

**INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI**

**Evropské společenství a OSN ke zpronevěře, korupci  
a úplatkářství**

**Překlad: PRESTO Praha**

Tento text nemá charakter oficiálního překladu, neprošel jazykovou korekturou  
a je určen pro studijní účely.

Neprodejné

**Praha 2001**

**ISBN 80 86008-88-6**

© Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2001

## OBSAH

|                                                                                                                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Předmluva .....</b>                                                                                                                                                                                                  | <b>5</b>  |
| <b>Ochrana finančních zájmů Společenství - Boj proti zpronevěře</b>                                                                                                                                                     |           |
| Výroční zpráva 1999 .....                                                                                                                                                                                               | 7         |
| <b>ÚVOD .....</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>8</b>  |
| <b>HLAVA I: Aktivita Společenství .....</b>                                                                                                                                                                             | <b>10</b> |
| 1. Změny v právním systému (první a třetí pilíř) .....                                                                                                                                                                  | 10        |
| 2. Klíčové změny v ochraně finančních zájmů společenství .....                                                                                                                                                          | 15        |
| 3. Spolupráce a partnerství .....                                                                                                                                                                                       | 23        |
| <b>HLAVA II: Statistika a analýzy .....</b>                                                                                                                                                                             | <b>28</b> |
| 4. Zpronevěra a další podvody .....                                                                                                                                                                                     | 28        |
| 5. Situace v roce 1999 .....                                                                                                                                                                                            | 29        |
| 6. Tendence .....                                                                                                                                                                                                       | 31        |
| 7. Finanční monitoring .....                                                                                                                                                                                            | 34        |
| <b>HLAVA III: Opatření přijatá členskými státy na ochranu finančních zájmů Společenství ...</b>                                                                                                                         | <b>37</b> |
| 8. Nový cíl stanovený Amsterodamskou smlouvou .....                                                                                                                                                                     | 37        |
| 9. Zavedení nových pracovních postupů v členských státech .....                                                                                                                                                         | 37        |
| <i>Slovníček pojmů .....</i>                                                                                                                                                                                            | <i>39</i> |
| <i>Tabulky a grafy .....</i>                                                                                                                                                                                            | <i>40</i> |
| <b>ZPRÁVA KOMISE: Souhrnná zpráva o komentářích k činnosti a výsledkům kontrol, jakož i o zásadních otázkách týkajících se tradičních vlastních zdrojů podle jednotlivých členských států - Finanční rok 1999 .....</b> | <b>48</b> |
| 1. Úvod .....                                                                                                                                                                                                           | 48        |
| 2. Analýza národních zpráv .....                                                                                                                                                                                        | 49        |
| 3. Uplatňování článku 17(2) Směrnice (EC, Euratom) č. 1150/2000 .....                                                                                                                                                   | 59        |
| 4. Závěry a vyhlídky .....                                                                                                                                                                                              | 61        |
| <b>PŘÍLOHY .....</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>63</b> |
| <b>Opatření proti korupci a úplatkářství .....</b>                                                                                                                                                                      | <b>79</b> |
| <b>ÚVOD .....</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>80</b> |
| <b>I. PŘEHLED JEVU .....</b>                                                                                                                                                                                            | <b>82</b> |
| A. Úplatkářství .....                                                                                                                                                                                                   | 83        |
| B. Podvod .....                                                                                                                                                                                                         | 83        |
| C. Jiné nezákonné platby .....                                                                                                                                                                                          | 83        |
| D. Kupování a odevzdávání hlasů .....                                                                                                                                                                                   | 84        |
| E. Nezákonné politické příspěvky .....                                                                                                                                                                                  | 84        |
| F. Zneužití moci a porušení důvěry .....                                                                                                                                                                                | 84        |

|                                                                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| G. Zneužití veřejných fondů .....                                                                                                          | 85         |
| H. Konflikt zájmů .....                                                                                                                    | 86         |
| Jiné "napomáhající" trestné činy .....                                                                                                     | 86         |
| II. PŘÍČINY KORUPCE A JEJÍ NÁRŮST .....                                                                                                    | 86         |
| III. MEZINÁRODNÍ INICIATIVY .....                                                                                                          | 90         |
| A. Světová banka .....                                                                                                                     | 90         |
| B. Sekretariát Commonwealthu .....                                                                                                         | 91         |
| C. Rada Evropy .....                                                                                                                       | 91         |
| D. Evropské společenství .....                                                                                                             | 92         |
| E. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj .....                                                                                    | 93         |
| F. Organizace amerických států .....                                                                                                       | 95         |
| Hodnocení mezinárodních iniciativ .....                                                                                                    | 96         |
| IV. AKTIVITY SEKCE PRO PREVENCI ZLOČINNOSTI A TRESTNÍ JUSTICI .....                                                                        | 97         |
| A. Celková podpora a prosazování Rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1995/14<br>a Rezolucí Valného shromáždění č. 51/59 a 51/191 ..... | 97         |
| B. Technická spolupráce .....                                                                                                              | 98         |
| V. ZÁVĚR .....                                                                                                                             | 100        |
| Dodatek .....                                                                                                                              | 101        |
| <b>Zpráva ze schůze Expertní skupiny týkající se problému korupce, která se konala<br/>v Buenos Aires od 17. do 21. března 1997.....</b>   | <b>102</b> |
| ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ .....                                                                                                                  | 102        |
| ÚVOD .....                                                                                                                                 | 113        |
| ORGANIZACE SCHŮZE .....                                                                                                                    | 114        |
| PŘÍLOHA I.: Seznam účastníků .....                                                                                                         | 116        |
| PŘÍLOHA II.: Seznam dokumentů .....                                                                                                        | 117        |

## PŘEDMLUVA

V rámci řešení výzkumného úkolu IKSP „Ekonomická kriminalita“ byly připraveny k překladům dva materiály, které jsou předkládány v této publikaci. Prvním z nich je překlad výroční zprávy Komise evropských společenství **Ochrana finančních zájmů - boj proti zpronevěře za r. 1999**. Druhým je dokument Hospodářské a sociální rady OSN **Opatření proti korupci a úplatkářství**.

IKSP tyto materiály vydává v ediční řadě Prameny jak pro potřeby vlastního výzkumu, tak pro informaci širší odborné veřejnosti. Potřeba hlubší informovanosti o dění v ES je skutečně a nepochybně aktuální; o stále naléhavosti druhého tématu (tedy boje proti korupci a úplatkářství) není třeba hovořit. Koneckonců v říjnu r. 2001 se v Praze schází pod záštitou organizace Transparency International 10. mezinárodní protikorupční konference (10<sup>th</sup> International Anti-corruption Conference - 10<sup>th</sup> IACC). Proto lze i tento překlad materiálu OSN chápat jako dílčí příspěvek IKSP ke zdaru tohoto jednání.

### Ochrana finančních zájmů - boj proti zpronevěře

Vzhledem k tomu, že v roce 1999 zreorganizovalo Společenství svá opatření v boji proti zpronevěřám prostředků Společenství, domníváme se, že informace o této nové organizaci, včetně studia nových metod, která jsou v tomto boji uplatňována, mohou být přínosné nejen pro kriminologický výzkum. Při této reformě, zahájené na nejvyšší politické úrovni, se instituce Společenství snaží vybudovat strukturu, která by posloužila jako odrazový můstek k většímu kvalitativnímu posunu v boji proti všem formám zpronevěry nebo jakékoli jiné nezákonné činnosti, jakož i proti závažným krokům, podléhajícím následným disciplinárním řízením, které poškozují finanční zájmy Společenství a důvěryhodnost evropského integračního procesu. V rámci toho byl tak reformován i Zvláštní útvar pro koordinaci prevence zpronevěry (UCLAF) do nového Evropského úřadu pro boj proti zpronevěře (OLAF).

Ve výroční zprávě jsou dále popsány i změny v právním systému společenství (jako první a třetí pilíř reformy), přičemž jde zejména o ochranu eura a boj proti praní špinavých peněz. Ve zprávě jsou zmíněny i další oblasti, které jsou ve Společenství náchylné k protiprávnímu jednání: zejména pak problematika cel a nepřímých daní, zemědělská politika, strukturální politika a oblast veřejných zakázek, což jsou oblasti, které jsou protiprávním jednáním ohroženy i v ČR.

Výroční zpráva obsahuje současně obsáhlou statistickou a analytickou část.

Druhý materiál, obsažený v této publikaci, je již zmíněné **Opatření proti korupci a úplatkářství**, vypracované Hospodářskou a sociální radou OSN. Dokument již v úvodu konstatuje, že na korupci nemá monopol nějaký určitý typ společnosti nebo vlády.

Současně se korupce stává čím dál více fenoménem, který vzbuzuje vážné obavy, což stimuluje podporu mezinárodního koordinovaného boje proti tomuto společenskému jevu. Dokument uvádí obecně přijímaný názor, že **ústředním tématem** celého problému je **zneužití moci v nějaké podobě**. Materiál mimo jiné také definuje korupci jako zneužití

veřejného úřadu k získání přímého nebo nepřímého osobního prospěchu, přičemž nepřímý osobní prospěch je chápán jako výhody či finanční prospěch, které někdo získá neoprávněně pro svoji organizaci (např. obchodní společnost, politickou stranu nebo neziskovou organizaci).

Zpráva se současně zabývá tím, jak různé typy mezinárodních organizací (Světová banka, sekretariát Commonwealthu, Rada Evropy, Evropská unie, Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj {OECD}, Organizace amerických států) bojují proti tomuto jevu, který podvazuje nejen ekonomiku, ale ohrožuje i demokracii jako politický systém.

Závěrem je provedeno i hodnocení těchto mezinárodních iniciativ.

Vzhledem k tomu, že korupce je jevem, který je široce diskutován také v naší společnosti, je tento překladový materiál minimálně inspirující.

Praha 18.5.2001

Ing. Vladimír Baloun

# KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

**Brusel**  
**COM(2000) 718**

## **OCHRANA FINANČNÍCH ZÁJMŮ SPOLEČENSTVÍ** **BOJ PROTI ZPRONEVĚŘE**

### **VÝROČNÍ ZPRÁVA 1999**

(předložená Komisí)

Přeložil: PRESTO, Praha

| BEZPLATNÁ TELEFONNÍ ČÍSLA V ČLENSKÝCH STÁTECH |              |                    |             |
|-----------------------------------------------|--------------|--------------------|-------------|
| Rakousko                                      | 0800295845   | Irsko              | 1800553295  |
| Belgie                                        | 080012426    | Itálie             | 800878495   |
| Dánsko                                        | 80018495     | Lucembursko        | 08003595    |
| Finsko                                        | 0800112595   | Nizozemí           | 08000224595 |
| Francie                                       | 0800917295   | Portugalsko        | 0800832595  |
| Německo                                       | 08001820595  | Španělsko          | 900993295   |
| Řecko                                         | 008003212595 | Švédsko            | 020791695   |
|                                               |              | Spojené Království | 0800963595  |

# **OCHRANA FINANČNÍCH ZÁJMŮ SPOLEČENSTVÍ BOJ PROTI ZPRONEVĚŘE VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 1999**

## **ÚVOD**

V roce 1999 zreorganizovalo Společenství svá opatření proti zpronevěře. Od 1. června uvolnil Zvláštní útvar pro koordinaci prevence zpronevěry (UCLAF) prostor novému Evropskému úřadu pro boj proti zpronevěře (OLAF). Při této reformě, zahájené na nejvyšší politické úrovni, se instituce snažily vybudovat strukturu, která by posloužila jako odrazový můstek k většímu kvalitativnímu posunu v boji proti všem formám zpronevěry nebo jakékoli jiné nezákonné činnosti, jakož i proti závažným krokům, podléhajícím následným disciplinárním řízením, které poškozují finanční zájmy Společenství a důvěryhodnost evropského integračního procesu.

Zpráva Komise za rok 1999 nejen že podává zprávu o „neoperačních“ aktivitách<sup>1</sup>, ale podobně jako předchozí zprávy zaznamenává opatření přijatá ostatními generálními direktoriáty, služby na ochranu finančních zájmů Společenství a různé kroky proti zpronevěře. Tento nový legislativní balík týkající se prevence zpronevěry<sup>2</sup>, který vstoupil v platnost 1. června 1999, rozšiřuje a posiluje pravomoci OLAF, nejen pokud jde o operační úkoly, jako je vyšetřování a koordinace, ale také o úkoly spojené s ochranou finančních zájmů Společenství před protiprávními úkony, které podléhají následnému správnímu nebo trestnímu řízení.

Takže rok 1999 znamenal významný mezník a založení nového Úřadu pro boj proti zpronevěře bylo hlavní prioritou Komise; nešlo jen o přidělování zaměstnanců, ale také o formulování nové strategie boje proti zpronevěře, kterou Úřad formálně přijal 28. června 2000<sup>3</sup>. Jedním z cílů této nové politiky bylo vytvořit užší partnerství s členskými státy při zachování ducha Článku 280 EC, který Komisi pověřuje zvláštním úkolem při rozšiřování spolupráce s národními úřady specializujícími se na ochranu finančních zájmů a boj proti zpronevěře.

Tudíž ve shodě s Článkem 280(5) EC podá příští zpráva Komise za rok 2000 výčet opatření přijatých Evropským společenstvím (institucemi Společenství) a členskými státy na ochranu finančních zájmů Společenství od 1. května 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva<sup>4</sup>. Příspěvky členských států budou posuzovány Poradním výborem pro koordinaci

---

<sup>1</sup> První zpráva OLAF o jeho operačních aktivitách byla zveřejněna 23. května 2000. Tato zpráva bude publikována každoročně ode dne, kdy byl OLAF ustanoven (příští zpráva bude pokrývat období od 1. června 2000 do 31. května 2001 a bude zveřejněna v druhé polovině roku 2001).

<sup>2</sup> Legislativní balík (OJ L 136, 31. 5. 1999) obsahuje Rozhodnutí Komise 1999/352L/EC, ECSC, Euratom z 28. dubna 1999, kterým se zakládá Evropský úřad pro boj proti zpronevěře (OLAF) a Nařízení (EC) Evropského parlamentu a Rady týkající se vyšetřování vedených OLAF a Meziinstitucionální dohody o interních vyšetřováních OLAF.

<sup>3</sup> Komunikace v rámci Komise, *Boj proti zpronevěře – za celkový strategický přístup*, COM(2000) 358 final.

<sup>4</sup> Příští zpráva, která se bude zabývat rokem 2000 a bude obsahovat tyto národní příspěvky, by měla být zveřejněna na jaře roku 2001.



prevence zpronevěry (CoCoLAF) na pravidelných schůzkách, jejichž cílem je zavést těsnou spolupráci s národními úřady, především při přípravě zprávy k Článku 280. Hlavní novinka spočívá v pravidelném poskytování zpráv o opatřeních, která členské státy přijaly na ochranu finančních zájmů Společenství.

Rozpočet Společenství na rok 1995<sup>5</sup> činí 84,9 miliard € (zavedení platebních úprav). Je financován z tradičních vlastních zdrojů (13,8 miliardy €), DPH (31,1 miliardy €) a dále z prostředků placených přímo do rozpočtu Společenství, což představuje hlavní příjem (37,5 miliardy €). Výdaje jdou nicméně hlavně do zemědělství (39,5 miliardy €, což je 47 % z celkové částky). Strukturální politika využívá 30,4 miliardy € (36 % z celkové částky) a výdaje přímo řízené Komisí (externí činnost, výzkum a vývoj atd.) představují 10,9 miliardy € (13 % z celkové částky, kromě výdajů na administrativu a personál).

Je třeba mít na mysli, že záleží na členských státech a na Komisi, aby v těsné spolupráci odhalovaly případy zpronevěry a jiné podvody škodící finančním zájmům Společenství. Hlavní zodpovědnost leží na členských státech, jelikož ty shromažďují tradiční vlastní zdroje jménem Společenství a určují, k čemu se bude využívat přibližně 80 % rozpočtových výdajů Společenství. Stejně jako v předchozích letech tato zpráva rozlišuje mezi „zpronevěrou“ a „podvody“ na základě zpráv členských států o vyžadovaných směrnici. A opět je třeba přijímat předložené analýzy opatrně, jelikož dojít k závěru, že některá chyba je opravdu úmyslně zaviněná, je možné až po důkladném podrobném vyšetřování.

Všeobecně řečeno, počet zpronevěr a podvodů, ke kterým došlo nebo na které je podezření, je srovnatelný s předchozími lety (přiložené tabulky udávají podrobnosti o případech hlášených členskými státy v roce 1999 a grafy nabízejí souhrnné srovnání s třemi předchozími lety, aniž by rozlišovaly zpronevěry a podvody). Jediné významné nové trendy, pokud jde o hlášené případy a příslušné částky, se týkaly strukturálních opatření (Strukturální fondy a Kohézní fond); to odráží vyšší úsilí členských států o kontrolu a detekci.

Tato zpráva informuje o hlavních událostech roku 1999, přičemž zdůrazňuje nejnovější trendy všude tam, kde je to možné. Za prvé existuje návrh reformy strategie boje proti zpronevěře a rozvoje horizontálního právního arzenálu (první a třetí pilíř) na ochranu finančních zájmů Společenství, vztahující se zejména na ochranu eura proti padělání, a to v dílčích nařízeních (vlastní zdroje, cla a nepřímé daně, zemědělské a strukturální výdaje a přímé výdaje spravované Komisí a ve spolupráci s členskými státy a nečlenskými zeměmi, včetně kandidátských zemí. Druhá část předkládá řadu statistických analýz; třetí část popisuje současný stav týkající se ochrany finančních zájmů Společenství podle Článku 280 Smlouvy ES a klade základ pro nový *modus operandi* v rámci existujících struktur (např. CoCoLAF), který má být zaveden v roce 2001, v době, kdy má být zveřejněna další zpráva.

---

<sup>5</sup> Zdroj: *Rozpočet Společenství: fakta v číslech* (Evropská komise), vydání z roku 2000, SEC(2000) 1200

## Hlava I: Aktivita Společenství

### 1. Změny v právním systému (první a třetí pilíř)

#### 1.1 Reforma na poli prevence zpronevěry a vytvoření Evropského úřadu pro boj proti zpronevěře

##### 1.1.1 Pozadí reformy

Rozpočtové orgány (Evropský parlament a Rada) požadovaly zlepšení efektivity<sup>6</sup> UCLAF a tvrdší opatření k potírání zpronevěry a podvodů v rámci institucí Společenství. Na začátku roku 1999 byla na základě iniciativy prezidenta Evropské rady sestavena meziinstitucionální skupina na vysoké úrovni skládající se ze zástupců Komise, Parlamentu a Rady.

Zasedání Evropské rady v červnu 1999 v Kolíně nad Rýnem uvítalo především příkladnou, úzkou a konstruktivní spolupráci mezi Parlamentem, Radou a Komisí, která umožnila rychle stanovit právní základ potřebný k tomu, aby OLAF mohl začít pracovat včas, k 1. červnu 1999 (jak to požadovala Evropská rada na svém zasedání ve Vídni v prosinci 1998). Evropská rada na zasedání v Kolíně dospěla k závěru, že založení Evropského úřadu pro boj proti zpronevěře a průvodní právní mašinérie znamenalo silný politický signál, že Unie je schopna bojovat proti zpronevěře, úplatkářství a korupci.<sup>7</sup>

##### 1.1.2 Nový právní rámec

Nový právní rámec na ochranu finančních zájmů Společenství pro boj proti zpronevěře a jiným nezákonným aktivitám, které by mohly poškodit zájmy Společenství, byl přijat na základě návrhu Komise předloženého 17. března 1999.<sup>8</sup> Obsahuje následující dokumenty:

- 28. dubna 1999 Komise přijala Rozhodnutí 1999/352/EC, ECSC, Euratom o založení Evropského úřadu pro boj proti zpronevěře<sup>9</sup>
- 25. května 1999 Parlament a Rada přijaly Směrnici (EC) č. 1073/99 týkající se vyšetřování vedených OLAF.<sup>10</sup> Parlament se účastnil rozhodovacího procesu na základě principu o společném rozhodování, poté co 1. května 1999 vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva.

---

<sup>6</sup> Nejdůležitější je zveřejnění Zvláštní zprávy č. 8/98 Účetního dvora o činnosti UCLAF (OJ C 230, 22. 7. 1998). Viz také parlamentní rezoluce ze 7. října 1998 (OJ C 328, 26. 10. 1998) a závěry Rady (Ecofin) z 23. listopadu 1998 o boji proti zpronevěře.

<sup>7</sup> 15. března 1999 Výbor nezávislých expertů vydal svou *První zprávu o výpovědích týkajících se zpronevěry, korupce a nepotismu v Evropské komisi*. 10. září 1999 vydal svou *Druhou zprávu o reformě Komise – Analýza stávající praxe a návrhy na řešení korupce, podvodů a zpronevěr*.

<sup>8</sup> OJ C 131, 12. 5. 1999.

<sup>9</sup> OJ L 136, 31. 5. 1999, str. 20

<sup>10</sup> OJ L 136, 31. 5. 1999, str. 1. V též den Rada přijala na základě Článku 203 Smlouvy Euratom Směrnice Rady (Euratom) č. 1074/1999 týkající se vyšetřování prováděného Evropským úřadem pro boj proti zpronevěře, který má stejné cíle jako Směrnice (EC) č. 1073/99.

- 25. května 1999 Parlament, Rada a Komise také přijaly Meziinstitucionální dohodu týkající se interních vyšetřování prováděných OLAF, která v příloze obsahovala model interního rozhodnutí.<sup>11</sup> Instituce a orgány Společenství byly požádány, aby přijaly interní rozhodnutí založená na této Směrnici a na Meziinstitucionální dohodě a příloze k nim, čímž by se stanovila práva a povinnosti úředníků a jiných zaměstnanců Společenství týkající se interních vyšetřování prováděných OLAF.

#### 1.1.2.1. Rozhodnutí z 28. dubna 1999

Na základě Rozhodnutí Komise z 28. dubna 1999 převzal OLAF všechny úkoly UCLAF, obzvláště přípravu legislativy a směrnic spadajících do pole působnosti OLAF.

OLAF se také těší opravdové provozní nezávislosti (Článek 3 Rozhodnutí). Je řízen ředitelem, který je zodpovědný za provádění vyšetřování a nesmí požadovat ani přijímat instrukce od Komise, vlád ani žádné jiné instituce nebo orgánu.

Ředitel je jmenován Komisí na pětileté období, a to po konzultacích s Evropským parlamentem a Radou, a vykonává své vyšetřovací povinnosti pod dohledem zvláštního výboru, jehož složení a pravomoci jsou stanoveny Směrnicemi 1073/99 a 1074/99.

Dozorčí výbor OLAF, který byl založen Rozhodnutím z 28. dubna 1999, je tvořen pěti vysoce kvalifikovanými nezávislými osobami.<sup>12</sup>

#### 1.1.2.2. Směrnice 1073/99 a 1074/99

Provozní nezávislost OLAF, jak je stanovena v Rozhodnutí Komise z 28. dubna 1999, je posílena Směrnicemi 1073/99 a 1074/99, jejichž Články 5 a 6, uvádějí, že vyšetřování (ať už externí vyšetřování v členských státech nebo interní vyšetřování v institucích, orgánech, úřadech nebo agenturách Společenství) jsou otevřená a řídí je ředitel OLAF na svou vlastní zodpovědnost.<sup>13</sup>

Zákonodárce se tedy snažil stanovit pravidla zaručující provozní a funkční nezávislost OLAF. Dva hmatatelné aspekty této nezávislosti – Dozorčí výbor a statutární pozice ředitele – hrají v reformě ústřední roli: nesmějí vyžadovat ani přijímat instrukce od vlád nebo institucí. Dozorčí výbor pomáhá řediteli v jeho nezávislé úloze a společně zajišťují, aby všechny záruky vztahující se k právům jednotlivců a záruky ochrany dat a důvěrnosti informací byly řádně dodržovány ve shodě s platnými pravidly. Reformy jsou v souladu se zásadami podřízenosti a proporcionality. Jelikož je OLAF součástí Komise, účastní se legislativního procesu na úrovni oddělení. Při svých provozních povinnostech má nezávislý a meziinstitucionální charakter a musí být schopen objektivně a nestranně provádět vyšetřování, výměnu informací a provozní analýzy.

<sup>11</sup> OJ L 136, 31. 5. 1999, str. 15

<sup>12</sup> Viz níže – bod 1.1.5

<sup>13</sup> Pokud jde o ostatní činnosti, OLAF vystupuje stejným způsobem jako kterékoli jiné oddělení Komise

#### 1.1.2.3. Meziinstitucionální dohoda z 25. května 1999

Meziinstitucionální dohoda (mezi Parlamentem, Radou a Komisí) týkající se interního vyšetřování prováděného OLAF ustanovuje společná pravidla sestávající ze zaváděcích opatření nutných pro zajištění hladkého fungování vyšetřování, které OLAF vede s cílem vést boj proti zpronevěře, korupci a jiným nezákonným aktivitám škodícím finančním zájmům Společenství, nebo objasňovat závažné situace vztahující se k výkonu profesionálních povinností<sup>14</sup>, které musí vést v disciplinární nebo trestní řízení.

V rámci tohoto nového právního rámce Komise 2. června 1999 přijala Rozhodnutí 1999/396/EC, ECSC, Euratom týkající se termínů a podmínek interního vyšetřování ve vztahu k prevenci zpronevěry, korupce a jakékoli nezákonné činnosti škodící zájmům Společenství.<sup>15</sup> Rozhodnutí ustanovuje podmínky, za kterých zaměstnanci OLAF provádějí interní vyšetřování při Komisi, a jeho cílem je zaručit práva jakékoli osoby, které se může administrativní vyšetřování dotknout. Rozhodnutí bylo zveřejněno v Oficiálním deníku Evropských společenství ve stejný okamžik jako Rozhodnutí Rady v téže věci<sup>16</sup> (diskuse týkající se dalších institucí a orgánů Společenství stále ještě probíhají<sup>17</sup>).

#### 1.1.3. Důsledky reformy

S ohledem na současné vyšetřování pověřuje nový plán OLAF provozními úkony a možnostmi, kterých využívá Komise, a rozšiřuje interní vyšetřovací povinnost zděděnou po UCLAF na všechny instituce a orgány Společenství. OLAF může nezávisle rozhodovat o zahájení interního vyšetřování v některé instituci nebo orgánu Společenství a o předání dokumentů národním soudním orgánům.

#### 1.1.4. Zorganizování a provoz OLAF

Pro administrativní a rozpočtové účely je OLAF připojen ke Komisi. Podle Rozhodnutí z 28. dubna 1999 má jeho ředitel pravomoc přijímat a jmenovat zaměstnance úřadu. Sestavuje předběžný návrh rozpočtu, který je řádně podán generálnímu řediteli rozpočtu a pokrývá výdaje na zaměstnance, různé provozní výdaje (včetně výdajů za budovy a prostředky IT) a výdaje spojené s prováděním provozních úkolů OLAF (OLAF je v generálním rozpočtu Evropské unie jasně vymezen).

Plánovaná organizační struktura OLAF je v zásadě navržena tak, aby byl vytvořen všestranný operační tým zkušených vyšetřovatelů úzce spolupracujících s „politickou a právní“ jednotkou, která bude uskutečňovat důležitý úkol - využívat výsledky z terénu jako základ pro zlepšování legislativy.

---

<sup>14</sup> Situace, které mohou vést k nesplnění povinností závazných pro členy, manažery nebo řadové zaměstnance institucí, orgánů, úřadů a agentur Společenství.

<sup>15</sup> OJ L 149, 16. 1999, str. 57

<sup>16</sup> Rozhodnutí Rady 1999/394/EC, Euratom z 25. 5. 1999, OJ L 149, 16. 6. 1999, str. 36.

<sup>17</sup> Do konce roku 1999 taková opatření přijaly pouze Evropská centrální banka a Evropská investiční banka. Použitelnost nových opatření byla těmito dvěma orgány Společenství napadena a procesy u Evropského soudního dvoru (případy C-11/00 a C-15/00) nebyly dosud rozhodnuty.

Pokud jde o čísla, bylo rozhodnuto, že do konce roku 2001 bude mít OLAF 300 zaměstnanců. Celkový počet 224 míst je obsažen v plánu počtu zaměstnanců na rok 2000, přičemž Komise požádala rozpočtový úřad o dalších 76 míst pro OLAF v návrhu rozpočtu pro rok 2001.<sup>18</sup> Získávání pracovníků dále pokračuje: národní služby členských států, které mají správný počet kvalifikovaných zaměstnanců, jsou přirozeným lovištěm, kde je možné najít zkušené vyšetřovatele. OLAF hodlá ustavit týmy schopné vést vyšetřování zpronevěř až do jejich uzavření a připravit tak cestu pro další důležitá justiční pokračování externích i interních vyšetřování ve spolupráci s příslušnými národními agenturami.<sup>19</sup>

#### *1.1.5. Dozorčí výbor OLAF*

Dozorčí výbor byl ustaven Rozhodnutím Komise z 28. dubna 1999, který založil OLAF. Parlament a Rada ve Směrnici (EC) č. 1073/99 z 25. května 1999 vymezily roli Výboru a rozpracovaly provozní mechanismy.

Podle směrnice 1073/99 je Dozorčí výbor složen z pěti členů, kteří musí být oprávněni k výkonu vyšších funkcí ve svých vlastních zemích a jsou jmenováni na tříleté období na základě společné dohody Evropského parlamentu, Rady a Komise<sup>20</sup>, přičemž toto období může být prodlouženo.

### **1.2. Působnost prvního pilíře**

#### *1.2.1 Ochrana eura*

Ve svém oznámení z 22. července 1999 adresovaném Radě, Parlamentu a Evropské centrální bance<sup>21</sup> Komise prohlásila, že je nezbytné zasadit se o to, aby se kroky na ochranu eura staly součástí celkové koncepce. Přednostní opatření stanovená na evropské úrovni, která mají zajistit efektivní ochranu eura, zahrnují školení, výměnu informací, spolupráci a vzájemnou pomoc a boj proti padělatelské činnosti pomocí přiblížení národního trestního práva.

Europol, jehož mandát Rada rozšířila na padělatelskou činnost,<sup>22</sup> dostal instrukce, aby vyšetřováním v terénu pomáhal chránit euro před paděláním.

Návrh rámcového rozhodnutí určený k posílení trestněprávní ochrany eura byl prozkoumán Radou pro otázky justice a vnitra dne 2. prosince 1999.<sup>23</sup> Je to přípravný nástroj, který musí být opatřen doplňky. Po skončení práce a po konzultacích probíhajících v roce 1999 s odborníky členských států v této oblasti, s

---

<sup>18</sup> OLAF měl na konci roku 119 zaměstnanců; Komise ve dvou dodatkových a pozměněných rozpočtech, které byly rozpočtovým úřadem přijaty, požadovala pro rok 1999 dalších 30 míst.

<sup>19</sup> Požadované odborné předpoklady se tudíž zaměří na specifické znalosti, zejména na zpravodajskou činnost, práci proti korupci a trestní právo.

<sup>20</sup> Srov. Rozhodnutí 1999/C 220/01 Evropského parlamentu, Rady a Komise z 19. července 1999, které jmenuje členy Dozorčího výboru OLAF, OJ C 220, 31. 7. 1999, str. 1. Členy výboru jsou paní Mireille Delmas-Marty (Francie), jmenovaná do funkce předsedkyně osobami ve stejném postavení, pan Edmondo Bruti-Liberati (Itálie), pan José Narciso da Cunha Rodrigues (Portugalsko), pan Raymond Kendall (Spojené království) a pan Harald Noack (Německo). Výbor se musí scházet alespoň desetkrát za rok.

<sup>21</sup> COM(1988) 474 final.

<sup>22</sup> Rozhodnutí Rady z 29. 4. 1999, OJ L 149, 28. 5. 1999.

<sup>23</sup> Rámcové rozhodnutí přijaté 29. května 2000 (OL J 140, 14. 6. 2000)

Evropskou centrální bankou a jinými příslušnými orgány předložila Komise dne 26. července 2000 návrh Směrnice o ochraně eura proti padělání.<sup>24</sup> Návrh ustanovuje opatření pro:

- shromažďování technických údajů
- zřizování strategického a operačního informačního systému a komunikační sítě proti padělání eura
- povinnost sdělovat veškeré údaje týkající se padělků
- přístup národních úřadů a kompetentních institucí a jiných orgánů k takovým informacím
- rozšířená vzájemná pomoc týkající se boje proti padělání eura, včetně třetích zemí a, a to zejména, zemí žádajících o přistoupení.

### *1.2.2. Boj proti praní špinavých peněz*

Praxe UCLAF i OLAF mnohokrát prokázala, jak je výhodné mít informace o podezřelých finančních transakcích, aby bylo možno chránit finanční zájmy Společenství.<sup>25</sup> Takové informace umožňují stanovit pojítka mezi pachateli a organizátory, tak aby ti druzí mohli být stíháni na základě trestního práva. Z toho důvodu by aspekt praní špinavých peněz v kauze Společenství týkající se zpronevěry měl podléhat stejné povinné spolupráci jako původní přestupek.<sup>26</sup>

Komise předložila návrh na doplnění Směrnice 91/308/EEC o prevenci využívání finančního systému pro účely praní špinavých peněz.<sup>27</sup> Cílem bylo zohlednit změnu finančních toků používaných pro účely praní špinavých peněz a jejich rozšíření na nezákonné obchodování, které zahrnuje organizovaný zločin a nezákonné jednání nepříznivě ovlivňující finanční zájmy Společenství, především obchod s drogami, které již ovšem Směrnice pokrývá. Komise chtěla rozšířit závazky vyplývající z původní Směrnice na určité nefinanční činnosti a profese. Národním úřadům byla také uložena povinnost spolupracovat v boji proti aktivitám spojeným s praním špinavých peněz nepříznivě ovlivňujícím finanční zájmy Společenství.

---

<sup>24</sup> COM(2000) 492 final.

<sup>25</sup> Viz Výroční zprávy Komise o boji proti zpronevěře – obzvláště s ohledem na pašování alkoholu, zprávy z let 1997 a 1998, COM(1Y998) 276 final a COM(1999) 590 final v tomto pořadí.

<sup>26</sup> Zasedání Rady Ecofin dne 17. července 2000 se vyslovilo “v zásadě ve prospěch účasti na sdílení informací o případech zpronevěry a korupce ovlivňujících finanční zájmy Společenství” (bod 5 závěru všeobecné politické rozpravy Rady o návrhu na úpravu směrnice).

<sup>27</sup> COM(1999) 352 final.

### 1.3. Trestněprávní ochrana

#### 1.3.1. *Corpus iuris*

Po průzkumu komparativního práva týkajícího se všech možností posílení trestněprávní ochrany evropských finančních zájmů<sup>28</sup>, který Komise provedla na žádost Parlamentu, byla v září dokončena studie důsledků *corpus iuris*. Skupina provádějící průzkum trestního práva předložila závěrečnou zprávu založenou na čtyřech souhrnných zprávách. Studie představuje důkladný průzkum potřeb pro *corpus iuris* a zavádí trestní opatření pro účely finančních zájmů Evropské unie a jejich legitimnost a proveditelnost. Analyzuje dopad všech doporučení z hlediska trestního práva všech členských států. Byla zveřejněna<sup>29</sup> a předložena Parlamentnímu výboru pro kontrolu rozpočtu.

#### 1.3.2. *Boj proti organizovanému zločinu: jednání o dohodě o spolupráci se Švýcarskem*<sup>30</sup>

Hospodářské vztahy mezi Společenstvími a Švýcarskem budou brzy posíleny sedmi bilaterálními dohodami (podepsanými, ale dosud neratifikovanými).<sup>31</sup> Ty však neobsahují žádná opatření ke zlepšení spolupráce v boji proti zpronevěře a finančním zločinům.

Přes pokrok, který protokol z roku 1997 o vzájemné pomoci představuje, je jeho praktická aplikace stále neuspokojivá. Bilaterální skupina expertů Komise a Švýcarska se sešla v průběhu roku 1999, aby prodiskutovala problémy, které vznikají při spolupráci zabývající se podvody organizovanými rezidenty působícími z území Švýcarska.

Na základě těchto diskusí Komise tudíž požádala Radu o pokyny pro vyjednávání o zlepšení právního rámce spolupráce při ochraně finančních zájmů Společenství před organizovaným finančním zločinem.<sup>32</sup>

Zápis o závěrech byl podepsán ředitelem Evropského úřadu pro boj proti zpronevěře a ředitelem Integračního úřadu v Bernu dne 1. prosince 1999 s přihlédnutím ke stanovení ústředních kontaktních bodů.

### 2. Klíčové změny v ochraně finančních zájmů společenství

Tato kapitola popisuje, jak se vyvíjela dílčí legislativa spojená s hlavní politikou Unie týkající se pomoci členským státům a částečného financování opatření pro tuto pomoc, jestliže nyní obsahuje ustanovení na ochranu finančních zájmů Společenství.

Hlavní změny se týkají vlastních zdrojů, zemědělství a strukturálních opatření. Ochrana finančních zájmů společenství je jednou z priorit Komise. Proces administrativní reformy, který tato instituce spustila začátkem roku 2000, pokud jde o všeobecnou správu rozpočtových položek, za něž je management zodpovědný (ať

---

<sup>28</sup> Viz Výroční zpráva z roku 1999, Kapitola 3, bod 5.

<sup>29</sup> *Zavádění Corpus iuris v členských zemích*, M. Delmas-Marty / J.A.E. Vervaele, Intersentia, Antverpy, 2000.

<sup>30</sup> Viz Výroční zpráva z roku 1998, Kapitola 4, bod 3.

<sup>31</sup> COM(1999) 229 final.

<sup>32</sup> SEC(2000) 1883 final.

přímo či prostřednictvím členských států), byl jedním z nejdůležitějších aktivit od 16. září 1999, kdy se nová Komise ujala úřadu. Reforma v současnosti směřuje k důkladnému přepracování metod řízení a finanční kontroly Komise a její administrativní praxe. Revize Finančních předpisů, vytvoření oddělení interního auditu a centrální finanční služby, to všechno jsou kroky, které posílí ochranu finančních zájmů Společenství. Jeden článek této kapitoly je věnován pokračování reformy finančního řízení v Komisi, známé jako „SEM 2000“, které začalo v letech 1995-96; tato reforma nadále probíhá v širokém rámci mezinárodní reformy Komise.

## **2.1. Cíle a nepřímé daně**

### *2.1.1. Tranzitní režimy*

Byla zahájena řada iniciativ, v těsné spolupráci s 22 zainteresovanými národními celními správami<sup>33</sup>, jako součást akčního plánu<sup>34</sup> s cílem znovu nastolit důvěru dispečerů Společenství v systém.

Hlavní iniciativy mají legislativní povahu a týkají se zlepšení tranzitního režimu Společenství a Úmluva o veřejném tranzitu.

Parlament a Rada přijaly dodatky k Celnímu sazebníku Společenství,<sup>35</sup> které vstoupily v platnost v roce 1999.<sup>36</sup> Tato nová opatření objasňují a vylepšují základní pravidla týkající se celního odbavení v tranzitním režimu a povinnosti členů tohoto systému, finanční záruky, správu zjednodušených procedur a postup obnovy při dluzích vzniklých z tranzitních operací Společenství.

Pokud jde o nezbytné dodatky k zaváděcím opatřením ke Celnímu sazebníku Společenství<sup>37</sup> a Úmluvě o veřejném tranzitu, rok 1999 byl rokem pro jemné doladování stávajících nástrojů. Komise, členské státy a smluvní strany například dospěly ke společnému postoji ohledně použití dokonalejší záruky za pohyb určitých choulostivých druhů zboží.

V rámci programu Clo 2002<sup>38</sup> Komise bude plně financovat computerizaci Veřejného tranzitního režimu a Tranzitního režimu Společenství, obzvláště urychlení procedury vzájemného proclívání tranzitních operací, procedury, která se nyní zakládá na „papírovém“ předávání příslušných údajů mezi celníci odjezdu a příjezdu. Jakmile bude zaveden computerizovaný postup, přispěje to také k mnohem rychlejší identifikaci anomálií a chyb,

---

<sup>33</sup> 15 členských států a 7 nečlenských stran Úmluvy o „veřejném tranzitu“ z 20. 5. 1987: Island, Norsko, Švýcarsko, Maďarsko, Polsko, Česká republika a Slovinsko.

<sup>34</sup> Komuniké komise, akční plán tranzitu v Evropě – nová celní politika, COM(97) 188 final, 30. 4. 1997; OJ C 176, 10. 6. 1997. Viz předchozí výroční zprávy, obzvláště Zpráva z roku 1998, Kapitola 3, bod 1.

<sup>35</sup> Směrnice Rady (EEC) č. 2913/92 stanovující Sborník celních předpisů Společenství (OJ L 302, 19. 10. 1992).

<sup>36</sup> Směrnice Parlamentu a Rady (EC) č. 955/1999 z 13. dubna 1999 doplňující Směrnici Rady (EEC) č. 2913/92 s ohledem na proceduru externího tranzitu (OJ L 119, 7.5. 1999).

<sup>37</sup> Směrnice Komise (EEC) č. 2454/93 z 2. července 1993 stanovující podmínky pro zavádění Směrnice Rady (EEC) č. 2913/92 zřizující Sborník celních předpisů Společenství (OJ L 253, 11. 10. 1993).

<sup>38</sup> Rozhodnutí Rady a Parlamentu 105/2000 ze 17. 12. 1999, OJ L, 19. 1. 2000.



k nimž dojde v tranzitním režimu, který je už svou povahou náchylný k podvodným machinacím.

Reforma tranzitních režimů je tudíž ve finální fázi, ale její trvalý úspěch bude záviset na pokračující odpovědnosti 22 národních celních správ při jejím zavádění. Rada tudíž v rezoluci ze dne 21. června 1999 projevila svou podporu akčnímu plánu Komise a vyzvala členské státy, aby mu přidělily status prioritní záležitosti zejména na provozní úrovni a při computerizaci.

#### *2.1.2. Systémy preferencí*

Při komunikaci ohledně správy programu preferenčních tarifů<sup>39</sup> Komise vytvořila akční program pro obnovu podmínek, za kterých se tyto programy používají. Jako důsledek takové komunikace byl s ohledem na pojetí podvodu definované celními orgány a dobrou vůli osoby povinné uskutečnit platbu schválen dodatek k Celnímu sazebníku (Směrnice č. 2912/92).

Aby bylo možno chránit dobrou vůli operátorů i finančních zájmy Společenství, dospěly nakonec Parlament, Rada a Komise po dlouhých a obtížných diskusích k dohodě o mezích komerčního rizika, kterým běžně čelí dovozce žádající o program preferenčního tarifu.

Avšak na takovou ochranu se nelze spoléhat, pokud neexistuje opatrnost, nebo pokud byla v Úředním věstníku uvedena zpráva informující operátory o existenci oprávněných pochyb.

