

ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE CRIMINAL LAW OF URUGUAY

LENKA ČIHÁKOVÁ

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá současnou situací protikorupční úpravy v trestním právu Uruguaye, zejména s ohledem na poslední změny trestního zákoníku v souvislosti s přijetím Antikorupčního zákona. Pojednává také o uplatnění tohoto zákona v praxi, jeho efektivitě a zamýšlí se obecně nad vhodností či nevhodností této úpravy. V neposlední řadě se také zabývá vývojem mezinárodní spolupráce v této oblasti na území Latinské Ameriky.

Key words in original language

korupce, Latinská Amerika, Uruguay, mezinárodní spolupráce, trestní právo, protikorupční zákon

Abstract

The paper discusses the current situation in the area of anti-corruption measures in Uruguay. The paper seeks to describe the changes brought by adoption of the Ley Anticorrupcion 17.060 and in this sense also the influence of other countries of Latin America of this legislation. The paper also deals with the application of this legislation in practice, the efficiency and the international cooperation in the area of Latin America.

Key words

Corruption, Measures, Criminal Law, Uruguay, Montevideo, Convention, Latin America

Korupce je problém – o tom není pochyb. Dokonce je možno tvrdit, že je problémem celosvětovým, což ještě zvyšuje jeho závažnost. V rámci tohoto celosvětového výskytu korupce je možné vysledovat jistá specifika v boji proti korupci, a to jak na národní, tak i mezinárodní úrovni. Tento příspěvek se zaměřuje na některá specifika, která se objevují v regionu Jižní Ameriky – a to konkrétně na ukázce státu Uruguaye. Ačkoliv se tento menší stát nachází přímo v sevření dvou velkých států - Argentiny a Brazílie – hodnoty výskytu korupce jsou podstatně nižší než v těchto státech. Bude proto představena základní mezinárodní spolupráce v tomto regionu a následně také již konkrétní trestněprávní opatření proti korupčnímu jednání v právu samotné Uruguaye.

Jak bylo zmíněno výše, korupce je celosvětovou záležitostí. Z tohoto důvodu se samozřejmě objevují snahy o mezinárodní spolupráci a současně také snahy o různé formy mezinárodní unifikace. Z regionu

Jižní Ameriky za zmínku stojí především spolupráce v rámci organizace OAS – Organizace amerických států¹ - tedy organizace zahrnující nejen Jižní Ameriku, ale celý kontinent. V rámci výše uvedené organizace byl v tomto regionu vytvořen první mezinárodní právní instrument zabývající se tématem korupce – Meziamerická úmluva proti korupci (Inter–American Convention against Corruption, Convención Interamericana contra la corrupción – CICC, dále jen "Úmluva"), která byla podepsána v Caracasu dne 29. března 1996. Tato úmluva byla schválena zákonem č. 17.008 z 25. 9. 1998² Valným shromážděním Uruguaye (skládajícím se z Cámara de Senadores a Cámara de Representantes).

Dva hlavní cíle této Úmluvy jsou: podporovat rozvoj nutných mechanismů prevence a potrestání korupce v každém členském státě; podporovat, usnadňovat a regulovat spolupráci mezi státy s cílem zabránit, zjistit a sankcionovat případy korupce v každém státě. Státy uznávají, že pouhá represe nemůže tento problém vyřešit a že je třeba provádět preventivní činnost.³

Problémem mezinárodní spolupráce v rámci trestního práva je obecně závaznost vytvořených úmluv. Ani Meziamerická úmluva proti korupci není výjimkou. Ve formě, ve které byla přijata, mohla jen stanovit podmínky pro integraci.⁴ Brzy se tak např. objevily problémy s ústavností některých jejích ustanovení.⁵ Dle textu Úmluvy⁶ je po členských státech požadováno, aby začlenily některá ustanovení do svých právních řádů a usnadnily tak také případnou mezinárodní spolupráci mezi členskými státy.

Právě z důvodů možnosti kontroly implementace ustanovení Úmluvy členskými státy byla 4. června 2001 Valným shromážděním OAS přijata konvence, která založila kontrolní mechanismus

¹ Bližší informace o této organizaci lze nalézt na internetových stránkách: www.oas.org

² Text tohoto zákona lze nalézt na: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17008&Anchor=>

[27-11-2011] - Zákon obsahuje pouze jedno ustanovení – a to o schválení výše specifikované úmluvy.

³ David, V., Nett, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 182.

⁴ Vázquez, M. M., Forne, D. S. a kol. *Derecho Penal, Hacienda y Administración Pública*. 1. vydání. Montevideo: Mastergraf SRL., 2008, s. 130.

