kandidátů navržených Senátem a Prezidentem republiky. Ombudsman přijímá stížnosti občanů týkající se následujících institucí:

- ministerstva a další orgány státní správy a orgány jim podřízené
- Česká národní banka
- Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
- okresní úřady a obce při výkonu úkolů státní správy
- Policie České republiky (s výjimkou vyšetřovacích orgánů)
- armáda
- Vězeňská služba ČR
- instituce, v nichž jsou lidé drženi proti své vůli, včetně speciálních zařízení pro mládež a zdravotnickou péči
- veřejné zdravotní pojišťovny
- soudní orgány při plnění úkolů státní správy

<sup>38</sup> Komise, *2000 Regular Report*, s. 49.

<sup>39</sup> Zákon č. 349/1999 Sb.

Anonymní stížnosti ombudsman nepřijímá.

Ombudsman smí bez předchozího upozornění vstupovat na půdu libovolné instituce, která je subjektem vyšetřování, vyžadovat dokumentaci, písemné odpovědi na otázky a předložení důkazů ve lhůtách, které sám stanoví. Instituce má povinnost odpovědět do 30 dnů s uvedením nápravných opatření, která byla přijata. Jestliže tak instituce neučiní nebo ombudsman tato opatření považuje za nedostatečná nebo instituce neposkytne informace podle zákona, informuje ombudsman instituci, která je vyšetřované instituci nadřízená nebo vládu a může též informovat veřejnost.

V březnu 2002 měl úřad ombudsmana 85 zaměstnanců. V roce 2001 úřad obdržel 5 996 stížností a 3 139 se v témže roce zabýval. Ve 32 případech shledal zásadní pochybení, z nichž žádné nesouviselo s korupcí. Podle představitelů úřadu ombudsmana však několik iniciativ úřadu týkajících se organizací v kompetenci Ministerstva vnitra vedlo k opatřením ztěžujícím korupci.

### 3. OBLAST VÝKONNÉ MOCI A STÁTNÍ SLUŽBA

Důkazů svědčících o korupci v české veřejné správě je málo a za přijímání úplatků nebyl dosud odsouzen ani jeden zaměstnanec státní správy. Proběhla řada řada skandálů, do nichž byli zapleteni ministři, téměř však nedošlo na trestní stíhání ani rozsudky. Právní rámec pro fungování státní správy je do značné míry nedostatečný, nedokáže omezit střet zájmů ani odstrašit od uplatňování známostí a protekce. V obou těchto oblastech se však situace výrazně zlepšil po přijetí nového zákona o státní službě. Postupy pro odvolání proti správnímu rozhodnutí neskýtají občanům účinný nástroj k nápravě. V roce 2001 začal platit etický kodex, je nicméně vágní a prakticky jen opakuje již jinde přijatá ustanovení.

#### 3.1 Struktura a legislativní rámec

Zaměstnanecké vztahy státních zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů se zcela odvíjejí od českého Zákoníku práce a právní nástroje, které by zaručovaly stabilitu či nezávislost státní služby, neexistují. Zaměstnanci státních orgánů mohou být přijímáni a propouštěni jako každý jiný zaměstnanec a konkurzy jsou nepovinné. Za dlouhodobý problém je považována politizace, protože změna ministra nebo vedoucího útvaru je často doprovázena výměnou podřízených. Dále neexistují žádná pravidla proti nepotismu a žádná jiná náborová kritéria.

V rámci *Přístupového partnerství* z roku 1999 bylo schválení zákona o státní službě krátkodobou prioritou. Pravidelná zpráva z roku 2001 kritizuje, že v parlamentu nebylo dosaženo potřebného konsensu o reformě státní správy, a uvádí, že "přijetí zákona o stát-



ní správě zůstává podmínkou vzniku nezávislé, profesionální, stabilní a spolehlivé veřejné správy".<sup>40</sup>

V dubnu 2002 parlament konečně schválil zákon o státní správě. Zákon definuje státní službu jako zvláštní druh zaměstnaneckého vztahu a jasně stanoví kariérní postup. Z původního návrhu parlament vypustil návrh na definitivu pro státní zaměstnance, ponechal však pětiměsíční odstupné v případě propuštění ze služebního poměru. V doprovodných podkladech k původnímu návrhu vláda po vstoupení zákona v platnost zamýšlela zvýšit platy státních zaměstnanců v průměru okolo 40 procent.

### 3.2 Administrativní řízení a náprava křivd

Podle zákona o správním řízení (správního řádu) z roku 1967<sup>41</sup> musí být správní rozhodnutí činěna ve lhůtě 30 dnů, ve složitějších případech do 60 dnů. Lhůtu lze dle uvážení úřadu prodloužit. Odvolání proti úřednímu rozhodnutí mohou občané podávat do 15 dnů k témuž orgánu, který vydal původní rozhodnutí, ačkoli odvolací lhůta činí v praxi 30 dnů, a existuje-li oprávněný důvod, lze ji dále prodloužit. Pokud je odvolání zcela nebo zčásti zamítnuto, zabývá se jím nadřízený správní orgán, obvykle ministr.

#### *Správní soudnictví*

Proti odvolacím rozhodnutím správního orgánu se lze odvolat k soudu podle správního soudního řádu. Ačkoli Ústava České republiky předpokládá vytvoření správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu, v době psaní této zprávy dosud vytvořeny nebyly a odvoláními proti správním rozhodnutím se v praxi zabývají běžné soudy. Nový správní řád schválený začátkem roku 2002 však stanoví strukturu a pravidla správního soudnictví a v lednu 2003 začne fungovat nejvyšší správní soud.

Podle stávajících pravidel mohou navíc soudy posuzovat pouze formální oprávněnost správních rozhodnutí, nikoli jejich věcnou podstatu. Správní rozhodnutí může soud pouze zrušit nebo ho vrátit témuž správnímu orgánu k obnovenému řízení, nemůže však vydat pokyn, jak má rozhodnutí vypadat.

#### *Stížnosti*

Z Ústavy České republiky má každý občan právo podat stížnost, orgány státní správy mají povinnost na ni odpovědět a za podání stížnosti nesmí být žádný občan žádným způsobem trestán. Poslanecká sněmovna schválila v červenci 2001 navrhovaný nový zákon o stížnostech, který stanoví postupy a lhůty vyřizování stížností. Za jejich nedodržení však

<sup>40</sup> Komise, *2001 Regular Report*, s. 17.

<sup>41</sup> Zákon č. 71/1967 Sb.

zákon nestanoví žádné sankce a dále nebyl předložen jako součást reformy správních postupů. V roce 2001 předložilo Ministerstvo vnitra návrh nového zákona o správním řízení, který však počátkem roku 2002 odmítla Poslanecká sněmovna.

V důsledku toho zůstává hlavním nástrojem pro zjednání nápravy ombudsman (viz oddíl 2.6).

### 3.3 Střet zájmů a majetková příznání

Český zákon o střetu zájmů (viz oddíl 3.2.2) se nevztahuje na veřejné činitele na úrovních nižších než ministr a ředitel ústředního správního orgánu. Podle § 73 Zákoníku práce jsou zaměstnanci orgánů státní správy, soudů a prokuratur, policie, Bezpečnostní informační služby, Vězeňské služby, Kanceláře prezidenta republiky, kanceláří parlamentu, Úřadu vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, Úřadu pro legislativu a veřejnou správu, České národní banky a státních fondů a dále zaměstnanci chráněných rezervací a národních parků povinni jednat a rozhodovat objektivně a vyhýbat se při práci všemu, co by mohlo narušit důvěru v objektivitu jejich rozhodování. Zároveň nesmí přijímat dary v souvislosti s výkonem práce s výjimkou od zaměstnavatele. Nesmí být členy řídicích a kontrolních orgánů právnických osob výdělečně činných, pokud do nich nebyli delegováni zaměstnavatelem, a nesmí za toto členství přijímat žádný plat. Nesmí se angažovat v podnikatelské činnosti bez předchozího písemného souhlasu zaměstnavatele s výjimkou aktivit akademické, vzdělávací, literární a umělecké povahy. Podle § 143 Zákoníku práce mají státní zaměstnanci (definovaní výše uvedeným výčtem), kteří se nezapojují do podnikatelské činnosti a druhého zaměstnání, nárok na 25% prémii k platu. Zdá se však, že toto ustanovení se vůbec nevyužívá.<sup>42</sup>

Zákoník práce zaměstnavatelům umožňuje zahrnout do smlouvy o zaměstnaneckém poměru ustanovení, jímž se zaměstnancům nejvýše po dobu jednoho roku po odchodu ze zaměstnání zakazuje vykonávat veškeré činnosti, které jsou předmětem podnikání předchozího zaměstnavatele, nebo přijmout zaměstnání v takové činnosti, jež by byla původnímu zaměstnavateli konkurencí. Toto ustanovení je prakticky zbytečné: je jen velmi málo případů, kdy činnost soukromé firmy splňuje tyto podmínky.

Vliv Zákoníku práce na řízení střetu zájmů se ve skutečnosti zdá být nulový. Podle Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, které nemá žádné jiné předpisy týkající se střetu zájmů vyjma Zákoníku práce, byli za celou dobu na základě střetu zájmů propuštěni pouze čtyři zaměstnanci.

Některé státní instituce do svých vnitřních zaměstnaneckých řádů zavádějí ustanovení o střetu zájmů, která však nezacházejí dále než jiná stávající ustanovení. Ministerstvo financí odmítlo poskytnout kopii svých předpisů pro zaměstnance s odůvodněním,

<sup>42</sup> Během jednoho roku, kdy autor pracoval na NKÚ, nebylo toto ustanovení nikdy zmíněno.

že nejde o veřejný dokument a že vnitřní předpisy stanoví stejné povinnosti jako Zákoník práce. Podle tohoto (největšího českého) ministerstva nebyl nikdy žádný jeho zaměstnanec propuštěn z důvodu střetu zájmů nebo zneužití pravomoci.<sup>43</sup>

Podle zákona o státní službě nebudou smět státní úředníci pobírat žádný další příjem mimo oficiální plat. Pro vyšší státní úředníky bude platit zákaz podnikání a zaměstnání v oboru, za který odpovídali za svého působení ve státní správě, po dobu dvou let.

### 3.4 Vnitřní kontrolní mechanismy

Ti, kdo v České republice poukážou na nedostatky, nemohou počítat s žádnou právní ochranou. Silnou překážkou vyzrazení nešvarů je neexistence ochrany proti propuštění.

