



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 10

PŘÍLOHA

FRANCIE

Zprávy o boji proti korupci v EU

FRANCIE

1. ÚVOD – HLAVNÍ CHARAKTERISTIKY A SOUVISLOSTI

Protikorupční rámec

Strategický přístup. Francouzská národní legislativa pokrývá široké spektrum otázek souvisejících s bojem proti korupci, ačkoli zde není žádná zvláštní celostátní protikorupční strategie. Otázky související s korupcí se dostaly více do popředí v posledních letech. V červenci 2012, po obviněních z korupce během prezidentských voleb, byla zřízena Jospinova komise, jejímž úkolem bylo připravit reformu etických standardů ve veřejném životě. K řešení toho, co bylo popsáno jako „krize důvěry“,¹ Jospinova komise doporučila řadu opatření, mimo jiné: omezení prezidentské imunity, zpřísnění pravidel pro financování politických stran a volebních kampaní, omezení kumulace funkcí zastávaných politiky a vypracování strategie pro předcházení střetu zájmů. Z těchto doporučení vzešla v roce 2013 řada legislativních návrhů. Vláda rovněž navrhla obsáhlou reformu soudnictví, včetně státního zastupitelství, avšak v polovině roku 2013 byla jednání přerušena².

Právní rámec. Na základě doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO), která působí v rámci Rady Evropy, a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) Francie provedla rozsáhlou legislativní reformu v roce 2007. Její součástí byl nový protikorupční zákon³ sestávající převážně z trestněprávních ustanovení. Zákon zavedl sedm nových trestných činů souvisejících s korupcí, rozšířil definici předchozích trestných činů, zejména nepřímého úplatkářství a trestných činů souvisejících se soudními úředníky, a rovněž vydal souhlas s používáním zvláštních vyšetřovacích metod při vyšetřování trestných činů týkajících se korupce. OECD, GRECO a OSN reformy přivítaly, avšak doporučily další změny, mimo jiné rozšíření definice nepřímého úplatkářství v souvislosti se zahraničními úředními osobami a poslanci zahraničních veřejných shromáždění, dále prodloužení promlčecích lhůt pro úplatkářství a nepřímé úplatkářství a přehodnocení pravidel ohledně jurisdikce⁴. Novější legislativní reformy se vyznačují novým přístupem, zahrnují nedávno přijaté zákony o střetu zájmů⁵ a opatření pro cílenější boj proti hospodářské kriminalitě odhlasovaná v listopadu 2013⁶.

1 *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique* (Komise pro obnovu a etiku veřejného života – pro demokratickou obnovu). (2012) s. 3. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

2 <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-constitutionnelle-portant-reforme-du-conseil-superieur-magistrature.html>.

3 *Loi no. 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption* <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-ordonnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html>.

4 GRECO: *Third Round Evaluation: Compliance Report on France: 'Incriminations' & Transparency of Party Funding'* (Třetí kolo hodnocení: Zpráva o plnění doporučení Francií: Inkriminace a transparentnost financování politických stran), duben 2011, s. 6.; zpráva OECD: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Francephase3reportEN.pdf> a *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive summary (France)* přijato Skupinou pro provedení revize do praxe (Implementation Review Group), třetí zasedání, Vídeň, 18.–22. června 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

5 *Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique*.

6 *Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*. JORF (Úř. věst. Fr. republiky) č. 0284 ze dne 7. prosince 2013, s. 19941.

Institucionální rámec. Centrální útvar pro předcházení korupci (SCPC),⁷ zřízený v roce 1993, analyzuje data o korupci ve Francii a koordinuje politiku zaměřenou na prevenci⁸. Je podřízen ministru spravedlnosti a řízen soudcem, předkládá souhrnnou zprávu o korupci, zdůrazňuje vybrané otázky a ve výroční zprávě o činnosti uvádí doporučení. Navzdory významnému úsilí SCPC nejsou údaje o rozsahu korupčních sítí a případech korupce shromažďovány systematicky. Kromě toho mnoho institucí nemá k dispozici strukturu pro zjištění korupce⁹. V průběhu času existovalo několik plánů na přezkum a rozšíření jeho pravomocí. Sám SCPC ke svým pravomocem poznamenává, že již nejsou vhodné k řešení současných potřeb v podobě předcházení korupci, ať už ve veřejném či soukromém sektoru, na vnitrostátní či mezinárodní úrovni¹⁰. Zpráva Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC) o Francii doporučila prozkoumat možnost, kdy by občané podávali SCPC anonymní zprávy o podezření z korupce, nebo kdy by fyzické či právnické osoby mohly v případě podezření konzultovat SCPC či podobné útvary¹¹. SCPC nemůže vyšetřovat obvinění či napravovat újmy, kterým může být oznamovatel vystaven.

