

MYSLÍ TO VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY S BOJEM PROTI KORUPCI SKUTEČNĚ VÁŽNĚ?

MAREK FRYŠTÁK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, Katedra trestního práva, Česká republika

Abstract in original language

Autor si ve svém příspěvku klade otázku, zda to vláda České republiky skutečně myslí se svým bojem proti korupci vážně a snaží se na ni najít odpověď.

Key words in original language

korupce, vládní strategie boje proti korupci, empirické výzkumy, mezinárodní závazky

Abstract

The author's contribution raises the question if the government of the Czech Republic takes the fight against corruption seriously and try to find the answer for it.

Key words

copruption, governmental strategy in combating corruption, empirical surveys, international obligations

I.

Boj proti korupci patří bezesporu mezi největší celosvětové výzvy současnosti. Korupční praktiky jsou v řadě případů úzce propojeny s dalšími formami trestné činnosti a mohou tak přispět k podkopání samotných základů společnosti. Výsledkem může být ztráta důvěry občana v poctivost a nestrannost fungování státních institucí, pokřivení tržních vazeb, ekonomický úpadek a destabilizace státu. Zároveň může korupce ohrožovat vnitřní a vnější bezpečnost státu. Korupce postihuje jak politiku, tak hospodářství i společnost a je přítomna ve všech zemích světa. Svá korupční specifika mají země bohaté i chudé, rozlehlé i malé, vyznačuje se jimi každá oblast lidské činnosti.

Boj proti korupci je dlouhodobým procesem vyžadujícím spolupráci všech složek veřejné správy v oblasti prevence, zprůhlednění procesů i postihu. Řešení problému korupce u nás bylo a je jednou z hlavních priorit všech vlád. Proto byla usnesením vlády č. 1119 dne 25.10.2006 schválena Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, dále jen Strategie.¹ Protože Strategie musí zároveň reagovat na

¹ Text Strategie je dostupný na http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2006&10-25 (Citováno 10.10.2011).

aktuální potřeby v dané oblasti, došlo usneseními vlády č. 221 ze dne 12.3.2007, č. 676 ze dne 18.6.2007 a č. 880 ze dne 13.8.2007 k její aktualizaci.

Jelikož korupční jednání na sebe bere celou řadu podob, musí být i opatření proti němu komplexní a široce pojatá. Boj s korupcí byl v této Strategii postaven na třech základních pilířích a to na prevenci, průhlednosti a postihu. Opatření v ní navržená rozvíjejí již plněné úkoly a zároveň reagují na aktuální potřeby v oblasti boje proti korupci.² Cílem prvního pilíře je omezování korupčních příležitostí. S tím souvisí např. minimalizace státních regulací, debyrokratizace státní správy, zjednodušení legislativy a zvýšení transparentnosti legislativního procesu, zavedení protikorupční výchovy dětí a mládeže a vytváření protikorupční atmosféry ve společnosti. Cílem druhého pilíře je zajištění maximální veřejné kontroly nad fungováním veřejných institucí, transparentnosti v oblasti zadávání veřejných zakázek a čerpání prostředků z veřejných rozpočtů. Cílem třetího pilíře je zintenzivnění činnosti Policie České republiky, urychlení vyšetřování případů korupce a zvýšení efektivity trestního řízení. Je zaměřen např. na zpřísnění trestů v trestním zákoně za prokázanou korupci či zavedení institutu protikorupčního agenta.

Gestorem realizace celé Strategie bylo určeno Ministerstvo vnitra, které každé dva roky předkládá vládě hodnotící zprávu o jejím plnění. Uvedené zprávy byly doposud vyhotoveny za hodnotící období 2006-2007 a 2008-2009.³ Předložené hodnotící zprávy na první pohled ukazují, že k řešení problému korupce byla u nás za uvedené období učiněna celá řada postupných kroků. Řada úkolů ze Strategie byla již splněna, další jsou plněny průběžně. Zdá se tedy, že boj proti korupci je nastaven správným směrem.

Pokud se ale zamyslíme na níže uvedenými údaji, uvědomíme si, že zcela paradoxně vypovídají o něčem jiném, než je uváděno v hodnotících zprávách a nejsou pro nás nijak lichotivé.

II.

Korupční jednání se v České republice stalo zcela běžnou součástí života, jak ukazují mezinárodní průzkumy a šetření. Transparency International každoročně vydává Index vnímání korupce (Corruption Perception Index – CPI), který řadí země podle stupně vnímání korupce ve veřejném sektoru. Jde o složený index vycházející z výsledků průzkumů, které se vztahují ke korupci, odrážejí názory

² Jedná se zejména o opatření realizovaná na základě Vládního programu boje proti korupci v České republice na období let 1999-2004 přijatého dne 17.2.1999, včetně provedených aktualizací.

