



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 26.7.2019
COM(2019) 355 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o hodnocení, do jaké míry členské státy přijaly opatření nezbytná k dosažení souladu s
rámcovým rozhodnutím 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v
soukromém sektoru**

Úvod

1.1 Souvislosti

1.1.1 Oblast působnosti rámcového rozhodnutí a zprávy

Účelem rámcového rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru¹ (dále jen „rámcové rozhodnutí“) je zajistit, aby:

- aktivní i pasivní korupce v soukromém sektoru byla vymezena jako trestný čin ve všech členských státech EU,
- za tyto trestné činy mohly být odpovědné i právnické osoby (tj. obchodní subjekty, nevládní organizace nebo veřejné organizace) a
- na tyto trestné činy byly stanoveny účinné, přiměřené a odrazující sankce.

Článek 2 se vztahuje na „profesionální činnosti ziskových i neziskových subjektů“, což omezuje oblast působnosti rámcového rozhodnutí na korupci, které se dopouštějí jednotlivci ze soukromého sektoru.

Podle rámcového rozhodnutí musí členské státy mezi trestné činy zařadit dva druhy jednání:

- příslib, nabídku nebo poskytnutí úplatku osobě v soukromém sektoru, aby taková osoba provedla nějaký úkon nebo se zdržela provedení nějakého úkonu, a tím porušila své povinnosti,
- požadování nebo získání úplatku nebo jakéhokoli jeho příslibu při práci v soukromém sektoru za to, že daná osoba provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti.

Ustanovení čl. 9 odst. 1 rámcového rozhodnutí vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná pro zajištění souladu do 22. července 2005. Ustanovení čl. 9 odst. 2 vyžaduje, aby členské státy sdělily Radě a Komisi znění předpisů, kterými se v jejich vnitrostátním právu zavádějí povinnosti vyplývající z tohoto rámcového rozhodnutí.

Ačkoli Spojené království bylo původně rámcovým rozhodnutím vázáno, dne 1. září 2014 se rozhodlo, že je ve vnitrostátním právu neprovede na základě čl. 10 odst. 4 protokolu č. 36 připojeného ke Smlouvám². Tato zpráva se proto na Spojené království nevztahuje.

1.1.2 Účel této zprávy o provádění

Lisabonská smlouva zavedla významné změny v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Dne 1. prosince 2014 skončilo pětileté přechodné období stanovené v čl. 10 odst. 1 protokolu č. 36 připojeného ke Smlouvám. Tím bylo zrušeno omezení soudní kontroly ze strany Soudního dvora Evropské unie a donucovacích pravomocí Komise v oblasti policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech. Tyto významné změny přispěly k zefektivnění oblasti svobody, bezpečnosti a práva v EU a posílily vzájemnou důvěru mezi členskými státy a důvěru občanů EU.

Od posledních zpráv Komise o provádění v letech 2007³ a 2011⁴ došlo v některých členských státech k řadě významných reforem trestního práva. Kromě toho je trestnost aktivního

¹ Úř. věst. L 192, 31.7.2003, s. 54–56.

² Úř. věst. C 115, 9.5.2008, s. 322–326.

³ KOM(2007) 328 v konečném znění. V roce 2007 Komise dospěla k závěru, že pouze dva členské státy správně provedly ustanovení rámcového rozhodnutí ve svých vnitrostátních právních předpisech.

⁴ KOM(2011) 309 v konečném znění. Tato zpráva dospěla k závěru, že provedení není navzdory částečnému pokroku stále uspokojivé. Hlavním problémem bylo neúplné provedení některých prvků článků 2 a 5. Komise proto vyzvala členské státy, aby neprodleně přijaly veškerá nezbytná opatření k nápravě této situace. Komise rovněž vyzvala členské státy, aby oznámily opatření přijatá po posledním oznámení.

a pasivního úplatkářství, a to i v soukromém sektoru, povinná na základě Trestněprávní úmluvy Rady Evropy o korupci a Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC)⁵, jejichž stranami jsou všechny členské státy. Tento vývoj podnítil členské státy k tomu, aby dále sladily vnitrostátní prováděcí opatření s mezinárodními a evropskými normami. Tato třetí zpráva o provádění shrnuje nový vývoj a informuje spolunormotvůrce a širokou veřejnost o pokroku členských států v této oblasti. Zjištěními uvedenými v této zprávě nejsou dotčeny donucovací pravomoci Komise podle Smluv.

1.1.3 Shromažďování informací a metodika

Dne 15. prosince 2014 Komise vyzvala orgány všech členských států, aby do 1. března 2015 prostřednictvím databáze MNE (*Mesures Nationales d'Exécution*) Komisi oznámily vnitrostátní prováděcí opatření týkající se nástrojů v rámci bývalého třetího pilíře. V roce 2018 požádala Komise členské státy, aby poskytly aktualizované informace o provádění rámcového rozhodnutí. Popis a analýza v této zprávě vycházejí z informací poskytnutých členskými státy do 1. srpna 2018.