Průzkumy veřejného mínění

Průzkumy vnímání. Podle zvláštního průzkumu Eurobarometr z roku 2013¹² si 68 % respondentů z řad běžných občanů myslí, že ve Francii je korupce rozšířená (průměr EU: 76 %). Kromě toho se 62 % z nich domnívá, že jedinou cestou, jak uspět v obchodě, je mít politické kontakty (průměr EU: 56 %), přičemž 58 % respondentů je toho názoru, že uplácení, přijímání úplatků a zneužívání moci pro osobní prospěch jsou mezi politiky rozšířené jevy (průměr EU: 56 %).

Zkušenosti s korupcí. Podle zvláštního průzkumu Eurobarometr z roku 2013 se pouze 6 % francouzských respondentů cítilo dotčeno v každodenním životě korupcí (průměr EU: 26 %) a 2 % oznámila, že byla požádána o úplatek či že od nich byl úplatek očekáván (průměr EU: 4 %)¹³.

Průzkumy u podniků. 73 % francouzských manažerů, kteří se zúčastnili průzkumu,¹⁴ a 75 % respondentů z řad běžných obyvatel¹⁵ je přesvědčeno, že zvýhodňování a korupce narušují hospodářskou soutěž ve Francii (průměr EU: 69 %). 59 % francouzských podniků (průměr EU: 43 %) uvádí, že korupce představuje pro podnikání jejich společnosti problém¹⁶. Zpráva Světového hospodářského fóra o globální konkurenceschopnosti za období 2013–2014 uvádí, že Francie je ze 152 hodnocených zemí na 23. místě v seznamu nejkonkurenceschopnějších ekonomik světa¹⁷.

7 *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993.*

8 <http://www.archives-judiciaires.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10774&ssrubrique=10832>.

9 Viz zprávu z roku 2011: *Rapport du Service central de prévention de la corruption*, strana 17. Původní znění ve francouzštině: <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/autres-rapports-dactivite-10287/rapport-du-service-central-de-prevention-de-la-corruption-2011-24367.html>.

10 Viz zprávu SCPC (2011), viz tyto body na stranách 9–10.

11 *Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive summary (France)* přijato Skupinou pro provedení revize do praxe (Implementation Review Group), třetí zasedání, Vídeň, 18.–22. června 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3:

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

12 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

13 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

14 Průzkum Eurobarometr 374 z roku 2013.

15 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

16 Bleskový průzkum Eurobarometr 374 z roku 2013.

17 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

Souvislosti

Soukromý sektor. Francie správně provedla ustanovení rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV týkající se definice aktivní a pasivní korupce v soukromém sektoru či sankcí použitelných pro fyzické a právnické osoby¹⁸. Pokud jde o odpovědnost právnických osob, právní předpisy stanoví jednak správní, jednak trestní odpovědnost pro trestné činy související s korupcí. Sankce použitelné na právnické osoby sahají od pokut po zákaz činnosti, s níž souviselo spáchání trestného činu. Nejvyšší pokuta pro fyzické i právnické osoby byla zvýšena na 1 milion EUR¹⁹. Zpráva UNCAC v roce 2012 předtím dospěla k závěru, že výše pokut uložených právnickým osobám zůstala v praxi nízká, a doporučila přezkoumat maximální výši pokut²⁰.

Whistleblowing. Protikorupční zákon z roku 2007 zavedl do zákoníku práce ustanovení týkající se ochrany zaměstnanců soukromého sektoru a smluvních zaměstnanců ve veřejném sektoru, kteří v dobré víře oznámí korupci²¹. Pokud zaměstnavatel uloží disciplinární postih, musí být prokázáno, že toto opatření nesouvisí s whistleblowingem. Nicméně zákoník práce neobsahuje žádné zvláštní ustanovení na ochranu oznamovatelů ve veřejné službě ani o provádění ochrany v praxi. Ve své výroční zprávě za rok 2011 vyzval SCPC ke konkrétním legislativním i praktickým opatřením.²² Zákon o transparentnosti veřejného života nedávno zavedl zákaz odvolat oznamovatele působící ve veřejné správě²³.

Transparentnost lobbování není výslovně upravena vnitrostátními zákony; neexistuje povinná registrace ani není stanovena povinnost osob vykonávajících služební činnost ve veřejné správě oznamovat kontakty s lobbisty. Nicméně Francouzský parlament přijal v roce 2009 pravidla pro lobbování, která stanoví dobrovolný zápis do veřejného rejstříku. Senát zavedl podobné opatření. Na konci roku 2013 bylo zaznamenáno kolem 250 lobbistů na seznamu Parlamentu²⁴ a více než 100 na seznamu Senátu²⁵, to však neodráží skutečný rozsah lobbistických činností ve Francii.

2. OTÁZKY V CENTRU POZORNOSTI

Zadávání veřejných zakázek

V roce 2011 představovaly veřejné stavební práce, dodávky a služby ve Francii 18,5 % HDP²⁶. Hodnota výzev k podání nabídek zveřejněných v Úředním věstníku vyjádřená jako procentuální podíl z celkových výdajů na veřejné zakázky na stavební práce, dodávky a služby činila v roce 2010 18,3 %²⁷.

