

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ

Institut mezioborových studií Brno

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**Brno 2005
Konečný**

Jaroslav

UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ

Institut mezioborových studií Brno

KORUPCE JAKO PROBLÉM ČESKÉ SPOLEČNOSTI,
TENDENCE A VÝCHODISKA PO VSTUPU DO EU

(Bakalářská práce)

Vedoucí bakalářské práce:
Doc. PhDr. Jaroslav Nevoránek, Csc.
Konečný

Vypracoval:
Jaroslav

Brno 2005

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma "Korupce jako problém české společnosti, tendence a východiska po vstupu do EU" vypracoval samostatně s použitím informačních zdrojů uvedených v přiloženém seznamu.

.....
Jaroslav Konečný

Poděkování

Děkuji panu doc. PhDr. J. Nevoránkovi, CSc. za velmi užitečnou metodickou pomoc, kterou mi poskytl při zpracování mé bakalářské práce.

Brno, 15. dubna 2005

Jaroslav Konečný

OBSAH

ÚVOD	1
1. Vztah morálky a lidského života	
1.1. Poznání a mravní odpovědnost	3
1.2. Kázeň a režim	4
1.3. Svědomí a štěstí	5
1.4. Dílčí závěr	7
2. Etické zásady a principy	
2.1. Úloha rodiny v boji proti korupci, právní řád	8
2.2. Úloha školy v boji proti korupci	10
2.3. Osobní příklad rodičů, učitelů, vychovatelů	11
2.4. Dílčí závěr	12
3. Srovnání korupčního chování v Čechách a v zemích EU	
3.1. Shodné prvky korupce	13
3.2. Rozdíly mezi kulturními zvyky jednotlivých zemí	15
3.3. Příklady korupcí a jejich srovnání	18
3.4. Vliv korupce na hospodářský a sociální vývoj v Evropě	20
3.5. Dílčí závěr	22
4. Jak účinně bojovat proti korupci?	
4.1. Antikorupční politika	23
4.2. Právo a zákony	30
4.3. Prevence a kontrola	33
4.4. Mezinárodní právní instrumenty a organizace	36
Závěr	48
Resumé	50
Anotace	52
Literatura a prameny	53

ÚVOD

Úvodem zmíním definici slova korupce a její důležité rysy:

Korupce je nepoctivost nebo porušení rozhodovacího procesu, kdy osoba přijímající rozhodnutí souhlasí s odklonem od kritéria, které rozhodnutí řídí výměnou za odměnu nebo příslib odměny. Toto nemůže být součástí ospravedlnění.

Korupce jako společenský fenomén existovala již ve starověku jako jedna z nejhorších a zároveň nejrozšířenějších forem chování, které poškozují správu věcí veřejných, pokud se ho dopouštějí státní úředníci a jiní veřejní zaměstnanci.

Korupce jako protispoločenské jednání logicky vznikala souběžně se vznikem vyšší organizace státu. Snaha o korupční formy jednání v zájmu snažšího dosahování cílů bez nutnosti dodržování stanovených pravidel je bohužel přirozenou součástí lidské povahy.

Proti korupci je nutné začít bojovat již v rodinách, kdy rodiče svým příkladem a jednáním utvářejí osobnost svých potomků. Na rodinnou výchovu navazují školní zařízení, kde učitelé a vychovatelé pokračují v již započatém díle.

Samotné slovo „*korupce*“ je latinského původu a vychází ze slovního základu „*rumpere*“, tj. zlomit, rozlomit, přetrhnout. Latinský výraz „*corruptus*“ označuje následek takového zlomu a ten, kdo je podstoupil, je pak zkažený, zvrhlý nebo zvrácený. V očích běžného člověka korupci vždy doprovází zrada závazků vůči celku a jeho morálním zásadám. Laické chápání korupce je skutečně velmi široké a v podstatě zahrnuje jakékoliv neoprávněné chování, přijímání, dosahování a vyžadování materiálních i nemateriálních výhod.

Korupce je jev starý jako lidstvo samo. Již v Bibli¹ se v 5. knize Mojžíšově, kap. 16, verš 19, můžeme dočíst: „*Úplatky činí oči moudrých slepými a dokážou překroutit věci těch, jež jsou v právu.*“

¹ Bible

Ve starém Římě se zase říkávalo: „*Romae omnia venalia esse*” - tedy, že vše se dá koupit.

Skutečnost, že korupce zřejmě doprovází lidstvo od jeho vzniku až po současnost však nesmí v žádném případě vést k unáhlenému závěru, že se jedná o jev zcela přirozený, či snad o nějaký typ nevyléčitelné choroby, která své symptomy mění dle charakteru dané doby.

V podmínkách České republiky je korupce, stejně jako je tomu i v jiných státech, běžným, přesto však nebezpečným jevem, a to bez ohledu na politický nebo hospodářský systém. **Korupci, která není v našem právním řádu přímo zakotvená,** můžeme charakterizovat jako závažnou protispolečenskou činnost, namířenou proti pořádku ve věcech veřejných. Nebezpečí takového jednání spočívá především v jeho latenci, ve schopnosti proniknout v krátké době do všech sfér lidské činnosti a v některých případech i vážně ohrožit ekonomiku státu. Stává se vyhledávaným zdrojem nelegálních příjmů a vyskytuje se především a zpravidla v návaznosti na další, neméně závažnou trestnou činnost.

Závažnost tohoto sociálně-patologického jevu lze spatřovat zejména ve zneužívání postavení pracovníka orgánu státní správy nebo moci, které ať již přímo či nepřímo poškozují stát, narušují právní jistoty fyzických a právnických osob a podryvají důvěru v platný právní řád.

1. VZTAH MORÁLKY A LIDSKÉHO ŽIVOTA

1.1. Poznání a mravní odpovědnost

Otázkou morálky a jejím poznáváním se zabývá lidstvo od pradávna.

J. A. Komenský, věhlasný učitel národů, ve svém díle *Velká didaktika* zmiňuje, že:

„Člověk nejkrotší, nejbožejší živočich jestliže dobrým cvičením okrocen bude pakli žádného cvičení není, aneb zlé jest nejdivočejší ze všech tvorů, které země nosí.

Jestliže kdo hloupý jest ten vedení a cvičení potřebuje! Pakli kdo přirození jemného, potřebuje tím více mysl zaměstnávat, musí, nebo ona se zaměstnávat bude ledasčím neužitečným a škodlivým hříšným. Jako mlýn točící se nedávajíce mu zrna odírá sebe.

Potřeba vrchnostem vycvičit bývá, bez umění, moudrosti správy jako vůz bez vozky. Nemohou správu nad jinými míti, kteří ani sami sebe spraviti neumějí ani to co jest nerozumí, ani rozuměti se neučili. Bohatí bez umění co jsou než vepřové v mlátě ležící. Chudí nevycvičení což než telátka a oslátka mizerná. Spanilý a krásný tělem co jest bez umění, papoušek peřím okrášlený a štěbet lidské řeči podobný bez rozumu."

„O škole a včasnosti:

Kdo mnoho prospěti má, časně mu na všechno oči otevřít a k chápání všechny smysly odemknouti.

Kdo prospívá v umění a hyne v mravech, spíše hyne než prospívá!

Jak mravům prospěšně učiti:

Dřív než nectnosti nezpůsoby hnízdití začnou, uč je činiti činěním neboť děti opičátka jsou, co uhlídají dobrého nebo zlého hned dělají, tak aby dobré příklady ustavičně před očima měli.

Kdo si koní dobře hledí nejprve je uči býti vždy poslušnými."²

Komenský ve svém díle jasně vyzdvihuje nutnost učit a vést lidi k mravnímu životu, lásce a porozumění, pochopení a poslušnosti. Bez těchto vlastností a jejich poznání není možné vést kvalitní a plnohodnotný život.

² J.A. Komenský - *Velká didaktika*

K poznání a vedení jedinců k mravní odpovědnosti dochází již od zrození dítěte. Odmalička jsou jim vštěpována pravidla slušného chování a vystupování, úcta k okolí, učí se pravdomluvnosti, poctivosti a spolehlivosti. Postupně rodinnou výchovu začíná doplňovat výchova dětí v předškolních zařízeních, jako jsou jesle a mateřská škola. V následných fázích života přispívá nemalou měrou k utváření charakteru a morálního profilu školy základní a střední, jejímiž pokračovateli jsou velice často školy vysoké. Po nástupu do pracovního procesu se zpravidla člověk dostává do kolektivu, který má a uplatňuje také svá pravidla usměrňující jednání každého zaměstnance podle pravidel firemní etiky a kultury. V podstatě dochází k dalšímu osvojování nových morálních zásad.

1.2. Kázeň a režim

Co rozumíme pod pojmem kázeň a režim? Mnohdy se kázní rozumí vnější řád nebo vnější opatření. Je to nejzřejmější omyl, jakého je možno se dopustit ve výchově. Při takovém chápání bude kázeň vždy pouze formou potlačování, bude stále vzbuzovat odpor dětského kolektivu a nebude vychovávat nic jiného než protest a přání uniknout co nejrychleji ze sféry kázně. Kázeň se nemá chápat jen jako prostředek výchovy. Kázeň je výsledek výchovného procesu, především výsledek všeho úsilí samého kolektivu, projevující se ve všech oborech života: ve výrobním, osobním, školním, kulturním. Kázeň v naší společnosti je jevem mravním a politickým. Ve staré společnosti se neukázněný člověk nepovažoval za člověka nemravného. Nekázeň, neukázněný člověk v naší společnosti je člověk vystupující proti společnosti a my ho posuzujeme nejenom z hlediska vnějšího technického pohodlí, ale i z hlediska politického a mravního. Takto musí nezbytně každý vychovatel a každý jedinec kázeň chápat. Naše kázeň na rozdíl od staré kázně musí být doprovázena uvědoměním, tj. plným chápáním toho, co je kázeň a nač je potřebná. Jak je možno dosáhnout této uvědomělé kázně? Kázeň jako formu našeho politického a mravního blahobytu musíme vyžadovat především na kolektivu. Takové chápání kázně je nutno vychovávat u dětí na každém kroku, je nezbytně potřebné, aby jedinci byli hrdí na svou kázeň, a aby posuzovali dobrou kázeň jako nejlepšího ukazatele práce celého kolektivu. Je třeba

často o kázni hovořit. Při každé příležitosti je nutno obracet pozornost jedinců na příklady kázně v naší společnosti. Mějme ale na paměti, aby se z besedy o kázni nestalo plané moralizování!

Vysvětleme dětem kázeňské návyky, jako:

- a) kázeň je kolektivu nezbytná proto, aby lépe a rychleji dosahoval svých cílů;
- b) kázně je potřebí každému jednotlivci, aby se rozvíjel, aby v sobě vychovával dovednost přemáhat překážky;
- c) v každém kolektivu musí být kázeň postavena nad zájmy jednotlivých členů kolektivu;
- d) kázeň je ozdobou kolektivu a každého jednotlivého člena kolektivu;
- e) kázeň je svoboda, neboť staví osobnost do chráněnějšího svobodného postavení a vytváří v každém jednotlivci plnou jistotu o jeho právech, cestách a možnostech;
- f) kázeň se neprojevuje, když člověk dělá práci, která je mu příjemná, nýbrž tehdy, když koná práci nesnadnou, neočekávanou, vyžadující značnou námahu. Člověk koná takovou práci proto, že je přesvědčen o její nutnosti a užitečnosti pro celý kolektiv, pro celou společnost a stát.³

1.3. Svědomí a štěstí

O svědomí a štěstí již toho bylo napsáno mnoho. Dovolte mi nyní, prosím, krátké zamyšlení nad významem slova štěstí:

Co to je vlastně štěstí? Co nám dává, přináší a poskytuje? Přijmeme-li štěstí jako smysl života, pak se zajisté budeme snažit toto štěstí maximalizovat. Je to logické, vždyť kdo by nechtěl, aby žil nejsmysluplněji. Stará přísloví říkají, že štěstěna je vrtkavá a nestálá, čímž moudrost našich předků nepřímou sděluje fakt, že udržet stabilní úroveň štěstí je vzhledem k stále se prohlubujícím nárokům na uspokojení našich potřeb (materiálních či duchovních) nelehké. Proto stav štěstí je často střídán jinými pocity, dokud se nám znovu nepodaří uspokojit naše potřeby. Nároky na uspokojení jsou však neustále větší a lidská bytost potřebuje k dosahování štěstí neustále se zvětšující statky - jednoduše

³ A. S. Makarenko - Metodika organizace výchovného procesu z r. 1936

chtějí stále více. Vzhledem k omezeným zdrojům musí tento přístup přinést nutně konflikt s jiným subjektem usilujícím také o své štěstí. Při snaze maximalizovat naše vlastní štěstí nutně v určitém bodě narážíme na potřebu někoho jiného, kterou musíme omezit, jinak nebudeme schopni svou vlastní žádost uspokojit. Ale i kdyby jsme byli pouze jediným tvorem na celém světě, stejně bychom nemohli vzhledem k omezeným statkům a možnostem lidského tvora nikdy dosáhnout absolutního štěstí. Tento železný zákon nutnosti stále větší žádosti má však jedno východisko. Za určitých podmínek totiž lze být konstantně šťastným, aniž by se zvětšovaly naše nároky. Zkusme se nejprve zamyslet nad sebou samým. Nad našimi pocity. Nad naším svědomím a prioritami. Na tyto otázky nám dává odpověď následující příběh:

"Profesor filosofie stal před svou třídou a na stole před sebou měl několik předmětů. Když začala hodina, vzal beze slova velkou prázdnou sklenici od majonézy a začal ji plnit kameny velkými asi 5 cm. Když ji naplnil, zeptal se studentů, jestli je plná. Studenti souhlasili.

Pak vzal profesor krabici oblázků a vysypal je do sklenice. Trošku s ní zatřepal a oblázky vyplnily mezery mezi většími kameny. Potom se opět zeptal studentů, jestli je sklenice plná. Studenti opět se smíchem souhlasili.

Nyní vzal profesor krabici s pískem, vysypal ho do sklenice a písek samozřejmě vyplnil i ty nejmenší mezery.

"A nyní si představte," řekl profesor, "že to je váš život. Kameny jsou ty podstatné věci - vaše rodina, váš partner, vaše zdraví, vaše děti - zkrátka věci, které v případě, že vše ostatní ztratíte, stále dokáží naplnit váš život. Oblázky jsou ostatní věci, které také stojí za povšimnutí - vaše práce, váš dům, vaše auto. Písek, to jsou všechny ostatní maličkosti."