### 3.5 Styk s veřejností

#### *Etický kodex*

V březnu 2001 vláda schválila Etický kodex pro zaměstnance ve státní správě. Velká část kodexu však opakuje povinnosti uzákoněné v Zákoníku práce<sup>44</sup> a dále konkrétně stanoví, že každé ministerstvo a okresní úřad jsou povinny s tímto kodexem seznámit své zaměstnance a ministerstvo vnitra je povinno zpracovat průvodce občana tímto kodexem.

Ve státní správě donedávna neexistoval konkrétní mechanismus podávání stížností občanů na korupci. Součástí vládní protikorupční strategie je však závazek zřídit kontaktní a poradenské centrum pro oběti korupce a závazek všech ministerstev zřídit vlastní orgány pro podávání stížností a námětů občanů. V září 1999 ustavilo Ministerstvo vnitra protikorupční komisi včetně telefonního a e-mailového spojení pro podávání občanských stížností (i anonymních). Ke zřízení kontaktního a poradního centra vyhradilo Ministerstvo 150.000 euro pro jednu nevládní organizaci, avšak pro nedostatek zájmu peníze stáhlo.

<sup>43</sup> Informace tiskového oddělení Ministerstva financí, 17. května 2001.

<sup>44</sup> Rozhodnutí vlády č. 270/2001, 21. března 2001. Představitelé

- rozhodují objektivně na základě skutečností a bez zbytečných odkladů
- zabráňují vzniku střetu zájmů, pokud soukromý zájem zahrnuje jakýkoli prospěch pro jejich rodiny, příbuzné a blízké nebo pro jednotlivce či právní subjekty, s nimiž mají nebo měli obchodní nebo politické vztahy
- nepokračují v libovolné politické či veřejné činnosti, která by mohla podkopat důvěru v jejich objektivnost
- nepřijímají žádné dary či výhody, které by mohly být třeba jen pokládány za podkopávání důvěry v objektivitu, či platby za práci, jež je jejich povinností

### 3.6 Korupce

Od nástupu současné vlády k moci v roce 1998 se v exekutivě neobjevily žádné případy otevřené kriminální korupce. V roce 1999 byl odvolán ministr financí Ivo Svoboda poté, co ho policie začala vyšetřovat pro podezření z podvodu. V květnu 2002 byl obviněn z podvodu spolu se svým bývalým společníkem a podřízeným na ministerstvu.<sup>45</sup> Pochybnosti o poctivosti vysoce postavených úředníků nastolila další řada skandálů odhalených médii, které však nemusejí nutně znamenat korupci jako takovou. Nejznámější z nich je tzv. "aféra Olovo", při níž zaměstnanci úřadu ministerského předsedy údajně vypracovali kompromitující materiály na politickou oponentku ministerského předsedy Miloše Zemana (viz oddíl 9).<sup>46</sup>

Druhou nejvýznamnější aférou byla smlouva mezi Ministerstvem zahraničí a soukromou společností o pronájmu ministerstvem vlastněného Českého domu v Moskvě za podmínek nevýhodných pro stát. V listopadu 2001 tuto smlouvu odsoudil zahraniční výbor Senátu, který zkritizoval ministra zahraničí Jana Kavana za neinformování o roli prominentního advokáta, jenž při této transakci zastupoval obě smluvní strany.<sup>47</sup>

Stát na tyto případy reagoval pokusy zamést je pod koberec nebo odvést pozornost jinam, anebo dokonce potrestat novináře, kteří tyto aféry odhalili, zejména v případě "aféry Olovo" (viz oddíl 9).<sup>48</sup> V červenci 2002 nabyla aféra kolem Českého domu nového rozměru, když byl jeden bývalý generální sekretář na Ministerstvu zahraničních věcí, který musel úřad opustit v souvislosti s aférou, zatčen a obviněn z plánování vraždy reportérky, která se v odhalování aféry angažovala nejvíce. Z raných stádií vyšetřování vyplynuly indicie na značnou korupci při zadávání veřejných zakázek na ministerstvu.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> S. Slonková, "Policisté zatkli bývalého ministra financí Svobodu", *Mladá fronta Dnes*, 24. listopadu 1999; "Former Czech finance minister changed", zpravodajství stanice Svobodná Evropa, č. 6, část II, 23. května 2002.

<sup>46</sup> Aféra byla nazvána "Aféra Olovo" podle zašifrovaného názvu příslušného dokumentu, přičemž monogram političky, která se stala jejím terčem, tehdejší místopředsedkyně sociálně demokratické strany Petry Buzkové, odpovídá chemické značce olova podle periodické tabulky prvků (pb).

<sup>47</sup> J. Kubík and S. Slonková, "Český dům: svou roli má i Kavanova náměstkyně", *Mladá fronta Dnes*, 24. dubna 2001; usnesení č. 95 Výboru pro zahraniční záležitosti, obranu a bezpečnost, 21. listopadu 2001.

<sup>48</sup> Viz např. "Aféry sociální demokracie a jejich aktéři", *Mladá fronta Dnes*, 5. listopadu 1999.

<sup>49</sup> J. Grohová, "Policie zkoumá korupci z doby ministra Kavana", *Mladá fronta Dnes*, 25. července 2002.

Vnímání Zemanovy vlády ze strany veřejnosti se s ohledem na korupci setrvale zhoršovalo. Podle průzkumu agentury GfK-Praha se podíl respondentů přesvědčených o tom, že Zemanova vláda má ze všech vlád největší podíl na šíření korupce, zvýšil ze 3 % v roce 1999 na 39 % v květnu 2001, čímž se tato vláda stala nejhůře hodnocenou.<sup>50</sup>

Jak ukazuje tabulka 6, je počet zaměstnanců ve státní správě odsouzených podle nejdůležitějších korupčních paragrafů trestního zákona mimořádně nízký a počet rozsudků za braní úplatků se v posledních letech rovná nule - přestože státní služba je podle průzkumů považována za nejkorumpovanější sféru veřejného života (viz oddíl 1.1).

**Tabulka 6: Počty odsouzených zaměstnanců státní správy za vybrané trestné činy, 1998-2000**

<i>Trestný čin</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Zneužití pravomoci veřejného činitele	9	29	22
Přijetí úplatku	0	2	0
Uplácení	1	0	0
Nepřímé uplácení	1	0	0

**Zdroj:** Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o korupci v ČR a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci*, leden 2001, s. 3.

### *"Poradenské" služby*

Relativní bezmocnost justičních orgánů při odhalování a stíhání úplatkářství v české státní správě se nepříznivě snoubí s relativní komplikovaností korupčních mechanismů. Podle anonymních svědectví několika firem, které získaly dotace od různých ministerstev, jsou běžným korupčním kanálem spřízněné konzultační firmy, na které státní úředníci odkazují žadatele o dotace.

## 4 LEGISLATIVA

Donedávna byla řada významných kategorií veřejných nákladů vyňata ze státního rozpočtu, dokud nedávna reforma nečinila této situaci přítrž. Parlament se dosud neprojevil jako efektivní protikorupční mechanismus. Přestože přímé důkazy o korupci mezi poslanci téměř neexistují, sám parlament je ke korupci značně náchylný, a to zejména vlivem nekontrolovaného lobbingu ve spojení s nedostatečnou legislativou o střetu zájmů. Poslanci jsou svou imunitou za korupci prakticky nepostizitelní a reformu v této oblasti parlament nedávno odmítl.

<sup>50</sup> GfK-Praha, "Žijeme v korupčním státě!, říká polovina obyvatel ČR", tisková zpráva, <[http://www.gfk.cz/download324\\_cj\\_int.doc](http://www.gfk.cz/download324_cj_int.doc)> (stránka autorem naposledy navštívena 24. května 2002).

## 4.1 Volby

Podle všech mezinárodních organizací, které hodnotily Českou republiku podle demokratických kritérií, jsou české parlamentní volby svobodné a spravedlivé.<sup>51</sup> Na volby dohlíží stálá Státní volební komise a regionální volební komise složené z občanů delegovaných různými subjekty, jež se voleb účastní. Státní volební komisi předsedá ministr vnitra a její členy jmenuje vláda na jeho návrh. Komise je složena ze zástupců ministerstev vnitra, financí, zahraničí, spravedlnosti, obrany, zdravotnictví, práce a sociálních věcí, Českého statistického úřadu a Kanceláře prezidenta republiky.

## 4.2 Schvalování rozpočtu a kontrolní mechanismy

Státní rozpočet podléhá schválení Poslanecké sněmovny. Parlamentní kontrola veřejných financí však je (či donedávna byla) nedostatečná.<sup>52</sup> Současná vláda například překročila schválený deficit na rok 2000 zhruba o jednu čtvrtinu, tj. o 333 milionů euro, a k červnu měla podle očekávání překročit plánovaný deficit pro rok 2002 o přibližně padesát procent.

Státní garance, které vláda schválila, aniž k tomu potřebovala schválení parlamentu, zaznamenaly rychlý růst jako skryté dotace bez demokratické kontroly. Podle Světové banky narostl objem nesplacených garancí na pokrytí rizik z 200 milionů euro v roce 1995 na 3,6 miliard euro v roce 1998, a toto číslo zcela jistě narůstalo stejnou rychlostí dále v období, kdy Zemanova vláda musela čelit problémům typu vyčištění bankovního sektoru. I když při přidělování garancí nikdy nebyla prokázána přímá korupce, bývalý ministr financí Ivan Kočárník vzbudil nemalou pozornost při schvalování garance ve výši 133 milionů euro pro Českou spořitelnu, největší spořitelni ústav v ČR, a za pravděpodobné schválení podobného typu garancí pro Českou pojišťovnu, největší českou pojišťovací společnost.<sup>53</sup> Kočárník se vyhnul policejnímu trestnímu vyšetřování díky poslanecké imunitě za souhlasu parlamentu.

Za třetí, mimo oficiální rozpočet zůstávají významné položky veřejných výdajů, zejména financování Konsolidační banky, ale i Zemědělského garančního podpůrného fondu či Fondu národního majetku. Parlament schvaluje jejich hospodaření, leč až dodatečně.

Výsledkem těchto faktorů je tzv. "skrytý deficit" veřejných financí, který vyplývá z výše zmíněných faktorů a který podle Světové banky v letech 1997 a 1998 činil kolem 5 %. Současná vláda podnikla významné kroky ke zprůhlednění veřejných financí. Například

<sup>51</sup> Viz např. Komise, *Agenda 2000*, s. 14.

<sup>52</sup> Tento oddíl čerpá především z dokumentů Světové Banky, *Czech Republic - Toward EU Accession*, World Bank, říjen 1993, kap. 3; a MMF, *Report on the Observance of Standards and Codes, Czech Republic*, International Monetary Fund, červenec 2000, kap. IV.