18 [KOM\(2011\) 309 v konečném znění, Druhá zpráva o provádění rámcového rozhodnutí 2003/568/SVV ze dne 6. června 2011](#); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:CS:PDF>.

19 *Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*. JORF č. 0284 ze dne 7. prosince 2013.

20 *Executive summary (France)* přijato Skupinou pro provedení revize do praxe (*Implementation Review Group*), třetí zasedání, Vídeň, 18.–22. června 2012. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

21 Článek L.1161-1 zákoníku práce.

22 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, s. 163.

23 „Dispositif d’alerte éthique“. *Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*, článek 25, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>.

24 ASSEMBLEE NATIONALE (2012) *Veřejný rejstřík lobbistů* <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>.

25 Senát: *Veřejný rejstřík lobbistů*. (2012) Přístupný na: http://www.senat.fr/role/groupes_interet.html.

26 Tyto procentuální podíly se pohybovaly od 17,7 % v roce 2007 do 18,9 % v roce 2010. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

27 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

Podle průzkumu Eurobarometr u podniků o korupci z roku 2013²⁸ považuje 50 % respondentů korupci za rozšířenou u veřejných zakázek zadávaných národními orgány a 51 % u zakázek zadávaných místními orgány. Francouzští respondenti považovali za rozšířené při zadávání veřejných zakázek zejména následující postupy: předkládání nabídek založených na koluzních dohodách (55 %) (průměr EU: 52 %); střet zájmů při posuzování nabídek (53 %) (průměr EU: 54 %); nejasná kritéria pro výběr či hodnocení (50 %) (průměr EU: 51 %); zneužívání jednacíh řízení (49 %) (průměr EU: 47 %); specifikace šité na míru konkrétním společnostem (47 %) (průměr EU: 57 %); zneužívání naléhavosti jako důvodu k tomu vyhnout se soutěžním řízením (46 %) (průměr EU: 46 %); zapojení uchazečů do tvorby specifikací (41 %) (průměr EU: 48 %) a změny smluvních podmínek po uzavření smlouvy (41 %) (průměr EU: 44 %). Ačkoli výsledky průzkumu nesouvisejí nutně přímo s korupcí, ilustrují rizikové faktory, které zvyšují náchylnost ke korupci při zadávání veřejných zakázek. Ukazují, že rizikové faktory spjaté s veřejnými zakázkami se týkají hlavně nepřímého úplatkářství a střetu zájmů.

Veřejní zadavatelé byli požádáni o to, aby od 1. ledna 2012 přijímali elektronické nabídky a přihlášky pro všechny zakázky přesahující 90 000 EUR, protože využití elektronického zadávání veřejných zakázek je důležitým nástrojem pro snížení rizika korupce a představuje pomoc pro další zlepšení kontrolních mechanismů²⁹. Kromě toho trestní zákoník obsahuje zvláštní ustanovení, jež trestně stíhá porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek známé jako „*délit de favoritisme*“ (trestný čin zvýhodňování)³⁰. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, které nelze kvalifikovat jako korupci, lze na základě judikatury případně trestat jako *délit de favoritisme*³¹. Nicméně SCPC zaznamenal, že mezi lety 2007 a 2010 nikdo neuložil na základě tohoto ustanovení trest odnětí svobody; ve 25 pravomocných rozsudcích došlo k uložení podmíněného trestu a ve 20 případech k uložení pokuty. Pokuty se pohybovaly od 2333 do 5333 EUR³².

Pokyny, jak tyto právní předpisy provádět, již existují. Koncem roku 2009 ministerstvo hospodářství a financí zveřejnilo Příručku osvědčených postupů pro zadávání veřejných zakázek³³. V roce 2012 byl zveřejněn meziministerský oběžník věnovaný příručce osvědčených postupů³⁴, který vysvětlil působnost právního předpisu, přípravu a provádění postupu zadávání, plnění veřejné zakázky a ustanovení vztahující se na veřejné zadavatele.

Avšak SCPC zjistil, že mimořádné riziko korupce ohrožuje zadávání veřejných zakázek na místní úrovni, a upozornil na řadu případů, v nichž byly výše postavené úřední osoby, včetně starostů a vedoucích představitelů regionální samosprávy, odsouzeny v této souvislosti za korupci³⁵. Z hlediska prevence dosud nejsou kontrolní mechanismy pro zadávání veřejných zakázek na místní úrovni dostatečně silné a konzistentní po celé zemi, bylo by třeba je posílit.

28 Zvláštní průzkum Eurobarometr 397 z roku 2013.

29 *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*, SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

30 Ke střetu zájmů a korupci viz články 432-11 až 432-13 a článek 433-1 francouzského trestního zákoníku, ke zvýhodňování viz článek 432-14.

31 Článek 432-14 trestního zákoníku (*Code pénal*).

32 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

33 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021570204>, *Circulaire du 29 décembre 2009 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics*.