"Když naplníte sklenici nejprve pískem, nezůstane žádné místo pro kameny a oblázky. A stejně je to i v životě. Pokud vynaložíte veškerou energii na maličkosti, nebudete mít prostor pro důležité věci. Věnujte pozornost věcem, které jsou důležité pro vaše štěstí. Hrajte si se svými dětmi, najděte si čas na zdravotní vyšetření, jděte si se svým partnerem zatančovat. Vždy vám zbude čas na práci, na úklid domu, nebo na uspořádání párty. Starejte se především o kameny - o věci, které mají opravdu význam. Stanovte si svůj žebříček priorit. Zbytek je jenom písek."

Převzetí a aplikaci tohoto příběhu nelze neporadit těm, kteří si myslí, že štěstí je smyslem života. Každý hledáme svůj smysl života v něčem jiném. Domnívám se, že naplněním svých vnitřních tužeb a přání za účasti čistého svědomí můžeme dosáhnout pocitu maximálního štěstí.

1.4. Dílčí závěr

V první kapitole se zabývám základními pojmy, jako je kázeň, svědomí, štěstí, mravní odpovědnost. Chceme-li bojovat proti korupci, je nutné pochopení významu těchto pojmů. Také je nezbytné dodržování určitých pravidel a zásad, a to již od útlého dětství v podstatě do konce života. Nejlepším prostředkem v boji proti korupci je prevence. Naše sociální citění, vnímání a chápání života je utvářeno působením okolí. Ovlivňují nás jak rodina a lidé nám blízcí, tak média - rozhlas, televize, tisk, internet, billboardy a jiné. Je důležité umět se sám správně rozhodnout, co je pro náš život to nejdůležitější. Zda-li se vyplatí pro peníze či jiné hmotné statky porušit zákony, jak právní tak morální, a riskovat postih, nebo žít s "čistým štítem", a vážit si sám sebe. Na toto téma pojednává další kapitola.

2. ETICKÉ ZÁSADY A PRINCIPY

2.1. Úloha rodiny v boji proti korupci, právní řád

Rodina hraje podstatnou roli ve výchově a utváření vztahů mezi lidmi. Ochrana dětí, povinnosti a práva členů rodiny jsou stanoveny zákonem v rodinném právu. Právní řád ukládá rodičům řadu povinností a současně poskytuje prostor pro výkon významného občanského práva – práva rodičovského. Stejně tak ukládá i plnění některých povinností nezletilým dětem a zároveň chrání jejich práva. V této souvislosti je však třeba se zmínit o jisté „nerovnosti“ ve vztahu rodičů a dětí. Značný právní význam má skutečnost, jde-li o dítě nezletilé, či zletilé. Nezletilé dítě je subjektem, jehož schopnosti k uplatnění práv zaručených mu právním řádem se postupně a dlouho vyvíjejí. Svým způsobem je dlouho bytostí bezbrannou, životně závislou na chování svého okolí. Nezletilé dítě nemá způsobilost k právním úkonům a nemůže se tudíž ani samo domáhat ochrany v případě porušení svých práv. V celém výchovném procesu hraje rodina svou zvláštní roli. Výchova v rodině probíhá v rámci ostatního společenského procesu, jenž je sice soustavný, ale proměnlivý, pokud jde o prostředky, jimiž je zajišťován. Rodina vytváří svým způsobem stabilní výchovné prostředí, jež zprostředkuje dítěti základní poznatky nejpřirozenějším způsobem. Z těchto i jiných důvodů zákon o rodině staví rodinnou výchovu na přední místo a úlohu rodičů ve výchově dětí považuje za rozhodující. Z toho ovšem na druhé straně vyplývá i společenská odpovědnost rodičů za všestranný vývoj dětí. Protože o výchovu dětí pečují více osob a institucí, je nezbytné, aby jak ze strany rodičů, tak i ze strany státních orgánů a jiných organizací probíhala jednotně a ve vzájemném souladu. Z právního vztahu mezi rodičem dítětem jsou odstraněny nadbytečné mocenské prvky, jeho obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti, upravené a přiznávané především pod zorným úhlem zájmu dítěte jakožto hlediska jednoznačně převažujícího. Je vyloučena jakákoli diskriminace jak na straně rodičů, tak i na straně dítěte, čili je důsledně provedena zásada rovnoprávného postavení rodičů k dětem, jako i všech dětí vůči rodičům. Dodržováním těchto zásad a pravidel mimoděk učíme děti rovnostářským vztahům, kdy není zapotřebí k získání výhod užití korupčního jednání.

K tomu, aby rodič mohl řádně plnit své právo a povinnost vychovávat dítě, má řadu prostředků, jejichž používání plyne ze základního zákonného práva vychovávat děti a řídit jejich jednání: určuje místo pobytu dítěte, dohlíží na ně, používá vhodných pedagogických prostředků – zákazů a event. i potrestání, zastupuje nezletilého v pracovněprávních vztazích apod. Při výkonu svých práv je však rodič povinen vždy respektovat výchovné cíle, které zákon vytyčuje a vycházet z toho, že rozhodující je zájem dítěte, pokud je v konkrétních směrech v souladu se zájmy společnosti, dobrými mravy apod. Z toho, že jsou rodiče za výchovu svých dětí společností odpovědní, vyplývá, že svůj podíl na výchově nemohou přenést na ostatní činitele, či na ně spoléhat a své povinnosti proto zanedbávat. Zneužívání či zanedbávání rodičovských práv a povinností v oblasti výchovy je vážným protispolečenským jevem a porušováním základních společenských vztahů. Takové chování stíhá svými sankcemi nejen zákon o rodině, ale pokud jde o některá zvlášť závažná protiprávní chování a jednání i zákon trestní.

Vzájemná součinnost rodičů a dětí se předpokládá nejen v oblasti výchovy, ale i v ostatních vztazích v rodině. Vzájemná podpora a pomoc všech členů rodiny je hlavní zásadou těchto vztahů. Proto i děti, tak jak to odpovídá společenskému zájmu na jejich zdárném vývoji, se na jedné straně mají právo plně podílet na hmotné a kulturní úrovni rodiny, na druhé straně by se měly účastnit rodinného života. Zákon jim tudíž ukládá povinnost „své rodiče ctít a respektovat“ (§ 35 ZR).⁴

Rodiče musí myslet ve výchově svých potomků mimo jiné na vštěpování mravních zásad svým dětem od nejútlejšího věku. Nervová soustava dítěte na nejnižších ontogenetických stupních citlivě odráží okolní svět, způsoby chování lidí, pravidla a normy, jimiž se lidé ve svých sociálních činnostech řídí. Jde o aktivní odraz sociální skutečnosti, který je spojen s vytvářením hlubokých citových vztahů. Je proto třeba využívat všech forem výchovného, osvětového, právního, ekonomického a organizačního působení na rozhodující osoby ve vytváření mezilidských vztahů dítěte, aby si uvědomily svou vysokou zodpovědnost a jednaly důsledně podle ní. Tímto jsou

⁴ Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině

ukládány do podvědomí dětí takové myšlenky, které v budoucnosti neumožní zdravým jedincům sklouznutí ke korupčnímu jednání.⁵

2.2. Úloha školy v boji proti korupci

Vezl jsem stopaře – čerstvého vysokoškoláka. Mluvil před časem s jedním ze svých bývalých gymnaziálních učitelů o americkém školství. Shodli se, že naši absolventi mají větší znalosti, ale neumějí je uplatnit. „Ale styděl bych se, kdybych jako většina Američanů, nevěděl, kde je Ukrajina!“ Američané se nepochybně nestydí. Patrně by se však styděli, kdyby si nechali líbit způsob, jakým Právnická fakulta UK reagovala na případ korupce v přijímacím řízení. U nás, zdá se, nestydí se z nepříjatých, a tedy poškozených 5400 uchazečů nikdo. I stopař uznal, že nevědět, kde je Ukrajina, je méně důležité.

Vzdělání je hlavní zdroj udržení konkurenceschopnosti, základní faktor dosažení prosperity a také sociální spravedlnosti. Z tohoto hlediska sledujeme stav a vyhlídky českého školství a jeho vliv na ekonomické perspektivy České republiky, porovnáváme některé významné parametry vzdělávání u nás a v zemích EU. Zabýváme se zejména otázkou, zda naše školství připravuje na celoživotní zaměstnatelnost a zda každý má takové vzdělávací příležitosti, aby plně využil svého potenciálu. V obou případech konstatujeme velmi výrazný propad za zeměmi EU.

Horizont, ve kterém se mohou pozitivně projevit změny, je ve školství mnohem delší než jedno volební období, a dokonce často delší, než je „životnost“ jednotlivého politika. Voliči i učitelé nejsou se stavem školství spokojeni. Politik, který by začal systematicky a vehementně otevírat problémy našeho školství, a který by veřejně označil naše školství za špatné, se vystavuje obvyklému riziku posla špatných zpráv. Naděje, že ho zachrání viditelné výsledky, je přitom malá. Jeho přesvědčení o nezbytnosti a hloubce změn by muselo být silnější než jeho snaha udržet se u moci. Stejně jako pozitivní změny mají ve školství velkou latenci i negativní jevy, navíc spojitost mezi špatným vzděláním a dalšími celospolečenskými problémy je příliš

⁵ Jůva, V. Mravní výchova, skripta Fakulta filozofická, Univerzita J. E. Purkyně, SPN Praha 1989

zprostředkována. Kdopak si vzpomene na vzdělávací politiku vlády z konce 90. let, pokud třeba v roce 2010 po našem vstupu do EU stoupne nezaměstnanost u nás na 50 %, zaměstnavatelé budou dávat přednost vzdělanějším, pružnějším a schopnějším pracovníkům z jiných zemí a mnozí naši občané budou po celé Evropě vykonávat jen ty nejtriviálnější práce?

Představa, že ministerstvo školství bude ze svých prostředků platit schopné PR agentury za to, aby veřejnost a učitele systematicky přesvědčovala o nedostacích našeho školství, je spíše z říše snů.

Také intelektuální elity se problematice školství zatím věnují jen okrajově, v našem selektivním školství vždy naleznou způsob, jak pro své děti zajistit přiměřené vzdělání – ať už volí soukromé školy, či financují vzdělávání svých dětí v zahraničí.

Z výše uvedené úvahy vyplývá, že školy, jako výchovný garant, nejsou v naší společnosti prozatím na takové úrovni, která by zaručovala "produkci" silných, bezúhonných a nezkorumpovatelných občanů, takových, kteří se svobodně rozhodnou pro morální život.

2.3. Osobní příklad rodičů, učitelů, vychovatelů

KORUPCE je nepoctivost nebo nedostatek v rozhodovacím procesu, kdy ten, kdo rozhoduje (v soukromé, veřejné instituci) souhlasí s tím, že se odchýlí od kritéria nebo požaduje odchýlení od tohoto kritéria, kterým by se jeho/její rozhodování mělo řídit výměnou za odměnu nebo slib.

Korupce nepotřebuje kodifikovaná pravidla, která lze porušit. Tento přístup jednotlivé "osoby přijímající rozhodnutí" činí definici při jejím používání velmi širokou. Rodič, který přijímá rozhodnutí, může být přinucen k tomu, že opustí své principy přijímání rozhodnutí výměnou za výhodu vyjádřenou v termínech láska a přízeň, tak jako když dítě korumpuje svého otce slovy: „Jestliže mne necháš dívat na Hvězdné války, budu mýt nádobí. Ale neříkej to mámě.“ Unavený otec nabídku přijme, svolí ke sledování TV místo psaní úkolu jak bylo dohodnuto s matkou. Otec nemusí umývat nádobí a syn jej pozitivně ohodnotí. Zářný příklad toho, jak se v rodinné výchově často

chybuje. Takovému "mini korupčnímu" jednání by se každý rodič měl vyhnout. Obdobné služby vedoucí ke zlehčování a zjednodušování práce a povinností se vyskytují i ve školním prostředí. Rodiče, učitelé i vychovatelé musí mít na paměti, že tímto v podstatě nabádají svěřence ke korupčnímu chování. Proto by svým vystupováním, nejen na veřejnosti ale i v soukromí, měli motivovat k aktivnímu životu a jít příkladem nastávajícím generacím. Neboť korupce vede zpravidla k utváření bezprávní a bezcharakterní společnosti, která upadá do nečinnosti a pasivity.

2.4. Dílčí závěr

Jak uvádím v této kapitole, je nutné začít osvětovou činností likvidovat korupci již v jejím podhoubí. Nenechejme vzklíčit semínko korupčního jednání, svým osobním příkladem vychováváme své potomky a dbejme na to, abychom se nenechali ovlivnit názory typu "Kdo nebere, okrádá rodinu" případně jinými rádoby vtipnými pořekadly z dob nedávno minulých.

Korupce se vyskytuje v každé společnosti, a nám prozatím nezbyvá než se s tímto faktem smířit. Postupným vytvářením a prohlubováním morálních norem ovšem můžeme proti tomuto nežádoucímu společenskému jevu účinně bojovat.

Pedagogové, kteří se často stávají vzory dětí a dospívající mládeže, mohou svým osobním příkladem významně napomáhat při tvorbě morálního kodexu u nastupující generace.

3. SROVNÁNÍ KORUPČNÍHO CHOVÁNÍ V ČECHÁCH A V ZEMÍCH EU

3.1. Shodné prvky korupce

Vědecky je však problematika korupce zkoumána málo; není na "předním hořáku" politiky, protože se tvrdí, že ve srovnání s problematikou – například hladomoru, jde o banální záležitost. Mnoho vědců se výzkumu korupce záměrně brání (ve smyslu "co by být nemělo, ani být nesmí"), ostatně i protikorupční zákonodárství vznikalo takřka vždy se zpožděním (v Británii až roku 1906), protože panovala pokrytecká snaha tvrdit, že tento problém v té které konkrétní zemi prostě neexistuje.

Zároveň existuje jen málo skutečně vědeckých (ne pouze bulvárních a žurnalistických) knih a článků na toto téma. Kdysi existovaly dva časopisy, které se touto tematikou zabíraly. "Corruption and Reform" a "Crime, Law and Social Change". Druhý existuje dodnes a svého prvního jmenovaného soupeťníka "pohltil" roku 1993⁶. Důležitými podklady pro studium jevu korupce, jsou materiály z prostředí organizace Transparency International. Ta se snaží v globálním měřítku zjistit (nebo alespoň odhadnout) sumu, která korupčními kanály v jednotlivých zemích proteče, a jak je tímto jevem hospodářství konkrétních států (v % HDP) promořeno. Podle výsledku svých šetření pak stanovuje tzv. korupční index. Dalšími využitelnými informačními zdroji jsou rozličné vnitrostátní i regionální statistiky.