<sup>53</sup> Q. Reed, "Shareholders say Pojišťovna fixed its books", *Prague Business Journal*, 8. listopadu 1998.

ministerstvo financí od roku 1998 zveřejňuje informace o všech nesplacených státních garancích a výsledky hospodaření Konsolidační banky se od roku 2000 zahrnují do státního rozpočtu. Evropská unie považovala v *Pravidelné zprávě* za rok 2000 za vhodné apelovat na určité kroky rozpočtové reformy, když doporučila:

Velkou pozornost je třeba věnovat průhlednosti rozpočtových financí, aby se zastavilo šíření mimorozpočtových deficitů a nepředvídaných závazků, které by ve střednědobém horizontu mohly ohrozit makroekonomickou udržitelnost...  
Je velmi znepokojivé, že se situace v tomto ohledu nadále zhoršuje.<sup>54</sup>

Velmi důležité bylo výrazné zpřísnění rozpočtových pravidel podle nového zákona o rozpočtových pravidlech, který vstoupil v platnost v lednu 2001. Podle něj už vláda nemůže schvalovat finanční záruky bez souhlasu Poslanecké sněmovny a prostor pro změny schváleného rozpočtu je omezen na 6 % celkových plánovaných výdajů nad rámec schválených výdajů. V červnu 2001 navíc Poslanecká sněmovna přistoupila k dosud nevyzkoušenému kroku a hlasovala proti přijetí závěrečného účtu vlády, který je výroční zprávou o plnění rozpočtu z předchozího roku. Toto hlasování však pro vládu nemá žádné přímé důsledky.

### *Vyšetřovací komise*

Poslanecká sněmovna může rozhodnutím většiny poslanců ustavit vyšetřovací komisi zaměřenou na konkrétní cíl. Dochází k tomu však málokdy. Hlavním případem se za několik posledních let stala komise pro vyšetření role státu v krachu Investiční a poštovní banky, která tehdy byla třetí největší českou bankou, ustavená v roce 2001. Reálně však komisi mnozí její členové s úzkými vazbami na banku využili ke sledování vlastních politických zájmů a její přínos k objektivnímu vyjasnění události byl nulový.

## 4.3 Střet zájmů a majetková příznání

Jak ukázal oddíl 2.2, legislativa regulující střet zájmů v případě poslanců a senátorů je velmi nedostatečná. Parlamentní lobbings pak není regulován vůbec. Jednání parlamentu může snadno podléhat lobbistickým tlakům, protože poslanci směřují po prvním čtení předkládat k projednávaným zákonům individuální pozměňovací návrhy. Neexistuje mechanismus pro filtrování takovýchto návrhů, o nichž pak sněmovna ve druhém čtení hlasuje jako o celku. Podle zkušených poslanců vliv nekontrolovaného lobbingu na legislativní proces v průběhu času závažně sílí.<sup>55</sup> K nedávným případům, v nichž je zákulisní lobbings považován za hlavní vliv na parlamentní rozhodování při schvalování důležitých zákonů, patří legislativa o zrušení duty-free obchodů v roce 2001, schválení zákona o loteriích v roce 1998 a mysliveckého zákona v roce 2001.

<sup>54</sup> Komise, *2000 Regular Report*, s. 32.

<sup>55</sup> Diskuse u kulatého stolu, pořádaná OSI ve spolupráci s Transparency International Česká Republika, Praha, 25. března 2002.

## 4.4 Imunita

Členové českého parlamentu se těší imunitě proti stíhání nejen za skutky související s výkonem jejich mandátu, ale i za běžné přestupky proti zákonu a za trestné činy. Pokud chce policie stíhat poslance nebo senátora, musí příslušnou komoru požádat o zbavení imunity. Jestliže komora odmítne, pak imunita ve vztahu k dané záležitosti trvá doživotně.

V rámci Národního programu boje proti korupci vláda v roce 1999 předložila návrh na zúžení poslanecké imunity pouze na stíhání za činy přímo související s výkonem mandátu, Poslanecká sněmovna však návrh v září 1999 zamítla. Většina parlamentních stran má ve svých řadách nejméně jednu osobu, která se při silniční kontrole s odvoláním na imunitu vyhnula dechové zkoušce.

## 4.5 Korupce

Za poslední tři roky se mezi poslanci a senátory neobjevily žádné trestní kauzy za korupci. Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu v roce 1997 však v Poslanecké sněmovně odhalila případy závažného porušení zákona a špatného hospodaření s veřejnými financemi,<sup>56</sup> k nimž mimo jiné patřilo opakované udělování kontraktů na výstavbu a údržbu jedné a téže firmě bez řádného výběrového řízení. Podobný audit provedený v roce 1998 v Senátu odhalil podobné (avšak méně závažné) problémy, neboť i zde byla na stavební práce nájímána tatáž firma. Auditům se dostalo široké mediální pozornosti.

Důsledky kontrolních nálezů byly v těchto dvou případech diametrálně odlišné. Poslanecká sněmovna kontrolní nálezy rázně odmítla a na podnět jednoho poslance vyvolala disciplinární řízení proti členovi kolegia NKÚ, který za audit odpovídal, za to, že audit zpřístupnil médiím dříve, než k tomu byl oprávněn. Řízení shledalo, že žádné předpisy neporušil, a nebyly proti němu uplatněny sankce. Poslanecká sněmovna nepodnikla žádné jiné nápravné opatření kromě příkazu vedoucího Kanceláře poslanecké sněmovny, který se týkal vynakládání veřejných prostředků v komoře od schvalování rozpočtu po interní audit citlivých oblastí. V případě Senátu byl vedoucí Kanceláře senátu spolu s několika dalšími zaměstnanci odvolán a Senát podnikl radikální kroky ke zlepšení svého systému řízení veřejných zakázek a přesunul veřejné soutěže na externí profesionální poradenskou firmu.

## 5 SOUDNICTVÍ<sup>57</sup>

České soudnictví prošlo od roku 1999, kdy Zemanova vláda zahájila svůj ambiciózní reformní program, rozsáhlou reformou. Jakkoli lze od některých částí programu očekávat

<sup>56</sup> Nejvyšší kontrolní úřad, Kontrolní závěr 97/1997, schváleno v říjnu 1998.

<sup>57</sup> Informace uvedené v tomto oddílu byly shromážděny pomocí rozhovorů s Josefem Baxou, náměstkem ministra spravedlnosti (25. dubna 2001), a Pavlem Šamalem, soudcem Nejvyššího soudu (9. května 2001).



omezení korupce v soudnictví, čeští soudci se energicky brání přiznat existenci problémů s korupcí ve svých řadách, přestože v poslední době se toto tabu začíná hroutit. Reforma dosud dostatečně nepostoupila v oblasti vypořádání s korupcí v jednání obchodních soudů a registraci firem.

## 5.1 Legislativní rámec

Popisem legislativního rámce českého soudnictví se obsírně zabývá zpráva OSI o nezávislosti soudnictví, v níž je kritizována relativně nedostatečná nezávislost českých soudců a slabost samosprávy v soudnictví.<sup>58</sup>

Podle zákona o soudech a soudcích<sup>59</sup> se soudci musejí vyhýbat každému jednání, jež by ohrožovalo jejich objektivnost nebo nezávislost. Podle trestního řádu je soudce vyloučen z účasti na trestním řízení, pokud vztah soudce k projednávané věci, účastníkům nebo jinému orgánu činnému v trestním řízení způsobuje, že soudce nemůže rozhodovat objektivně.<sup>60</sup>

Soudce nesmí vykonávat žádné další zaměstnání ani podnikání. Soudcovská unie kromě toho zveřejňuje etický kodex, v němž se odráží tytéž postoje, a nový zákon o soudcích a soudech přichází se závazným etickým kodexem.

Soudci užívají podobné imunity proti stíhání jako členové parlamentu. Ministr spravedlnosti a předseda libovolného soudu nebo policejní náčelník mohou předkládat iniciativu na disciplinární řízení s kterýmkoli soudcem. Toto disciplinární řízení je neveřejné a provádí je disciplinární senát vyššího soudu, který může v závislosti na závažnosti přestupku navrhnout různá disciplinární opatření. Senát může navrhnout odvolání soudce z funkce, ačkoli to ještě musí schválit Nejvyšší soud. Z dostupných statistik vyplývá, že počet disciplinárních řízení narůstá (viz tabulka 7 níže).

Tabulka 7: Disciplinární řízení proti českým soudcům 1999-2001

Rok	1999	2000	01-05 2001
Počet disciplinárních řízení	29	31	17
Počet návrhů ministra spravedlnosti na odvolání soudce	6	11	3

<sup>58</sup> EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Open Society Institute, Budapešť, 2001, s. 109-146; viz <[www.eumap.org](http://www.eumap.org)>.

<sup>59</sup> Zákon č. 335/1991 Sb.

<sup>60</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., § 30.

**Disciplinární řízení podle autora podnětu**

<i>Rok</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Ministr spravedlnosti	2	2	12
Předseda soudu	22	20	5
Policie	5	9	0

**Zdroj:** *Mladá fronta Dnes*, 7. června 2001.

*Reforma soudnictví*

Nový zákon o soudech a soudcích, který v nejbližší době nabyde platnosti, obsahuje řadu opatření, která byla mj. navržena k omezení korupce. Za prvé, nový zákon stanoví přísné požadavky na soudce v oblasti jejich povinnosti nedopouštět se jakéhokoli jednání, které by mohlo vrhnout pochybnosti na objektivitu a nezávislost včetně povinnosti chovat se i v osobním životě tak, aby tyto normy nebyly podkopávány. Druhou oblastí nového zákona je návrh na ustavení tří zvláštních rad (pro trestní právo, občanské právo a správní právo). Rada by měla mít za úkol posuzovat odbornou způsobilost soudců k výkonu jejich funkce. Každý nový soudce by byl touto radou posouzen po zkušební době v trvání 60 měsíců, po níž by byl soudce v případě pozitivního hodnocení na základě rozhodnutí rady jmenován do své funkce doživotně. Zejména tento druhý bod vyvolal silný odpor ze strany soudců (včetně předsedkyně Nejvyššího soudu), kteří tvrdili, že by návrh mohl narušit jejich nezávislost.

Kromě nového zákona byly schváleny také zásadní změny trestního řádu (2001) a novela zákona o státních zástupcích (prokurátorech) (2000), které by měly vést k zefektivnění trestních jednání. Konkrétně byl zrušen institut vyšetřovatele a vyšetřování bylo soustředěno do rukou prokurátorů, čímž skončilo časově náročné dvojí shromažďování důkazů ve stadiu předběžného vyšetřování a stíhání.