34 <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025364925&fastPos=1&fastReqId=997275869&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

35 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

Střety zájmů a majetková přiznání

Ve výročních zprávách za roky 2010 a 2011 SCPC analyzoval všechny otázky související se střety zájmů a dospěl k závěru, že možná kumulace mandátů je jedním z hlavních faktorů, které vedou ke korupci³⁶. V roce 2012 Jospinova komise zdůraznila, že střety zájmu je třeba řešit důsledněji, za pomoci komplexní strategie³⁷. V současné době 70–80 % úředních osob zvolených do parlamentu zastává přinejmenším jeden další úřad, což je praxe, která je v souladu s francouzskými zákony³⁸.

Pokud úřední osoby – včetně volených úředních osob jak na ústřední, tak na místní úrovni – přijmou na činnosti, kterou řídí či na niž dohlížejí, jakýkoli podíl, jenž je v rozporu se zákonem, dopouštějí se trestného činu³⁹. Podle údajů SCPC byli v roce 2009 obžalováni shledání vinnými ve 42 případech, zatímco v roce 2010 nejméně ve 28 (v době příprav zprávy SCPC byly k dispozici pouze dílčí údaje). Na základě pouze dílčích údajů za rok 2010 byl ve 13 pravomocných rozsudcích uložen podmíněný trest odnětí svobody a v devíti pokuty v rozsahu od 2 167 do 5 400 EUR⁴⁰. Praktiky „otáčivých dveří“ jsou do jisté míry trestné, neboť úřední osoby musí dodržet tříletou lhůtu, během které nemohou nastoupit do soukromé společnosti, s níž uzavřely smlouvy či na niž dohlížely, když zastávaly veřejnou funkci⁴¹. Rozsudky pro taková obvinění jsou vzácné; podle SCPC se v roce 2009 vyskytl jediný případ⁴². Francie rovněž za jistých okolností začala považovat za trestný čin „nezákonné obohacování“, tedy hromadění bohatství či udržování životního stylu, pro které nelze doložit původ, a současné udržování obvyklých vztahů s osobou, jež spáchá závažné trestné činy. Za tento trestný čin lze uložit tři roky odnětí svobody a pokutu 75 000 EUR⁴³. Od roku 1988 bylo státnímu zastupitelství předloženo 12 případů nezákonného obohacování a všechny byly odloženy⁴⁴.

Národní shromáždění přijalo v polovině září 2013 legislativní balíček věnovaný střetům zájmů⁴⁵. Národní shromáždění rovněž přijalo dva zákony proti kumulaci mandátů („*non-cumul des mandats*“)⁴⁶. Kromě toho ministerstvo pro veřejnou správu oznámilo návrh zákona o povinnostech úředních osob. Cílem tohoto zákona je zejména větší kontrola praktik otáčivých dveří⁴⁷.

36 http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf_strana_77.

37 „*Notre pays doit, pour toutes ces raisons, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats.*“ „*Il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts, afin de garantir un exercice exemplaire des responsabilités publiques et de renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions.*“ (Kvůli všem těmto důvodům musí naše země skoncovat se svým starým zvykem kumulovat mandáty. Je nezbytné zavést globální strategii pro předcházení střetům zájmů, aby byl zaručen příkladný výkon politické odpovědnosti a zvýšena důvěra občanů v jejich instituce.) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique* (Komise pro obnovu a etiku veřejného života – pro demokratickou obnovu). 2012 s. 54. a následující a s. 122. Viz též návrh č. 15 a návrh č. 20 a následující <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

38 Pro konkrétní údaje viz *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique* (Komise pro obnovu a etiku veřejného života – pro demokratickou obnovu). (2012) s. 58. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

39 Článek 432-12 trestního zákoníku.

40 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, s. 33.

41 Článek 423-13 trestního zákoníku.

42 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, s. 34

43 Článek 321-6 trestního zákoníku zavedený zákonem č. 2006-64 ze dne 23. ledna 2006.

44 CTFVP (2012), 15. výroční zpráva, viz níže, s. 6.

45 *Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique*

46 http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/non-cumul_executif_local_depute_senateur.asp#non-cumul_executif_local_depute_europeen.

47 *Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* Ministère de la fonction publique. http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/statut_general/pdf/deontologie-projet-de-loi.pdf.

Systém prohlášení o zájmech a majetkových přiznání v současné době prochází významnou reformou. Francie má systém majetkových přiznání, který se vztahuje, mimo jiné, na kandidáty na úřad prezidenta republiky, členy vlády, Senát, Národní shromáždění, francouzské poslance Evropského parlamentu, předsedy regionálních rad, předsedy generálních rad, další volené úřední osoby místních orgánů, zejména těch se zvláštním statutem, a od nedávna na vedoucí představitele veřejných podniků. Podle nových právních předpisů musí volené úřední osoby předkládat od 1. února 2014 obě prohlášení⁴⁸. Nicméně tato prohlášení neobsahují údaje o majetku členů jejich domácnosti či rodinných příslušníků⁴⁹. Reforma zavedená v roce 2011⁵⁰ kvalifikuje podání nepravdivých majetkových přiznání jako trestný čin. Ve své poslední zprávě o činnosti vyzvala Komise pro finanční transparentnost v politice (CTFVP) k posílení svých vyšetřovacích pravomocí, například uložením finančních postihů za odmítnutí rychlého zpřístupnění daňových záznamů⁵¹. Zákonem o transparentnosti ve veřejném životě z roku 2013 byla CTFVP nahrazena nezávislým orgánem odpovědným za sledování prohlášení: *Haute autorité pour la transparence de la vie publique* (Vysoký úřad pro transparentnost veřejného života)⁵².