Určité danosti závisí na blahobytu obyvatel toho kterého dílu světa. V Evropě snaha zkorumpovaných úředníků prodat rezervaci těžařům vyvolá vlnu odporu veřejného mínění. V rozvojových zemích, kde je příroda chápána jen jako výrobní prostředek, je takováto reakce nemyslitelná, lidé jsou zaměřeni na vlastní přežití a ekologické uvažování jim přijde jako luxusní nadstavba.

Svá korupční specifika (nepřesné zemědělské registry při restitucích) má i venkov, ale obecně se lze s větší pestrostí korupčních aktivit setkat ve městech, kde se patologické jevy vůbec kumulují. Velké město dá víc pocit anonymity; záleží tedy i na

⁶ Perry, J. P., Political Corruption and Political Geography, Ashgate, Aldersot; Burlington; Singapore; Sydney 2000

míře urbanizace té které země; korupci tak podléhají spíše země velké (resp. značně zalidněné) než ministáty. Korupční prostředí je značně také ve velkoměstských ghettech imigrantů (kde dochází k machinacím s různými povoleními k pobytu atd.).

Určité korupční možnosti lze vysledovat v každém resortu:

- státní dopravní síť (telefony, železnice, monopoly obecně); lepší dopravní infrastruktury se dočkají regiony, kde žije vládnoucí kmen (Ghana) nebo voliči provládní strany
- poskytování výjimek znečišťovatelům životního prostředí
- státní zakázky pro průmyslové či stavební dodavatele
- tendry na vyzbrojování policie či armády
- zajištění nesnadno dostupného kvalitního zdravotního ošetření
- více se uplácí ve službách a v byrokratické sféře, než ve výrobě; hůře se počítá jestli někdo dal o razítko navíc, než jestli došlo ke zpronevěře surovin či výrobků

Následně se posouváme do více teoretické roviny. Analyzováno je individuální, institucionální a situační podhoubí jevu korupce:

1) jedinec, jeho výchova, rodina; puritánská tradice přinesla z Anglie do USA vysoké morální zásady

2) instituce, které v některých zemích korupci nijak viditelně nebrání; někde ani není korupce penalizovatelná (legislativa některých členských zemí EU prý zatím nezná pojem defraudace evropských peněz); jasná je dichotomie mezi rozbujelým a štíhlým státním aparátem: v prvním se leccos ztratí, v druhém je vše dobře vidět; čím větší je aparát o čím více věcech rozhoduje, tím hůře

3) zvýšení počtu případů korupce může rovněž zapříčinit nějaká anomální situace (pozemková reforma, válka, privatizace, nastolení přidělového systému); korupční jevy usnadňuje existence slabé a neefektivní vlády

Analýzu, vliv na ekonomickou a politickou situaci v zemi na korupční klima považují za vhodnější zprehlednit formou tabulky:

Korupce slabá	Korupce silná
země bohatá, kde úředník dostává důstojný plat	země chudá, všichni musí brát (a dávat) úplatky, aby vůbec přežili (Rusko)
země, kde majetek v žebříčku hodnot nehraje zásadní roli – některé pacifické ostrovy, kde přetrvává institut společného vlastnictví	země, kde je dávání majetku na odiv chápáno jako důležitý znak moci (Afrika, Rusko)
dobré ekonomicko-politické klima v zemi; žádné otřesy, relativní jistota zaměstnání, netřeba drasticky šetřit na zadní kolečka; funkční duchodový systém	komplexní nejistota ohledně budoucnosti, panuje snaha o co nejrychlejší akumulaci majetku, než se situace zhorší
země politicky a ekonomicky stabilní	země stojící před možnou reformou, nomenklaturní kádry se bojí vlny změn, a tak umocní vyžadování úplatků, aby se ekonomicky zajistily pro případ svého pádu (Vietnam)
osoby (úředníci) schopné, které svou pozici dosáhly na základě svých schopností a znalostí, a jsou si jisty, že najdou práci i jinde, třeba v soukromém sektoru	osoby, které se na úřednickou (resp. jakoukoli jinou, na níž distribuují poptávané statky) pozici dostaly ze známosti, z důvodu příslušnosti k některé politické straně, kmeni, etniku; když svou pozici ztratí, již sotvakdy se dostanou na obdobnou úroveň
role médií silná, investigativní prostředí	mlčenlivé společnosti

3.2. Rozdíly mezi kulturními zvyky jednotlivých zemí

V té které zemi je důležité sledovat klima ve společnosti. Zda se korupce v zemi vůbec neakceptuje; zda je akceptovatelná (Hong Kong); zda je korupce odsuzována jako "nemoc" či "znečištění", zda je bagatelizována, zesměšňována, zda je její potírání slibováno ve volebních kampaních či nikoli, zda jsou či nejsou proti potírání korupce zřizovány specifické instituce (např. úřad ombudsmana) – vcelku, zda je chápána jako přirozený nebo nepřirozený jev.

Západ (tržní ekonomiky), jsou prostředím, v němž lze víceméně jakékoli statky nebo služby jednoduše koupit. Existuje sice několik položek, které jsou "zdarma" ale na příděl (pořadníky na operaci srdce atd.), ale jejich počet je nízký. Neuplácí se ani tak

kvůli získání statku, ale více kvůli urychlení úřední či jiné procedury. Korupční míra odvisí i od zařazení vlády té které země na pravolevém spektru. Právce (stoupenci vize minimal state) dává korupci méně prostoru, než levice (značné přerozdělovací mechanismy, welfare state, afirmativní akce). Čím méně dochází k přerozdělování, čím méně se uplatňují regionální vyrovnávací dotace (v rámci EU jsou příznačné machinace s penězi ze Strukturálních fondů), čím úplnější je demonopolizace a deregulace ekonomiky, čím méně je státních zakázek, tím menší operační prostor korupci zůstává.

Důležitý je i faktor času, demonstrováný na příkladech zemí, kdy ta či ona země měla problémy s korupcí jen v některém období své historie (maoistická Čína v období po roce 1952 drastickými tresty vykořenila mandarínskou tradici "dárečků", ale dnes je korupce v zemi opět problémem; v USA se dnes nestaví železnice, takže nemá smysl uplácat úředníky, kteří rozhodovali o tom, komu na její stavbu připadne licence, jako tomu bylo před 150 lety).

Otázkou je i důležitost velikosti země. Už Machiavelli a Montesquieu tvrdili, že velké a nepřehledné říše, jako například impérium starého Říma nebo dnešní Zair (Konžská demokratická republika) jsou ke korupci značně náchylné (malé republiky jsou korupci údajně náchylné málo, středně rozlehlé státy středně). USA lze v této souvislosti definovat jako decentralizovanou federaci ministátů, v jejímž rámci je těžké generalizovat: větší státy Unie (Kalifornie, New York) jsou korupcí zasaženy více, než státy menší nebo řídce zalidněné.

Určité danosti závisí na blahobytu obyvatel toho kterého dílu světa. V Evropě snaha zkorumpovaných úředníků prodat rezervaci těžařům vyvolá vlnu odporu veřejného mínění. V rozvojových zemích, kde je příroda chápána jen jako výrobní prostředek, je takováto reakce nemyslitelná, lidé jsou zaměřeni na samo vlastní přežití a ekologické uvažování jim přijde jako luxusní nadstavba.

V reálně socialistickém světě (dirigistické ekonomiky a ekonomiky v prvotní fázi přechodu od dirigismu k trhu) existuje množství žádaných, ale nedostupných statků a služeb (platí se za "bezplatnou" zdravotní péči). Je to ponižující stav, kdy lidé vydělají peníze, za které nemohou rovnou koupit to, co by chtěli, ale musí k tomu dát něco navíc: proces shánění a (nebo) úplatky nomenklatuře či distribučním mezičlánkům (prodávačům). Privilegia ve společnosti jsou do velké míry daná třídním původem a zrozením v nomenklaturní rodině. V SSSR byly a jsou majetkové "nůžky" (mezi 10 %

nejchudší a 10 % nejbohatší částí populace) o mnoho rozevřenější než v zemích s dlouhou tržní tradicí (USA). Totalitní policie je uplácena, aby nechala na pokoji černý (alternativní) trh. Přitom lze tvrdit, že černý trh zachránil reálně socialistické země před naprostým krachem; v KLDR je kontrola života lidí takřka naprostá a tak došlo ke hladomoru.

V postsocialistických zemích nezdravé trendy formou etického deficitu dále přetrvávají. Mnoho poklesků přenesla NDR do sjednoceného Německa, emigranti je přenášejí do zemí s tržní ekonomikou. Etický deficit lze definovat i jako nerespektování tyranského státu a jeho zákonů a policie. Občan je nezřídka přezírá i o deset let později, po změně režimu v demokracii.

Třetí svět, kde původní vztahy byly rodinné, kastovní, klanové a kmenové – tedy obecně neindividuální, netržní, byl zasažen importem koloniálních pořádků. Korupční tradice se odvíjí podle různých koloniálních mocností: britské kolonie byly relativně nekorupční; Belgičané (Zair-Kongo) a Nizozemci (Indonésie) však byli značně zkorumpováni. Zobecnovat však ale nelze – bývalá britská kolonie Botswana je korupcí velmi zasažena.

Dalším velkým motorem pro nastolení korupčních vztahů byla dekolonizace (a s ní spojená modernizace). Noví samovládcí monopolizovali přidělování postů svým stoupencům a možnosti dovolat se práva (bez úplatku) se staly velmi omezenými.

Státní modernizační zakázky a provádění post-koloniální pozemkové reformy (o přidělené konkrétního pole rozhoduje schvalovací komise atd.) vytváří rovněž značné korupční možnosti. Nejvíce jsou korupcí zasažené země, které se vydaly pro-sovětskou cestou (Etiopie, Mosambik, nekoncepční ekonomika vyvolala nejen nedostatek ale často i hladomory, tyto země jsou dnes často dějišti občanských válek) a uzavřené či embargované ekonomiky, kam se mnoho nedostatkových státků dostává pouze pašováním.

Některé na suroviny bohaté rozvojové země jsou korumpovány těžebními společnostmi (Shell v Nigérii, De Beers v Zairu a Zambii), i západními vládami. USA ale i jiné země korumpovaly (korumpují) vlády řady zemí, aby zastávaly pro-americkou (prozápadni) politiku. Mezinárodně-politickou korupcí by se daly nazvat i poplatky za pronájem vojenských základen, které zemím třetího světa poskytují USA (Filipíny, pacifické ostrovy) Francie (Džibuti, Čad). Země třetí cesty v době kulminace studené války mezi oběma supervelmocemi lavírovaly, aby od obou dostaly co nejvíce. Kupování si vlivu se ale neomezuje jen na někdejší dvě supervelmoci. I komunistická Čína stavěla železnice v Tanzanii, aby tu získala vojensko-politické pozice.

3.3. Příklady korupcí a jejich srovnání

Existenci či absenci pro-korupčního klimatu nelze bezesbytku odvodit od kulturního podhoubí či tradice. Spíše ale platí, že čím více je možné se dovolat bez problémů práva, koupit bez problémů statky a služby, tím méně musí lidé přistupovat k uplácení. S rostoucí mírou, s jakou lidé vlastním poctivým přičiněním mohou spoluvytvářet vlastní osud, podmínky pro expanzi korupce klesají. Korupci nahrává kolektivismus, přerozdělování a stanovování komisí, které rozhodují o rozdělování něčeho "zdarma". Předpoklad, že země řízené ženami jsou méně zkorumpované, se rovněž nepotvrdil (prezidentka Pakistánu atd.). Důležitou protikorupční zbraní je svobodný (investigativní) tisk.

Nyní se blíže věnujme **Barmě a Thajsku**. Oba státy jsou zahrnované do buddhistického kulturního okruhu.

Barmu lze charakterizovat jako chudou uzavřenou ekonomiku s vojenskou vládou v čele. Země je přitom bohatá na nerosty, takže by při rozumnějším řízení hospodářství nouzí trpět nemusela. Tradici, kdy ještě v předkoloniální éře byla úřednická práce špatně placená a tudíž zkorumpovaná, se za britské kolonizace podařilo odbourat, ale vojenský převrat roku 1962 situaci opět zhoršil. Nastolený pokus o socialismus znamenal řadu regulací, omezujících život lidí. Ekonomika zkolabovala, černý trh a pašování se staly nezbytností – a s tím bylo spojeno uplácení odpovědných

úředníků a pohraničníků, kterým tento "druhý plat" umožnil nepropadnout se na sociální dno. Dílčí otevření se Barmy světa v 80. letech znamenalo další nárůst korupce – platí se za možnost vycestování, zahraniční společnosti uplácují za možnost investovat. V zemi ještě ke všemu panuje nízká úroveň vzdělání včetně gramotnosti, tisk je nesvobodný. Některé regiony jsou špatně dopravně dostupné a jejich regionální vládcí mají prostor pro svévoli. Některé regiony (Shan, Kachin) dokonce vedou proti centrální vládě válku, kterou financují z prodeje drog, čímž se situace dále komplikuje.

Thajsko je naproti tomu stát s rychle rostoucí životní úrovní, kde je majetek velmi důležitým statusovým symbolem. Snaha o co nejrychlejší zbohatnutí tak vede k machinacím ohledně tendrů a privatizace (leasing donedávna státních přístavů, silnic a televizního reklamního času). Běžné je pašování mnoha zboží do všech sousedních zemí a dětská i klasická prostituce – s ní jsou spojeny úplatky státním orgánům aby proti těmto jevům nezasahovaly.

Následně jsou zkoumány dvě silně katolické země: **Mexiko a Polsko.**

Mexiko bylo od roku 1910 do relativně nedávné doby režimem jedné dominantní strany, která sice ostatní strany nezakázala, ale s železnou pravidelností vyhrávala volby po dlouhou dobu. Běžné bylo (a je) kupování soudců drogovými mafiány, majícími velký zisk z prodeje drog do USA. Korupce je spojená i se státním monopolem na těžbu ropy. Značná je zvláště latifundistů, kteří své nájemce pozemků udržují v bídě feudálních rozměrů. Úřady nezkoumají ani velmi křiklavé případy omezování lidských práv velkostatkáři, protože jsou vesměs podplaceny.

Polsko je charakterizováno více než jako země katolická, jako typický příklad reálně socialistické ekonomiky (viz výše). Meziválečná tradiční korupce ještě vzrostla v reálně socialistické éře. Hlavně byla značná v oblasti obtížně sehnatelných statků. Kulturní kořeny byly přebity ekonomickou skutečností plánovaného hospodářství.