**5.2 Korupce**

V České republice došlo pouze k jednomu případu korupce, do něhož byl přímo zapleten soudce. Příklad se odehrál v roce 1995, kdy místní soudce nabídnul státnímu žalobci úplatek, aby v určité kauze navrhl nižší trestní sazbu. Soudce byl poté stíhán a podminěčně odsouzen za úplatkářství. Předseda senátu oblastního soudu v Ostravě, stíhaný za úplatkářství a zneužití pravomoci veřejného činitele v roce 1997, spáchal sebevraždu.

Korupce je vážným problémem obchodního rejstříku, kde je urychlování zápisů nových firem a změn v majetku společnosti pomocí úplatků obecně považováno za běžnou praxi. Jakkoli si soudci a činitelé Ministerstva spravedlnosti stěžují na absenci konkrétních důkazů o existenci těchto praktik, ze svědectví řady podnikatelů a komerčních právníků

vyplývá, že obchodní soudy jsou vážně postiženy korupcí. Například podle jednoho komerčního advokáta s rozsáhlými zkušenostmi v oblasti registrace firem procházejí úplatky pro soudní úředníky a soudce rukama řady prostředníků, jež obvykle podle pokynů svých klientů najímají právní zástupci.

Daleko závažnější obavy se týkají řízení obchodních soudů a zvláště konkurzních řízení, jejichž význam od roku 1998 rapidně vzrostl, protože konkurz vyhlásila řada velkých českých podniků. Podezření z korupce se objevilo v několika případech velkých konkurzních případů.<sup>61</sup> Okolnostní důkazy a svědectví výše postavených západních poradců, kteří se účastnili konkurzních řízení, naznačují, že soudní systém je silně náchylný k uzavírání korupčních aliancí mezi nucenými správci (příjemci) a soudci obchodních soudů rozhodujících ve věcech konkurzů. Kvalifikační požadavky na nucené správce jsou bezvýznamné a také soudci řešící případy konkurzů jsou obvykle nedostatečně kvalifikovaní.

V roce 2000 zahájil Pražský obchodní soud vlastní protikorupční program s cílem zabránit uplácení soudců za urychlení řízení. Tento program je založen na principu zabránění osobního styku mezi oběma stranami, například cestou náhodného přidělování soudců k jednotlivým případům a možností přímého kontaktu mezi soudcem a žadatelem o registraci firmy pouze v přítomnosti justiční stráže. Nový Obchodní zákoník, který začal platit lednem 2001, dále zavedl pro registraci firem a zápisy změn do rejstříku 15denní lhůtu. Přestože mezi investory převládá dojem, že se situace kolem zápisů firem zlepšila, v oblasti zajištění změn v zápisech už to tak jednoznačné není. Nově stanovené lhůty jsou navíc neúčinné - za jejich nedodržení nehrozí žádné sankce a na odvolání proti průtahům se vztahuje dvouměsíční lhůta.

## 6 FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN

Po řadě skandálů souvisejících se soukromými dary z konce 90. let došlo ve financování politických stran k řadě významných změn, zejména k výraznému zvýšení státních příspěvků, které se staly nejvýznamnějším zdrojem financování politických stran. Tyto změny omezily závislost stran na nezákonných zdrojích příjmů a v současné době v tomto směru existují pouze zanedbatelné důkazy o utajených zdrojích financování či korupci.

<sup>61</sup> Zejména rozhodnutí soudce brněnského Krajského obchodního soudu z roku 2000 vyhlásit konkurs na Královopolské strojírny, velký strojírenský podnik, na sebe upoutalo pozornost pro podezření z podílnictví správce konkursní podstaty na nemovitém majetku společnosti a pro nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí. Později bylo rozhodnutí revidováno a soudce byl propuštěn.

## 6.1 Legislativní rámec

Podle zákona o politických stranách je financování možné ze čtyř hlavních zdrojů: členských příspěvků (jež tvoří minimální podíl z celkových příjmů), soukromých darů, bankovních půjček a státních příspěvků. Ve financování politických stran došlo k výraznému pokroku zejména od roku 1997. Tehdy došlo ke skandálu, který se stal vládě osudným, když podnikatel, který vyhrál privatizační tendr na nákup jedné z největších ocelářských firem v republice, odhalil, že byl jedním z tajných sponzorů, jejichž dary strana připisovala zahraničním osobám, jež byly buďto mrtvé, nebo s dary neměly nic společného. Řada předešlých skandálů se týkala jak půjček stranám,<sup>62</sup> tak podezřelých soukromých darů. Od této doby se politické strany začaly od tohoto druhu financování postupně odvracet a jejich hlavním zdrojem příjmů se staly státní půjčky.

Do nedávné doby umožňovaly české zákony prakticky neomezené dary politickým stranám nejen od soukromých subjektů, ale i od těch, v nichž měl podíl stát, i když dary z takových zdrojů zakazovalo vládní nařízení z roku 1998. Jediným omezením darů byla podle zákona povinnost stran deklarovat zdroj každého daru nad 3 333 euro.

V červenci 2000 parlament schválil další novelu zákona o politických stranách, která výrazně zpřísnila předpisy pro financování stran:<sup>63</sup>

- Dary vyšší než 1 667 euro se smí stranám dávat pouze na základě písemného darovacího dokladu. Před předáním peněz straně musí být tento doklad předložen finančnímu úřadu.
- Strany nesmějí přijímat dary od státu a subjektů, v nichž stát vlastní více než 10% podíl, dále od měst, krajských orgánů státní správy, zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací a od zahraničních fyzických osob (pokud nemají trvalý pobyt v České republice).
- Strana smí přijmout na darech celkem maximálně 1,3 milionu euro za rok.
- Totožnost dárců musí být zveřejněna bez ohledu na darovanou částku.
- Strany musejí předkládat podrobnější výroční zprávy včetně struktury výdajů.
- Jestliže strana poruší své závazky, musí příslušný dar vrátit dárci a v případě, že dárci nelze zjistit, odevzdat jej státu. Dále musí strana zaplatit pokutu rovnou dvojnásobku příslušného daru.
- Roční členský příspěvek nesmí překročit 1 667 euro.

<sup>62</sup> Například Občanská demokratická aliance si vypůjčila 1,7 milionu euro od banky, která byla subjektem vyšetřování (a ke květnu 2002 půjčku dosud nesplatila), a Občanská demokratická strana si vypůjčila podobnou částku od státem kontrolované Investiční a poštovní banky. Viz Q. Reed: *Political Corruption, Privatization and Control*, kap. 6.

<sup>63</sup> P. Černý a B. Clough: *Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic, připravovaná publikace*, Transparency International Czech Republic; Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o korupci v ČR*, s. 21.

Podle zákona o politických stranách a hnutích z roku 1991 a novely z roku 1995<sup>64</sup> dostávají strany se ziskem 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny "pravidelný příspěvek" ve výši 100 000 euro ročně plus 3 333 euro za každou další 0,1 % hlasů do maximální výše 166 667 euro. Dále strany dostávají každoroční "mandátní příspěvek" ve výši 16 667 euro za každého zvoleného zástupce a senátora.

Podle zákona o volbách<sup>65</sup> z roku 1995 dostávají strany se ziskem nejméně 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny 3 euro za každý hlas.

V roce 2000 parlament schválil novelu zákona o politických stranách, která zdvojnásobila pravidelný příspěvek. Strany se ziskem 3 % hlasů by tak dostaly 200 000 euro a tato částka by narůstala až na 333 330 euro u strany se ziskem 5 %. V téže pasáži však byl pravidelný příspěvek zrušen stranám, které překonají 3% hranici, avšak nedosáhnou 5% hranice nutné pro vstup do Poslanecké sněmovny. Novela zvýšila mandátní příspěvek na 33 330 euro za poslance a senátora. V únoru 2001 však Ústavní soud zrušil tento mandátní příspěvek za každé parlamentní křeslo jako protiústavní.<sup>66</sup> Hlavním odůvodněním soudního rozhodnutí bylo, že Ústava České republiky nařizuje odstavění stran od státu. V květnu Poslanecká sněmovna schválila mandátní příspěvek 30 000 euro.

Vedle těchto příspěvků dostávají strany podle novely z roku 2000 dále každoroční mandátní příspěvek ve výši 8 333 euro za každého zástupce zvoleného do krajských zastupitelstev a do pražského městského zastupitelstva.

Tabulka 8: Příspěvky politickým stranám 1998-2001 (mil. euro)

Strana	1998	1999	2000	2001 (leden-červen)
Česká strana sociálně demokratická	2	2	2	2
Občanská demokratická strana	22	22	22	22
Křesťansko-demokratická unie - Československá strana lidová	1999	1999	1999	1999
Komunistická strana Čech a Moravy	2	2	2	2
Unie svobody	1999	1999	1999	1999
Občanská demokratická aliance	2	2	2	2
Demokratická unie <sup>1</sup>	22	22	22	22
STÁTNÍ PŘÍSPĚVKY CELKEM <sup>2</sup>				

<sup>64</sup> Zákon č. 424/1991 Sb. ve znění zákona č. 296/1995 Sb., § 20.

<sup>65</sup> Zákon č. 247/1995, § 85.

<sup>66</sup> Řízení Ústavního soudu č. 53/2000, rozhodnutí z 27. února 2001.

**Poznámky:**

<sup>1</sup> Na základě rozhodnutí Ústavního soudu získala Demokratická unie v roce 2000 státní příspěvek 260 000 euro za volby 1998.

<sup>2</sup> Celkové příspěvky jsou vyšší než součet příspěvků vyplacených jednotlivým stranám díky příspěvkům Republikánské straně, která není v tabulce uvedena kvůli komplikovaným právním sporům, jež zkrslují státní příspěvek, a Straně důchodců, která získala dostatek hlasů ve volbách roku 1998 na to, aby dostala příspěvky, avšak málo na to, aby byla zastoupena v některé komoře.

**Zdroj:** Ministerstvo financí.

## 6.2 Kontrola a dohled nad financováním politických stran

Kontrola stranických účtů a financování stran je všeobecně nedostatečná. Podle zákona o politických stranách ve znění z roku 1994 měly strany za povinnost předkládat výroční finanční zprávy parlamentu a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. V říjnu 1995 však Ústavní soud zrušil ustanovení zákona týkající se NKÚ s odůvodněním, že NKÚ nemá právo kontrolovat soukromé subjekty. Tím se zveřejnění stalo jedinou sankcí za porušování zákona a další problémy s financováním. Každý občan má právo navštívit parlamentní rozpočtový výbor a přečíst si výroční zprávy stran.

