



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 6.6.2011
KOM(2011) 309 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**na základě článku 9 rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července
2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru**

{SEK(2011) 663 v konečném znění}

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

na základě článku 9 rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru

1. Úvod

1.1. Souvislosti

Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru si podle 10. bodu svého odůvodnění klade za cíl „...zajistit, aby se aktivní i pasivní korupce v soukromém sektoru staly trestnými činy ve všech členských státech, aby mohly být za tyto trestné činy odpovědné i právnické osoby a aby na tyto trestné činy byly stanoveny účinné, přiměřené a odrazující sankce.“

V jeho středu stojí požadavek, aby členské státy mezi trestné činy zařadily dva druhy jednání, které je možno shrnout následujícím způsobem (článek 2 rámcového rozhodnutí):

– příslib, nabídka nebo poskytnutí úplatku osobě v soukromém sektoru tak, aby taková osoba provedla něco nebo se zdržela provedení něčeho, a tím porušila své povinnosti

– požadování nebo získání úplatku nebo přijetí jeho příslibu osobou pracující v soukromém sektoru za to, že provede něco nebo se zdrží provedení něčeho, a tím poruší své povinnosti.

Ustanovení čl. 9 odst. 1 tohoto rámcového rozhodnutí ukládalo členským státům, aby přijaly opatření nezbytná pro dosažení souladu s jeho předpisy do 22. července 2005. V ustanovení čl. 9 odst. 2 se požadovalo, aby členské státy Radě a Komisi sdělily znění předpisů, kterými se v jejich vnitrostátním právu zavádějí povinnosti vyplývající z rámcového rozhodnutí.

1.2. Účel zprávy a metoda hodnocení

V roce 2007 Komise dokončila první zprávu o provádění¹ rámcového rozhodnutí Rady. Odpovědi poskytnuté členskými státy ukázaly, že míra provádění byla velmi nízká. Pouze dva členské státy v roce 2007 správně provedly jeho ustanovení do svých vnitrostátních předpisů.

Poté byl přijat Stockholmský program, který Komisi vyzývá, aby vypracovala souhrnnou politiku boje proti korupci a vytvořila mechanismus na hodnocení úsilí členských států v boji proti korupci. Zdálo se proto nutné vyhodnotit provádění tohoto důležitého nástroje v členských státech.

Dne 19. května 2009 zaslala Komise dopis všem členským státům, v němž požádala o aktuální informace o vnitrostátních opatřeních, kterými se provádí rámcové rozhodnutí Rady, aby mohla připravit druhou zprávu o provádění naplánovanou do 31. prosince 2009. Ne všechny členské státy zaslaly své odpovědi včas a Komise byla donucena zveřejnění zprávy odložit. Pokud byly navíc mezitím přijaty zákony, členské státy o tom Komisi automaticky neinformovaly. Proto bylo nutné doplnit oficiální oznámení dalšími dostupnými informacemi

¹ KOM(2007) 328 v konečném znění.

tak, aby bylo možné kontrolovat provádění rozhodnutí. Tyto dodatečné informace o provádění rámcového rozhodnutí byly shromážděny z dostupných právních předpisů, třetího kola hodnotících zpráv skupiny GRECO a v některých případech ze zpráv pracovní skupiny OECD o podplácení.

V době vypracování této zprávy informovaly všechny členské státy kromě ES, DK a LT o svých prováděcích opatřeních. ES neposkytlo žádné informace ani v roce 2007, ani pro aktuální zprávu. Z důvodu nedodání nových informací zůstává hodnocení DK a LT stejné jako ve zprávě v roce 2007.