Zároveň vzhledem k potřebě zlepšit průhlednost dopadu cel Společenství na evropské dovozce byla stanovena zásada, že systém včasného varování dovozců bude využíván mnohem systematictěji. V souladu s touto strategií bude Komise informovat ekonomické dispečery o případech, o nichž se dozví, které nastolují „oprávněné pochyby“, pokud jde o původ zboží.<sup>40</sup>

#### *2.1.3. Nepřímé zdanění*

##### *2.1.3.1. DPH*

V roce 1999 byl ustanoven ad hoc pracovní tým Rady, který se bude zabývat daňovými podvody. Komise hrála aktivní roli při diskusích, které byly zaměřeny na analýzu a intenzifikaci administrativní spolupráce v boji proti daňovým únikům (přímé a nepřímé zdanění).<sup>41</sup>

Během roku 1999 prozkoumala Komise výsledky vlastního zkoumání fungování a efektivity administrativní spolupráce a vzájemné pomoci v oblasti DPH po šesti letech platnosti přechodných opatření. Závěry zprávy, která byla zveřejněna v lednu 2000<sup>42</sup>, jsou následující:

- Členské státy nepřidělují kontrolním mechanismům DPH dostatečné zdroje.

---

<sup>39</sup> COM(97) 402 final, 23. 7. 1997.

<sup>40</sup> Oznámení Komise Radě a Evropskému parlamentu stanovující podmínky, v kontextu programů preferenčního tarifu, informování ekonomických dispečerů a administrativy členských států o případech, kde existují oprávněné pochybnosti, pokud jde o původ zboží, COM(2000) 550 final.

<sup>41</sup> Práce pokračovala v první polovině roku 2000. Zpráva pracovního týmu byla zveřejněna 22. května 2000 (referenční číslo Rady: 8668/00) a projednána na zasedání Rady Ecofin 5. června 2000.

<sup>42</sup> COM(2000) 28.

- Členské státy nemají žádnou opravdovou strategii pro kontrolní mechanismy DPH a cíle jsou jen zřídka vybírány na základě techniky analýzy rizik.
- Členské státy nevyužívají plně výhod administrativní spolupráce a vzájemné pomoci a příslušné procedury jsou nedostatečné, pokud jde o boj proti organizovaným podvodům.

Aby byl boj proti podvodům efektivnější, zpráva doporučuje přijmout následující opatření:

- boj proti podvodům a zlepšení spolupráce by se pro členské státy mělo stát prioritou
- členské státy by měly koordinovat svou strategii a přijmout společnou politiku proti podvodům
- členské státy a Komise by měly přemýšlet o tom, jak zefektivnit své monitorování a analýzu podvodů, které odhalí
- členské státy by měly pochopit důležitost nových technologií v této oblasti
- Komise sama by se měla zavázat, že předloží návrh na posílení legislativy týkající se administrativní spolupráce a vzájemné pomoci.

V Podvýboru pro záležitosti boje proti zpronevěře (SCAF) členské státy a Komise pokračovaly v práci a vylepšily svou studii o mechanismech podvodů. Studie vyústila v řadu doporučení, která byla sepsána, přičemž některá z nich byla připravena výše zmíněným ad hoc pracovním týmem Rady.

Komise ve své zprávě Radě a Evropskému parlamentu zabývající se zlepšováním funkce systému DPH na vnitřním trhu <sup>43</sup> oznámila, že v letech 2000 a 2001 předloží návrhy posilující stávající právní nástroje Společenství pro administrativní spolupráci a vzájemnou pomoc.

Pokud jde o podvody s DPH uvnitř Společenství, kolotoč DPH (komplex vnitřních mechanismů Společenství zaměřených proti podvodům využívající osvobození od DPH na dodávky uvnitř Společenství) jsou více než kdy předtím mechanismem, který zločinné gangy preferují. Dále je zjištěno, že k takovým podvodům dochází u více druhů zboží než dříve. Proto Komise zorganizovala jako součást svého Fiskálního programu dva specifické semináře o metodách odhalování a kontroly kolotoče DPH.

---

<sup>43</sup> COM(2000) 348 final ze 7. 6. 2000.

### 2.1.3.2. Vymáhání daně

Na základě zprávy o zpronevěře vydané vysoce postavenou skupinou řízenou Komisí o vymáhání daní na tabák a alkohol, kterou schválilo Generální ředitelství cel a nepřímých daní v členských státech v dubnu 1998 a Rada podpořila dne 19. května 1998<sup>44</sup>, Komise si nechala vypracovat studii proveditelnosti ohledně zavedení computerizovaného systému pro pohyb a kontrolu zboží podléhajícího dani. Studie bude dokončena v roce 2000.

Navíc předchozí informační systém vztahující se k tomuto druhu obchodu byl zaveden v několika členských státech na základě generálního plánu schváleného Generálním ředitelstvím cel a nepřímých daní. Systém založený na využití jednoduchých prostředků komunikace může být zdokonalen později. V této souvislosti se pokračovalo v práci na analýze rizik a vytyčování druhů zboží.

Komise také pokračovala ve své práci na sestavování doporučení týkajícího se přípravy zásad pro udělování a odeírání licencí autorizovaným správcům skladišť a registrovaným obchodníkům, aby se posílila kontrola nad sklady a zvětšila bdělost těch, kteří odpovídají za hospodaření se zásobami.

## 2.2. Zemědělství

Kroky Komise zaměřené na posílení boje proti zpronevěrám a podvodům v zemědělství jsou součástí iniciativy Agenda 2000.<sup>45</sup> Tímto byla zrevidována legislativa v několika sektorech.

V sektoru vína a vinných produktů byla například přijata nová organizace trhu<sup>46</sup>, která obsahuje anti-defraudační pravidla o popisování, pojmenovávání a balení zboží, spojená s pokutami na úrovni Společenství; v sektoru lnu a konopí byli producenti žádáni, aby dosahovali minimálních výnosů<sup>47</sup> - pokud se jim to nezdaří, budou sankcionováni ztrátou 65 % částky vyplacené na pomoc – a aby uzavřeli smlouvy se zpracovateli.<sup>48</sup> V případě kulturních plodin byla pravidla pro podporu producentů a rezerv zrevidována<sup>49</sup> a pro určité

---

<sup>44</sup> Viz výroční zpráva z roku 1998, Kapitola 3, bod 3.

<sup>45</sup> Zasedání Evropské rady v Berlíně ve dnech 24. a 25. března 1999; viz závěry Předsednictva týkající se zejména finančních dohod na roky 2000 – 2006, návrhu pravidel pro přidělování dílčí pomoci v souladu s třemi novými, zjednodušenými cíli (viz bod 3.1.2, strana 21), společné zemědělské politiky a třemi předvstupními dokumenty pro žadatelské země (zemědělský dokument (Sapard), předvstupní dílčí dokument (ISPA) a posílený program Phare pro žadatelské země). Viz také bod 3.1, strana 22. Právní interpretace těchto dokumentů byla uskutečněna prostřednictvím Směrnic Rady (EC) č. 1266/1999 z 21. června 1999 o koordinaci pomoci žadatelským zemím v rámci předvstupní strategie, 1267/1999 z 21. června 1999, což je Dokument pro dílčí smlouvy před vstupem, a 1268/1999 z 21. června 1999 o podpoře poskytnuté Společenstvím v oblasti předvstupních opatření pro zemědělství a rozvoj venkova v žadatelských zemích střední a východní Evropy v období před přistoupením (OJ L 161, 26. 6. 1999).

<sup>46</sup> Směrnice Rady (EC) č. 1493/1999 ze 17. května 1999 o společné organizaci trhu s vínem (OJ L 276, 14. 7. 1999).

<sup>47</sup> Směrnice Komise (EC) č. 2183/97 (OJ L 299, 4. 11. 1997) pro len; Směrnice Komise (EC) č. 452/1999 (OJ L 54, 2. 3. 1999) pro konopí.

<sup>48</sup> Směrnice Rady (EC) č. 154/97 (OJ L 27, 30. 1. 1997); Směrnice Rady (EC) č. 2316/99

<sup>49</sup> Směrnice Rady (EC) č. 1251/99 (OJ L 160, 26. 6. 1999, str. 1); Směrnice Komise (EC) č. 2316/99 uvádějící detailní pravidla pro aplikaci dříve uvedeného (OJ L 280, 30. 10. 1999) a Směrnice Komise 2461/99 stanovující detailní pravidla pro aplikaci Směrnic Rady (EC) 1251/1999 týkající se využívání půdy vyčleněné pro produkci surovin určených k výrobě produktů, které nejsou

zemědělské plodiny (obzvláště bramborový škrob<sup>50</sup>) byl zaveden systém kvót. U olivového oleje byla v roce 1998 na přechodné období až do přijetí širší reformy upravena všeobecná organizace trhu. (Výrazným rysem je zrušení staré spotřebitelské pomoci, částky, která nemohla být zvýšena bez rizika podvodu a jejíž zrušení by významně zlepšilo kontrolu výrobního programu.) V sektoru hovězího a telecího masa byla přijetím Směrnice Rady (EC) č. 1254/99 o společné organizaci trhu<sup>51</sup> zavedena reforma s širokou působností – procedury pro zavádění reformy zabezpečují především přechodná řídicí a kontrolní opatření,<sup>52</sup> do přijetí dodatku ke Směrnici Rady (EEC) č. 3508/92 zavádějící integrovaný správní a kontrolní systém<sup>53</sup>.

Dále Generální ředitelství Komise pro zemědělství přikročilo k zjednodušování zemědělské legislativy, také s cílem zabezpečení lepší ochrany finančních zájmů Společenství.<sup>54</sup> Zjednodušen byl i systém refundací při exportu: stará směrnice, která byla několikrát doplňována, byla konečně nahrazena Směrnicí Komise (EC) č. 800/99 z 15. dubna 1999.<sup>55</sup> Podobně tomu bylo se společnou organizací trhu v sektoru mléka a mléčných výrobků.<sup>56</sup>

### 2.3. Strukturální politika

Po dohodě ze dne 21. června 1999 o balíku Agenda 2000<sup>57</sup> Rada definitivně schválila devět směrnic o správě Strukturálního Fondu. Ty zjednodušují regulační rámec pro správu Strukturálních fondů: všeobecná směrnice (Směrnice č. 1260/99) stanovuje hlavní zásady vztahující se ke Strukturálním fondům (cíle, programovací metody, finanční management, hodnocení a monitoring) a nové specifické směrnice určují oblast působnosti každého fondu.

Pokud jde o ochranu finančních zájmů, tato nová pravidla detailně vysvětlují koncepci „oprávnění k řízení“, kterou členské státy stanovují pro každý program, a která odpovídá jak za realizaci programu, tak za zajištění jeho efektivitu a správného řízení (zajištění důvěryhodného finančního řízení). Při konkrétnějším pohledu na finanční řízení programů uvidíme, že odpovědnost za výdaje a skutečné platby je oddělená. Pokud jde o platby, záloha je uhrazena, když je zadán první příkaz k úhradě, následné platby jdou na úhradu výdajů opravdu uskutečněných a ověřených členským státem; zbytek je uhrazen teprve tehdy, až Komise obdrží a schválí všechny požadované dokumenty. Jakákoli žádost o platbu musí být provázena osvědčením o „oprávnění k platbě“, které zajistí pravidelnost příkazů zadávaných Komisí. Nová pravidla také zřetelně ukazují, že členské státy jsou v první instanci

---

primárně určeny pro lidskou nebo živočišnou spotřebu (OJ L 299, 20. 11. 1999). Viz také Směrnice Komise (EC) č. 2081/99 doplňující Směrnici (EEC) č. 3887/92 stanovující detailní pravidla pro aplikaci integrovaného správního a kontrolního systému pro určité plány pomoci.

<sup>50</sup> Směrnice Rady (EC) č. 1251/99 (OJ L 160, 26. 6. 1999, str. 15).

<sup>51</sup> OJ L 160, 26. 6. 1999, str. 21.

<sup>52</sup> Směrnice Komise (EC) č. 2714/99 (OJ L 327, 21. 12. 1999).

<sup>53</sup> Tato směrnice doplňující Směrnici (EEC) č. 3508/92 zavádějící integrovaný správní a kontrolní systém pro určité plány pomoci Společenství byla přijata 17. července 2000 [Směrnice Rady (EC) č. 1593/2000, OJ L, 21. 7. 2000].

<sup>54</sup> Směrnice Rady (EC) č. 1258/1999 o financování společné zemědělské politiky, OJ L 160, 26. 6. 1999, str. 103, která nahradila starou základní Směrnici (EEC) č. 729/70 s účinností od 1. ledna 2000.

<sup>55</sup> OJ L 102, 17. 4. 1999.

<sup>56</sup> Směrnice Rady (EC) č. 1255/99 (OJ L 160, 26. 6. 1999, str. 48).

<sup>57</sup> Směrnice Rady (EC) č. 1260/99, která stanovuje všeobecné podmínky Strukturálních fondů (OJ L 161, 26. 6. 1999, str. 1).

zodpovědné za finanční kontrolu, a podrobně uvádějí jejich povinnosti, zejména při prevenci, odhalování a nápravě podvodů.<sup>58</sup> Když program skončí, musí být Komisi předložen certifikát sestavený nezávislým orgánem, který podrobně rozebírá provedené kontroly a zaručuje platnost žádostí o platbu jakož i zákonnost a pravidelnost transakcí. Komise sama provádí kontroly na místě, zajišťuje, aby příslušný členský stát sám prováděl pravidelné kontroly a při zjištění jakéhokoli pochybení mohl zaslat doporučení a požadovat, aby byla přijata nápravná opatření ke zlepšení nedostatků managementu nebo nápravě pochybení.

Schůzka mezi členskými státy a odděleními Komise se koná každý rok a jejím cílem je koordinovat programy a metody monitorování a přijmout potřebné závěry k provedeným kontrolám. Jestliže členské státy nedokáží jednat nebo jestliže existuje nějaké finanční pochybení z jejich strany a jestliže smírčí řízení zahájené na základě iniciativy Komise není úspěšné, stávající finanční kompenzace jsou aktivovány omezením nebo zrušením celé nebo částečné účasti Společenství v závadném programu. Náprava může tudíž odpovídat přesné výši zjištěného pochybení nebo to může být paušální částka v případě celkové slabosti řídicího nebo monitorovacího systému příslušného členského státu.

## **2.4. Veřejné zakázky**

Na základě práce provedené v roce 1999 Komise předložila dva návrhy směrnic týkající se přepracování čtyř stávajících směrnic z oblasti veřejných zakázek (z let 1992 a 1993), jejichž cílem bylo zjednodušit a objasnit stávající pravidla v této oblasti. První návrh se týká procedur pro uzavírání smluv na veřejné zakázky, služby a práce<sup>59</sup>. Druhá se vztahuje k přepracování Směrnice o utilitách (voda, energie, doprava).

Ochrana finančních zájmů Společenství znamená ochranu veřejných zakázek před činností zločinných gangů a přijímání opatření za tímto účelem. Cílem prvního návrhu směrnice je poskytnout členskému státu možnost vyloučit života neschopného hospodářského operátora z veřejné obchodní soutěže, dokonce i když neexistuje žádný rozhodný posudek.<sup>60</sup> Z toho vyplývá, že existuje povinnost vyloučit jakéhokoli ekonomického operátora, který by byl závazným rozsudkem shledán vinným z určitých závažných pochybení.

---

<sup>58</sup> Předchozí pravidla uváděla, že členské státy by měly podniknout kroky potřebné k prevenci a řešení podvodů.

<sup>59</sup> COM(2000) 275 final.

<sup>60</sup> Jestliže zákonodárce Společenství automaticky omezil tuto možnost na existenci konečného rozhodnutí, žádný operátor, který byl předmětem posuzování, které ještě není ukončeno, například kvůli odvolání, by neměl právo účastnit se veřejné obchodní soutěže, aniž by národní správy měly možnost je vyloučit

## 2.5. Reforma finančního řízení (SEM 2000)

25. května a 29. listopadu 1999 zaslala Komise Radě dvě nové bilance Etapy III (zlepšení spolupráce s členskými státy) týkající se reformy finančního řízení.<sup>61</sup>

V těch se uvádí, že na ochranu finančních zájmů Společenství na poli Strukturálních fondů Komise přijala asi 45 formálních rozhodnutí provést finanční nápravu podle Článku 24 Směrnice (EEC) č. č253/88 (pro první pololetí roku 1999), představující částku ve výši 26 miliónů €. Zodpovědnost za tuto finanční nápravu spočívá na členských státech, které v první instanci také odpovídají za řešení jakýchkoli odhalených pochybení. Takže pokud členské státy neprovedou žádné finanční nápravu, Komise může částečně snížit nebo úplně zrušit svou účast v programu, který považuje za protiprávní.

V každém případě však v souladu s původními návrhy, které učinila za tímto účelem jako součást Agendy 2000<sup>62</sup> (nové předpisy pro Strukturální fondy), Komise hodlá navrhnout přísnější, rychlejší systém nápravy.

## 2.6. Interní reforma Komise

Na základě prací zahájených v roce 1999 Komise schválila cíle interní administrativní reformy své správy.<sup>63</sup> Kromě nové definice systému řízení, auditu a finanční kontroly, který byl silně kritizován Účetním dvorem a výborem nezávislých expertů, bylo zhotoveno několik dokumentů, které se zabývají konkrétním rozsahem ochrany finančních zájmů Společenství. Pokračují práce na zlepšení efektivnosti prevence pochybení a zajištění toho, aby se zákony, nařízení a procedury finančního řízení co nejméně hodily k provádění podvodů. Došlo k intenzívním konzultacím jak v rámci Komise, tak s jinými institucemi. Počítá se s následujícími opatřeními:

- Lepší koordinace interakce mezi nezávislým Úřadem pro boj proti zpronevěře (OLAF) a jinými odděleními komise;
- Větší angažovanost OLAF v ochraně legislativy a systémů pro řízení veřejných zakázek a smluv před odvody;
- Optimalizace centrálního systému včasného varování pro uživatele fondů EU;
- Efektivnější řízení vymáhání neprávem vyplacených částek.

Nadto bude lépe definována spolupráce (mezi odděleními Komise a mezi Komisí a členskými státy) zejména v oblasti Strukturálních fondů a postupu při celním odbavování EAGGF, aby se zajistilo přijetí účinnějších kroků s cílem zlepšit prevenci a odhalování pochybení, zpronevěry a korupce.

---

<sup>61</sup> SEC(1999) 708/2, 11. května 1999, pátá zpráva o pokračování práce Skupiny osobních zmocněnců (PRG) o zdravém finančním řízení – viz také výroční zprávy za rok 1996, kapitola 1, odstavec 2, strana 15 a 1998, kapitola 3, článek 4, strana 43. Šestá zpráva o pokračování práce PRG byla Radě předložena 29. listopadu 1999.

<sup>62</sup> Viz bod 3.2 dále a výroční zprávu za rok 1997, kapitola 4, odstavec 1, strana 47.

<sup>63</sup> Bílá kniha o reformě (COM(2000) 200 final z 1. března 2000 a COM(2000) 200 final/2 z 5. dubna 2000, svazek I a II ([http://europa.eu.int/comm/reform/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/reform/index_en.htm)).

### 3. Spolupráce a partnerství

#### 3.1. S členskými státy

Komise doufá, že bude sdílet zkušenosti členských států a využívat je, a tak zlepšit ochranu financí Společenství. Tyto výměny se budou nadále konat v rámci Poradního výboru pro boj proti zpronevěře (CoCoLAF), které Komise zamýšlí svolávat pravidelněji. Tento výbor je horizontální, a tudíž umožňuje celkový pohled na boj proti zpronevěře. Přivádí dohromady nejvyšší funkcionáře členských států a bude se podrobněji angažovat v dlouhodobém plánování. Komise opatří dodatkem své rozhodnutí z roku 1994 o ustavení a činnosti tohoto výboru za tímto účelem a také vezme v úvahu změny vztahující se k reformě boje proti zpronevěře.<sup>64</sup>

##### *3.1.1. Iniciativy Komise tváří v tvář členským státům na ochranu finančních zájmů Společenství*

Především je zde třeba poukázat na skutečnost, že situace v ratifikaci právních nástrojů na ochranu finančních zájmů Společenství se vyvinula takto: k datu vydání této zprávy osm členských států zcela nebo částečně ratifikovalo konvence a protokoly sestavené na základě Hlavy VI TEU<sup>65</sup>.

Pokud jde o vztahy mezi specializovanými národními službami a Komisí (OLAF), je třeba poznamenat, že protokol podepsaný 17. února 2000 byl výsledkem diskusí využívajících kontaktů zahájených a probíhajících v roce 1999 mezi *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA)<sup>66</sup> a OLAF o uskutečňování praktických opatření budujících trvalá pouta spolupráce mezi těmito dvěma službami majícími za cíl prevenci a potlačování nezákonných aktivit včetně organizovaného zločinu ve všech jeho formách spáchaného na úkor financí Společenství.

##### *3.1.2. Spolupráce ve věcech justice: Evropská justiční síť*

Zasedání rady pro otázky vnitra a justice, které se konalo 2. prosince 1999 v Bruselu, přijalo zprávu<sup>67</sup> hodnotící fungování Evropské justiční sítě (EJN), která byla ustavena na základě společného rozhodnutí Rady<sup>68</sup> dne 29. července 1998 s cílem zlepšit soudní spolupráci mezi členskými státy a Unií, zejména v případech boje proti závažným druhům zločinů (obecně řečeno proti fungování nadnárodních organizovaných sítí). V každém členském státě jsou místním soudním orgánům k dispozici kontaktní osoby; jsou to v zásadě soudci, jejichž rolí je usnadňovat soudní spolupráci mezi členskými státy zejména poskytováním potřebných informací jmenovaným mluvčím na úrovni státu a Společenství. Vytváření těchto přímých kontaktů zůstává nezbytnou potřebou, aby bylo možno lépe zaměřit provozní aktivity OLAF a zefektivnit mezinárodní boj proti zločinu.

---

<sup>64</sup> Srov. bod 1.1 ze str. 8.

<sup>65</sup> Francie, Španělsko a Spojené království ratifikovaly všechny příslušné dokumenty, zatímco Německo dosud ratifikovalo pouze konvenci z roku 1995 a její první protokol; Řecko ratifikovalo všechny konvence kromě konvence o „korupci“ a Rakousko, Švédsko a Finsko dosud neratifikovaly druhý protokol ke konvenci z roku 1995. Srov. tabulka přiložená k této části.

<sup>66</sup> Italský státní zástupce pro boj s mafií, srov. výroční zpráva z roku 1998, kapitola 4, bod 1.

<sup>67</sup> Číslo jednací 12393/99, zpráva přijata 2. 12. 1999.

<sup>68</sup> OJ L 191, 7. 7. 1998.

### 3.1.3. *Vzdělávací aktivity týkající se ochrany finančních zájmů*

Pokud má Unie chránit finanční zájmy Společenství, musí se rozhodně vybavit nástroji (zejména konkrétní znalostí metod) podobnými těm, které používají pachatelé podvodů na mezinárodní úrovni. Takové nástroje musí existovat nejen na národní úrovni v každém členském státě, ale také na úrovni Společenství, aby bylo možno zaplnit mezery a překlenout rozdíly, které v přístupech k tomuto jevu existují, a to poskytováním multioborového vícejezyčného vzdělávání v celé Unii.

V roce 1999 bylo cílem, který si Komise (OLAF) předsevzala v oblasti vzdělávání zaměřené na boj proti podvodům, sledovat proaktivní politiku při respektování zásady podřízenosti, zlepšit znalosti pracovníků jednotlivých států zodpovědných za boj proti podvodům. To se týká:

- služeb odpovídajících za ochranu finančních zájmů Evropských společenství a boje proti korupci a padělání peněz;
- konkrétněji policie a soudců z úřadů státního prokurátora členských států a některých třetích zemí.

V roce 1999 se konalo 18 kursů. Byly určeny pro zaměstnance národních soudních orgánů zabývajících se ochranou finančních zájmů Společenství. Jestliže má být boj proti podvodům úspěšný, je velmi důležité, aby tato oddělení měla motivaci a aby na tomto poli plně spolupracovala.

Prostředky používané k dosažení těchto cílů spočívají buď v poskytování finanční pomoci národním správám členských států při organizování kursů na téma ochrany financí Evropských společenství nebo boje proti korupci nebo zpřístupnění těch, které se aktivně dotýkají Komise (OLAF), členským státům, které je potřebují k tomu, aby mohly sdílet svou zkušenost.

### 3.2. **S kandidátskými zeměmi**

Země, které požádaly o vstup do Evropské Unie, musí kromě převzetí legislativy Společenství o boji proti podvodům přijmout také všechna opatření týkající se boje proti podvodům na tomto poli, v souladu s Článkem 280 Smlouvy o Evropském společenství, včetně opatření týkajících se spolupráce mezi členskými státy a Komisí, zejména v případě nadnárodních operačních aktivit, které mimo jiné vyžadují zásadní změny organizace jejich správy.

Jelikož Polsko je jednou z největších kandidátských zemí a hlavním příjemcem pomoci z fondů PHARE, bylo logické, že by Komise měla soustředit své snahy na zaměření svých aktivit tímto směrem.<sup>69</sup> Na základě kontaktů zvláštní jednotky UCLAF a polských orgánů a na základě různých schůzek hlavně s polským premiérem bylo rozhodnuto ustanovit centrální interdisciplinární strukturu specializující se na boj proti podvodům a organizovanému

---

<sup>69</sup> Srov. výroční zpráva z roku 1999, kapitola 5, bod 1.



zločinu. Tato struktura by měla být součástí IGD (Polský generální celní inspektorát) a být dotována z programu PHARE 1999.

IDG tak vytvořil konkrétní projekt, který byl po přijetí polskými orgány předložen Komisi. Tento projekt zajišťuje v první fázi 3,5 miliónů €. Kromě služebních pobytů čtyř úředníků z členských států také zajišťuje finance na databáze, telekomunikační síť, vybavení úřadů a také technickou pomoc (například financování speciálně vybavených aut pro účely dozoru), vzdělávací kurzy a pracovní umístění. Tato částka, 3,5 miliónů €, představuje zhruba 1,4 % celkových výdajů na program PHARE pro Polsko. Program byl přijat 7. května 1999 všemi členskými státy a pak Komisí. Podobně jako každý program PHARE obsahuje klauzuli vyžadující spolufinancování ze strany kandidátské země přijímající pomoc. Polské úřady se takto zavázaly poskytnout nezbytné prostory, v nichž tento nový úřad, který bude čítat asi 30 lidí, bude sídlit (prozatímní náklady na tuto operaci jsou asi 1,9 miliónu €<sup>70</sup>).

### **3.3. Vzájemná administrativní pomoc v celních záležitostech mezi Společenstvím a třetími zeměmi**

V současné době se vytváří administrativní uspořádání mezi Evropským úřadem pro boj proti podvodům a Státním celním úřadem týkající se „systému vzájemného informování“ o pohybu zboží mezi členskými státy Evropské unie a Ruské federace. Tento návrh se vztahuje na protokol o vzájemné administrativní pomoci pro řádnou aplikaci celních pravidel Společenství a jeho záměrem je usnadnit výměnu informací o obchodu se zbožím, u kterého obzvláště snadno dochází k podvodům, například u hovězího nebo vepřového masa exportovaného do Ruska bez zaplacení exportních náhrad. Toto administrativní opatření umožňuje ve své podstatě rozšíření systému přímé výměny údajů na jiné typy silně zdaněných produktů, jakmile vstoupí v platnost (tj. v okamžiku podpisu).

Kromě toho Společenství 31. prosince 1999 uzavřelo dohody obsahující podmínky vzájemné pomoci v celních záležitostech s 33 třetími zeměmi včetně téměř všech svých geografických sousedů a nejdůležitějších obchodních partnerů. Byly to komplexní dohody včetně, pokud jde o celní otázky, protokolu o vzájemné pomoci a konkrétních dohod o spolupráci a vzájemné administrativní pomoci.

Konkrétní podmínky těchto dohod a protokolů poskytují smluvním zemím odpovědným za celní vyšetřování právní podklad pro vyžadování a poskytování administrativní pomoci při vyšetřování s cílem zajistit řádnou aplikaci celních pravidel, a to buď pravidel Společenství nebo pravidel partnerské země.

Několik dohod včetně protokolu o vzájemné pomoci podepsaných před rokem 1999 vstoupilo v platnost v roce 1999. Jsou to dohody s následujícími zeměmi: Arménií, Ázerbajdžánem, Gruzii, Kazachstánem, Kirgizstánem, Slovinskem a Uzbekistánem. Zvláštní dohoda o spolupráci a vzájemné pomoci v celních otázkách byla uzavřena s Hongkongem.

V roce 1999 vstoupily v platnost také čtyři dohody o obchodu s textilními výrobky. Jsou to dohody s Laosem, Kambodžou, Vietnamem, Nepálem, Čínou, Japonskem a zeměmi ASEAN<sup>71</sup>. V platnost vstoupila dohoda s Vietnamem o obchodu s obuví.

---

<sup>70</sup> 7 633 200 zlotých.

<sup>71</sup> Asociace zemí jihovýchodní Asie.

Probíhají nebo jsou naplánována vyjednávání o komplexních dohodách (včetně protokolu o vzájemné pomoci v celních záležitostech) nebo o konkrétních dohodách (dohoda o spolupráci a vzájemné pomoci v celních záležitostech) s dalšími třetími zeměmi, včetně Kypru a Malt (kandidátské země), Chile, Mexika, Švýcarska a zemí Mercosur (Argentina, Brazílie, Uruguay a Paraguay).

Podmínky celní spolupráce obsažené v dohodách s třetími zeměmi se týkají i technické pomoci v celních záležitostech. Pokud jde o rozšíření<sup>72</sup>, základním cílem této pomoci (poskytované na základě programu PHARE) je přispívat k tomu, aby tyto země ve správný okamžik efektivně aplikovaly pravidla Společenství a dále opatření Společenství k prevenci podvodů a ochraně finančních zájmů rozšířené Unie.

---

<sup>72</sup> Srov. bod 3.2, str. 22.

**Stav ratifikace nástrojů „na ochranu finančních zájmů“ (třetí pilíř)  
v členských zemích**

|     | Konvence o ochraně finančních zájmů | První protokol | Druhý protokol  | Protokol EJC       | Konvence o korupci |
|-----|-------------------------------------|----------------|-----------------|--------------------|--------------------|
|     | 26. července 1995                   | 27. září 1996  | 19. června 1997 | 29. listopadu 1996 | 26. května 1997    |
| B   |                                     |                |                 |                    |                    |
| DK  |                                     |                |                 |                    |                    |
| D   | R                                   | R              |                 |                    |                    |
| EL  | R                                   | R              | R               | R                  |                    |
| E   | R                                   | R              | R               | R                  | R                  |
| F   | R                                   | R              | R               | R                  | R                  |
| IRL |                                     |                |                 |                    |                    |
| I   | R                                   | R              | R               | R                  | R                  |
| L   |                                     |                |                 |                    |                    |
| NL  |                                     |                |                 |                    |                    |
| A   | R                                   | R              |                 | R                  | R                  |
| P   |                                     |                |                 |                    |                    |
| FIN | R                                   | R              |                 | R                  | R                  |
| S   | R                                   | R              |                 | R                  | R                  |
| UK  | R                                   | R              | R               | R                  | R                  |

R = ratifikace oznámena

Zdroj: <http://db.consilium.eu.int/accords/default.asp?lang=fraude>

Aktualizace dne 11. 10. 2000

## Hlava II: Statistiky a analýzy

### 4. Zpronevěra a další podvody

Boj proti podvodům se týká všech forem protizákonného jednání, které ovlivňují rozpočet Evropské unie. Může pokrývat celou řadu takových projevů, od nedbalostního nebo náhodného neuspokojení právní normy Společenství až po trestné činy uskutečněné organizovanými skupinami. Zatímco na první pohled *ztráta* pro rozpočet Evropské unie (a tudíž v praxi pro evropské občany a daňové poplatníky) je stejná, bez ohledu na formu spáchaného podvodu, *opatření*, která je zapotřebí přijmout jako odpověď na takovou ztrátu musí být hodnocena ve světle závažnosti takového podvodu. Pouhé chyby musí být napraveny a je třeba podniknout kroky, které zabrání jejich opakovanému výskytu. Naopak podvody spáchané úmyslně musí být nejen odčiněny z finančního hlediska, ale také volají po příslušném potrestání a mnohem konkrétnějších preventivních opatřeních pro budoucnost, včetně přijetí možného pozměňovacího doplnku k příslušné právní úpravě.

**Zpronevěra, pokud jde o striktní definici, a *a fortiori* trestné jednání má obzvláště destabilizující vliv na ekonomiku a veřejný život a musí být stíhána přísně a rozhodně.**

Je důležité nezaměňovat různé kategorie podvodů a neprojednávat pouhou chybu stejným způsobem jako zpronevěru. OLAF úmyslně zaměřuje svou pozornost primárně na nejzávažnější podvody, tj. takové, které obsahují prvek zpronevěry, jak pomocí vlastních vyšetřování, tak v rámci pomoci, kterou poskytuje specializovaným oddělením členských států.

Přesto je velmi těžké identifikovat přesně opravdovou povahu (úmyslné zavinění nebo jinou) podvodu, který byl odhalen nebo na který existuje pouhé podezření. V případě trestného jednání spočívá konečný rozsudek, který v mnoha případech může být vydán až po značně dlouhé době, v rukou kompetentních soudů, které zakládají své rozhodnutí na důkazech shromážděných během vyšetřování. Něco, co zpočátku vypadá na pouhou chybu, se může ukázat jako předem připravený a organizovaný trestný čin, zatímco původní podezření na trestné jednání se může po detailnějším vyšetřování ukázat jako neopodstatněné.

V souladu s přáním vyjádřeným Radou<sup>73</sup> rozlišuje OLAF v této zprávě mezi zpronevěrou a pochybeními, ale s údaji je zapotřebí zacházet opatrně. Toto rozlišení je založeno na informacích poskytnutých členskými státy (předání případu úřadu státního prokurátora indikuje zpronevěru stejně jako určité typy pochybení nebo určité způsoby, jakými k pochybení došlo). Přesto bylo zjištěno, že se správy členských států od sebe liší, nejen pokud jde o to, jak podrobné jsou údaje o odhalených případech, ale také o jejich odhodlanosti zahájit úplné správní nebo soudní řízení.

Aby bylo možno vyčíslit podíl případů hlášených členskými státy, které lze klasifikovat jako „zpronevěru“, OLAF pověřil Středisko společného průzkumu

---

<sup>73</sup> Závěry zasedání Rady Ecofin dne 17. 7. 2000, bod 7.

vypracováním technického a vědeckého projektu, který by analyzoval zprávy členských států z období 1993 – 1997. Analýza přinesla následující výsledky:

- V oblasti vlastních zdrojů bylo 32 % případů, což představuje 45 % z příslušných částek, klasifikováno členskými státy jako „zpronevěra“.
- V oblasti výdajů Garanční sekce EAGGF bylo 21 % případů, což představuje 37 % z příslušných částek, popsáno jako „zpronevěra“.
- V oblasti strukturálních opatření bylo 18 % případů, což představuje 33 % z příslušných částek, klasifikováno členskými státy jako „zpronevěra“.

**Při současném stavu věcí nelze tudíž skutečně přesně rozlišit mezi zpronevěrou a podvodem. Bližší analýza typologie podvodů a částek, kterých se týkají, potvrzuje, že stávající praxe členských států není v souladu s cílem zajištění shodné ochrany finančních zájmů po celé Evropské unii. Komise má povinnost vyzvat členské státy dodržování koordinovanějšího přístupu a jasnějšímu rozlišování mezi zpronevěrou a dalšími podvody.**

## 5. Situace v roce 1999

### 5.1. Celková výše zpronevěry a dalších podvodů

Vezmeme-li v úvahu počet nových případů a jejich vliv na rozpočet, množství případů zpronevěry a jiných podvodů odhalených nebo takových, na které existuje podezření, je srovnatelná s předchozími roky.

### 5.2. Zpronevěra

#### 5.2.1. Případy zpronevěry oznámené členskými státy

Za rok 1999 oznámily členské státy na základě dílčích platných norem 1 235 případů, které mohou být ve znění Článku 1(1) Úmluvy na ochranu finančních zájmů Evropských společenství klasifikovány jako zpronevěra. Tyto případy jsou rozděleny takto:<sup>74</sup>

| <i><b>Oblast</b></i>  | <i><b>Počet případů</b></i> | <i><b>Příslušná částka<br/>(v tis. €)</b></i> | <i><b>% rozpočtu</b></i> |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|
| Vlastní zdroje        | 522                         | 51 338                                        | 2,22                     |
| Garanční sekce EAGGF  | 633                         | 115 561                                       | 0,29                     |
| Strukturální opatření | 80                          | 23 243                                        | 0,09                     |
| <u>Celkem</u>         | 1 235                       | 190 142                                       |                          |

<sup>74</sup> Detaily najdete v tabulkách 1 – 3.

### 5.2.2. Případy vyšetřované OLAF

OLAF hlásí, že kromě případů oznámených členskými státy projednal v roce 1999 252 nových případů, z nichž velká většina, podle předběžného hodnocení Úřadu, v sobě zahrnovala trestné jednání. Všeobecně řečeno, podezření na zpronevěru vede OLAF k zahájení vyšetřování. Na konci vyšetřování bude samozřejmě věcí národních soudů, aby rozhodly, o jaký typ chování se jedná. V takových případech je proveden *předběžný odhad* vlivu na rozpočet a, kromě oblasti přímých výdajů, za jejichž řízení Komise odpovídá, musí být tento odhad potvrzen kompetentními národními orgány, které se mají s žádostí o náhradu obrátit na příslušné operátory.

Vyšetřování zahájená v roce 1999 jsou rozdělena takto.

| <b>Oblast</b>            | <b>Počet případů</b> | <b>Příslušná částka<br/>(v tis. €)</b> | <b>% rozpočtu</b> |
|--------------------------|----------------------|----------------------------------------|-------------------|
| Vlastní zdroje*          | 80                   | 71 000                                 | 0,30              |
| Garanční sekce<br>EAGGF  | 50                   | 54 600                                 | 0,14              |
| Strukturální<br>opatření | 15                   | 24 700                                 | 0,09              |
| Přímé výdaje             | 107                  | 73 300                                 | 0,87**            |
| <u>Celkem</u>            | 252                  | 223 600                                |                   |

\* Bez DPH

\*\*Část B rozpočtu.

Tabulka neukazuje případy, které se týkají *spotřební daně*, jelikož vliv tohoto druhu zpronevěry se objevuje nejprve v národním rozpočtu. Avšak není už nadále možné zavírat oči před vzrůstajícími částkami, které se týkají podezření na zpronevěru v této oblasti. Celkový odhad pouze těch případů, které OLAF vyšetřoval v období mezi rokem 1999 a tímto dokumentem, stanoví dopad nezákonného obchodování alkoholem na rozpočet členských států na více než 500 milionů €. Nezákonný obchod alkoholem a pašování cigaret se nyní vzájemně trumfují jako nejvážnější forma zpronevěry, ačkoli se zdá, že některé členské státy dosud nejsou připraveny přijmout nezbytné závěry.

### 5.3. Další podvody

Za rok 1999 členské státy oznámily na základě dílčích nařízení 4 912 případů podvodů. Případy se dělí takto:<sup>75</sup>

| <i><b>Oblast</b></i>     | <i><b>Počet případů</b></i> | <i><b>Příslušná částka<br/>(v tis. €)</b></i> | <i><b>% rozpočtu</b></i> |
|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|
| Vlastní zdroje           | 2 230                       | 214 850                                       | 0,90                     |
| Garanční sekce<br>EAGGF  | 2 064                       | 116 575                                       | 0,29                     |
| Strukturální<br>opatření | 618                         | 97 390                                        | 0,37                     |
| <u>Celkem</u>            | 4 912                       | 428 815                                       |                          |

## 6. Tendence

Celkově se v roce 1999 potvrdila tendence ke stabilizaci počtu nových případů zaznamenaná v předchozích letech, přinejmenším pokud jde o případy oznámené členskými státy. Počet nových případů odhalených členskými státy stále ještě vzrůstá,<sup>76</sup> ale částky, jichž se týkají, jsou zřídka vyšší než dříve. Dopad zpronevěry a jiných podvodů klesá v oblasti zemědělských výdajů, ale nadále vzrůstá v oblasti strukturálních opatření. A k poklesu dochází v oblasti tradičních vlastních zdrojů.

Situace je poněkud odlišná u případů, které vyšetřuje OLAF. Při jakémkoli konkrétním vyšetřování lze provést hodnocení skutečného dopadu na rozpočet na základě „přesvědčivého důkazu“ (zjištěné částky), zatímco hodnocení pravděpodobného dopadu na rozpočet může být založeno na extrapolaci nálezů. To platí zejména pro složité případy týkající se organizovaného hospodářského zločinu, zejména pašování cigaret. Zatímco OLAF vypočítal minimální dopad ve výši přibližně 17 milionů € (údaj uvedený v předchozí tabulce), pokud jde o nové případy otevřené v roce 1999, celková ztráta by mohla činit až 325 milionů €. Poskytnutí přesných údajů o dopadu na rozpočet bude tudíž úkolem kompetentních orgánů členských států, jakmile ukončí vyšetřování.

### 6.1. Tradiční vlastní zdroje

Aby mohla zhodnotit dopad zpronevěry a jiných podvodů na vlastní zdroje, má Komise kromě výsledků vyšetřování vedených OLAF dva další zdroje informací:

- zprávy členských států v souladu s Článkem 6(4) Směrnice č. 1552/89<sup>77</sup> („popis případů zpronevěry“)
- výroční zpráva o činnosti a výsledky inspekcí, které členské státy předkládají Komisi v souladu s článkem 17(3) Směrnice 1552/89<sup>78</sup>. Zprávy také poskytují podrobnosti umožňující kvantifikaci a kategorizaci<sup>79</sup> výsledků boje proti

<sup>75</sup> Detaily najdete v tabulkách 1 – 3.

<sup>76</sup> Množství a dopad případů oznámených členskými státy najdete v grafech 1 – 3.

<sup>77</sup> Nyní Článek 6(5) Směrnice Rady (EC, Euratom) č. 1150/2000 (OJ L 130, 31. 5. 2000), která nahrazuje Směrnicí Rady (EC, Euratom) č. 1552/89.

<sup>78</sup> Nyní článek 17(3) Směrnice č. 1150/2000.

<sup>79</sup> Srov. příloženou zprávu

zpronevěře a rozsah podvodných praktik. Konkrétní informace (oznámení případů zpronevěry a dalších podvodů) lze tudíž srovnat s všeobecnějšími informacemi o výsledcích provedených inspekci a s účetními údaji poskytnutými členskými státy (záznam o vlastních zdrojích, které dosud nebyly přepracovány) s cílem poskytnout přesnější obraz statistických tendencí.

Celkem vzato všechny tyto informace ukazují, že počet případů zpronevěry a dalších podvodů znovu stoupl (o 17 %), zatímco jejich dopad na rozpočet zůstal ve srovnání s předchozím rokem, kdy došlo k návratu na úroveň z roku 1995, relativně stabilní. Jestliže vezmeme v úvahu informace poskytnuté členskými státy v jejich výročních zprávách o jejich inspekčních aktivitách, je mimo veškerou pochybnost, že počet „malých případů“ (pod 10 000 €) stále vzrůstá.

Pokud jde o **produkty**, u nichž dochází ke zpronevěře nebo jiným podvodům, jejich seznam vedou cigarety (14 % oznámených případů a příslušných částek), následují mlékárenské výrobky (sýr a máslo), které tvoří pouze 0,5 % případů, ale představují 12 % částek, a auta (1,6 % případů a 6,2 % částek). V roce 1998 byly prvními třemi kategoriemi produktů mlékárenské výrobky (23 %), cigarety (8 %) a textilní výrobky (4 %).