Další více přiblížené státy jsou **Austrálie a Itálie**, jejíž případ je snad již klasickou ukázkou země se značným prokorupčním klimatem.

V Austrálii je pranýřování korupce v tisku na denním pořádku, takže by se zdálo, že je tu korupce častá. Ale opak je pravdou. Stíhání úplatkářství je tu zásadové a úspěšně se mu věnuje se mu speciální vyšetřovací těleso ICAC (Independent Commission Against Corruption). Tisk je svobodný a investigativní, stará se, aby jeho pozornosti nic neuniklo. Korupce poněkud roste v obdobích levicových vlád, především v souvislosti se státními zakázkami (elektrifikace, železnice) a ve městech (povolovací řízení hracích automatů atd.).

Korupce v Itálii je značná zejména na jihu země, kde mafie korumpuje celou politickou sféru. To znamená značné propojení korupce se skutečně nebezpečnou kriminalitou. Stav po druhé světové válce, kdy byla Křesťanskosocialistická strana u moci takřka nepřetržitě po několik desetiletí, propojil stát s velkými továrnami (např. FIAT), jejichž bilanci vylepšovaly státní zakázky. Po skončení studené války se v periodě let 1992-1993 systém sesul a byl nahrazen systémem dvou stranických rodin, které se vzájemně kontrolují.

3.4. Vliv korupce na hospodářský a sociální vývoj v Evropě

Podplácení úředníků soukromými osobami přispívá k deformaci toho, co je nazýváno veřejným zájmem, na úkor zájmů soukromých, čímž **podlamuje důvěru ostatních občanů ve veřejné instituce**.⁷ V důsledku toho se obecně ztrácí důvěra v právní stát a vynutitelnost práva a dochází k vytváření paralelních a nedemokratických mocenských struktur.

Nadměrná a nepřehledná regulace **vyvolává nadbytečné transakční náklady pro podnikání** (jako klasický příklad tohoto problému lze uvést snad již odstraněný problém zápisu do obchodních rejstříků). Dalším negativním dopadem tohoto druhu

⁷ zpracováno podle Transparency International - Česká republika 2000: 2-3

korupce je **zhoršování pověsti země v zahraničí, což má za následek snižování přílivu zahraničních investic.**

Zneužívání dozorových pravomocí **zvyšuje investiční riziko tím, že podnikatelské prostředí vykazuje značnou míru nepředvídatelnosti, v důsledku čehož se deformuje hospodářská soutěž a snižují investice v zemi. Hospodářský růst stagnuje.**

Zpronevěra veřejných prostředků (zdrojů) přináší růst administrativních nákladů vynakládaných na služby poskytované státem, čímž se **zmenšuje objem prostředků, které by jinak bylo lze vynakládat na veřejně prospěšné projekty či veřejné služby.** Jakmile se ve veřejné sféře „institucionalizuje“ zpronevěra veřejných prostředků, začíná docházet k **obecně neefektivnímu hospodaření s veřejnými zdroji.** Veřejné zdroje jsou rozdělovány neúčelně, neefektivně a nehospodárně. Pokud země disponuje přírodními zdroji, přestávají být využívány trvale udržitelným způsobem (jsou doslova „rabovány“).

V podmínkách postkomunistických zemí v tomto ohledu docházelo a dochází k **výprodeji státního majetku „pod cenou“.**

Zvláštním případem je zneužívání pravomocí v procesu zadávání veřejných zakázek. Také v tomto případě se **zmenšuje objem prostředků, které by jinak bylo lze vynakládat na veřejně prospěšné projekty či veřejné služby.** Důvodem, proč je o nich pojednáno zvlášť, je fakt, že jsou hlavním zdrojem nelegálních prostředků pro financování politických stran.

Rozsáhlý klientelismus, nepotismus a prodej pozic pak **ohrožují důvěru občanů v demokratické mechanismy jako takové.** Tím se radikálně snižuje ochota občanů účastnit se veřejného života (především formou výkonu pasivního i aktivního volebního práva).

Situace v ČR

V posledních letech lze v **České republice** pozorovat následující trend: malé administrativní korupce ubývá s tím, jak se postupně profesionalizuje fungování veřejné správy, a korupce se koncentruje do politické a hospodářské sféry. Stává se organizovanou a sofistikovanou činností, což činí její odhalování velmi obtížným. Elity

vytváří korupční symbiózu a klientelistické kartely, které negativně ovlivňují demokratičnost rozhodování a mají tendenci ovlivňovat vytváření pravidel hry.

I když je zřejmé, že uvnitř elitních kruhů naší společnosti se vytvářejí různé silné kliky, které mezi sebou zápasí o monopol nad korupčními příležitostmi v jednotlivých oblastech státní správy, výhody korupční symbiózy jsou příliš zřejmé, než aby jim stálo za to je rozbít.⁸ Nejedná se o náhodné případy, ale o systémovou poruchu, která snižuje kvalitu české demokracie.

3.5. Dílčí závěr

Výše uvedené důvody vedou k jednoznačnému závěru, že je potřeba s korupcí nekompromisně bojovat. Ve vyspělé Evropě je potřeb a trend přijmout a implementovat komplexní celonárodní strategii (legislativních i organizačních opatření), jejíž efektivitu je nutné pravidelně hodnotit. Veřejně známé a nepotrestané případy vytváří společenské klima, kdy se zdá korupce všemocná a nemá smysl s ní bojovat. Ačkoli drobná korupce na správních úřadech nebo ve zdravotnictví je nepříjemná, vláda by se měla zaměřit především na potírání velké korupce. Je naivní si myslet, že je možné začít zametat odspodu. Primárním úkolem vlády je proto tlačit na odstranění korupční symbiózy, v níž žijí české elity (politici, vysoce postavení úředníci a finanční skupiny), které uzavírají vzájemně výhodné spojení založené na směně úplatků a protekcí.

⁸ Frič, P. a kol, 1999. *Korupce na český způsob*. G plus G, Praha.

4. JAK ÚČINNĚ BOJOVAT PROTI KORUPCI?

4.1. Antikorupční politika

Korupce, která je praktikována organizovanými zločineckými seskupeními není cílem, nýbrž prostředkem k jejich další organizované trestné činnosti.⁹

Bohaté zkušenosti z řady evropských demokratických států ukazují, že většina korupčních případů byla na úseku zadávání stavebních prací veřejnou správou soukromým firmám a v oblasti správních úkonů spojených s výměrem poplatků. Například jen v jediné německé spolkové zemi - Hesensku - se materiální škody způsobené korupcí obecních úředníků a funkcionářů na úseku veřejných staveb (škol, nemocnic, silnic, apod.) v roce 1990 odhadovaly na 100-350 miliónů marek.

Korupce, která zachvátí veřejnou správu, pronikne do policie a justice a nevyhne se ani sféře politické, je fenoménem, který dokáže otrástit i základy právního státu. Pro příklady nemusíme chodit ani do Latinské Ameriky, stačí se podívat na odhalení velkých afér v Itálii v roce 1993. I zde se ukázalo, jak úzce souvisí korupce s organizovaným zločinem mafiánského typu a jak obtížné je vymýtit ji, začne-li se s bojem proti ní pozdě a pronikne-li již příliš vysoko.

I u nás, s prudkým rozvojem tržního hospodářství, dochází stále více k propojování a prolínání sféry hospodářské (podnikatelské) a politické, k pokusům projevovat různé pozornosti (výhodné úvěry nebo koupě, propůjčení osobních počítačů či osobních automobilů, dovolené v cizině, dary a jiné) vlivným osobám, a tak je postupně korumpovat. **Nedůsledný boj proti korupci vede vždy k poklesu právního vědomí občanů a jejich důvěry v právní stát, v jeho spravedlnost, demokracii a schopnost bojovat s kriminalitou jakéhokoli druhu.**

Pokud jde o korupci, lze se poučit i v zahraničí. Například v Německu byly analýzou ve Frankfurtu n. M. zjištěny tyto příčiny korupce v oblasti zadávání veřejných prací a služebních úkonů spojených s vybíráním poplatků:

- mezi hospodářstvím a správou jsou blízké a intenzivní vztahy a s tím je spojeno neoprávněné předávání informací,

⁹ Němec, M., Organizovaný zločin. 1. vyd. Praha: EUROUNION, 1995

- kumulace kompetencí, tj. rozhodování v různých fázích náleží téměř pracovníku, který je obtížně kontrolovatelný,
- jednoduchý a tedy snadno průhledný kontrolní systém, pokud lze vůbec o nějakém mluvit,
- mizící hranice mezi sociálním a deliktním jednáním („podmazávání“ je ve stavebnictví obvyklé a je převážně považováno za nikoli odsouzeníhodné),
- z toho plynoucí absence vědomí, že je to protiprávní,
- nedostatečná odborná způsobilost vedoucích pracovníků a s tím související nedostatečná motivace mnohých pracovníků,
- změna systému hodnot, která se projevuje i u pracovníků správních orgánů.¹⁰

Týž autor B. Seidel uvádí, že **boj proti korupci nemůže být jen záležitostí policie. Antikorupční opatření musí být jen částí „antikorupční politiky“, v níž hrají rozhodující roli jak vypořádání se s korupčním klimatem, tak vztahy mezi správou a společenskými skupinami a osobami, které jsou náchylné ke korupční mentalitě. U pracovníků - policistů předpokládáme sice principiální individuální slušnost a korektnost, ale nemůžeme vycházet z „korupční imunity per se“.**

Německý profesor sociologie W. Burghard např. říká, že **všechno si lze koupit** – stavební povolení, státní zakázky, licence na hrací automaty a dokonce i řidičské průkazy. Nejde jen o vlastní korupci, ale i o nečestnost v daňových přiznáních, chování některých politiků atd.¹¹

B. Seidel uvádí, že k boji s korupcí mohou vedle výchovného působení přispět i organizační opatření. Nezávisle na tom, zda je či není podezření z korupce, jsou žádoucí věcně zaměřené prověrky organizace a průběhu vyřizování správní agendy ve veřejné správě i u policie, zejména na úsecích nejvíce korupcí ohrožených. Lze tedy pozitivně kvitovat, že na Ministerstvu vnitra České republiky je interně tento problém organizačně vyřešen jak vůči činnosti policistů (inspekční orgány), tak i správních zaměstnanců (supervize).

¹⁰ Seidel, B.: Nimmt die korruption zu? In: Kriminalistik č. 1, Krim Verlag Heidelberg 1993

¹¹ Burhard, W.: Nächste Halstelle: Europa, In: Kriminalistik č. 1, Krim Verlag Heidelberg 1993

B. Seidel též akcentuje, že úředníci, zabývající se vyšetřováním a kontrolou, by měli být nejen odborně kompetentní a charakterově vhodní, nýbrž by měli mít i velkou autoritu u ostatních kolegů. Měli by být též adekvátně zaplacení.

Pozitivně je nutno hodnotit, že Ministerstvo vnitra České republiky si uložilo úkol zpracovat etický kodex Policie ČR. Vedení Ministerstva vnitra ČR je si vědomo toho, že důvěra občanů v policii se zakládá na profesionálním jednání, morální bezúhonnosti a korektnímu vystupování policistů v přímém výkonu služby.¹²

Zvláštní pozornost je třeba věnovat úplatkářství a korupci v řadách policie, neboť policisté se mohou postupně zaplést i s organizovaným zločinem. Někdy to začíná zcela nevinně.

V USA přibývá případů korupce policistů, a to zejména v souvislosti s obchodem drogami. Obchodník s drogami má v kapse více peněz, než si vydělá policista za celý rok. Například v Los Angeles je každý rok pro korupci propouštěno asi dvacet policistů. Nic neotřásá důvěrou občanů v policii tolik, jako právě případy zjištěné korupce policistů.

Německý kriminalista W. Sielaff uvádí různé formy chybného chování policistů, které jsou na rozhraní mezi tím, co je ještě přípustné, a tím, co je již disciplinárně nebo trestněprávně zakázané. Například policista

- si nechá bezplatně opravit své privátní auto od podnikatele, který je v platební neschopnosti,
- získá od zprostředkovatele extrémně výhodnou půjčku
- spolupracuje s detektivními a bezpečnostními službami,
- nechá se vydržovat živnostníky při společných návštěvách lokálů, fitklubů nebo sauny,
- pohybuje se v sexklubech,
- žije s prostitutkou ve společné domácnosti,
- ve volném čase se stýká s kriminálními živly nebo s nimi tráví dovolenou,
- ve velkoměstě v jiné spolkové zemi si otevře nevěstinec a na živnostenském úřadě zdůrazňuje, že je policista,
- je ve spojení s lidmi, kteří mají co činit s nelegálními narkotiky.

¹² Fendrych, M. - Zoubek, V: Ke koncepci Ministerstva vnitra ČR. In: Kriminalistika, 26, 1993

Za hrozné považuje Sielaff zjištění, že **v jedné spolkové zemi SRN se v každém pátém řízení týkajícím se organizované kriminality figurovali nějak policisté, státní návladní nebo komunální politici. Za neméně zarážející považuje i případy, v nichž sice nejde o organizovanou kriminalitu, ale:**

- policisté prodávají soukromým detektivům informace o osobách z policejního informačního systému,
- policisté inkasují od podnapilých řidičů peněžní obnosy, aby na ně nepodali hlášení a nebyly jim zadrženy řidičské průkazy,
- policista předá pohřebnímu podnikateli adresy zemřelých a vezme za to odměnu,
- kriminalista obstará zahraničním prostitutkám povolení k pobytu i k zaměstnání za peněžitou odměnu a pohlavní styk,
- policisté kteří mají střežit obchody před vloupáním, propustí zboží s tichým souhlasem poškozených, kteří získají odškodnění od pojišťovny,
- kriminalista udržuje těsné kontakty s přechovávači, kteří po něj pracují jako důvěrníci. Tak získává informace o pachatelích a odcizených věcech a může se blýskat pozoruhodnými výsledky při objasňování trestných činů. Dostává za to odměny a přechovávačům umožňuje další trestnou činnost, kterou kryje,
- policista, který je nasazen k dozoru nad hazardními hrami, si nechává měsíčně vyplácet vysoké částky a za to prozrazuje dobu kontrol, razíí, prohlídek anebo jim zabraňuje.