V roce 2014 navíc Komise shromáždila oficiální statistické údaje o řešení případů korupce v různých fázích trestního řízení v členských státech⁶. Prostřednictvím expertní skupiny pro potřeby politiky ohledně údajů o trestné činnosti a sítě vnitrostátních kontaktních míst v oblasti korupce byly obdrženy reakce od 26 členských států za referenční roky 2011, 2012 a 2013. V roce 2018 bylo úsilí o shromažďování údajů rozšířeno na referenční roky 2014, 2015 a 2016. Z 22 členských států, které údaje předložily,⁷ bylo pouze sedm⁸ schopno poskytnout údaje o „pravomocných odsouzeních za úplatkářství v soukromém sektoru“ za každý referenční rok v období 2014–2016. I když se údaje vyznačují omezeními vyplývajícími z jejich samotné podstaty a měly by být vykládány s opatrností a při pečlivém zohlednění poskytnutých metodických poznámek⁹, jsou užitečné pro ilustraci prosazování trestných činů v rámcovém rozhodnutí.

ANALÝZA

Následující oddíl předkládá podrobnou analýzu a poskytuje celkový pohled na stav provádění rámcového rozhodnutí ve vnitrostátních právních předpisech. Provedení ve vnitrostátním právu každého členského státu bylo posuzováno pouze podle jednoho kritéria, a to zda byla ustanovení rámcového rozhodnutí zahrnuta do vnitrostátních právních předpisů.

⁵ Řada evropských smluv – č. 173.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>

⁷ BE, BG, CZ, DE, ES, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, RO, AT, PL, PT, SK, SI, FI, SE, UK.

⁸ BE, HR, IT, LU, LV, PL a SI.

⁹ Odkazy na právní ustanovení jak ve vnitrostátních právních předpisech, tak v Úmluvě OSN proti korupci jsou uvedeny tak, jak je předložily členské státy. Rámec pro trestné činy vychází z článků 15–22 Úmluvy OSN proti korupci ve snaze podpořit budoucí srovnatelnost a lépe pochopit rozdíly mezi definicemi a systémy pro zaznamenávání. Zahrnutí údajů do té či oné kategorie neznamená, že by Komise hodnotila oblast působnosti vnitrostátních předpisů v souvislosti s kategoriemi, pro něž jsme požádali o údaje. Podrobná metodická diskuse je k dispozici zde:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf

Zpráva se soustředí na články 2 až 7 rámcového rozhodnutí. Netýká se článků 8 až 11 (tj. ustanovení o zrušení, provedení, místní působnosti, vstupu v platnost), neboť ty provedení ve vnitrostátním právu nevyžadují.

1.1 Článek 2 – Aktivní a pasivní korupce v soukromém sektoru

1.1.1 Obecné poznámky

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

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

Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) – aktivní korupce	Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) – pasivní korupce
„Příslib, nabídka nebo poskytnutí“	„Požadování nebo získání nebo přijetí příslibu“
„Přímo nebo pomocí prostředníka“	„Přímo nebo pomocí prostředníka“
„Osoba v řídicím nebo jiném postavení“	„V řídicím nebo jiném postavení“
„Pro subjekt činný v soukromém sektoru“	„Pro subjekt činný v soukromém sektoru“
„Neoprávněná výhoda jakéhokoliv druhu“	„Neoprávněná výhoda jakéhokoliv druhu“
„Pro tuto osobu nebo pro třetí osobu“	„Pro sebe nebo pro třetí osobu“
„Provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti“	„Provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti“

Ve výše uvedené tabulce se v případě aktivní a pasivní korupce značně liší pouze první uvedené prvky („příslib, nabídka nebo poskytnutí“ / „požadování nebo získání nebo přijetí příslibu“). Proto členské státy obecně provedly šest zbývajících prvků ve svých vnitrostátních právních předpisech s obdobným zněním. Těchto šest základních prvků aktivní a pasivní korupce je proto níže uvažováno společně.

Podrobná analýza

1.1.1.1 Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) – aktivní korupce – „příslib, nabídka nebo poskytnutí“

Uvedené tři činy pachatele se mírně liší, i když se mohou překrývat. „*Příslib*“ může zahrnovat například situace, kdy se uplácějící osoba zaváže, že neoprávněnou výhodu poskytne později, nebo pokud mezi uplácějící a uplácenou osobou existuje dohoda, že uplácějící osoba poskytne neoprávněnou výhodu později. „*Nabídka*“ může zahrnovat situace, kdy uplácějící prokazuje ochotu poskytnout neoprávněnou výhodu kdykoli. V neposlední řadě „*poskytnutí*“ může rovněž zahrnovat situace, kdy uplácějící osoba neoprávněnou výhodu převádí.

Devatenáct členských států (BG, CZ, DK, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, NL, AT, PT, RO, SK, SI, FI a SE) provedlo tyto tři pojmy „příslib, nabídka nebo poskytnutí“ ve svých právních předpisech téměř doslovně.

