

**Základní směry boje s korupcí
na vládní úrovni**

Praha, květen 2014

Obsah

Základní směry boje s korupcí	1
Preambule.....	3
1) Legislativa	3
2) Preventivní opatření boje s korupcí.....	5
3) Mezinárodní aspekty boje s korupcí.....	5
4) Institucionální zakotvení boje s korupcí na vládní úrovni	6
5) Boj s korupcí na vládní úrovni do konce roku 2014	7

Preambule

Korupce je jedním ze závažných problémů české společnosti. Z tohoto důvodu je „nesmlouvavý boj proti všem formám korupce“ považován za jednu z vládních priorit, formulovanou v Programovém prohlášení vlády¹. Programové prohlášení, resp. programová část Koaliční smlouvy, budiž základem série konkrétních opatření, které současná vláda hodlá v boji s korupcí učinit.

Na rozdíl od předchozích vlád, které si boj s korupcí rovněž vytýčily za jeden ze základních cílů své činnosti, nepůjde současná vláda cestou rozsáhlých strategií. Ačkoliv jsou z hlediska popisu jednotlivých korupčních rizik zmíněné strategie inspirativní, formulace mnohých úkolů a zejména celková realizace těchto strategií nepřinesla do české společnosti kýžený efekt snížení korupčního prostředí. Z důvodu chybějící politické vůle a přílišného formalismu boje s korupcí předchozích vládních garnitur vyjadřuje současná vláda jasnou diskontinuitu s tímto postupem.

Namísto komplikovaných antikorupčních strategií bude současná vláda vytvářet jednoduché a stručné Akční plány pro boj s korupcí. Vedle již formulovaných závazků vůči občanům, vyplývajících ze základních programových dokumentů koalice, budou Akční plány obsahovat rovněž doporučení mezinárodních organizací a Evropské komise v oblasti boje s korupcí, kterými je Česká republika vázána. Těžiště vládního boje s korupcí bude spočívat zejména v jejím předcházení a v legislativě, tedy v oblastech, kde je vhodný koordinační a nadresortní přístup vlády jako celku.

1) Legislativa

Legislativní činnost má v oblasti vládního boje s korupcí zcela zásadní postavení. Nejde však jen o přípravu nových, či novelizaci stávajících, právních norem ve smyslu implementace konkrétních protikorupčních opatření. Nezbytnou součástí legislativního procesu v širším slova smyslu by měla představovat důkladná analýza možných korupčních rizik ve vybraných připravovaných právních normách s cílem korupci předcházet, a rovněž analýza systémových korupčních rizik v konkrétně vymezených právních oblastech s cílem podstatné redukce stávajícího prostoru pro korupci.

a) Protikorupční právní normy obsažené v programových dokumentech koalice

Programové prohlášení vlády a programová část Koaliční smlouvy obsahují na řadě míst konkrétní návrhy na změnu stávající legislativy. Především jde o článek 9.7 Programového prohlášení s názvem „Rekonstrukce státu a opatření proti korupci“. Zde je formulován závazek vlády předložit legislativní návrhy řešení témat iniciativy Rekonstrukce státu (*průhledné financování politických stran, elektronická majetková přiznání ke dni nástupu do funkce, smlouvy na internetu, zrušení anonymních akcií, odborné nominace do dozorčích rad, odpolitizování státní správy, státní zastupitelství bez politických zásahů*

¹ [Http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf).

do vyšetřování, průhledný legislativní proces, rozšíření pravomocí NKÚ) a další návrhy, jdoucí nad rámec zmíněné iniciativy, např. podpora centrálních nákupů a elektronických aukcí ve veřejném sektoru či přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce.

Protikorupční aspekty obsahuje rovněž článek 10 Programového prohlášení s názvem „Kvalitní a transparentní veřejná správa“, jehož podstatou je přijetí služebního zákona, důsledné dodržování transparentnosti činnosti veřejné správy, zamezení nadužívání externích služeb na zajištění základních úkolů veřejné správy a široká oblast veřejných zakázek. S protikorupčními opatřeními přímo výslovně souvisí článek 11.3 Programového prohlášení s názvem „Boj s korupcí a organizovaným zločinem“. V této oblasti se však jako vhodnější jeví spíše odborný resortní přístup či spolupráce jednotlivých resortů, zejména Ministerstva spravedlnosti, financí (daňové úniky) a vnitra.

b) Hledání možných systémových korupčních rizik v připravované legislativě

Připravovaným právním normám by měla předcházet důkladná analýza jejich celospolečenských dopadů, tedy rovněž možný korupční efekt. Toto pravidlo je v současnosti již vtěleno do Legislativních pravidel vlády², jednotlivé resorty mají při přípravě legislativního procesu povinnost hodnotit korupční rizika. Zmíněná povinnost, vyplývající z Legislativních pravidel vlády, je však ze strany předkladatele často vykonávána pouze formálně, což umožňuje i skutečnost, že sjednocující metodika hodnocení korupčních rizik není dnes pro resorty závazná, neboť nebyla nikdy schválena vládou.