V souladu se stanovisky M. Protivínského¹³ se domnívám, že ze zkušeností kriminalistů ve vyspělých průmyslových zemích si lze vzít tato poučení a vyvodit z nich i z vlastních zkušeností z policejní praxe v ČR následující doporučení:¹⁴

1. Zamyslet se, zda je a v budoucnu bude dostatečná naše trestněprávní úprava příslušných skutkových podstat, zejména zneužívání pravomoci veřejného činitele (§ 158 tr.z.) přijímání úplatků (§ 160 tr.z.), podplácení (§ 161 tr.z.), nepřímé úplatkářství (§ 162 tr.z.). Navrhuji, aby kvalifikované části těchto skutkových podstat

¹³ Protivínský, M.: Braňme etiku policejního povolání. In: Kriminalistický sborník, 1993, č. 2

¹⁴ Protivínský, M.: Z ruské a německé kriminalistické praxe. In: Kriminalistický sborník, 1995, č. 3

(odst. 2 nebo 3) byly doplněny o vyšší trestní sazbu, jde-li o daný trestný skutek v souvislosti s organizovaným zločinem, o kterém pachatel věděl nebo podle okolností mohl na něj usuzovat. Není ani vyloučeno uvažovat o „korupci“ jako nové skutkové podstatě, která by postihla nejzávažnější skutky zmíněné trestné činnosti v souvislosti s organizovaným zločinem a jeho ovlivňováním politiky, hospodářství, justice, policie, státní a veřejné správy.

2. I při dnešní právní úpravě přizpůsobit systém kriminální statistiky natolik, aby bylo možno rozeznat a vykazovat korupční delikty podle hledisek, která jsou významná z kriminologického a kriminalistického hlediska (např. delikty vyplývající z činnosti organizovaných skupin; delikty podle druhů trestné činnosti, s nimiž souvisejí – drogová kriminalita, hospodářská kriminalita apod. delikty podle druhu subjektů – politici, státní a veřejná správa, justice, policie apod.). Pak by bylo možno podle statistiky sledovat dlouhodobý vývoj korupce z hlediska jejích forem, pachatelů, růst, souvislostí s organizovanou kriminalitou a podobně a činit též exaktní prognózy.

3. Zkoumat, jaká je asi latence této kriminality, vytvářet specializované, vysoce kvalifikované pracovní skupiny pro boj s korupcí v návaznosti na organizovanou hospodářskou i jinou kriminalitu.

V těchto pracovních skupinách by museli pracovat i specialisté z oboru financí, výpočetní techniky a jiné. Tak by bylo možno zkvalitnit operativní vyhledávací činnost na nejvíce ohrožených úsecích.

4. Cestou mezirezortních komisí pro prevenci ověřovat a iniciovat protikorupční opatření na příslušných ministerstvech, magistrátech, krajských úřadech a dalších institucích státní správy, zjišťovat místa nejvíce ohrožená a dostatečnou kontrolou nepokrytá.

5. Zvážit, zda z hlediska latence korupce samotných policistů je činnost dosavadních inspekčních a supervizích pracovišť v rámci rezortu Ministerstva vnitra dostatečná, zejména zda je dostatečná operativní odhalovací činnost z hlediska ofenzivnosti.

6. Při přijímání nových policistů i během jejich služby na zkoušku věnovat při posuzování bezúhonnosti mimořádnou pozornost jejich morální pevnosti, čestnosti, neúplatnosti a tyto aspekty doceňovat jak v odborném policejním školství, tak v každodenní řídicí činnosti.

7. Je třeba u nás přihlížet i ke specifickým podmínkám, které se formovaly po listopadu 1989. Jde např. o počáteční existenční a morální otřes části policistů, odchod mnohých do jiných povolání (do sféry výrobní, obchodní, do soukromých bezpečnostních agentur apod.) a úzké kolegiální vazby mezi sloužícími policisty, bývalými policisty a ostatními lidmi. Co užitečného mohou pro sebe vzájemně vykonat vzhledem ke svým osobním vztahům, sympatiím, znalostem forem trestné činnosti i hranic její odhalitelnosti a objasnitelnosti, i vzhledem ke snaze udržet si či zvyšovat svou životní úroveň?

8. Zranitelnými budou i noví mladí policisté. Bude na ně číhat řada lákadel, svodů a úskoků, kterým nebude vždy lehké se ubránit. Proto musí být věnována mnohem větší pozornost výběru nových policistů, státních i komunálních. V žádném případě nesmí rezort Ministerstva vnitra podlehnout snaze zaplnit za každou cenu a rychle neobsaditelná či nově systemizovaná místa kýmkoliv. Jaký systém hodnot by pak bylo možno vytyčit pro policejní práci?

9. Policejní management na všech úrovních si musí být vědom toho, že nejen nadřízenými, ale celou občanskou společností nebude koneckonců hodnocen podle ničeho jiného, než podle pracovních výsledků svých policistů v udržování veřejného pořádku a v boji s kriminalitou. Alfou a omegou řídicí práce tedy musí být především to, aby policejní sbor měl policisty, kteří se plně ztotožňují s tímto systémem hodnot:

Obecně – jsou pilní, věrní, poslušní, čestní, disciplinovaní, odpovědní, výkonní, pořádkumilovní a mají smysl pro pospolitost.

Profesně – mají smysl pro dodržování zákonů, integritu, jsou počestní, stateční, nepodplatitelní, objektivní, korektní, nadstraničtí, rozhodní zdvořilí a se smyslem pro spravedlnost.

Přesto, že situace na úseku korupce v ČR není již řadu let uspokojivá, její odhalování a postih je laxní. Podíváme-li se na trestní postih obžalovaných a odsouzených osob za posledních deset let, údaje se takřka nemění a pohybují se ročně zhruba kolem 450 obžalovaných a ani ne poloviny z toho odsouzených. Vezmeme-li konkrétní statistické přehledy za posledních pět let, vidíme, že v roce 1998 bylo za zneužívání pravomoci veřejného činitele (§ 158 tr.z.) obžalováno 236 osob, z nichž bylo pouze 100 osob odsouzeno. Za maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti (§ 159 tr.z.) byly obžalovány a poté i odsouzeny pouze 4 osoby, za přijímání úplatku (§ 160 tr.z.) byla za stejné období obžalována 41 osoba a odsouzeno pouze 20 těchto osob, za podplácení (§ 161 tr.z.) bylo obžalováno 140 osob a odsouzeno 88 osob, a za nepřímé úplatkářství (§ 162 tr.z.) byly obžalovány pouze 4 osoby, z nichž byla odsouzena pouze jedna osoba. Roky 1999 a 2001 jsou takřka obdobné, a k mírnému zvýšení obžalovaných osob došlo až v roce 2001, kdy byly obžalovány 262 osoby pro trestný čin dle § 158 tr.z. (zneužívání pravomoci veřejného činitele), z nichž bylo odsouzeno však jen 99 osob. Pokud jde o ustanovení § 159 tr.z. (maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti), bylo v roce 2001 obžalováno pouze 8 osob a odsouzena byla pouze jedna osoba. Pro přijímání úplatku (§ 160 tr.z.) byla v roce 2001 obžalována 51 osoba, z nichž bylo odsouzeno však jen 28 osob. Za trestný čin podplácení (§ 161 tr.z.) bylo v roce 2001 obžalováno 149 osob, z nichž 83 osoby byly odsouzeny. V roce 2002 byly pro zneužívání pravomoci veřejného činitele (§ 158 tr.z.) obžalovány 332 osoby, z nichž byly 104 osoby odsouzeny. Pro maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti (§ 159 tr.z.) bylo v roce 2002 obžalováno 12 osob. Pro trestný čin podplácení (§ 161 tr.z.) bylo v roce 2002 obžalováno 120 osob a odsouzeno bylo 108 osob. Pro trestný čin nepřímého úplatkářství podle (§ 162 tr.z.) byly v roce 2002 obžalovány a současně i odsouzeny pouze 3 osoby.

Osobně se domnívám, že za účinnosti našeho současně platného trestního zákona a rovněž i „díky“ trestnímu řádu, který spíše než orgánům činným v trestním řízení některými ustanoveními nahrává zločincům, se nedá korupce nejen odhalovat, ale ani řádně dokumentovat. Jsem přesvědčen, že situaci v této oblasti může vyřešit pouze a jenom zavedení institutu tzv. „řízené provokace“, i když je k této „americké“ metodě

v Evropě značný odpor. Dle mého názoru je k této metodě nejen v ČR, ale i v celé Evropě takový odpor právě proto, že jde o jedinou účinnou metodu, kterou je možné toho, kdo vyžaduje a bere úplatky, usvědčit. Protože však v našich podmínkách, a obdobně i v podmínkách kontinentální Evropy, bují korupce takřka všude a na všech úrovních, je všeobecný odpor k zavedení tohoto účinného institutu zcela pochopitelný. I u nás různé politické strany a další subjekty již řadu let ve svých programech prohlašují, jak budou s korupcí bojovat, ale přitom populisticky bojkotují jakékoliv snahy o zavedení těch jediné účinných institutů zamlžováním jejich podstaty a nedůvěrou v policejní orgány, které by měly tohoto institutu využívat. Osobně si dovoluji prohlásit, že pokud tento institut zaveden nebude, posune se naše země ve statistikách zkorumpovanosti státních úředníků i úředníků místní samosprávy ještě hodně hluboko pod současnou, již tak žalostnou, úroveň.¹⁵

4.2. Právo a zákony

Tresty podle trestního práva jsou primárním nástrojem s penalizační i preventivní (odstrašující) funkcí. V souladu s tímto jejich posláním trestní zákon nikoli náhodou na většinu korupčních trestných činů, kde je pravidelně přítomen motiv majetkového prospěchu, přímo ve zvláštní části pamatuje tresty finanční povahy. Nejde však o jediné tresty. Ze **statistik ministerstva spravedlnosti** vyplývá¹⁶, že **nejčastěji jsou ukládány podmíněné tresty** a pak také trest zákazu činnosti (v případě trestného činu přijímání úplatku). K reprezentativnosti statistik dodejme, že v roce 2003 bylo za některý z trestných činů úplatkářství stíháno 163 osob, přičemž odsouzeno bylo 75 osob. V roce 2003 nebyl uložen žádný nepodmíněný trest. Ten by u tohoto druhu trestného činu přicházel v úvahu až při recidivě, souběhu s dalšími trestnými činy či v případě dlouhodobé a majetkově významné trestné činnosti.

Za nástroj trestního práva lze označit i možnosti, které nabízí **trestní právo procesní**. Bohužel je jen velmi málo využívána možnost **konání hlavního líčení na pracovišti**

¹⁵ Němec, M.: Mafie a zločinecké gangy. 1. vydání Eurounion Praha, 2003

¹⁶ Online na www.justice.cz.

obžalovaného a dalších nástrojů k výchovnému působení soudního řízení (§ 199 tr.ř.). Tyto nástroje mají výrazný preventivní účinek zejména u korupčních trestných činů, které mají velkou latenci a často mezi veřejností převládá postoj pasivity a rezignace na řešení problému.

Trestní řád rovněž počítá s informováním orgánů činných v trestním řízení o své činnosti, a to **poskytováním informací sdělovacím prostředkům** (§ 8a tr.ř.). Tato možnost je využívána intenzivněji a v případě korupčních trestných činů působí jak preventivně, tak na změnu náhledu veřejnosti o marnosti snah korupci odhalovat a trestat. Pochopitelně je tuto formu „osvěty“ nutno provádět s ohledem na presumpci nevinny, ochranu soukromí a osobnosti stíhané osoby a na zachování důkazů, což přikazuje i zákon sám.

Velmi silný je procesní institut vazby, resp. tzv. **koluzní vazby**. Nutno zde připomenout, že vazba je institut zajišťovací a nikoli prostředek trestu. Koluzní vazba se uvaluje na obviněného – vedle dalších dvou vazebních důvodů – v případě, že existuje důvodná obava, že obviněný bude působit na dosud nevyslechnuté svědky nebo spoluobviněné nebo jinak mařit vyšetřování (§ 67 písm. b) tr. ř.). Vedle zastrašování a vydírání je typickým důvodem tohoto druhu vazby právě uplácení svědků, spoluobviněných, ale též třeba poškozených či dokonce orgánů činných v trestním řízení.

Mezi protikorupční nástroje trestního práva lze rovněž zařadit **ochranu svědka**, obsaženou zejména v zákoně č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením. Uplatní se především u případů tzv. velké korupce, která bývá často spojena s kriminalitou takového druhu, že svědkovi či jeho okolí hrozí reálné nebezpečí újmy. Zákon poskytuje řadu nástrojů k zahalení identity svědka, např. jeho přestěhování a jeho osobní ochranu.

Význam má rovněž nedávno přijatý zákon č. 279/2003 Sb., o výkonu **zajištění majetku a věcí v trestním řízení, který podrobně upravuje postup zajištění zakotvený v trestním řádu (§ 347)**. Má spíše význam pro zachování hodnot pro výkon peněžitých trestů, znemožňuje však též korupční manipulace s prostředky. Obdobnou zajišťovací funkci jako vazba vůči osobám plní v trestním řádu **zajištění prostředků na bankovním účtu (§ 79a) a zajištění zaknihovaných cenných papírů (§79c)**.

Tolik pokud jde o protikorupční nástroje v platném právu. Je však na místě zmínit i některé další nástroje, které se osvědčily v minulosti či v zahraničí a v tuzemsku se o jejich zavedení rovněž uvažuje (Vláda ČR 1999: 9).

Prokazování původu majetku v souvislosti s trestním řízením je řešení, které bylo zvoleno např. v Německu. Existují různě silné modely práva požadovat prokázání původu majetku a jde o prosazující se trend v zahraničních úpravách. Kupříkladu nám geograficky blízký německý model představuje tzv. **daňové řešení**. Pokud osoba stíhaná pro hospodářskou nebo majetkovou trestnou činnost odmítne uvést původ svého majetku, může být tento majetek finančním úřadem zdaněn. Ve většině případů lze použít nejvyšší daňovou sazbu.

Druhým velkým tématem je alespoň částečné znovuoobnovení institutu **dozoru nad zákonností** v některých vymezených případech. Jde o dřívější **všeobecný dozor prokuratury**, který se týká řízení civilního a správního, nicméně vzhledem k povaze dozorového orgánu, což by dnes nejpravděpodobněji bylo státní zastupitelství, je o něm vhodné pojednat krátce i na tomto místě. Dnes je zrušení všeobecného dozoru na počátku devadesátých let zhusta označováno za fatálně chybný krok, umožňující nárůst korupce, ekonomické kriminality i poklesu úrovně veřejné správy. Kupříkladu Ondruš popisuje dopad na správní oblast jako „*velmi destruktivní vliv na jejich činnost (POZN. orgánů veřejné správy), od prosté arogance a nečinnosti vůči účastníkům řízení až pro vysloveně korupční projevy. Jejich výrazný nárůst lze spatřovat již záhy po zrušení všeobecného dozoru prokuratury.*“ (Ondruš 2000: 8).