Zahraniční úplatkářství

Francouzské orgány sice dosáhly výsledků ve vyšetřování velmi sledovaných případů ve Francii, avšak existuje méně důkazů o boji proti korupci při mezinárodních obchodních transakcích. SCPC a pracovní skupina OECD zabývající se problematikou podplácení vyzvaly ke zvýšení úsilí zaměřeného na předcházení korupci při mezinárodních obchodních transakcích prováděných soukromými a veřejnými společnostmi⁵³.

OECD dala najevo své znepokojení ohledně stíhání trestných činů mezinárodní korupce a zdůraznila, že v období let 2000–2012 bylo zahájeno pouze 33 vyšetřování, což je „málo ve vztahu k velikosti francouzské ekonomiky a vystavenosti francouzských společností riziku nadnárodního úplatkářství“. OECD rovněž poznamenala, že soudy vynesly „velmi nízký počet rozsudků za úplatkářství zahraničních úředních osob“, konkrétně pět, z nichž jeden případ je ve fázi odvolacího řízení⁵⁴. Kromě toho OECD poznamenala, že tresty se nejeví jako účinné, přiměřené či odrazující. Například v případech, kdy byly pravomocně odsouzeny fyzické osoby, byly uloženy podmíněné tresty odnětí svobody a pokuty, a to nanejvýše 10 000 EUR⁵⁵. Nicméně jistý počet vyšetřování zahraničního úplatkářství nedávno pokročil: případ programu OSN Ropa za potraviny v Iráku dospěl k soudu, v dalším případě se vyšetřování

48 *Loi n° 2013-907 et loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.*

49 Rozhodnutí č. 2013-676 DC ze dne 9. října 2013.

50 Zákon č. 2011-410 ze dne 14. dubna 2011: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> a zákon č. 2011-412 ze dne 14. dubna 2011 o zjednodušení ustanovení volebního zákona a finanční transparentnosti v politice: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>.

51 *Commission pour la transparence financière de la vie politique* (Komise pro finanční transparentnost politického života); 15. výroční zpráva, *Journal Officiel* ze dne 25. ledna 2012, s. 11: http://www.commission-transparence.fr/rapports/15iemeRapport_joe_20120125.pdf.

52 *Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.*

53 Zpráva o 3. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti korupci ve Francii, říjen 2012. Doporučení a monitorování týkající se Francie (2012), odstavec 183: „Nicméně pracovní skupina je i nadále znepokojena velmi nízkým počtem odsuzujících rozsudků ve Francii za úplatkářství zahraničních úředních osob, protože od zavedení tohoto trestného činu do právního řádu před více než dvanácti lety byla – celkem z pěti případů – odsouzena pouze jedna právnická osoba, která se proti rozsudku odvolala. S ohledem na velmi důležitou úlohu, jakou její podniky hrají v mezinárodní ekonomice, je Francie zvláště vystavena riziku uplácení zahraničních úředních osob. Znepokojení pracovní skupiny je o to závažnější, že navzdory zahraničním rozsudkům týkajícím se některých francouzských společností to vypadá, že Francie nestihá trestnou činnost v těchto případech tak důrazně, jak se očekává.“

54 Zpráva o 3. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti korupci ve Francii, říjen 2012. Doporučení a monitorování týkající se Francie (2012).

55 Zpráva o 3. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti korupci ve Francii, říjen 2012, odstavec 10. V případě, který se týká právnické osoby, probíhá odvolací řízení, takže ani rozsudek, ani výše postihů nejsou konečné.

před zahájením soudního řízení dostalo do nové fáze týkající se obvinění z úplatkářství souvisejícího s vojenskými zakázkami⁵⁶.

OECD zjistila jistý počet potenciálních hlubších příčin nedostatků. Například Francie je soudně příslušná pro trestné činy korupce, pouze pokud jsou pachatel nebo oběť francouzskými státními příslušníky. Navíc daný akt musí být trestným činem jak ve Francii, tak v zemi, kde byl spáchán. OECD vidí v požadavku na oboustrannou trestnost vážnou překážku pro stíhání⁵⁷. Z hlediska trestního práva hmotného byla OECD toho názoru, že definice „zahraniční úřední osoby“ je příliš úzká, což by se dalo napravit například tím, že by se rozšířil trestný čin nepřímého úplatkářství. OECD rovněž zjistila, že trestní odpovědnost právnických osob lze obejít využitím prostředníků (včetně příbuzných právnických osob). Konečně upozornila na mnoho potíží, s nimiž se stíhání potýkalo v souvislosti s odvětvím obrany, a to kvůli omezenému přístupu k utajovaným informacím.