Vedle toho v sedmi členských státech (BE, EE, IE, LU, HU, MT a PL) mají prováděné pojmy v příslušné vnitrostátní judikatuře rovnocenný význam. V EE, HU, IE a PL není „nabízení úplatku“ v současné definici aktivního úplatkářství uvedeno, ale je zahrnuto v judikatuře.

V BE a LU trestní zákon odkazuje na „*učinění nabídky, příslibu nebo nabídnutí výhody jakékoliv povahy*“¹⁰. Na MT je osoba, která „*uplácí*“, odpovědná jako spolupachatel. Kdo se snaží přimět druhou osobu, aby spáchala trestný čin, bude potrestán, i když pokus nebude úspěšný¹¹.

V LV není „*příslib úplatku*“ výslovně zahrnut.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) – pasivní korupce – „*požadování nebo získání nebo přijetí příslibu*“

V případě trestného činu pasivní korupce zahrnují znaky skutkové podstaty požadování nebo získání neoprávněné výhody nebo přijetí příslibu takové výhody. „*Požadování*“ může například odkazovat na jednostranný akt, tj. není podstatné, zda bylo ve věci žádosti ve skutečnosti konáno. „*Získání*“ může například znamenat skutečné využití výhody¹². „*Přijetí příslibu*“ neoprávněné výhody se může vztahovat na situace, kdy uplácená osoba souhlasí s tím, že této výhody využije později.

Osmnáct členských států (BE, BG, DE, EL, HR, LT, LU, HU, MT, AT, PT, SK, FI, IT, RO, NL, PL a SE) provedlo tyto tři pojmy „*požadování nebo získání nebo přijetí příslibu*“ ve svých právních předpisech téměř doslovně.

V šesti členských státech (CZ, DK, EE, FR, IE a SI) se pojmy použité v trestním zákoně liší od pojmů rámcového rozhodnutí, jejich význam je však podle příslušné judikatury rovnocenný. Kromě toho v LV není „*přijetí příslibu úplatku*“ výslovně zahrnuto, zatímco „*přijetí nabídky úplatku*“ zahrnuto je. V CZ není „*přijetí příslibu neoprávněné výhody*“ výslovně zahrnuto ve stávající definici pasivní korupce, která uvádí „*souhlasí s přijetím jakéhokoli daru nebo protihodnoty jakožto pobídky nebo odměny*“.

V ES není prvek „*přijetí příslibu úplatku*“ výslovně zahrnut, neboť zákon pouze odkazuje na přijetí „*neoprávněného prospěchu nebo výhody*“.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) a b): zbývajících pět základních prvků

„Přímo nebo pomocí prostředníka“

Bez ohledu na to, zda příjemcem nebo osobou mající prospěch z neoprávněné výhody je osoba, která získala úplatek, nebo třetí osoba, článek 2 stanoví, že trestně postižitelný by měl být i prostředník.

Ve čtrnácti členských státech, konkrétně BE, CZ, ES, EL, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, PT, RO a SK, je tento aspekt proveden doslovně.

Dále pak ve dvanácti členských státech (BG, DE, DK, IE, IT, HU, NL, AT, PL, FI, SI a SE) není „*přímo nebo pomocí prostředníka*“ výslovně zahrnuto. V EE není tento aspekt zahrnut v definici aktivního úplatkářství, v definici pasivního úplatkářství však obsažen je. Informace obdržené od estonských orgánů nebyly průkazné, pokud jde o to, zda se některé prvky zahrnuté pouze do definice pasivního úplatkářství vztahují i na aktivní úplatkářství.

Avšak bez uvedení „*přímo nebo pomocí prostředníka*“ vnitrostátní právní předpisy naznačují, že jsou zahrnuty oba případy, a proto tento aspekt upravují všechny členské státy.

„Osoba v řídicím nebo jiném postavení“

Dvanáct členských států (BG, BE, DE, EL, ES, FR, LV, LU, HU, MT, PL a FI) tento prvek provedlo doslovně.

¹⁰ „*proposer une offre, une promesse ou un avantage de toute nature*“.

¹¹ Články 115, 120 a 121 trestního zákona.

¹² Podle bodů 41–42 důvodové zprávy k trestněprávní úmluvě.

Deset členských států (CZ, DK, HR, LT, NL, AT, PT, SE, SK a SI) tento prvek provedlo s drobnými odchylkami.