Pokud jde o **celní opatření**, nejzranitelnější jsou stále ta, která se týkají uvolňování zboží do prodeje. Avšak případy podvodů se výrazně liší. V roce 1999 *pašování* a podobné praktiky (neproclené dovozy) tvořily asi 18 % z případů oznámených členskými státy (při překročení hranice 10 000 €). Problémy spojené s výkonem *preferenčních opatření*<sup>80</sup> (nepravdivé nebo chybné deklarace o původu) tvoří přibližně 8 % případů.

Naproti tomu, na základě oznámení členských států (případy přesahující hranici 10 000 €) *tranzitní* procedura zaznamenala v roce 1999 jen asi 6 % případů a méně než 4 % příslušných částek. To by mohlo potvrzovat odstrašující účinek systému časného varování u choulostivých produktů, ale určitě to neznamena, že na problém lze pohlížet jako na vyřešený.

## 6.2. Zemědělské výdaje (Garanční sekce EAGGF)

Počet případů zpronevěry a jiných podvodů odhalených členskými státy v roce 1999 oproti loňskému roku vzrostl (+ 12 %), zatímco jejich dopad na rozpočet je mnohem nižší (- 18 %). Je to především následkem zvyšujícího se počtu případů týkajících se přímé pomoci, které lze snadněji monitorovat, a jejich průměrný dopad na rozpočet je poznamenán mnohem méně než případy, které se týkají jiných kategorií zemědělských výdajů.

Z těchto důvodů jsou nejpostiženější **kategorií výdajů** stále ještě exportní náhrady. V roce 1999 tyto případy tvořily 38 % celkového dopadu na rozpočet (28 % v roce 1998), zatímco exportní náhrady tvořily pouze 14 % celkových výdajů Garanční sekce EAGGF. Tento prudký vzrůst lze připsat především znepokojujícímu vzrůstu počtu případů týkajících se vývozu hovězího a telecího.

Nejpostiženějšími **produkty** jsou tudíž hovězí a telecí maso spolu s dobyt看, které představují více než třetinu celkového dopadu zpronevěry a jiných podvodů na rozpočet,

<sup>80</sup> V této souvislosti viz také zpráva o preferenčních opatřeních zabývající se tradičními vlastními zdroji předložená Komisi Poradnímu výboru pro vlastní zdroje v prosinci 1999 (doc. BUDG/501/99).



následuje ovoce a zelenina (čerstvé i zpracované), které tvoří přes 15 % celkového dopadu na rozpočet, a len, který se poprvé objevuje mezi prvními třemi produkty, představující více než 8 % celkového dopadu na rozpočet. Naopak olivový olej, který byl v letech 1997 a 1998 produktem nejvíce postiženým zpronevěrou a jinými podvody, figuruje v roce 1999 až na páté pozici (s 5 % celkového dopadu na rozpočet), za obilninami.

Nová vyšetřování zahájená OLAF v roce 1999 se týkají především mlékárenských výrobků a hovězího a telecího masa.

### **6.3. Strukturální opatření**

Pokud jde o strukturální opatření, pokračuje rychlý růst jak počtu nových případů hlášených členskými státy, tak jejich dopadu na rozpočet. Ve srovnání s předchozím rokem stoupl počet hlášených případů o 70 %, zatímco jejich celkový dopad na rozpočet vzrostl téměř trojnásobně.

Hlášené případy se týkají hlavně Strukturálních fondů (Garanční sekce EAGGF, ESF, ERDF, FIGG). Stejně jako v roce 1998 se největší část hlášených případů (pokud jde o počet případů, 59 %, i pokud jde příslušné částky, 50 %) týká Sociálního fondu, následuje Regionální fond (18 %, respektive 39 %). Tato čísla nicméně maskují obrovské rozdíly mezi členskými státy. Pokud jde o výdaje Kohézního fondu (který má koneckonců roční rozpočet ve výši přibližně 3 miliard €), čtyři členské státy mající prospěch z financování hlásily pouze tři případy.

OLAF uvádí, že počet nových vyšetřování zahájených v roce 1999 ve spolupráci s členskými státy ve srovnání s předchozími lety prudce poklesl. To odráží zvýšené úsilí členských států, jak to dosvědčují formální zprávy, jelikož OLAF se soustředí na nejzávažnější případy, které jako nadnárodní nejsou vyšetřovány národními úřady (důraz je kladen na Garanční sekci EAGGF a ERDF).

Nehledě na malý počet nových vyšetřování zahájených v roce 1999, odhadovaný rozpočtový vliv případů, jimiž se OLAF zabýval ve spolupráci s členskými státy, je tudíž velmi významný. Zvýšil se oproti roku 1998 více než třikrát, na více než 24 miliónů €, ale ještě nedosáhl úrovně zaznamenané v roce 1996 a 1997 (kdy případů hlášených členskými státy bylo poměrně málo).

### **6.4. Přímé výdaje**

Pokud jde o přímé výdaje (které spravuje Komise), OLAF v roce 1999 zahájil 107 nových vyšetřování s odhadovaným celkovým dopadem na rozpočet ve výši 73 miliónů €. Téměř tři čtvrtiny z nich se týkají „zahraniční politiky“.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Programy PHARE a TACIS, rozvojová pomoc atd.

## 7. Finanční monitoring

Efektivní vymáhání částek z příslušných případů zpronevěry a jiných podvodů zůstává neuspokojivé.

V roce 1999, ve spolupráci s kompetentními úřady členských států, Komise zlepšila opatření na zajištění rychlejších a účinnějších postupů vymáhání.

### 7.1. Vlastní zdroje<sup>82</sup>

7.2.

Na základě Směrnic Společenství<sup>83</sup> jsou členské státy pověřeny inkasováním vlastních zdrojů; zároveň mají povinnost přijmout všechna potřebná opatření ke zřízení takových vlastních zdrojů, zapisovat je na účty a vymáhat je za co nejlepších podmínek.

Ve skutečnosti však členské státy narážejí při vymáhání dluhů na řadu problémů. Vymáhání je možné pouze tehdy, jestliže dluh byl zapsán na účet jako takový na základě jeho původu. Proto je nezbytné identifikovat dlužníka a příslušnou částku. Tam, kde jde o pašování zboží (například cigaret nebo alkoholu), je například těžké a v mnoha případech nemožné stanovit výši cla, které nebylo zapláceno za zboží tajně dovezené a prodané na trzích Společenství.

A i když jsou daňové povinnosti stanoveny, praktické zkušenosti ukazují, že proces vymáhání praktikovaný členskými státy je mimořádně pomalý, zejména kvůli času potřebnému pro správní a soudní jednání. Divergentní interpretace komunitárního práva národními orgány je další překážkou jednotného vymáhání těchto zdrojů.

Tyto závěry podněcují Komisi k provádění opatření nutných k monitorování vybírání tradičních vlastních zdrojů, zejména podmínek pro stanovení nároků. Komise také zkoumá užitečnost zdokonalování ukazatelů, aby bylo možno přesněji měřit vliv národní administrativy a dopad právních procedur na inkaso.

Komise monitoruje procesy vymáhání zejména následujícími prostředky:

- zpráva shrnující hlášení členských států o jejich inspekční činnosti a výsledcích, v souladu s článkem 17(3) Směrnice č. 1150/2000 (přiložena k této zprávě)
- statistická analýza hlášení o zpronevěře (ukázka „A“) představující široké meze postoje k vymáhání. První z těchto zpráv byla předložena rozpočtovému orgánu v roce 1995.<sup>84</sup> Druhá se plánuje na rok 2001.
- ukázkové zprávy „B“, <sup>85</sup> která se zabývá vymáháním tradičních zdrojů týkajících se některých zvláště významných a komplexních případů zpronevěry a podvodu.

---

<sup>82</sup> Srov. tabulka 4.

<sup>83</sup> Rozhodnutí Rady 94/728/EC, Euratom z 31.10. 1994 o systému vlastních zdrojů Společenství; Směrnice Rady (EC, Euratom) č. 1150/2000 z 22. 5. 2000.

<sup>84</sup> Zpráva komise o vymáhání tradičních vlastních zdrojů v případech zpronevěry a podvodů (metodologie a ukázka A 94), COM(95) 398 final, 6. 9. 1995.

<sup>85</sup> Zprávy o vymáhání tradičních vlastních zdrojů v případech zpronevěry a podvodů (Ukázky B94 a B98), COM (97) 259 final, 9. 6. 1997, a COM(1999) 160 final, 21. 4. 1999. Vztahují se k tradičním vlastním zdrojům, které nebyly uhrazeny a které se odhadují se na celkovou částku 124 milionů € pro Ukázku B94 a 136 milionů € pro Ukázku B98. Ukázka hlášení B za rok 2000 se plánuje v roce 2001.

Případy jsou vybrány z těch, které členské státy ve svých hlášeních označily za obzvláště důležité, pokud jde o kritéria definovaná Komisí.

Směrnice č. 1150/2000 požaduje, aby členské státy přijaly opatření potřebná ke zpřístupnění tradičních vlastních zdrojů, pokud není vymáhání vyloučeno důvody přesahujícími možnosti členských států.

Případy, kde je třeba odepsat více než 10 000 €, musí být oznámeny komisi.

Jestliže členský stát splnil veškerou náležitou péči ve snaze vymoci dlužnou částku v plném souladu s pravidly a směrnicemi Společenství i vlastního státu, odpis je akceptován. Jinak má členský stát finanční povinnost: musí zaplatit dluh místo původního dlužníka.

Ale pouze polovina členských států žádá o odepsání dlužné částky; ty ostatní prostě věří, že postačuje nahlásit případ, pokud je získání dlužné částky už absolutně nemožné.

Komise společně uvažovala o způsobu, jakým je Článek 17(2) aplikován všemi členskými státy. V roce 1997 navrhla úpravu tohoto Článku. S cílem zlepšit efektivnost procedur navrhla mezní datum (pětiletou krajní lhůtu), do kterého by všechny členské státy měly odepsat nedobytné částky z účtů a po kterém by bylo na Komisi, aby rozhodla, jestli členský stát bude skutečně zproštěn svého závazku. Také navrhla zvýšení hranice pro hlášení případů Komisi ve smyslu Článku 17(2) z 10 000 € na 50 000 €.

Nový dodatek Směrnice č. 1150/2000, který má vzít v úvahu nové Rozhodnutí o vlastních zdrojích, poskytne Komisi příležitost znovu zahájit debatu o tomto návrhu.

### **7.3. Výdaje Garanční sekce EAGGF**

V této oblasti Komise (OLAF) svolala členské státy, aby podle potřeby prověřily situaci při získávání dlužných částek, zejména v případech, které byly ohlášeny už před několika lety, identifikovaly částky, které jsou považovány za nevymahatelné, nebo ospravedlnily zdržení v účinném vymáhání dlužných částek. Na základě precedenčního práva Soudního dvora<sup>86</sup> a konzultací s kompetentními orgány členských států položila přijatelné časové hranice pro proces vymáhání dlužných částek.

Tato opatření začínají nést ovoce. Velký počet případů oznámených před rokem 1995 byl uzavřen. Částka, kterou je dosud třeba vymáhat v případech ohlášených mezi lety 1973 a 1994, činí 947 miliónů € a částka, kterou je dosud třeba vymáhat v případech ohlášených mezi lety 1995 a 1999, činí 842 miliónů €. <sup>87</sup> Asi 49 miliónů € nelze vymoci. Tam, kde důvod může být připsán na účet příslušného členského státu, národní rozpočet bude vyzván k úhradě ztráty ve prospěch Garanční sekce EAGGF. Asi jedna třetina příkazů k vymáhání, které je stále ještě třeba provést, se projednává před soudy. <sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Viz rozhodnutí v Případu C 34/89 *Itálie vs Komise* [1990] ECR 3603.

<sup>87</sup> Tj. 75 % částek vyplývajících z případů podvodů a zpronevěry.

<sup>88</sup> Detaily viz Tabulka 5.

#### **7.4. Strukturální opatření**

Na poli strukturálních opatření je finanční monitoring veden skutečností, že nelze přijmout konečné rozhodnutí o stavu účtu, dokud nebude uzavřen víceletý provozní program (nebo podobná forma pomoci). Členské státy, které objeví nějaký podvod v průběhu provozního programu, mohou napravit finanční situaci nejpozději v okamžiku poslední splátky (vrácení dosud nesplatné částky, která už byla uhrazena, nebo snížení pozdější platby) a, pokud je čas, znovu přidělit takto uvolněné finanční prostředky na jiný projekt nedotčený žádným podvodem.

Na konci roku 1999 celková částka, kterou je stále zapotřebí získat zpět, pokud jde o případy hlášené členskými státy v souladu se Směrnicí Rady (EC) č. 1681/94 byla 234,8 miliónů € (za ohlašovací období 1994 – 1999). Získaná částka týkající se stejných zpráv činila 87 miliónů €, čili jedna čtvrtina částky, která byla označena za ovlivněnou podvody.

### **Hlava III: Opatření přijatá členskými státy na ochranu finančních zájmů Společenství**

#### **8. Nový cíl stanovený Amsterodamskou smlouvou**

Při hlubším pohledu na výroční zprávy Komise o ochraně finančních zájmů Společenství, zavádění nového Článku 280(5) EC ukládá členským státům povinnost podávat hlášení o jejich aktivitách v této oblasti. Tato zpráva má nyní novou Hlavu, která v předchozích letech neexistovala.

Avšak kromě poněkud krátkého období od 1. května 1999, kdy Amsterodamská smlouva vstoupila v platnost, do 31. prosince 1999 nebylo možno splnit tuto část zprávy. Založení OLAF a potřeba najít nové formy spolupráce s členskými státy vyžaduje více času.

Komise si nicméně přeje dodržet svůj závazek a předložit zasedání Rady Ecofin dne 27. listopadu 2000 první zprávu vytvořenou na základě Článku 280 EC, a tudíž se musí vzdát pokusu informovat o aktivitách členských států, jelikož příspěvky členských států obdržela příliš pozdě na to, aby je mohla začlenit. Ve snaze připomenout co nejvěrněji duch Smlouvy, v příloze<sup>89</sup> jsou stanoveny aktivity členských států, jak vyplývají z podmínek směrnice 1552/89 (dále směrnice 1150/2000).

#### **9. Zavedení nových pracovních postupů v členských státech**

Důležitým bodem pro zprávu za rok 2000 je to, že v členských státech byl zaveden nový pracovní postup; ten by měl přinést výsledky tak, aby bylo možno je využít pro příští zprávu.

##### **9.1. Silnější role Poradního výboru pro spolupráci v boji proti zpronevěře**

Komise v souladu se svou novou strategií boje proti zpronevěře,<sup>90</sup> nyní při přípravě své zprávy, „*ve spolupráci s členskými státy*“ mobilizuje Poradní výbor (CoCoLAF), tak jak to vyžaduje článek 280 Smlouvy o ES.

##### **9.2. Příprava dotazníku ve spolupráci s členskými státy**

Komise a členské státy navrhly dotazník. Krátce po jmenování ředitele OLAF, dne 5. května 2000 Komise předložila CoCoLAF výchozí návrh. Cílem bylo zhodnotit, jak členské státy zavádějí Článek 280, zejména ve světle zásad asimilace národních a komunitárních finančních zájmů a ekvivalentnosti ochrany takových zájmů mezi členskými státy. To znamenalo investovat do statistické analýzy současné aktivity, tj. provedených kontrol a inspekcí, odhalených podvodů a pokut uložených na jejich základě. Komise navrhla, aby takové závěry mohly být sestaveny ze studie komparativního práva provedené v roce 1995 (a rozšířené v roce 2000) o aplikaci předchozího článku 209a Smlouvy o ES.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Viz body 6.1, strana 29 a 7.1, strana 32. „Souhrnná zpráva o připomínkách členských států týkajících se aktivity a výsledků jejich kontrol jakož i zásadních otázek týkajících se tradičních vlastních zdrojů – Finanční rok 1999 – (Článek 17(3) Směrnice (EC, Euratom) č. 1150/2000 Rady)“

<sup>90</sup> COM (2000) 358, bod 1.1.2.

<sup>91</sup> Ochrana finančních zájmů Společenství: Syntetický dokument o komparativní analýze zpráv poskytnutých členskými státy o národních opatřeních přijatých v boji proti plýtvání a zneužívání zdrojů Společenství. Komparativní analýza těchto zpráv předložených členskými státy (COM (95)

V období od května do června 2000 pokračovaly diskuse s členskými státy na základě předloženého dotazníku. Konečný zeštíhlený dotazník byl zaslán členským státům 18. července 2000. Cílem nyní už není hodnotit, ale popsat prostředky vyvinuté členskými státy na ochranu finančních zájmů Společenství. Mezi ně patří přijetí nových právních opatření a organizační změny inspekčních orgánů, jakož i nová praktická opatření na podporu spolupráce a vzdělávání a různé pracovní postupy rozličných orgánů. V tomto roce se téma vymáhání dlužných částek probíralo do větší hloubky.

Dotazník může být v budoucnosti dále upravován a jeho cíle budou prostupně přehodnocovány.

### **9.3. Perspektiva souhrnné zprávy za roky 1999-2000**

Komise, která pracuje na základě příspěvků získaných v období od září 2000 do data zveřejnění této zprávy, provedla vstupní analýzu odpovědí členských států k okamžiku, kdy je obdržela. Struktura a postup při sestavování práce zabývající se aktivitami členských států byly prodiskutovány na schůzce CoCoLAF dne 24. října 2000.

Jakmile bude text dokončen a přeložen, bude předložen CoCoLAF, a to do konce roku 2000. Plánuje se zahrnutí tohoto textu do příští zprávy o Článku 280, která ho nebude vztahovat pouze k aktivitám společenství při ochraně vlastních finančních zájmů v roce 2000, ale také k aktivitám členských států v letech 1999-2000.

## SLOVNÍČEK POJMŮ

|                     |                                                                                                              |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Agenda 2000:</b> | Zpráva Komise o rozšíření – horizont 2000                                                                    |
| <b>CAP:</b>         | Společná zemědělská politika                                                                                 |
| <b>CoCoLAF:</b>     | Francouzská zkratka pro Poradní výbor pro spolupráci v otázkách prevence zpronevěry                          |
| <b>CPCA:</b>        | Francouzská zkratka pro Stálý výbor pro spolupráci v administrativních otázkách                              |
| <b>EAGGF:</b>       | Evropský zemědělský poradní a garanční fond                                                                  |
| <b>EC“</b>          | Evropské společenství (jméno užívané od té doby, co vstoupila v platnost Smlouva o Evropské unii)            |
| <b>EDF:</b>         | Evropský rozvojový fond                                                                                      |
| <b>ERDF:</b>        | Evropský regionální rozvojový fond                                                                           |
| <b>ESF:</b>         | Evropský sociální fond                                                                                       |
| <b>GSP:</b>         | Generalizovaný systém preferencí                                                                             |
| <b>IRENE:</b>       | Francouzská zkratka pro databázi spravovanou UCLAF – Podvody, Pátrání, Využití                               |
| <b>OJ:</b>          | Oficiální věstník Evropských společenství (OJ L: série L; OJ C: série C)                                     |
| <b>OLAF:</b>        | Evropský úřad pro boj proti zpronevěře                                                                       |
| <b>PHARE:</b>       | Program pomoci hospodářské obnovy zemí střední a východní Evropy                                             |
| <b>SCAF:</b>        | Francouzská zkratka podvýboru CPCA pro boj proti zpronevěře                                                  |
| <b>SEM 2000:</b>    | Program Komise pro zlepšení hospodaření s dotacemi od zahájení do roku 2000 (Zdravé a efektivní hospodaření) |
| <b>VAT:</b>         | Daň z přidané hodnoty                                                                                        |

Tabulka 1

**TRADIČNÍ VLASTNÍ ZDROJE****Případy zpronevěry a jiných podvodů hlášené členskými státy****podle Směrnice č. 1552/89****1999**

| Členský stát       | Počet případů |        | Příslušná částka v tisících € |         | % tradičních vlastních zdrojů |        |
|--------------------|---------------|--------|-------------------------------|---------|-------------------------------|--------|
|                    | Zpronevěra    | Podvod | Zpronevěra                    | Podvod  | Zpronevěra                    | Podvod |
| Belgie             | 30            | 268    | 3 226                         | 14 330  | 0,03                          | 0,13   |
| Dánsko             | 12            | 102    | 566                           | 11 807  | 0,19                          | 3,98   |
| Německo            | 362           | 396    | 39 455                        | 32 835  | 1,24                          | 1,03   |
| Řecko              | 2             | 7      | 21                            | 88      | 0,11                          | 0,05   |
| Španělsko          | 2             | 123    | 266                           | 8 888   | 0,03                          | 1,09   |
| Francie            | 17            | 305    | 772                           | 15 670  | 0,05                          | 1,05   |
| Irsko              | 0             | 36     | 0                             | 1 534   | 0,00                          | 0,88   |
| Itálie             | 47            | 115    | 4 559                         | 7 622   | 0,36                          | 0,60   |
| Lucembursko        | 0             | 5      | 0                             | 415     | 0,00                          | 2,04   |
| Nizozemí           | 1             | 174    | 37                            | 6 715   | 0,00                          | 0,42   |
| Rakousko           | 29            | 59     | 1 856                         | 2 448   | 0,76                          | 1,00   |
| Portugalsko        | 3             | 13     | 0                             | 464     | 0,00                          | 0,25   |
| Finsko             | 10            | 26     | 58                            | 796     | 0,05                          | 0,62   |
| Švédsko            | 7             | 66     | 331                           | 6 575   | 0,09                          | 1,85   |
| Spojené království | 0             | 535    | 0                             | 104 663 | 0,00                          | 3,77   |
|                    | 522           | 2 230  | 51 338                        | 214 850 |                               |        |



Tabulka 2

**EAGGF – Garance****Případy zpronevěry a jiných podvodů hlášené členskými státy****podle Směrnice č. 595/91****1999**

| Členský stát       | Počet případů |        | Příslušná částka v tisících € |         | % tradičních vlastních zdrojů |        |
|--------------------|---------------|--------|-------------------------------|---------|-------------------------------|--------|
|                    | Zpronevěra    | Podvod | Zpronevěra                    | Podvod  | Zpronevěra                    | Podvod |
| Belgie             | 11            | 67     | 50                            | 4 897   | 0,00                          | 0,49   |
| Dánsko             | 3             | 29     | 265                           | 1 089   | 0,02                          | 0,09   |
| Německo            | 205           | 547    | 28 413                        | 33 071  | 0,50                          | 0,58   |
| Řecko              | 0             | 79     | 0                             | 4 400   | 0,00                          | 0,18   |
| Španělsko          | 11            | 469    | 12 367                        | 25 858  | 0,24                          | 0,49   |
| Francie            | 17            | 163    | 21 796                        | 11 419  | 0,23                          | 0,12   |
| Irsko              | 18            | 48     | 226                           | 1 011   | 0,01                          | 0,06   |
| Itálie             | 306           | 64     | 39 671                        | 22 648  | 0,85                          | 0,49   |
| Lucembursko        | 2             | 0      | 15                            | 0       | 0,06                          | 0,00   |
| Nizozemí           | 25            | 70     | 11485                         | 2 280   | 0,88                          | 0,18   |
| Rakousko           | 1             | 97     | 5                             | 4 905   | 0,00                          | 0,58   |
| Portugalsko        | 5             | 126    | 64                            | 1 66    | 0,01                          | 0,26   |
| Finsko             | 0             | 12     | 0                             | 198     | 0,00                          | 0,04   |
| Švédsko            | 4             | 35     | 20                            | 273     | 0,00                          | 0,04   |
| Spojené království | 25            | 258    | 1 184                         | 2 860   | 0,03                          | 0,07   |
|                    | 633           | 2 064  | 115 561                       | 116 575 |                               |        |

Tabulka 3

**STRUKTURÁLNÍ AKCE****Případy zpronevěry a jiných podvodů hlášené členskými státy****podle Směrnice č. 1681/94 A 1831/94****1999**

| Členský stát       | Počet případů |        | Příslušná částka v tisících € |        | % tradičních vlastních zdrojů |        |
|--------------------|---------------|--------|-------------------------------|--------|-------------------------------|--------|
|                    | Zpronevěra    | Podvod | Zpronevěra                    | Podvod | Zpronevěra                    | Podvod |
| Belgie             | 6             | 0      | 0                             | 0      | 0,00                          | 0,00   |
| Dánsko             | 0             | 11     | 0                             | 146    | 0,00                          | 0,12   |
| Německo            | 25            | 57     | 6 836                         | 8 417  | 0,21                          | 0,25   |
| Řecko              | 3             | 18     | 94                            | 1 119  | 0,00                          | 0,05,  |
| Španělsko          | 1             | 140    | 37                            | 9 695  | 0,00                          | 0,13   |
| Francie            | 0             | 169    | 0                             | 2 810  | 0,00                          | 0,10   |
| Irsko              | 1             | 17     | 5                             | 5 124  | 0,00                          | 0,48   |
| Itálie             | 39            | 20     | 9 003                         | 33 795 | 0,24                          | 0,90   |
| Lucembursko        | 0             | 0      | 0                             | 0      | 0,00                          | 0,00   |
| Nizozemí           | 0             | 22     | 0                             | 1 956  | 0,00                          | 1,18   |
| Rakousko           | 2             | 4      | 0                             | 178    | 0,00                          | 0,06   |
| Portugalsko        | 0             | 76     | 0                             | 4 640  | 0,00                          | 0,15   |
| Finsko             | 0             | 5      | 0                             | 110    | 0,00                          | 0,04   |
| Švédsko            | 0             | 15     | 0                             | 540    | 0,00                          | 0,19   |
| Spojené království | 3             | 64     | 7 268                         | 28 860 | 0,57                          | 2,25   |
|                    | 80            | 618    | 23 243                        | 97 390 |                               |        |

Tabulka 4

## TRADIČNÍ VLASTNÍ ZDROJE

### Stav vymáhání dlužných částek v případech hlášených členskými státy podle Směrnice č. 1552/89

(Částky uvedené v tisících €)

| Členský stát         | Zbývající dlužná částka<br>v případech hlášených před rokem<br>1996* | Zbývající dlužná částka<br>v případech hlášených v letech 1996 –<br>1999 |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Belgie**             | 0                                                                    | 52 340                                                                   |
| Dánsko               | 531                                                                  | 7 050                                                                    |
| Německo              | 558                                                                  | 88 502                                                                   |
| Řecko**              | 0                                                                    | 4 594                                                                    |
| Španělsko            | 11 545                                                               | 18 556                                                                   |
| Francie**            | 0                                                                    | 32 166                                                                   |
| Irsko**              | 0                                                                    | 6 082                                                                    |
| Itálie               | 154 591                                                              | 156 779                                                                  |
| Lucembursko          | 2                                                                    | 0                                                                        |
| Nizozemí**           | 0                                                                    | 42 579                                                                   |
| Rakousko             | 88                                                                   | 16 561                                                                   |
| Portugalsko          | 3 108                                                                | 20 530                                                                   |
| Finsko               | 0                                                                    | 3 631                                                                    |
| Švédsko              | 0                                                                    | 4 703                                                                    |
| Spojené království** | 0                                                                    | 220 343                                                                  |
| CELKEM               | 170 423                                                              | 674 414                                                                  |

\* Údaje založené pouze na zprávách OWNRES, tudíž neúplné

\*\* Členský stát nezaslal aktualizaci ke zprávám za období do roku 1995

**EAGGF – Garance****Stav vymáhání dlužných částek v případech hlášených členskými státy  
podle Směrnice č. 595/91**

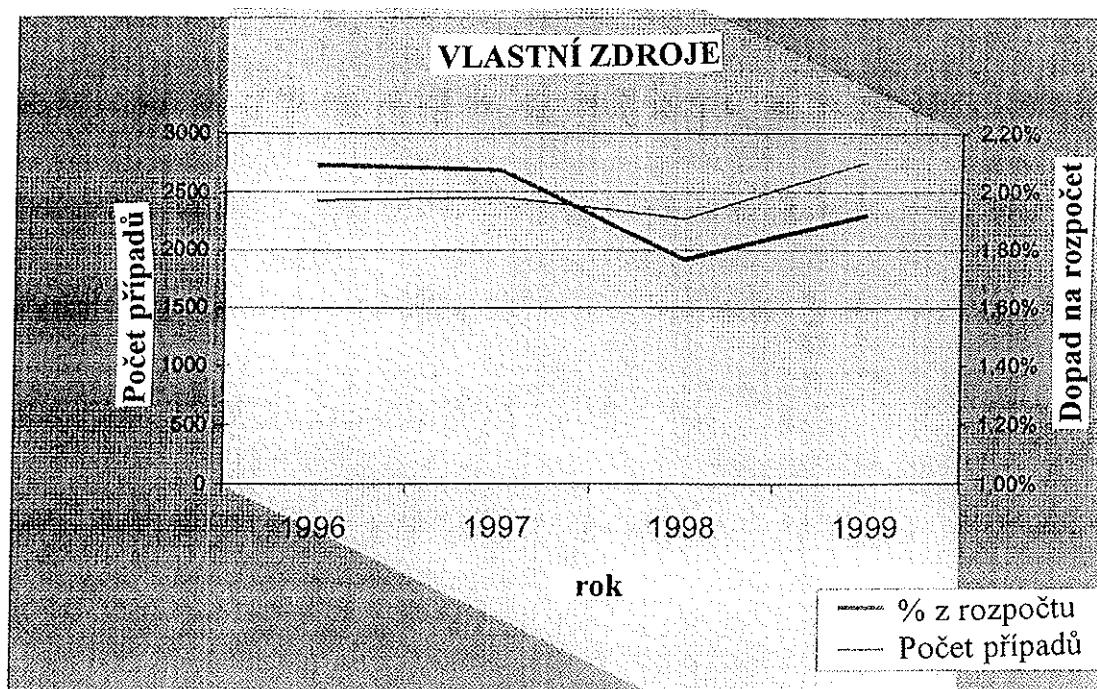
| <b>(Částky uvedené v tisících €)</b> |                                                                    |                                                                     |                    |                               |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| Členský stát                         | Zbývajících dlužná<br>částka<br>Případy hlášené před<br>rokem 1995 | Zbývajících dlužná<br>částka<br>Případy hlášené<br>v letech 1995-99 | Nevyřízeno u soudu | Udávaná částka<br>„nedobytná“ |
| Belgie                               | 15 607                                                             | 8 337                                                               | 18 332             | 3 608                         |
| Dánsko                               | 8 927                                                              | 1 467                                                               | 5 049              | 3 702                         |
| Německo                              | 25 027                                                             | 167 992                                                             | 21 430             | 24 897                        |
| Řecko                                | 18 416                                                             | 52 332                                                              | 39 176             | 0                             |
| Španělsko                            | 67 400                                                             | 64 287                                                              | 45 656             | 1 750                         |
| Francie                              | 26 934                                                             | 26 822                                                              | 30 921             | 2 098                         |
| Irsko                                | 4 429                                                              | 522                                                                 | 4 230              | 243                           |
| Itálie                               | 751 768                                                            | 458 926                                                             | 384 254            | 0                             |
| Lucembursko                          | 0                                                                  | 15                                                                  | 0                  | 0                             |
| Nizozemí                             | 6                                                                  | 24 268                                                              | 7 723              | 2 143                         |
| Rakousko                             | 0                                                                  | 4 010                                                               | 0                  | 0                             |
| Portugalsko                          | 8 571                                                              | 14 453                                                              | 7 183              | 1 249                         |
| Finsko                               | 0                                                                  | 19                                                                  | 0                  | 0                             |
| Švédsko                              | 0                                                                  | 164                                                                 | 0                  | 0                             |
| Spojené<br>království                | 13 258                                                             | 18 522                                                              | 15 027             | 8 886                         |
| CELKEM                               | 947 106                                                            | 842 126                                                             | 578 981            | 48 567                        |

Graf 1

## TRADIČNÍ VLASTNÍ ZDROJE

Případy zpronevěry a jiných podvodů hlášené členskými státy

| Rok  | Počet případů | Částka (x 1000) | Podíl na rozpočtu | Příslušný rozpočet (x 1000) |
|------|---------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|
| 1999 | 2 752         | 266 188         | 1,92 %            | 13 857 600                  |
| 1998 | 2 272         | 249 209         | 1,77 %            | 14 110 700                  |
| 1997 | 2 456         | 294 018         | 2,07 %            | 14 172 270                  |
| 1996 | 2 428         | 284 430         | 2,09 %            | 13 583 620                  |

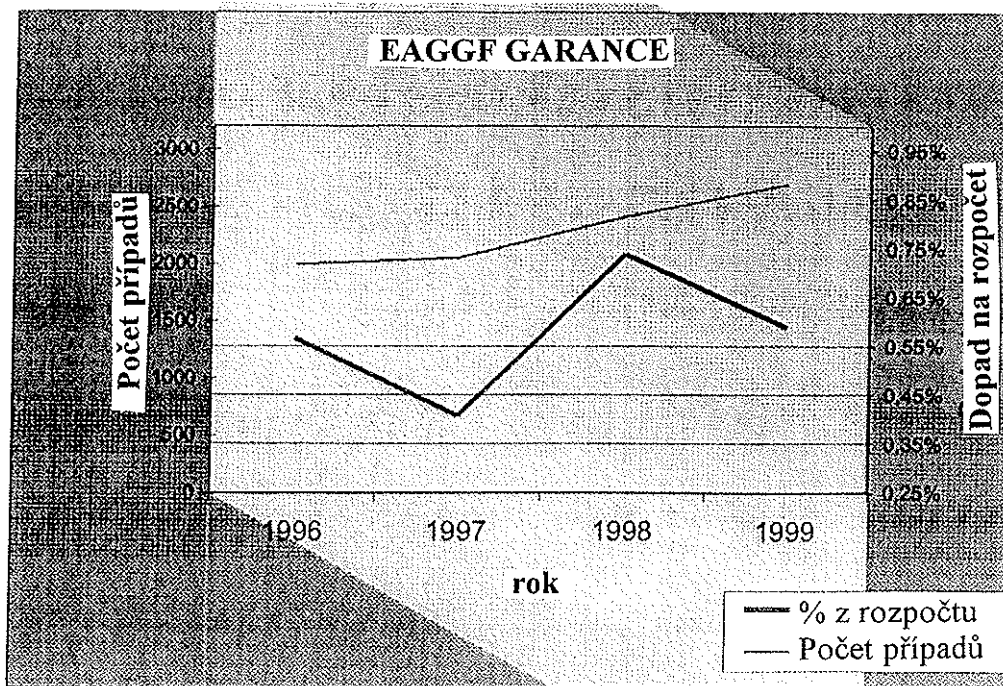


Graf 2

## EAGGF GARANCE

Případy zpronevěry a jiných podvodů hlášené členskými státy

| Rok  | Počet případů | Částka (x 1000) | Podíl na rozpočtu | Příslušný rozpočet (x 1000) |
|------|---------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|
| 1999 | 2 697         | 232 154         | 0,59 %            | 39 540 800                  |
| 1998 | 2 412         | 284 841         | 0,74 %            | 39 132 500                  |
| 1997 | 2 058         | 164 884         | 0,41 %            | 40 423 000                  |
| 1996 | 1 992         | 223 000         | 0,57 %            | 39 324 200                  |

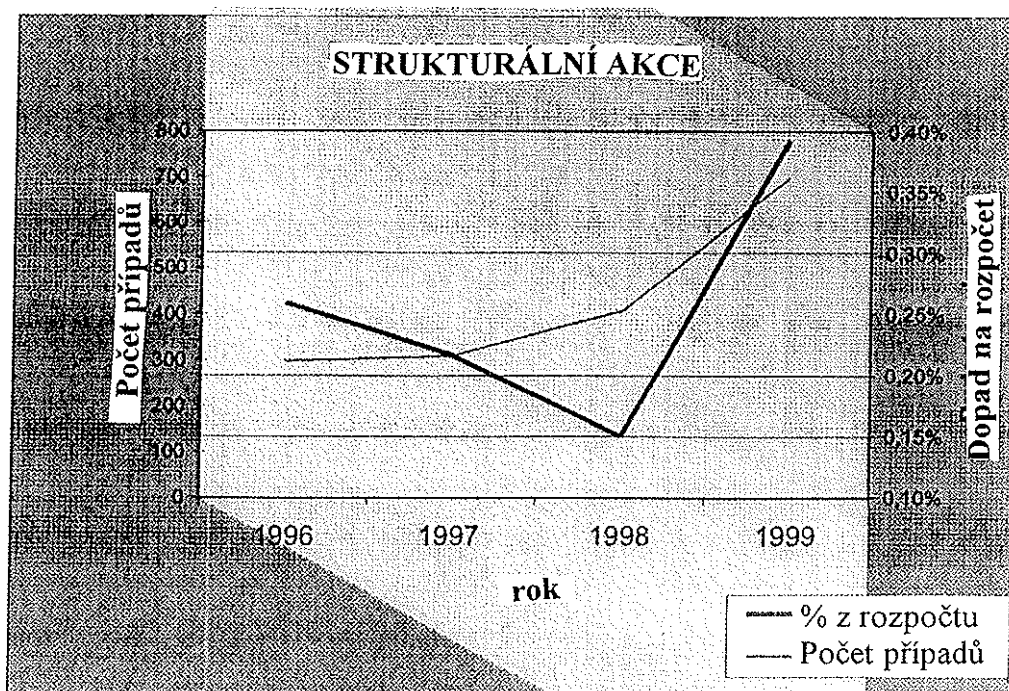


Graf 3

## STRUKTURÁLNÍ AKCE

Případy zpronevěry a jiných podvodů hlášené členskými státy

| Rok  | Počet případů | Částka (x 1000) | Podíl na rozpočtu | Příslušný rozpočet (x 1000) |
|------|---------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|
| 1999 | 698           | 120 633         | 0,39 %            | 30 658 450                  |
| 1998 | 407           | 42 838          | 0,15 %            | 28 365 999                  |
| 1997 | 309           | 57 070          | 0,22 %            | 26 304 900                  |
| 1996 | 297           | 63 877          | 0,26 %            | 24 624 100                  |



## ZPRÁVA KOMISE

### **Souhrnná zpráva o komentářích k činnosti a výsledkům kontrol, jakož i o zásadních otázkách týkajících se tradičních vlastních zdrojů podle jednotlivých členských států – Finanční rok 1999 – (Článek 17(3) Směrnice (EC, Euratom) č. 1150/2000 Rady)**

#### 1. Úvod

1. Směrnice 1150/2000<sup>92</sup> přenáší na členské státy zodpovědnost za obnovu „tradičních“ vlastních zdrojů spolu s povinností přijmout veškerá opatření k tomu, aby pohledávky, které mají být uhrazeny ve prospěch rozpočtu Evropského společenství (zejména dovozní cla), byly evidovány, zapsány na účty, uhrazeny a předány Společenství.

Komise je o těchto aktivitách průběžně informována prostřednictvím řady zpráv, které jí členské státy předávají. Zvláště pokud jde o *kontrolní aktivity*, článek 17(3) této směrnice vyžaduje, aby členské státy informovaly Komisi prostřednictvím výročních zpráv a aby Komise sestavila syntetickou studii určenou k informování rozpočtového orgánu.

2. Cílem těchto souhrnných zpráv je přehodnotit aktivitu a výsledky kontrol prováděných na národní úrovni a vytvořit z nich celkový obraz objemu zpronevěr a podvodů na poli tradičních vlastních zdrojů Evropských společenství. Také umožňují Komisi provést dodatečnou kontrolu dokumentů a optimalizovat analýzu rizik, která má být oporou pro vytvoření vlastního kontrolního programu.

Na základě dodatku ke Směrnici č. 1552/89 bylo v roce 1996<sup>93</sup> bylo rozhodnuto, že budou vyřešeny velké rozdíly mezi národními správami i rozdíly v interpretaci určitých základních koncepcí. Členské státy dostaly v březnu 1997<sup>94</sup> k dispozici harmonizovaný model výroční zprávy umožňující specifikovat celkové údaje, které je třeba poskytovat, pokud jde o zpronevěry a podvody, a zaměřit se na větší konzistentnost poskytovaných účetních informací.

3. Analýza zpráv za finanční rok 1998<sup>95</sup> dospěla k závěrům, pokud jde o tuto stránku očekávání, že Komise není plně s to provádět platné závěry, jelikož nemá koherentní a homogenní údaje.

Ve vztahu k roku 1998 musí Komise zaznamenat podobný nedostatek srovnatelných informací. Avšak tato čtvrtá analýza výročních zpráv umožňuje přesněji identifikovat existující nedostatky a problémy systému při obnově vlastních zdrojů a dosáhnout určitého pokroku. Struktura této analýzy více podněcuje členské státy k dalším snahám o zlepšení jejich systému hodnocení kontrolní činnosti.

---

<sup>92</sup> Rady (EC, Euratom) č. 1150/2000 z 22. května 2000 nahrazující Směrnici Rady (EEC, Euratom) č. 1552/89 z 29. května 1989, kterou se realizuje rozhodnutí 94/728/EC, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (OJ L 130 z 31. 5. 2000).

<sup>93</sup> Směrnice Rady (EC, Euratom) č. 1355/96 z 8. července 1999, kterou se upravuje Směrnice č. 1552/89 Rady na její schůzi 29. května 1989.

<sup>94</sup> Rozhodnutí Komise č. 97/245 z 20. 3. 1997 (Doc. C (97) 800 final).

<sup>95</sup> Dokument COM (2000) 707 final z 29. 2. 2000.



Dále se plánuje analýza zásadních otázek k problémům, na které členské státy narazí při aplikaci směrnice 1150/2000, včetně těch, které vzniknou v případě sporných záležitostí. Komise však na základě zkušeností dospěla k závěru, že možné problémy, na které poukázaly členské státy, jakož i problémy konzistentnosti údajů uvedených v základní části zprávy budou řešeny lépe, jestliže budou předmětem nezávislých bilaterálních přešetřování. Navíc budou hlášeny ACOR. Tento orgán vskutku podporuje dialog a obecné úvahy nezbytné ke zlepšení celkové výkonnosti systému.

Tato analýza, čtvrtá svého druhu, znovu přebírá tabulky a odráží v nich klíčové prvky modelu zprávy, který Komise dala k dispozici členským státům. Každá tabulka je předmětem prezentace, která poskytuje nezbytná vysvětlení a objasňuje *raison d'être* každého ukazatele.

## **2. Analýza národních zpráv**

Smyslem analýzy národních zpráv je identifikace dvou hlavních typů informací: obrazu kontrolní aktivity členských států a hodnocení boje proti zpronevěře a podvodům. Pro tento účel se nejprve shromáždí údaje o kontrolní činnosti, vyjádřené počtem oznámení projednávaných jednotlivými národními správami při importu a při kontrole (a posteriori), jakož i množství pracovníků určených k provádění kontrolní činnosti. Výsledkem je obraz kontrolní činnosti a podíl objemu obchodních transakcí každého členského státu.

Národní správy umožňují kvantifikovat a charakterizovat výsledky boje proti zpronevěře i podvodné praktiky. Vzhledem k charakteru podvodů při překračování hranic a s cílem odhalit průběh podvodných operací na celním území Společenství se shromažďují národní statistické údaje (počet případů, finanční částky) všech členských států a odkazuje se na ně jako na celek. Tato analýza rozlišuje údaje o různých fázích aktivit zaměřených proti podvodům: o výzkumu a odhalování případů, o stanovování a registraci finančních částek, o **vymáhání** nároků.