Novela daňového zákona schválená v roce 2000 však nijak nemění systém kontroly stranického účetnictví a nadále spoléhá na stávající systém veřejného přístupu. Podle nedávné publikace Transparency International ČR o financování českých stran "ponechává zákon stále značný prostor, v němž si strany mohou fabulovat o transparentnosti svého financování. Umožňují to zejména omezené kontrolní funkce a kontrolní mechanismy týkající se stranických finančních zpráv".<sup>67</sup>

## 6.3 Financování stran v praxi

Ve druhé polovině 90. let byly všechny pravicové strany, které se v letech 1992-1997 podílely na vládě, stiženy finančními skandály (viz oddíl 6.1). Po pádu Klausovy vlády a vítězství sociálních demokratů (ČSSD) ve volbách v roce 1998 došlo i na několik odhalení v ČSSD: např. v roce 1999 se ukázalo, že některé z postav spojovaných s největšími investičními podvody v českých dějinách patřily v roce 1998 k největším sponzorům této strany.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> P. Černý a B. Clough: *Innovation and Transparency* [připravovaná publikace viz pozn. 63; odkaz na stranu dosud není znám].

<sup>68</sup> Q. Reed, "Corruption in Czech Privatisation: Dangers and Policy Implications of 'Neoliberal' Privatisation", příspěvek na společné konferenci o korupci spolupořádané Princeton University a Central University, Budapešť, 30. října - 6. listopadu 1999, s. 19.

Jedinou korupční kauzou se závažnými důsledky pro významné politické elity a strany, jež za poslední 3 roky skončila před soudem, bylo stíhání někdejšího místopředsedy ODS Libora Nováka za nezaplacení darovací daně z darů, které strana rozdělila na menší částky a prohlásila za dary od falešných sponzorů. Příklad skončil osvobozením obžalovaného.<sup>69</sup> Jedním z výsledků finančního skandálu ODS byl odchod řady stranických politiků a založení Unie svobody, která o sobě v prvé řadě tvrdí, že je z hlediska financování nejtransparentnější stranou v zemi.<sup>70</sup>

Éra skandálů kolem stranických financí zřejmě podle očekávání změnila názor veřejnosti na korupci. Podle průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění z dubna 2001, v němž respondenti známkovali různé instituce podle toho, nakolik se jim jeví zkorumpované, byly politické strany ohodnoceny jako nejzkorumpovanější instituce v zemi (viz oddíl 1.2).

## 7 VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

Legislativa upravující zadávání veřejných zakázek je v České republice poměrně pokročilá s významnou výjimkou ustanovení, která umožňují vládě udělovat zakázky bez výběrového řízení. Absence účinného monitoringu a dozoru umožnila vznik situace, kdy přetrvává rozšířená korupce.

### 7.1 Legislativní rámec

Veřejné zakázky jsou v České republice upraveny zákonem o zadávání veřejných zakázek.<sup>71</sup> Tento zákon se týká všech státních organizací a právnických osob založených státem, které získávají finance ze státního rozpočtu, provozovatelů veřejné infrastruktury, firem provádějících geologický průzkum ložisek ropy a jiných paliv, správ letišť a přístavů, zdravotní pojišťovny a všech ostatních firem, kdy se pro financování kontraktu používají veřejné prostředky.

Zákon stanovuje následující povinnosti podle rozsahu veřejné zakázky:

- Kontrakty v hodnotě nad 166 670 euro musí být udělovány na základě otevřené veřejné soutěže.
- U kontraktů v hodnotě od 33 330 euro do 166 665 euro může příslušný orgán vyhlásit soutěž tím, že vybere alespoň 5 soutěžících subjektů. Tato metoda je rovněž použitelná u větších kontraktů za určitých zvláštních podmínek, například jestliže vláda kontrakt posoudí jako potřebný pro splnění naléhavých potřeb.

<sup>69</sup> J. Kubík, S. Slonková, "ODS nedostala trest za podvod", *Mladá fronta Dnes*, 29. listopadu 2000.

<sup>70</sup> Strana zveřejňuje své účetnictví a registruje dárce na internetu a zavedla písemné dohody s dárce ještě předtím, než to bylo uzákoněno.

<sup>71</sup> Zákon č. 199/1994 Sb. o veřejných zakázkách ve znění zákona č. 148/1996 Sb., zákona č. 93/1998 Sb. a zákona č. 28/2000 Sb.

- U kontraktů od 16 670 euro do 33 330 euro smí být vítěz vybrán z nabídek předložených nejméně 3 vybranými účastníky.
- Zakázky za méně než 16 670 euro lze uzavírat bez tendru.
- Kontrakty lze uzavírat formou vyzvání jednoho účastníka, jestliže tak vláda rozhodne za určitých zvláštních podmínek.

Veřejné kontrakty realizuje výbor jmenovaný vedoucím organizace, která kontrakt financuje. Na členství v tomto výboru nejsou stanoveny žádné zvláštní požadavky s výjimkou obecného ustanovení vylučujícího osoby, které by mohly být zaujate v souvislosti s libovolným vztahem, jímž by mohly být vázány k některému z účastníků soutěže, nebo s výhodou, již by mohly získat na základě tendrového rozhodnutí. Neexistuje žádný mechanismus, který by zajišťoval dodržování tohoto ustanovení, ani systém sledování majetkových poměrů, příjmů a životního stylu členů tendrového výboru. Ve většině státních organizací je tendrový výbor obvykle složen z jedné a téže skupiny lidí a jeho složení není tajné. Má-li hodnota kontraktu překročit 6,7 milionu euro, pak takový výbor jmenuje ministr nebo vedoucí představitel orgánu a musí v něm být zastoupeni pracovníci ministerstva financí a dalších dvou ministerstev. Jestliže hodnota kontraktu přesahuje 30 milionů euro, výbor jmenuje vláda.

Každé vyhlášení veřejné soutěže musí být zveřejněno v Obchodním věstníku a podle novely z roku 2000 také na centrální adrese, což je internetová stránka,<sup>72</sup> která tvoří součást informačního systému veřejné správy. Výsledky tendrů musí být sdělovány všem účastníkům závěrečného nabídkového kola, i když neexistuje povinnost zveřejňovat výsledky v žádném všeobecně dostupném médiu.

Orgán vyhlášující tendr musí v dokumentaci deklarovat kritéria, podle nichž bude vybrán vítěz, včetně váhy jednotlivých kritérií. Ačkoli novela zákona, která nabyla účinnosti v červenci 2000, zpřísňuje požadavky na dokumentaci, zákon stále jasně neurčuje, co je myšleno stanovením váhy kritérií, čímž nechává v rukou úředníků vybírajících vítěze značný prostor pro vlastní uvážení. Zákon mimoto jasně nebrání veřejným institucím v nastavení výběrových kritérií tak, aby prakticky nevylučovala všechny vyjma jednoho možného vítěze, což je mechanismus společný všem případům korupce v této oblasti.<sup>73</sup>

Velkým problémem regulace veřejných zakázek je, že neexistuje žádné omezení na dodatečné zvyšování ceny a na změny při provádění díla - ty jsou čistě záležitostí dohody mezi dodavatelem a investorem. NKÚ pravidelně shledává značné a většinou neoprávněné navyšování cen uzavřených kontraktů.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Viz <<http://www.centralni-adresa.cz/cadr/index.htm>>.

<sup>73</sup> Zářným příkladem byl nedávný tendr vyhlášený jedním krajským hejtmanem na nákup aut, jehož podmínky byly postavené tak, aby vyhověl pouze jediný automobil. Viz též J. Ciglerová, "Hejtman vypsal svéráznou soutěž na své auto", *Lidové noviny*, 23. dubna 2001.

<sup>74</sup> Interview s Josefem Pohlem, členem kolegia NKÚ, 17. května 2001.



Podle zákona o zadávání veřejných zakázek je "veřejná zakázka uzavřená způsobem porušujícím tento zákon neplatná. Změna kontraktu, která porušuje podmínky veřejné soutěže, je neplatná". Toto ustanovení však prakticky vůbec nelze uplatnit, neboť kontrakty bývají podrobovány až dodatečné kontrole.

Jedno z ustanovení nedávné novely zákona o zadávání veřejných zakázek, které by mohlo mít větší význam, říká, že Úřad na ochranu hospodářské soutěže (orgán dozoru nad veřejnými soutěžemi) na dobu nejvýše pěti let vyloučí z účasti na veřejných soutěžích každou firmu, kde jeden z jejích zaměstnanců, majitelů nebo členů statutárních orgánů byl v souvislosti s veřejnou zakázkou odsouzen z trestného činu.

Vzhledem k minimálnímu počtu takových rozsudků (viz tabulka 1) je účinnost tohoto ustanovení pochybná. Neexistuje oficiální seznam firem, které by při plnění veřejné zakázky odvedly špatnou práci.

## 7.2 Revize a audit ustanovení veřejných zakázek

Každý účastník výběrového řízení se smí odvolat proti libovolné části výběrového řízení nejdříve k orgánu, který řízení vyhlásil, a poté k orgánu jemu nadřízenému. V případě neúspěchu se účastník smí odvolat k soudu. Účastníci dále mohou předkládat podněty k Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, který odpovídá za dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách. Úřad smí být z vlastní iniciativy přítomen u výběrového řízení nebo vyšetřovat jeho průběh ještě před udělením zakázky. V praxi však úřad není dostatečně vybaven na to, aby zvládl dohled v potřebném rozsahu (v roce 2001 měl přibližně 20 zaměstnanců zabývajících se veřejnými zakázkami). Navíc tam, kde zasahuje, má tendenci zabývat se spíše formou než podstatou tendrů.<sup>75</sup>

Nešťastným aspektem při zadávání veřejných zakázek je, že rámcové předpisy zřejmě uškodí jak poctivým účastníkům soutěží ve stejné míře, v jaké napomohou odhalení korupce. Pokud je podáno odvolání, znamená to zdržení tendru obvykle o 6-12 měsíců.

Nejvyšší kontrolní úřad hraje nejdůležitější úlohu při následné kontrole veřejných soutěží a mnohé z jeho nálezů týkajících se veřejných soutěží jsou závažné. Velká část kontrolních nálezů se týká problémů souvisejících s přípravou tendrů (viz níže) a podle NKÚ jsou často výsledkem nedostatečné kvalifikace personálu. Důsledkem je, že v mnoha případech je vyhlášení soutěže nejasné a postrádá přesný popis požadovaného díla. To samo o sobě už může být výsledkem korupce a usnadňuje to korupci ve zbývajícím průběhu tendru.

<sup>75</sup> Interview s Josefem Pohlem, členem kolegia NKÚ, 17. května 2001.