Stíhání korupce

Systém Transparency International pro posuzování národní integrity ve vztahu k Francii uvádí, že orgány pro vymáhání práva jsou obecně dobře odborně připraveny a že míra integrity je poměrně vysoká⁵⁸. Nicméně existují ojedinělé případy korupce, do nichž jsou zapojeni vysoce postavení policejní důstojníci. Snahy o centralizaci poznatků a koordinování protikorupčních opatření vedly v roce 2004 ke zřízení Ústřední brigády pro boj proti korupci (BCLC)⁵⁹. Ta zaměstnává lidi z řad státní policie a četnictva i z ministerstva hospodářství. Usnadňuje to sdílení zkušeností a technických poznatků a přístup k databázím různých orgánů. Výzkum ukazuje, že některé regiony čelí zvláštním úkolům, pokud se týká korupce a organizovaného zločinu, a snahám místních orgánů se dostalo podpory ministerstva spravedlnosti⁶⁰.

V nedávných letech došlo k případům na vysoké úrovni, vyšetřováním a stíháním údajných korupčních postupů, nelegálního financování stran a zvýhodňování⁶¹. Existence těchto vyšetřování je znamením snahy takové případy odhalit, stíhat a soudně o nich rozhodnout, i když se týkají činitelů s rozhodovacími pravomocemi na vysoké úrovni. To je přinejmenším zčásti výsledkem iniciativ jako BCLC či francouzského systému nezávislých vyšetřujících soudců. Kromě toho existují mechanismy a struktury pro zajištění dostatečné specializace na úrovni státního zastupitelství či soudních orgánů k řešení případů souvisejících s korupcí.

56 Zpráva Transparency International o prosazování Úmluvy OECD o boji proti podplácení http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

57 Zpráva o 3. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti korupci ve Francii, říjen 2012. Doporučení a monitorování týkající se Francie (2012).

58 http://issuu.com/transparencyminternationale/docs/2011_nisfrance_en?e=2496456/3025518.

59 Prohibující reforma by brigádu zařadila do budoucího „Office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale“ (Úřad pro boj proti korupci a daňovým podvodům). Viz *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*.

60 Středisko pro studium demokracie: *Zkoumání vazeb mezi organizovaným zločinem a korupcí*. Zadáno generálním ředitelstvím pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost (2010). Kvůli nárůstu intenzity organizovaného zločinu ministr spravedlnosti oznámil dne 26. listopadu 2012 novou celkovou politiku pro trestnou činnost na Korsice, včetně opatření proti hospodářské a finanční trestné činnosti.

61 Lze například uvést, že tři po sobě následující francouzští prezidenti museli čelit vyšetřování, jež souviselo s obviněními z korupce. Jeden bývalý prezident byl odsouzen v první instanci za korupci a souhlasil se zaplacením náhrady škody.

Osvědčený postup: JIRS – „juridictions interrégionales spécialisées“

Osm meziregionálních specializovaných soudů (JIRS), které se nacházejí v Paříži, Lyonu, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy a Fort de France, je složeno ze státních zástupců a vyšetřujících soudců. Specializují se na organizovanou a finanční trestnou činnost, ale rovněž na složité případy, které vyžadují využití specifických odborných znalostí. JIRS odpovídají za vyšetřování, stíhání, předběžné vyšetřování a rozhodnutí soudu v nejspletitějších případech a mají přístup k inovativním vyšetřovacím metodám, jako jsou infiltrace, odposlouchávání a nasazení společných vyšetřovacích týmů z několika zemí. Soudcům jsou nápomocni asistenti specializovaní na technické otázky. Pocházejí jak ze soukromé sféry (finanční specialisté atp.), tak z veřejného sektoru (daňoví inspektoři, celníci, úředníci francouzské národní banky atp.).

V roce 2013 přijalo Národní shromáždění zákon, kterým bylo zřízeno oddělení specializovaného finančního státního zástupce s celostátní působností pro korupci a případy rozsáhlých daňových podvodů⁶². Podle tohoto zákona je na sedm let jmenován specializovaný národní finanční státní zástupce, jehož práci koordinuje nejvyšší státní zástupce.

Provozní nezávislost a kapacita francouzských státních zastupitelství byla podrobně analyzována různými institucemi zabývajícími se sledováním protikorupčních opatření. Jak zdůraznila zpráva UNCAC, státní zástupci mají diskreční pravomoc a jsou z titulu svého hierarchického postavení podřízeni ministru spravedlnosti. Zpráva UNCAC doporučila zaručit jejich nezávislost a analyzovat provádění zásady účelnosti stíhání, aby se zamezilo jakékoli možnosti politického ovlivňování rozhodnutí přijímaných státními zástupci⁶³. Podobně i OECD vyzvala k doplňujícím zárukám, aby byla zabezpečena nestrannost státních zástupců⁶⁴. V reakci na tato doporučení byl trestní řád v červenci 2013 změněn tak, aby jasně uváděl, že ministr spravedlnosti nemůže v jednotlivých případech udělovat státním zástupcům pokyny⁶⁵.