⁵ Tamtéž. Především se autor zmiňuje o problémech s pojmem Enriquecimiento ilícito – jistá forma nezákonného obohacení (např. přijetí úplatku, podvod, krádež atd.)

⁶ Text lze nalézt na: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>

implementace Úmluvy (Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, La Convención Interamericana contra la Crrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su implementación – dále jen „MESICIC“). Tato konvence vstoupila v platnost v lednu 2002. Uruguay je jedním ze zakládajících států této konvence. V rámci tohoto členství probíhá komunikace mezi Uruguayí a OAS formou různých doporučení, dotazů a zpráv, které jsou přístupné na internetových stránkách OAS.

Implementace ustanovení Úmluvy do právního systému Uruguaye proběhla především prostřednictvím zákona č. 17.060 ze dne 23. 12. 1998, který bývá často nazýván jako „Ley Anticorrupción“ – tedy Antikorupční zákon. Ke změnám, které zavedl do současného trestního zákona, se dostaneme až později. Abychom postupovali podle jednotlivých úrovní, bylo by vhodné vzpomenout také mezinárodní spolupráci na nižší regionální úrovni – tedy nikoliv jen v rámci celého kontinentu, jak je tomu v případě Úmluvy.

Za zmínku stojí především organizace MERCOSUR. Zakládajícím členem této organizace byla i Uruguay. V hlavním městě Montevideo se také nachází sídlo této organizace. Organizace vznikla jako sdružení volného obchodu (v originále Mercado común – tedy společný trh). Objektem zpočátku byly pouze ekonomické otázky, avšak objevovaly se různé tendence rozšířit některá integrační témata. Dle Álvareze z Univerzity v Buenos Aires je MERCOSUR pouze celní unií, ovšem se snahou stát se společným trhem a v poslední době také se snahou o kulturní, sociální a politickou integraci.⁷ Álvarez⁸ ve svém článku poukazuje na to, že MERCOSUR jakoby si vzal pro své instituce vzor v Evropské unii, avšak dojde-li na právní kontrolu tzv. komunitárních aktů, či zapojení občanů do politické reprezentace, ihned je zřejmé, že podobné jsou si spíše jen svými názvy. Což však lze tvrdit s určitostí je to, že MERCOSUR již není organizací upravující pouze ekonomické otázky členských států a věnující se pouze ekonomické spolupráci. Důkazem tohoto tvrzení je mimojiné Protokol z Ushuai z roku 1998 (Protocolo de Ushuaia⁹), ve kterém se již zcela jasně objevují požadavky také na demokratické uspořádání členského státu.

V rámci MERCOSURu ekonomické otázky dostávají stále častěji rozměru přesahujících ekonomickou vědu – např. v případě některých někdy i typicky ekonomických jevů je nutno využít ustanovení zákona. V některých případech je pak dokonce nutno

⁷ Álvarez, A. E. La internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del MERCOSUR. Biblioteca Virtual del Insituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dostupné na: www.juridicas.unam.mx [27-11-2011]

⁸ Tamtéž.

⁹ V originálním znění k dispozici např. na: <http://www.mrree.gub.uy> (Ministerstvo zahraničí Uruguaye)

využit ustanovení trestního zákona, čímž se dostáváme do oblasti práva, ve které je obtížně představitelná jakákoli forma celkové unifikace. Příkladem pro takový postup by nám mohla sloužit právě korupce.

Definicí korupce je mnoho, snad tolik jako autorů monografií o tomto negativním fenoménu společenského života.¹⁰ Nejstručnější vymezení korupce můžeme odvodit z latinského úsloví *do, et des* (dávám, abys dal). Korupci tak lze obecně definovat jako získávání neoprávněných výhod za úplatek.¹¹ Už např. z této velmi široké definice lze vyvodit, že korupční jednání přesahuje hranice pouze jednoho oboru. Korupční jednání není objektem zkoumání pouze právní vědy, ale zabývají se jí i jiné obory, např. sociologie, kriminologie, atd., a samozřejmě také ekonomie. Tak se stává i to, že organizace, jejíž cíle byly zprvu cíle ekonomické, v některých otázkách zasahuje i do ostatních oblastí - např. do právních otázek. Členské státy MERCOSURu tak „harmonizují“ některé své zákonné úpravy právě podle instrumentů mezinárodního práva. Na druhé straně je tato snaha v přiměřené intenzitě pochopitelná a snad dnes ani nikoho nepřekvapí. Navíc každý takový smluvní instrument, který „harmonizuje“ některou právní otázku přece jen musí být podepsán (a tudíž i schválen) členským státem.