V HR, NL a AT právní předpisy neodkazují na „řídící“ funkci, ale pouze na „pracovní“ postavení. V PT definice rovněž neodkazuje na „řídící“ funkci, ale odkazuje na „zaměstnance v soukromém sektoru“ v případě pasivní korupce a na „jakoukoli osobu“¹³ v případě aktivní korupce. V LT je úplatkářství v soukromém sektoru považováno za trestný čin pouze v případě osob, které mají „příslušné správní pravomoci“ nebo jsou „oprávněny jednat jménem agentury, podniku nebo organizace“ nebo „vykonávat veřejné funkce“. LT tvrdí, že povinnosti v řídicím nebo jiném postavení jsou vyjasněny v judikatuře Nejvyššího soudu. V CZ a SK neexistuje žádné výslovné omezení pro řídicí nebo jiné postavení, neboť formulace zjevně zahrnuje všechny druhy vztahů se soukromou společností nebo vazby na ni. V SE odkazují právní předpisy na „osobu, která je zaměstnancem nebo má pověření“ (pasivní korupce) nebo na jakoukoli „osobu“ (aktivní korupce). Zdá se, že to zahrnuje aspekty řídicího i jiného postavení. Pokud jde o DK a SI, vzhledem k tomu, že zákon nespecifikuje vazbu mezi pachatelem a právnickou osobou, předpokládá se, že všechny tyto prvky jsou zahrnuty.

Pokud jde o EE, aspekt „v řídicím nebo jiném postavení“ není zahrnut v definici aktivního úplatkářství, zatímco definice pasivního úplatkářství je širší, tj. „osobou oprávněnou vykonávat hospodářské činnosti“. Informace obdržené od estonských orgánů nebyly průkazné, pokud jde o to, zda se některé prvky zahrnuté v definici pasivního úplatkářství vztahují i na aktivní úplatkářství.

V RO není prvek „v řídicím nebo jiném postavení“ v definici aktivní a pasivní korupce výslovně zmíněn. Text uvádí: „ten, kdo trvale nebo dočasně plní povinnost nebo úkol, při nichž se podílí na rozhodování nebo může rozhodování ovlivnit“. Zdá se, že to zahrnuje řídicí funkce, nikoli však nutně všechny druhy pracovních vztahů. V IE a CY jsou akty aktivní a pasivní korupce omezeny na jednání zmocněnce „ve vztahu k záležitostem nebo podnikání jeho zmocnitele“, což definici patrně zužuje.

V IT se aktivní a pasivní korupce vztahuje pouze na výkonné funkce, jako jsou manažeři, generální ředitelé, ředitelé odpovědní za vypracovávání rozvah, starostové a správci konkursní podstaty nebo kdokoli, kdo „vykonává různé řídicí funkce“¹⁴, což vylučuje osobní působnost osob bez výkonné funkce.

„Pro subjekt činný v soukromém sektoru“

V deseti členských státech (BG, CZ, FR, EE, EL, IT, LV, HU, MT a PT) je tento prvek ve vnitrostátních prováděcích opatřeních výslovně zohledněn. Výslovně zahrnut však není ve čtrnácti členských státech (BE, DK, ES, HR, IE, CY, LT, LU, NL, PL, RO, SK, SI a SE), jelikož v těchto zemích se tento trestný čin obvykle vztahuje na jakoukoli osobu („kdokoliv“). Pokud je však takovýto odkaz široký, je v souladu s rámcovým rozhodnutím.

V DE, AT a FI je oblast působnosti tohoto ustanovení omezena na podniky/společnosti¹⁵, což jsou užší pojmy než subjekty činné v soukromém sektoru. ES omezilo oblast působnosti obdobným způsobem¹⁶. K této otázce viz také níže uvedený čl. 2 odst. 2.

¹³ „kdokoli“.

¹⁴ „esercita funzioni direttive diverse“.

¹⁵ „Unternehmen/elinkeino“.

¹⁶ „empresa mercantile/sociedad“.

„Neoprávněná výhoda jakéhokoliv druhu“

Neoprávněnou výhodou může být ekonomické zvýhodnění, avšak výhoda může mít i nemateriální povahu. Důležité je, aby pachatel nebo jakákoli jiná osoba, například příbuzný, dosáhl lepšího postavení, než v jakém byl před spácháním trestného činu, a aby na výhodu neměl nárok. To zahrnuje například peníze, dovolenou, půjčky, potraviny a nápoje, zrychlené vyřízení případu, lepší kariérní vyhlídky atd. „Neoprávněná“ by mělo být vykládáno jako něco, co příjemce není ze zákona oprávněn přijmout nebo získat. Tento výklad z rozsahu trestného činu vylučuje výhody, které právní nebo správní předpisy připouštějí.

Devatenáct členských států (BE, BG, DE, DK, ES, EL, CY, LT, LV, LU, HU, MT, AT, PL, PT, RO, FI, IT a SE) tento prvek provedlo doslovně.

Některé jiné členské státy jej provedly s drobnými odchylkami.