Zpráva se zaměřuje na články 2 až 7 (v případě potřeby s krátkým odkazem na článek 10) a zaznamenává prohlášení učiněná členskými státy podle článků 2 a 7. Nezabývá se články 8, 9 či 11, neboť tyto předpisy provedení nevyžadují. Kritéria hodnocení přijatá Komisí pro tuto zprávu jsou obecná kritéria přijatá v roce 2001 za účelem vyhodnocení provádění rámcových rozhodnutí (praktická účinnost, srozumitelnost a právní jistota a splnění lhůty pro provedení do vnitrostátních předpisů a zajištění souladu s rámcovým rozhodnutím)². Kromě toho se používají také kritéria specifická pro toto rámcové rozhodnutí, další podrobnosti jsou uvedeny v následující analýze jednotlivých článků.

2. HODNOCENÍ

2.1. Článek 2 – Aktivní i pasivní korupce v soukromém sektoru

2.1.1. Obecné poznámky

Článek 2 je klíčovým ustanovením rámcového rozhodnutí. Definuje trestné činy aktivní a pasivní korupce, dojde-li k nim při profesionální činnosti. Oblast působnosti čl. 2 odst. 1 zahrnuje profesionální činnosti jak ziskových, tak neziskových subjektů.

Členské státy však mohly prohlásit, že omezí oblast působnosti na takové jednání, které způsobuje narušení hospodářské soutěže v oblasti nákupu zboží nebo obchodních služeb. Prohlášení byla platná do června 2010. Protože Rada neučinila rozhodnutí o prodloužení jejich platnosti, má Komise za to, že jejich platnost již vypršela, a tak budou členské státy, které takové prohlášení zaslaly, muset změnit své vnitrostátní předpisy (taková prohlášení učinily DE, AT, IT a PL).

Ukázalo se, že stejně jako v roce 2007 je provádění článku 2 pro členské státy vysoce problematické. V roce 2007 pouze dva členské státy (BE, UK) správně provedly veškeré prvky trestného činu. V současnosti všechny jeho prvky správně provedlo devět členských států (BE, BG, CZ, FR, IE, CY, PT, FI, UK).

Členské státy měly zvláště problémy s přenesením plného významu vět „přímo nebo pomocí prostředníka“ a „osoba v řídícím nebo jiném postavení, jednající“ do svých vnitrostátních předpisů.

Níže je uvedeno sedm hlavních požadavků čl. 2 odst. 1.

	Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) – pasivní
--	--

² KOM(2001) 771, 13.12.2001, bod 1.2.2.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) – aktivní korupce	korupce
<ul style="list-style-type: none"> • „Příslib, nabídka nebo poskytnutí“ • „Přímo nebo pomocí prostředníka“ • „Osoba v řídicím nebo jiném postavení, jednající“ • „Pro subjekt činný v soukromém sektoru“ • „Neoprávněné výhody jakéhokoliv druhu“ • „Pro tuto osobu nebo pro třetí osobu“ • „Provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti“ 	<ul style="list-style-type: none"> • „Požadování nebo získání nebo přijetí příslibu“ • „Přímo nebo pomocí prostředníka“ • „V řídicím nebo jiném postavení, jednající“ • „Pro subjekt činný v soukromém sektoru“ • „Neoprávněné výhody jakéhokoliv druhu“ • „Pro sebe nebo pro třetí osobu“ • „Provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti“

2.1.2. Podrobná analýza

2.1.2.1. Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) – aktivní korupce

Dvanáct členských států (BE, BG, CZ, DK, IE, EL, FR, CY, PT, FI, SI, UK) splňuje všech sedm požadavků na definici aktivní korupce. Při provádění čl. 2 odst. 1 písm. a) se jako nejproblematictější jeví pokrytí plného rozsahu výrazů „příslib, nabídka nebo poskytnutí“ a „provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti.“

NL omezilo trestný čin na případy, kdy zaměstnavatel nebo představený nebyl o případu informován. LU požaduje, aby zaměstnavatel nic o trestném chování nevěděl a neschvaloval je. DE, AT, IT a PL omezily oblast působnosti podle čl. 2 odst. 3. DE omezilo jeho působnost na činy spojené s oblastí nákupu zboží nebo obchodních služeb, AT omezilo trestný čin na „právní akty“ a PL omezilo trestný čin na chování, jež má za následek ztráty, nespravedlivou hospodářskou soutěž nebo nepřípustné zvýhodňování. DE Komisi sdělilo, že příprava nových právních předpisů, jež by splnily požadavky rámcového rozhodnutí, ještě probíhá.