³ Jsou dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx> (Citováno 14.10.2011).

odborníků a představitelů podnikatelské sféry a zajišťují je různé nezávislé a renomované instituce. Index CPI představuje míru vnímání korupce v omezeném segmentu společnosti, nikoliv její skutečnou hodnotu, která se jednoznačně a spolehlivě z důvodu latence určit nedá.

Index CPI za rok 2010 vychází z třinácti různých průzkumů provedených deseti nezávislými institucemi. V roce 2010 se Česká republika umístila na 53. místě s celkem 178 zemí s hodnocením 4,6 a patří k zemím, kde se situace zhoršila.⁴ V rámci Evropské unie získala 21. místo a zaostává za západními státy i svými sousedy. Bohužel hodnota našeho indexu se v posledních letech zhoršuje. Zatímco v roce 2007 a 2008 byla hodnota indexu CPI pro Českou republiku 5,2⁵ v roce 2009 byla jeho hodnota pouze 4,9.

Ředitel Transparency International Česká republika David Ondráčka k tomu uvedl, že „o korupci se v České republice poslední dobou mnohem více mluví a to do jisté míry ovlivňuje její vnímání, ale zároveň to je nutný předpoklad pro léčbu. Na vládní úrovni se za poslední rok a půl nepřijalo žádné protikorupční opatření. Politici o protikorupčních opatřeních zatím jen mluví, je nejvyšší čas je začít realizovat.“⁶

Dalším zajímavým zdrojem informací o míře korupce je Globální barometr korupce – GBK. Představuje jediný celosvětový průzkum veřejného mínění zaměřený na názory a osobní zkušenosti respondentů s korupcí. Uvedený průzkum pro Transparency International zajišťuje mezinárodní agentura Gallup International. GBK v roce 2009 proběhl v 69 zemích se 73 tis. respondenty. V České republice bylo osloveno 1 tis. respondentů. 64% nepovažuje opatření vlády ve vztahu k boji proti korupci za efektivní, 11% uvedlo, že v uplynulých dvanácti měsících oni nebo člen jejich domácnosti zaplatil úplatek a téměř stejný počet respondentů uvedl, že je nebo člena jejich domácnosti někdo za uvedené období vyzval k zaplacení úplatku.⁷

Zmínil bych i projekt Světové banky The Worldwide Governance Indicators realizovaný v letech 1996-2009 v téměř 212 zemích světa.

⁴ V rámci Indexu CPI se používá stupnice 0-10, kde 10 označuje zemi téměř bez korupce a 0 znamená vysokou míru korupce.

⁵ Tuto hodnotu měl u nás index CPI naposledy v roce 1997.

⁶ Celá tisková zpráva Transparency International Česká republika ze dne 26.10.2010 je dostupná na http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=99 (Citováno dne 10.10.2011).

⁷ Tisková zpráva ze dne 3.6.2009 dostupná na http://www.transparency.cz/pdf/tz_03062009_gbk2009.pdf (Citováno dne 10.10.2011).

Projekt se věnoval šesti základním prvkům vládnutí, mezi které patří demokracie, politická stabilita a absence násilí, výkonnost vlády (efektivita), regulační kvalita, kvalita právního řádu a kontrola korupce. Podle Indexu kontroly korupce v roce 2009 dosáhla Česká republika 70 bodů⁸ na procentní stupnici 1-100.⁹ Z našich sousedních zemí Slovensko dosáhlo bodové hodnocení 66 bodů, Německo 93 bodů, Rakousko 94 bodů a Polsko 71 bodů.¹⁰

Další výzkum, který bych zmínil, provedlo v České republice Středisko empirických výzkumů v době od 30.11. do 6.12.2010 s 1223 respondenty a týkal názorů občanů na korupci. Pro 84% dotázaných jsou výroky politiků o boji proti korupci pouze líbivou proklamací a 76% se domnívá, že podplatit se dá v zásadě každý, neboť je to jen otázka peněz. Trvale se zhruba 3/4 respondentů domnívá, že do korupce jsou zapleteni skoro všichni veřejní činitelé anebo alespoň většina z nich. Opačný názor je podle STEM velmi vzácný. Nadpoloviční většina respondentů uvedla, že i když bude korupce existovat pořád, její úroveň lze trochu omezit. O tom, že se Česká republika může korupce zcela zbavit, jsou přesvědčeny pouze 4% dotázaných.¹¹