V tomto ohledu by bylo **vhodné, aby státní zastupitelství mělo zákonem stanovenou pravomoc vstupovat do správních a občanskoprávních řízení taxativně vyjmenovaných v zákoně a navrhopvat zrušení nezákonných nebo neodůvodněných rozhodnutí**. Vliv na pokles korupčně motivované kriminality proti pořádku ve věcech veřejných ostatně prokazují i slovenské zkušenosti, kde dozor prokuratury existuje v širokém pojetí.

V ČR má dnes **státní zástupce jen omezené možnosti ingerence** do civilního řízení (§ 35 o.s.ř. – především věci rejstříků a statusové – prohlášení za mrtvého, způsobilost k právním úkonům ad.) a něco málo pravomoci získal v soudním řádu správním, podle kterého může ve vymezených případech podávat správnímu soudu tzv. žaloby ve veřejném zájmu (§ 66 s.ř.s. – jde pouze o nejvyššího státního zástupce).

4.3. Prevence a kontrola

Ve sféře správního práva správní orgány nevydávají pouze rozhodnutí podle správního řádu, ale působí vůči osobám **celou škálou různých dalších aktů i faktických úkonů**. I takovéto akty (nezávazná opatření, osvědčení, faktické zásahy, předvolání, ale též nečinnost a obstrukce) i faktický styl jednání konkrétních osob však mohou být vadné, často s korupčním podtextem. **Účinný obecný nástroj k nápravě** pochybení veřejné správy však český právní řád zatím **postrádá**.

Dílčí jednání správních úřadů jsou sice dnes většinou pokryta právní úpravou prostředků nápravy, ta je ale **velmi roztržitá a často procesně složitá**. Pokrok učinil soudní řád správní, moderní předpis, který pamatuje i na nezákonnou nečinnost správního orgánu, nezákonné faktické zásahy s dlouhodobým dopadem apod.¹⁷

Tzv. **etické kodexy** přijímané dobrovolně správními úřady jako vnitřní směrnice nejsou obecně závazné, jejich přijetí je čistě dobrovolné a **nelze je tedy považovat za prostředky právní ochrany** - občan si nemůže jejich účinky vynutit (může se nicméně na porušení etického kodexu ve své stížnosti odvolat).

Jednotný a jednoduchý prostředek nápravy tak dnes velmi chatrně plní **vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l. o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících**. I to je však sporné, neboť v právní nauce existují dva **protichůdné právní názory na její platnost**. Podle některých administrativistů (Ondruš 1998:7) její platnost skončila s pozbytím platnosti Ústavy 9.května, ačkoli nikdy nebyla formálně zrušena. Právní předpis „vládní vyhlášky“ ústavní systém ČR nezná, nicméně v praxi se vyhláška orgány veřejné správy používá. Zejména tak tomu je proto, že většina právní doktríny se staví za to, že závaznost vyhlášky se omezila jen na orgány státní (případně obecně veřejné) správy.¹⁸

Stejně soudí i **judikatura, která v některých situacích přímo určuje, že vládní stížnostní vyhláška se použije** (např. Vrchní soud v Praze určil, že neshledá-li správní orgán důvodným podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nevydává o tom rozhodnutí, ale svůj závěr intimuje podateli postupem podle vládní vyhlášky

¹⁷ Viz § 3 a 4 zákona č. 153/2001 Ú.z.

¹⁸ Mahrová 2002: 4

č. 150/1958 Ú.Z.). Na naprosté většině orgánů veřejné správy jsou zřízeny organizační útvary, které se zabývají stížnostmi.

Vyřízení stížnosti ve smyslu vyhlášky (formálně jde o pouhý dopis, nikoli rozhodnutí) pochopitelně **není** rozhodnutím, proti kterému by bylo **možno podat opravný prostředek nebo správní žalobu**.

Vyhláška se původně vztahovala jak na státní orgány, tak na hospodářské subjekty, které byly v jiném socioekonomickém systému se státem propojeny. Dnes je řada jejích ustanovení neuplatnitelná a celkově je tento archaický předpis jen východiskem z nouze.

Význam má několik zásad, které je žádoucí zachovat i v případné nové zákonné úpravě.

Jde o **možnost anonymity** resp. anonymního podání, které je orgán veřejné správy povinen také prošetřovat, jsou-li informace v něm důvěryhodné. Zejména v případě rozsáhlé a propojené korupce na lokální úrovni se může stěžovatel důvodně obávat šikany či jiné újmy.

Požádá-li stěžovatel o utajení jeho totožnosti, adresát stížnosti mu musí vyhovět. Možnost anonymity je žádoucí proto, že i taková podání mohou obsahovat cenné poznatky často o velmi závažných nezákonnostech.

Šikovným instrumentem je rovněž **evidence stížností**, která slouží jednak jako prostředek kontroly jejich řádného vyřizování a jednak umožňuje analyzovat problémy ve veřejné správě a zacílit vhodně systémová nápravná opatření. **Dnes jednotná forma evidence stížností neexistuje**, každý orgán stížnosti zazna-menává podle svého, bylo by však vhodné systém v nové právní úpravě sjednotit.

Stanovení lhůt a dalších záruk řádného postupu při vyřizování stížnosti (protokoly z jednání) je dnes samozřejmostí každého procesního předpisu. Pochopitelně je vhodné ustanovení zakazující vůči stěžovateli činit přímé i nepřímé kroky proto, že podal stížnost.

Na soudobé negativní jevy¹⁹ ve veřejné správě, kdy doba nahrává protežování (především ekonomicky) vlivných subjektů, je však vyhláška **velmi slabý nástroj**, navíc skutečně velmi obsoletní. Zásadní je potřeba **zavedení sankcí** při shledání, že stížnost je důvodná. Je zde tedy velmi zřetelná potřeba nové úpravy, a to na **úrovni**

¹⁹ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.

zákona. I zde lze využít zkušenosti země s nám nejbližším právním řádem: nový zákon o vyřizování stížností platí **na Slovensku** od roku 1996, kde se zřetelně **osvědčil**.²⁰

Neudržitelný stav podnítil poslaneckou iniciativu, která v roce 1998 připravila v součinnosti s odborníky **návrh zákona o stížnostech**. Návrh zákona byl velmi progresivní, zaváděl sankce v podobě disciplinárního postihu, výslovně se vztahoval i na činnost obcí (pouze v přenesené působnosti) a obsahoval i nástroj (poněkud sporný) proti notorickým stěžovatelům bez skutečného důvodu – autoři nedůvodných stížností měli platit náklady vyřizování stížnosti. Návrh nepočítal se zřizováním nových orgánů či pracovních míst a byl tedy rozpočtově neutrální. Bohužel se však nenašla v obou komorách parlamentu vůle zákon přijmout. Podobný návrh nebyl od té doby podán, proto je nutno nadále používat stížnostní vyhlášku.

Protikorupční linky

Ke sbírání poznatků o tom, že byl spáchán trestný čin, mohou sloužit také zvláštní telefonní linky (e-mailové adresy), které zřizují některé veřejné instituce (v poslední době především česká ministerstva). **Reálný dopad těchto linek je ale třeba považovat za velice omezený.**

Testy integrity

Korupční transakce většinou probíhají utajeně (na čemž mají zájem všichni aktéři) a z tohoto důvodu se jejich vyšetřování musí často spokojit s nepřímými důkazy. Tam, kde se jiné vyšetřovací prostředky míjí účinkem, se v některých zemích (USA, Kanada, Polsko) používá speciální nástroj – tzv. testy integrity. Pod tímto názvem se skrývají v zásadě dva protikorupční nástroje – jednak se jedná o **předstíranou nabídku úplatku**, jednak jde o **zvláštní úpravu majetkových přiznání**.

Cílem testů integrity je otestovat odolnost veřejného funkcionáře (politika, úředníka, soudce, státního zástupce, policisty, celníka) vůči korupčním nabídkám. V případě, že tímto testem veřejný funkcionář neprojde, následuje zpravidla sankce. Již sama existence testů integrity má však i výrazný preventivní účinek.

Prvním typem testů integrity je **ad hoc kontrola majetkových poměrů**. Použije se například tehdy, žije-li si testovaná osoba nad poměry jejího služebního příjmu a není

²⁰ Soudní judikatura č. 14/1999, str. 424 (SJS 510/99 7 A 179/95-17)

schopna vysvětlit původ svého majetku. V tomto případě může orgán nadřízený testované osobě nařídit, aby podala úplné a pravdivé přiznání svého majetku a vysvětlila původ jeho nabytí. Závěry plynoucí z tohoto majetkového přiznání pak slouží jako podklad pro daňové, případně i trestní řízení proti „testované osobě“.

Druhým typem testů integrity je předstíraná nabídka úplatku. Použije se proti takové osobě, vůči které již existuje konkrétní podezření z korupčního jednání. Stejně jako ad hoc kontrola majetkových poměrů se tedy neprovádí plošně. Proto je zavádějící představa velkého množství „agentů – provokatérů“ pohybujících se po republice a provokujících úředníky úplatky.

Otázka sankce za přijetí předstírané nabídky úplatku je poněkud problematická. Protože se jedná o reakci na čin vyprovokovaný státem, nemohl by vést k trestněprávnímu postihu (existuje judikát Ústavního soudu, podle nějž policisté nesmí sami navádět k trestné činnosti).

V úvahu proto spíše připadají jiné sankce než trestněprávní, především pracovně/služebněprávní, zejména finanční postihy, funkční degradace nebo ukončení pracovního/služebního poměru. I to by však mohlo přinést poměrně vleklé soudní spory. **Proto se zdá vhodné podřídit test integrity právu smluvnímu a uzavírat jej jako doplněk k pracovním (služebním) smlouvám.** Bez výslovné úpravy v zákoně však ani takové řešení není možné.

Oba nástroje představují výrazný zásah do osobnostních práv testované osoby, a proto je nutné, aby testy integrity byly prováděny pouze při splnění zákonem daných podmínek a s přivolením soudu (nebude-li možnost testu integrity zakotvena v pracovní/služební smlouvě).

4.4. Mezinárodní právní instrumenty a organizace

Mezinárodní protikorupční nástroje

Nejzávažnější formy korupce jsou právě ty, které mají mezistátní, až nadnárodní přesah a účinky. V současném světě existuje stále naléhavější potřeba řešit korupci například v oblasti obchodu se zbraněmi nebo korupci nadnárodních korporací vůči celým vládám

ekonomicky slabších zemí. Ty si často kupují povolení k aktivitám, které by nemohly být legálně povoleny ani v zemích s nižšími nároky na ekologické, sociální či zdravotní standardy.

Mezinárodní společenství, jednotlivé státy i mezinárodní organizace proto volí a vyvíjí **pestrou škálu prostředků proti korupci** – uzavírání mezinárodních smluv proti korupci a jejím jednotlivým aspektům, sdružování v mezinárodních organizacích, přijímání programových dokumentů (akční plány), neformální spolupráci zemí v rámci různých programů či formou podpory výzkumu a analýz.

Mezinárodní právní instrumenty

Nejzákladnější dělení protikorupčních norem na mezinárodním poli je na tzv. hard law a soft law.

Hard law je mezinárodní právo v užším smyslu – je bezprostředně závazné. V oblasti boje s korupcí jde o mezinárodní smlouvy, které jsou vlastně obdobou zákona ve vnitrostátním právu – rozdíl je v tom, že zavazují pouze své signatáře, kdežto zákon každého pod jurisdikcí.

Za **soft law** jsou považována různá doporučení, akční plány, deklarace, pravidla typu „guidelines“ a podobně. Jejich porušení nezakládá přímou mezinárodněprávní odpovědnost.

Příkladem je Mezinárodní kodex chování veřejných činitelů či Deklarace OSN proti úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích.

Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci OSN

V oblasti potírání korupce jako vitálního problému celého mezinárodního společenství je tradičně aktivní **Organizace spojených národů**. V jejím rámci působí **dvě klíčové protikorupční smlouvy**.

První z nich je **Úmluva OSN proti korupci, přijatá v roce 2003**. Velmi brzy ji podepsal nebývalý počet států (již v dubnu 2004 to bylo 106 zemí), což ilustruje závažnost problému korupce. Dosud však není účinná, protože ji neratifikoval dostatečný počet států, včetně České republiky. Jejimi hlavními požadavky jsou trestní postih korupce a využívání stanovených nástrojů mezinárodní spolupráce. Tato opatření mají být doprovázena preventivními opatřeními. Velkým průlomem je závazek

navracení prospěchu z korupce do zemí jeho původu. To má v mezinárodní korupci význam zejména u rozvojových zemí, jejichž národní bohatství je často korupcí doslova vysáváno.

Druhým smluvním počinem OSN je **Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, přijatá v roce 2000 v Palermu**²¹ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime). Necelé tři roky od jejího schválení Valným shromážděním OSN a otevřením k podpisům ji ratifikovalo 40 států a je tedy již od září 2003 účinná. Česká republika je signatářem této smlouvy, ale zatím ji neratifikovala.

K této Úmluvě jsou již vyhotoveny **protokoly**²² stanovující bližší závazky na poli potírání obchodu s lidmi, pašování přistěhovalců, výroby zbraní a obchodu se zbraněmi (protokol týkající se nakládání se zbraněmi zatím není účinný). Jejich ustanovení pamatují i na klasický doprovodný jev těchto aktivit – korupci.

Na poli **soft law** působí pod OSN **Globální program proti korupci** zaměřený na „zranitelné“ státy, tj. země rozvojové či s tranzitní ekonomikou. Jeho působení zahrnuje podporu protikorupčních opatření ve veřejné správě, soukromém sektoru i ve vysokých finančních a politických kruzích. Jeho doplňkem je **Program integrity justice**, který vyvíjí prostředky proti korupci v soudnictví.

Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci Rady Evropy

Velmi významnou organizací angažující své nemalé kapacity do boje s korupcí je **Rada Evropy**, společenství států Evropy širší a starší než Evropská unie (založena byla v roce 1949; v současnosti má 46 členských států). Tato organizace se zaměřuje nikoliv ekonomicky, nýbrž na lidská práva, demokracii a vládu práva. Jejím příspěvkem k boji s korupcí jsou **dvě propracované mezinárodní smlouvy z konce 90. let** řešící problém jednak nástroji kriminalizace (trestním právem) a jednak nástroji práva občanského.