Hodnocení možných korupčních rizik by nemělo být vyžadováno plošně, nýbrž striktně selektivně na vybrané připravované právní normy, kde lze předjímat systémový korupční potenciál, abychom zabránili zbytečné administrativní zátěži či formalismu z minulého volebního období. Typicky by se hodnocení korupčních rizik mělo týkat pouze zákonů, právní normy s nižší právní silou (nařízení vlády a vyhlášky) by se hodnocení možných korupčních rizik dotklo jen zcela ve výjimečných případech.

Hodnocení možných korupčních rizik má rovněž souvislost s institucionálním základem boje s korupcí na vládní úrovni, o kterém hovoříme níže.

c) Ohniskové oblasti – hledání korupčních rizik ve stávajícím právním řádu

Ke svému šíření potřebuje korupce prostor. V řadě případů může jít o systémové slabiny konkrétních zákonů, které vytváří prostor pro šíření korupce. Typicky jde o nedostatečné či chybějící kontrolní mechanismy rozhodovacích procesů. Každý schválený Akční plán vlády by měl obsahovat jednu či několik ohniskových oblastí, kterým by následně byla věnována zvláštní pozornost. Analýza konkrétních právních norem v dané ohniskové oblasti z hlediska možného korupčního potenciálu by se měla stát podkladem pro legislativní změny, které by následně vytvářely jednotlivé resorty v řádném legislativním procesu.

Ohniskové oblasti souvisejí rovněž s institucionálním základem boje s korupcí na vládní úrovni, o kterém hovoříme níže.

² [Http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf](http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf).

2) Preventivní opatření boje s korupcí

Koordinační činnost vlády v boji s korupcí by neměla být vázána toliko na legislativní činnost. K zúžení prostoru pro korupci dochází rovněž za pomoci kvalitně formulovaných preventivních opatření nelegislativní povahy. Důležitou roli zde sehrávají *resortní protikorupční programy*, které jednotlivé byly zpracovány již v návaznosti na protikorupční strategie předchozí vlády.

Myšlenka resortních protikorupčních programů je současnou vládou využitelná, oproti předchozímu období však bude resortům v přípravě jejich protikorupčních programů ponechána větší volnost. Úlohou vládní úrovně by, v souladu s principem subsidiarity, měla být zejména harmonizace obsahů zmíněných resortních protikorupčních programů, avšak vždy v co nejširší diskusi s resorty. Předstupněm právě popsanych snah by se mělo stát vyhodnocení „*Rámcového rezortního interního protikorupčního programu*“, který byl jako vzor pro přípravu resortních protikorupčních programů schválen vládou v říjnu 2013.

Další klíčovou oblastí preventivních nástrojů boje s korupcí je beze sporu oblast vzdělávání žáků základních a středních škol, zaměstnanců a úředníků ve služebním poměru, např. formou přednášek, diskusí či e-learningů. Rovněž v oblasti vzdělávání se jako vhodná jeví vládní koordinační role těchto činností a nikoliv úzký resortní pohled.

Do kategorie preventivních opatření spadá rovněž oblast transparentnosti v nejširším slova smyslu. Jako příklad uveďme otázku otevřených dat, které umožní, aby občané byli informováni především o výdajích veřejnoprávních korporací a jimi ovládaných osob z veřejných prostředků. Do zastřešujícího pojmu transparentnost lze podřadit rovněž otázky spojené s efektivním nakládáním s majetkem státu, které nemusí vždy být spojeny s legislativní změnou. Podmínkám transparentnosti neodpovídá vždy v České republice ani legislativní proces samotný.

3) Mezinárodní aspekty boje s korupcí

Oblast boje s korupcí má výrazný mezinárodní aspekt, kterému nebyla v minulém volebním období na vládní úrovni věnována patřičná pozornost. S ohledem na členství v řadě mezinárodních organizací je Česká republika signatářem mnoha mezinárodních smluv, týkajících se boje s korupcí. V některých mezinárodních smlouvách je oblast korupce jen dílčím tématem, jiné mezinárodní smlouvy se oblasti boje s korupcí týkají výhradně. K nejvýznamnějším mezinárodním smlouvám o boji s korupcí patří *Úmluva Organizace spojených národů proti korupci*, *Úmluva Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích* a především *Skupina států proti korupci (GRECO)*, která institucionálně spadá pod Radu Evropy.

Zmíněné smlouvy, resp. úmluvy, mají své vlastní kontrolní mechanismy, které zjišťují, jak je daná v členském státu dodržována. Výstupem těchto mechanismů jsou formulovaná doporučení signatářům. Zmíněná doporučení jsou například v případě GRECO velmi konkrétní a měly by být využity především při přípravě nové legislativy.