Další výzkum na téma korupce provedlo Středisko empirických výzkumů provedlo v době od 2. do 10.6.2011 s 1244 respondenty a týkal se názorů veřejnosti na korupci politiků a státních úředníků. Celkem 93 % občanů se domnívá, že korupce politiků je vážným problémem naší země. Naprostá většina respondentů rovněž sdílí názory, že většina státních úředníků je podplatitelná (83 %) a že úroveň korupce politiků a státních úředníků u nás překračuje míru obvyklou pro západoevropské země (77 %). Pokrok při pronásledování a trestání případů tunelování, rozkrádání a korupce registruje pouze 24 % Čechů.¹²

Z výsledků těchto obou výzkumů je zřejmé, že veřejnost vnímá problematiku korupce velmi citlivě. Je pro mě zarážející, jak vysoké procento české veřejnosti považuje podstatnou část státních úředníků a politiků za zkorumpovatelné a snahy politické garnitury týkající se

⁸ V roce 2008 činilo bodové ohodnocení České republiky 67 bodů, v roce 2007 65 bodů a v roce 2006 67 bodů.

⁹ Hodnocení 100 znamená nejlepší hodnocení, tedy nejvyšší míru kontroly korupce.

¹⁰ Další údaje vyplývající z tohoto projektu jsou dostupné na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/> (Citováno 11.10.2011).

¹¹ K výsledkům uvedeného výzkumu blíže na <http://www.stem.cz/clanek/2100> (Citováno 2.11.2011).

¹² K výsledkům uvedeného výzkumu blíže na <http://www.stem.cz/clanek/2240> (Citováno 2.11.2011)

boje proti korupci za pouhé proklamace. Domnívám, se že tyto údaje by měly vést vládu k zamýšlení, zda skutečně postupuje správným a žádoucím způsobem.

III.

Vláda, která vzešla z voleb v roce 2010, taktéž pokračuje v boji proti korupci. Usnesením č. 1 dne 5.1.2011 schválila Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012,¹³ která nahrazuje Strategii předchozí. Její aktualizace byla provedena usneseními vlády č. 65 ze dne 19.1.2011 a č. 370 ze dne 18.5.2011.

Cílem Strategie je snižovat korupční prostředí v ČR postupným přijímáním jednotlivých opatření prostřednictvím vyváženého poměru prevence a represe a zprůhlednění příslušných procesů. Při tvorbě Strategie bylo přistoupeno k dělení dle toho, na jakou oblast veřejného života se vztahuje. V žádném případě však nebyla opomenuta vyváženost mezi prevencí a represí, což je možné sledovat v každé jednotlivé kapitole. Strategie je členěna do pěti tematických okruhů, jimiž jsou:

- veřejná správa - obsahuje opatření ve veřejné správě, a to jak na úrovni ústředních správních úřadů, tak na úrovni územních samospráv,
- veřejné zakázky - problematika, která v současné době považována za nejvíce zasaženou korupcí,
- Policie České republiky - v této oblasti není pozornost soustředěna pouze na represí, velký důraz je kladen na komplexní preventivní opatření nelegislativního charakteru,
- státní zastupitelství a soudy - ve stejném duchu jako kapitola o Policii České republiky,
- moc zákonodárná - orientována především na prevenci a průhlednost v jednání zákonodárců.

Každá oblast obsahuje legislativní i nelegislativní opatření, každý bod má jasně stanoven termín plnění a svého gestora. Strategie neopomíná vzdělávání v oblasti boje proti korupci jako jedno z nejúčinnějších preventivních opatření a především se zaměřuje na vzdělávání úředníků, policistů, soudců a státních zástupců. V rámci zajištění plné informovanosti o stavu a způsobu plnění opatření obsažených ve Strategii bude vláda pravidelně pololetně informována na základě

¹³ Text Strategie a další související materiály jsou dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx> (Citováno 2.11.2011).

podrobných zpráv jednotlivých ministrů a vedoucích ostatních ústředních správních úřadů.