Nyní se již konečně dostáváme k národnímu právu – přesněji pak k národní trestněprávní úpravě. Uruguay je zemí Jižní Ameriky – oblasti, která je dle organizace Transparency International podle výskytu korupce problematická. Dle Indexu vnímání korupce z roku 2010¹² v rámci stupnice od 0 do 10 (kdy hodnota 10 znamená nízký výskyt korupce) země Jižní Ameriky dosahují těchto hodnot: Argentina – 2,9; Chile – 7,9; Uruguay – 6,9; Brazílie – 3,7; Paraguay – 2,2; Bolívie – 2,8; Peru – 3,5; Ekvádor – 2,5; Kolumbie – 3,5; Venezuela – 2; Guyana – 2,7.¹³ Pro lepší představu lze uvést, že jihoamerický stát s nejnižším ohodnocením – Venezuela – se v seznamu umístil na místě 164 ze 178 (tzn. že pouze ve 14 státech dochází k vyššímu výskytu korupčního jednání).

Lze si povšimnout, že v rámci celé Jižní Ameriky mají pouze dva státy hodnoty Indexu vnímání korupce (Corruption Perception

¹⁰ David, V., Nett, A. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 20.

¹¹ Tamtéž, s. 16.

¹² Tento Index, jeho hodnoty, způsoby výpočtu a pořadí jednotlivých států lze nalézt na stránkách organizace Transparency International (česky: <http://www.transparency.cz/index-cpi-2010/>, anglicky: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

¹³ Ze 12 samostatných států Jižní Ameriky je v seznamu uvedeno pouze těchto 11 zemí, chybí stát Surinam.

Index, CPI) vyšší než číslo 6, a to Chile a Uruguay. Hodnoty CPI těchto dvou států vysoce přesahují průměr ostatních států tohoto regionu a navíc lze poznamenat, že i v celosvětovém měřítku se jedná o hodnoty z první poloviny seznamu. Chile se objevuje v seznamu na 21. místě, Uruguay pak na místě 24. Jen pro srovnání Česká republika v tomto seznamu zabírá místo č. 53.

Důvodů, proč dochází ke korupčnímu jednání, je mnoho, a jen těžko lze z tohoto obecného výsledku vyvozovat konkrétní závěry, co je či není příčinou výsledku s vyšší hodnotou indexu. Tento článek se předně zabývá trestněprávní úpravou a také tím, co vedlo k přijetí této úpravy a zda se jedná o úpravu efektivní. Informace jsem čerpala především z místní literatury a také z rozhovorů s Dr. Graciélou Gatti, soudkyní soudu I. stupně zvláštního trestního soudu specializovaného na otázky organizovaného zločinu (Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado). Velmi přínosná byla také komunikace s výkonným ředitelem organizace Uruguay Transparente Manuelem Flores Silvou.

V českém právním řádu se objevují protikorupční opatření především ve formě ustanovení ve zvláštní části trestního zákoníku v hlavě X, díl 3- Úplatkářství. Ustanovení tohoto dílu chrání čistotu veřejného života, nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu osobami, které věci obecného zájmu obstarávají, před různými formami korupce (úplatkářstvím).¹⁴ V tomto díle jsou pak zahrnuty trestné činy: § 331 – přijetí úplatku, § 332 – podplácení a § 333 – nepřímé úplatkářství. Situace v trestním právu Uruguaye je odlišná. K odlišnostem dochází již na úrovni trestního práva obecně, následně pak také v konkrétním případě protikorupčních ustanovení.

Korupční jednání je upraveno v trestním zákoně č. 9.155 z roku 1933. Upraveno je v jeho druhé části (Libro II), hlavě IV., kapitole I. – Trestné činy proti veřejné správě (Delitos contra la administración pública). Jedná se o ustanovení od §153 do § 159. Mezi trestné činy kapitoly I. trestní zákon začleňuje: zpronevěru veřejných financí, nezákonné vymáhání, přijetí úplatku, podplácení a zneužití pravomocí. Některé trestné činy z této kapitoly I. a také trestné činy uvedené v kapitole II. této hlavy se věnují trestným činům zneužívání pravomoci veřejného činitele a jeho různým formám – ačkoliv se jedná o činnost velmi související s korupčním jednáním, přímo o korupční trestný čin se nejedná¹⁵, a proto se mu v tomto příspěvku nebudeme blíže věnovat.

¹⁴ Kuchta, J. a kol. *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 453.

¹⁵ David, V., Nett, A. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 265-266.