Dále jsou tyto údaje konfrontovány s ostatními informacemi členských států o evidenci nedobytných vlastních zdrojů a o seznamech podvodů. Cílem tohoto uspořádání je lépe zhodnotit spornou otázku vlastních zdrojů a zahrnout možné anomálie do zkoumání a zajištění těchto zdrojů. Konečně se analýza zabývá charakteristikou zpronevěr a podvodů, a to podle typu celní procedury a typu zpronevěry.

K vypracování této analýzy národních zpráv Komise použila část údajů uvedených v národních zprávách za předchozí roky, přičemž vzala v úvahu jejich někdy neúplný charakter a obtížnou srovnatelnost prvků informací poskytnutých členskými státy.

Srovnání mezi uvedenými finančními roky umožňuje vytvořit určité závěry o rozvoji kontrolní činnosti členských států a o jejích výsledcích, jakož i o hlavních trendech, které ovlivňují získávání vlastních zdrojů.

### **2.1. Kontrolní činnost členských států**

Kontrolní činnost členských států je zde představována prostřednictvím hlášení za každý stát o počtu kontrol provedených po celním projednání (počet celních deklarací zkontrolovaných a posteriori) z celkového objemu celního provozu (počet dovozních a vývozních prohlášení přijatých na celnici).

**Příloha 1** poskytuje tyto údaje zároveň s údaji o specializovaných pracovnících, kteří se této činnosti věnují v každém členském státě. Z toho vycházejí národní předpisy o četnosti kontrol, i na osobu, tak jak se statistické metody liší od jednoho členského státu k druhému (viz komentáře k tabulce). Naznačuje zároveň objem transakcí na celních územích Společenství.

**Příloha 2** umísťuje tyto ukazatele kontrolní činnosti do přehledu pokrývajícího několik let, a to tak, že srovnává údaje finančního roku 1996 s rokem 1999.

Analýza dvou tabulek obsažených v Přílohách 1 a 2 je základem následujících komentářů.:

### 2.1.1 Pohled na počet přijatých prohlášení

V roce 1999 se celkový počet přijatých prohlášení vyšplhal na 79 182 850. Pro všechny členské státy to po několika letech růstu znamená výrazný pokles.

Někde není pokles činnosti moc významný. Avšak Finsko zaznamenalo snížení počtu přijatých prohlášení v třetím roce a zdá se, že pokles počtu přijatých prohlášení je velký i v Německu a obzvláště v Nizozemí (tam představoval 50 %).

Deklarace / Evidované částky

| Členské státy    | B  | DK | D   | EL | E  | F   | IRL | I  | L  | NL  | A  | P  | FIN | S  | UK  |
|------------------|----|----|-----|----|----|-----|-----|----|----|-----|----|----|-----|----|-----|
| Počet deklarací  | 6% | 2% | 27% | 1% | 6% | 13% | 1%  | 9% | 0% | 20% | 4% | 1% | 2%  | 2% | 7%  |
| Evidované částky | 8% | 2% | 23% | 1% | 6% | 10% | 1%  | 9% | 0% | 12% | 2% | 1% | 1%  | 2% | 21% |

Uspořádání v souvislosti s počtem prohlášení a evidovaných částek<sup>96</sup> podle jednotlivých členských států (v poměru celé patnáctky) odhaluje důležité uvolnění mezi těmito dvěma ukazateli v případě Německa, Nizozemí a Spojeného království. Tento poznatek přesně odpovídá závěrům oficiální zprávy sestavené v předchozích letech, i když odlišnosti byly omezeny na případ Nizozemí: tato země se zabývá 20 % prohlášení přijatých ve Společenství, ale zaznamenává pouze 12 % finančních částek. Tato situace je srovnatelná se situací v Německu (27 % prohlášení a pouze 23 % se zkoumá). Tento poznatek je v protikladu k britskému případu, jelikož tento stát udává 7 % prohlášení, ale zaznamenává 1 % evidovaných částek: pravděpodobně to lze spojit se skutečností, že Spojené království přijímá velký počet souhrnných prohlášení v rámci zjednodušené celní procedury.

### 2.1.2. Pohled na kontrolu po celním odbavení

Rok 1999 je prvním rokem, kdy všechny členské státy poskytly údaje o kontrolách po celním odbavení. Tento pokrok může zamaskovat skutečnost, že poskytnuté údaje nadále nejsou zcela homogenní, jak ukazují poznámky v Příloze 1: některé členské státy nemají statistiky vztahující se k této činnosti (například Dánsko), jiné uvádějí pouze kontroly provedené v obchodních společnostech nebo odhady (Francie).

<sup>96</sup> Zahrnují všechny částky evidované na účtu «A» a na účtu «B» vlastních zdrojů.

Četnost kontrol po celním odbavení odráží heterogenitu správních organizací, obzvláště stupeň computerizace celních transakcí, jakož i metody kontroly: je opravdu nemožné srovnávat z tohoto pohledu výkony Řecka a Španělska, které jsou si celkem blízké (přes 21 %), pokud jde o plný stav zaměstnanců (258 respektive 300), avšak počet prohlášení je v jedné zemi čtyřnásobný oproti té druhé. Lze pouze prohlásit, že kontroly jsou organizovány různě a že jejich hloubka se liší od jedné celní správy k druhé.

Z pohledu několika let byl rok 1999 také druhým rokem velmi prudkého nárůstu počtu kontrol po celním odbavení: takže objem výkonů vede k ztrojnásobení ve Španělsku, Irsku a Nizozemí, k zdvojnásobení v Itálii a novému nárůstu v Německu.

Tyto vzrůstající tendence lze vysvětlit důležitou změnou orientace kontrolní činnosti nebo možnou změnou metod evidence, což se ve zprávách explicitně neobjevuje. Zasloužilo by si to podrobnější analýzu, aby bylo možno zejména ověřit možný dopad computerizace procedur. V některých zemích je opačná tendence, pokles, který je buď provázen poklesem počtu prohlášení učiněných na celnici, nebo zůstává nevysvětlen: sem patří i nedávný případ Francie a obzvláště Švédska.

*Komise by ráda znala rozsah těchto příznivých změn a priori tehdy, když nejsou vysvětleny změnou celních transakcí (zejména Španělsko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Švédsko). Tyto otázky budou předmětem spolupráce s ACOR.*

### *2.1.3. Pohled na pracovníky určené k ověřování po celním odbavení*

Vzhledem ke vztahu mezi specializovanými pracovníky určenými ke kontrolám po celním odbavení a počtu ověřených výkazů, tato čísla také odrážejí rozdíly v interní organizaci národních správ.

Bylo zjištěno, že celkový počet celních pracovníků v Evropské unii činí 93 859 osob (oproti 84 116 v roce 1998). Na druhé straně specializovaných pracovníků je 12 853, tj. nepatrný pokles oproti předchozímu finančnímu roku (13 306). Některé země zaznamenaly značný pokles počtu těchto pracovníků, zejména Belgie, Itálie, Portugalsko a Švédsko. Naopak Dánsko, Řecko velmi výrazně, a Irsko zvýšily své kapacity, zatímco celkový počet pracovníků celníků velmi výrazně stoupl v Německu.

*Komise upozorňuje, že prudký pokles počtu specializovaných kontrolorů v některých členských státech není vysvětlen odpovídajícím snížením počtu transakcí projednávaných příslušným členským státem. Tento pokles by mohl být vysvětlen předefinováním metod nebo administrativní reorganizací. Přemýšlí o možném vlivu computerizace na tento zjevný nárůst produktivity při ověřování po celním projednání. Jelikož komise není schopna tento vývoj interpretovat, záležitost se stane předmětem spolupráce v rámci ACOR.*

## **2.2. Zpronevěry a podvody**

### *2.2.1. Částky evidované a vybrané v roce 1999*

Výroční zprávy o boji proti zpronevěrám a podvodům obsahují dva typy statistických údajů: na jedné straně objem odhalených případů a na druhé straně množství prvků evidovaných v různých fázích **vymáhání** celního dluhu.

Z tohoto důvodu předkládá **tabulka uvedená v Příloze 3** tři sady čísel: počet odhalených případů, evidovanou výši nároků a finanční částky vybrané během finančního roku. To naznačuje pohyb zpronevěr a podvodů po celém celním území Společenství, jakož i úsilí vynaložené na boj proti zpronevěře.

Na základě toho tabulka ukazuje procento prohlášení a **vybraných částek** pro každý stát ve vztahu k celkovému množství prohlášení a výši vybraných částek ve Společenství a poskytuje hrubý „podíl **vybraných částek**“.

Vzhledem k interpretaci čísel je předně rozumné všimnout si toho, že *počet případů zpronevěry a podvodů* uvedený ve sloupci (2) je homogenní pouze v malé míře. Německo například uvádí údaj, který má jen malou souvislost s velmi důležitou přepravou zboží třetích zemí, která ho charakterizuje a která odpovídá třetině případů zpronevěry odhalených Belgií, Španělskem nebo Francií. Některé členské státy budou tyto případy hlásit jako přestupky, kterými se během roku zabývá jejich národní správa. Na druhé straně u jiných států čísla zřejmě ukazují, že byla hlášena pouze část přestupků. Nizozemí například zdůraznilo, že uvedlo pouze částečné údaje vzhledem k problémům spojeným s novým nasazením počítačů.

Sloupec (5) **Přílohy 3** odhaluje, že průměrná částka na případ se od jednoho členského státu k druhému značně liší (s poměrem 1 : 10 mezi Německem a Spojeným královstvím): zde je třeba připustit vliv metod evidence případů zpronevěry, který přesahuje cyklická kolísání celkového rozsahu zpronevěr. Některé státy mají pravděpodobně tendenci zevšeobecňovat případy zpronevěry (Dánsko, Německo nebo dokonce Irsko), jako to dělalo Švédsko až do roku 1996 a Rakousko v roce 1997.

*Komise bude od členských států vyžadovat další podrobnosti týkající se toho, co vypadá jako anomálie. Tyto záležitosti budou projednávány v ACOR.*

Pokud jde o evidované částky, údaje ve srovnání s předchozím rokem mírně klesají (339 miliónů eur v roce 1999, 374 miliónů eur v roce 1998). Kromě toho se velmi liší: zejména Spojené království dokládá více než jednu čtvrtinu evidovaných částek (ačkoli hlásilo částky nižší než 10 000 eur), to je dvakrát tolik jako částky evidované Německem. To eviduje nižší částky než Belgie a sotva vyšší než Nizozemí. To je anomálie, která byla zpozorována už v roce 1998.

Částky vybrané v roce 1999 ve srovnání s rokem 1998 (119,4 miliónů eur místo 140,7 miliónů eur) také mírně klesají. Výsledky se zlepšily v Německu, Řecku, Rakousku a Finsku<sup>97</sup> (částka vybraná ve Finsku je dvojnásobkem částky vybrané v roce 1998). Následkem toho vzrostl jejich podíl na vybraných clech.

„Hrubý“ odhad vybraných částek naznačený ve sloupci (7) tabulky nebere v úvahu korektury a odpisy provedené na základě revizí dluhu nebo nezískání takové částky. Nebere v úvahu ani dobu trvání správního nebo soudního odvolání, které z něj v zásadě činí statistický ukazatel situace ve vymáhání částek, které byly často stanoveny v letech předcházejících běžnému finančnímu roku. Toto procento je stálé: přibližně 36 % částek evidovaných v roce 1999 bylo vybráno.

---

<sup>97</sup> Finsko vybírá dvakrát vyšší částky než v roce 1998, ale tento členský stát svědčí o tom, že údaje o vybraných částkách nižších než 10 000 eur nejsou k dispozici a že tyto částky jsou vybrány.

Velké rozdíly mezi členskými státy, které byly zaznamenány v předchozím roce, existují i nadále: mezi členskými státy existují dva profily – státy s přibližně 20% podílem vybraných částek a státy s podílem hraničícím s 80 – 90 % (které zvyšují celkový průměr).

Tyto poznatky nastolují otázky, jak hodnotit pečlivost správ. Na jedné straně vymáhání závisí na konkrétních faktorech (vyřešení těžkých případů týkajících se velké výše cla, které charakterizují spisy s případy zpronevěry). Na druhé straně by podíl vymožených částek také mohl odrážet divergentní praktiky toho, jak členské státy evidovaly částky v počáteční nebo pozdější fázi procedury.

Srovnání relativního významu členských států v otázce částek evidovaných Patnáctkou a v otázce všeobecného vymáhání cel odhaluje rozdíly: to osvětluje skutečnost, že některé členské státy s velkou výší evidovaných částek mají poměr vymožených částek, který proporcionálně klesá (Belgie, Spojené království), a že jiné členské státy zjevně evidují nízké částky, ale poměr vymožených částek je obzvláště vysoký (Nizozemí).

*Procenta vyskytující se v příloze 3 podporují Komisi v dalších kontrolních akcích týkajících se obnovy tradičních vlastních zdrojů, obzvláště podmínek dodržování práv. Také uvažuje o užitečnosti zlepšení ukazatelů, aby lépe pochopila vliv administrativních a právních procedur zabývajících se touto obnovou. Tato záležitost bude v případě potřeby zmíněna v ACOR.*

#### 2.2.2 Kolísání evidovaných částek a podíl **vybraných částek**

**Příloha 4** usiluje o identifikaci hlavních trendů řešení zpronevěry a podvodů a uvádí ukazatele této kontrolní činnosti v horizontu několika let (1996 – 1999). Bez ohledu na počet případů zpronevěry, evidovaných částek nebo podílu **vybraných částek**, je třeba si všimnout, že kolísání může mít různé příčiny, které jsou následkem buď efektivního zlepšení kontroly nebo momentálního vývoje podvodných nebo protiprávních operací. Samozřejmě není k dispozici žádný údaj týkající se neodhaleného podvodu.

##### 2.2.2.1 Případ zpronevěry a podvodů

Počet případů zpronevěry se objevuje v první sérii sloupců Přílohy 4. Ve dvou třetinách členských států toto číslo vzrůstá. V Belgii, v Itálii, v Nizozemí, v Rakousku, Finsku a Švédsku nárůst trvá už několik finančních roků. To se potvrdilo vývojem pozorovaným v patnácti členských státech od roku 1995: případů odhalených na celním území Společenství bylo 141 834 v roce 1999 (proti 125 654 v roce 1998, 100 258 v roce 1997 a 80 584 v roce 1996).

Mohlo by to znamenat zlepšení schopnosti odhalovat zpronevěry a podvody.

##### 2.2.2.2 Evidované částky

Poznatky z roku 1999 prošly vývojem lišícím se od vývoje počtu případů. Po vrcholu v roce 1997 s evidovanými celními povinnostmi ve výši 480 milióny eur je finanční rok 1999 druhým rokem, kdy pokračuje pokles těchto údajů: při 374 miliónech eur v roce 1998 a 339 miliónech eur v roce 1999 se může zdát, že situace ve zpronevěrách a podvodech nevykazuje žádný trend. Je však těžké stanovit, co by mohlo eliminovat podvodné aktivity snažící se zabránit v odhalování přestupků a pokračovat v nich, nebo dokonce více či méně restriktivní interpretaci podmínek definovaných článkem 2 Směrnice 1150/2000 pro dodržování práva na čistotu zdrojů.

Zdánlivá nekonzistentnost mezi snížením částek a pozorovaným nárůstem počtu případů by mohla být vysvětlena jinou hypotézou, totiž relativním poklesem závažnějších zpronevěr v kombinaci s větším úsilím na straně členských států při poskytování informací, prostřednictvím výroční zprávy, o všech případech zpronevěr nebo podvodů. Takový závěr však předpokládá, že budou vyřešeny určité předběžné články, kterými se zabývá např. bod 2.2.3.

#### 2.2.2.3. Podíl vybraných částek

Bez předběžného posuzování už vyvolaného dopadu administrativních nebo právních apelačních procedur, kratšího či delšího, se průměrný podíl vybraných částek v horizontu několika let pohybuje kolem 36 – 37 % evidovaných částek. Jak bylo uvedeno v bodě 2.2.1., odráží stejně tak úroveň sledování dluhů jako horlivost celních správ tato práva vymáhat.

Podle členských států vývoj podílu vybraných částek z roku na rok vyvolává některé připomínky: na jedné straně ve finančním roce 1998 a ve finančním roce 1999 tento podíl oproti předchozím finančním rokům prudce vzrostl v Portugalsku a v Rakousku (z 10 % na téměř 50 % v prvním případě, z 2,5 % na téměř 85 % v druhém případě). Tento průlom se také objevuje, ale v mnohem menší míře, v Německu a objevuje se i v Řecku (podíl vybraných částek se takto posunul od přibližně 5 % v roce 1998 na 49 % v roce 1999).

Naopak některé obzvláště vysoké podíly vybraných částek směřují k průměru: tento jev se vyskytuje v Irsku, kde docházelo v těchto čtyřech letech k pravidelnému poklesu, a za stejnou dobu také v Nizozemí. Jev, který nemůže být vysvětlen pouze kolísáním podvodných činností.

Tyto celkově příznivé změny podílu vybraných částek dávají podnět k tomu, aby některé členské státy přijaly jejich metody účetnictví, nebo dokonce řešení případů zpronevěry a podvodů.

#### 2.2.3 Evidované částky a částky zaúčtované

Pokud jde o tradiční vlastní zdroje, jakákoli evidovaná částka musí být zaúčtována. Toto účtování se provádí buď do účetní evidence „A“ (článek 6 (4)a Směrnice č. 1150/2000) u získaných nebo zaručených a nezpochybněných částek, nebo do účetní evidence „B“ (článek 6(4)b téže směrnice), jestliže částky nejsou uhrazeny a, ačkoli jsou kryty zárukou, jsou předmětem sporu. Pokud jde o odhalené zpronevěry a podvody, velká část z nich se stává základem sporu nebo není kryta zárukou, a tudíž se v této souvislosti zapisují do účetní evidence „B“.

Takže je užitečné předložit tabulku v **Příloze 5** pro finanční rok 1999, srovnávající částky evidované a oznámené členskými státy v jejich výročních zprávách zabývajících se zpronevěrami a podvody a hrubý odhad částek zapsaných v účetní evidenci B (bez ohledu na stornování nebo opravy).

Finanční rok 1999 ukazuje, že pro 6 členských států je evidovaná celková částka vyplývající ze zpronevěr a podvodů nižší než celková částka zapsaná v účetní evidenci B (která přejímá opět evidované, ale dosud neuhrazené částky). Německo, Rakousko a Spojené království

hlásily, na rozdíl od náznaků v modelu výroční zprávy<sup>98</sup>, pouze případy zpronevěry a podvodů vyšší než 10 000 eur.

**Následující tabulka** za roky 1995 - 1999 přesněji ukazuje negativní rozdíly pramenící ze srovnání mezi evidovanými částkami a částkami hlášenými některými členskými státy v jejich výročních zprávách o zpronevěrách a podvodech a hrubé odhady částek zapsaných v účetní evidenci B.

**Evidované částky (zpronevěry a podvody) < Částky v účetní evidenci B**

(Částky v eurech)

| ČLENSKÝ STÁT  | Rozdíly              |                      |                |                  |                  |
|---------------|----------------------|----------------------|----------------|------------------|------------------|
| D             | 1995                 | 1996                 | 1997           | 1998             | 1999             |
| EL            | - 93 984 391         | - 67 692 435         | - 75 721 840   | - 105 123        | -66 069 195      |
| F             | -17 520              | - 353 094            |                |                  |                  |
| IRL           | -393 152             |                      |                |                  |                  |
| I             | - 37 253 440         | - 13 320 715         |                | - 32 439 052     |                  |
| NL            |                      |                      | - 27 985 598   | - 26 834 436     | - 27 214 033     |
| A             |                      | - 1 760 482          | - 8 121 325    | 8 378 445        | 4 252 785        |
| P             | - 5 022 805          | 7 307 827            | -? 5 226 456   | - 4 875 651      | - 4 252 785      |
| S             | - 328 095            |                      |                |                  |                  |
| UK            | - 9 395 515          | - 27 591 278         | - 57 866 009   | - 254 062        | - 183 024        |
| <b>CELKEM</b> | <b>- 157 106 515</b> | <b>- 133 957 506</b> | <b>202 044</b> | <b>- 398 834</b> | <b>- 223 160</b> |

Někdo zdůrazňuje, že v případě Německa, Rakouska, Portugalska a Spojeného království se tento negativní rozdíl opětovně opakuje. Taková situace je svou povahou abnormální, jelikož celková evidovaná částka vyplývající ze zpronevěr a podvodů nemůže být nižší než částka registrovaná odděleném účetnictví. Žádné částky spojené se zpronevěrou a podvody opravdu nejsou zpochybňovány ani jim nechybí záruka.

Komise se domnívá, že základem této anomálie může být taková mylná interpretace ze strany určitých správ týkající se pojmů „zpronevěry a podvody“. Zvláště připomíná, že Společenství je od prosince 1995 vybaveno širokou definicí pojmu „podvod“, která bere v úvahu objektivní vliv takové anomálie na rozpočet Společenství.

Několikrát požádala členské státy, aby definice těchto dvou konceptů aplikovaly tak, jak je uvedena ve Směrnici Rady (EC, Euratom) č. 2988/95 z 18. prosince 1995<sup>99</sup> o ochraně finančních zájmů Společenství nebo v Úmluvě o ochraně finančních zájmů<sup>100</sup> z 27. 11. 1995.

<sup>98</sup> Příloha 6, bod 2 Rozhodnutí komise z 20. 3. 1997, která stanoví metody předávání informací mezi členskými státy v rámci systému vlastních zdrojů Společenství (Doc. C (97) 800 final), uvádí, že případy jsou hlášeny bez ohledu na práh hodnoty.

<sup>99</sup> OJ č. L 312 z 23. 12. 1995, str. 1. **Podvod:** *Jakékoli porušení opatření zákona Společenství pramenící z aktu nebo opomenutí hospodářského operátora, který poškodil nebo zamýšlel poškození generálního rozpočtu Společenství“.*

<sup>100</sup> OJ č. C 316 z 27. 11. 1995, str. 49. **Zpronevěra:** *„Jakýkoli akt nebo opomenutí ekonomického operátora včetně:*

Francie i Německo vůči takové interpretaci měly námitky<sup>101</sup>, přičemž zdůraznily, že žádné částky registrované v účetní evidenci B nevyplývají z podvodu nebo zpronevěry.

*Příslušné členské státy jsou znovu žádány, aby zrevidovaly svůj postoj a sdělily výši všech částek vztahujících se ke zpronevěrám a podvodům, a splnily tak své závazky vyplývající ze směrnic a zlepšily srovnatelnost údajů s ostatními členskými státy.*

#### 2.2.4. Výroční zprávy a formuláře pro hlášení zpronevěry

Článek 17(3) Směrnice 1150/2000 počítá se spojením celkového počtu zpronevěr a podvodů hlášených ve zprávě o kontrolní činnosti a seznamech podvodů hlášených na základě článku 6(5) výše uvedené směrnice. Tabulka v **Příloze 6** předkládá toto srovnání.

Zdá se, a je to normální, že oficiální prohlášení o dosud nevyřízených částkách uvedených na seznamech zpronevěr (částky vyšší než 10 000 eur) jsou nižší než celková částka vyplývající z poznatků o pozorování zpronevěr a podvodů (všechny částky dohromady), které hlásí členské státy ve výroční zprávě. Kromě Lucemburska, Portugalska, Švédska a Spojeného království, což svědčí o problému v účetnictví.

V případě Německa je počet případů stejný, což vede k tomu, že vliv jednotlivých částek nižších než 10 000 eur je zanedbatelný. To potvrzuje, že Německo v rozporu se signály v modelu výroční zprávy o všech případech neinformuje.

*Komise bude vyžadovat, aby příslušný členský stát přizpůsobil své účetní metody tak, aby vyhovovaly směrnici Společenství (viz bod 2.2.3.).*

### 2.3. Zpronevěry a podvody rozdělené podle celní procedury a typu zpronevěry

#### 2.3.1. Náhylnost celních procedur ke zpronevěrám a podvodům

Citlivost každé celní procedury na zpronevěru a podvody je každý rok hodnocena za základě této souhrnné zprávy: relativní stav celních procedur se opravdu během doby může vyvíjet, jak se tomu stalo v minulosti u tranzitní procedury.

Tabulka v **Příloze 7** hodnotí vliv zpronevěr a podvodů podle členského státu a podle celní procedury a demonstruje tak příslušnou zranitelnost tohoto uspořádání v roce 1999. Je ilustrována následným grafem.

Ukazuje se, že v roce 1999 bylo stejně jako v předchozích finančních rocích zasaženo zejména uvedení do volného oběhu (86 % případů zpronevěry, 79,5 % evidovaných částek). V této široké kategorii představují problémy s původem více než 7 % celkové částky a 6,6 % případů. Kromě tranzitu (7,9 % případů, 11,6 % částek) byly ostatní mechanismy zasaženy jen okrajově.

- 
- použití nebo předložení falešných, nepřesných nebo neúplných prohlášení nebo dokumentů způsobujících neoprávněné snížení zdrojů generálního rozpočtu Evropských společenství, rozpočtů, s nimiž hospodaří, nebo na jejich účet;
  - nesdělení informací při porušení specifického závazku, což má týž efekt;
  - převedení zákonně získané zálohy, což má týž efekt.

<sup>101</sup> Německo dne 9. září 1998 jako reakci na zkoumání analýzy výročních zpráv za rok 1996 na schůzce ACOR 8. července 1998.



S ohledem na rozložení přestupků podle členských států tabulka vyžaduje vysvětlení údajů o Spojeném království a Nizozemí. Spojené království opravdu poskytlo jen celkové údaje, aniž by rozlišovalo mezi jednotlivými mechanismy. To vysvětluje rozsah případů prokázaných v případě otevřené praxe s celkovou částkou více než třikrát vyšší než ve Španělsku a Francii, abychom uvedli jen několik srovnání. Údaje poskytnuté Nizozemím také nejsou velmi výrazné vzhledem k zavádění nové počítačové<sup>102</sup> aplikace.

|         | Volný oběh | Preference | Tranzit | Skladování | Vnitřní zpracování | Vnější zpracování | Dočasné povolení | Různé |
|---------|------------|------------|---------|------------|--------------------|-------------------|------------------|-------|
| Případy | 79,5       | 6,6        | 7,9     | 0,70       | 1,29               | 0,28              | 1,15             | 2,6   |
| Hodnota | 72,3       | 7,2        | 11,6    | 1,1        | 3,5                | 0,5               | 0,14             | 3,7   |

Tabulka navíc ukazuje důležitost tranzitu v Belgii: s více než 16 milióny eur tento stát oznamuje částky třikrát vyšší než Francie a dvojnásobné v poměru k Německu.

### Hlavní celní mechanismy

| Počet případů | Volný oběh | Preference | Tranzit | Celkem  |
|---------------|------------|------------|---------|---------|
| 1996          | 53 528     | -?         | 7 621   | 68 568  |
| 1997          | 65 050     | 6 234      | 12 313  | 87 622  |
| 1998          | 95 228     | 6 360      | 13 355  | 125 654 |
| 1999          | 112 776    | 9 391      | 11 238  | 141 834 |

| Částka | Volný oběh | Tranzit |
|--------|------------|---------|
| 1996   | 210 383    | 90 366  |
| 1997   | 364 576    | 63 788  |
| 1998   | 306 860    | 37 867  |
| 1999   | 266 303    | 39 397  |

Srovnání údajů za několik let o zranitelnosti celních procedur (**Příloha 8**) ukazuje, že **uvedení do volného oběhu** je zpronevěrami a podvody zasaženo stupňovitě, zatímco **tranzit** zaznamenává pokles (z 27 % částek v roce 1996 na méně než 12 % v roce 1999. V tomto roce počet případů má sklon k poklesu, avšak pomalejšímu než u celkových částek, které zůstávají trvale pod 40 milióny eur už druhý rok po sobě.

V absolutních číslech jsou údaje vztahující se k **vnitřnímu zpracování** udržovány v poměru podobném roků 1996 a 1997. Mohou sloužit jako částečná změna orientace úsilí o odhalování nebo vyvažování podvodných činností mezi organizacemi.

#### 2.3.2. Typologie zpronevěr a podvodů

Tabulka v **Příloze 9** rozděluje případy a částky hlášené členskými státy v roce 1999 podle typu přestupku. Třetina těchto případů a 40 % částek není rozlišena a objevuje se ve sloupci „Ostatní“.

<sup>102</sup> Jedinými dostupnými údaji týkajícími se zpronevěr a podvodů byly údaje Ministerstva zemědělství.

Ponecháme-li tyto případy stranou, na prvním místě s 21,5 % jsou nestejněměrné vstupní parametry do oblasti Společenství, následují omyly při označování zboží nebo chyby v celním zařazení (19,47 %) a chyby v prohlášení hodnoty (téměř 19 % případů).

U evidovaných částek se obraz nepatrně liší, jelikož největší celková částka (64,3 miliónů eur) se vztahuje na **špatné označení nebo na chyby v celním zařazení**. Částka týkající se nedeklarovaného zboží (29,5 miliónů eur) je následována chybami v prohlášení hodnoty (29,5 miliónu eur) a chybným označením původu (24,2 miliónu eur).

**Příloha 10** srovnává počet případů a částky evidované podle různých typů přestupků od roku 1996.

#### *Typologie případů zpronevěry a podvodu*

| Případ | Neprocleno | Chybné označení nebo klasifikace | Původ  | Hodnota | Váha / množství | Ostatní |
|--------|------------|----------------------------------|--------|---------|-----------------|---------|
| 1996   | 26,24 %    | 20,21 %                          | 9,60 % | 20,45 % | 1,61 %          | 21,90 % |
| 1997   | 14,80 %    | 23,60 %                          | 8,80 % | 17,70 % | 1,60 %          | 33,50 % |
| 1998   | 13,00 %    | 26,00 %                          | 6,00 % | 23,00 % | 1,40 %          | 30,40 % |
| 1999   | 21,54 %    | 19,48 %                          | 7,68 % | 19,00 % | 0,72 %          | 31,73 % |

| Případ | Neprocleno | Chybné označení nebo klasifikace | Původ   | Hodnota | Váha / množství | Ostatní |
|--------|------------|----------------------------------|---------|---------|-----------------|---------|
| 1996   | 17,26 %    | 22,43 %                          | 23,15 % | 17,73 % | 0,77 %          | 18,65 % |
| 1997   | 10,04 %    | 14,03 %                          | 10,60 % | 17,20 % | 34,50 %         | 24,90 % |
| 1998   | 9,20 %     | 21,00 %                          | 9,70 %  | 17,10 % | 0,50 %          | 42,50 % |
| 1999   | 14,13 %    | 23,89 %                          | 9,01 %  | 10,96 % | 0,11 %          | 41,90 % |

Z této tabulky lze vydedukovat, že:

- částky, které vyplývají z prodeje pašovaného zboží, se prakticky nemění, ačkoli počet případů má vzrůstající tendenci;
- v několika posledních letech došlo k výraznému nárůstu částek (a počtu případů) týkajících se chyb v označení nebo klasifikaci tarifu zboží;
- naproti tomu problémy při označování původu vedou k poklesu hodnoty (avšak nikoli počtu případů) i částek spojených s nepřesným uvedením váhy nebo množství;
- počet případů nepřesného označení hodnoty vzrůstá, aniž by to ovlivnilo celkovou částku; ta od roku 1997 pravidelně klesá.

To pravděpodobně k modifikaci celkového pohledu na zpronevěru a jiné podvody, které byly odhaleny na celním území Společenství v roce 1999, nepovede: zdá se, že tato činnost je všeobecně stabilní z hlediska množství financí, které procházejí administrativním procesem,

ale na druhé straně k nim dochází ve větším počtu operací s omezenějším finančním dopadem.

### 3. Uplatňování článku 17(2) Směrnice (EC, Euratom) č. 1150/2000

#### 3.1. Aplikace procedury

Článek 17(2) Směrnice 1150/2000 představuje **jedinou výjimku** z pravidla, že jakákoli celní povinnost evidovaná podle článku 2 výše uvedené Směrnice musí být Komisi dána k dispozici. Stane-li se ustanovení neproveditelným, členský stát označí částku za nedobytnou. Článek 17(2) počítá s kontrolami prováděnými Společenstvím ohledně úsilí členského státu při jeho *krocích k získání dlužné částky*, přičemž toto zkoumání se týká jen dluhů evidovaných finálně, které jsou absolutně nedobytné. Mělo by být stanoveno, že tomuto povinnému přezkoumání podléhají žádosti o převedení do nedobytných pohledávek přesahující 10 000 €.

Článek 17(2) Směrnice 1150/2000 označuje dvě kategorie důvodů, které mohou osvobodit členské státy od jejich závazku uvedeného v článku 17(1) zpřístupnit zvyková práva: (a) *vyšší moc nebo* (b) *jiné důvody uvažovaných případů*.

Vzhledem k individuálním důvodům, které mohou ospravedlnit osvobození členských států od podmínek zvykového práva („uvažovaných případů“), komise prověřuje snahu projevenou orgány národní správy při dodržování směrnice Společenství v celní a finanční oblasti, včetně dílčích opatření. Během tohoto zkoumání se bere v úvahu i způsob, pokud je třeba, jak byla administrativní a regulační národní opatření (vynucená) k *vymáhání dlužných částek* zaváděna. Jestliže byla opatření respektována, Komise vyjádří svůj souhlas se zproštěním povinnosti vyplývající z opatření.

**Příloha 11** předkládá evidenci předloženou Komisi v souladu s předpokládanou procedurou. Během finančního roku 1999 hlásilo pět členských států Komisi patnáct případů doznání nedobytných pohledávek (celková částka ve výši 2,6 miliónu eur). Dále v roce 1999 tomu podléhalo čtyřicet pět případů v dalších pěti státech. Tyto případy jsou zkoumány meziodvětvovou skupinou ustavenou s tímto cílem v roce 1997 v naději na přijetí společného postoje Komise.

*Během roku 1999 členské státy hlásily patnáct podání, která se vztahovala k finančnímu roku 1998. Z těchto patnácti podání (první tabulka Přílohy 11) jich Komise přijala dvanáct; u nich na základě detailní analýzy všech hlášených prvků považovala **vymáhání dlužných částek** vlastních zdrojů za nemožné z důvodů, které nelze přičítat členskému státu. Na druhé straně dvě žádosti byly odmítnuty, protože se zdálo, že dotyčný členský stát neprojevil řádné úsilí a nevyužil všech možností, které mu poskytuje národní i komunitární právo na ochranu finančních zájmů Společenství. Poslední případ je předmětem žádosti o dodatečné informace a bude ukončen na základě přijetí informací požadovaných od členského státu.*

*Během roku 2000, ale podle pravidel finančního roku 1999, členské státy předložily 45 podání požadujících převedení na nedobytné pohledávky, které se momentálně projednávají a dosahují celkové částky 4,5 miliónu eur. Mezi těmito podáními hlásilo 35 částek v celkové výši 2,2 miliónu eur Německo. To odpovídá prudkému vzrůstu počtu těchto podání, protože*

od roku 1997 sedm členských států této procedury více či méně pravidelně využívá (Belgie, Německo, Dánsko, Španělsko, Francie, Nizozemí a Spojené Království).

*Ve skutečnosti praktická aplikace současného mechanismu ze strany členských států není moc uspokojivá: Členské státy opravdu hlásily v letech 1997 – 1999 26 případů nároků v celkové výši 5 064 864 €, přičemž 60 % z nich jen samo Spojené království. Opravdu to vypadá, že některé členské státy jsou národními směrnicemi o **vymáhání dlužných částek** nuceny pokračovat v krocích na **získání dlužných částek** pro potřeby Společenství bez naděje na výsledek.*

Komise si je proto vědoma, že existuje opravdový základní problém, který se na jedné straně týká kolekce opatření zavedených národními správami a na druhé straně harmonického využití mechanismu Článku 17(2) směrnice č. 1552/89.

Z tohoto důvodu **návrh dodatku k Článku 17 (2)**<sup>103</sup> zavádí jasný rozdíl mezi částkami prohlášenými za nedobytné odůvodněným rozhodnutím správního orgánu a částkami prohlášenými za nedobytné na konci pětiletého období.

Tato modifikace hodlá zavést pětileté období platící pro všechny členské státy, na jehož konci vyzvednou peníze z účetní evidence B a prozkoumají podmínky, které vedly k jejich nedobytnosti. Komise také navrhla zahrnutí částky 10 000 € do limitu 50 000 €, za kterým členské státy musí informovat o prohlášení určitých částek za nedobytné.

### 3.2. Srovnání odpisů

Mezi různými kontrolami Komise přikročila k vyrovnání evidovaných nehlášených částek a částek vybraných ze zvláštní účetní evidence ve čtvrtletních prohlášeních požadovaných Článkem 6(4) b Směrnice 1150/2000.

**Příloha 12** předkládá výsledky tohoto srovnání jakož i srovnání s částkami nepocházejícími ze zpráv o zpronevěrách a podvodech, které požaduje Článek 6(5) směrnice 1150/2000.

Ve finančním roce 1999 *hlásily* členské státy pro účely zkoumání Komisí 45 případů vzniku nedobytných částek vyšších než 10 000 eur v celkové výši 4,5 miliónu eur. Navíc ve své oddělené účetní evidenci připustily nedobytnou částku v celkové výši 12,57 miliónů eur (všechny částky dohromady). Toto procento by mělo být hodnoceno s opatrností; dopad malých částek vyplývá spíše z oddělené účetní evidence než z nepoměrných nároků: to by mohlo potvrdit záznamy o tom, že některé členské státy nepodávají stížnosti na proceduru vzniku podmínek nedobytnosti, s nimiž směrnice počítá.

Dále by mělo být stanoveno, že Nizozemí se zmiňuje o dvou evidovaných případech nedobytných pohledávek v celkové výši 1,6 miliónu eur, aniž by registrovalo jakoukoli částku v odděleném účetním systému, což vytváří anomálii; naproti tomu člověk může být překvapen, že Belgie, Španělsko a Itálie evidují vysoké částky v odděleném účetním systému, aniž by se nějaká částka převyšující 10 000 eur objevila ve výroční zprávě za rok 1999.

---

<sup>103</sup> COM(97) 343 z 3. 7. 1997

Navíc Španělsko poukázalo na funkci zpráv požadovaných Článkem 6(5) Směrnice 1150/2000 o částce ve výši 386 131 eur, která byla evidována jako nedobytná v roce 1999, bez zaevidování jakékoli částky do oddělené účetní evidence.

*Komise považuje situaci za anomální. Vyzve členské státy, aby přizpůsobily svou oddělenou účetní evidenci tak, aby vyhovovala směrnici a poskytovala dodatečné informace a zajistila tak, aby procedura vyžadovaná článkem 17(2) byla aplikována správně.*

Dále Komise srovnala částky odpovídající opravené evidenci na oddělených účtech (82,6 miliónů eur) s částkami odepsanými (125 miliónů eur). V některých členských státech bylo zjištěno, že tyto částky jsou velmi vysoké (B, E, F, I, A, UK).

Komise považuje za logické, že problémy by měly být soustředěny na vymáhání dlužných částek spíše než na stanovování cel. To vede k tomu, že se zaměňují dvě procedury: mechanismus revize evidovaných částek podle článku 8 Směrnice 1150/2000 a odpisu jmění Společenství, které nemůže být získáno v souladu s Článkem 17(2) směrnice.

*Tato odchylka ospravedlňuje další inspekce obnovy vlastních zdrojů, zejména procedur splácení / prominutí dluhu nebo vymáhání dlužných částek tak, jak je aplikováno členskými státy.*

#### **4. Závěry a vyhlídky**

Na základě poskytnutých údajů může komise dospět k pokroku ve způsobu, kterým členské státy poskytují zprávu o svých aktivitách a o výsledcích jejich kontrol. Zvláště si všímá mírného zlepšení ve vytváření a sdělování údajů v vztahujících se k předchozím finančním rokům.

Údaje týkající se kontrolní aktivity tudíž umožňují zaznamenat celkový pokles počtu celních transakcí (asi o 7 %). Tato analýza odhaluje, že bylo zlepšeno úsilí při provádění následných kontrol celního odbavení: ačkoli je nadále obtížné hodnotit rozmanitost správních orgánů a aplikovaných metod (například stupeň vybavení počítači), zdá se, že posílení kontroly po celním odbavení přes mírné snížení počtu pracovníků zabývajících se touto činností vede k celkovému zvýšení produktivity takové činnosti.

*Pokud jde o zpronevěry a podvody, tato oblast zaznamenává paradoxní vývoj: zvýšení počtu hlášených případů a pokles evidovaných částek, který by mohl ospravedlnit hypotézu poklesu počtu závažnějších zpronevěr. To by mohlo potvrzovat, že celková schopnost správních úřadů odhalovat podvodné jednání se zvýšila.*

Mezi celními procedurami, zpronevěrami a podvody nastal menší pohyb od tranzitu směrem k uvedení do volného oběhu. Pokud jde o přestupky, prodej pašovaného zboží se nemění, ačkoli je na vyšší úrovni, zatímco nejdůležitějšími přestupky jsou chyby v označování nebo celním zařazení zboží.

*Uplatnění Článku 17(2) podle Komise stále trpí nedostatečným využíváním, které by mohlo pramenit ze špatného porozumění proceduře ze strany členských států, nebo dokonce ze záměny článků 8 (úpravy uznávaných zákonů) a 17(2) (oficiální zpráva o nemožnosti vymoci dlužné částky z důvodů, které nelze přičíst členskému státu). Dále se zdá, že účetní praktiky*

nejsou v souladu s regulačními závazky a že určitě zůstávají záměny při způsobech oddělené účetní evidence (označení všech částek, které se staly nevymahatelnými).

Avšak srovnatelnost údajů je příliš nedokonalá na to, aby umožnila konečnou interpretaci. Tyto slabé stránky týkající se kvality a spolehlivosti hlášených informací pramení z několika faktorů:

- celkové údaje, které jsou poskytnuty v řadě prohlášení, počet pracovníků a ověřování po celním odbavení nevysvětluje rozdíly v organizaci kontrol nebo vytváření statistik členskými státy. Některé jevy se nevyskytují, například stupeň computerizace operací, nebo dokonce administrativní restrukturalizace, která by mohla vysvětlit odchylky mezi jednotlivými lety.
- údaje týkající se zpronevěr a podvodů by měly být zmírněny poznatky, že tři členské státy nepodávají zprávy o částkách nižších než 10 000 eur a že některé země nemají přesné statistiky analýzy rizik podle jednotlivých celních procedur. Procento úspěšnosti při **vymáhání dlužných částek** na tomto poli demonstruje dvě hlavní kategorie členských států: země, jejichž procento úspěšnosti při **vymáhání dlužných částek** dosahuje 20 %, a ty druhé, jejichž procento úspěšnosti se blíží 80 %, což vede k potvrzení skutečnosti, že praktiky týkající se sledování a účetní evidence výsledků se liší stejně tak jako metody organizace celní a právní administrativy.
- členské státy příslušná data vždy nesdělují; vyplývá to z prověřování evidovaných částek v poměru k počtu prohlášení. Komise si všímá stejného nedostatku důslednosti u částek převedených na nedobytné pohledávky, ať jsou hlášeny prostřednictvím výroční zprávy, prohlášení oddělené účetní evidence nebo pomocí seznamů zpronevěr, jak to vyžaduje „Článek 6(5) Směrnice 1150/2000.