V obsahu strategie se odrážejí návrhy Národní ekonomické rady vlády. Dle ní existuje pět základních nástrojů, které mohou systémově problémy korupce řešit. Jedná se o omezení veřejných výdajů na principu absolutní nezbytnosti, zavedení mechanismu schvalování na principu odbornosti, odstranění konfliktu zájmů na principu analýzy vzájemných vztahů, zavedení kontroly kvality na principu fyzických zkoušek a veřejné soutěže, elektronické aukce, transparency veřejných zakázek, zrušení akcí na doručitele, ochrana „whistleblowerů“, omezení podlimitních zakázek, zákon o státní službě atd.¹⁴

V obsahu se Strategie se dále odrazily návrhy Platformy pro transparentní veřejné zakázky. Ta představuje iniciativu za zvýšení transparentnosti a efektivnosti zadávání veřejných zakázek, do které jsou zapojeny jak politické strany, tak i podnikatelské asociace a veřejné instituce. Jak vyplývá již z jejího názvu, jejím konkrétním cílem je vytvoření konsenzuálního návrhu principů, jejichž legislativní zakotvení přinese zvýšení transparentnosti a efektivnosti zadávání veřejných zakázek.¹⁵

Obsah strategie taktéž reflektuje návrhy poradního sboru ministra vnitra pro boj s korupcí, jehož úkolem je především nalézání nejvhodnějších podob protikorupčních opatření, přijímání stanovisek k protikorupčním návrhům jiných subjektů a navrhování dalších protikorupčních opatření jdoucích nad rámec platné legislativy v resortu Ministerstva vnitra.¹⁶

V.

Bylo by určitě žádoucí, aby z mé strany došlo alespoň nějakým způsobem k bližší specifikaci a zhodnocení kroků, které podnikla a podniká vláda ve vztahu k boji proti korupci. Já tento výčet a zhodnocení neprovedu a ani to nebylo cílem mého zamyšlení. Spíše jsem si po celou dobu podkládal otázku, zda to naše vláda vůbec myslí s bojem proti korupci skutečně vážně.

¹⁴ Text uvedeného výstupu je blíže dostupný na http://www.vlada.cz/cz/tema/*kopie-1-nerv-boj-proti-korupci--84904/ (Citováno 2.11.2011).

¹⁵ Bližší informace o činnosti této iniciativy je možno najít na <http://www.transparentnizakazky.cz/> (Citováno 3.11.2011).

¹⁶ Blíže na <http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-aktivity.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D> (Citováno 3.11.2011).

Ze 14 základních úmluv a jejich protokolů věnujících se boji proti korupci, organizovanému zločinu a podvodům,¹⁷ mezi které patří např. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26.7.1995 a její protokoly ze dne 27.9.1996, 29.11.1996 a 19.6.1997, Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie ze dne 26.5.1997, Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu ze dne 15.11.2000, Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi ze dne 15.11.2000, Protokol proti pašování migrantů po souši, mořem a vzduchem ze dne 15.11.2000, Protokol proti nezákonné výrobě střelných zbraní ze dne 31.5.2001, Úmluva OSN proti korupci ze dne 31.10.2003, Úmluva Rady Evropy o kyberkriminalitě ze dne 23.11.2001, Dodatkový protokol č. 189 k Úmluvě Rady Evropy o kyberkriminalitě ze dne 28.1.2003, Úmluva Rady Evropy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a financování terorismu ze dne 16.5.2005 a Úmluvu Rady Evropy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu ze dne 8.11.1990, Česká republika některé vůbec nepodepsala nebo je po podpisu doposud neratifikovala. Jedinou výjimkou je pouze poslední uvedená úmluva.¹⁸

Vláda tak může mít jakékoliv legitimní snahy související s bojem proti korupci, ale tyto se naprosto míjejí účinkem, pokud není schopná zajistit ratifikaci příslušných úmluv a jejich protokolů a tak plnit závazky, které na sebe jejich podpisem Česká republika převzala.

Literature:

- http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2006&10-25
- <http://www.mvcr.cz/clanek/dokumenty-a-legislativa-830237.aspx>
- http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=99
- http://www.transparency.cz/pdf/tz_03062009_gbk2009.pdf
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- <http://www.stem.cz/clanek/2100>
- <http://www.stem.cz/clanek/2240>
- <http://www.mvcr.cz/clanek/boj-proti-korupci-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci.aspx>
- http://www.vlada.cz/cz/tema/*kopie-1-nerv-boj-proti-korupci--84904
- <http://www.transparentnizakazky.cz/>

¹⁷ Dále srovnej na <http://www.zeleni.cz/media/temata/financovani-politickyh-stran/mezinarodni-den-boje-proti-korupci-ostuda-pro-ceskou-republiku/> (Citováno 2.11.2011).

¹⁸ Sdělení Ministerstva zahraničí č. 33/1997 Sb., o ratifikaci Úmluvy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu.

- <http://www.mvcr.cz/clanek/protikorupcni-aktivita.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>
- <http://www.zeleni.cz/media/temata/financovani-politickych-stran/mezinarodni-den-boje-proti-korupci-ostuda-pro-ceskou-republiku/>

Contact – email

Marek.Frystak@law.muni.cz