V NL prováděcí předpis neodkazuje na „neoprávněnou výhodu“, ale spíše na „dar“, „službu“ nebo „příslib“. Na CY je „neoprávněná výhoda“ provedena jako „*jakýkoli dar nebo protihodnota jakožto pobídka nebo odměna*“. Francouzské právní předpisy odkazují na „*jakoukoli výhodu*“, což má poněkud širší význam, zatímco v HR zákon uvádí „*zvýhodnění*“. V SI právní předpisy odkazují na „*neoprávněnou odměnu, dar nebo jiný majetkový prospěch*“. V IE se trestný čin pasivního úplatkářství vztahuje k pojmům „*dar, protihodnota nebo výhoda*“, zatímco trestný čin aktivního úplatkářství se vztahuje pouze k „*daru nebo protihodnotě*“.

SK konkrétně neřeší nabízení jiné neoprávněné výhody, než je úplatek. Pojem „výhoda“ není v ustanoveních slovenského trestního zákona týkajících se korupce používán, ale používá se spíše pojem „úplatek“¹⁷: „*úplatkem se rozumí věc nebo jiné plnění majetkové či nemajetkové povahy, na které není právní nárok*“. V CZ je „neoprávněná výhoda jakéhokoliv druhu“ zahrnuta v definici „úplatku“, který je vymezen jako „*neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění [...], na kterou není nárok*“¹⁸.

V EE se v případě pasivního úplatkářství neoprávněná výhoda vztahuje k „*majetku nebo jiným výhodám*“, zatímco v případě aktivního úplatkářství právní předpisy odkazují na úplatek, což je v porovnání s neoprávněnou výhodou užší pojem. Na základě dostupných informací není jasné, zda se některé prvky zahrnuté v definici pasivního úplatkářství vztahují i na aktivní úplatkářství.

„Pro tuto osobu nebo pro třetí osobu“

Ve 22 členských státech je tento prvek proveden doslovně (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EL, FR, HU, HR, CY, LT, LV, LU, MT, AT, PT, SK, SI, FI, IE a SE).

V PL může být aspekt týkající se třetí osoby zahrnut pouze nepřímo, pokud odpovídá definici „*ve prospěch kupujícího nebo příjemce zboží, služeb nebo jiného plnění*“.

Tento prvek není výslovně zahrnut ve dvou členských státech (NL a RO). V dalších dvou případech (EE a IT) není zahrnut v definici aktivního úplatkářství.

¹⁷ Vymezen v § 131 odst. 3. Pojem „věc“ je vymezen v § 130 odst. 1 a 2.

¹⁸ Ustanovení § 334 odst. 1 trestního zákoníku.

„Provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti“

Ve třinácti členských státech (BE, BG, DE, DK, FR, EL, IE, IT, CY, LV, LU, AT a SK) je tento prvek vnitrostátními právními předpisy proveden doslovně.

Sedm členských států (LT, LV, HU, MT, PT, RO a SE) provedlo tento prvek s drobnými odchylkami. V RO se tento aspekt odráží pouze v definici pasivního úplatkářství. V LT je tento prvek proveden jako „*zákonná nebo nezákonná činnost nebo nečinnost [...] při výkonu svých pravomocí*“. V PT se pojem „porušení povinnosti“ objevuje pouze v definici pasivního úplatkářství, nikoli však v definici aktivního úplatkářství. V LV je prvek „*provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu, a tím poruší své povinnosti*“ proveden obecněji v tom smyslu, že k provedení úkonu nebo zdržení se provedení úkonu musí dojít „*při uplatnění svých pravomocí*“, aniž by nutně došlo ke konkrétnímu porušení. V HU, MT a SE se v právních předpisech neodkazuje na „osoba provedla nebo se zdržela provedení“. Znamená to, že vypuštění těchto prvků nemá dopad na „a tím poruší své povinnosti“, jak stanoví trestní zákon – je jedno, zda jsou tato slova implicitní nebo explicitní.

V EE se tento aspekt označuje jako „*zneužití své pravomoci*“ v případě pasivní korupce, zatímco v definici aktivní korupce není vůbec zmíněn. Informace obdržené od estonských orgánů nebyly průkazné, pokud jde o to, zda se některé prvky zahrnuté v definici pasivního úplatkářství vztahují i na aktivní úplatkářství.

V CZ trestní zákoník neomezuje použitelnost ustanovení o úplatkářství v soukromém sektoru na případy, kdy došlo k porušení povinnosti.

V ES byla věta „*a tím porušila své povinnosti*“ ze zákona vypuštěna. Kromě toho stávající znění neodráží aspekt „*provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu*“. Oblast působnosti článku je rovněž omezena („při nákupu nebo prodeji zboží nebo při zadávání zakázek na služby nebo uzavírání obchodních vztahů“).

Ve FI a HR není specifikováno porušení povinnosti a místo znění „provede nějaký úkon nebo se zdrží provedení nějakého úkonu“ odkazuje text na zvýhodnění uplácějící nebo jiné osoby. V SI zákon uvádí opomíjení zájmu organizace nebo jiné fyzické osoby nebo způsobení újmy při uzavírání nebo udržování smlouvy. V Nizozemsku je prvek „*porušení povinnosti*“ proveden jako „*v rozporu s dobrou vírou*“, což zahrnuje „*zatajení přijetí nebo požadování daru nebo příslibu nebo služby od svého zaměstnavatele/zadavatele nebo zmocnítele*“¹⁹.