Občanskoprávní úmluva proti korupci byla přijata v listopadu 1999 (Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174). Přistoupilo k ní již 38 států, k ratifikaci přistoupilo 22 zemí. Česká republika tuto Úmluvu podepsala v roce 2000, k ratifikaci

²¹ Rezoluce OSN č. 51/59 z roku 1996

²² Rezoluce OSN č. 51/191 z roku 1996

pak došlo o dva roky později (č. 3/2004 Sb.m.s.) a Úmluva ETS 174 nabyla účinnosti pro ČR 1. 1. 2004.

Uvádí se, že jde o **první pokus** definovat obecná mezinárodní pravidla v oblasti **boje proti korupci nástroji soukromého práva**. Úmluva od smluvních stran požaduje, aby ve svém vnitrostátním právním řádu poskytly fyzickým i právnickým osobám, jimž v důsledku korupčního jednání vznikne škoda, právní prostředky ochrany jejich práv a právem chráněných zájmů, včetně možnosti domoci se náhrady škody za vzniklou škodu. Na rozdíl od trestního práva, kde je aktivita primárně na státu, tato Úmluva mířící do oblasti soukromého práva dává každé osobě možnost bránit se korupci, respektive jejím škodným důsledkům sám podle své volby.

Úmluva se dělí na **tři části**, jejichž předmětem jsou opatření, která je třeba přijmout na národní úrovni, prostředky mezinárodní spolupráce a systém sledování toho, zda a jakým způsobem dochází k zavádění pravidel, která jsou obsažena v Úmluvě, do vnitrostátního právního řádu.

Úmluva upravuje otázky **náhrady škody, odpovědnosti** (včetně odpovědnosti státu za korupční jednání veřejných činitelů) a otázku **spoluzavinění** (včetně snížení nebo úplné ztráty nároku na náhradu škody v závislosti na okolnostech případu). Zabývá se rovněž **podpůrnými opatřeními**, která mají zajistit vymahatelnost implementované legislativy: ochranou zaměstnanců, kteří případy korupce ohlásí, požadavky na úplnost a přesnost účetnictví a prováděných auditů, postupy získávání důkazů o korupci. Vyplývá z ní rovněž závazek umožnit v legislativě, aby soudy mohly přijímat opatření, jejichž cílem je uchovat majetek pro případný výkon rozhodnutí a pro udržení *statu quo* až do konečného rozhodnutí věci.

Právní řád **České republiky** všechna opatření požadovaná v této Úmluvě obsahuje a obsahoval již v okamžiku ratifikace smlouvy Českou republikou.²³

Sledováním toho, zda a jakým způsobem dochází k zavádění pravidel, která jsou obsažena v Úmluvě, do vnitrostátního právního řádu, bylo **pověřeno uskupení GRECO** (k tomuto viz níže v části Mezinárodní organizace). V této souvislosti je vhodné uvést, že Česká republika je členem tohoto orgánu už od 8. února 2002.

²³ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/174.htm>

Závěrečná, třetí část úmluvy má standardní povahu a **nepřipouští možnost žádné výhrady** k žádnému ustanovení (což je jinak u mezinárodních smluv standardní možnost), to znamená signatářské země ji musí buďto přijmout, nebo odmítnout.

Druhou ze smluv je **Trestněprávní úmluva proti korupci** přijatá ve Štrasburku v lednu 1999 (Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173). **Česká republika** tuto Úmluvu podepsala na konci roku 1999, následující rok ji ratifikovala (č. 70/2002 Sb.m.s.); Úmluva pak nabyla účinnosti tři měsíce po ratifikaci čtrnáctým státem, což se stalo 1. 7. 2002.

Na rozdíl od Občanskoprávní protikorupční úmluvy **výhrady** signatářů dovoluje, čehož **Česká republika využila**. Požadavek trestněprávní koncovky úplatkářství v soukromém sektoru podmínila tím, že si zde nechává prostor pro zvážení, zda budou všechny formy úplatkářství v soukromém sektoru zahrnuty do skutkových podstat v trestním zákoně.

Trestněprávní úmluva o korupci je nástroj, jehož **cílem je postihovat (kriminalizovat) široké spektrum korupčních jednání**. Úmluva dále přináší některé doplňkové trestněprávní nástroje a snaží se zlepšit mezinárodní spolupráci v postihování této trestné činnosti.

Ustanovení Úmluvy se týkají **následujících skutkových podstat**, které představují zvláštní formy korupčního jednání: aktivní a pasivní úplatkářství zahraničních **veřejných činitelů**, členů domácích i zahraničních zákonodárných sborů a členů mezinárodních **zastupitelských sborů, mezinárodních institucí**, domácích a zahraničních **soudců** a soudců pracujících v mezinárodních soudech a nesoudního personálu mezinárodních soudů, aktivní a pasivní úplatkářství **v rámci soukromého sektoru**, aktivní a pasivní „**obchodování s vlivem**“ (nepřímé úplatkářství), **praní výnosů** z korupčních trestných činů a korupční trestné činy související s **vedením hospodářské evidence**. Významným požadavkem této Úmluvy je také **oslabení institutu bankovního tajemství a záznamů o nebankovních finančních transakcích a majetku**.

V **mezinárodní spolupráci** je kladen důraz i na **neformální výměnu informací** o korupčních jevech s mezinárodním prvkem. Počítá i se spontánním oznamováním relevantních informací druhému státu a umožňuje nahradit klasický mezistátní styk

prostřednictvím ústředních orgánů (zpravidla ministerstva spravedlnosti či zahraničí) přímým stykem justičních orgánů dvou či více států, je-li to v daném případě nutné.

Úmluva státům ukládá přijmout účinné a odstrašující opatření a sankce, včetně zbavení svobody a následného vyhoštění. **Právníkové osoby** mají být odpovědné za kvalifikované protiprávní jednání, z něhož mají prospěch, a mají být postihovány **jak trestněprávními, tak i jinými druhy sankcí** (Úmluva výslovně zmiňuje peněžité sankce).

Trestněprávní postih právnických osob byl navržen v rámci rekodifikace trestního práva hmotného na konci roku 2004, avšak **zákon o právní odpovědnosti právnických osob byl Poslaneckou sněmovnou odmítnut**. Panuje však obecné přesvědčení, že v budoucnu stejně v souladu s trendy ve vyspělých zemích bude trestní odpovědnost právnických osob zavedena.

Nutno však uvést, že stávající postih právnických osob **cestou správního práva** má v jednotlivých složkových zákonech správního práva dostatek sankcí peněžitého typu.

Monitoring zavádění pravidel obsažených v Úmluvě provádí **GRECO**. Každý stát se stane členem GRECO v okamžiku ratifikace Trestněprávní úmluvy o korupci, pokud již členem není.

Úmluva o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu (Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, ETS No. 141) je vzhledem k roku přijetí (1990) jedním z prvních počinů mezinárodního boje s tzv. praním špinavých peněz. Jeho pravidelným doprovodným jevem je korupce v různých podobách.

Termínem „praní peněz“ se označují veškeré techniky používané k zakrytí původu nezákonně držených fondů a k jejich přeměně na údajně zákonný příjem.

Praní peněz není jevem novým, dnes však vykazuje dva základní znaky: jde o jev silně **mezinárodní**, neboť organizovaný zločin nyní stále více operuje v mezinárodním měřítku, a stále častěji jde o komplexní, **sofistikovaný** „business“, jehož provozovatelé potřebují pomoc vysoce kvalifikovaných profesionálů, mimo jiné též bankovních specialistů a právníků.

Česká republika podepsala tuto Úmluvu v roce 1995, v roce 1996 ji ratifikovala. Pro Českou republiku vstoupila Úmluva v účinnost dne 1. 3. 1997.

Cílem této Úmluvy je umožnit **mezinárodní spolupráci při vyšetřování** trestné činnosti a při vyhledávání a **zabavování výnosů** z ní za situace, kdy národní legislativy nejsou v tomto ohledu harmonizovány.

Každá smluvní strana této Úmluvy se zavazuje přijmout na vnitrostátní úrovni **legislativní a jiná opatření**, nezbytná k označení „praní peněz“ jako trestného činu, pokud čin byl spáchán úmyslně, a to mimo jiné i v případě „účasti v některém z trestných činů, označených v souladu s tímto článkem, dále sdružení, spolčení, pokusů, návodů, usnadnění a rad ve vztahu k těmto trestným činům.“ (čl. 6 odst. 1. Úmluvy). Úmluva stanoví rovněž požadavek, aby státy, které k ní přistoupily, **zabavovaly** výnosy z této trestné činnosti (event. majetek v hodnotě těchto výnosů).

Pro úplnost je třeba zmínit **Úmluvu Rady Evropy o tzv. insider trading** (Convention on Insider Trading, ETS No. 130) z roku 1989. Česká republika ji podepsala v roce 1999 a o rok později ratifikovala, v účinnost Úmluva vstoupila dne 1. 1. 2001.

Cílem této Úmluvy je vzájemná podpora států vázaných touto Úmluvou prostřednictvím **výměny informací** mezi těmi orgány, v jejichž pravomoci je **dohled nad kapitálovým trhem**. Podpora směřuje k co možná nejrychlejšímu odhalení přípravy nestandardních operací, které jsou klasifikovány jako tzv. „insider trading“.²⁴

Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci OECD

Ve stejném roce, kdy byla přijata „unijní“ úmluva zacílená na evropské úředníky, přijalo ekonomické uskupení **Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj** (OECD) mezinárodní úmluvu zacílenou na uplácení veřejných činitelů prakticky jakýchkoli států. Tato **Úmluva proti podplácení zahraničních veřejných činitelů** (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) byla vypracovaná skupinou 34 států (včetně pěti nečlenů OECD) a přijata v listopadu roku 1997. Česká republika podepsala tuto Úmluvu v roce 2000; ve stejném roce pak vstoupila tato Úmluva pro Českou republiku v účinnost. Prováděcí národní legislativa nicméně vstoupila v ČR v účinnost již o rok dříve.

Cílem Úmluvy je přimět signatářské státy, aby přijaly **legislativu, která bude trestně stíhat podplácení** zahraničních veřejných činitelů a zavázaly se k vzájemné

²⁴ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/130.htm>

spolupráci v potírání této kriminality. Proces sledování zavádění textu Úmluvy do národních právních řádů je podřízen OECD a započal již v roce 1999.

Úmluva je primárně zaměřena na velmi nebezpečné uplácení v mezinárodním obchodu a podnikání. S obrovským rozmachem pohybu kapitálu po celém světě se díky obrovské síle nadnárodních korporací lze stále více setkat s uplácením veřejných činitelů (především cílových zemí investic) jako součástí těchto obchodních transakcí. Na to reaguje Úmluva, která postihuje **uplácení zahraničních veřejných činitelů (včetně činitelů z nesignatářských zemí Úmluvy) s obchodními motivy**. Je konstruována tak, aby byly rozumně **vyváženy závazky trestat** tento typ korupce a **specifika právních řádů** jednotlivých signatářských zemí, na kterých nepožaduje zásahy do základních principů jejich právní úpravy, natož pak úplnou harmonizaci.

Nároky na právní řád vyplývající z Úmluvy OECD zahrnují kriminalizaci tohoto typu úplatkářství a zaměřují se zejména na sankce – nestanoví přesně jejich typ, požadují však, aby byly účinné, adekvátní a použitelné jak pro fyzické, tak pro právnické osoby. Úmluva se věnuje vzájemné právní pomoci mezi státy, včetně institutu extradice. Její preventivní složka požaduje, aby státy vyloučily možnost zakládání černých účtů.

Ambice této smlouvy přesahují rámec OECD, a proto je **otevřena k přistoupení jakémukoli státu** světa; podmínkou je pouze jeho účast na práci Pracovní skupiny OECD pro úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích. Ta se zabývá vypracováváním *soft law* a především monitoringem implementace a dodržování Úmluvy.

Mezinárodní právní instrumenty přijaté v rámci EU

Úmluva o boji proti korupci, vztahující se k úředníkům Evropských společenství nebo úředníkům členských zemí Evropské unie z května 1997 (Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union) byla přijata aktem Rady EU.

Cílem této Úmluvy je potírat **korupci mezi veřejnými činiteli** pracujícími jak **pro Evropské společenství, tak na národní úrovni**. Do doby přijetí tohoto smluvního instrumentu v rámci III. Pilíře EU totiž v mnoha státech nebylo uplácení cizích veřejných činitelů, byť i na vlastním území, trestným činem. Situace se stávala

neudržitelnou a přijetí Prvního protokolu k Úmluvě o ochraně finančních zájmů EU bylo jen dílčím řešením.

Úmluva obsahuje řadu užitečných **procesních prvků** – vydávání osob ze státu do státu a různou spolupráci při vyšetřování korupce úředníků EU.

Úmluva nemá vlastní **mechanismus kontroly** svého dodržování a naplňování, obdobný např. monitoringu GRECO v rámci dvou úmluv Rady Evropy. Jelikož jde o unijní nástroj, je zde však zajištěn určitý typ kontroly prostřednictvím Evropského soudního dvora. Ten má pravomoc rozhodovat spory mezi členskými státy týkající se plnění a eventuálně výkladu

Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z roku 1995.

Přímo na korupci je pak zaměřen její **První protokol z roku 1996**. Druhý protokol z následujícího roku je zaměřen na dohledávání kriminálních transakcí a zabavování výnosů z nich.

Ostatní mezinárodní právní instrumenty

Z významných mezinárodních nástrojů **regionálního významu**, které Česká republika nepodepsala, lze zmínit **Meziamerickou protikorupční úmluvu** (Inter-American Convention against Corruption) z roku 1996 a **Dakarskou deklaraci o budoucí soutěživosti afrických ekonomik** (Dakar Declaration on the Future Competitiveness of African Economies).

Zatímco první je typické *hard law*, Deklarace představuje naopak zástupce instrumentů typu *soft law*.

Mezinárodní organizace

Významné mezinárodní organizace, které připravily protikorupční úmluvy, zpravidla také vytvořily instituce pro implementaci, rozvíjení a kontrolu dodržování těchto úmluv.

OSN

U **Organizace spojených národů** tak působí zejména **Office for Drug Control and Crime Prevention, Global Programme against Corruption (GPAC)**. Je protikorupčním programem Úřadu pro narkotika a prevenci kriminality Organizace spo-

jených národů (United Nations Office on Drugs and Crime Prevention – UNODC), na němž tento úřad spolupracuje s Institutem OSN pro meziregionální výzkum zločinu a spravedlnosti (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute – UNICRI). Cílem programu je asistovat členským státům v jejich úsilí předcházet korupci a bojovat s ní prostřednictvím zvyšování rizika a nákladů spojených se zneužíváním svěřené moci pro osobní prospěch.