Komise zdůrazňuje, že výroční zprávy požadované Článkem 17(3) mají za cíl informovat o úsilí členských států v rozvoji společných cílů: nejde jen o respektování závazků, které je informují o vybírání tradičních vlastních zdrojů, a o závazky, které jsou posíleny zejména dodatkem ke starému článku 209A Amsterodamské smlouvy, ale také o sledování a zlepšování výkonu celních správ.

Tato zpráva se prostřednictvím zavedení ukazatelů snaží pomoci členským státům při definování hodnotících procedur a umožnit každému z nich srovnání vlastních výsledků s výsledky jiných národních správ v téže oblasti, přičemž se snaží zlepšit je a překonat možné potíže, o nichž se pojednává výše. Je přiměřená, pokud jde o cíl rozvoje kulturní spolupráce na mezinárodní úrovni a na úrovni Společenství při správě systému tradičních vlastních zdrojů.

Navíc ve snaze zlepšit kvalitu monitorování kontrolní činnosti členských států při minimalizaci zvláštní práce národních správ Rozpočet plánuje těsnější koordinaci specifické práce služeb: na jedné straně využívání myšlenek přijatých členskými státy a Komisí podle nového Celního rozhodnutí 2002<sup>104</sup> o měření výsledků celních kontrol a **vymáhání dlužných částek**, na druhé straně v kontextu ochrany finančních zájmů Společenství

---

<sup>104</sup> Rozhodnutí Rady č. 210/97/EC Evropského parlamentu z 19. prosince 1996 o přijetí akčního plánu pro celní poplatky Společenství („Celní poplatky 2000“, OJ č. L 33 ze 4. 2. 1997), doplněné rozhodnutím č. 105/2000/4C ze 17. prosince 1999, obzvláště jeho článků 7 a 12.

a zejména výroční zprávy sestavené OLAF a členskými státy v souladu s novým Článkem 280 smlouvy.

| <b>PŘÍLOHA 1</b><br><b>Inspekce provedené členskými státy v roce 1999</b> |                           |                                              |                                                    |                                                                  |                                                                                      |                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Členské státy                                                             | Přijaté celní deklarace   | Celní deklarace prověřené po celním odbavení | % celních deklarací prověřených po celním odbavení | Celkový počet zaměstnanců v celních odděleních na národní úrovni | Celkový počet zaměstnanců určených ke kontrolám po celním odbavení na národní úrovni | Průměrný počet zkontrolovaných celních deklarací na osobu |
| (1)                                                                       | (2)                       | (3)                                          | (4) = (3)/(2)                                      | (5)                                                              | (6)                                                                                  | (7) = (3)/(6)                                             |
| B                                                                         | 4 630 846                 | 305 382                                      | 6,59                                               | 4 314                                                            | 378                                                                                  | 807                                                       |
| DK                                                                        | 1 258 767 <sup>106</sup>  | 68 435 <sup>1</sup>                          | 5,43                                               | 681                                                              | 69                                                                                   | 991                                                       |
| D                                                                         | 21 200 000                | 802 323 <sup>107</sup>                       | 3,78                                               | 36 157                                                           | 5 320 <sup>108</sup>                                                                 | 150                                                       |
| EL                                                                        | 882 151                   | 190 964                                      | 21,64                                              | 4 098                                                            | 258                                                                                  | 740                                                       |
| E                                                                         | 4 433 939 <sup>109</sup>  | 968 916                                      | 21,85                                              | 3 856                                                            | 300                                                                                  | 3 229                                                     |
| F                                                                         | 10 078 529                | 719 272 <sup>110</sup>                       | 7,13                                               | 19 670                                                           | 666                                                                                  | 1080                                                      |
| IRL                                                                       | 869 018 <sup>111</sup>    | 30 235                                       | 3,47                                               | 550                                                              | 43                                                                                   | 703                                                       |
| I                                                                         | 7 450 154                 | 265 671                                      | 3,56                                               | 5 933                                                            | 749                                                                                  | 354                                                       |
| L                                                                         | 43 036                    | 15 950 <sup>112</sup>                        | 37                                                 | 139                                                              | 16                                                                                   | 996                                                       |
| NL                                                                        | 15 979 556 <sup>113</sup> | 1 610 085                                    | 10,07                                              | 5 346                                                            | 4 305 <sup>114</sup>                                                                 | 374                                                       |
| A                                                                         | 3 451 582 <sup>115</sup>  | 69 534 <sup>116</sup>                        | 1,85                                               | 4 549                                                            | 181                                                                                  | 353                                                       |
| P                                                                         | 534 779 <sup>117</sup>    | 4 508                                        | 0,84                                               | 1 158                                                            | 228                                                                                  | 19,77                                                     |
| FIN                                                                       | 1 558 666 <sup>118</sup>  | 69 534                                       | 4,46                                               | 2 294                                                            | 187                                                                                  | 371                                                       |
| S                                                                         | 1 436 000                 | 77 361                                       | 0,51                                               | 2 360                                                            | 46 <sup>119</sup>                                                                    | 160                                                       |
| UK                                                                        | 5 375 827                 | 168 678                                      | 3,13                                               | 2 754                                                            | 106,5 <sup>120</sup>                                                                 | 1 591                                                     |
| EU-15                                                                     | 79 182 850                | 5 291 329                                    | 8,75                                               | 93 859                                                           | 12 853                                                                               | 794,6                                                     |

<sup>105</sup> Poznámky pod čarou u tabulek představují komentáře, které uvedly samy členské státy ve své výroční zprávě.

<sup>106</sup> Počet titulů celních sazebníků

<sup>107</sup> Údaje o počtu celních deklarací zkoumaných při kontrole firem nejsou k dispozici.

<sup>108</sup> Počet pracovníků určených pro kontrolu po celním odbavení ve firmách a přestupcích.

<sup>109</sup> 1 168 437 dovozních celních deklarací a 3 265 502 vývozních celních deklarací.

<sup>110</sup> Dokumentace následného prověřování po celním odbavení provedeného specializovanými místními službami (CERDOC), nezahrnuje všeobecnou kontrolu po celním odbavení.

<sup>111</sup> 498 231 dovozních celních deklarací a 370 787 vývozních celních deklarací.

<sup>112</sup> Včetně celních deklarací prověřených při elektronickém výběru vzorků na základě iniciativy agentů a revizní inspekce

<sup>113</sup> 9 004 816 dovozních celních deklarací a 3 120 235 tranzitních dokumentů. Údaje jsou minimalizovány kvůli novému systému číslování periodických deklarací v roce 1999.

<sup>114</sup> Včetně 24členného personálu Ministerstva zemědělství a 4 281 celních deklarantů, kromě zaměstnanců výzkumu a vyšetřování daní

<sup>115</sup> Celní deklarace zpracované ručně a na počítači.

<sup>116</sup> Není zahrnuto 645 podání ani 12 inspekci, z nichž se každá týkala několika celních deklarací.

<sup>117</sup> Údaj odráží nárůst počtu celních deklarací (o 4 %) a nový systém sběru statistických údajů.

<sup>118</sup> To zahrnuje 278 212 tranzitních celních deklarací.

<sup>119</sup> Vyjádřeno v počtu osob / rok.

<sup>120</sup> Vyjádřeno v počtu osob / rok.



**PŘÍLOHA 2**  
**Inspekce podle členských států**

| Členský stát | PŘIJATÉ CELNÍ DEKLARACE |            |            |                          | ODCHYLKY |       |       | CELNÍ DEKLARACE PROVĚŘENÉ A POSTERIORI |           |           |                        | ODCHYLKY |       |       |
|--------------|-------------------------|------------|------------|--------------------------|----------|-------|-------|----------------------------------------|-----------|-----------|------------------------|----------|-------|-------|
|              | 1996                    | 1997       | 1998       | 1999                     | 96-97    | 97-98 | 98-99 | 1996                                   | 1997      | 1998      | 1999                   | 96-97    | 97-98 | 98-99 |
| <b>B</b>     | ...                     | 3 465 188  | 4 349 229  | 4 630 846                | ...      | +     | +     | ...                                    | 211 641   | 300 756   | 305 382                | ...      | +     | -     |
| <b>DK</b>    | 1 137 522               | 1 186 024  | 1 211 011  | 1 258 767 <sup>121</sup> | +        | +     | +     | 838                                    | 143 858   | 79 980    | 68 435 <sup>1</sup>    | +        | -     | -     |
| <b>D</b>     | 21 200 000              | 20 600 000 | 24 900 000 | 21 200 000               | +        | +     | -     | 32 537                                 | 32 430    | 615 315   | 802 323 <sup>122</sup> | -        | +     | +     |
| <b>EL</b>    | ...                     | 572 600    | 957 334    | 882 151                  | ...      | +     | -     | ...                                    | 7 833     | 243 455   | 190 064                | ...      | +     | -     |
| <b>E</b>     | 3 189 410               | 3 800 064  | 4 065 566  | 4 433 939 <sup>123</sup> | -        | +     | +     | 10 759                                 | 12 636    | 388 609   | 968 916                | +        | +     | +     |
| <b>F</b>     | 8 423 471               | 9 800 000  | 6 829 028  | 10 078 529               | +        | -     | +-    | 774 384                                | 180 330   | 813 028   | 719 272 <sup>124</sup> | -        | +     | -     |
| <b>IRL</b>   | 617 485                 | 740 501    | 811 748    | 869 018 <sup>125</sup>   | +        | +     | +     | ...                                    | ...       | 9 950     | 30 235                 | ...      | ...   | +     |
| <b>I</b>     | 4 852 713               | 5 940 066  | 6 646 156  | 7 450 154                | +        | +     | +     | 1 262 397                              | 85 096    | 114 895   | 265 671                | -        | +     | +     |
| <b>L</b>     | 27 041                  | 43 619     | 45 753     | 43 036                   | +        | +     | -     | 2 976                                  | 3 180     | 4 277     | 15 950 <sup>126</sup>  | +        | +     | +     |
| <b>NL</b>    | 21 272 970              | 25 657 280 | 31 246 637 | 15 979 556               | +        | +     | -     | 1 032 399                              | 1 538 103 | 1 732 550 | 1 610 085              | +        | +     | -     |
| <b>A</b>     | 4 845 731               | 4 536 545  | 5 471 853  | 3 451 582 <sup>127</sup> | -        | +     | -     | 45 091                                 | 27 988    | 181 438   | 64 014 <sup>128</sup>  | -        | +     | -     |
| <b>P</b>     | 420 775                 | 419 542    | 428 310    | 534 779 <sup>129</sup>   | -        | +     | +     | ...                                    | ...       | ...       | 4 508                  | ...      | ...   | ...   |
| <b>FIN</b>   | 1 762 404               | 1 736 762  | 1 721 554  | 1 558 666 <sup>130</sup> | -        | -     | -     | 144 309                                | 106 727   | 93 930    | 69 534                 | -        | -     | -     |

<sup>121</sup> Počet položek celních sazebníků

<sup>122</sup> Údaje o počtu celních deklarací zkoumaných při kontrole firem nejsou k dispozici.

<sup>123</sup> 1 168 437 dovozních celních deklarací a 3 265 502 vývozních celních deklarací.

<sup>124</sup> Dokumentace následného prověřování po celním odbavení provedeného specializovanými místními službami (CERDOC), nezahrnuje všeobecnou kontrolu po celním odbavení

<sup>125</sup> 498 231 dovozních celních deklarací a 370 787 vývozních celních deklarací.

<sup>126</sup> Včetně celních deklarací prověřených při elektronickém výběru vzorků na základě iniciativy agentů a revizní inspekce

<sup>127</sup> Celní deklarace zpracované ručně a na počítači

<sup>128</sup> Neobsahuje celní deklarace týkající se 645 podání a 12 celkových inspekcí.

<sup>129</sup> Údaj odráží nárůst počtu celních deklarací (o 4 %) a nový systém sběru statistických údajů.

|              |            |            |            |            |   |   |   |           |           |           |           |     |     |     |
|--------------|------------|------------|------------|------------|---|---|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|-----|-----|
| <b>S</b>     | 1 194 659  | 1 287 000  | 1 370 000  | 1 436 000  | + | + | + | ...       | 1 360     | 51 000    | 7 361     | ... | +   | -   |
| <b>UK</b>    | 3 933 688  | 4 633 921  | 5 248 367  | 5 375 817  | + | + | + | ...       | ...       | ...       | 168 678   | ... | ... | ... |
| <b>EU-15</b> | 72 877 869 | 84 419 122 | 95 302 846 | 79 182 850 | + | + | - | 3 305 690 | 2 351 182 | 4 624 906 | 5 291 329 | -   | +   | +   |

---

<sup>130</sup> 278 212 tranzitních celních deklarací.

**INSPEKCE PODLE ČLENSKÝCH STÁTŮ**  
(Pokračování)

| Člensk<br>ý stát | PŘIJATÉ CELNÍ DEKLARACE |        |        |                       | ODCHYLKY |       |       | CELNÍ DEKLARACE PROVĚŘENÉ<br>A POSTERIORI |        |        |                      | ODCHYLKY |       |       |
|------------------|-------------------------|--------|--------|-----------------------|----------|-------|-------|-------------------------------------------|--------|--------|----------------------|----------|-------|-------|
|                  | 1996                    | 1997   | 1998   | 1999                  | 96-97    | 97-98 | 98-99 | 1996                                      | 1997   | 1998   | 1999                 | 96-97    | 97-98 | 98-99 |
| <b>B</b>         | ...                     | 3 552  | 4 135  | 4 314                 | ...      | +     | +     | ...                                       | 915    | 485    | 378                  | ...      | -     | -     |
| <b>DK</b>        | 815                     | 816    | 783    | 681                   | +        | -     | -     | 66                                        | 65     | 45     | 69                   | -        | -     | +     |
| <b>D</b>         | 27 500                  | 25 700 | 26 170 | 36 157                | -        | -     | +     | 5 180                                     | 5 400  | 5 320  | 5 320 <sup>131</sup> | +        | -     | =     |
| <b>EL</b>        | ...                     | 3 962  | 3 882  | 4 098                 | ...      | -     | +     | ...                                       | 36     | 162    | 258                  | ...      | +     | +     |
| <b>E</b>         | 4 073                   | 4 056  | 3 964  | 3 856 <sup>132</sup>  | -        | -     | -     | 240                                       | 240    | 284    | 300                  | =        | +     | +     |
| <b>F</b>         | 18 259                  | 19 679 | 19 656 | 19 670 <sup>133</sup> | +        | -     | +     | 441                                       | 643    | 666    | 666                  | +        | +     | =     |
| <b>IRL</b>       | 240                     | 1 347  | 550    | 550                   | +        | -     | =     | ...                                       | 31     | 30     | 43                   | ...      | -     | +     |
| <b>I</b>         | 6 135                   | 6 491  | 6 142  | 5 933                 | +        | -     | -     | 754                                       | 852    | 829    | 749                  | +        | -     | -     |
| <b>L</b>         | 129                     | 129    | 125    | 139                   | =        | -     | +     | 15                                        | 15     | 15     | 16                   | =        | =     | +     |
| <b>NL</b>        | 5 387                   | 5 373  | 5 481  | 5 346                 | -        | +     | -     | 4 202                                     | 4 270  | 4 603  | 4 305 <sup>134</sup> | +        | +     | -     |
| <b>A</b>         | 4 769                   | 4 584  | 4 567  | 4 549                 | -        | -     | -     | 175                                       | 177    | 182    | 181                  | +        | +     | -     |
| <b>P</b>         | 915                     | 891    | 1 101  | 1 158                 | -        | +     | +     | 132                                       | 172    | 355    | 228                  | +        | +     | -     |
| <b>FIN</b>       | 2 223                   | 2 282  | 2 327  | 2 294                 | +        | +     | -     | 157                                       | 148    | 142    | 187                  | ---      | +-    | -     |
| <b>S</b>         | 2 285                   | 2 400  | 2 434  | 2 360                 | +        | +     | -     | 91                                        | 90     | 82     | 46 <sup>135</sup>    | -        | -     | -     |
| <b>UK</b>        | 462                     | 429    | 2 839  | 2 754                 | -        | +     | -     | 118                                       | 106    | 106    | 106,5 <sup>136</sup> | -        | =     | +     |
| <b>EU-15</b>     | 72 952                  | 81 344 | 84 116 | 93 859                | +        | +     | +     | 11 571                                    | 13 160 | 13 306 | 12 852,5             | +        | +     | -     |

<sup>131</sup> Zaměstnanci určení k následným inspekcím ve firmách a kontrole přestupků po celním odbavení.

<sup>132</sup> 306 pracovníků v odděleních ústřední celnice a 1 877 v místních celních správách a 1 673 pracovníků celního dozoru.

<sup>133</sup> Včetně vyšších celních deklarantů a pracovníků laboratoří.

<sup>134</sup> Včetně 24členného personálu Ministerstva zemědělství a 4 281 celních deklarantů, kromě personálu průzkumu a daňového vyšetřování.

<sup>135</sup> Vyjádřeno v počtu osob / rok

<sup>136</sup> Vyjádřeno v počtu osob / rok

**PŘÍLOHA 3**  
**Zpronevěry a podvody: částky evidované a uhrazené**  
**(Částky v eurech)**

| Členský stát             | Odhalené případy | Evidované částky          | Evidované částky jako % z celkové částky EU 15 | Průměrná částka na případ | Uhrazené částky          | Uhrazené částky jako % z celkové částky EU 15 | „Hrubé“ procento úhrad |
|--------------------------|------------------|---------------------------|------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------|------------------------|
| (1)                      | (2)              | (3)                       | (4)                                            | (5)=(3)/(2)               | (6)                      | (7)                                           | (8)=(6)/(3)            |
| <b>B</b>                 | 12 081           | 42 980 409                | 13 %                                           | 3 558                     | 7 091 706                | 6 %                                           | 16 %                   |
| <b>DK</b>                | 1 156            | 12 785 282                | 4 %                                            | 11 060                    | 11 489 708               | 10 %                                          | 90 %                   |
| <b>D</b>                 | 475              | 40 878 805                | 12 %                                           | 86 061                    | 9 246 5056               | 8 %                                           | 23 %                   |
| <b>EL</b>                | 1 410            | 2 216 588                 | 1 %                                            | 1 572                     | 1 088 221                | 1 %                                           | 49 %                   |
| <b>E</b>                 | 12 685           | 28 744 355                | 8 %                                            | 2 296                     | 14 645 710               | 12 %                                          | 51 %                   |
| <b>F</b>                 | 12 305           | 31 671 098                | 9 %                                            | 2 574                     | 8 703 981                | 7 %                                           | 27 %                   |
| <b>IRL</b>               | 322              | 8 356 371                 | 2 %                                            | 25 951                    | 3 649 015                | 3 %                                           | 44 %                   |
| <b>I</b> <sup>137</sup>  | 6 710            | 28 319 437                | 8 %                                            | 4 220                     | 3 209 477                | 3 %                                           | 11 %                   |
| <b>L</b>                 | 10               | 5 831                     | 0 %                                            | 583                       | 5 831                    | 0 %                                           | 100 %                  |
| <b>NL</b> <sup>138</sup> | 20 624           | 35 059 967                | 10 %                                           | 1 700                     | 23 406 437               | 20 %                                          | 67 %                   |
| <b>A</b>                 | 25 178           | 14 803 215                | 4 %                                            | 588                       | 8 305 170                | 7 %                                           | 56 %                   |
| <b>P</b>                 | 518              | 128 048                   | 0 %                                            | 247                       | 121 786                  | 0 %                                           | 95 %                   |
| <b>FIN</b>               | 5 214            | 6 284 582                 | 2 %                                            | 1 205                     | 5 870 183 <sup>139</sup> | 5 %                                           | 93 %                   |
| <b>S</b>                 | 32 980           | 4 138 738 <sup>140</sup>  | 1 %                                            | 125                       | 3 633 669                | 3 %                                           | 88 %                   |
| <b>UK</b>                | 10 166           | 82 643 788 <sup>141</sup> | 24 %                                           | 8 129                     | 18 971 567               | 16 %                                          | 23 %                   |
| <b>EU-15</b>             | <b>141 834</b>   | <b>339 016 514</b>        | <b>100 %</b>                                   | <b>2 390</b>              | <b>119 438 966</b>       | <b>100 %</b>                                  | <b>36 %</b>            |

(směnný kurs eura je průměrný směnný kurs za rok 1999)

<sup>137</sup> Údaje berou v úvahu případy evidované *Monopoli di Stato* (281 odhalených případů v celkové výši 6 224 184 2562 lir a vybraná cla v částce 4 411 820 lir)

<sup>138</sup> Vztahuje se pouze k činnosti Ministerstva zemědělství kvůli zavádění nového elektronického systému

<sup>139</sup> Částky nižší než 10 000 eur jsou považovány za uhrazené.

<sup>140</sup> Tento údaj zahrnuje dvě záporné částky (2 665 590 € a 259 432 €), které odpovídají opravám ve prospěch provozovatele.

<sup>141</sup> Částky evidované a vybrané v Britském království se vztahují k dluhům převyšujícím 10 000 €.

**PŘÍLOHA 4**  
**Zpronevěry a podvody: Evidované částky a procento získaných částek – odchylky**  
**(Částky v eurech)**

| Členský stát | Počet případů |         |         |         |          | Evidované částky |             |             |             |          | „Hrubé“ procento získaných částek |          |         |       |
|--------------|---------------|---------|---------|---------|----------|------------------|-------------|-------------|-------------|----------|-----------------------------------|----------|---------|-------|
|              | 1996          | 1997    | 1998    | 1999    | Odchylka | 1996             | 1997        | 1998        | 1999        | Odchylka | 1996                              | 1997     | 1998    | 1999  |
| <b>B</b>     | 6 820         | 11 258  | 12 701  | 12 081  | ↑↑↓      | 40 532 767       | 65 710 653  | 43 340 242  | 42 980 409  | ↑↓↓      | 18,35 %                           | 18,28 %  | 19,15 % | 16 %  |
| <b>DK</b>    | 7 052         | 657     | 3 498   | 1 156   | ↓↓↓      | 17 946 990       | 7 309 440   | 19 120 826  | 12 785 282  | ↓↑↓      | 83,40 %                           | 62,10 %  | 86,38 % | 90 %  |
| <b>D</b>     | 593           | 384     | 290     | 475     | ↓↓↑      | 38 323 565       | 28 473 160  | 24 236 751  | 40 878 805  | ↓↓↑      | 3,23 %                            | 10,18 %  | 21,03 % | 23 %  |
| <b>EL</b>    | 1 257         | 1 792   | 1 781   | 1 410   | ↑↓↓      | 7 868 906        | 15 733 057  | 5 242 674   | 2 216 588   | ↑↓↓      | 2,65 %                            | 3,68 %   | 5,64 %  | 49 %  |
| <b>E</b>     | 10 759        | 112 636 | 12 828  | 13 685  | ↑↑↓      | 21 971 279       | 24 354 357  | 21 412 278  | 28 744 355  | ↑↑↑      | 49,42 %                           | 52,31 %  | 68,10 % | 51 %  |
| <b>F</b>     | 10 870        | 112 752 | 12 243  | 12 305  | ↑↑↑      | 32 668 325       | 40 961 412  | 42 198 908  | 31 671 098  | ↑↑↓      | 21,56 %                           | 19,97 %  | 20,76 % | 27 %  |
| <b>IRL</b>   | 594           | 1 104   | 1 159   | 322     | ↑↑↓      | 3 204 644        | 5 887 044   | 5 405 318   | 8 356 371   | ↑↑↑      | 84,05 %                           | 73,00 %  | 66,79 % | 44 %  |
| <b>I</b>     | 4 232         | 4264    | 4 414   | 6 710   | ↑↑↑      | 48 289 595       | 106 587 889 | 26 599 948  | 28 319 436  | ↑↓↑      | 6,28 %                            | 3,89 %   | 19,04 % | 11 %  |
| <b>L</b>     | 10            | 21      | 8       | 10      | ↑↓↑      | 3 526            | 37 853      | 85 120      | 5 831       | ↑↑↓      | 100,00 %                          | 100,00 % | 86,21 % | 100 % |
| <b>NL</b>    | 17 931        | 14 002  | 16 641  | 20 624  | ↓↑↑      | 104 826 310      | 36 014 402  | 43 654 564  | 35 059 967  | ↑↓↓      | 90,99 %                           | 84,96 %  | 86,04 % | 67 %  |
| <b>A</b>     | 28            | 64      | 15 474  | 25 178  | ↑↑↑      | 1 344 518        | 6 036 675   | 12 539 555  | 14 803 215  | ↑↑↑      | 17,50 %                           | 10,64 %  | 48,69 % | 56 %  |
| <b>P</b>     | 398           | 1002    | 463     | 518     | ↑↓↑      | 2 855 173        | 8 261 544   | 202 348     | 128 048     | ↑↓↓      | ...                               | 2,59 %   | 84,48 % | 95 %  |
| <b>FIN</b>   | 4 513         | 3 835   | 5 024   | 5 214   | ↓↑↑      | 6 973 097        | 3712 886    | 3 047 336   | 6 284 582   | ↓↓↑      | 76,77 %                           | 92,58 %  | 87,56 % | 93 %  |
| <b>S</b>     | 3 412         | 23 394  | 25 936  | 32 980  | ↑↑↑      | 5 572 753        | 10 768 400  | 14 367 089  | 4 138 738   | ↓↑↓      | ...                               | ...      | 96,66 % | 88 %  |
| <b>UK</b>    | 12 115        | 13 093  | 13 194  | 10 166  | ↑↑↓      | 33 898 722       | 131 425 991 | 112 511 528 | 82 643 788  | ↑↓↓      | ...                               | 22,57 %  | 16,04 % | 23 %  |
| <b>EU-15</b> | 80 584        | 100 258 | 125 654 | 141 834 |          | 366 280 170      | 491 274 763 | 373 964 485 | 339 016 514 |          |                                   |          |         |       |

**PŘÍLOHA 5**  
**Zpronevěry a podvody:**  
**Částky evidované v účetní evidenci B / Částky zapsané**

| Členský stát | Zpronevěry a podvody – částky evidované v roce 1999 | Částky evidované v účetní evidenci B <sup>142</sup> | Rozdíl              |          |
|--------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|----------|
| (1)          | (2)                                                 | (3)                                                 | (4)                 | (5)      |
| <b>B</b>     | 42 980 409                                          | 21 136 000                                          | 21 844 409          |          |
| <b>DK</b>    | 12 785 282                                          | 1 874 000                                           | 10 911 289          |          |
| <b>D</b>     | 40 878 805                                          | 106 948 000                                         | -66 069 195         | X        |
| <b>EL</b>    | 2 216 588                                           | 1 706 000                                           | 510 588             |          |
| <b>E</b>     | 28 744 355                                          | 12 749 000                                          | 15 995 355          |          |
| <b>F</b>     | 31 671 098                                          | 22 938 000                                          | 8 733 098           |          |
| <b>IRL</b>   | 8 356 371                                           | 6 427 000                                           | 1 929 371           |          |
| <b>I</b>     | 28 319 436                                          | 25 489 000                                          | 2 830 436           |          |
| <b>L</b>     | 5 831                                               | 13 000                                              | -7 169              | X        |
| <b>NL</b>    | 35 059 967                                          | 62 274 000                                          | -27 214 033         | X        |
| <b>A</b>     | 14 803 215                                          | 19 056 000                                          | -4 252 785          | X        |
| <b>P</b>     | 128 048                                             | 11 160 000                                          | -11 031 952         | X        |
| <b>FIN</b>   | 6 284 582                                           | 1 158 000                                           | 5 126 582           |          |
| <b>S</b>     | 4 138 738                                           | 571 000                                             | 3 567 738           |          |
| <b>UK</b>    | 82 643 788                                          | 265 668 000                                         | -183 024 212        | X        |
| <b>EU-15</b> | <b>339 016 514</b>                                  | <b>559 167 000</b>                                  | <b>-220 150 486</b> | <b>X</b> |

<sup>142</sup>

“Hrubá výše” evidovaných částek za rok 1999 (zahrnuje všechny částky) před úpravami (Článek 8 Směrnice 1150/2000) a odpisy (Článek 17-2 téže směrnice), ale upravené na základě kursových rozdílů.

**PŘÍLOHA 6**  
**Výroční zprávy / oznámené zpronevěry**

| Členský stát | Výroční zprávy (mimo Článek 17(3) směrnice 1150/2000<br>Případy/částka zpronevěr a podvodů<br>(všechny částky dohromady) |                    | Hlášení o zpronevěrách (mimo Článek 6(5) Směrnice 1150/2000<br>Případ/částka zpronevěr a podvodů <sup>(1)</sup><br>(>10 000 eur) |                    | Částky v hlášeních o zpronevěrách > než částky ve výroční zprávě |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------|
|              | Počet případů                                                                                                            | Částky             | Počet případů                                                                                                                    | Částky             |                                                                  |
| (1)          | (2)                                                                                                                      | (3)                | (4)                                                                                                                              | (5)                | (6)                                                              |
| <b>B</b>     | 12 081                                                                                                                   | 42 980 409         | 298                                                                                                                              | 17 555 821         | -                                                                |
| <b>DK</b>    | 1 156                                                                                                                    | 12 785 282         | 114                                                                                                                              | 12 3736 228        | -                                                                |
| <b>D</b>     | 475                                                                                                                      | 40 878 805         | 758                                                                                                                              | 72 289 959         | -                                                                |
| <b>EL</b>    | 1 410                                                                                                                    | 2 216 583          | 9                                                                                                                                | 299 720            | -                                                                |
| <b>E</b>     | 12 685                                                                                                                   | 28 744 354         | 125                                                                                                                              | 9 154 083          | -                                                                |
| <b>F</b>     | 12 305                                                                                                                   | 31 671 098         | 322                                                                                                                              | 16 441 970         | -                                                                |
| <b>IRL</b>   | 322                                                                                                                      | 8 356 372          | 36                                                                                                                               | 1 534 385          | -                                                                |
| <b>I</b>     | 6 710                                                                                                                    | 28 319 437         | 162                                                                                                                              | 12 180 846         | -                                                                |
| <b>L</b>     | 10                                                                                                                       | 5 834              | 5                                                                                                                                | 415 383            | x                                                                |
| <b>NL</b>    | 20 624                                                                                                                   | 35 059 967         | 175                                                                                                                              | 6 751 599          | -                                                                |
| <b>A</b>     | 25 718                                                                                                                   | 14 803 215         | 88                                                                                                                               | 4 304 231          | -                                                                |
| <b>P</b>     | 518                                                                                                                      | 128 049            | 16                                                                                                                               | 463 693            | x                                                                |
| <b>FIN</b>   | 5 214                                                                                                                    | 6 284 583          | 36                                                                                                                               | 853 793            | -                                                                |
| <b>S</b>     | 32 980                                                                                                                   | 4 138 737          | 73                                                                                                                               | 6 906 243          | x                                                                |
| <b>UK</b>    | 10 166                                                                                                                   | 82 643 789         | 535                                                                                                                              | 104 662 946        | x                                                                |
| <b>EU-15</b> | <b>141 834</b>                                                                                                           | <b>339 016 514</b> | <b>7 752</b>                                                                                                                     | <b>266 187 990</b> | -                                                                |

(1) Čistá částka, kterou je třeba získat, po odečtení oprav, odpisů atd.

**PŘÍLOHA 7**  
**Zranitelnost celních opatření zpronevěrami a podvody (evidované částky)**

*(Částky v eurech)*

| ČS            | Volný oběh |             | Preferenční režimy |            | Externí tranzit |            | Skladování |           | Vnitřní zpracování |            | Vnější zpracování |           | Časově omezené přijetí |         | Jiná opatření |            | CELKEM  |             |
|---------------|------------|-------------|--------------------|------------|-----------------|------------|------------|-----------|--------------------|------------|-------------------|-----------|------------------------|---------|---------------|------------|---------|-------------|
|               | Případ     | Částka      | Případ             | Částka     | Případ          | Částka     | Případ     | Částka    | Případ             | Částka     | Případ            | Částka    | Případ                 | Částka  | Případ        | Částka     | Případ  | Částka      |
| <b>B</b>      | 7 286      | 21 546 518  | 129                | 449 178    | 2 803           | 16 371 949 | 402        | 2 208 934 | 39                 | 650 981    | -                 | -         | 105                    | 15 651  | 1 317         | 1 737 198  | 12 081  | 42 980 40-  |
| <b>DK</b>     | 372        | 7 534 509   | 157                | 3 309 431  | 3               | 124 311    | 13         | 53 007    | 517                | 670 389    | 8                 | 526 974   | 5                      | 30 674  | 81            | 535 988    | 1 156   | 12 785 28-  |
| <b>D</b>      | 292        | 27 744 875  | 32                 | 3 468 140  | 105             | 7 545 621  | 13         | 429 118   | 8                  | 434 017    | 14                | 969 469   | 7                      | 117 833 | 4             | 169 732    | 475     | 40 878 80-  |
| <b>EL</b>     | 2789       | 179 967     | 800                | 1 216 101  | 58              | 58 841     | -          | -         | 61                 | 304 611    | -                 | -         | 31                     | 17 296  | 182           | 439 201    | 1 410   | 2 216 58-   |
| <b>E</b>      | 9 918      | 23 511 858  | 712                | 2 101 884  | 418             | 813 945    | 83         | 24 309    | 383                | 840 610    | 18                | 155 819   | 100                    | 133 462 | 891           | 1 162 467  | 12 685  | 28 744 35-  |
| <b>F</b>      | 9 623      | 21 279 008  | 107                | 3 113 727  | 1 694           | 4 987 947  | 60         | 53 197    | 38                 | 565 294    | 6                 | 72 832    | 52                     | 53 370  | 725           | 1 545 723  | 12 305  | 31 671 09-  |
| <b>IRL</b>    | 168        | 6 767 567   | 0                  | 0          | 22              | 103 838    | 2          | 19 393    | 10                 | 169 303    | 3                 | 12 027    | -                      | -       | 10            | 1 284 244  | 322     | 8 356 37-   |
| <b>I</b>      | 5 712      | 13 719 277  | 815                | 11 011 363 | 128             | 1 781 503  | 8          | 9 082     | 31                 | 1 712 829  | 2                 | 692       | 2                      | 413     | 12            | 84 305     | 6 710   | 28 319 43-  |
| <b>L</b>      | 9          | 5 553       | 0                  | 0          | -               | -          | -          | -         | -                  | -          | -                 | -         | 1                      | 281     | -             | -          | 10      | 5 83-       |
| <b>NL</b>     | 19 042     | 24 637 543  | 413                | 1 457 088  | 419             | 584 015    | 160        | 755 544   | 66                 | 2 101 002  | 112               | 21 328    | 5                      | 6 353   | 407           | 5 497 094  | 20 624  | 35 059 96-  |
| <b>A</b>      | 17 749     | 7 258 957   | 544                | 356 086    | 5 368           | 6 828 382  | 315        | 194 069   | 428                | 43 078     | 70                | 15 157    | 1 229                  | 104 657 | 15            | 2 829      | 25 178  | 14 803 21-  |
| <b>P</b>      | 286        | 105 434     | 8                  | 466        | 1               | -          | 9          | 10 844    | 6                  | 3 428      | -                 | -         | 111                    | -       | 97            | 7 877      | 518     | 128 04-     |
| <b>FIN</b>    | 4 22       | 2 013 735   | 609                | 249 405    | 47              | 18 336     | 24         | 8 232     | 205                | 3 946 963  | 91                | 30 357    | -                      | -       | 16            | 17 555     | 5 214   | 6 284 58-   |
| <b>S</b>      | 28 021     | 6 297 204   | 4 697              | -2 665 590 | 192             | 179 137    | 6          | 3 518     | 37                 | 299 526    | -                 | -         | 9                      | 7 983   | 18            | 16 959     | 32 980  | 4 138 73-   |
| <b>UK</b>     | 9 798      | 82 450 912  | 368                | 192 877    | -               | -          | -          | -         | -                  | -          | -                 | -         | -                      | -       | -             | -          | 10 166  | 82 643 78-  |
| <b>CE LK</b>  | 112 776    | 245 052 917 | 9 391              | 24 260 129 | 11 238          | 39 397 825 | 1 025      | 3 769 247 | 1 809              | 11 742 031 | 386               | 1 804 655 | 1 627                  | 487 973 | 3 635         | 12 501 172 | 141 834 | 339 016 51- |
| Vliv na celek | 79,5 %     | 72,3 %      | 6,6 %              | 7,2 %      | 7,9 %           | 11,6 %     | 0,7 %      | 1,1 %     | 1,3 %              | 3,5        | 0,3 %             | 0,53 %    | 1,15 %                 | 0,14 %  | 2,6 %         | 3,7 %      | 100 %   | 100 %       |



**PŘÍLOHA 8**  
**Zranitelnost celních opatření zpronevěrami a podvody**

(Částky v eurech)

| Roky          | Volný oběh |             | Externí tranzit |            | Skladování |           | Vnitřní zpracování |            | Vnější zpracování |           | Časově omezené přijetí |           | Jiná opatření |            | CELKEM  |             |
|---------------|------------|-------------|-----------------|------------|------------|-----------|--------------------|------------|-------------------|-----------|------------------------|-----------|---------------|------------|---------|-------------|
|               | Případ     | Částka      | Případ          | Částka     | Případ     | Částka    | Případ             | Částka     | Případ            | Částka    | Případ                 | Částka    | Případ        | Částka     | Případ  | Částka      |
| <b>1996</b>   | 53 528     | 210 383 644 | 7 621           | 90 366 720 | 845        | 2 767 720 | 300                | 8 433 675  | 347               | 5 893 995 | 153                    | 1 099 310 | 5 774         | 15 690 244 | 68 568  | 334 635 37- |
| <b>Dopa d</b> | 78,08 %    | 62,87 %     | 11,11 %         | 27,00 %    | 1,23 %     | 0,83 %    | 0,44 %             | 2,52 %     | 0,51 %            | 1,76 %    | 0,22 %                 | 0,33 %    | 8,42 %        | 4,69 %     | 100 %   | 100 %       |
| <b>1997</b>   | 83 920     | 399 534 672 | 12 313          | 63 788 955 | 538        | 9 652 450 | 924                | 6 995 687  | 275               | 1 655 875 | 1 016                  | 1 589 085 | 1 272         | 8 058 039  | 100 258 | 491 274 76- |
| <b>Dopa d</b> | 81,3 %     | 80 %        | 14 %            | 14 %       | 0,5 %      | 2,1 %     | 1,1 %              | 1,5 %      | 0,3 %             | 0,3 %     | 1,2 %                  | 0,3 %     | 1,5 %         | 1,7 %      | 100 %   | 100 %       |
| <b>1998</b>   | 101 588    | 306 860 262 | 13 355          | 37 867 245 | 861        | 4 141 476 | 2 417              | 13 018 628 | 309               | 1 220 411 | 1 341                  | 1 060 055 | 5 783         | 12 791 405 | 125 654 | 376 959 48- |
| <b>Dopa d</b> | 80,8 %     | 81,4 %      | 10,6 %          | 10 %       | 0,6 %      | 1,1 %     | 1,9 %              | 3,5 %      | 0,2 %             | 0,3 %     | 1,06 %                 | 0,3 %     | 4,6 %         | 3,4 %      | 100 %   | 100 %       |
| <b>1999</b>   | 122 274    | 269 313 046 | 11 238          | 39 397 825 | 1 025      | 3 769 247 | 1 809              | 11 742 031 | 386               | 1 804 655 | 1 627                  | 487 973   | 3 472         | 12 501 172 | 141 834 | 339 016 51- |
| <b>Dopa d</b> | 86,21 %    | 79,26 %     | 7,92 %          | 11,73 %    | 0,72 %     | 1,12 %    | 1,28 %             | 3,49 %     | 0,2 %             | 0,54 %    | 1,15 %                 | 0,15 %    | 2,45 %        | 3,72 %     | 100, %  | 100 %       |

**PŘÍLOHA 9**  
**Volný oběh: Typologie případů zpronevěry / podvodů**

*(Částky v eurech)*

| ČS           | Nedeklarované dovozy |                          | Nesprávný popis zboží nebo chybná klasifikace CCT |            | Původ         |            | Hodnota       |            | Váha / Množství |          | Jiné          |             | Celkem        |             |
|--------------|----------------------|--------------------------|---------------------------------------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|-----------------|----------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|              | Počet případů        | Částka                   | Počet případů                                     | Částka     | Počet případů | Částka     | Počet případů | Částka     | Počet případů   | Částka   | Počet případů | Částka      | Počet případů | Částka      |
| <b>B</b>     | 381                  | 1 360 844                | 2 270                                             | 2 892 501  | 129           | 449 178    | 1 570         | 521 203    | 16              | 12 009   | 3 049         | 16 750 121  | 7 415         | 21 995 696  |
| <b>DK</b>    | 11                   | 529 127                  | 182                                               | 3 911 745  | 157           | 3 309 431  | 93            | 1 684 650  | 0               | 0        | 86            | 1 408 987   | 529           | 10 843 940  |
| <b>D</b>     | 154                  | 18 084 127               | 60                                                | 6 257 753  | 32            | 3 468 140  | 40            | 1 559 937  | 0               | 0        | 38            | 1 843 058   | 324           | 31 213 015  |
| <b>EL</b>    | 0                    | 0                        | 2                                                 | 123 663    | 800           | 1 216 101  | 228           | 6 462      | 0               | 0        | 48            | 49 842      | 1 078         | 1 396 068   |
| <b>E</b>     | 102                  | 1 034 025                | 4 139                                             | 9 073 061  | 712           | 2 101 884  | 2 436         | 7 006 657  | 52              | 102 548  | 3 189         | 6 295 567   | 10 630        | 25 613 742  |
| <b>F</b>     | 7 886                | 3 790 386                | 898                                               | 12 236 768 | 107           | 3 113 727  | 412           | 2 653 377  | 19              | 45 799   | 408           | 2 552 678   | 9 730         | 24 392 735  |
| <b>IRL</b>   | 0                    | 0                        | 123                                               | 604 160    | 0             | 0          | 60            | 111 604    | 0               | 0        | 92            | 6 051 803   | 275           | 6 767 567   |
| <b>I</b>     | 477 <sup>143</sup>   | 4 328 439 <sup>144</sup> | 981                                               | 702 917    | 815           | 11 011 336 | 2 621         | 3 301 559  | 230             | 30 814   | 1 403         | 2 345 886   | 6 527         | 21 720 951  |
| <b>L</b>     | 6                    | 1 267                    | 0                                                 | 0          | 0             | 0          | 3             | 4 283      | 0               | 0        | 0             | 0           | 9             | 5 553       |
| <b>NL</b>    | 11 063               | 2 856 093                | 3 868                                             | 13 564 852 | 413           | 1 457 088  | 1 810         | 2 944 126  | 169             | 177 428  | 2 132         | 5 095 044   | 19 455        | 26 094 631  |
| <b>A</b>     | 4 806                | 2 155 451                | 3 505                                             | 2 244 973  | 544           | 356 086    | 8 573         | 2 497 425  | 11              | 324      | 854           | 360 784     | 18 293        | 7 615 043   |
| <b>P</b>     | 28                   | 3 584                    | 67                                                | 67 253     | 8             | 466        | 49            | 8 795      | 61              | 4 937    | 81            | 20 865      | 294           | 105 900     |
| <b>FIN</b>   | 891                  | 726 380                  | 1 193                                             | 392 608    | 609           | 249 405    | 1 474         | 634 222    | 0               | 0        | 664           | 260 525     | 4 831         | 2 263 140   |
| <b>S</b>     | 544                  | 199 035                  | 5 054                                             | 4 033 262  | 4 697         | -2 665 590 | 785           | 1 061 258  | 212             | -259 432 | 21 426        | 1 263 081   | 32 718        | 3 631 614   |
| <b>UK</b>    | 0                    | 0                        | 1464                                              | 8 240 082  | 368           | 192 877    | 2 896         | 5 523 360  | 105             | 142 497  | 5 333         | 68 544 973  | 10 166        | 82 643 789  |
| <b>CEL K</b> | 26 349               | 35 068 758               | 23 806                                            | 64 345 598 | 9 391         | 24 260 129 | 23 050        | 29 518 415 | 875             | 256 928  | 38 803        | 115 863 218 | 122 274       | 269 313 046 |
| Dopad        | 21,55 %              | 13,2 %                   | 19,47 %                                           | 23,89 %    | 7,68 %        | 9,01 %     | 18,85 %       | 10,96 %    | 0,72 %          | 0,10 %   | 31,73 %       | 43,02 %     | 100 %         | 100 %       |