### 7.3 Korupce

Ani zde prakticky neexistují důkazy o zneužívání českých veřejných zakázek ve smyslu trestního řízení. Od roku 1996 došlo pouze ke dvěma obviněním z machinací v oblasti veřejných zakázek. To však pouze zdůrazňuje neefektivitu monitorovacího rámce a existuje řada důvodů pro závažné pochybnosti ohledně rámce veřejných zakázek obecně.

Podle představitelů NKÚ znamená existence mezer v zákoně, absence kvalifikačních požadavků na vyhlášení veřejných zakázek a nedostatek kvalifikovaného personálu to, že korupce je rozšířená.

Za druhé, vládní kabinet funkčního období 1998-2002 v oblasti zadávání veřejných zakázek sám přímo dával špatný příklad nadužíváním práva udělovat výjimky z povinnosti uspořádat výběrové řízení. V roce 2001 k těmto výjimkám patřila zakázka na výstavbu dálnice na severní Moravě, zakázka na výstavbu telekomunikační sítě pro státní správu udělená Českému telecomu a zakázka pro poradce při privatizaci energetiky.<sup>76</sup> *Pravidelná zpráva* z roku 2001 výslovně hovoří o nutnosti omezit zpřísněním legislativy zrychlená řízení a vyloučit možnost "svévolného rozhodování vlády".<sup>77</sup>

Podle kontrolních nálezů NKÚ patřily v letech 1995-2000 k nejdůležitějším kategoriím problémů veřejných zakázek následující:

- Problémy v počátečních stádiích vyhlášení tendru (36 % všech kontrolních nálezů). Nejčastější chybou je, že veřejná organizace nedostatečně konkrétně definuje předmět soutěže, což v realizační fázi kontraktu vede ke zvyšování nákladů až o 300 %, a manipulace s tendrovou dokumentací s cílem obejít finanční kritéria na jednotlivé typy tendrů stanovená zákonem, nejčastěji rozdělením kontraktu na nefunkční části tak, aby bylo možné uzavřít několik menších kontraktů a vyhnout se tak vyhlášení veřejné soutěže.
- Zneužívání zákonných výjimek, které veřejným institucím umožňují organizovat tendry s omezeným okruhem účastníků (33 % kontrolních nálezů).
- Nedostatečná evidence o vyhlášení tendrového řízení a nezveřejnění výsledků soutěže.
- Organizování tendrů přizváním pouze jednoho účastníka na základě využívání zákonných ustanovení, která tento postup umožňují u kontraktů dostatečně úzce souvisejících s již probíhajícím nebo dokončeným tendrem (8 % všech nálezů).<sup>78</sup>

<sup>76</sup> M. Pražák, "Vláda obchází výběrová řízení", *Mladá fronta Dnes*, 23. března 2001.

<sup>77</sup> Komise, *2001 Regular Report*, s. 45.

<sup>78</sup> Příkladem je dohoda, podle které firma provádějící rekonstrukci budovy Poslanecké sněmovny byla bez tendru pověřena prováděním budoucí údržby a opravy (viz oddíl 2.4).

- Neudělení zakázky straně, která předložila nejlepší nabídku (4 %).
- Koncepční problémy (4 %).
- Vzájemné vztahy mezi vyhlášovatelem soutěže a účastníkem (2 %).

Pokud se týče kritérií, už dříve jsme uvedli, že zákon ponechává široký prostor, aby vyhlášovatelé soutěže mohli volit kritéria podle libosti, přičemž maximální využívání této možnosti se omezuje málokdy. Kromě všech zmíněných problémů se má všeobecně za to, že vzhledem k neexistenci účinných kontrolních mechanismů je značně rozšířena koluze.

Největší pozornost ze všech státních organizací vyvolává v posledních letech na základě očividné korupce a s ní souvisejících problémů Ministerstvo obrany ČR. V letech 1996-1997 vypukl skandál ohledně tendru na armádní informační systém, který zahrnoval podezření na úplatek ve výši 1,7 milionu euro určený straně KDU-ČSL,<sup>79</sup> a stejně vzbudil pozornost narůstající počet armádních zakázek, v jejichž rámci armáda nakupovala vadné díly a vybavení, které nepotřebuje.<sup>80</sup>

Události související s vládním tendrem na nákup západních nadzvukových bojových letounů znovu rozdmýchaly vážné pochybnosti ohledně vládního úsilí v rámci protikorupční politiky. V lednu 2001 vláda vyhlásila veřejnou soutěž na nákup 24-36 bojových letadel západní výroby, a to i bez ohledu na jasné signály ze strany NATO, že tento nákup neměl být považován za vládní prioritu. V květnu 2001, krátce před vypršením lhůty pro předložení nabídek, čtyři z pěti účastníků ze soutěže odstoupili. V tendru pak zůstal jediný účastník - konsorcium firem BAE Systems a Saab. Zbylí účastníci odstoupili na základě přesvědčení, že tendr nebyl transparentní a byl zmanipulován tak, aby toto konsorcium vyhrálo.<sup>81</sup> Na počátku roku 2001 vláda s konsorciem kontrakt skutečně uzavřela.

Nejnovější skandál okolo zadávání veřejných zakázek vypukl po zatčení bývalého generálního sekretáře na Ministerstvu zahraničních věcí za podezření z pokusu o vraždu

<sup>79</sup> Q. Reed, "IT tender still raises hackles", *Prague Business Journal*, 19. prosince 1997. K dalším velkým tenderům zahaleným tajemstvím patří projekt na modernizaci českých tanků T-72; viz "Slova o zmanipulování a korupci padala již na začátku projektu", *Mladá fronta Dnes*, 9. března 1999.

<sup>80</sup> J. Gazdík a M. Mocek, "Vetřák přiznal své chyby", *Mladá fronta Dnes*, 5. dubna 2001. V pravděpodobně nejzávažnějším případě podepsalo ministerstvo obrany kontrakt v hodnotě 16,7 milionů euro na zakoupení padáků bez veřejné soutěže od firmy, která právně neexistovala. Podle Rejstříku průmyslového vlastnictví byl konstruktér těchto padáků současně zaměstnancem útvaru ministerstva zodpovědného za nákup. Padáky se prokázaly jako nebezpečné (s následkem úmrtí jednoho vojáka) a v době, kdy vznikala tato zpráva, se ministerstvo pokoušelo vyvázat se ze smlouvy a získat své peníze zpět. Viz J. Gazdík, "Ministr Tvrdík: Došly nám padáky, pomozte", *Mladá fronta Dnes*, 29. května 2001.

<sup>81</sup> Economist Intelligence Unit, *Business Operations Report*, 2. kvartál 2001, s. 22. Například jednou z podmínek tendru je předložení nabídek v českém jazyce a vyčíslení v českých korunách, což je údajně v rozporu s předpisy USA pro prodej vojenské techniky do zahraničí.

investigativní novinářky, která podrobně informovala o jeho osobě (viz oddíl 9.1). Vyšetřování skandálu odhalilo rozsáhlou korupci při udělování ministerských zakázek v letech 1998 až 2002.<sup>82</sup>

## 8 VEŘEJNÉ SLUŽBY

S výraznou korupcí se v České republice potýká řada veřejných služeb, zejména oblast zdravotnictví, vydávání povolení a registrace firem. Ačkoli byla korupce v policii a celní správě dlouho považována za významný problém, zlepšené protikorupční mechanismy a další reformy dávají v obou těchto oblastech prostor k optimismu.

### 8.1 Policie

Jak ukazují statistiky uvedené níže v tabulce 9, počty policistů odsouzených za trestnou činnost jsou minimální. Dostupné statistiky o trestné činnosti policistů se týkají pouze období do poloviny roku 1999.

Tabulka 9: Počty policistů odsouzených za trestné činy v letech 1996-1999

<i>Trestný čin</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999 (leden-červen)</i>
Zneužití pravomoci veřejného činitele	140	86	109	84
Úplatkářství (všechny formy)	10	11	10	3
Podvod	25	36	12	16
Ostatní	199	154	242	90
Celkem	374	287	373	193

**Zdroj:** Ministerstvo vnitra, *Problematika nezákonného jednání policistů*, s. 5.

Počty vynesených rozsudků za korupci jsou opět nízké a neodpovídají vnímání veřejnosti o rozsahu policejní korupce. Podle průzkumu agentury GfK-Praha v rámci výzkumného projektu na téma policejní korupce se v roce 1999 24 % veřejnosti domnívalo, že korupce je mezi policií rozšířenější než v kterékoli jiné skupině obyvatelstva, což je počet, který dokonce přesahuje názor na státní správu.<sup>83</sup> Policisté dotázaní v tomtéž průzkumu

<sup>82</sup> Viz například "Černínský palác se otřásl v základech", *Mladá fronta Dnes*, 27. července 2002.

<sup>83</sup> GfK-Praha a Transparency International Česká republika, *Korupce v Policii ČR*, březen 2000.

zastávali názor, že nejvíce příležitostí ke korupci se vyskytuje u cizinecké a dopravní policie, přičemž za finančně nejlukrativnější oblast byla považována policie dopravní.<sup>84</sup>

### *Kontrolní mechanismy*

Organizační struktura policie obsahuje oddělení vnitřní kontroly a oddělení stížností na úrovni centrálních, krajských a místních policejních útvarů, která mají za úkol vyšetřovat podezření z trestné činnosti v řadách policie. Tyto útvary také vyřizují stížnosti veřejnosti, rozhodují o jejich oprávněnosti a podle potřeby je předávají vyšetřovacím orgánům. Decentralizovaná podoba tohoto kontrolního systému trpí závažným nedostatkem: policisté jsou kontrolováni svými vlastními kolegy. V roce 1999 tato oddělení obdržela 2 597 veřejných stížností, z nichž bylo 21 % posouzeno jako oprávněných. Třicet osm případů bylo postoupeno vyšetřovacím orgánům a 127 inspektorátu ministerstva vnitra.<sup>85</sup>

Policie dále podléhá externí kontrole Inspektorátu Ministerstva vnitra ČR, jehož osazenstvo tvoří policisté zodpovědní přímo ministru vnitra. Toto oddělení, jež podle zprávy ministerstva vnitra z roku 1999 o policejní kriminalitě trpělo výrazným nedostatkem personálu, spoléhá na informace z místních oddělení kontroly a stížností a informace získané vlastními zaměstnanci od sítě informátorů. Podle zprávy z roku 1999 byla koordinace mezi inspektorátem, místními policejními útvary a vyšetřovacími orgány "naprosto nedostatečná".<sup>86</sup> Podle představitelů ministerstva se však od té doby se počet zaměstnanců inspektorátu přibližně zdvojnásobil a ministerstvo vnitra uvažuje o zvýšení nezávislosti inspektorátu, jehož by se dosáhlo náborem zaměstnanců z jiných než policejních řad.<sup>87</sup>

## 8.2 Celní orgány

Celní inspektorát považuje korupci při správě cel za významný problém. V roce 2000 inspektorát zpracoval a policii předložil 56 případů podezření ze zneužití pravomoci a v řadě případů z uplácení. Jedním z nich byl případ právníka brněnského celního úřadu, který byl obviněn z přijetí úplatku ve výši přibližně 13 333 euro výměnou za to, že umožní jisté společnosti zaplatit nižší clo za importované zboží.