V PL je pojem „*porušení povinnosti*“ proveden jako „*nesplnění povinnosti uložené této osobě, které může dané jednotce způsobit hmotnou škodu nebo může představovat akt nekalé soutěže nebo nepřípustný akt zvýhodnění kupujícího nebo příjemce zboží, služeb nebo jiných plnění*“.

Další omezení

Na rozdíl od dalších 25 členských států EU existuje v BE a LU omezení na případy, kdy porušení povinnosti nebylo známo nadřízenému, a to v případě trestného činu aktivního i pasivního úplatkářství.

Ustanovení čl. 2 odst. 2

Podle čl. 2 odst. 2 se čl. 2 odst. 1 vztahuje na profesionální činnosti ziskových i neziskových subjektů.

Většina členských států výslovně odkazuje na zahrnutí neziskových subjektů do svých právních předpisů a ostatní své právní předpisy formulovaly širěji, takže neziskové subjekty

¹⁹ Článek 328b trestního zákona.

nejsou vyloučeny (BE, BG, CZ, DK, EE, FR, EL, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, MT, PL, PT, RO, SK, SI a SE).

Ve čtyřech členských státech (DE, FI, AT a ES) se rozsah trestného činu liší. V DE, FI, AT je toto ustanovení omezeno na „podniky/společnosti“²⁰, což má užší význam než subjekty soukromého sektoru. ES omezilo rozsah obdobným způsobem. Omezení rozsahu příslušných trestných činů na podniky v některých případech vylučuje trestní odpovědnost jednotlivců uplácějících jménem nebo ve prospěch neziskových organizací. Neziskové organizace jsou součástí soukromého sektoru, může jít například o nadace, sdružení, sportovní kluby, církevní organizace a dobročinné organizace. Neziskové organizace se často zapojují do profesionální činnosti, ale obvykle využívají příjmy k dalšímu dosažení svých konečných sociálních, vzdělávacích či dobročinných cílů, místo aby rozdělávaly příjmy akcionářům, vedoucím představitelům nebo členům organizace.

Kromě toho v případě činností, na něž se vztahuje rámcové rozhodnutí, by členské státy mohly podle čl. 2 odst. 3 prohlásit, že omezí oblast působnosti na jednání způsobující narušení hospodářské soutěže v oblasti nákupu zboží nebo obchodních služeb. Tato prohlášení učinily DE, IT, AT a PL. Prohlášení platila do 22. července 2010 (čl. 2 odst. 4). Vzhledem k tomu, že Rada nepřijala rozhodnutí o prodloužení jejich platnosti, má Komise za to, že již nejsou platná.

V DE může současné znění článku 299 trestního zákona vyloučit některé situace, do nichž jsou subjekty soukromého sektoru zapojeny nebo s nimiž se v praxi setkávají a které striktně nesouvisí s transakcemi při zadávání veřejných zakázek. Naproti tomu článek 2 se vztahuje k úplatkářství „*při profesionální činnosti*“, což zahrnuje nejširší škálu činností.

Pokud jde o ES, aktivní a pasivní korupce je omezena na „*nákup nebo prodej zboží nebo při zadávání zakázek na služby nebo uzavírání obchodních vztahů*“.

V SI obsahuje tento trestný čin možné omezení: „*při uzavírání nebo udržování smlouvy*“.

Článek 3 – Návod, pomoc, účastenství

Článek 3 se zaměřuje na účast na korupci prostřednictvím návodu, pomoci a účastenství. Neřeší však pokusy o spáchání trestného činu²¹.

Návod, pomoc a účastenství upravují vnitrostátní právní předpisy ve 25 členských státech (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EE, EL, FR, HR, CY, LT, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, SI, FI a SE). IE objasnilo, že ačkoli návod není ve vnitrostátní právní úpravě výslovně zahrnut, je řešen judikaturou.

IT má za to, že se na tyto pojmy vztahují články trestního zákona týkající se pojmu „zvýhodnění“²². Informace obdržené v tomto ohledu však nebyly průkazné.

Článek 4 – Sankce

Ustanovení čl. 4 odst. 1 vyžaduje, aby bylo možné trestné činy korupce v soukromém sektoru postihnout trestními sankcemi, které jsou „účinné, přiměřené a odrazující“. Ve vnitrostátních právních předpisech všech členských států je čl. 4 odst. 1 zohledněn.

²⁰ Unternehmen/elinkeino.

²¹ Je tomu tak proto, že definice aktivního a pasivního úplatkářství zahrnuje rovněž „příslib“, „nabídku“ a „požadování“ nebo „přijetí příslibu“, a nikoli pouze „poskytnutí“ a „získání“.

²² „Favoreggiamento“.