2.1.2.2. Dále si Komise všímá těchto problémů při provádění předpisu:

- EE se nezabývá nabídkou úplatku, prostředníky či provedením/zdržením se provedení povinností, a tím porušení vlastních povinností

- IT se nezabývá nabídkou úplatku, prostředníky, osobami činnými v soukromém sektoru, či jakoukoli třetí osobou, pro niž je úplatek zamýšlen.
- LV se nezabývá prvkem příslibu úplatku a také zavádí omezení trestného činu na případy přijetí nabídky/příslibu. Zdá se, že výraz „odpovědný zaměstnanec ... nebo pověřená osoba“, jak stojí v hodnocení za rok 2007, nezahrnuje všechny zaměstnance, a proto plně nevystihuje výraz „osoba v řídicím nebo jiném postavení, jednající (...)“.
- HU nehovoří o „nabídce“ výhody nebo o „přímo nebo nepřímo“
- RO nezmiňuje výhodu třetí osoby
- SK se zvláště nezabývá nabídkou úplatku či výhody.

2.1.2.3. Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) – pasivní korupce

Dvanáct členských států (BE, BG, CZ, IE, FR, CY, MT, PT, SI, SK, FI, UK) plně splnilo čl. 2 odst. 1 písm. b).

Dále si Komise všímá následujícího:

- DE učinilo prohlášení, které už není platné
- EE nehovoří o prostřednících, „požadování“ úplatku a neoprávněné výhody
- EL se nezabývá výhodou třetí osoby
- IT se nezabývá prostředníky, výhodou třetí osoby, výrazy „jednající“ a „požadování“ úplatku
- LV – do právních předpisů LV není zahrnuto přijetí nabídky
- LU omezuje rozsah platnosti článku (viz čl. 2 odst. 1 písm. a))
- HU nezmiňuje výrazy „přímo nebo nepřímo“
- NL – výhodu je nutné před zaměstnavatelem zatajit (užší vymezení než v článku)
- AT – požaduje se více informací o prostřednících. Kromě toho výrazy „pracovník/zaměstnanec“ subjektu činného v soukromém sektoru zřejmě nepostihují ty, kteří řídí takové subjekty.

2.1.2.4. Ustanovení čl. 2 odst. 2

Ustanovení čl. 2 odst. 2 stanoví, že čl. 2 odst. 1 se vztahuje na profesionální činnosti ziskových i neziskových subjektů. Některé členské státy se o začlenění neziskových subjektů do svých právních předpisů explicitně zmiňují, zatímco jiné zvolily tak širokou formulaci právních předpisů, že neziskové subjekty nejsou vyloučeny. Celkově šestnáct členských států plně provedlo toto ustanovení (BE, BG, CZ, DE, EE, IE, FR, CY, HU, MT, NL, PL, PT, RO, FI, UK). V některých případech se zdá formulace právních předpisů dostatečně široká na postihnutí tohoto ustanovení, ale bude nutné další vysvětlení (EL, IT, LV, MT, AT, SK, SE).

2.1.2.5. Ustanovení čl. 2 odst. 3

Podle čl. 2 odst. 3 čtyři státy (DE, IT, AT, PL) učinily prohlášení již pro předchozí zprávu. Toto prohlášení bylo platné do 22. července 2010 (čl. 2 odst. 4). Podle čl. 2 odst. 5 měla Rada za úkol přezkoumat článek 2 včas před 22. červencem 2010 s cílem určit, zda je tato prohlášení možné obnovit. Protože Rada žádné takové rozhodnutí neučinila, domnívá se Komise, že platnost těchto prohlášení vypršela a že členské státy musí odpovídajícím způsobem změnit své právní předpisy.