U OSN, resp. přímo jako součást GPAC působí Centrum pro prevenci mezinárodního zločinu (Centre for International Crime Prevention). Zaměřuje se na prevenci kriminality, trestní soudnictví a reformu trestního soudnictví, zvláště na problematiku potírání mezinárodního organizovaného zločinu, korupci a pašování lidí.

Rada Evropy

Při Radě Evropy působí tři protikorupční uskupení. Na prvním místě jde o Group of States against Corruption při Radě Evropy (**GRECO**). Dohoda zakládající GRECO byla přijata Výborem ministrů v květnu 1998 a skupina samotná zahájila činnost v květnu 1999. V současné době má GRECO 35 členů.

Smyslem vzniku GRECO je vytvoření mechanismu, který na bázi vzájemného hodnocení **monitoruje implementaci závazků plynoucích z protikorupčních úmluv Rady Evropy.**

Do konce roku 2002 GRECO hodnotilo dodržování „Dvaceti vedoucích principů boje proti korupci“ (strategický dokument Rady Evropy, přijatý v roce 1997, jehož účelem je identifikovat nejdůležitější oblasti pro boj s korupcí a stanovit dlouhodobou koncepci). Od začátku roku 2003 (v souvislosti s tzv. druhým kolem hodnocení členských států) jsou součástí monitoringu také některá ustanovení Trestněprávní úmluvy o korupci.

Vzájemným hodnocením členských států GRECO dochází k výměně klíčových informací o protikorupčním snažení v jednotlivých zemích, což přispívá k efektivnější mezinárodní spolupráci při prosazování práva. V souladu se Statutem GRECO je jejím hlavním cílem zlepšení kapacity členských států vzájemnou výměnou **”protikorupčních know-how”** při tvorbě a prosazování legislativních i organizačních opatření v boji proti korupci.

Českou republiku reprezentují v GRECO dva stálí zástupci - z Ministerstva spravedlnosti a z Ministerstva vnitra. Dále se činnosti v rámci GRECO účastní (jako experti podílející se přímo na hodnocení ostatních členských zemí) - soudce Vrchního soudu v Praze, pracovníce Ministerstva financí, nezávislý expert na oblast státní správy a pracovníce odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra.

Druhým projektem Rady Evropy je tzv. **Program OCTOPUS** zaměřený na boj s korupcí v zemích střední a východní Evropy.

Dohledovým orgánem vůči plnění závazků vyplývajících z právních instrumentů Rady Evropy těmi státy, které nejsou členem FATF (viz níže) je **MONEYVAL96** (Council of Europe Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures).

OECD

Vlastní institucionální protikorupční rámec má též OECD: za prvé je to Financial Action Task Force on Money Laundering (**FATF**), mezivládní organizace, jejímž posláním je vytváření a šíření národních i mezinárodních standardů boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu.

SIGMA je pak společná iniciativa EU a OECD, kterou z větší části financuje EU. Od roku 1992, kdy vznikl, podporuje tento program partnerské země v jejich snahách modernizovat veřejnou správu. V poslední době se zaměřoval i na přípravu kandidátských zemí na jejich cestě do EU. Jednou z oblastí, v níž poskytuje partnerským zemím podporu, je i problematika boje s korupcí.

Evropská unie

Evropská unie zřídila jednotku proti podvodům, korupci a jiným nezákonným jednáním v rámci EU. **European Anti-Fraud Office (OLAF)** je oprávněn vést vlastní nezávislé vyšetřování v daných případech (více viz na jiném místě těchto skript).

Ostatní mezinárodní organizace

Vlastní program boje proti korupci mají i **INTERPOL** (ICPO-Interpol), **Světová banka**, která v rámci tohoto programu vydává doporučení, výzkumy a publikace, a **Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)**.

EBRD vznikla v roce 1991 na podporu a rozvoj soukromého sektoru a demokratických postupů ve střední Evropě a zemích bývalého Sovětského svazu. Kromě investičních projektů realizovaných v jednotlivých zemích analyzuje dopad změn na ekonomickou oblast. Jedním ze sledovaných **ukazatelů je i korupce a tzv. „state capture“** - ovládnutí legislativního procesu lobbyistickými skupinami.

ZÁVĚR

Česká republika se v roce 2004 nacházela na 51.-54. místě celosvětového žebříčku vnímání korupce (1. místo znamená nejmenší míru korupce). Toto místo zaujímáme spolu se státy Salvador, Trinidad a Tobago.

Česká republika se považuje za zemi patřící mezi vyspělé, stabilní a slušné státy a holedbá se svým členstvím v exkluzivní společnosti nejrozvinutějších zemí planety – OECD a členstvím v Evropské unii. Podstatné ovšem není zdaleka jen to, jak se vidíme sami, ale i to, jak nás vidí druzí. Jakkoliv u nás nemáme samozřejmě zaveden žádný oficiální vládní systém korupce, neoficiálních systémů se najde dost.

Korupce v Česku je problém. Vnímáme ji jako problém my, občané našeho státu a vnímá ji jako problém i naše okolí. Srovnávacím měřítkem vnímání korupce je index mezinárodní neziskové organizace Transparency International. Cílem tohoto indexu je přiřadit každé ze 145 momentálně posuzovaných zemí hodnotu vyjadřující, jak je v dané zemi vnímána korupce na základě hodnocení, a to jak obyvatel dané země tak i osob, které přicházejí do styku s místními institucemi. Jak si stojí Česká republika podle indexu vnímání korupce Transparency International?

Na stupnici, kde hodnota 10 představuje prostředí prosté vší korupce a naopak 1 je hodnocením naprosto zkorumpovaného prostředí, dosáhlo Česko v roce 2004 hodnotu 4,2. Dodejme, že Transparency International zřejmě nemůžeme zrovna v případě naší země obvinít z podjatosti či neobjektivnosti; pro sestavení uvedeného údaje byly vzaty výzkumy z 11 nezávislých nadnárodních výzkumných institucí. V roce 2004 představovala uvedená hodnota 51. až 54. místo v pořadí od nejslušnějšího Finska (s hodnotou 9,7) až k posledním Haiti a Bangladéši (hodnota 1,5). Toto „oslňující“ místo zaujímáme spolu se Salvadorem a ostrovním státem Trinidad a Tobago. Méně korupce než v Čechách je pak např. v Surinamu, Jižní Africe, Jordánsku, Bahrajnu či Botswaně...

Je samozřejmě otázkou, co s tím. Někdo může volat po lepších zákonech, jiný po přísnějších trestech. Český Trestní zákon už dnes uplácení upravuje a umožňuje

stanovit pro takový trestný čin horní sazbu až pěti roků nepodmíněného trestu. Lze se nicméně obávat, že problém je hlubší a že jej např. zvednutí horní sazby případného trestu nevyřeší. To, co bude nutné změnit, je obecné povědomí a vnímání nebezpečnosti korupce. S nadsázkou řečeno – přestat řadit korupci mezi jednání srovnatelné s přecházením na červenou a naopak zařadit ji mezi ty nejzávažnější hospodářské delikty.

V současné době, na základě výzkumu a studia odborné literatury, se domnívám, že jak celá Evropa, tak i Česká republika, má mnoho účinných nástrojů v boji proti korupci. Je pouze otázkou času kdy bude korupce zcela vymýcena. Snad to nezní příliš optimisticky?! Je ovšem nezbytně nutné, aby se s výchovou ke "správnému, morálnímu a bezúhonnému chování" začalo v rodinách již od útlého dětství. Za vzor by nám měli sloužit lidé čestní a příkladní! Ne jak je tomu nyní, kdy se nám za vzor "vnucují" lidé bez sebemenšího smyslu pro čest a morálku (viz lživé výroky populárních osobností). Takové jedince je vhodné stavět na okraj společnosti, a ne z nich dělat celebrity.

Vše záleží na každém z nás. Na výchově každého potomka, na vlastním příkladném chování a dodržování morálních a etických pravidel. Jde přece o budoucnost nejen naší, ale i našich synů a dcer, a lidstva vůbec.

RESUMÉ

V úvodu autor definuje pojem korupce, stručně seznamuje s historií a vývojem tohoto jevu.

V kapitole první se zamýšlí nad morální odpovědností, poznáním a jeho vývojem. Dále se věnuje kázni. Co je to kázeň? Kázeň se nemá chápat jen jako prostředek výchovy. Kázeň je výsledek výchovného procesu, především výsledek všeho úsilí samého kolektivu, projevující se ve všech oborech života: ve výrobním, osobním, školním, kulturním. Kázeň v naší společnosti je jevem mravním a politickým. Ve staré společnosti se neukázněný člověk nepovažoval za člověka nemravného. Dnes je situace jiná.

Následující kapitola je zaměřena na etické zásady, úlohu rodiny a školy při výchově a v boji proti vzniku korupčního chování. Rodina hraje podstatnou roli při utváření vztahů mezi lidmi. Ochrana dětí, povinnosti a práva členů rodiny jsou stanoveny zákonem v rodinném právu. Je zde vyloučena jakákoli diskriminace jak na straně rodičů, tak i na straně dítěte, čili je důsledně provedena zásada rovnoprávného postavení rodičů k dětem, jako i všech dětí vůči rodičům. Dodržováním těchto zásad a pravidel mimoděk učíme děti rovnostářským vztahům, kdy není zapotřebí k získání výhod užití korupčního jednání. Jak rodiče, tak i učitelé a vychovatelé, se často stávají vzory dětí a dospívající mládeže, a svým osobním příkladem významně napomáhají při tvorbě morálního kodexu u nastupující generace.

V kapitole třetí nalezneme srovnání korupčního jednání v České republice a v ostatních zemích. Jsou zde uvedeny jak prvky společné, tak i rozdíly, dané jinou historií a mentalitou obyvatel. Díky vysoké míře korupce dochází ke zhoršování pověsti naší země v zahraničí, což má za následek snižování přílivu zahraničních investic. Zneužíváním dozorových pravomocí zvyšuje investiční riziko tím, že podnikatelské prostředí vykazuje značnou míru nepředvídatelnosti, v důsledku čehož se deformuje hospodářská soutěž a snižují objem investic v zemi. Hospodářský růst stagnuje.

Závěrečná část nabízí možnosti řešení vedoucí ke snížení korupce. K tomuto jsou využívány legální nástroje, právo a zákony. V časech globalizace vznikají neustále nové mezinárodní organizace a úmluvy, které se zabývají bojem proti korupci.

Z úmluv jmenujme např.:

- Úmluva o boji proti korupci, vztahující se k úředníkům Evropských společenství nebo úředníkům členských zemí Evropské unie z května 1997 (Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union)
- Úmluva OSN proti korupci, přijatá v roce 2003
- Trestněprávní úmluva proti korupci přijatá ve Štrasburku v lednu 1999 (Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173) Občanskoprávní úmluva proti korupci byla přijata v listopadu 1999 (Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174) a jiné;

Z organizací jsou to např.:

- OSN
- OECD
- Rada Evropy
- European Anti-Fraud Office (OLAF)
- Interpol a další;

Anotace

Konečný, Jaroslav. *Korupce jako problém české společnosti, tendence a východiska po vstupu do EU*. (Bakalářská práce). Brno, 2005. 55s.

Český jazyk

Tato bakalářská práce se zabývá problematikou korupce v české společnosti a v zemích okolních, nabízí porovnání a navrhuje její řešení. Dále upozorňuje na škodlivé dopady korupce v hospodářské sféře a v mezinárodních vztazích. Obsahuje stručný přehled organizací a úmluv, které se v rámci EU zabývají korupcí.

Klíčová slova:

Ekonomika, korupce, legislativa, mezinárodní organizace, politika, právo, prevence, rodina, škola, úmluva.

English

This bachelor thesis is inquire into dilemma corruption in the Czech society and in neighbouring countries, offer to confrontation and suggests hers resolution. Next he highlighting the harmfulness of corruption in economic spheres as well as in international relations. In the thesis contains synopsis of organisations and conventions, which be concerned with corruption in European community.

Key words:

Economic, corruption, legislation, international organization, politics, law, prevention, family, school, convention.

Literatura a prameny

A. Tištěné prameny - zákony, vyhlášky

1. Soudní judikatura č. 14/1999
2. Transparency International - Česká republika 2000: 2-3
3. Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině
4. Ústavní zákon č. 153/2001 Sb.
5. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.
6. Rezoluce OSN č. 51/59 z roku 1996
7. Rezoluce OSN č. 51/191 z roku 1996

B. Knihy

1. Bible
2. Burhard, W.: Nachste Halstelle: Europa, In: Kriminalistik č. 1, Krim Verlag Heidelberg 1993
3. Fendrych, M. - Zoubek, V: Ke koncepci Ministerstva vnitra ČR. In: Kriminalistika, 26, 1993
4. Frič, P. a kol, *Korupce na český způsob*. G plus G, Praha., 1999
5. Jůva, Vladimír. Mravní výchova. skripta Fakulta filozofická, Univerzita J. E. Purkyně, SPN Praha 1989
6. Kolektiv autorů. Co se stane, když se zhasne? vydal Prostor, nakladatelství, s.r.o., Praha 1, 2004
7. Komenský, J.A. Velká didaktika.
8. Makarenko, A. S. Metodika organizace výchovného procesu z r. 1936
9. Němec, M.: Mafie a zločinecké gangy. 1. vydání Eurounion Praha, 2003
10. Němec, M., Organizovaný zločin. 1. vyd. Praha: EUROUNION, 1995
11. Nožina, M. Mezinárodní organizovaný zločin v České republice. 1. vyd. Themis, Praha 1, 2003
12. Perry, J., P., Political Corruptiton and Political Geography, Ashgate, Aldersot; Burlington; Singapore; Sydney 2000

13. Protivínský, M.: Braňme etiku policejního povolání. In: Kriminalistický sborník, 1993, č. 2
14. Protivínský, M.: Z ruské a německé kriminalistické praxe. In: Kriminalistický sborník, 1995, č. 3
15. Mahrová 2002: 4
16. Seidel, B.: Nimmt die korruption zu? In: Kriminalistik č. 1, Krim Verlag Heidelberg 1993

C. Časopisecká literatura

1. MF DNES: 08.03.2005 - Korupce: Odsouzeno jen sto lidí
2. MF DNES: 13.10.2004 - Úplatky ve fotbale: peníze šly poštou
3. VYSOČINA: 21.08.2004 - V úplatkářské aféře přibývá obviněných
4. TÝDEN: č.49/2004 - Němci šetří a korumpují
5. TÝDEN: č.44/2004 - Korupce vládne světem

D. Internetové stránky

1. www.justice.cz.
2. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/174.htm>
3. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/130.htm>
4. <http://www.bezkorupce.cz/>
5. <http://www.transparency.cz>