Ustanovení čl. 4 odst. 2 vyžaduje, aby členské státy zajistily možnost postihnout pasivní a aktivní korupci v soukromém sektoru trestem odnětí svobody s horní hranicí od jednoho roku do tří let. Komise dospěla k závěru, že prahová hodnota pro sankce je provedena v právních předpisech všech členských států.

Ustanovení čl. 4 odst. 3 vyžaduje, aby členské státy fyzickým osobám za určitých okolností dočasně zakázaly výkon určité nebo srovnatelné profesionální činnosti v podobném postavení nebo funkci. To je vnitrostátním právem řešeno ve 24 členských státech (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, PL, RO, FI, SK a SI). SE vysvětlilo, že tato opatření mohou být přijata na základě zákona o zákazu provozování obchodní činnosti, avšak neposkytlo podrobnější vysvětlení.

Informace poskytnuté CY a ES nepostačovaly k vyvození závěru, zda jejich vnitrostátní právní předpisy čl. 4 odst. 3 zohledňují.

Článek 5 – Odpovědnost právnických osob

Článek 5 stanoví odpovědnost právnických osob pro případ aktivní i pasivní korupce. Členské státy se mohou rozhodnout mezi trestní a správní odpovědností.

V souladu s čl. 5 odst. 1 musí členské státy zajistit, aby právní osoby byly odpovědné v případě, že je úplatkářství spácháno v jejich prospěch jakoukoli osobou, která „*jedná buď samostatně, nebo jako součást orgánu právníké osoby*“ a má v této právní osobě vedoucí pozici.

Podle čl. 5 odst. 2 musí členské státy zajistit odpovědnost právnických osob i v případech, kdy bylo spáchání trestného činu umožněno v důsledku nedostatečného dohledu nebo kontroly.

Odpovědnost právnických osob nevylučuje trestní stíhání fyzických osob pro spáchání trestných činů, návodu k nim nebo účastenství na nich (čl. 5 odst. 3).

V současné době má právní předpisy, kterými se provádí toto ustanovení, zavedeno šestnáct členských států (BE, DK, DE, ES, EL, FR, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, FI, SK a SI). Některé členské státy používají proti právnickým osobám trestněprávní opatření, zatímco jiné používají správní opatření. Oba přístupy jsou podle rámcového rozhodnutí rovnocenně přijatelné. V IE vychází odpovědnost právnických osob z judikatury. IE neposkytlo dostatečné informace, aby bylo možné posoudit provedení čl. 5 odst. 2 a čl. 5 odst. 3.

V PT je odpovědnost právnických osob a rovnocenných subjektů vyloučena, pokud pachatel jednal v rozporu s konkrétními příkazy nebo pokyny osob oprávněných takové příkazy nebo pokyny vydat. V HR je odpovědnost právnických osob podmíněna dvěma alternativními kritérii, z nichž jedno se týká „*nelegálního zisku*“ právníké osoby nebo třetí osoby. V EE je právní osoba zproštěna trestní odpovědnosti, pokud jednání, kterého se dopustil příslušný zástupce dané osoby, bylo pro tuto právní osobu „*nevyhnutelné*“. IE odkazuje na zvykové právo a příslušnou judikaturu, podle níž je právní osoba odpovědná za jednání svých „*řídících pracovníků*“.

Podle čl. 5 odst. 2 musí členské státy zajistit odpovědnost právnických osob i v případech, kdy nedostatek dohledu nebo kontroly umožnil spáchání protiprávních jednání. V osmi členských státech není k dispozici dostatek informací umožňujících posoudit, zda je nedostatek dohledu nebo kontroly upraven ve vnitrostátním právu (BG, CZ, EE, IT, MT, NL a PT), nebo zda se na tyto aspekty vztahuje judikatura (IE).

V čl. 5 odst. 3 je stanovena negativní podmínka. Pokud členské státy nemají zavedené žádné sporné právní předpisy nebo spornou praxi, předpokládá se, že splňují podmínku, a to,

že odpovědnost právnických osob nevylučuje trestní stíhání fyzických osob pro spáchání trestných činů, návodů k nim nebo účastenství na nich.

Článek 6 – Sankce ukládané právnickým osobám

Článek 6 vyžaduje, aby členské státy zavedly účinné, přiměřené a odrazující sankce pro právnické osoby (trestní nebo jiné povahy) za aktivní a pasivní korupci, návod a účastenství a za to, že umožní spáchání trestného činu nedostatkem dohledu nebo kontroly. V čl. 6 odst. 1 jsou kromě finančních sankcí uvedeny další příklady sankcí, které mohou být uloženy, například zbavení oprávnění pobírat veřejné výhody nebo podpory, zákaz provozování obchodní činnosti, soudní dohled nebo zrušení rozhodnutím soudu. Podle čl. 6 odst. 2 musí být sankce účinné, přiměřené a odrazující.

Osmnáct členských států (BE, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HR, LV, LU, HU, MT, AT, PL, SK, SI, FI a CY) poskytlo informace, které naznačují, že právní předpisy, jimiž se provádí čl. 6 odst. 1, jsou zavedeny. Informace z ostatních členských států nebyly průkazné.