V posledních letech vstoupila do oblasti boje s korupcí vedle mezinárodních organizací rovněž Evropská komise, která ve své první hodnotící zprávě vyjádřila vůči České republice čtyři specifická doporučení. Podle těchto doporučení má Česká republika věnovat zvýšenou pozornost oblasti státní služby, veřejných zakázek, politických stran a hnutí a nezávislého řešení korupce státními zástupci. Oblast boje s korupcí se tak může stát dalším z témat, kde Evropská komise bude sledovat kroky členských států.

Mezinárodní aspekty boje s korupcí jsou resortně rozděleny mezi Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra. Oblast boje s korupcí je z pohledu Ministerstva spravedlnosti součástí oblasti justiční a policejní spolupráce, což odpovídá resortním kompetencím. Zapojení Ministerstva vnitra do mezinárodních aspektů boje s korupcí souvisí s věcnými oblastmi, které byly v mezinárodních organizacích zabývajících se korupcí v minulosti probírány, neboť v té době spadaly do působnosti Ministerstva vnitra.

Pro vládní úroveň je žádoucí, aby budoucí Akční plány boje s korupcí obsahovaly skutečně vedle národních priorit rovněž doporučení, která byla formulována z důvodu členství České republiky v mezinárodních organizacích, resp. Evropské komisi.

4) Institucionální zakotvení boje s korupcí na vládní úrovni

V předchozím volebním období byl boj s korupcí institucionálně zabezpečen „*Vládním výborem pro koordinaci boje s korupcí*“, který byl zřízen v dubnu 2011. Zmíněný výbor byl složen výhradně z vybraných členů vlády, s přibývajícím vnitřními problémy minulých koaličních vlád slábla pozice výboru natolik, že v uplynulém roce 2013 nevykonával žádnou činnost.

Boj s korupcí na vládní úrovni by měl být zaštitěn poradním orgánem vlády, jehož členové by se z důvodu celospolečenského konsensu neměli formovat jen z řad ministrů. Proto je navrhováno, aby budoucím poradním orgánem vlády v oblasti boje s korupcí nebyl výše uvedený úzce vymezený vládní výbor, nýbrž „*Rada vlády pro boj s korupcí*“. Personálně by nově vzniklá rada vlády měla být obsazena ze zástupců odborných institucí veřejné správy, které se zabývají bojem s korupcí. Rada vlády by měla být rovněž otevřena neziskovým organizacím zabývajícím se touto oblastí a zástupcům odborné veřejnosti.

Nově ustavená Rada vlády pro boj s korupcí by se jako celek měla především zabývat možnými korupčními riziky ve vybraných připravovaných normách a ohniskových oblastech a dále formulovat koncepční doporučení v oblasti boje s korupcí pro vládu jako celek. Velmi důležitým aspektem činnosti rady vlády je zřizování pracovních skupin, které by se měly zabývat zejména již zmíněnými *ohniskovými oblastmi* určité konkrétní výšece právního řádu s cílem snížit prostor pro možnou korupci. Formulované závěry těchto pracovních komisí by měla v podobě doporučení rady vlády schvalovat vláda.

Navržená činnost rady vlády se opírá o závazky formulované v *Dohodě o partnerství na období 2014 až 2020*. Jde zejména o dílčí opatření v boji s korupcí „*podpora nástrojů CIA (Corruption Impact Assessment) či RIA ex post*“. Pod zmíněné (a veřejnosti ne vždy srozumitelné instituty) lze podřadit základní činnost rady vlády, kterými by měla být analýza

možných korupčních rizik vybraných připravovaných zákonů a konkrétních právních norem ve vybrané, *ohniskové*, oblasti.

K zabezpečení fungování Rady vlády pro boj s korupcí, včetně odborné přípravy podkladů k jednání výboru a jednotlivých pracovních skupin, by měl být pověřen útvar zabývající se bojem s korupcí. Tímto útvarem je v současné době Oddělení boje s korupcí, které je součástí Odboru koncepce legislativy a státu v rámci sekce Legislativní rady vlády Úřadu vlády.

Zřízení Rady vlády pro boj s korupcí je spojeno se zrušením stávajícího Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, který rada vlády nahradí.

5) Boj s korupcí na vládní úrovni do konce roku 2014

Tímto předkládaným dokumentem dává vláda jasně najevo diskontinuitu se stávajícím institucionálním rámcem boje s korupcí, který si vytýčily předchozí vlády. Vzhledem ke krátkému období, po které bude stávající Strategie boje s korupcí s názvem „*Od korupce k integritě*“ v účinnosti (do konce roku 2014), a vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky, které na zmíněnou strategii často odkazují, se přes výslovnou diskontinuitu se stávajícím postupem jeví jako nejvhodnější řešení předmětnou strategii dokončit. Na rozdíl od původních záměrů by však její účinnost měla být ukončena schválením nové koncepce současné vlády pro boje s korupcí.