<sup>143</sup> Včetně 281 případů pašovaného zboží, které hlásilo Monopoli di Stato

<sup>144</sup> Včetně 6 224 184 562 lir (3 214 523 eur), které hlásilo Monopoli di Stato

**PŘÍLOHA 10**  
**Volný oběh: Typologie případů zpronevěry / podvodů**  
**(Částky v eurech)**

| Roky         | Nedeklarované dovozy |            | Nesprávný popis zboží nebo chybná klasifikace CCT |            | Původ         |            | Hodnota       |            | Váha / Množství |            | Jiné          |             | Celkem        |             |
|--------------|----------------------|------------|---------------------------------------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|-----------------|------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|              | Počet případů        | Částka     | Počet případů                                     | Částka     | Počet případů | Částka     | Počet případů | Částka     | Počet případů   | Částka     | Počet případů | Částka      | Počet případů | Částka      |
| <b>1996</b>  | 14 044               | 36 318 871 | 10 819                                            | 47 198 747 | 5 137         | 48 707 825 | 10 946        | 37 295 743 | 862             | 1 623 94   | 11 720        | 39 239 061  | 53 528        | 210 383 64- |
| <b>Dopad</b> | 26,24 %              | 17,26 %    | 20,21 %                                           | 22,43 %    | 9,60 %        | 23,15 %    | 20,45 %       | 17,73 %    | 1,61 %          | 0,77 %     | 21,90 %       | 18,65 %     | 100 %         | 100 %       |
| <b>1997</b>  | 10 642               | 36 579 518 | 16 810                                            | 51 133 326 | 6 246         | 38 726 962 | 12 605        | 62 943 033 | 1 128           | 89 513 115 | 23 853        | 90 787 372  | 71 284        | 364 576 179 |
| <b>Dopad</b> | 14,8 %               | 10,04 %    | 23,6 %                                            | 14,03 %    | 8,8 %         | 106 %      | 17,7 %        | 17,2 %     | 1,6 %           | 24,5 %     | 33,5          | 24,9 %      | 100 %         | 100 %       |
| <b>1998</b>  | 13 131               | 28 265 530 | 26 627                                            | 64 327 23  | 8 074         | 29 774 574 | 23 416        | 52 682 753 | 1 404           | 1 412 380  | 30 936        | 130 397 205 | 101 588       | 306 860 262 |
| <b>Dopad</b> | 13 %                 | 9,2 %      | 26,2 %                                            | 21 %       | 6 %           | 9,7 %      | 23 %          | 17,1 %     | 1,4 %           | 0,5 %      | 30,4 %        | 42,5 %      | 100 %         | 100 %       |
| <b>1999</b>  | 26 349               | 35 068 758 | 23 806                                            | 64 345 598 | 9 391         | 24 260 129 | 23 050        | 29 518 415 | 875             | 256 928    | 38 803        | 115 863 218 | 122 274       | 269 313 04- |
| <b>Dopad</b> | 22 %                 | 13 %       | 19 %                                              | 24 %       | 8 %           | 9 %        | 19 %          | 11 %       | 1 %             | 0 %        | 32 %          | 43 %        | 100 %         | 100 %       |

**PŘÍLOHA 11**  
**Odpisy – Výroční zpráva za rok 1999 (hlášeno v roce 1999)**

| <b>Členský stát</b> | <b>Příčina</b>       | <b>Částka (v eurech)</b> | <b>Schválení</b> | <b>Odmítnutí</b> | <b>Další informace</b> |
|---------------------|----------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------------|
| <b>BE</b>           | -                    | 172 192                  | x                |                  |                        |
| <b>UK</b>           | platební neschopnost | 14 650                   | x                |                  |                        |
| <b>UK</b>           | platební neschopnost | 824 190                  |                  |                  | x                      |
| <b>UK</b>           | platební neschopnost | 24 183                   | x                |                  |                        |
| <b>UK</b>           | bankrot              | 22 585                   | x                |                  |                        |
| <b>NL</b>           | platební neschopnost | 329 372                  | x                | X – placeno      |                        |
| <b>NL</b>           | dlužník neznám       | 111 837                  |                  | X - placeno      |                        |
| <b>NL</b>           | bankrot              | 148 250                  |                  |                  |                        |
| <b>NL</b>           | bankrot              | 33 907                   | x                |                  |                        |
| <b>NL</b>           | bankrot              | 24 551                   | x                |                  |                        |
| <b>NL</b>           | bankrot              | 33 471                   | x                |                  |                        |
| <b>NL</b>           | bankrot              | 75 357                   | x                |                  |                        |
| <b>NL</b>           | bankrot              | 70 040                   | x                |                  |                        |
| <b>IRL</b>          | platební neschopnost | 708 824                  | x                |                  |                        |
| <b>E</b>            | platební neschopnost | 23 070                   | x                |                  |                        |
| <b>Celkem - 15</b>  |                      | 2 616 479                | 12               | 2                | 2                      |

### Odpisy – Výroční zpráva za rok 1999 (hlášeno v roce 2000)

| Členské státy      | Příčina              | Částka (v eurech) | Poznámky                              |
|--------------------|----------------------|-------------------|---------------------------------------|
| <b>UK</b>          | platební neschopnost | 121 240           | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>UK</b>          | platební neschopnost | 22 644            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>UK</b>          | platební neschopnost | 65 763            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>UK</b>          | platební neschopnost | 63 642            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>UK</b>          | platební neschopnost | 41 237            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>NL</b>          | bankrot              | 28 915            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>NL</b>          | bankrot              | 1 576 797         | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>P</b>           | bankrot              | 381 227           | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>F</b>           | platební neschopnost | 16 430            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>F</b>           | platební neschopnost | 28 312            | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>D</b>           | ostatní              | 2 242 947         | Výroční zpráva za rok 1999 – pracovní |
| <b>Celkem = 45</b> |                      | 4 589 154         | -                                     |

**PŘÍLOHA 12**  
**Částky opravené a částky odepsané v roce 1999**  
**(Částky v eurech)**

| ČS           | Odpisy podle Článku 17(3) |           | Samostatný účet |            | OWNRES                      |                       |                       |
|--------------|---------------------------|-----------|-----------------|------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|
|              | Počet                     | Částka    | Opravy          | Odpisy     | Počet                       | Opravy <sup>145</sup> | Odpisy <sup>146</sup> |
|              |                           |           | 12 259 353      | 1 723 896  | 3 opr                       | 102 496,51            |                       |
| <b>DK</b>    |                           |           | 1 185 299       | 0          | 6 opr                       | 211 121,63            |                       |
| <b>D</b>     | 35                        | 2 242 947 | -29 629 439     | 5 401 130  | 1 NV                        |                       | 10 813,48             |
| <b>EL</b>    |                           |           | 291 934         | 0          |                             |                       |                       |
| <b>E</b>     |                           |           | 3 746 393       | 148        | 1 opr, 1 NV                 | 547 238,54            | 386 130,50            |
| <b>F</b>     | 2                         | 44 742    | 16 230 378      | 304 907    |                             |                       |                       |
| <b>IRL</b>   |                           |           | 514 633         | 1 207      |                             |                       |                       |
| <b>I</b>     |                           |           | 15 511 523      | 3 894 308  | 15 opr                      | 679 252,01            |                       |
| <b>L</b>     |                           |           | 0               | 0          |                             |                       |                       |
| <b>NL</b>    | 2                         | 1605 712  | 1 169           | 0          |                             |                       |                       |
| <b>A</b>     |                           |           | 3 812 027       | 0          | 5 opra                      | 1 182 254,38          |                       |
| <b>P</b>     | 1                         | 381       | 338 792         | 381 228    | 1 opr                       | 6 745,64              |                       |
| <b>FIN</b>   |                           | 227       | 627 962         | 1 700      |                             |                       |                       |
| <b>S</b>     |                           |           | -492 896        | 132 955    |                             |                       |                       |
| <b>UK</b>    | 5                         | 314 526   | 58 201 725      | 582 877    | 1 NV                        |                       | 72 644,38             |
| <b>EU-15</b> | 45                        | 381 227   | 82 598 855      | 12 572 446 | 31 opr, 3 NV <sup>147</sup> | 2 729 108,71          | 469 588,36            |

<sup>145</sup> Opravy početního stavu hlášené během roku 1999

<sup>146</sup> Částky hlášené během roku 1999

<sup>147</sup> NV (odpisy podle Článku 17(2) Směrnice 1150/2000, opr (opravy nařízení podle Článku 8 téže směrnice)

**ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ**  
**Hospodářská a sociální rada**

E/CN.15/1997/3  
5. března 1997  
ANGLICKÝ ORIGINÁL

KOMISE PRO PREVENCI ZLOČINNOSTI A TRESTNÍ JUSTICI  
6. zasedání  
Vídeň, 28. dubna - 9. května 1997  
Bod 4 předběžného programu  
(E/CN.15(1997)1.

**Podpora a udržování zákonnosti a správného výkonu vládní moci;  
Opatření proti korupci**

**OPATŘENÍ PROTI KORUPCI A ÚPLATKÁŘSTVÍ**

*Zpráva generálního tajemníka*

Přeložil: RNDr. Čeněk Novotný

## ÚVOD

1. Ve své rezoluci 1995/14 týkající se opatření proti korupci, která byla přijata na doporučení Komise pro prevenci zločinnosti a trestní justici na jejím 4. zasedání, vyzvala Rada pro ekonomické a sociální záležitosti generálního tajemníka, aby podal Komisi zprávu o uplatňování této rezoluce. Ve stejné rezoluci Rada vyzvala státy, aby vytvořily a uplatnily protikorupční opatření, zvýšily svoji schopnost omezovat a účinně bránit korupčním aktivitám a zlepšovat mezinárodní spolupráci na tomto poli. Rada rovněž vyzvala generálního tajemníka, aby *inter alia* inovoval a rozšířil příručku týkající se praktických opatření proti korupci;<sup>1</sup> aby koordinoval činnost a spolupráci s ostatními strukturami OSN a relevantními mezinárodními organizacemi ve snaze čelit korupci; a aby pravidelně dohlížel na činnost zaměřenou proti korupci.

2. Podle doporučení Rady uvedeného v rezoluci 1996/8, která byla přijata na doporučení Komise na jejím 5. zasedání, přijalo Valné shromáždění ve své rezoluci 51/59 dokument Mezinárodní zásady chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials), který je k rezoluci připojen, a doporučilo aby tyto zásady byly užívány členskými státy jako nástroj proti korupci. Valné shromáždění vyzvalo generálního tajemníka, aby napomohl rozšíření dokumentu Mezinárodní zásady chování státních úředníků do všech států, aby jej zahrnul do příručky o praktických opatřeních proti korupci, nechal jej přepracovat, a rozšiřoval jej podle rezoluce Rady 1995/14. Valné shromáždění rovněž vyzvalo generálního tajemníka, aby konzultoval s jednotlivými státy a relevantními zástupci možnost vypracovat plán uplatňování těchto zásad, a aby jej předložil Komisi na jejím 6. zasedání, společně se svojí zprávou, která by měla být předložena podle rezoluce Rady 1995/14. Valné shromáždění dále vyzvalo generálního tajemníka, aby pokračoval ve shromažďování informací a legislativních a regulativních textů v jednotlivých státech a relevantních mezivládních organizacích v kontextu pokračující studie problému korupce.

3. Valné shromáždění ve své rezoluci 51/19 přijalo Deklaraci OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions), která je k rezoluci připojena, a vyzvalo Komisi: (a) aby zkoumala způsoby, včetně možného použití mezinárodních nástrojů, aniž by jakýmkoli způsobem znemožnila nebo zdržela mezinárodní, regionální nebo národní akce, jak pokračovat v uplatňování rezoluce a Deklarace, aby byly korupce a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích kriminalizovány; (b) aby zajišťovala pravidelný dohled nad problémem korupce a úplatků v mezinárodních obchodních transakcích; © aby podporovala účinné zavádění uvedené rezoluce.

4. Nedávný vývoj ukázal, že na korupci nemá monopol nějaký určitý typ společnosti nebo vlády, a že se korupce stává čím dál více věcí o níž se diskutuje, a současně fenoménem, který vzbuzuje vážné obavy. Velký počet vládních a nevládních agentur i domácích, regionálních a mezinárodních institucí zaměřuje svoji pozornost na strategii a opatření, které jsou zacíleny na celosvětový problém korupce. OSN věnuje mnoho energie vývoji návrhů praktických kroků, které mohou státy využívat, a snaží se státům pomáhat v jejich snaze vyvíjet a zavádět příslušné strategie a reformy. V roce 1989 Sekce rozvoje administrativy Oddělení technické spolupráce pro rozvoj (Development Administration Division of the Department of Technical Cooperation for Development) a Pobočka pro prevenci kriminality a trestní justici (Sekretariátu)\* (Crime Prevention and Criminal Justice Branch of the Secretariat) zorganizovaly meziregionální seminář v Haagu ve spolupráci s nizozemskými ministerstvy



zahraničí a spravedlnosti. Zpráva obsahovala přehled národních opatření proti korupci, byly v ní zmíněny obavy i praktické postupy, včetně souboru priorit a doporučení.<sup>2</sup>

5. 8. kongres OSN o prevenci zločinnosti a zacházení s pachateli, který se konal v Havaně od 27. srpna do 7. září 1990, ve své rezoluci 7 doporučil, aby státy revidovaly existující právní mechanismy nebo vyvinuly nové, aby adekvátně odpověděly na všechny formy korupce a zabránily jejich uplatnění.<sup>3</sup> Ve stejné rezoluci Kongres vyzval Pobočku (Branch), aby nabídla praktickou pomoc členským státům, které o ni požádají v oblasti strategického plánování, právních reforem, veřejné administrativy, školení úředníků a nabízených projektů mezinárodní pomoci. Na základě práce a doporučení Komise v období 1992-1994, byla otázka korupce zahrnuta do programu 9. kongresu OSN o prevenci zločinnosti a zacházení s pachateli, který se konal v Káhiře od 29. dubna do 8. května 1995, kde bylo zvláštní zasedání věnováno tomuto tématu, a kde byly členské státy vyzvány, aby zlepšily svoji politiku v této oblasti, zvýšily využívání dohod o dvoustranné a mnohostranné spolupráci, a prováděly mnohem rozsáhlejší výzkum týkající se korupce.\*\*

6. V této souvislosti byly rovněž důležité Regionální vládní workshop o naplňování neapolské politické deklarace (Regional Ministerial Workshop on Follow-up to the Naples Political Declaration) a Celosvětový akční plán proti mezinárodnímu organizovanému zločinu (Global Action Plan against Organized Transnational Crime), který byl uspořádán Oddělením (Division) ve spolupráci s argentinskou vládou v Buenos Aires ve dnech 27. až 30. listopadu 1995. Ministři států Latinské Ameriky a karibské oblasti využili této příležitosti k práci na integrovaných návrzích týkajících se mezinárodní spolupráce a transferu technologie potřebných v oblasti boje proti mezinárodnímu organizovanému zločinu a korupci (E/CN.15/1996/2/Add.1).

7. OSN není osamoceno v úsilí podporovat mezinárodní spolupráci a poskytovat pomoc státům uvažujícím o uskutečnění reformy nebo o rozvoji zcela nových přístupů a opatření. Jiné organizace, které jsou rovněž aktivní v této oblasti zahrnují Radu Evropy, Evropské společenství, Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizaci amerických států (OAS) a Světovou banku. Neziskové organizace a centra expertů se rovněž podílejí na tomto úsilí.

8. Poněvadž všechny tyto organizace významně k této činnosti přispívají, i když každá trochu jiným způsobem, a vzhledem k tomu, že korupce je velmi složitý jev,

\* Pobočka pro prevenci kriminality a trestní justici (Crime Prevention and Criminal Justice Branch) byla rozšířena na Oddělení (Division) podle rezoluce Valného shromáždění 40/214 ze dne 23. prosince 1995,

\*\* Viz Zpráva 9. kongresu OSN o prevenci zločinnosti a zacházení s pachateli, Káhira, 29. duben - 8. květen 1995 (A/CONF.169/16/Rev.1, odst. 245-261). Zpráva bude následně vydána jako publikace OSN.

můžeme si v této souvislosti položit legitimní otázku, do jaké míry je jejich práce podobná nebo kompatibilní. V kontextu mnohočetných iniciativ a reformy je důležité se vyhnout diskrepancím v antikorupčních opatřeních, které byly přijaty v různých státech a regionech. Proto je důležité se podívat na typy chování, které jsou v různých státech kriminalizovány. To by napomohlo lepšímu hodnocení obecné situace týkající se korupčních praktik používaných na celém světě. Toto hodnocení by připravilo cestu k pochopení společného aktuálního

zájmu v oblasti korupce na celosvětové úrovni. Otázka zní, zda úroveň zájmu je dána vyšším výskytem korupce, vyšším stupněm uvědomování si jevu korupce, nižšími hladinami tolerance k tomuto jevu v období po skončení studené války, nebo kombinací všech těchto faktorů. Do té míry jak míra korupce vzrostla, zdálo by se být potřebné studovat případy a podmínky, které korupci usnadňují, abychom prozkoumali důkladněji nové přístupy a taktiku, i možnost uskutečnění institucionálních a právních reforem s dlouhodobými důsledky. Potom by bylo možné lépe zhodnotit roli, pravděpodobný dopad a osvědčenost opatření a radikálních změn, které jsou zahrnuty a prosazovány v rámci mezinárodních iniciativ. Konečně, studium těchto iniciativ by mělo poskytnout užitečné informace o tom, jaké společné platformy bylo dosaženo a jaké mosty je ještě třeba vybudovat přes národní a regionální hranice. Vše toto je nezbytné, protože konečným cílem je navrhnout konkrétní kroky a prosadit akční plány proti korupci.

9. Tato zpráva je předkládána Komisi podle rezoluce Valného shromáždění č. 51/59 a rezoluce Rady č. 1995/14. Zpráva zahrnuje některé antikorupční iniciativy, které byly přijaty relevantními mezinárodními organizacemi a obsahuje možné prvky a modalitty pro uplatňování výše zmíněných rezolucí Valného shromáždění a podporu Mezinárodních pravidel chování (International Code of Conduct).

10. Sekce pro prevenci zločinnosti a trestní justici Sekretariátu (Crime Prevention and Criminal Justice Division of the Secretariat) s pomocí argentinské vlády zorganizovala setkání expertů ze všech oblastí v Buenos Aires ve dnech 17. až 21. března 1997, aby zvážilo způsoby a prostředky použitelné k posílení mezinárodní spolupráce na tomto poli, a aby rovněž formulovalo návrhy na revizi a rozšíření příručky. Doporučení vzešlá z tohoto jednání a závěry, které obsahují předběžný plán zavádění Mezinárodních pravidel chování (International Code of Conduct), jsou předkládány Komisi.

## **I. PŘEHLED JEVU**

11. Rostoucí povědomí o tom, že korupce se stala závažným problémem, stimulovalo podporu mezinárodního koordinovaného boje proti tomuto společenskému jevu. Přesto však korupce zůstává neobyčejně složitým jevem. Obecně přijímaný názor praví, že ústředním tématem celého problému je zneužití moci v nějaké podobě. Toto téma lze rozvinout jako zneužití veřejného úřadu k získání přímého nebo nepřímého osobního prospěchu. Nepřímý osobní prospěch zahrnuje výhody i finanční prospěch, které někdo získá neoprávněně pro svoji organizaci (např. obchodní společnost, politickou stranu nebo neziskovou organizaci). Vzhledem k potřebě pochopit společně o co jde a jaké typy chování je třeba vymýtit, je třeba vytvořit seznam specifických pochybných a nelegálních činů a praktik, které jsou v různých státech kriminalizovány. Seznam samozřejmě nemůže být vyčerpávající. Takový empirický přístup ke korupci by dovolil vyhnout se koncepcím, které jsou vázány na určitou "kulturu", tím by zvýšil pravděpodobnost vytvoření konsensu, a umožnil by, aby antikorupční úsilí nabralo další razanci.

12. Všechny trestné činy, které jsou zmíněny níže, jsou často rozlišovány z hlediska toho, zda pachatel je úředníkem na nižší nebo vyšší úrovni. Rozlišuje se rovněž podle závažnosti trestného činu a jeho rozsahu. Systematická korupční činnost na vysoké úrovni, která má velký rozsah, je trestána přísněji. Nicméně všechny typy korupce na všech úrovních musí být postihovány a to paralelně, poněvadž kumulativní efekt na úrovni drobné korupce může být srovnatelný s korupcí na vyšší úrovni z hlediska peněžního efektu. Kromě toho je třeba

vnímat i faktor udržování "kultury" společnosti, která buď usnadňuje korupci nebo ji znemožňuje, a v prvním případě i faktor konstantní frustrace a demoralizace veřejnosti.

## **A. Úplatkářství**

13. Trestní zákon v řadě zemí obsahuje trestný čin úplatkářství, kdy jedna "strana" jako soukromý subjekt nabízí nebo slibuje peníze či výhody úředníkovi či úředníkům, aby ovlivnila jeho/jejich rozhodnutí. Existují rozdíly co se týká pokusu, slibu, předání, způsobu získání a přijetí úplatku (aktivní a pasivní uplácení). Trestný čin vymáhání úplatku obecně spočívá v požadavku získání prospěchu pro úředníka. Jeden z hlavních zdrojů nedávné celosvětové iniciativy má základ v obavě, že státní úředníci v mnoha zemích přijímají nezákonné platby nebo získávají jiné výhody, aby uzavřeli kontrakty nebo nabídli uzavření smlouvy s konkrétními podnikatelskými subjekty. Kriminalizace přímé a nepřímé nabídky nebo skutečného úplatku předáním nějaké cennosti cizímu úředníkovi, aby pomohl obchodní společnosti v oblasti mezinárodního byznysu, se stala modelem, který může být vodítkem pro národní právníky formulující zákony, i pro nadnárodní snahy. Tento trestný čin není svoji koncepcí nový, a představuje pouze rozšíření domácích zákonů proti úplatkům tak, aby se vztahovaly na úplatky v cizím státě. Logika věci zůstává stejná: nikomu by nemělo být dovoleno, aby měl nepatřičný vliv na rozhodnutí úředníků v kterékoli jurisdikci. Další způsob, kterým jsou tyto praktiky uskutečňovány, je nepoctivý obchod a protitrustové směrnice. Obchodní společnost nebo jedinec, kteří získají kontrakt pomocí nezákonné platby, získali nepoctivou výhodu nad jinými konkurenty. Pravidla, kterými se řídí výběrová řízení na domácím i zahraničním trhu, řeší tento problém.

14. Některé státy kriminalizují a penalizují toho, kdo úplatek dává, a toho, kdo jej přijímá, stejným dílem. V některých státech jsou trestný čin a trest odlišné, v závislosti na tom, zda v případě jsou či nejsou zahrnuti státní úředníci. V jiných státech taková odlišnost nemá žádný právní důsledek. Zákon rovněž řeší otázku prostředníků, jestliže byl úplatek poskytnut státnímu úředníkovi skrze pověřenou osobu nebo agenta.

## **B. Podvod**

15. Alternativní způsob jak nakládat s korupčními platbami, zejména v případě transakcí mezi soukromým a veřejným sektorem, je skrze trestný čin podvodu (jako je tomu v případě Spojeného království Velké Británie a Severního Irska). Jestliže záměr korumpovat nelze snadno nebo vůbec prokázat, stále je ještě možné prokázat mimo odůvodněnou pochybnost, že příliš vysoká cena, která byla za projekt zaplacená, je výsledkem snah obchodní společnosti zpětně získat částku, která byla zaplacená jako úplatek. Totéž platí v případě, kdy byla odvedena práce v horší kvalitě než je specifikováno v kontraktu, nebo jsou-li vymáhány platby za zboží, které nebylo dodáno, a služby, které nebyly provedeny, nebo jsou-li měněny specifikace nebo čas dokončení, apod.

## **C. Jiné nezákonné platby**

16. Pozorovatelé často hovoří o tzv. "speed money", tj. penězích zaplacených úředníkům za urychlení rozhodovacího řízení nebo jiného procesu. V takových případech úředníci mají nezákonný prospěch z toho, že učiní něco, co by v každém případě museli učinit. V určitých případech jsou výhody udíleny a slibovány proto, aby došlo k "přestřížení červené pásky". Ačkoli někteří by se mohli snažit racionálně vysvětlit tuto praxi tím, že by tvrdili, že jde o

dobré počínání, které je v nejlepším zájmu jejich komunity, jsou takové platby běžně považovány za nezákonné.

17. Další záležitostí, o které bychom měli uvažovat, je nabízení peněz politikům, aby došlo k ovlivnění nejen jejich hlasů v parlamentu nebo ve výborech jejichž jsou členy, nýbrž rovněž za to, aby kladli určité otázky nebo vyvolali jednání o určitém případě. V demokratických společnostech jsou tyto praktiky považovány za něco, co podkopává princip jeden občan jeden hlas a princip o rovnosti a čestném počínání - těm, kteří nemají možnost ovlivnit politický proces tímto způsobem, nebude dostatečně nasloucháno a jejich zájmy nebudou dostatečně zastoupeny. Trestný čin, který lze použít pro stíhání mnoha z těchto výše uvedených praktik, je tzv. "prodej vlivu" (trading in influence), což je typ trestného činu, který je právě zvažován pracovní skupinou Rady Evropy pro trestní zákon (Council of Europe working group on criminal law).

#### **D. Kupování a odevzdávání hlasů**

18. Příbuzný způsob nesprávného chování, který rovněž podkopává demokratické principy, je přímá nebo nepřímá koupě hlasů. Ti, kteří jsou schopni a chtějí zaplatit voliče, aby volili v jejich prospěch, získávají nečestným způsobem výhodu nad těmi, kdo dodržují pravidla a nepřejí si nebo se nemohou uchýlovat k podobným praktikám. Tento trestný čin lze spáchat nikoli pouze přímým podplacením, nýbrž rovněž tzv. "klientelismem" a "patronátem", kdy výhody a posty mohou být nabízeny pouze těm, kdo volili ve prospěch úředníka, který je u moci.

19. Hlasy mohou být získány v tom smyslu, že přijetí daru nebo jiné výhody státním úředníkem nebo představitelem nějaké politické strany má za cíl zajistit, že lidé nad nimiž má dotyčná osoba kontrolu v určité zeměpisné lokalitě, obchodní společnosti nebo jiné organizaci, budou volit zkorumpovaného kandidáta.

#### **E. Nezákonné politické příspěvky**

20. Některé státy neuznávají příspěvky politickým stranám nebo kandidátům, zatímco jiné státy je kriminalizují, jestliže přesáhnou určitý objem nebo, poruší pravidla transparency. Někdy jsou příspěvky prohlášeny za nezákonné pouze jestliže pocházejí od osob určité kategorie (např. cizinců). Jestliže je záměrem příspěvatele získat určitý nepatřičný vliv na politickou stranu nebo na kandidáta, lze použít trestný čin úplatkářství, jestliže neexistují specifické zákony týkající se takových příspěvků.

#### **F. Zneužití moci a porušení důvěry**

21. Velké množství případů zneužití úřední moci lze považovat za příklady neoprávněného využití veřejného úřadu a zneužití moci nebo porušení důvěry. Tyto případy sahají od zvýhodňování a nelegální diskriminace až po zneužití citlivé nebo důvěrné informace. Lze vymáhat požadavky za zvýhodňování nebo jednoduše za to, že soukromá osoba není diskriminována. Požadavky mohou zahrnout peněžní platby, dary nebo sexuální služby.

22. Ke zneužívání moci může docházet v procesu liberalizace ekonomiky, jestliže jsou státní podniky privatizovány. V tomto procesu existují pro úředníky příležitosti jak záměrně podhodnotit cenu podniku, takže je prodán velmi levně do soukromých rukou. Hodnota podniku, a v důsledku toho i cena jeho akcií, mohou v krátké době významně vzrůst. Úředníci pak mohou být odměněni nejrozumnějším způsobem. Úředníci, kteří znají dosud projednávaná

nebo neveřejná rozhodnutí, se tedy mohou dopustit úniku informací za úplatu tím, že se angažují v komerčních a obchodních aktivitách nedovoleným a neoprávněným způsobem na základě neveřejné informace. Například mohou koupit akcie obchodních společností, o kterých vědí, že jim bude nabídnut vládní kontrakt (cena akcií pravděpodobně stoupne, jestliže je veřejně oznámena velká zakázka, a zkorumpovaní úředníci pak mohou prodat akcie s výrazným ziskem). Tento obchod může probíhat přes příbuzné, zástupce nebo přes "krycí" společnost. Neveřejná informace může být zneužita tak, že zástupci společnosti sdělíme tajné podrobnosti konkurenční nabídky na veřejné stavební práce. Obchodní společnost tak získá zakázku tím, že je schopna připravit vlastní nabídku na základě uvedené výhody. V tomto případě lze aplikovat zákon týkající se nekalé soutěže. Zkorumpovaný úředník obdrží výměnou nějakou hodnotu. Někteří pozorovatelé uvádějí případ opožděného uplácení, což je typ zneužití pravomoci, který není jednoduché kriminalizovat, ale je důležité se o to pokusit, neboť jde o záležitost, která může mít za následek vznik velkých škod. S tímto typem úplatkářství se setkáváme, jestliže úředníkovi je krátce po jeho odchodu z veřejných služeb nabídnuto velmi dobře placené místo v podniku, který protěžoval v době, kdy pracoval v úřadě. Protože brání úplatku lze v těchto případech pouze obtížně prokázat, některé státy zavedly nebo uvažují o zavedení zákonů, které by úředníkům zakazovaly pracovat pro společnosti, které předtím kontrolovali, nebo které figurovaly v transakcích s oddělením úřadu v době, kdy zde tito úředníci působili. Jiné státy volí zavedení čekací periody, během níž člověk dříve vykonávající funkci státního úředníka nemůže dva roky nebo i déle přijmout zaměstnání u společnosti, kterou předtím kontroloval. Zamítnutí možnosti použít tzv. "revolving doors" může pomoci k posílení vnímání integrity vlády a úředníků veřejností.

23. Úředníci s pravomocemi kontroly nad finančními úřady nebo sociálními agenturami mají příležitost bránit práci těchto organizací. Mohou organizovat persekuce politických protivníků, organizací nebo obchodních společností z ideologických nebo zjištěných důvodů. Mohou řídit selektivní stíhání některých pachatelů nebo systematicky zavírat oči nad jinými pachateli. Mohou svévolně vymáhat podhodnocené nebo nadhodnocené daně a povinnosti týkající se obchodních transakcí, včetně použití násilného vymáhání. Bránění výkonu spravedlnosti je trestný čin, který lze použít proti úředníkům, kteří se snaží skrýt či zakrýt nezákonné aktivity tím, že se snaží odvést vyšetřování nesprávným směrem nebo zničit důkazy. Takové zneužití úřední moci je často spojeno s činností nelegálních podniků a trhů - tedy s tím, co se považuje obvykle za činnost spojenou s organizovaným zločinem. Nejlépe zorganizované zločiny jsou páčány potají bez rizika skandálů a veřejné pozornosti, a ve spolupráci s úředníky. Kdykoli existuje podezření na závažné pašování narkotik, zbraní nebo na jiné rozsáhlé pašerácké operace, lze očekávat, že nalezneme tajné srozumění a nezákonné obohacování některého úředníka. Jestliže se snažíme čelit takovéto činnosti, právní nástroje používané proti skupinám organizovaného zločinu, jako například Racketeer Influenced and Corrupt Organization (RICO) statute v USA, se mohou ukázat být užitečné pro potrestání zkorumpovaných úředníků.

## **G. Zneužití veřejných fondů**

24. Trestný čin zneužití moci a porušení důvěry lze rovněž použít proti činnostem, které zahrnují zneužití veřejných fondů a zdrojů. Státní úředníci mohou převést veřejné peníze na svá konta nebo konta svých obchodních partnerů. Někteří autokratičtí vládci se proslavili systematickým olupováním svých zemí. Další trestné činy, které lze v těchto případech použít zahrnují zpronevěru a loupež, z nichž obě jsou docela běžné v členských státech. Státy, které používají měnové restrikce a kontroly, mohou použít porušení těchto pravidel jako důvod pro obžalobu zkorumpovaných úředníků, kteří vyvážejí výtěžky ze svých nelegálních zisků do

zámoří. Jiné státy se mohou uchýlit k zákonům, které zakazují daňové úniky, za předpokladu, že tento nelegální příjem není přihlášeno k proclení ani zdaněno. V případě, že úředník není schopen podat vysvětlení ke svému majetku a míře utrácení, mohou toto žalobci použít jako důkaz daňového úniku.

## **H. Konflikt zájmů**

25. Státní úředníci mají povinnost být čestní, nestranní a účinně vykonávat svoji veřejnou roli. Legislativa řady států praví, že není správné, jestliže úředník přijímá rozhodnutí, která podstatně ovlivňují obchodní společnosti a firmy, v nichž je tento úředník podílníkem nebo ředitelem. V některých státech je takový konflikt zákonem přímo zakázán. V jiných zemích je úředník povinen ohlásit konflikt zájmů a stáhnout se z rozhodovacího procesu s ohledem na oblast potenciálního konfliktu. Existují státy, kde pouhé zveřejnění konfliktu je považováno za dostatečné, aby dokázalo zabránit přijetí nesprávných rozhodnutí úředníkem. V těchto případech je nezveřejnění konfliktních zájmů trestné. Totéž platí při porušení běžných povinností státního úředníka zveřejňovat svůj majetek (někdy je zahrnut i majetek blízkých rodinných příslušníků).

## **I. Jiné "napomáhající" trestné činy**

26. Řada trestných činů, které nalezneme v legislativě mnoha zemí, se vztahuje ke korupci v tom smyslu, že buď usnadňují provádění trestné činnosti a nakládání s nezákonným ziskem, nebo kryjí nějakým způsobem počáteční trestný čin. Tyto trestné činy zahrnují udržování a používání černých fondů, napomáhání trestným činům, tajnou dohodu, trestné činy spojené s účtováním, padělání dokumentů a praní špinavých peněz.

## **II. PŘÍČINY KORUPCE A JEJÍ NÁRŮST**

27. Ačkoli korupce vždy existovala, mezinárodní společenství si v současné době uvědomuje určité klíčové rysy celého jevu. Příklad Bank of Credit and Commerce International v pravém slova smyslu ztělesňuje nový typ korupce, která překračuje národní hranice a je těsně svázána s ostatními kriminálními aktivitami. Starší stereotypy, které jsou sdíleny rovným dílem veřejností a politiky, a které označovaly široce rozšířenou a systémovou korupci jako převládající za určitých ekonomických a sociálních podmínek, se ukázaly být nesprávné. Skandály obdobných rozměrů a obdobné důležitosti postihly stejně rozvojové země jako země rozvinuté. A co je ještě důležitější, vyšetřování a rozhodnutí soudu odhalily vazby mezi korupčními praktikami a organizovaným zločinem v řadě případů. Obecný závěr, který lze učinit ze studie nedávných případů, zní, že každý sociopolitický a ekonomický systém vytváří vlastní verzi korupčních praktik a žádný systém není absolutně chráněn proti korupci.

28. V souvislosti se zvýšeným zájmem o činnost zaměřenou proti korupci jak na národní tak na mezinárodní úrovni se nabízí několik otázek. Lze tento zájem přičíst vyššímu výskytu korupčních praktik, vyšší účinnosti v jejich odhalování nebo nižší úrovni (veřejné, úřednické a obchodní) tolerance? Důkaz, který je k dispozici, ukazuje, že odpověď můžeme nalézt v kombinaci všech těchto vysvětlení. Jestliže každé z nich zkoumáme odděleně, snadněji pochopíme nejen vznik skandálů, nýbrž rovněž explozi protikorupčních nálad, a to, jak se obě tyto věci navzájem posilují.

29. Existují dobré důvody se domnívat, že v relativně rozbouřeném světě ovlivňovaném radikálními změnami období po studené válce, jsou nové příležitosti a stimuly pro používání

korupčních praktik. Ačkoli lze najít charakteristické rysy určitých lidí, které je činí náchylnějšími ke zneužití svého postavení než je tomu u jiných osob, lze říci, že problém korupce je problém systémů a institucí, spíše než problém jednotlivců. Strukturální kořeny korupce lze zkoumat ve čtyřech vzájemně propojených kategoriích.

30. Za první, mohou existovat monopolní či oligopolní situace, kdy jedna nebo několik firem kontroluje určitý trh. Stát může mít zájem na tom, aby soukromé firmy plnily specifické úkoly, zajišťovaly veřejné práce nebo poskytovaly služby. Čím menší počet firem může prakticky určitou práci provádět, tím více je situace ohrožena korupčními praktikami (jako jsou přeplácení, nízká kvalita práce, nebo ukončování prací se zpožděním). Takové podmínky se například vyskytují v případě obranných projektů. Skutečně, co se týká projektů obrany, mohou za ideální být považovány oligopolní podmínky: nikdo si nepřeje vidět rozšiřování určitých typů zbraní nebo technologií zabíjení, které ovlivňují jak národní tak i mezinárodní bezpečnost. V této oblasti je pak ospravedlnitelné věnovat zvláštní pozornost transakcím a mít speciální orgány, které na ně dohlížejí. V jiných případech mohou oligopoly být vytvářeny pomocí pravidel vyžadujících zvláštní podmínky, které firmy musí splňovat, aby mohly být vybrány, nebo mohou být zavedena pravidla, která diktují zvýhodňující přístup k některým firmám (např. domácí firmy proti zahraničním firmám). Z analytického hlediska vzniká stejný typ situace, jestliže politická strana nebo režim monopolizují moc a rozhodovací pravomoci po velmi dlouhou dobu.

31. Za druhé, velmi široké rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivců nebo organizací mohou vyvolávat pokušení a být motivem pro korupci. Jakmile existuje málo mechanismů pro kontrolu a rovnováhu, nebo dokonce žádné, budou lidé mít řadu příležitostí, aby se pokusili zneužít své pravomoci. Příklady takové situace, která přímo vyvolává korupci, nalézáme v autoritářských režimech, kde moc je soustředěna v rukou několika málo lidí. Dalším příkladem je moc delegovaná lidem se zvlášť specializovanými schopnostmi a dovednostmi. Definice říká, že takových lidí je málo, a proto jejich pravomoci jsou do značné míry nekontrolované. Obranný průmysl může opět být konkrétní ilustrací takové situace. Další příklady takového rizika lze nalézt v oblasti fyziky, lékařství, apod.

32. Za třetí, nedostatek transparentnosti snižuje schopnost kontrolovat osoby, které jsou v postavení, kde mají autoritu. Nedostatek transparentnosti může být způsoben různými faktory, počínaje bankovním tajemstvím a konče diktátorskými režimy neuznávajícími zpochybňování jejich autority. Stejný problém vzniká jako výsledek vzácných a specializovaných znalostí a dovedností. Jestliže určitá veřejná práce nebo zvláštní "warship" má za následek vznik takových komplexních a nesrozumitelných podrobností, že pouze několik jedinců rozumí celému projektu, dochází ke ztrátě transparentnosti. Jestliže pravidla, kterými se určitý sektor řídí, jsou nejasná, nejednoznačná a technicky složitá, pak zpravodajové, veřejné osoby i laici mohou být naprosto neschopni provádět účinnou kontrolu. Regulace zemědělských podpor, podpory cen a garance půjček v mnoha zemích poskytují dobrý příklad tohoto problému.

33. Konečně, geneze korupce může být analyzována pomocí konceptu asymetrií. Asymetriemi nazýváme diskrepance neboli disjunkce, které se vyskytují na právní, administrativní, kulturní, ekonomické nebo politické úrovni. Ačkoli jsou jak domácí tak i mezinárodní, ty posledně zmíněné mají větší společenskou závažnost z hlediska celosvětové komunity. Asymetrie napomáhají korupci jak přímo tak i nepřímo vytvářením nelegálních trhů, které fungují nejlépe v případě tajné dohody se státní administrativou.

34. Příklady problematických právních asymetrií lze nalézt v bankovníctví a daňových režimech různých zemí. Tato asymetrie přímo vybízí mnoho jednotlivců a korporací, aby usilovali o nejvhodnější jurisdikci, chtějí-li se angažovat v určitých transakcích, i když tato činnost představuje porušení domácích zákonů. Takto je rovněž poskytována ochrana proti odhalení korupčních praktik. Dalším příkladem je diferencované posuzování úplatků placených cizím úředníkům. V některých zemích jde o závažný trestný čin, v jiných však pouze o položku v nákladech v podnikání, kterou lze odečíst z daní. To usnadňuje lidem možnost racionalizovat korupční praktiky, kterých se dopouštějí, tím, že je prohlásí pouze za "technické" porušení pravidel. Administrativní asymetrie podporují placení tzv. "speed money", i vznik a udržení klientského a patronského systému. Když některá administrativa funguje lépe a rychleji než jiné, nejpomalejší kroky a frustrace určitě vyvolají vznik motivů a "racionalizací" pro nelegální platby s cílem "dosáhnout, aby práce byla provedena" nebo s cílem vyhnout se zbytečným nákladům z prodlení.

35. Kulturní asymetrie lze například nalézt mezi národy, které jsou "uměním bohaté" a těmi, které "umění shromažďují". Výsledkem mohou být nelegální transfery národních pokladů z jejich původního místa do umělého kontextu, do muzeí a galerií. Sociální organizace krádeží uměleckých pokladů je značně komplexní a může zahrnovat státní úředníky jak v zemi původu tak i v zemi konečného určení. Kombinace právních a kulturních asymetrií může vést k zakrývání nelegálního původu ukradeného umění pomocí států majících "měkké" zákony způsobem, který připomíná praní špinavých peněz.

36. Ekonomické a politické asymetrie mohou vyvolávat systematické frustrace ve velkých částech populace. Představují základ úniku kapitálu a tento únik podporují, stejně jako je stimulována nelegální migrace do zemí, kde se zdá těmto lidem kynout lepší budoucnost. Jinak řečeno, tyto asymetrie "pěstují" přístupy, které ospravedlňují korupci jako funkční ve vztahu k místním ekonomikám, a jako způsob redistribuce bohatství.