<sup>84</sup> Cit. in: Ministerstvo vnitra ČR, *Zpráva o korupci v ČR*, s. 12.

<sup>85</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *Problematika nezákonného jednání policistů, analýza a návrh řešení*, 1999, s. 9.

<sup>86</sup> Ministerstvo vnitra ČR, *Problematika nezákonného jednání policistů*, s. 12-13.

<sup>87</sup> Rozhovor s Michalem Mazlem, vedoucím oddělení bezpečnosti Ministerstva vnitra, 6. dubna 2001.

Česká celní legislativa byla výrazně zjednodušena zčásti ve snaze omezit možnosti korupce. Podle představitelů Inspektorátu celní služby je celní legislativa z 95 % slučitelná s EU a v roce 2001 se jednalo o navržených úpravách, které by zajistily plnou kompatibilitu. Až - a pokud - tyto úpravy nabudou účinnosti, budou moci dovozci i vývozci využívat zjednodušených celních postupů a autodeklarací ve stejné míře. Česká republika je dosud jedinou zemí mezi kandidáty na vstup do EU, která se stala signatářem evropských dohod o přijetí společného tranzitního režimu (nový počítačový tranzitní systém), který výrazně zjednoduší celní postupy a omezí rozsah korupce.

Podmínky pro zaměstnávání celních úředníků se řídí stejným zákonem jako v případě policie.<sup>88</sup> Celní inspektorát je podřízen generálnímu řediteli Celní služby. Na rozdíl od Inspektorátu Ministerstva vnitra však Celní inspektorát nemá statut orgánu činného v trestním vyšetřování a trestní řízení smí pouze iniciovat podáním trestního oznámení policii.

V prosinci 1998 inspektorát schválil rozsáhlý "akční plán integrity" rozčleněný do 12 oblastí: minimalizace správních předpisů, transparentnost, automatizace celních postupů, personální politika (včetně rotace zaměstnanců), odpovědnost managementu, kontrolní mechanismy, morálka a organizační kultura, náborové postupy pro minimalizaci pravděpodobnosti nábory korumpovatelných zaměstnanců, etický kodex chování, školení odborníků, zvýšení platů a komunikace s vývozci a dovozci. V roce 2001 byl schválen etický kodex a zavedena anonymní telefonní linka pro jednodušší podávání stížností. Jednou z hlavních překážek efektivní protikorupční politiky v celní službě je obtížné zavádění rotace pracovníků v důsledku značné zeměpisné nemobility zaměstnanců.

Celní správa se počátkem roku 2002 spolu s německými a holandskými celními úřady účastnila protikorupčního projektu EU zvaného "Zabezpečování poctivosti".

### 8.3 Výběr daní

Korupce ve vyměřování daní není pro jednotlivé firmy závažně problematickou oblastí. Podle Nejvyššího kontrolního úřadu však existují vážné problémy v oblasti kontroly vykonávané finančními úřady, zejména u daně z přidané hodnoty, kde podvodné systémy realizované prostřednictvím komplikovaných řetězců firem (a někdy i s pomocí korumpování místních finančních úředníků) způsobují výrazné ztráty státnímu rozpočtu.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Zákon o policii č. 186/1992.

<sup>89</sup> Představitelé NKÚ odhadují objem neodvedené DPH celkem na 2 miliardy euro, což činí zhruba 10 % celkových daňových výnosů.

## 8.4 Zdravotnictví

Od roku 1989 nebyl v oblasti zdravotnictví prokázán jediný případ korupce.<sup>90</sup> Průzkumy prováděné agenturami GfK-Praha a Sofres-Factum však naznačují, že zhruba 15 % obyvatelstva se domnívá, že korupce ve zdravotnictví je velmi rozšířená (viz oddíl 1.2), a řadí toto odvětví za státní správu a policii (v jednom roce podle GfK také až za soudnictví).

Hlavním problémem, s nímž se potýkají snahy analyzovat nebo vypořádat se s korupcí ve zdravotnictví, je naprostý nedostatek podrobných podkladů o jevu, který v praxi představuje velmi složitý problém. Platby mimo jsou například častým důsledkem nedostatku financí. Jakkoli jsou nezákonné, v mnoha případech se z nich platí činnost nemocnic, takže nekončí v soukromé kapse. Definice práv pacientů a mechanismy pro uplatňování stížností v systému zdravotní služby jsou neadekvátní a bez záruky postihu.<sup>91</sup>

## 8.5 Školství

Podle agentur GfK-Praha a Sofres-Factum se 2-6 % respondentů domnívá, že korupce v systému vzdělávání je velmi rozšířená (podle nejnovějšího, avšak menšího telefonického průzkumu agentury SC&C je to 8,5%).<sup>92</sup> O korupci ve školství však existuje velmi málo důkazů s výjimkou rozsáhlého skandálu, který vypukl v červnu 1999 v souvislosti s přijímacími zkouškami na prestižní právní fakultu pražské Karlovy univerzity. Skandál začal zasláním anonymního udání médiím, že přijímací testy jsou za úplatku běžně dostupné už před zkouškami, a tato tvrzení následně potvrdili další svědkové. Vyšetřováním aféry se sice zabývala policie, případ však byl odložen pro nedostatek důkazů. Bývalí studenti fakulty nicméně potvrdili, že úplatky výměnou za přijetí na tuto vysokou školu jsou běžné.

## 8.6 Udělování živností a koncesí

V oblasti udělování živnostenských listů a registrací firem jsou kritéria obecně jasná. Registrace firem je však široce považována za oblast sužovanou korupcí, v níž je rozšířené dávat úplatky s cílem urychlit úřední řízení (viz oddíl 5.2).

<sup>90</sup> Soudně vyšetřován byl pouze jediný případ, kdy byla vrchní sestra zdravotnického zařízení pro péči o dlouhodobě nemocné obviněna z přijímání úplateků za přednostní umístování pacientů do tohoto zařízení. Případ skončil zproštěním viny.

<sup>91</sup> P. Háva, "Je naše zdravotnictví transparentní?", nezveřejněné shrnutí semináře pořádaného Transparency International Česká republika, 5. října 2000.

<sup>92</sup> *Lidové noviny*, 25. dubna 2002.

Oblast živnostenských listů, které vydává živnostenský úřad příslušného obecního úřadu, se jeví jako poměrně bezproblémová. Novela živnostenského zákona schválená v roce 1999 však u řady živností zavedla přísnější podmínky, což u mnohých žadatelů zvýšilo motivaci k obcházení zákona.<sup>93</sup>

Stavební povolení, která vydávají stavební úřady při obecních úřadech, jsou už problematictější. Projektová příprava je mimořádně složitá a u komerčních záměrů obvykle trvá od 8 do 14 měsíců. Investor například musí získat písemné schválení zhruba od 60 různých lokálních úřadů počínaje hygienikem a konče správou leteckého provozu.<sup>94</sup> Dozor nad těmito různými úřady a koordinace mezi nimi je minimální a tato oblast poskytuje široký prostor pro volnost rozhodování.

### *Úřad na ochranu hospodářské soutěže*

Ačkoli se explicitně nejedná o protikorupční instituci, Úřad na ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) je nejdůležitější státní institucí tržní regulace a potenciálně významný zdroj korupčních tlaků. *Pravidelná zpráva* pro rok 2000 označila "efektivní využívání a prosazování antitrustových pravidel" za "hlavní problém", který před Českou republikou stojí v oblasti regulace hospodářské soutěže.<sup>95</sup>

V minulosti ÚOHS zavdával příčiny k obavám ohledně své kompetence. Standardní praktikou bylo obsazování vysokých pozic v úřadu podle politického klíče nejméně do té doby, než novela zákona schválená v září 2000 zakázala, aby předsedou úřadu mohl být jmenován člen politické strany.<sup>96</sup> Skutečné oddělení úřadu od politických institucí bylo poněkud zpochybněno v červnu 2000 schválením státní podpory na pokrytí ztráty Investiční a poštovní banky týž den, kdy tuto pomoc schválila vláda. V soukromém sektoru se na úřad zaměřila pozornost v souvislosti s dlouhodobou bitvou o fúzi v pivovarnickém průmyslu v letech 1997-1999, v jejímž rámci úřad vydal pod tlakem proměnlivých lobbistických zájmů několik protichůdných rozhodnutí. V uplynulém roce však úřad učinil několik rozhodnutí, která svědčí o jeho nezávislejším přístupu, například v případě rozhodnutí o nezákonnosti státní pomoci největším ocelárnám v zemi.

---

<sup>93</sup> Například provozovatel jízďárny, který je držitelem příslušného živnostenského listu, musí mít doklad o vyšším vzdělání, což je požadavek, který by u většiny jízďáren teoreticky vedl k jejich zavření.

<sup>94</sup> Economist Intelligence Unit, *Business operations report Czech Republic*, 2. kvartál 1999, s. 50-51.

<sup>95</sup> Komise, *2000 Regular Report*, s. 52.

<sup>96</sup> Economist Intelligence Unit: *Business Operations Report*, 2. kvartál 1999, kap. 3.



## 9 ÚLOHA MÉDIÍ

Český tisk je svobodný i přes zaznamenané ojedinělé případy, kdy stát využíval zákonných ustanovení k pokusům o zastrašení novinářů. Zákon o svobodném přístupu k informacím začal platit v roce 2000, jeho praktický vliv na přístup k informacím je však poměrně malý. Kontrola vysílání trpí případy politického vměšování do činnosti veřejnoprávních médií, což v roce 2001 vyústilo v přijetí zdokonaleného právního rámce. Způsob přidělování licencí soukromým stanicím se potýkal s velkými problémy do té míry, že činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání skončila vítězstvím zahraničního investora v arbitrážním sporu s českým státem. Česká média se velmi aktivně zabývají odhalováním korupce, čímž stála i u pádu vlády v roce 1997.

### 9.1 Svoboda slova

Podle Ústavy České republiky je zaručena svoboda slova. Toto právo zdůrazňuje § 5 tiskového zákona schváleného parlamentem v únoru 2000.<sup>97</sup> Právo na publikování smí být omezeno pouze za okolností stanovených zákonem a pokud je to nezbytné v zájmu ochrany práv a svobod jiných osob, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví a morálky.