2.2. *Článek 3 – Návod, pomoc, účastenství*

Článek 3 se zaměřuje na vedlejší účast na korupci prostřednictvím návodu, pomoci a účastenství. Pokus o trestný čin zde řešen není³.

Celková míra provedení byla vysoká již v roce 2007, kdy tento článek provedlo osmnáct členských států. V současnosti všech 26 členských států, které poskytly informace (ES žádnou informaci neposkytlo), splnilo ustanovení článku 3. Ty státy, které poskytly málo nebo žádné informace, ale ve zprávě v roce 2007 byly hodnoceny pozitivně, se stále považují za státy, které ustanovení splnily. Komise si není vědoma žádných změn v právních předpisech od roku 2007.

2.3. *Článek 4 – Sankce*

Článek 4 požaduje, aby korupce v soukromém sektoru byla postižitelná trestními sankcemi, jež jsou „účinné, přiměřené a odrazující“ (čl. 4 odst. 1). Členské státy mají rovněž zajistit, aby aktivní i pasivní korupci v soukromém sektoru bylo možné postihnout trestem odnětí svobody s horní hranicí od jednoho roku do tří let (čl. 4 odst. 2). Ustanovení čl. 4 odst. 3 požaduje, aby členské státy v souladu se svými ústavními pravidly a zásadami za určitých okolností zajistily, aby fyzické osobě byl dočasně zakázán výkon určité nebo srovnatelné profesionální činnosti v podobném postavení nebo funkci.

V roce 2007 řada členských států v informacích, které poskytly k čl. 4 odst. 1, přehlédla sankce za trestné činy stanovené v článku 3. V té době plně provedlo článek 4 pouze jedenáct členských států (DK, EE, FI, DE, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SE). Většina členských států splnila požadavky čl. 4 odst. 3.

Od té doby bylo dosaženo značného pokroku. Do svých právních předpisů plně provedlo tento článek 22 členských států (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, IE, FR, IT, CY, LU, LT, HU, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE, UK).

Tyto členské státy ukládají pokuty a další sankce stanovené v čl. 4 odst. 1. LV, MT, AT a RO neposkytly dostatečné informace, aby bylo možné vyhodnotit, zda uvalené sankce pokrývají také návod, pomoc a účastenství (článek 3). ES nezaslalo žádnou odpověď.

26 členských států provedlo čl. 4 odst. 2. ES hodnoceno nebylo.

³ Důvodem toho je, že definice aktivního i pasivního úplatku zahrnuje také „příslib“, „nabídku“ a „požádání“ nebo „přijetí slibu“, a ne pouze „poskytnutí“ a „přijetí“.

22 členských států plně provedlo čl. 4 odst. 3, LV jej provedlo částečně, MT jej neprovedla a CY a AT neposkytly dostatek informací. ES neposkytlo žádné informace.

2.4. Článek 5 – Odpovědnost právnických osob

Ustanovení článku 5 se týká odpovědnosti právnických osob jak při aktivní, tak při pasivní korupci. Členské státy musí zajistit, že právnické osoby lze činit odpovědnými za spáchání trestného činu podplácení, který v jejich prospěch spáchá jakákoli osoba „jednající samostatně nebo jako člen orgánu dotyčné právnické osoby“, která v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení (čl. 5 odst. 1). Členské státy jsou povinny zajistit odpovědnost právnických osob také v případech, kdy spáchání trestného činu umožnil nedostatek dohledu nebo kontroly (čl. 5 odst. 2). Odpovědnost právnických osob nevylučuje trestní stíhání fyzických osob pro spáchání trestných činů, návodu k nim nebo účastenství na nich (čl. 5 odst. 3).

V roce 2007 plně provedlo článek 5 pouze pět členských států (LT, LU, NL, PL, SI).