37. Globalizační a liberalizační procesy 90. let 20. století zvýšily počet a typy této asymetrie, nebo vyvolaly větší stupeň vědomí jejich existence. Proto lze očekávat, že kriminogenní účinek byl větší během 90. let než dříve. Jsou zvýšeny i asymetrie týkající se posílení zákonnosti, alespoň dočasně, tak jak jsou znovu definovány hranice, a je znovu o nich jednáno v různých částech světa. Pyšná očekávání dříve centrálně plánovaných ekonomik jsou frustrována zklamáním a deziluzí. Vlna privatizačních procesů nabízí velké příležitosti pro zneužití veřejného postavení a korupci. Technologický pokrok učinil kontakty mezi různými zeměmi snadnější a rychlejší, a tím byla zvýšena možnost střetu tradic nebo různých životních stylů, stejně jako pocit relativní deprivace. Všechny tyto důvody naznačují, že problém korupce doopravdy může být větší v současné době než dříve.

38. Procesy demokratizace a ekonomické liberalizace podporují přístupy, které jsou v příkrém rozporu s diskriminací a deformacemi trhu způsobenými korupcí. Vysoký stupeň uvědomování si tohoto problému a jeho menší tolerovanost, které jsou zkombinovány s očekávaným zvýšením výskytu korupce, mají za následek zvýšenou intenzitu diskusí a vznik velkého množství iniciativ proti této civilizační metle. Velký počet lidí si začíná uvědomovat skutečný rozsah negativních důsledků s ní spojených. To platí rovněž pro rozvojové země, kde je důsledkem těchto aktivit brždění národního, sociálního, ekonomického a politického pokroku. Tam, kde korupce zahrnuje transfer finančních fondů ven ze země, dochází k závažnému ohrožení ekonomického rozvoje. To následně vede k politické nestabilitě a k důsledkům, jako jsou špatný stav silnic, škol, lékařských služeb, nižší dosažená úroveň vzdělání a nedokončené projekty. Způsob, jakým jsou rozdělovány



fondy, je pokřivený a neúčinný; kompetentní a čestní občané se cítí frustrováni a v populaci vzrůstá obecná úroveň nedůvěry. V konečném důsledku zmizí značná část cizí pomoci, produktivní kapacita je oslabena, je snížena účinnost administrativy, a je podkopána legitimita politického pořádku.

39. Stejný účinek, i když poněkud méně akutní, lze pozorovat v rozvinutých zemích. Jedinci, kteří chtějí vyřizovat své záležitosti čestným způsobem, jsou demoralizováni a ztrácejí víru ve vládu zákona. Korupce plodí nedůvěru ve veřejné instituce, podryvá etické principy tím, že zvýhodňuje ty, kteří jsou ochotni a schopni dávat úplatky, a zakonzervováává nerovnost. Ekonomická soutěž je pokřivena a veřejnými fondy je plýtváno. Protože institucionální a tržní reformy mohou ztratit důvěru v očích veřejnosti, je zde riziko, že procesy demokratizace, které by měly v konečném důsledku snižovat nerovnost a zlepšit transparentnost a kontrolovatelnost, mohou ztratit svoji dynamiku.

40. Vzhledem ke značným objemům financí, které každoročně vstupují do sféry korupce, dochází rovněž k ovlivnění mezinárodního finančního systému. Rizika zahrnují to, co je někdy nazýváno kompetitivní deregulací, kdy jurisdikce, které usilují o to, aby "přitáhly" tento zisk, uvolňují svá pravidla a zesilují nařízení týkající se utajení. Praní špinavých peněz se stává ještě výnosnějším byznysem s potenciálním korupčním efektem, který následně vede ke zvýšené závislosti finančních systémů na těchto fondech. Mezinárodní konflikty a napětí představují další rizika, jak se státy pokoušejí "navracet" zpět některé z těchto fondů, provádět extraterritoriální vyšetřování, která mohou zraňovat národní hrdost nebo vyvolávat problémy týkající se suverenity, zatímco jiní mohou být nuceni vykonávat zvýšený tlak na některé státy s cílem zlepšit jejich legislativu a poskytovat vzájemnou pomoc v případech korupce.

41. Celosvětová rizika jsou dokonce ještě větší, jestliže vazby mezi korupcí a organizovaným zločinem se stanou jasnější. Několik nedávných případů upozornilo na to, jak nezákonné vztahy mezi skupinami organizovaného zločinu a státními úředníky mají schopnost závažně poškodit socioekonomickou strukturu států.<sup>4</sup> Je zásadně důležité uvést, že závažné a ziskové protizákonné aktivity - ať už se vztahují ke starým sochám, jadernému materiálu, drogám, nezákonným imigrantům nebo prostituci - vždy v určitém časovém období spoléhají na podporu ze strany zkorumpovaných státních úředníků. Korupce je nutná podmínka pro činnost organizovaného zločinu. Existuje riziko, že, vzhledem k velké moci kterou mají některé skupiny, může organizovaný zločin dosáhnout takového vlivu, že vyvolá situaci, kdy dojde k úplnému podkopání autority institucí a jejich destrukci, se všemi neblahými důsledky pro demokracii a zákonost.

42. V této souvislosti je přirozené a pochopitelné, že vznikla řada mezinárodních iniciativ, které jsou zaměřeny na rozvoj nových nástrojů prevence a omezení tohoto závažného problému.

### III. MEZINÁRODNÍ INICIATIVY

#### A. Světová banka

43. Světová banka pomáhá vládám v prevenci korupce na mnoha úrovních. Na úrovni reformy ekonomické politiky Světová banka pomáhá vládám v tom, aby prováděly reformy týkající se ekonomické politiky a regulace, které by znemožňovaly korupci a podvody. Pomocí reforem obchodních režimů, zákonů o investování, a reforem finančního sektoru, mohou státy zmírnit účinky tzv. "rent-seeking" tím, že administrativní mechanismy (např. exportní licence, denní kurz deviz a rozdělování bankovních úvěrů) nahradí tržními mechanismy. Tím, že pomáhá státům zjednodušovat a posilovat daňové systémy, a schopnost daně vybírat, přispívá Světová banka ke snižování korupce v celní a daňové administrativě. Světová banka rovněž poskytuje pomoc při regulačních reformách a tím pomáhá eliminovat kontrolu cen, pomáhá zjednodušovat vládní regulaci, a posiluje regulaci soukromých a státem vlastněných podniků, které působí na nekompetitivních trzích.

44. Světová banka také pomáhá řadě rozvojových ekonomik a ekonomik, které se nacházejí v přechodu mezi státem řízeným a tržním hospodářstvím tím, že organizuje transfer státem vlastněného jmění do soukromého vlastnictví. Jelikož tento převod představuje sám o sobě riziko korupce, Světová banka spolupracuje těsně s vládami, aby proces byl otevřený a transparentní. Co se týká přístupu ve specifických sektorech hospodářství, mohou být přístupy v oblastech jako životní prostředí a sociální služby takové, že buď vytvářejí nebo brání vzniku příležitostí pro korupci.

45. Další oblast antikorupční strategie Světové banky se týká budování institucionální síly uvnitř i vně veřejného sektoru. V nedávných letech došlo k rychlému vzrůstu počtu zemí, kde Světová banka pomáhá modernizovat oblast tvorby vládního rozpočtu, finanční management a systémy účetní evidence a auditu. Světová banka rovněž pomáhá vládám provádět reformu státní správy. V oblasti veřejných zakázek Světová banka spolupracuje s vládami, aby bylo dosaženo větší transparentnosti a soutěže, tím, že poskytuje pomoc při vytváření nových zákonů a nařízení týkajících se veřejných zakázek, a učí úředníky je používat.

46. Aby zabránila korupci ve vlastních projektech, Vyvinula Světová banka postupy zadávání veřejných zakázek, vyplacení peněz, ohlašování a provádění auditů na základě principu ekonomie, účinnosti a transparentnosti. Nedávno Rada výkonných ředitelů (Board of Executive Directors) schválila nový dokument o půjčkách a pravidla pro veřejnou soutěž. Pravidla umožňují Světové bance zrušit půjčku, jestliže se zjistí, že ten, komu je půjčka poskytnuta nebo kdo z ní má prospěch, použil korupční nebo podvodné praktiky během veřejné soutěže nebo během platnosti kontraktu, nebo jestliže se ukáže, že držitel půjčky nepodnikl včasné a příslušné opatření k nápravě situace. Pravidla rovněž dovolují Světové bance prověřovat účty a záznamy dodavatelů a kontrahentů ve vztahu k plnění kontraktu, a provádět kompletní audit za pomoci auditorů jmenovaných Světovou bankou. Konečně, Světová banka může vyloučit firmy z možnosti uzavírat kontrakty financované Světovou bankou, a to buď na dobu neurčitou nebo na určité období, jestliže se Světová banka domnívá, že se firma během veřejné soutěže o kontrakt financovaný Světovou bankou, nebo při jeho naplňování, zapletla do korupčních praktik a podvodů. Aby bylo možno mezi pracovníky Světové banky udržet nejvyšší etický standard, stále jsou zesilována a inovována pravidla a disciplinární opatření pro zaměstnance dlouhodobě ve Světové bance zaměstnané, která se týká jejich vnějších zájmů a aktivit.

## B. Sekretariát Commonwealthu

47. Ministři spravedlnosti zemí Commonwealthu, kteří se sešli v Kuala Lumpur ve dnech 15. až 19. dubna 1996, přijali prohlášení o prevenci korupce, kde konstatují hrozbu, kterou korupce představuje pro demokratické instituce a vládní moc. Ministři zdůraznili, že základy, které jsou zdrojem vývoje demokratické společnosti, která je charakterizována nezávislým soudnictvím, otevřeným způsobem vlády pomocí transparentních postupů, demokraticky ustavenými institucemi, odpovídajícím způsobem odměňovanými státními úředníky a svobodnými a zodpovědnými médii, musí být chráněny a posilovány. Co se týká ekonomických vlivů korupce, bylo konstatováno, že korupce v mezinárodních obchodních transakcích a projektech zahraniční pomoci přispívá k iniciování projektů, které nejsou třeba, a k tomu, že fondy a finanční zdroje nejsou využívány na projekty, které jsou životně důležité. Ministři vyjádřili souhlas s prací OECD, která se snaží čelit skutečnosti, že úplatky dávané zahraničními obchodními společnostmi, zejména společnostmi z rozvinutých zemí, které dávají úplatky, které si často mohou ve vlastní zemi odečíst z daní, vedou k vytváření "kultury korupce". Byla konstatována častá existence propojení mezi korupcí, nezákonným obchodem s drogami a organizovaným zločinem, a zdůrazněna potřeba pokračující a zlepšující se vzájemné právní pomoci při vyšetřování a stíhání trestných činů. Ministři vyjádřili kolektivní odhodlání pracovat, jak ve svých zemích tak i na mezinárodní úrovni, s cílem bojovat proti korupci.

48. Ministři spravedlnosti vyzvali Sekretariát Commonwealthu (Commonwealth Secretariat), *inter alia*, aby vyvinul modelové právní strategie pro boj s korupcí, včetně vhodného právního rámce, který by vzal v úvahu rostoucí roli soukromého sektoru ve vládním systému. Strategie by měla zahrnovat vypracování minimálních standardů pro členy Commonwealthu v podobě modelových zásad bezúhonnosti.

## C. Rada Evropy

49. Rada Evropy (Council of Europe) zřídila multidisciplinární skupinu pro korupci, která pokračovala ve své práci v roce 1996. Pracovní skupina občanského práva pracuje na konvenci o občanských prostředcích kompenzace poškození, která vznikla následkem korupce.

50. Pracovní skupina trestního práva v současné době pracuje na návrhu konvence týkající se korupce. Rámcový návrh konvence pro boj s korupcí<sup>5</sup> poskytne základnu pro konvenci, která může mít značný význam, protože bere v úvahu pohledy a perspektivy mnoha států a organizací.

51. V rámcovém návrhu konvence je korupce předběžně definována jako "uplácení a jakékoli jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byly svěřeny zodpovědnosti týkající se veřejného nebo soukromého sektoru, která ohrožují plnění jejich povinností vyplývajících z jejich statutu státního úředníka, soukromého zaměstnance, nezávislého agenta nebo vztahu tohoto typu, a jsou zaměřena na získání neoprávněných výhod jakéhokoli typu pro ně samotné nebo pro jiné osoby" (článek 1). Každý členský stát je vyzýván, aby přijal preventivní a trestní opatření na domácí i mezinárodní úrovni, aby byla konvence uvedena v život. Podle článku 6 státy podniknou kroky k: zajištění nezávislosti vyšetřovacích orgánů a zachování důvěrné povahy vyšetřování; ustanovení trestních sankcí za korupci; zajištění konfiskace majetku získaného korupcí; zajištění toho, aby obchodní společnosti nebyly používány jako "zástěrka k páčání

trestných činů korupce"; k omezení výskytu případů, kdy imunita může bránit vyšetřování. Podle článku 7 státy podpoří činnost specializovaných vyšetřovacích orgánů, které by rovněž mohly spolupracovat s jejich protějšky v ostatních státech. Podle článku 8 podniknou kroky k zajištění toho, že jejich fiskální legislativa a praxe přispějí k prevenci a stíhání korupce, a nedovolí, aby docházelo k odečítání úplatků z daní nebo "k jinému ekonomickému zvýhodňování spojenému s korupcí". Ostatní opatření, která mají podporu, zahrnují: transparentnost v oblasti veřejných zakázek a v administrativě, přijímání pravidel "správného chování" pro volené a nevolené úředníky, auditní postupy, disciplinární opatření zaměřená proti korupci. Jestliže se jedná o volené zástupce, stát má povinnost být informován o jejich majetkových poměrech a o majetkových poměrech členů úzké rodiny a přátel, a musí zajistit transparentnost financování politických kampaní a financování politických stran. Svoboda tisku, občanská opatření proti korupci a restituce jejím obětem, vzdělávání veřejnosti, sledování korupce a školení osob, které proti ní bojují, jsou všechno záležitosti, které jsou rovněž zahrnuty v návrhu konvence.

52. Pracovní skupina zabývající se trestním právem rovněž uznává potřebu posílení mezinárodní spolupráce a vzájemné pomoci, potřebu zavedení postupů usnadňujících konfiskaci majetku získaného pomocí korupce, i potřebu opatření, aby korupce nebyla považována za politický trestný čin. Orgán tvořený experty bude mít na starosti sledování zavádění opatření členskými státy.

#### **D. Evropská unie**

53. Studie zjistily existenci kontraproduktivních divergencí v různých národních právních systémech, které se týkají jak definice korupce, tak i seznamu osob, na něž se vztahuje uplatňování antikorupčních opatření. Z tohoto důvodu, i proto, aby byly ochráněny zájmy Evropské unie (European Union), členské státy souhlasily s Protokolem (Protocol) sestaveným na Základě Článku K.3 Smlouvy Evropské unie (Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union) ke Konvenci o ochraně finančních zájmů Evropského společenství (Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests).

54. Protokol (Protocol) rozlišuje mezi aktivní a pasivní korupcí (ten kdo nabízí úplatek, a ten kdo jej přijímá). Pasivní korupce znamená požadavek, přijetí nebo přijetí příslibu týkajícího se "jakýchkoli výhod pro vlastní osobu nebo pro třetí stranu" (článek 2). Aktivní korupce znamená udělení výhod, přímo či nepřímo příslibených, dotyčnému úředníkovi, takže tento úředník koná, anebo odmítá konat, a tím porušuje svoje povinnosti způsobem, který poškozuje finanční zájmy Evropské unie (European Union). Členské státy jsou povinny zajistit, aby toto chování bylo kvalifikováno jako trestný čin podle jejich národních zákonů. Rovněž musí zajistit, že jejich zákony pokrývají činnost prováděnou národními úředníky i úředníky Evropské unie, i činnost zaměřenou proti národním úředníkům a úředníkům Evropské unie. Bez ohledu na disciplinární sankce, které jsou platné, jsou členské státy povinny zavést takové trestní postihy, které jsou "efektivní, přiměřené a odrazující" (článek 5). Tyto postihy by měly zahrnovat vazebné tresty, které by umožnily použití institutu extradice.

55. Jurisdikce je založena na principech teritoriality, státní příslušnosti pachatele a státní příslušnosti oběti. Kromě toho, jestliže je pachatel zaměstnancem instituce Evropské unie, členský stát na jehož území instituce působí, vykonává rovněž jurisdikci nad uvedeným případem. Spory mezi členskými státy týkající se Protokolu (Protocol) mají být řešeny v první

instanci Radou ministrů Evropské unie (Council of Ministers of the European Union). Jestliže není nalezeno řešení během lhůty šesti měsíců, strany se mohou obrátit na Soud Evropského společenství (Court of Justice of the European Communities). Tento Soud bude rovněž řešit všechny spory mezi členskými státy a Evropskou komisí (European Commission). Ve světle ustanovení Protokolu, Rada ministrů Evropského společenství (Council of Ministers of the European Union) vypracovala v listopadu 1996 návrh konvence boje proti korupci, která se týká úředníků Evropského společenství (European Communities) nebo úředníků členských států Evropské unie (European Union). Tento návrh konvence zesiluje zásady, které již byly zahrnuty v Protokolu o korupci (Protocol on Corruption) (druhý protokol Konvence o ochraně finančních zájmů Evropského společenství, Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests), opakováním jeho nařízení týkajících se materiálních aspektů korupce a opatření jak s ní bojovat.

### **E. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD)**

56. Rada (Council) OECD ve svém Doporučení týkajícím se korupce v mezinárodních obchodních transakcích (Recommendation on Bribery in International Business Transactions) přijatém 27. května 1994 navrhla, aby členské státy OECD "přijaly účinná opatření k odstrašení, zabránění a k boji proti uplácení cizích úředníků veřejné správy ve spojení s mezinárodními obchodními transakcemi". Dále bylo doporučeno, aby každý členský stát prověřil svůj trestní zákoník, a v souladu se svými právními tradicemi přijal kroky k dosažení tohoto cíle. Rada instruovala svůj Výbor pro mezinárodní investice a mnohonárodní podniky (Committee on International Investment and Multinational Enterprises) skrze svoji Pracovní skupinu pro potírání korupce v mezinárodních obchodních transakcích (Working Group on Bribery in International Business Transactions), aby prověřila specifické otázky týkající se úplatků v mezinárodních obchodních transakcích, se zřetelem na kriminalizaci této korupce.

57. Jelikož prokurátoři mohou mít problémy při snaze prokázat některé body vztahující se k Doporučení (Recommendation), například že cílem platby bylo ovlivnit obchodní transakci, bylo doporučeno, aby byl vytvořen předpis, který by pokrýval jednodušší trestný čin, podle kterého by nabídka nebo přijetí tzv. "nepatřičné platby" ("undue payment") úředníkem byly protizákonné. Jestliže zákon, na němž je založeno stíhání pro aktivní korupci, vyžaduje, aby "použití úplatku" zahrnovalo porušení právní povinnosti úředníka, bude nutné to vztáhnout k zákonu platnému ve státě recipienta úplatku. To by mohlo v konečné fázi vést k problémům vzhledem k zjišťování a interpretaci zákonů cizích států, jichž se případ týká.

58. Při nepřítomnosti zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob v mnoha státech, tyto subjekty mohou podléhat občanským a administrativním sankcím. Protože neexistuje jednotný výklad termínu "public official", existují tři způsoby, jak jej definovat: autonomní definice cizího "státního úředníka"; odkaz na definici která platí ve státě cizího recipienta; definice pomocí mezinárodního "nástroje". Protože teritoriální přístup by nepokryl korupci spáchanou občany státu, jestliže je čin spáchán úplně mimo dotýčný stát, pak jestliže státy přijmou uvedený princip, mohou souhlasit buď s extradicí jejich občanů, aby mohli být stíháni v zahraničí, nebo stíhat je jako kdyby se trestný čin odehrál na jejich vlastním území (*aut dedere aut judicare*). Rada OECD (OECD Council) rovněž schválila nové doporučení, aby byla znovu přezkoumána daňová pravidla s cílem zamezit možnost odpočtu úplatků cizím státním úředníkům z daní. Analýza kriminalizace korupce cizích státních úředníků vyústila v konsensus, že je nutno účinně a koordinovaně kriminalizovat uplácení cizích státních úředníků.

59. Symposium OECD o korupci a správné vládní politice (OECD Symposium on Corruption and Good Governance), které se konalo v březnu 1995, stimulovalo zájem nečlenů organizace o práci OECD (Argentina a Bulharsko požádaly o možnost se připojit k Doporučení OECD). Po proběhnutí Symposia OECD ustavilo neformální síť, jež umožnila sdílení informací o antikorupčních aktivitách mezi organizacemi jako jsou například OSN, Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund), Světová banka (World Bank), Rada Evropy (Council of Europe), Evropská banka pro rekonstrukci a rozvoj (European Bank for Reconstruction and Development), OAS, regionální rozvojové banky, apod.

60. OECD Public Management Service provádí srovnávací analýzu toho, jak etika a chování jsou řízeny ve veřejných službách vybraných členských států OECD. Programy Centra OECD pro spolupráci s transformujícími se ekonomikami (OECD Centre for Cooperation with Economies in Transition) pomáhají státům střední a východní Evropy, i novým nezávislým státům, vytvořit a zavést systémy, které jim pomohou v boji proti korupci.

61. OECD bude pokračovat v analyzování specifických otázek, které mají vztah k mezinárodní korupci, včetně účetní evidence a auditů, prostředků kriminalizace korupce cizích státních úředníků, zadávání veřejných zakázek, obchodních zákonů a zákonů veřejné soutěže. OECD bude rovněž monitorovat pokrok v členských státech dosažený v oblasti zavádění zásad doporučených v Doporučení 1994 (1994 Recommendation) a v novém doporučení týkajícím se odpočtu z daní, a bude pokračovat v pomoci rozšiřování těchto zásad ve státech, které nejsou členy OECD, a v soukromém sektoru.

62. Výbor pro mezinárodní investice a mnohonárodní podniky (Committee on International Investment and Multinational Enterprises) ve spolupráci se svojí Pracovní skupinou pro potírání korupce v mezinárodních obchodních transakcích (Working Group on Bribery in International Business Transactions) ukončil první etapu výzkumu opatření, která lze použít v boji proti korupci v mezinárodních obchodních transakcích. Výzkum pokryl oblast trestního, civilního i obchodního práva, oblast zákonů týkajících se správy, požadavků na účetní evidenci, bankovních a finančních nařízení a zákonů, a oblast nařízení týkajících se veřejných podpor a kontraktů v participujících státech. Ačkoli se jedná stále jen o dílčí informace, je to dosud nejúplnější výzkum, který byl do této doby uskutečněn. Ukazuje situaci týkající se potenciálního zavedení zákonů zamezujících korupci cizích státních úředníků v pozitivnějším světle, než jsme se dříve domnívali. V mnoha státech existují zákony, včetně oblasti trestního práva, které mohou být použity, i když se třeba specificky netýkají korupce cizích státních úředníků. Státy dosáhly určitého pokroku v zavádění Doporučení (Recommendation), ale je potřeba tomuto problému věnovat další úsilí. Většina participujících států zřídila meziministerské orgány s cílem prověřit národní zákony a nařízení, a řada těchto zemí uvažuje o změnách, které by rozšířily platnost jejich zákonů tak, aby bylo možné je použít v boji proti mezinárodní korupci. Zvláštní pozornost je věnována proveditelnosti těchto zlepšení nařízení trestního zákona.

63. Výbor OECD pro fiskální záležitosti (OECD Committee on Fiscal Affairs) shrnul současnou politiku prováděnou členskými státy, prošetřil daňové principy a analyzoval následující dvě možnosti jak využít daňová nařízení v boji proti korupci cizích státních úředníků: nedovolit možnost odečítat úplatky z daní, nebo si vynutit jejich zveřejnění; využít výměnu informací o daních mezi jednotlivými státy pro odhalení a stíhání nelegální korupce.

## F. Organizace amerických států

64. Meziamerická konvence proti korupci (Inter-American Convention against Corruption, E/1996/99), která byla přijata OAS 29. března 1996, považuje tento problém za problém institucionální a nikoli individuální. Boj s tímto problémem se považuje za proces, v němž všichni účastníci (stát, soukromý sektor, společnost v širším slova smyslu a mezinárodní komunita) hrají aktivní roli. Dva hlavní cíle jsou tyto: podporovat rozvoj nutných mechanismů prevence a potrestání korupce v každém členském státě; podporovat, usnadňovat a regulovat spolupráci mezi státy s cílem zabránit, zjistit a sankcionovat případy korupce v každém státě. Státy uznávají, že pouhá represe nemůže tento problém vyřešit, a že je třeba provádět preventivní činnost. Je třeba věnovat pozornost modernizaci institucí a eliminaci příčin a "usnadňujících" faktorů. Boj proti korupci je považován za kontinuální a koordinovaný proces, spíše než za konečný výsledek nezávislé, izolované a nepropojené činnosti. Konstatuje se potřeba zapojit společnost v širším slova smyslu a podporovat účast občanů.

65. Konvence (Convention) je nejdůležitějším právním nástrojem na interamerické úrovni, použitelným za účelem extradice pachatelů, kteří se dopustili korupce. Dokument je formulován tak, aby pomohl vyšetřovatelům překonat překážku bankovního tajemství a poskytl zlatou střední cestu mezi bojem s korupcí a nabídkou azylu, tam, kde je to vhodné. Asyl však nelze povolit tam, kde by to usnadnilo pachatelům vyhnout se spravedlnosti v případě trestného činu korupce. Použití příjmů z korupce pro politické účely nemůže samo o sobě poskytnout základ pro kvalifikaci činu jako činu politického. V poslední řadě, Konvence si rovněž všímá problému obchodní korupce v mezinárodních transakcích.

66. Konvence (Convention) je komplementární k jiným právním instrumentům jako jsou Meziamerická konvence o vzájemné pomoci v trestních záležitostech (Inter-American Convention on Mutual Assistance in Penal Matters), která byla přijata v květnu 1992. Avšak limity omezující úsilí v této oblasti a pomalé zavádění příslušných opatření lze ukázat na skutečnosti, že do května 1996 pouze jeden stát ratifikoval Meziamerickou konvenci o vzájemné pomoci v trestních záležitostech (Inter-American Convention on Mutual Assistance in Penal Matters). Protože praní špinavých peněz stojí v centru důležitosti veškerého nezákonného byznysu, zřídila OAS pracovní skupinu s cílem připravit konvenci, která by usilovala o harmonizaci národní legislativy a mezinárodní spolupráce v této záležitosti.

67. OAS přisuzuje velkou důležitost spolupráci s orgány OSN, zahrnujícími zejména Sekci veřejné správy a řízení rozvoje (Division of Public Administration and Development Management), Sekci pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Crime Prevention and Criminal Justice Division), Program rozvoje OSN (United Nations Development Programme, UNDP), Komisi pro mezinárodní právo (International Law Commission), a jinými mezinárodními organizacemi, jako jsou Rada Evropy (Council of Europe), Evropská unie (European Union) a OECD.

## **G. Hodnocení mezinárodních iniciativ**

68. Předchozí krátký přehled mezinárodních iniciativ ukazuje, že existují určité rozdíly v zaměření a v konkrétních opatřeních nebo konkrétních prioritách.

69. Iniciativa Rady Evropy (Council of Europe) je zaměřená širěji a je komplexnější, ve srovnání s OECD, která se zaměřuje na korupci cizích úředníků v obchodních transakcích, nebo s Evropskou unií (European Union) zaměřenou na své vlastní úředníky. OECD a Světová banka, v souladu se svými mandáty a cíli, financují projekty zaměřené na reformu institucí (ve veřejnoprávní administrativě i v soudních a legislativních orgánech). Některá specifická opatření, jako například výměna informací z oblasti daňové, se nezdají získávat všestrannou podporu.

70. Nicméně výše uvedený přehled ukazuje, že společná opatření se začínají objevovat, i přes nedostatek univerzálních definic a obtíží v boji s korupcí na celosvětové úrovni. Ačkoli každá iniciativa má odlišné zaměření, společným cílem je postavit mimo zákon činnost, která poškozuje funkci ekonomického systému, kompetitivní podmínky na mezinárodních trzích a demokratické principy rovnosti, transparentnosti a finanční kontroly. Tento společný cíl současně zahrnuje i snahu zabránit této činnosti, případně, jestliže k ní dojde, ji účinně potrestat. Státy jsou vyzývány, aby kriminalizovaly soubor specifických činností v rámci jejich vlastních právních systémů a tradic. Tyto činnosti jsou popsány a definovány způsobem, který je činí kompatibilní a přizpůsobitelné ve vztahu k systému každého státu. Byli jsme svědky toho, že dokonce existující zákony lze přizpůsobit a znovu interpretovat bez velkých obtíží tak, aby se vztahovaly na trestné činy, které jsou spáchány na cizí půdě. Tento přístup ukazuje citlivost k zásadám suverenity a respekt k tradicím v různých částech světa. Současně ukazuje, že se vytváří společný základ jako výsledek společných problémů, které představují korupční praktiky pro všechny státy bez výjimky.

71. Všechny iniciativy s různým důrazem na jednotlivosti doporučují kombinovat trestní, preventivní, administrativní, institucionální a společenská opatření. Pochopení a postihnutí základních příčin problému je cílem jak v celé Americe, tak i v Evropě. Ve všech těchto projektech je zdůrazněna potřeba mezinárodní koordinace a spolupráce jak v oblasti trestní tak i v oblasti prevence. Obecná shoda panuje: v názoru znemožnit uplatňování výjimek v oblasti extradice úředníků obviněných z korupce kvalifikováním těchto činů jako činů politických, v názoru na omezení bankovního tajemství, v názoru na možnost odebrat majetek úředníků obviněných z korupce pomocí pokut, v názoru na konfiskaci nezákonně získaného majetku, i v názoru na podporování účasti občanů v boji proti korupci a zajištění svobody tisku. Technická pomoc je nabízena zejména ve spojitosti s reformami institucí a jejich modernizací. To je důležité, neboť to zdůrazňuje další společnou myšlenku, totiž, že boj proti korupci je nepřetržitý proces, který vyžaduje nepřetržité sledování a neochabující úsilí.



#### **IV. AKTIVITY SEKCE PRO PREVENCI ZLOČINNOSTI A TRESTNÍ JUSTICI**

##### **A. Celková podpora a prosazování Rezoluce Rady pro ekonomické a sociální záležitosti č. 1995/14 a Rezolucí Valného shromáždění č. 51/59 a 51/191**

72. Na základě přijetí Rezoluce 51/59 Valným shromážděním, generální tajemník upozornil všechny členské státy na nařízení obsažená v této rezoluci a na Mezinárodní zásady chování (International Code of Conduct), které jsou k rezoluci připojeny. Ve shodě s touto rezolucí a s Rezolucí Rady č. 1995/14 (Council resolution 1995/14), Sekce (Division) distribuovala příručku o praktických opatřeních proti korupci všem relevantním mezinárodním organizacím a vyžádala si jejich komentáře a příspěvky s cílem zahájit práci nutnou pro revizi a rozšíření příručky. Při příležitosti 11. výroční koordinační schůzky institutů zahrnujících síť Programu OSN pro prevenci zločinnosti a trestní justici (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme), která se konala v Courmayeur v Itálii v říjnu 1996, Sekce (Division) informovala instituty o nařízeních relevantních rezolucí a vyzvala je, aby se podílely na revizi a rozšíření příručky.
73. Sekce (Division) koordinovala s Oddělením pro rozvoj podpůrných a řídicích služeb Sekretariátu (Department for Development Support and Management Services of the Secretariat) činnost s cílem upozornit všechny členské státy na přijetí Rezoluce Valného shromáždění č. 51/191 a Deklarace OSN proti korupci v mezinárodních obchodních transakcích (United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions), která je k ní připojena.
74. Pět států (Rakousko, Kypr, Malajsko, Singapur a Španělsko) odpovědělo na nótu generálního tajemníka vyjádřením podpory aktivitám OSN v oblasti boje proti korupci. Kypr a Malajsko předložily Sekci (Division) kopie jejich legislativ, které Sekce připojila ke své sbírce legislativních a regulačních textů v této oblasti. Rakousko ukázalo, že Mezinárodní pravidla chování (International Code of Conduct) byla v podstatě zahrnuta do rakouské legislativy, ačkoliv lze aplikovat řadu legislativních a regulačních textů, spíše než celý zákon. Co se týká plánu z hlediska používání, Rakousko vyjádřilo názor, že generální tajemník by měl vydat nástin základního rámce takového plánu, aby bylo možno vyslovit komentář a návrhy doplňků. Předpokládá se, že plán by z větší míry záležel na požadavcích států, které chtějí zavést do praxe Mezinárodní pravidla chování (International Code of Conduct). Vzhledem k dostupnosti řady finalizovaných projektů technické spolupráce proti korupci, by bylo vhodné pečlivě vážít integraci těchto projektů do plánu zavádění opatření, včetně zohlednění požadavků na potřebné finanční zdroje. Rakousko se domnívá, že generální tajemník by měl předložit Komisi (Commission) na jejím 6. zasedání časový plán pro vypracování takového plánu, kromě výše zmíněného naznačeného rámce. Kypr upozornil na to, že potřeba přijmout pravidla chování pro státní úředníky je rovněž zahrnuta v Programu protikorupční činnosti (Programme of Action against Corruption) přijatým Výborem ministrů Rady Evropy (Committee of Ministers of the Council of Europe), a zmínil přitom, že Výbor ministrů (Committee of Ministers) pracuje na rámcové konvenci proti korupci.
75. Sekce (Division) obdržela velmi užitečné komentáře a materiály týkající se rozšíření a revize příručky od Mezinárodního úřadu práce (International Labour Office), Asijské rozvojové banky (Asian Development Bank), Sekretariátu Commonwealthu (Commonwealth Secretariat), Rady Evropy (Council of Europe) a OECD, ke kterým bude přihlédnuto při práci, která se právě provádí.

76. Sekce (Division) rovněž těsně spolupracuje s Interparlamentním svazem (Inter-Parliamentary Union) s cílem věnovat se otázkám, které zajímají obě strany, a zajistit výměnu zkušeností a odborných znalostí, zejména zohlednit intenzivní zájem uvedené organizace podílet se na činnosti zaměřené proti korupci a mapovat pokrok v této oblasti.
77. Sekce (Division) pokračovala ve spolupráci a kontaktech s vědeckými a výzkumnými institucemi zapojenými v kriminologických aktivitách, jako jsou Mezinárodní společnost pro sociální obranu (International Society of Social Defence), která uspořádala svůj 13. mezinárodní kongres v italském Lecce ve dnech 28. až 30. listopadu 1996, jehož téma bylo následující - "Sociální obrana, korupce a ochrana veřejné administrativy a nezávislost justice". Mezinárodní kongres byl příležitostí k důkladnému prozkoumání dostupných legislativních možností, ať už v oblasti trestního, administrativního nebo konstitučního práva, majících za cíl zabránit korupci, případně ji regulovat, a zajistit nestrannost, rovnost a spravedlnost jak ve veřejném, tak i v soukromém sektoru.

## **B. Technická spolupráce**

78. V průběhu minulého roku Sekce (Division) usilovala o to, aby poskytla své služby technické spolupráce státům, které o to žádaly, aby tyto státy byly schopny zvýšit svoji kapacitu rozvinout a provádět antikorupční politiku a strategii účinným způsobem a bojovat proti korupčním praktikám a s nimi spojeným aktivitám.
79. V této souvislosti Sekce (Division) uskutečnila řadu misí monitorujících konkrétní potřeby na žádost členských států (Angola, Gambie, Rumunsko, Senegal, Sierra Leone, dřívější jugoslávská republika Makedonie a Togo). Výsledkem těchto misí byla následná formulace pěti návrhů projektů, a pro tyto projekty jsou v současné době buď hledány fondy z nichž by byly podporovány nebo jsou již v prvních stádiích uskutečňování.
80. První z projektů je zaměřen na posílení kapacity institucí v Angole s cílem bránit korupci a účinně s ní bojovat. Projekt dává vysoký stupeň priority zlepšení účinnosti angolské legislativy v boji s aktivitami spojenými s korupcí pomocí zavádění nových a účinnějších opatření. Projekt zahrnuje poskytnutí pomoci s cílem zlepšit kapacitu Angoly ve směru mezinárodní spolupráce v trestních záležitostech, zejména cestou podpory harmonizace různých angolských trestních zákonů se zákony ostatních zemí v subregionu. Dále projekt zahrnuje praktická opatření, jako jsou zřízení národní komise proti korupci s úkolem koordinovat činnost a vytvořit databázi pro tuto oblast.
81. Cílem druhého projektu je poskytovat poradenskou službu a výcvik s cílem pomoci vládě bývalé jugoslávské republiky Makedonie v jejím úsilí v boji proti korupci. Projekt je rovněž zaměřen na vypracování protikorupční legislativy a počítá se zavedením základních konceptů kontroly komunity a poskytnutím výcviku s cílem zlepšit kvalitu policejní činnosti v prevenci a kontrole zločineckých aktivit spojených s korupcí.
82. Cílem projektů pro Gambii, Guineu a Sierra Leone je vybudovat a posílit institucionální mechanismy v těchto státech pro boj s korupcí a pro její prevenci, zpočátku zaváděním nových legislativních nástrojů, a dále pak vytvořením národní komise proti korupci a

rovněž meziministerské jednotky zaměřené na koordinaci národního a subregionálního boje proti korupci. Projekty poskytují pomoc při uskutečňování spolupráce v subregionu pomocí uzavírání smluv o extradici a vzájemné pomoci mezi sousedními zeměmi. Projekty rovněž počítají se školicím programem pro soudce, prokurátory a policejní důstojníky, i s poskytováním technické pomoci pro zřízení centrální databáze uchovávající relevantní informace o korupčních aktivitách, která by byla v péči meziministerské jednotky. Nakonec projekt usiluje o posílení výměny informací a zkušeností mezi zainteresovanými státy a mezinárodními agenturami.

83. Projekt pro Rumunsko usiluje o posílení kapacity tohoto státu v boji proti korupci a v oblasti její prevence. V tomto kontextu projekt dává přednost zavádění nové legislativy a technik, které tuto legislativu posilují, včetně zřízení národní komise proti korupci, aby došlo ke koordinaci národní politiky v této oblasti. Projekt se rovněž zaměřuje na pomoc při poskytování tréninkového programu a při rozvíjení kapacity výměny informací a zkušeností.
84. Jako výsledek podpisu memoranda porozumění týkajícího se poskytnutí technické pomoci v oblasti prevence zločinnosti a trestní justice mezi Sekcí (Division) a Ministerstvem spravedlnosti Bosny a Hercegoviny (Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina), Sekce, ve spolupráci s Oddělením podpory rozvoje a řízení služeb (Department for Development Support and Management Services) a UNDP, rozvinula projekt posílení administrativy justice v Bosně a Hercegovině. Jedním z hlavních cílů projektu je poskytnout poradní pomoc týkající se protikorupční strategie, a tím posílit mechanismy trestní justice státu v této speciální oblasti.
85. Jako výsledek nového partnerství mezi Sekcí (Division) a UNDP bylo v roce 1996 podepsáno memorandum porozumění s Regionálním střediskem pro východní Evropu a Společenství nezávislých států (Regional Bureau for Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States). Toto memorandum porozumění poskytne příležitosti pro uskutečňování společných misí odhadu potřeb, pro získávání fondů, a pro skutečnou finanční podporu a sdruženou finanční podporu projektů prevence zločinnosti a trestní justice, zejména zaměřených na potírání korupce.
86. Aby bylo možné zvýšit kapacitu Sekce (Division) pro poskytování včasné a praktické pomoci, Sekce, ve spolupráci s Mezinárodním programem OSN pro kontrolu drog (United Nations International Drug Control Programme), začala vypracovávat modelovou protikorupční legislativu. Revidovaná a upravená modelová legislativa, která je v souladu s místními právními systémy, praxí a tradicemi, by mohla být použita jako další nástroj, dohromady s revidovanou a rozšířenou příručkou praktických opatření proti korupci a Mezinárodními pravidly chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials), a mohla by tvořit základ spojených aktivit s ostatními relevantními mezinárodními organizacemi. Expertní skupina, o níž se hovoří v odstavci 10, podle očekávání bude stimulovat probíhající práci Sekce (Division) v této oblasti.
87. Z pohledu rostoucích potřeb států a následného zvýšení požadavků na technickou pomoc, Sekce (Division) plánuje pokračovat v rozvoji operačních aktivit v této oblasti. V tomto kontextu by Sekce (Division) mohla shromažďovat a analyzovat národní protikorupční strategie, s cílem vypracovat kompilaci nejlepších činností, které by tvořily základ výcvikových programů. Dále by Sekce (Division) mohla vypracovávat srovnávací studie, které by pomohly státům při navrhování, formulování a uskutečňování spojených strategií

a spolupráce s cílem prevence a kontroly korupce. Aktivita technické spolupráce Sekce (Division) by mohly rovněž zahrnout modelové kurzy pro university a školy byznysu a veřejné administrativy, i poskytování pomoci při organizování veřejných kampaní s cílem podporovat správný výkon vládní moci. Dalším cílem by bylo zajistit si podporu veřejnosti pro vytvoření nutných protikorupčních zdrojů i pro vznik a použití potřebné legislativy. Kromě toho by Sekce (Division) mohla poskytovat pomoc při zřizování zvláštních protikorupčních orgánů, včetně vypracovávání studií proveditelnosti a poskytování požadovaných expertských znalostí. Potřeba takových orgánů je vysoká, zejména v oblasti nadnárodní korupce, kde citlivá povaha transakcí, obvykle vysoká postavení úředníků, kteří se na těchto transakcích podílejí, a spektrum sofistikovaných technik používaných pro transfer a ukrývání zisků, činí zjištění korupčních aktivit zvláště obtížným.

## V. ZÁVĚR

88. Fenomén korupce ve všech svých formách na sebe přitáhl mimořádnou pozornost a zájem v mezinárodním měřítku, což vedlo ke zvyšujícímu se konsensu ve smyslu urgentnosti koordinované akce na všech úrovních. Komplexní a často obtížně uchopitelná povaha jevu i jeho evidentní a alarmující vazby s jinými formami kriminální aktivity dostatečně opravňují pozornost, která je tomuto jevu věnována, pociťovanou odpovědnost vůči němu a neutuchající politickou vůli se s ním vypořádat. Řešení nejsou snadná, zejména ve světle skutečnosti, že účinný postup proti tomuto jevu v jeho mnoha podobách bude vyžadovat činnost na různých úrovních a s použitím různých prostředků, včetně paralelních a dobře koordinovaných aktivit a intervencí. Jak již bylo zmíněno, i když mezinárodní organizace nabízejí svoji pomoc v boji proti korupci tím, že pomáhají prosazovat demokratické reformy, ustavit kompetitivnější ekonomické systémy a zlepšovat systém uplatňování vládní moci, je třeba ještě více soustředit úsilí a systematicky na korupci útočit.<sup>6</sup> Jde o proces, jehož složky by se měly rozvíjet stejnou rychlostí a stejnou měrou na všech úrovních, abychom dosáhli úspěchu. Na mezinárodní úrovni se zdá být esenciální zvýšit intenzitu uzavírání mezinárodních dohod a spoluprací, a přitom věnovat nutnou energii a zdroje vytváření prostředí, kde by korupce již nebyla tolerována.