Tiskový zákon dále obsahuje ustanovení, podle kterých mají jednotlivci právo na opravu nepravdivých informací, jež o nich byly zveřejněny.<sup>98</sup> Poněkud kontroverznější je právo fyzických a právnických osob odpovědět na konkrétní výroky zveřejněné v tisku, které poškozují jejich čest, důstojnost či soukromí, i kdyby byly pravdivé. Přes obavy některých vydavatelů se toto ustanovení nestalo vládní holí namířenou proti médiím.

Zpravodajství o případech korupce není v médiích nijak omezeno. Zákony proti hanobení jsou navíc v České republice slabé a neodrazují žurnalisty od pátrání po korupci. Od roku 1999 se však žurnalisté dostávají pod tlak různých zákonů. Klíčovým případem byl podle odhalení deníku *Mladá fronta Dnes* plán zosnovaný úřadem ministerského předsedy Miloše Zemana na diskreditaci jistého politického odpůrce. Ačkoli tento případ vyústil ve stíhání jednoho ze Zemanových poradců, policie se rozhodla stíhat také žurnalisty, kteří aféru zveřejnili, za utajení zdroje na úřadu vlády se zdůvodněním, že osoba, která jim dokument poskytla, se dopustila pomluvy, a tudíž by měla být stíhána. V březnu 2001 však Úřad vyšetřování města Prahy trestní stíhání zastavil, čímž pro žurnalisty nastolil vítaný precedens.

<sup>97</sup> Tiskový zákon z roku 2000, § 5.

<sup>98</sup> Zákon č. 46/2000 Sb., článek 12.

V jiném případě byl bývalý televizní reportér obviněn z odhalení státního tajemství, když v roce 2000 natočil dokument, v němž tvrdil, že bývalý náčelník vojenské kontrarozvědky (nyní ředitel Bezpečnostní informační služby) pomohl svému příteli vyhnout se trestnímu stíhání za řízení vozidla pod vlivem alkoholu tím, že informoval policii (nepravdivým) dopisem, že dotyčný muž byl pracovníkem rozvědky. Dopis, který se objevil na televizních obrazovkách, měl označení "přísně tajné". Bývalý žurnalista by v případě prokázání viny mohl být odsouzen až na 8 let. Ačkoli soud tento případ v říjnu odložil, neučinil tak s odvoláním na svobodu slova. Státní žalobce se navíc proti tomuto rozhodnutí odvolal.<sup>99</sup>

V červenci 2002 se objevil daleko znepokojivější případ, kdy policie zatkla a obvinila bývalého generálního sekretáře Ministerstva zahraničních věcí z toho, že najal vraha investigativní novinářky, jež mimo jiné informovala o případu Český dům (viz oddíl 3.6).<sup>100</sup> Tohoto úředníka (rezignoval v důsledku aféry Český dům) ironií osudu původně zaměstnal ministr Jan Kavan, aby na jeho ministerstvu řídil akci "čistě ruce". Pokud se podezření potvrdí, půjde o případ ve všech kandidátských zemích naprosto ojedinělý.

## 9.2 Přístup k informacím

Český zákon o svobodném přístupu k informacím<sup>101</sup> (zákon o svobodě informací), který vstoupil v platnost 1. ledna 2000, zdůrazňuje právo občanů na informace od státních úřadů, které bylo původně pouze všeobecně zakotveno v Ústavě ČR. Podle tohoto zákona mají občané právo získat na vyžádání informace od všech státních orgánů (např. vláda, parlament a ministerstva), orgánů krajské a místní státní správy a samosprávy a od poslední novely zákona o České televizi také od veřejných institucí, jež nakládají s veřejnými prostředky. Jedinými informacemi vyňatými z tohoto zákona jsou státní tajemství, informace chráněné zákonem na ochranu osobních údajů a obchodní tajemství. Informace týkající se vynakládání veřejných prostředků však podle tohoto zákona nesmějí být označeny za obchodní tajemství.

Od doby, kdy začal platit zákon o svobodě informací, se jeho platnost, stejně jako úroveň poplatků účtovaných příslušnými orgány apod., neustále konkretizuje. Vláda v září 2000 vydala pokyn pro orgány dotčené tímto zákonem, který sjednocuje přístup těchto orgánů k povinnostem vyplývajícím z daného zákona.

<sup>99</sup> J. Unger, "Soud osvobodil novináře Smrčka", *Mladá fronta Dnes*, 16. června 2001; J. Unger, "Smrček půjde opět k soudu", *Mladá fronta Dnes*, 20. července 2001.

<sup>100</sup> "Vrah měl zabít novinářku", *Mladá fronta Dnes*, 23. července 2002.

<sup>101</sup> Zákon č. 106/1999 Sb.

V době psaní této zprávy bylo příliš brzy na to přesně posoudit, zda zákon radikálně změnil přístup k informacím. Všechna ministerstva zavedla postupy plnění svých povinností dle tohoto zákona a zdá se, že křiklavé případy zadržování informací, k nimž docházelo předtím, než zákon vstoupil v platnost,<sup>102</sup> nyní nemohou nastat. Ačkoli se vyskytly ojedinělé případy, kdy si instituce za vydání informací účtovaly přehnané poplatky, nezdá se, že by šlo o běžnou praxi.<sup>103</sup>

Na druhou stranu se řada státních institucí naučila plnit literu zákona, aniž by poskytla žádané informace - například využíváním všemožných chyb v žádosti o informaci k vyhýbání se odpovědi. Není také jasné, zda je vládní směrnice účinná. Například přes výslovné ustanovení směrnice, které stanoví, že vydání interních zaměstnaneckých předpisů státních organizací nelze odpírat, odmítlo ministerstvo financí poskytnout kopii svých předpisů pro účely této zprávy.

Zároveň zůstává nejasná definice "obchodního tajemství" a řada institucí - například Fond národního majetku<sup>104</sup> - podniká pokusy definovat se tak, aby se ocitly mimo dosah zákona. V roce 2000 vláda odmítla poskytnout informace o dotacích poskytnutých firmám jako velké ocelárny tím, že zavedla zvláštní mechanismus alokace prostředků.

### 9.3 Vlastnictví médií a licence

Vysílací média jsou regulována licencemi a Radou pro rozhlasové a televizní vysílání, kterou volí Poslanecká sněmovna. Existují dvě soukromé stanice (plus jedna nová, nedávno zřízená), ale nedostatečná regulace ze strany rady (rovněž volené parlamentem) vedla k zamlžení vlastnických struktur a k podezření, že obě stanice kontroluje tentýž subjekt. Od roku 1999 zuří bitva o větší ze dvou stanic, TV Nova, která vypukla poté, co společnost vlastníci vysílací licenci (CET 21) zpřetrhala svazky se servisní společností (ČNTS), která stanici do té doby provozovala, a převzala nad ní plnou kontrolu. ČNTS byla kontrolována zahraničním investorem (CME Media Enterprises). CME žalovala českou vládu za neochránění investice, jelikož, mj., zrušení smlouvy ze strany CET 21 bylo usnadněno změnou znění vysílací licence z roku 1997. Na konci roku 2001 rozhodl stockholmský arbitrážní soud v tom smyslu, že český stát skutečně porušil své povinnosti, a v červenci 2002 dosud pokračovala jednání o kompenzacích. V květnu 2002 byl ředitel Novy a hlavní protagonista sporu s CME Vladimír Železný vyšetřován pro poškozování

<sup>102</sup> Například zatajování příjemců státních dotací ze strany ministerstev.

<sup>103</sup> Pokyn vlády stanoví, že poplatky nesmějí přesáhnout skutečné náklady na získání dané informace.

<sup>104</sup> Bylo potvrzeno rozhodnutím pražského Městského soudu v září 2000.

věřitele. NáznaK propojení mezi politickými stranami a médii poskytl někdejší minister-  
ský předseda a předseda ODS Václav Klaus svou otevřenou podporou Železného.<sup>105</sup>

Česká televize a Český rozhlas jsou regulovány příslušnými radami, rovněž volenými  
Poslaneckou sněmovnou. V prosinci 2000 vypukla v České televizi vážná krize, poté co  
zaměstnanci reagovali na domnělé politické zasahování, jež vyvrcholilo jmenováním  
nového ředitele. Jmenování, které prosadila Rada dominovaná ODS a ČSSD, vedlo  
k revoltě televizních zaměstnanců a k masovým veřejným protestům. Konečným výsled-  
kem byla novela zákona o České televizi. Jako odpověď na situaci, kdy byla Rada České  
televize volena podle stranického klíče - což usnadňovalo politické ovlivňování veřejno-  
právních médií - byl zákon upraven tak, že Radu volí Poslanecká sněmovna ze zástupců  
navržených občanskými organizacemi.

## 9.4 Korupce v médiích

O korupci přímo mezi českými novináři existuje velmi málo důkazů, přestože se v letech  
1997-1998 široce diskutovalo o PR agenturách, které si platí za zveřejněné články. České  
odvětví PR patří k nejlépe regulovaným v regionu a má vlastní asociaci a etický kodex.

## 9.5 Média a korupce

Česká média sehrávají od poloviny 90. let klíčovou roli při odhalování korupce a souvise-  
jících problémů v případech, které sahají od odhalení falešných stranických sponzorů  
(viz oddíl 6) až po porušování ustanovení zákona o střetu zájmů ministrem současné vlády.  
Média také hrála podpůrnou roli při pádu Klausovy vlády v roce 1997 a odhalila četné  
skandály za vlády Zemanova kabinetu. Samotné nedobré vztahy mezi médii a Zemanem  
svědčí o úspěšnosti médií při vyvíjení tlaku na vládu. V předvolebním období 2002  
například Mladá fronta Dnes publikovala rozsáhlou sérii článků, v nichž psala o majetkové  
situaci a životním stylu prominentních stranických politiků.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Klaus v odpovědi na otázku týkající se jeho podpory Železnému: "Když se někdo chová slušně  
ke mně, chovám se já slušně k němu." Viz V. Žák, "Drahá televize Nova", *Listy* 1, 2002, s. 18.

<sup>106</sup> Viz například "Zbohatli v politice?", *Mladá fronta Dnes*, 3. dubna 2002.

## 10 DOPORUČENÍ

Následující doporučení byla označena jako zvláště důležitá pro Českou republiku. Další doporučení pro kandidátské země obecně viz kapitolu 5 Přehledu.

1. Provést analýzu rizika korupce v legislativním procesu, zejména v parlamentu, a na základě nálezů provést reformu.
2. Zvláštní pozornost věnovat korupci vyplývající z postprivatizačních procesů při bankrotech a správě dluhů.