Prvním trestným činem přímo se zabývajícím korupčním jednáním je trestný čin, který by se dal označit za nezákonné vymáhání veřejným činitelem, který je v ust. § 156 definován jako jednání, kterým veřejný činitel zneužívá své postavení nebo pracovní zařazení k tomu, že navádí nebo nutí někoho, aby slíbil nebo přímo dal peněžitou částku či jinou majetkovou hodnotu, a to ať již přímo veřejnému činiteli či některé třetí osobě. Takovéto jednání bude potrestáno trestem odnětí svobody v trvání od jednoho roku do šesti let, pokutou a zákazem činnosti. O polehčující okolnost by se jednalo v případě nižší majetkové hodnoty nebo napravení škody ještě před zahájením trestního řízení.

Skutková podstata přijetí úplatku se v trestním zákoně objevuje ve dvou formách – základní a kvalifikované – ust. § 157 a § 158. Tato skutková podstata spočívá v jednání veřejného činitele, který při výkonu svého povolání obdrží na základě svého jednání nebo jednání třetí osoby majetkový prospěch pro sebe nebo pro třetí osobu, nebo přijme slib takového majetkového prospěchu. V takovém případě bude potrestán trestem odnětí svobody od 3 měsíců do 3 let, pokutou a zákazem činnosti po dobu od dvou do čtyř let. Pokud veřejný činitel přijme majetkový prospěch v případě, že již k jednání, které je požadováno, došlo, trest bude snížen o jednu třetinu až jednu polovinu. I v tomto případě se jedná o jednání, které je pracovní náplní konkrétního veřejného činitele.

V případě kvalifikované formy se jedná naopak o to, že veřejný činitel jistý akt neprovede nebo nevydá, nebo akt provede v rozporu se svými pracovními povinnostmi – a v souvislosti s tím obdrží nebo si nechá slíbit pro sebe či třetí osobu určitý majetkový prospěch; pak bude potrestán trestem odnětí svobody v délce od jednoho roku do šesti let, pokutou a zákazem činnosti. Trest bude zvýšen o jednu třetinu až jednu polovinu, pokud takovéto jednání mělo za následek uzavření smlouvy, ze které plyne pro veřejného činitele majetkový či jiný prospěch nebo pokud mělo jednání vliv na poskytování zaměstnání ve veřejné správě, platů, důchodů, vyznamenání, nebo jistou výhodu či nevýhodu pro některou ze stran občanskoprávního či trestněprávního sporu.

Poslední skutkovou podstatou, která se zabývá přímo korupčním jednáním, je ust. § 158 – podplácení. Jedná se o jednání, které má za cíl přimět veřejného činitele ke spáchání trestných činů uvedených v ust. §157 a §158 (přijetí úplatku). Takové jednání pak bude posouzeno pouze jako forma podněcování k trestnému činu a tedy potrestáno stejným trestem jako za uvedené trestné činy (přijetí úplatku) - ale pouze v rozmezí od jeho poloviny do jeho dvou třetin. Za zvláštní přitěžující okolnosti jsou považovány případy, kdy pachatelem je příslušník policejního sboru nebo osoba zodpovědná za prevenci, vyšetřování či trestání nelegálních aktivit, a k činu dojde při plnění jeho pracovních povinností.

Antikorupční zákon, který byl zmíněn výše, zavedl do trestního zákona dvě skutkové podstaty, avšak pouze související s korupčním

jednáním. S ohledem na skutkové podstaty komentované v předchozích odstavcích se změny týkaly především jejich mezinárodního přesahu – tedy o případy, kdy by korupční jednání mělo mezinárodní přesah (a to jakýmkoliv způsobem).

Případy korupčního jednání jsou projednávány v regionu hlavního města Montevidea u soudu I. stupně zvláštního trestního soudu specializovaného na otázky organizovaného zločinu (Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal especializados en Crimen Organizado). Dle rozhovoru se soudkyně tohoto soudu - Dr. Gatti je současná úprava v trestním zákoně dostatečná na to, aby mohla být efektivně použita v případech, kdy se jedná o některý z výše uvedených korupčních trestných činů. Soudkyně především poukázala na to, že je to soudce, který je informován policejním orgánem o podezření ze spáchání trestného činu. Po sdělení této informace pracuje s případem již soudce, který určuje, kterých dalších důkazů je potřeba - a to až do doby, kdy je možné zahájit soudní řízení. Po zahájení soudního řízení v řízení pokračuje stejný soudce. Otázkou zůstává, zda takový soudce, který se podílel jistou formou na zajišťování důkazů, není již touto činností ovlivněn a zda je tak zajištěna jeho nestrannost. Funkce státního zástupce je tak v jisté fázi trestního řízení potlačena.