Veřejná studie, kterou vydala Národní poradní komise pro lidská práva (*Commission nationale consultative des droits de l'homme – CNCDH*), doporučila řadu opatření ke zvýšení ochrany nezávislosti státních zástupců a posílení Nejvyšší rady pro soudnictví (CSM)⁶⁶. Dne 13. března 2013 vláda předložila návrh ústavního zákona, jehož cílem bylo posílit nezávislost a autoritu CSM a harmonizovat postupy pro jmenování státních zástupců a kárná řízení s postupy, jež platí pro soudce⁶⁷.

Francouzské instituce, jež řeší případy korupce, čelily výrazným škrtnům v oblasti rozpočtu i lidských zdrojů. Například navzdory probíhajícímu vyšetřování velkých případů korupce přišly finanční sekce pařížského hospodářského a finančního oddělení („*pôle financier*“) o třetinu svých soudních úředníků⁶⁸. V roce 2012 OECD vyzvala Francii, aby na vyšetřování

62 *Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*. JORF č. 0284 ze dne 7. prosince 2013, s. 19941.

63 Zpráva UNCAC o provádění (2011) *Résumé analytique: rapport de la France*. Vídeň: OSN, s. 5. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186620f.pdf>.

64 Zpráva o 3. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti korupci ve Francii, říjen 2012, s. 5.

65 *Loi no 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique*.

66 CNCDH (2013), *Avis sur l'indépendance de la justice*, JORF č. 0176 ze dne 31. července 2013 [WWW] Legifrance. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027778844&dateTexte=&categorieLien=id>.

67 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027174144&type=general>.

68 Association Française des magistrats instructeurs (AFMI) (2011) *Les enquêtes économiques et financières sont en danger à Paris*: http://www.afmi.asso.fr/com_detail.php?num=43.

a stíhání případů korupce vyčlenila odpovídající prostředky⁶⁹. Dodatečné zdroje již byly zajištěny pro policii a JIRS v Marseille⁷⁰.

Financování politických stran

Francie má smíšený veřejně-soukromý systém pro financování politických stran a volebních kampaní. Pravidla pro financování stran a volebních kampaní⁷¹ byla zavedena v roce 1988 a následně pozměněna v letech 1990 a 1995,⁷² zčásti jako odpověď na řadu případů souvisejících s financováním volebních kampaní, které se tou dobou objevily⁷³. Jak vyzdvihla GRECO, tento právní předpis stanovuje pět hlavních zásad: zaprvé, osoby zastávající určitá místa či volené mandáty musí předložit majetkové přiznání, za druhé omezení výdajů kandidátů na kampaň před legislativními a prezidentskými volbami, za třetí horní limit na dary pro kandidáty a strany, za čtvrté finanční účast státu prostřednictvím financování stran a náhrad výdajů na kampaň, jež podléhají finanční kontrole, a konečně uplatňování sankcí v případě porušení pravidel. Dohled nad financováním stran zajišťuje Národní komise pro účty za kampaň a pro politické financování (CNCCFP).

Současný právní rámec pro volby a transparentnost financí v politice byl zaveden v roce 2011, v návaznosti na některá doporučení GRECO⁷⁴. Postupy, jimiž se řídí financování volebních kampaní, byly zjednodušeny a nový právní předpis uzpůsobil senátní volby oblastí působnosti těchto pravidel. Nový právní rámec vyjasnil úlohu účetních odpovídajících za účty volební kampaň stejně jako datum pro předložení účtů za volební kampaň. CNCCFP též získala pravomoc snížit, pod dohledem soudce, státní náhradu pro kandidáta v případě nesrovnalostí pod práh pro zamítnutí celého účtu za volební kampaň. Nedávno přijatý legislativní předpis mimo to dále snížil strop pro osobní dary stranám (v souhrnu pro všechny strany) na 7 500 EUR ročně. CNCCFP obdrží každoročně seznam osob, jež darovaly nejméně 3 000 EUR politické straně⁷⁵.

Současný právní rámec se v některých bodech stále jeví jako nedostatečný. Zpráva o plnění doporučení GRECO z roku 2011 vyzdvihla potřebu věnovat se doporučením, která obsahuje, ohledně aktivit třetích osob, transparentnosti finančních informací politických stran během volebních kampaní, úlohy stranických činitelů a pravidel pro příspěvky členů stran a volených představitelů⁷⁶.