Ustanovení čl. 6 odst. 2 je upraveno ve vnitrostátních právních předpisech ve 26 členských státech. IE potvrzuje provedení článku 6 prostřednictvím právního aktu přijatého v roce 1906. Tento akt však zahrnuje pouze sankce ukládané fyzickým osobám, nikoli právnickým osobám. Poskytnuté informace proto nepostačují k posouzení provedení.

Článek 7 – Příslušnost

Článek 7 vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k založení své příslušnosti ve vztahu k trestným činům, které spadají do působnosti tohoto rámcového rozhodnutí a byly spáchány zcela nebo zčásti na území daného členského státu, některým z jeho státních příslušníků nebo ve prospěch právnické osoby usazené na jeho území. Členské státy mají prostor pro vlastní uvážení při provádění posledních dvou pravidel o příslušnosti.

Všechny členské státy mají zavedena vnitrostátní opatření k provedení tohoto ustanovení.

V souladu s čl. 7 odst. 2 se šestnáct členských států (BG, DE, DK, FR, EL, IT, IE, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, FI a SE) rozhodlo neuplatňovat určitá pravidla o příslušnosti (pokud byl trestný čin spáchán jedním ze státních příslušníků daného členského státu nebo byl spáchán ve prospěch právnické osoby usazené na území daného členského státu). V některých členských státech (např. FI, FR nebo DK) se v souladu s čl. 7 odst. 2 písm. b) předpokládá požadavek oboustranné trestnosti, na něž se mohou vztahovat další podmínky, například oznámení podané obětí (FR) nebo řízení zahájené státním zástupcem (FR).

ZÁVĚRY

Z informací získaných od členských států vyplývá, že v mnoha z nich došlo od roku 2011 k zásadním reformám. Například Řecko novelizovalo svá trestněprávní ustanovení týkající se korupce v roce 2014 a Bulharsko, Německo, Estonsko a Španělsko tak učinily v roce 2015. Belgie novelizovala svůj trestní zákon v letech 2016 a 2018 a Itálie tak učinila v roce 2017. Maďarsko přijalo nový trestní zákon a revidovalo všechny související právní nástroje v roce 2012. Slovensko přijalo zákon o odpovědnosti právnických osob v roce 2016.

Úroveň provádění rámcového rozhodnutí se od zprávy o provádění z roku 2011 celkově jasně zlepšila. Úroveň sankcí zavedených ve vnitrostátních trestních zákonech je ve všech členských státech v souladu s minimálními prahovými hodnotami rámcového rozhodnutí.

Některá ustanovení rámcového rozhodnutí však byla v některých členských státech obtížně proveditelná. Například přijetí příslibu úplatku není zahrnuto ve vnitrostátních právních předpisech všech členských států a v některých zemích se spáchání trestného činu osobou v řídícím nebo jiném postavení omezuje na konkrétní pozice nebo pravomoci. Zdá se, že neoprávněná výhoda nabídnutá nebo poskytnutá třetím stranám je plně zahrnuta jen

v malém počtu členských států. Neoprávněná výhoda je rovněž pojem, který je vymezen různými způsoby, přičemž někdy zahrnuje více, než je nezbytně nutné, zatímco jindy opomíjí důležité prvky. Kromě toho některé členské státy zahrnuly omezení rozsahu trestného činu korupce v soukromém sektoru, a to buď stanovením určitých podmínek, za kterých může být trestný čin spáchán, nebo omezením rozsahu trestného činu na společnosti a jiné ziskové subjekty, čímž vynechávají neziskové organizace. V některých členských státech se příslušná ustanovení trestního zákona nevztahují na neziskové subjekty.

I když několik členských států vyvinulo úsilí ke změně svých vnitrostátních právních předpisů, je třeba jejich úsilí rozšířit na prosazování těchto trestněprávních opatření. Z 22 členských států, které v rámci aktualizace z roku 2018 poskytly statistiky za referenční roky 2014–2016, jich pouze třináct²³ poskytlo zaznamenané údaje o úplatkářství v soukromém sektoru. Ve vykazovaných letech bylo zaznamenáno jen velmi málo odsouzení za korupci v soukromém sektoru.

Komise bude i nadále podporovat členské státy při transpozici, provádění a prosazování právních předpisů EU na uspokojivé úrovni. To zahrnuje kontrolu dosažení plného souladu s odpovídajícími ustanoveními rámcového rozhodnutí, pořádání setkání s vnitrostátními orgány členských států a usnadňování rozvoje a výměny osvědčených postupů v konkrétních oblastech. V případě nutnosti využije Komise svých donucovacích pravomocí zakotvených ve Smlouvách a zahájí řízení o nesplnění povinnosti. Komise bude dále shromažďovat trestní statistiky týkající se korupce v soukromém sektoru.

²³ AT, BE, BG, DE, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, SL a UK.