Jiný pohled má ovšem na celou věc výkonný ředitel organizace Uruguay Transparente M. F. Silva. Jedná se o organizaci, která se snaží upozorňovat laickou, ale i odbornou veřejnost na výskyt korupce a formou seminářů, konferencí atd. také působit na vývoj legislativního procesu v případě protikorupčních opatření. Dle jeho názoru je situace daleko horší – upozorňuje především na to, že Uruguay je jedinou zemí Jižní Ameriky, ve které je státní zástupce přímo odpovědný orgánům moci výkonné a z tohoto důvodu je na něj vyvíjen velmi silný politický tlak.

Upozorňuje také na to, že mnoho pojmů, které se objevují v trestním zákoně, nejsou nikde definovány – např. pojem zneužití pravomocí – a je tedy na soudci, jak daný pojem v daném případě vyloží. Dle jeho názoru bývají tyto pojmy soudci často zneužívány pro jistou formu „manipulace“ s případem.

Za velký nedostatek také považuje to, že během soudního řízení v prvním stupni je případ projednáván pouze jedním soudcem – a to od začátku až do konce. Jinými slovy řečeno, že „soudce vyšetřovatel“ je ten stejný, který následně provádí celé soudní řízení a také vynese rozsudek. Dle M. F. Silvy tak neexistuje žádná forma kontroly.

Závěrem lze uvést následující. Zákonná úprava stejně tak jako výsledky výzkumu Transparency International nasvědčují tomu, že Uruguay se snaží proti korupci bojovat. Na druhou stranu překážky, které jsou skryté uvnitř celého procesu boje proti korupci, dosud nevymizely a způsobují, že Uruguay je stále svými občany vnímána jako země, kde se korupce objevuje v nemalém množství. Na druhou stranu je nutno vnímat také specifika tohoto regionu – není zde kladen

takový důraz na dodržování a rozšiřování práv obviněného a přísná formální pravidla. Trestní řízení se odehrává pouze písemnou formou a případné výsledky soudcem nejsou časté, a pokud k nim dojde, mají poněkud neformální formu. Faktem zůstává, že korupce je populárním tématem a poslední dobou tak dochází k odhalování některých korupčních trestných činů – a to často s velkou publicitou. Uruguay se účastní mezinárodních aktivit v boji proti korupci, a pokud bude vývoj probíhat směrem k rozšíření práv podezřelých osob, zcela jistě dojde v trestním právu k větším změnám.

Literature:

- Alfaro, P., Werner, F. La Mano en la Lata. Crónica de la corrupción en Casinos Municipales. Montevideo: Letraeñe ediciones, 2008, 164 s.
- Álvarez, A. E. La internacionalización del Derecho Penal: el ejemplo del MERCOSUR. Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dostupné na: www.juridicas.unam.mx [27-11-2011]
- Cuñarro, M. L. Código Penal y Leyes Penales Especiales. 9. vydání. Montevideo: Ediciones “Del Foro”, 2009, 286 s.
- David, V., Nett, A. Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 354 s.
- Gatti, G. Juzgados letrados penales especializados en crimen organizado. Článek dostupný z: <http://www.upe.edu.uy/ponenciasrivera/Ponencia%20Dra%20Gatti%20.pdf> [22-11-2011]
- Kuchta, J. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Zvláštní část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 656 s.
- Moyal, P.; Pagano, J. P.; Rossi, M.; Rossi, T. De la percepción de la corrupción a la coima: un puente invisible. Cuadernos de Economía, v. XXVII, n. 49, Kolumbie: Universidad Nacional de Colombia, 2008, s. 207-224.
- Vázquez, M. M., Forne, D. S. a kol. Derecho Penal, Hacienda y Administración Pública. 1. vydání. Montevideo: Mastergraf SRL., 2008, 226 s.
- Text Meziamerické úmluvy proti korupci, přístupná v ŠJ na: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html> [27-11-2011]
- Text Protocolo de Ushuaia, přístupný v ŠJ na: <http://www.mrree.gub.uy>, Ministerstvo zahraničí, Uruguay.
- Stránky organizace Transparency International (česky: <http://www.transparency.cz/index-cpi-2010/>, anglicky: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)
- Internetové stránky organizace OAS: www.oas.org

*Dny práva 2011 – Days of Law 2011 [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 ISBN 978-80-210-5916-0 (soubor) 9788021047334. Dostupné z:
<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>*

Contact – email

lenkacihakova@yahoo.com