69 OECD (2012). Zpráva o 3. fázi provádění Úmluvy OECD o boji proti korupci ve Francii, s. 43.

70 Schůze ministrů o marseilleské aglomeraci. Souhrn závěrů, 6. září 2012 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/09.06_releve_de_conclusions.pdf, Schůze dne 22. října 2012 o boji proti kriminalitě na Korsice. Souhrn závěrů, 22. října 2012 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/10.22_releve_de_conclusions_-_reunion_sur_la_lutte_contre_la_criminalite_en_corse_-_releve_de_conclusions.pdf.

71 Zákon č. 88-226 a zákon č. 88-227 ze dne 11. března 1988: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069060&dateTexte=20110106>.

72 Zákon č. 90-55 ze dne 15. ledna 1990 a zákon č. 95-65 ze dne 19. ledna 1995.

73 GRECO (2009), Třetí kolo hodnocení. Hodnotící zpráva o transparentnosti financování stran ve Francii (Téma II). Štrasburk: Rada Evropy, 19. února, 36 s: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%295_France_Two_EN.pdf

74 Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> a n° 2011-412 du 14 avril 2011 o zjednodušení ustanovení volebního zákona a finanční transparentnosti v politice: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>.

75 Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ve znění zákona č. 2013-907 ze dne 11. října 2013 – čl. 15.

76 GRECO (2011), Třetí kolo hodnocení. Zpráva o plnění doporučení Francii. Štrasburk: Rada Evropy, 1. dubna, viz zejména strany 10–17. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%291_France_EN.pdf.

Francouzské orgány uznaly, že kapacita CNCCFP pro efektivní dohled nad financováním stran a kampaní ještě není dostačující⁷⁷. Zpráva GRECO z roku 2011 o plnění doporučení rovněž dospěla k závěru, že CNCCFP má málo právních zdrojů a omezený přístup k dokumentaci o účtech stran. Podle GRECO, CNCCFP „nepřezkoumává výdaje stran, nemůže žádat předložení určitých dokumentů a nemá oprávnění k tomu, aby ověřovala doklady či prováděla kontroly v místě, ani nemůže požádat o pomoc útvary soudních vyšetřovatelů, pokud má jakékoli závažné pochybnosti“.⁷⁸ O dva roky později, v roce 2013, GRECO znovu dává najevo své zklamání nad tím, že její doporučení nebyla zavedena do praxe. V souvislosti s transparentností politického financování poznamenala, že zatímco řada plánovaných legislativních změn se nakonec projevila, Francie neodstranila nedostatky, které již dříve připomněla GRECO, a od roku 2011 ve skutečnosti nedošlo k žádnému skutečnému pokroku. To se rovněž týká posílení dohledu, který provádí CNCCFP⁷⁹.

3. BUDOUCÍ KROKY

Nezdá se, že by ve Francii byla problémem drobná korupce. Naproti tomu francouzští politici čelili obviněním z korupce a nepotismu, sahajícím do řad vysoce postavených politiků a úředních osob. Francouzské orgány přiznaly přetrvávající problémy, když zavedly plán pro řešení toho, co vláda popsala jako „krizi důvěry“. Přestože Francie nedávno zavedla legislativní opatření týkající se střetů zájmu, neřešila rizika související s korupcí v odvětví zadávání veřejných zakázek a v mezinárodních obchodních transakcích. Financování stran zůstává oblastí, kde by zlepšení legislativy posílilo integritu.

Těmto bodům je třeba se dále věnovat:

- Provést komplexní posouzení za účelem zjištění specifických rizik na místní úrovni a stanovit priority pro protikorupční opatření související s kontrolními mechanismy při **zadávání veřejných zakázek**. Pokračovat v probíhajících reformách zaměřených na majetková priznání a střety zájmů, pokud jde o **úřední osoby**.
- Zlepšit právní předpisy týkající se **zahraničního úplatkářství**, včetně pravidel pro oboustrannou trestnost a soudní příslušnost, jak doporučily OECD, GRECO a přezkumný mechanismus UNCAC. Zvýšit efektivitu vyšetřování a stíhání případů zahraničního úplatkářství.
- Sledovat provádění legislativy usilující o ochranu provozní **nezávislosti státních zástupců** a pokračovat v současných snahách o další zvýšení jejich zákonné nezávislosti. Posoudit, zda jsou zapotřebí doplňující zdroje k vyšetřování a stíhání případů korupce a soudnímu rozhodování o nich.
- Věnovat se doporučením GRECO ohledně **financování stran**, pokud jde o aktivity třetích osob, transparentnost finančních informací během volebních kampaní, úlohu stranických činitelů a pravidla pro příspěvky členů stran a volených představitelů. Posílit úlohu dohledu a kapacitu Národní komise pro účty za kampaň a pro politické financování.

77 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)1_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)1_France_EN.pdf), s. 14.

78 Tamtéž, s. 14.

79 Druhá zpráva o plnění doporučení Francií; Greco RC-III (2013) 3E; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%293_Second_France_EN.pdf. Následující průběžná zpráva, přijatá v prosinci 2013, nebyla zveřejněna.