Ačkoliv od roku 2007 došlo k významnému pokroku, Komisi stále znepokojuje celkově slabé provedení článku 5. Patnáct členských států článek 5 plně provedlo (BE, DE, IE, EL, CY, LT⁴, LU, NL⁵, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK). Osm členských států jej převedlo částečně (BG, DK⁶, EE, FR, LV, HU, MT, FI). CZ a IT jej neprovedly. SK neposkytlo dostatek informací a ES nezaslalo žádnou odpověď.

23 členských států (kromě CZ, IT, k dispozici nejsou žádné údaje o SK, ES) zavedlo trestní odpovědnost právnických osob podle ustanovení čl. 5. odst. 1.

Patnáct členských států provedlo čl. 5 odst. 2 (BE, DE, IE, EL, CY, LU, AT, PL, PT, SI, SE, UK, LT⁷, NL⁸). RO bylo požádáno o předložení dalších vysvětlení, zda znění jeho právních předpisů (které se zdají být v souladu s rozhodnutím) postihuje odpovědnost právnických osob v případech nedostatku kontroly. FR, SK a LV neposkytly dostatek informací a u CZ, IT, BG, EE, IT, HU, FI a MT bylo shledáno, že plně neprovedly čl. 5 odst. 2.

20 členských států (BE, BG, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK) provedlo čl. 5 odst. 3. Tento článek neprovedly CZ a IT a SK, DK a FI neposkytly dostatek informací nutných k vyhodnocení.

Této analýze byl na překážku nedostatek informací od členských států, zejména u čl. 5 odst. 2 a čl. 5 odst. 3. Komise upozorňuje, že mnoho členských států ve svých právních předpisech nehovoří přímo o případu nedostatečného dohledu či o tom, zda odpovědnost právnických osob vylučuje odpovědnost fyzických osob nebo ne.

SK Komisi sdělilo, že trestní odpovědnost právnických osob byla začleněna do pozměňovacích návrhů trestního zákoníku a trestního řádu připravených slovenskou vládou a že proces jejich přijetí byl v době mezi 9. dubnem 2008 a 20. květnem 2009 pozastaven v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu. Po rozhodnutí Ústavního soudu byly právní předpisy

⁴ Podle informací poskytnutých pro zprávu v roce 2007.

⁵ Podle informací poskytnutých pro zprávu v roce 2007.

⁶ Podle informací poskytnutých pro zprávu v roce 2007.

⁷ Podle informací poskytnutých pro zprávu v roce 2007.

⁸ Podle informací poskytnutých pro zprávu v roce 2007.

zřejmě změněny, ale Komise neobdržela oznámení o žádné z provedených změn, ani nedostala k dispozici nové znění. Z tohoto důvodu nebylo možné soulad s článkem 5 posoudit.

2.5. Článek 6 – Sankce ukládané právníkům osobám

Článek 6 požaduje, aby členské státy zavedly účinné, přiměřené a odrazující sankce (trestní nebo jiné povahy) pro právnícké osoby za aktivní i pasivní korupci, navádění k ní a účastenství na ní a za nedostatek dohledu nebo kontroly, které umožnily spáchání trestného činu. Uvádí rovněž příklady sankcí, které lze uložit, jako např. zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory, zákaz provozování obchodní činnosti, uložení soudního dohledu nebo zrušení rozhodnutím soudu.

V roce 2007 článek 6 plně provedlo pět členských států (DK, LT, NL, PL, SI). Od řady členských států byly vyžádány další informace s cílem posoudit jejich situaci. U členských států, jež žádné další informace neposkytly, bylo převzato hodnocení ze zprávy v roce 2007.

V současnosti článek 6 provedlo šestnáct členských států (BE, DK, DE, IE, EL, FR, LT, LU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK). O další vysvětlení byly požádány RO a UK.

Částečně splnilo požadavky obsažené v článku 6 pět států (BG, EE, LV, HU, FI). FI bylo požádáno o dodání dalších vysvětlení ohledně omezení odpovědnosti právníků osob.

Čtyři státy (CZ, IT, CY, MT) článek 6 neprovedly. ES neposkytlo žádné informace. SK svůj nový zákon o trestní odpovědnosti právníků osob neoznámilo, a proto nebylo možné posoudit, zda SK splňuje požadavky obsažené v tomto článku.

Míra provedení čl. 6 odst. 1, který členským státům ukládá zavedení sankcí pro právnícké osoby za spáchání trestného činu aktivního/pasivního podplácení, je vyšší než u čl. 6 odst. 2, neboť jeho ustanovení provedlo dvacet členských států. Ustanovení čl. 6 odst. 2 provedlo pouze čtrnáct členských států (BE, DK, DE, IE, EL, FR, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK). Čtyři členské státy (LV, BG, HU, SK) neposkytly dostatek informací nebo se o odpovědnosti v případech nedostatku dohledu vůbec nezmínily. EE, CZ, CY, IT a MT čl. 6 odst. 2 neprovedly a FI splňuje jeho požadavky částečně.

2.6. Článek 7 – Příslušnost

Článek 7 požaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k založení své příslušnosti ve vztahu k trestným činům spadajícím do oblasti působnosti tohoto rámcového rozhodnutí a spáchaným zcela nebo zčásti na jejich území, některým z jejich státních příslušníků nebo ve prospěch právnícké osoby usazené na jejich území. Členské státy mají prostor pro vlastní uvážení při provádění posledních dvou pravidel o příslušnosti.

Jak vyplývá z poskytnutých informací, pouze tři státy (DK, DE, UK) provedly tento článek v roce 2007.

V současnosti pouze devět členských států (BE, CZ, DK, DE, IE, LU, HU, NL, UK) článek 7 plně provedlo. Zdá se, že patnáct členských států (BG, EE, EL, FR, IT, CY, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE) částečně tento článek provedlo, ale mnoho z nich nedodalo dostatek informací k jednotlivým předpisům, aby bylo možné plně posoudit míru souladu. Deset členských států (DK, DE, EE, FR, LT, HU, AT, FI, SE, UK) se rozhodlo některá pravidla o příslušnosti neuplatňovat (když byl trestný čin spáchán některým z jejich státních

příslušníků nebo ve prospěch právnické osoby usazené na území příslušného členského státu). Obecně lze konstatovat, že vzhledem k nedostatku poskytnutých informací nebylo pro Komisi možné podat jasný obraz o provedení tohoto ustanovení. Komise žádá členské státy o poskytnutí přesnějších informací, aby mohla provést hloubkové vyhodnocení.

2.7. Článek 10 – Místní působnost

Nebyly poskytnuty žádné další informace o tom, kdy Gibraltar provede právní nástroj. UK sdělilo, že k tomu dojde, jakmile to legislativní proces umožní.

3. ZÁVĚRY

Hodnocení se omezuje na provádění jednotlivých ustanovení do vnitrostátních předpisů. Z důvodu nedostatku srovnatelných statistik a údajů o případech korupce v soukromém sektoru nebylo možné zhodnotit praktický dopad provedení ustanovení tohoto rámcového rozhodnutí.

Pokud jde o samotné provádění, i přes dosažení určitého pokroku není stále ještě uspokojivé. Hlavním problémem je slabé provedení některých prvků článků 2 a 5. U provádění článku 5 bylo posouzení provedeno především na základě ustanovení vnitrostátního trestního práva, jak je členské státy oznámily. I přes vědomí, že sankce uvedené v článku 5 mohou mít rovněž administrativní a občanskoprávní povahu, se toto posouzení opíralo pouze o údaje oznámené členskými státy.

Komise připomíná důležitost boje proti korupci v soukromém sektoru a vyzývá členské státy k bezodkladnému přijetí všech nezbytných opatření týkajících se této problematiky.

Komise apeluje na členské státy, aby tuto zprávu zvážily a Komisi i Radě poskytly všechny další relevantní informace. Kromě toho Komise členské státy, které mezitím přijaly nové právní předpisy, vyzývá, aby je Komisi a Radě oznámily.