---

### Poznámky

<sup>1</sup> *International Review of Criminal Policy*, č. 41 a 42 (publikace OSN, prodejní číslo E.93.IV.4).

<sup>2</sup> Oddělení technické spolupráce pro rozvoj a Centrum pro sociální rozvoj a humanitární záležitosti (Department of Technical Cooperation for Development; Centre for Social Development and Humanitarian Affairs), *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar*, Haag, Nizozemsko, 11.-15. prosince 1989 (TCD/SEM.90/2).

<sup>3</sup> *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Havana, 27. srpna-7. září 1990 (publikace OSN, prodejní číslo E.91.IV.2), kapitola I, oddíl C.

<sup>4</sup> Viz P. Arlacchi, "Political corruption and organized crime in contemporary Italy", *The Collected Works of the Seventh International Anti-Corruption Conference* (Peking, vydavatelství Hong Qi, 1996), str. 243.

<sup>5</sup> Dokument Rady Evropy (GMC(96)81).

<sup>6</sup> R. Klitgaard, "Roles for international organizations in the fight against corruption", sdělení přednesené na 13th International Congress on Social Defence, který se konal v Lecce v Itálii od 28. do 30. listopadu 1996.

**ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ**  
**Hospodářská a sociální rada**

Distr. OBECNÁ  
E/CN.15/1997/3/Add. 1  
8. dubna 1997  
ANGLICKÝ ORIGINÁL

KOMISE PRO PREVENCI ZLOČINNOSTI A TRESTNÍ JUSTICI  
6. zasedání  
Vídeň, 28. dubna - 9. května 1997  
Bod 4 předběžného programu  
(E/CN.15/1997/1).

**Podpora a zachování zákonnosti a správného výkonu vlády;  
Opatření proti korupci**

**OPATŘENÍ PROTI KORUPCI A ÚPLATKÁŘSTVÍ**

*Zpráva generálního tajemníka*

***Dodatek***

Je ctí pro generálního tajemníka předložit Komisi pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) zprávu ze schůze Expertní skupiny týkající se problému korupce (Expert Group Meeting on Corruption), která se konala 17. až 21. března 1997 (viz příloha).

## **ZPRÁVA ZE SCHŮZE EXPERTNÍ SKUPINY TÝKAJÍCÍ SE PROBLÉMU KORUPCE, KTERÁ SE KONALA V BUENOS AIRES OD 17. DO 21. BŘEZNA 1997**

### **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

1. Schůze Expertní skupiny týkající se problému korupce (Expert Group Meeting on Corruption), která se konala v Buenos Aires ve dnech 17. až 21. března 1997, chce doporučit pozornosti Komise pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) na jejím šestém zasedání závěry a doporučení uvedená níže k uvážení a použití.

#### **A. Uskutečňování Rezoluce Valného shromáždění č. 51/59 a Rezoluce Rady pro ekonomické a sociální záležitosti č. 1995/14**

##### *Obecné úvahy*

2. Vzrůstající složitost a sofistikovanost korupce, a multiplicita a diverzita problémů, jež vytváří na národní a mezinárodní úrovni, vyžaduje koordinované akce a obecná řešení. Opatření, která mají zabránit tomuto jevu, nebo jej alespoň omezit, musí být vypracována a aplikována na národní i mezinárodní úrovni. Tato opatření procházejí napříč ekonomickou, sociální, kulturní, politickou i právní oblastí. Proto mají vysokou prioritu programy, které jsou složeny z provázaných a pečlivě koordinovaných opatření, včetně administrativní, občanské, procedurální a trestní legislativy, a různých regulačních opatření a administrativní činnosti, které jsou sestaveny s cílem zabránit korupci a omezit ji.

3. Úspěšná činnost proti korupci musí být založena na silném a neochabujícím odhodlání vlád bojovat proti tomuto jevu ve všech jeho podobách. Taková činnost musí být založena na kultuře zodpovědnosti, transparentnosti, kompetence a integrity veřejného života. Tato kultura vyžaduje, aby byla komplementována kvalitou a respektem pro hodnoty. Větší vědomí a citlivost k negativním vlivům korupce na ekonomický a sociální rozvoj vyvolávají vznik a trvalý charakter této povinnosti.

4. Instituce, které jsou důležité v kterémkoli programu prevence a kontroly korupce, musí zahrnovat následující:

- a) Účinný a spravedlivý systém trestní justice, zejména nezávislé soudnictví, \* které využívá všech dostupných nástrojů pro vyšetřování a stíhání korupčních aktivit;
- b) Svobodný, spravedlivý a pozorný tisk;
- c) Adekvátně vycvičenou a odměňovanou policii, vyšetřovací orgány i orgány provádějící audity a monitorování, vyznačující se nejvyššími standardy profesionalismu a integrity.

---

\* Viz Základní principy nezávislosti soudnictví (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) (7. Kongres OSN o prevenci zločinnosti a zacházení s pachateli (7th United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders), Miláno, 26. srpna až 6. září 1985; zpráva připravena Sekretariátem (publikace OSN, prodej č. E.86.IV.1), kap. I, oddíl D.2, příloha).

5. Činnost zaměřená proti korupci rovněž vyžaduje přijetí nebo revizi legislativy a regulačních nařízení, aby byla zajištěna existence souboru opatření, která usnadňují prevenci, detekci, odstrašování, stíhání a vynesení soudního rozhodnutí týkajícího se korupce, a přitom plně berou v úvahu vyvíjející se povahu problému a jeho různé projevy. Legislativa a regulační nařízení by měly být směřovány tak, aby odrážely sofistikovanost jevu a jeho stále vzrůstající nadnárodní povahu.

6. Efektivní protikorupční činnost vyžaduje participaci, aktivní účast a spolupráci občanské společnosti. To je důležité pro zajištění změny ve veřejném přístupu ke korupci a v jejím vnímání. Tam kde je to nutné, je třeba (a) vštěpovat lidem kulturu legality a pěstovat ji jako základ neochabujících a úspěšných opatření zabráňujících a omezujících korupci a (b) získat podporu a spolupracovat s cílem porazit konsensuální povahu korupce. Programy prevence a kontroly korupce proto vyžadují zahrnutí opatření k zajištění účasti veřejnosti a podpory na všech úrovních.

#### *Specifická opatření*

7. Mělo by se uvažovat o následujících specifických opatřeních:

##### *Zveřejňování majetku a finančních závazků státních úředníků*

8. Vyzýváme státy, aby přijaly nebo znovu zhodnotily opatření, podle kterých jsou státní úředníci povinni zveřejňovat svůj celkový majetek, finanční závazky a kopie daňového přiznání. Důvodem pro takové zveřejnění je usnadnit kontrolovatelnost. Vhodná pravidla pro zveřejnění těchto skutečností by proto měla být rozšířena i na manžele/manželky a vyživované děti státních úředníků, a zahrnovat i případné další osoby, podle tradic konkrétní země. Státy by měly zvážit, zda taková zveřejňovací povinnost by se měla týkat státních úředníků všech úrovní, nebo pouze osob, které vykonávají vysoké funkce v administrativě, případně státních úředníků, kteří, vzhledem ke svému postavení, mohou být snadnějším terčem korupce. Rovněž by se měla zvážit možnost, aby příslušné orgány dostaly zákonné vyšetřovací pravomoci umožňující monitorovat a hodnotit zveřejněné údaje a udělovat sankce při zjištění nesprávných údajů. Je třeba vydat ustanovení zajišťující, že zveřejněná informace nebude zneužita.

##### *Směrnice pro výkon povinností státních úředníků*

9. Doporučuje se, aby státy uvážily potřebu vypracovat směrnice a jiný materiál, jako jsou případové studie a informační cirkuláře, které jasně a stručně vymezí funkce a povinnosti státních úředníků. Tato praxe by byla zvláště důležitá v případě úředníků na postech vyznačujících se vysoce komplexními funkcemi. Konečným účelem směrnic

a doprovodných materiálů je pomoci úředníkům řešit etické a právní rozpory, a jasně jim stanovit, co se od nich očekává a vyžaduje.

##### *Zavádění nebo posilování existujících nezávislých auditních institucí a orgánů, které prošetřují záležitosti veřejných výdajů*

10. Státy by měly zřídit nebo posílit již existující nezávislé auditní instituce a poskytnout jim autoritu a kapacitu prošetřovat veřejné výdaje. Jde o velmi cenné a účinné opatření jak

zabraňovat korupci a odstrašovat pachatele od jejího používání, a naopak jak rozvíjet transparentní a zodpovědný přístup nakládání s veřejnými fondy.

#### *Zřízení zvláštních protikorupčních orgánů*

11. Zkušenosti jasně ukázaly výhodnost zřízení specializovaných orgánů a institucí vybavených dostatečnou kapacitou, majících za úkol se zaměřit na prevenci a kontrolu korupce. Takové orgány mohou zahrnovat úřad generálního inspektora, ombudsmany, výbory bdělosti a jiné podobné instituce, které mohou věnovat dostatečnou pozornost všem problémům zahrnujícím korupci. Doporučuje se státům uvážit možnost zřízení takových skupin a schválit legislativu týkající se rozsahu jejich pravomocí, stupně nezávislosti, která jim bude udělena, a mechanismů, na jejichž základě tyto instituce mohou účinně působit, a rovněž koordinovat jejich činnost a spolupráci s existujícími institucemi.

#### *Opatření umožňující zavést a podpořit transparentnost v řízení veřejných fondů a v rozhodovacím procesu*

12. Doporučuje se státům nově vypracovat a zavést (nebo alespoň prověřit již existující) legislativní opatření podporující větší transparentnost používání veřejných fondů tím, že je umožněn a podporován veřejný přístup k rozhodovacímu procesu a tento proces je sledován. Je třeba, aby na rozhodovací proces byla aplikována při běžném provádění vládní činnosti relevantní pravidla. Tato opatření by mohla být propojena s legislativou a směrnicemi tak, aby byla zajištěna transparentnost vyúčtování obchodních nákladů jednotlivce i obchodní společnosti, které se angažují v obchodních transakcích s vládou.

#### *Zřízení transparentních a kompetitivních postupů nabídkových řízení a dohled nad kontrakty veřejných prací a zavádění jasných pravidel v této oblasti\**

13. Z pohledu citlivosti procesů nabídkových řízení a dohledu nad příslušnými kontrakty, a z důvodu nedostatečné "chráněnosti" oblasti prací financovaných z veřejných fondů proti neobjektivním zásahům v oblasti veřejné soutěže, je zásadně důležité prosazovat transparentnost, dodržování pravidel řádné soutěže a jasnost všech používaných pravidel a postupů. Doporučuje se, aby pravidla, která se týkají těchto procesů byla znovu prověřena, a tam, kde tato pravidla neexistují, aby byla vypracována příslušná legislativa a směrnice, a jejich přijetím byla zajištěna výše zmíněná kvalita činnosti v této oblasti. Jednoduchost a konzistentnost přístupu spojená s eliminací zbytečných postupů, které prodlužují proces, nebo jej činí těžkopádným, jsou dalšími faktory, které by měly být vzaty v úvahu v tomto kontextu.

#### *Opatření k zajištění svobodné soutěže včetně protitrustových předpisů*

14. Ekonomické prostředí, kde funguje svobodná soutěž, nabízí méně příležitostí pro používání korupce, a poskytuje možnost uplatňovat preventivní opatření a tak snižovat korupci. Doporučuje se, aby legislativní a kontrolní činnost byly v této oblasti uplatňovány jako

\* Modelový zákon UNCITRAL o dodávání zboží, o konstrukci a službách (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services) (Official Records of the General Assembly, 49. zasedání, Dodatek č. 17 a tisková oprava (A/49/17 and Corr. 1), příloha I) mohou sloužit jako užitečná reference v této souvislosti.



prostředek k zabránění výskytu korupce. Stanovení fixních cen, bojkot, rozdělení trhů a odmítnutí činnosti jsou praktiky na něž by se taková opatření měla zaměřovat.

#### *Opatření zabraňující vzniku nepatřičných výhod*

15. Doporučuje se, aby státy uvážily redukcí činností, které zahrnují skrytou korupci, jež se vyskytuje ve spojení s využíváním postavení státních úředníků, s vlivem a znalostmi získanými v průběhu výkonu jejich funkce, a jejímž důsledkem je nepatřičné zvýhodňování jednotlivců nebo institucí, které jsou v obchodních vztazích s vládními institucemi. Tyto praktiky nenabízejí okamžitý finanční prospěch nebo jinou výhodu uvedenému státnímu úředníkovi, ale nabízejí opožděný prospěch, který úředník využije až když opustí svoje místo ve veřejné správě. Opatření, která mají za cíl potírání takových praktik, by neměla vyústit v přílišnou regulaci, ani by neměla bránit v legitimním právu státního úředníka najít si zaměstnání po opuštění veřejné správy, nebo v jeho právech používat svých zkušeností a znalostí získaných během jeho působení ve veřejném sektoru.

#### *Eliminace a redukce bankovního tajemství*

16. Korupce je často spojena s "praním" nezákonně získaných prostředků. Zkorumpovaní úředníci používají stejné kanály a pracují stejným způsobem jako pachatelé jiných závažných trestných činů, které přinášejí nezákonný zisk, který musí být "vyprán", aby se pachatelé mohli radovat z peněz pocházejících z nezákonných aktivit. Z pohledu komplexní povahy korupčních praktik a obtíží při odhalování a vyšetřování s nimi spojených trestných činů má velkou důležitost zrušení nebo podstatné omezení bankovního tajemství. Stát by měl přijmout vhodná legislativní a kontrolní opatření, aby zajistil, že majetek pocházející z korupce je odhalen a znovuzískán státem.

#### *Opatření k zajištění a podpoře veřejné účasti*

17. Jak je zmíněno výše, veřejná účast a spolupráce představují základní nezbytné předpoklady každého programu prevence a kontroly korupce. Státy by proto měly přijmout opatření, která zdůrazní potřebu široké změny přístupu veřejnosti k tomuto problému a zajistí, že tolerování korupce bude výrazně sníženo, popřípadě úplně eliminováno. Je rovněž důležité zajistit zvýšené veřejné povědomí práva občanů na nezkorumpované služby státních úředníků a nezkorumpované vládní programy. V této souvislosti by opatření měla zahrnout vypracování postupů, kterými si občan může stěžovat, a zřízení systému počáteční kontroly, která zabrání neopodstatněným, bezdůvodným a pomlouvačným obviněním. Dále by činnost v této oblasti měla zahrnout podporu pravidelnému monitorování orgánů, jejichž úkolem je vyřizování stížností, a rozvoj veřejných kampaní zahrnujících média, výchovné instituce, sféru byznysu, odbory, a důležité osobnosti náboženského života a celé občanské společnosti s cílem změnit přístupy, podpořit etické hodnoty a získat veřejnou podporu pro antikorupční zdroje a legislativu. Státy by měly plně rozvinout potenciál relevantních orgánů a institucí, který je již zakotven v jejich ústavě a zákonech. Bylo by rovněž užitečné podpořit vznik občanských organizací, které by dohlížely nad oficiálními orgány a institucemi.

#### *Opatření k zajištění zodpovědnosti a účinných disciplinárních opatření*

18. Doporučuje se, aby státy, tam, kde je to vhodné, přijaly administrativní opatření a postupy týkající se veřejné administrativy pro zajištění zodpovědnosti za činnost a rozhodnutí státních úředníků a aby zvážily disciplinární opatření za porušení předpisů nebo pravidel chování,

včetně nápravných opatření, a tím zabezpečily správný postup. Tato opatření jsou důležitá, protože jsou komplementární s jakoukoli jinou činností nebo postihem, které jsou přiměřené, jestliže uvedená činnost rovněž představuje porušení legislativy. Taková opatření mají podstatný odstrašující účinek, kromě obvyklé výhody, že zajišťují, že vnitřní směrnice a pravidla chování nemají pouze symbolickou hodnotu.

#### *Financování politických stran a kampaní*

19. Doporučuje se, aby státy zvážily opatření jimiž zajistí transparentnost financování politických stran a kampaní, a přitom zabezpečí s tím související základní práva a svobody, a vyhnou se vzniku překážek v činnosti politických stran.

#### *Garance svobody tisku a práva na informace*

20. Garance svobody tisku a práva veřejnosti na informace je nezbytná pro prevenci a kontrolu korupce. Tisk má povinnost přispívat k prevenci a kontrole korupce tím, že dodává správné a komplexní informace.

#### *Vypracování a zavedení etických pravidel pro určité kategorie zaměstnání*

21. Ústřední role některých profesí hraje svoji roli v antikorupční činnosti, dohromady se z toho vyplývajícími očekáváními veřejnosti a státu, že tyto profese přispějí zvýšenou měrou k dosažení společných cílů, a vytváří tak zvýšenou zodpovědnost a větší nároky na povinnosti jejich členů. Kromě toho, důležité postavení některých profesí v demokratické společnosti hovoří pro jejich samoregulaci, spíše než pro činnost státu v tomto směru. Proto se doporučuje, aby určité profese, jako například soudci, prokurátoři, auditoři, právníci a novináři, byli stimulováni v činnosti rozvíjení etických zásad a jejich zavádění do praxe, což jim umožní uplatnit povinnosti a zodpovědnost, kterou mají při uplatňování společného úsilí v boji proti korupci.

#### *Vypracování programu podpory zavádění Mezinárodních pravidel chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials)*

22. Státy by měly spoléhat na Mezinárodní pravidla chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials)\* a používat jejich principů jako základu pro rozvoj programů zaměřených proti korupci. Sekce pro prevenci zločinnosti a trestní justici Sekretariátu (Crime Prevention and Criminal Justice Division of the Secretariat) by měla pravidelně shromažďovat informace v této oblasti a dodávat je Komisi pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice), a současně ji informovat o relevantních národních programech. Sekce (Division) by měla dále rozvíjet technické programy spolupráce pro poskytování pomoci státům, které usilují o vypracování a zavádění protikorupčních programů.\*\*

---

\* Rezoluce Valného shromáždění č. 51/59, příloha.

\*\* Téma technické pomoci je diskutováno detailněji v odstavci 50 uvedeném níže.

## **B. Zavádění Rezoluce Valného shromáždění č. 51/59**

### *Učinit z podplácení a korumpování cizích státních úředníků trestný čin*

23. Učinit z podplácení a korumpování cizích státních úředníků trestný čin je věc vrcholné důležitosti v konsolidovaném mezinárodním úsilí v boji proti korupci. Státy by měly znovu prověřit svoji legislativu a kriminalizovat tuto činnost, nebo alespoň podpořit uplatňování existujících zákonů, které zakazují podplácení v mezinárodních obchodních transakcích. V tomto kontextu by bylo potřeba zvážit možnost uplatnění sankcí, které by měly patřičný odstrašující účinek. Dále by státy měly zvážit možnost zahrnout do svých legislativních předpisů články, které by umožnily soukromým stranám, které se stanou oběťmi korupce v mezinárodních obchodních transakcích, provést nápravné akce zaměřené proti pachatelům.

### *Legislativa proti praní špinavých peněz*

24. Uplácení cizích úředníků by mělo být zahrnuto mezi predikativní trestné činy v legislativě zaměřené proti praní špinavých peněz. Státy, které ještě nemají tuto legislativu, by měly být důrazně vybídnuty, aby takovou legislativu přijaly.

### *Mezinárodní konvence proti korupci a uplácení v mezinárodních obchodních transakcích*

25. Důrazně se doporučuje, aby Komise pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) vypracovala mezinárodní konvenci proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích, podle Rezoluce Valného shromáždění č. 51/191. Tato konvence je nejvhodnějším nástrojem pro boj s tímto problémem. Taková konvence by vyžadovala rovněž zahrnutí účinných mechanismů pro její prosazování. \*

### *Možnost odečítat z daní nezákonné platby*

26. Státy by měly být stimulovány, aby přijaly legislativní a regulační opatření, aby znemožnily společnostem nebo jednotlivcům získat daňová zvýhodnění, nebo přímo odečítat položky představující úplatky nebo jiné nezákonné platby cizím státním úředníkům, z daní mimo území jejich států. Při vypracovávání a prosazování relevantních legislativních a regulačních režimů by státy měly uvážit otázky rozvoje systémů a postupů, které by umožnily zjišťovat nezákonné platby prohlašované za platby provedené v souladu se zákonem.

### *Trestní odpovědnost společností*

27. Ve shodě se svými právními systémy a tradicemi, by státy měly zahrnout do svých legislativních předpisů takové, které by zakotvovaly institut trestní odpovědnosti obchodních společností jako opatření zvyšující odpovědnost těchto společností a dovolující účinnější prosazování ostatních legislativních a regulačních opatření zaměřených proti korupci a úplatkářství.

---

\* Otázka vypracování takové konvence je detailněji diskutována v níže uvedeném odstavci 51.

## *Standardy a praktická činnost v účetnictví*

28. Státy by měly zrevidovat svá existující regulační a legislativní opatření, aby zajistily zlepšení a rozvoj standardů a praktické činnosti v účetnictví tak, aby se zvýšila transparentnost mezinárodních obchodních transakcí, a aby tato opatření byla uplatňována a tím byla zvýšena účinnost ostatních opatření zaměřených proti korupci a úplatkářství.

### **C. Opatření pro prosazování Rezolucí Valného shromáždění č. 51/59 a 51/191**

#### *Trestní právo*

##### *Přehled adekvátnosti zásad trestního práva jednotlivých států*

29. Aby zvýšily svoji kapacitu odpovídat na všechny formy a projevy korupce a na jakékoli chování, které napomáhá korupčním aktivitám, nebo je usnadňuje, státy by měly podpořit revizi své trestní politiky a legislativy, aby stanovily jejich adekvátnost ve smyslu účinné prevence a kontroly korupce. Státy by měly prošetřit odpovídající váhu sankcí uplatňovaných podle jejich legislativy, aby bylo zajištěno dostatečné "odstrašení".

##### *Revize imunitních mechanismů*

30. Státy by měly být stimulovány k tomu, aby prošetřily, případně pokud je to třeba, i revidovaly mechanismy a pravidla, které uplatňují s cílem, že za určitých okolností jim dovolí zajistit imunitu státních úředníků, aby vyloučily možnost použití těchto mechanismů a pravidel pro zajištění beztrestnosti v případě korupce a uplácení.

##### *Praní zisků získaných korupcí*

31. Co se dále týká doporučení zahrnout korupci a úplatky mezi predikativní trestné činy předvídané legislativou proti praní špinavých peněz, trestní legislativa by měla být posílena tím, že praní zisků získaných pomocí korupce a úplatkářství bude prohlášeno za trestný čin.

##### *Přítěžující okolnosti*

32. Státy by měly zvážit možnost zahrnout do svých zákonů ustanovení, která budou brát v úvahu přítěžující okolnosti v těch případech, kdy korupce je spojena s kriminálními aktivitami organizovaného zločinu, včetně nezákonného obchodu s narkotiky a zbraněmi a ostatními závažnými trestnými činy. Toto opatření je zejména důležité z pohledu skutečnosti, že korupce je téměř vždy používána skupinami organizovaného zločinu při jejich činnosti, zejména jedná-li se o činnost mající nadnárodní podobu.

##### *Zajištění spolupráce svědků a spolupachatelů*

33. Z pohledu komplexnosti a samovolné povahy korupce a úplatkářství, doporučuje se, aby státy uvážily v kontextu svých právních systémů a tradic, možnost zajistit, případně zvýšit, pružnost trestní legislativy, včleněním institutů polehčujících okolností nebo imunity před stíháním, které by byly uplatňovány vzhledem k osobám, které poskytnou důkaz nebo jinou užitečnou informaci či informace policii a orgánům vyšetřujícím a stíhajícím případy korupce.

## *Ochrana a pomoc obětem korupce*

34. Státy by měly být stimulovány, aby prověřily svůj občanský zákoník, a v souvislosti s tím přijaly nebo posílily opatření zajišťující, že oběti korupce, jako například konkurenti nebo jednotlivci a oběti vymáhání, budou mít přístup k nápravě reprezentované uplatněním nápravného opatření v jejich prospěch ve vlastních státech i v zahraničí. Tato nápravná opatření by měla rovněž zahrnout schopnost znovuzískat majetek získaný podvodem. Státy by rovněž měly uvážit možnost zahrnout do dvoustranných a mnohostranných smluv o spolupráci v trestních záležitostech ustanovení o ochraně práv cizích státních příslušníků nebo organizací v případech korupce. \*

## *Správní právo*

### *Použití administrativních sankcí*

35. Doporučuje se, aby státy přešetřily vztah mezi trestním a správním právem s cílem zjistit nejlepší způsob jak rychle zasáhnout proti korupci. Doporučuje se rovněž, aby se administrativní ustanovení doplňovala s trestní legislativou. Tato ustanovení by měla zahrnout sankce, které by se používaly spolu s řádným soudním procesem, a měly by se používat co nejvíce, vzhledem k pružnosti, kterou poskytují, zejména v případech korupce ve veřejné administrativě.

### *Mechanismy dohledu*

36. Státy by měly být stimulovány, aby vypracovaly a přijaly opatření jak vybírat státní úředníky do vysokých funkcí a úředníky, v jejichž náplni práce je přijímat důležitá rozhodnutí, kteří budou zodpovědní za svoji činnost voleným orgánům. Taková opatření by zvýšila úroveň řízení ve veřejné administrativě a zajistila by, že volení zástupci budou věnovat příslušnou pozornost fungování veřejné správy, a tím budou zodpovědným způsobem plnit roli, která je jim svěřena jejich voliči. Taková opatření rovněž nabízejí výhody systému, který podporuje hodnoty správného vykonávání vládní moci.

### *Podpora zodpovědnosti na místní úrovni pomocí decentralizace rozhodovacího procesu*

37. Státy by měly být stimulovány, aby zvážily možnost podporovat a zvyšovat decentralizaci, a tím dovolily místním úřadům vykonávat jejich roli a plnit úkoly jim svěřené racionálněji a zodpovědněji. Proces decentralizace by měl být doprovázen zjednodušováním pravidel a postupů při uzavírání veřejných kontraktů a získávání státních zakázek, aby bylo možno provádět účinnější kontrolu.

---

\* Viz rovněž Deklaraci o základních principech spravedlnosti pro oběti zločinů a zneužití pravomoci (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) (Rezoluce Valného shromáždění č. 40/34, příloha).

## *Procesní právo*

### *Výkon cizích soudních nálezů*

38. Státy by měly být stimulovány, aby zajistily, že soudní nálezy a rozsudky z cizích jurisdikcí, které se týkají ochrany obětí korupce nebo opravných prostředků jim poskytnutých, budou vymahatelné v jejich jurisdikcích.

### *Doplňující opatření*

39. Státy by měly zvážit přijetí opatření, která by byla "spuštěna" přijetím konečného rozsudku a umožnila by na určitou dobu vyloučit pachatele z okruhu osob, s nimiž lze sjednat veřejný kontrakt.

### *Nařízení podporující spolupráci svědků*

40. Státy by měly být stimulovány, aby prověřily svoji legislativu s cílem určit možnost přijetí opatření, která budou podporovat a usnadnit spolupráci s policií a orgány spravedlnosti svědkům, obětem a osobám spoluobžalovaným v případech korupce, a přitom budou brát patřičný ohled na práva obviněných. Taková opatření by zahrnovala schémata ochrany svědka, alternativ k trestnímu stíhání a flexibility při určování postihu.

### *Důkazní břemeno v případech korupce*

41. Státy by měly zvážit, zda situace v jejich jurisdikcích by opravňovala k přijetí nařízení, která, aniž by se dotýkala základních práv obviněných, včetně práva na řádný soud, by vyvolala obrat v důkazním břemenu, zejména během vyšetřování, v těch případech, kdy vyšetřované osoby nebo strany se zdají mít ve svém vlastnictví nebo k dispozici, přímo či nepřímo, jmění a majetek, které se zřetelně vymykají jejich normálnímu finančnímu standardu.

### *Vyšetřovací techniky*

42. Státy by měly být stimulovány, aby zvážily používání moderních technik, které se ukázaly být účinné při vyšetřování složitých forem zločinu jako je korupce. Takové techniky by mohly zahrnout elektronický dohled, použití tajných agentů, kteří se stanou členy zločinecké organizace, a shromažďování informací pomocí důvěrných oznamovacích mechanismů. Takové činnosti prováděné policií a soudy by měly být podrobeny řádné zákonné a právní kontrole.

### *Povinnost dodržovat důvěrnost informací během vyšetřování*

43. Státy by měly být stimulovány, aby zvážily přijetí opatření zajišťujících, že policejní a soudní úředníci nezveřejní důvěrné informace na veřejnosti nebo médiím, zejména ve stadiu vyšetřování, kdy garance správně vedeného procesu ještě nejsou plně uplatnitelné. Tato opatření by měla garantovat ochranu práv obviněného i správné vedení vyšetřování.

### *Posílení schopnosti vyšetřujícího personálu a soudců*

44. Státy by měly být stimulovány, aby zajistily, že policejní zaměstnanci, prokurátoři a soudci, kteří se zabývají případy korupce, jsou řádně vyškoleni a mají patřičné znalosti, zejména v souvislosti s vysoce sofistikovanými metodami používanými v závažných případech korupce.

### *Konfiskace majetku, který pochází z korupce a úplatkářství*

45. Státy by měly být stimulovány, aby přijaly legislativu, která by umožňovala zabavení a konfiskaci majetku, který byl získán pomocí korupce a uplácení. Tento majetek lze použít pro účely restituce obětí korupce a k financování policejního a soudního vyšetřování, které je zaměřeno na prevenci a kontrolu korupce, a mohou se na něm podílet i jiné státy, které v případech byly zahrnuty a přispěly k odhalení a vyšetření těchto případů korupce.

### *Mezinárodní spolupráce*

#### *Zabránění praní zisku získaného pomocí korupce*

46. Státy by měly být stimulovány, aby prozkoumaly všechny možné mechanismy mezinárodní spolupráce z hlediska možnosti omezení využívání bankovních a obchodních institucí a mechanismů pro praní nečestně získaného majetku, včetně tzv. "daňových rájů", krycích společností \* a jiných systémů, které lze považovat za vhodné z tohoto hlediska.

#### *Postupy shromažďování důkazů v případech korupce*

47. Státy by měly studovat právní mechanismy a uspořádání s cílem usnadnit spolupráci policie a soudů na dvoustranné, regionální a mezinárodní úrovni, zvláště ve vztahu ke shromažďování důkazů a přípustnosti v případech korupce, a rovněž z hlediska harmonizace národní legislativy. To lze usnadnit studiem shromažďování důkazů v případech korupce, o jehož provedení lze požádat Sekretariát (Secretariat), a které může být uskutečněno za pomoci členských států a relevantních mezinárodních organizací.

#### *Vzájemná pomoc v případech korupce*

48. Státy by si měly navzájem pomáhat během vyšetřování případů korupce a při posilování legislativy zaměřené proti korupci. Tato pomoc může být formální i neformální, jako například rychlé vyřizování žádostí o právní pomoc nebo výměna informací mezi policejními a soudními úřady, aby se zabránilo zdržením v případě vyšetřování případů korupce. Tato pomoc by měla být učiněna způsobem, který nepoškodí vyšetřování a soudní rozhodnutí ve věci daného případu ve státě, který je požádán o pomoc.

---

\* Tzv. krycí společnosti ("shell" companies) jsou společnosti, které jsou právně zřizovány pouze z důvodu zapojení se do trestné činnosti.

## *Společné aktivity a mechanismy omezující mezinárodní korupci a zabraňující jejímu používání*

49. Státy by měly zvážit používání techniky společného vyšetřování, včetně způsobů založených na zřizování společných protikorupčních jednotek nebo prováděných v rámci regionálních a mezinárodních schémat, s cílem omezit výskyt nebo úplně zabránit vzniku případů korupce, ke kterým může docházet ve více než jednom státě, nebo které jsou uskutečňovány pomocí mezinárodních transakcí nebo skrze bankovní a obchodní aktivity.

### **D. Technická pomoc**

50. Technická spolupráce je nezbytná při společné snaze účinně bránit korupci nebo alespoň ji omezit. Tato spolupráce musí vytvářet ústřední, velmi důležitou složku úsilí mezinárodního společenství, včetně OSN a ostatních mezinárodních organizací, jehož cílem je zlepšovat koordinovanou činnost zaměřenou proti korupci na všech úrovních. Státy by měly podpořit OSN a ostatní relevantní mezinárodní organizace v jejich úsilí vypracovat a zavést programy technické spolupráce, zaměřené na poskytování pomoci státům, které potřebují posílit svoji kapacitu v boji proti hrozbě korupce. Tato pomoc by měla zahrnovat:

(a) Poskytování poradenských a expertních služeb při vypracovávání a zavádění komplexních strategií a mechanismů pro prevenci a kontrolu korupce;

(b) Poskytování školicích programů pro státní úředníky v klíčových funkcích, včetně policejních zaměstnanců, soudců, auditorů a personálu zodpovědného za uzavírání veřejných kontraktů a výběrových řízení na státní zakázky tak, aby byl zvýšen standard profesionálního chování a zodpovědnosti;

(c) Vypracovávání srovnávacích studií týkajících se různých prostředků a postupů získávání důkazů a jejich používání ve vztahu k trestným činům korupce;

(d) Poskytování pomoci při vyhledávání mezinárodních expertů a konzultantů, kteří mohou být využiti v programech technické spolupráce, které jsou zaměřeny na posílení vnitřní kapacity národních struktur pro boj s korupcí;

(e) Vývoj databáze zahrnující národní legislativu, vyšetřovací techniky, nejlepší způsoby boje proti korupci, a relevantní zkušenosti, informace a znalosti týkající se prevence a kontroly korupce, jak na regionální tak i na mezinárodní úrovni;

(f) Šetření a vypracovávání postupů pro zveřejňování majetku a finančních závazků státních úředníků;

(g) Vypracovávání programů pomoci státům při podpoře zřizování a posilování vnitřních a vnějších systémů auditu a jejich mechanismů pro využívání zainteresovanými stranami. Tyto systémy a mechanismy by měly být konstruovány tak, aby umožňovaly větší transparentnost a tím usnadňovaly zjišťování případů korupce a úplatkářství;

(h) Využívání studií proveditelnosti, poskytování poradních služeb, služeb expertů a technického vybavení pro zřizování národních nezávislých protikorupčních orgánů;

(i) Využívání studií proveditelnosti, poskytování poradních služeb, služeb expertů a technického vybavení pro zřizování funkce ombudsmana jako prostředku, který zohlední a bude reagovat na stížnosti obětí;

(j) Rozvoj obhajitelných veřejných kampaní zahrnujících média, vzdělávací instituce a klíčové osoby společenství i hlavní reprezentanty z oblasti byznysu, jejichž cílem je změnit přístup lidí, podpořit etické hodnoty, snížit toleranci ke korupci a zajistit veřejnou podporu pro úsilí bojovat proti korupci;

(k) Sběr a analýza národních protikorupčních strategií s cílem vypracovat přehled nejlepších zásad a jejich provádění, který by vytvořil základ pro školicí programy;



(l) Vypracování srovnávacích studií, které by pomohly státům vytvářet, formulovat a zavádět společné strategie a rozvinout účinnou spolupráci, jejichž cílem je prevence a omezení korupce;

(m) Vypracování příruček informujících jak vyšetřovat a stíhat korupci a úplatkářství.

## **E. Vypracování mezinárodní konvence proti korupci a úplatkářství**

51. Vypracování mezinárodní konvence proti korupci a úplatkářství, podle Rezoluce Valného shromáždění č. 51/191, odstavec 4, je považována za nejúčinnější odpověď na tento problém. Úspěšné snahy na regionální úrovni ukazují na schůdnost těchto snah a představují důkaz schopnosti mezinárodního společenství dosáhnout společných konceptů a rozvinout obecně přijatelné metody a strategie, které by vytvořily základ zlepšené a účinné mezinárodní spolupráce. Fenomén korupce a úplatkářství se ve své povaze stal nadnárodním, jako výsledek vzrůstající globalizace a liberalizace obchodu. Již není možné se s ním účinně vypořádat přijetím opatření pouze v jedné zemi. Mezinárodní společenství nutně potřebuje vytvořit společný základ pro spolupráci, který by podporoval hodnoty dobré vládní politiky a zajistil by, aby rozvoj a růst nebyly poškozovány korupcí. Uznáváme, že činnost, která již probíhá na národních a regionálních úrovních, by měla pokračovat a měla by být zintenzivněna, avšak vypracování mezinárodní konvence musí být konečným cílem. Lze proto jediné důrazně doporučit, aby Komise pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) byla požádána, aby se ujala tohoto úkolu jakožto záležitosti, které by měla být dána vysoká priorita, a zohlednit přitom rovněž relevantní ustanovení Rezoluce Valného shromáždění č. 51/59 a Rezoluce Rady pro ekonomické a sociální záležitosti č. 1995/14. Státy by měly dát Komisi svoji plnou podporu, spolupracovat s ní a plně se zapojit do tohoto procesu, aby umožnily Komisi splnit tento úkol co nejdříve.

## **ÚVOD**

52. Rada pro ekonomické a sociální záležitosti (Economic and Social Council) ve své rezoluci 1995/14 přijaté na doporučení Komise pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) na jejím 4. zasedání vyzvala důrazně státy, aby rozvinuly a uplatnily v praxi protikorupční opatření, aby zvýšily svoji kapacitu odhalovat, vyšetřovat a stíhat korupční činnost a účinně jí bránit, a současně zlepšily mezinárodní spolupráci v oblasti prevence a kontroly korupce. Ve stejné rezoluci Rada vyzvala generálního tajemníka, aby revidoval a rozšířil příručku zahrnující praktická opatření proti korupci<sup>a</sup> a aby koordinoval spolupráci s jinými orgány OSN a jinými mezinárodními organizacemi s cílem společně postupovat tak, aby byla korupce účinně omezena a bylo jí v maximální míře zabráněno. Kromě toho Rada vyzvala Komisi, aby pravidelně kontrolovala činnost zaměřenou na boj s korupcí.

53. Komise na svém 5. zasedání doporučila Radě pro ekonomické a sociální záležitosti (Economic and Social Council) schválit návrh rezoluce nazvané "Protikorupční činnost" ("Action against corruption") a doporučit ji k přijetí Valným shromážděním. Návrh rezoluce byl následně přijat Valným shromážděním jako jeho rezoluce č. 51/59. V této rezoluci Valné shromáždění přijalo Mezinárodní pravidla chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials), která byla připojena jako dodatek k rezoluci, a doporučilo je členským státům jako nástroj v boji proti korupci. Ve stejné rezoluci Valné shromáždění

vyzvalo generálního tajemníka, aby po konzultacích se státy a relevantními orgány, vypracoval prováděcí plán a předložil jej Komisi na jejím 6. zasedání ve spojení s touto zprávou, která má být předložena podle rezoluce Rady 1995/14.

54. Valné shromáždění ve své rezoluci 51/191 přijalo Deklaraci OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions), která je připojena jako dodatek k této rezoluci, a vyzvalo Radu pro ekonomické a sociální záležitosti (Economic and Social Council) a její pomocné orgány, zejména Komisi pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice), aby: (a) prozkoumala způsoby, včetně závazných mezinárodních nástrojů, aniž by jakkoli znemožnila, ohrozila nebo pozdržela mezinárodní, regionální nebo národní činnost, jak pokračovat v praktickém uplatňování rezoluce a Deklarace tak, aby byla podpořena kriminalizace korupce a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích; (b) pravidelně sledovala otázku korupce a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích; a c) podpořila účinné zavádění rezoluce do praxe.

55. Byla zorganizována Schůzka expertní skupiny o korupci (Expert Group Meeting on Corruption), kdy vláda Argentiny velkoryse nabídla převzít roli hostitele této schůzky a uhradit všechny s ní spojené náklady. Účelem schůzky byla snaha pomoci Komisi pro prevenci zločinnosti a trestní justici (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) při zavádění výše zmíněných rezolucí do praxe.

## **ORGANIZACE SCHŮZE**

### **A. Zahájení schůze**

56. Hostitelem Schůzky expertní skupiny o korupci (Expert Group Meeting on Corruption) bylo argentinské ministerstvo spravedlnosti. Sekce pro prevenci zločinnosti a trestní justici Sekretariátu (Crime Prevention and Criminal Justice Division of the Secretariat) sloužila jako sekretariát Schůzky.

57. Při zahájení schůze zazněla prohlášení ministra spravedlnosti Argentiny a vedoucího Sekce (Officer-in-Charge of the Division).

### **B. Účastníci**

58. Seznam odborníků, kteří se Schůzky zúčastnili, je uveden v příloze I.

### **C. Dokumenty**

59. Seznam dokumentů, které byly předány expertům, je uveden v příloze II.

## **D. Volba předsedajícího**

60. Eugenio María Curia, ředitel Oddělení mezinárodních vztahů Ministerstva spravedlnosti Argentiny (Director of the Department of International Affairs of the Ministry of Justice of Argentina), byl zvolen předsedou Schůze.

## **E. Přijetí programu Schůze**

61. Expertní skupina (Expert Group) přijala následující program:

1. Zahájení Schůze.
2. Přijetí programu Schůze a organizačních opatření.
3. Vypracování akčního plánu pro uplatňování Rezoluce Valného shromáždění č. 51/59, včetně Mezinárodních pravidel chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials) a Rezoluce Rady pro ekonomické a sociální záležitosti č. 1995/14 (Economic and Social Council resolution 1995/14).
4. Identifikace přístupů a činností pro zavádění Rezoluce Valného shromáždění č. 51/191 týkající se korupce a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích.
5. Revize a rozšíření příručky zahrnující praktická opatření proti korupci, která byla vypracována a publikována Sekcí prevence kriminality a trestní justice (Crime Prevention and Criminal Justice Division) (*International Review of Criminal Policy*, č. 41 a 42\*).
6. Oponentura a poskytnutí komentářů k návrhu modelového zákona proti korupci, který byl připraven Sekcí prevence kriminality a trestní justice (Crime Prevention and Criminal Justice Division) v rámci Programu mezinárodní drogové kontroly OSN (United Nations International Drug Control Programme).
7. Přijetí zprávy Schůze.
8. Ukončení Schůze.

## **F. Ukončení Schůze**

62. Závěrečné projevy byly předneseny ministrem spravedlnosti Argentiny a představitelem Sekce (Division).

---

### **Poznámka**

\* *International Review of Criminal Policy*, č. 41 a 42 (publikace OSN, prodejní číslo E.93.IV.4).

## **Příloha I.**

### **SEZNAM ÚČASTNÍKŮ**

#### *Odborníci*

Rafael Alunan III (Filipíny)  
Laurence Giovacchini (Francie)  
Edward G. Hoseah (Spojená republika Tanzánie)  
Cristina Luzescu (Rumunsko)  
Abelardo Rivera Llano (Kolumbie)  
Fjodor Šeljuto (Ruská federace)  
Jong Dae Shin (Korejská republika)  
Frank Solomon (Trinidad a Tobago)  
Richard Thornburgh (USA)

#### *Pozorovatelé*

Sergio Martín Alvarez, Rafael Eduardo Ciccía, Mariano Enrico, Fabricio Guariglia, Guillermo Pablo Laveglia, Esteban Marino, Jose Ureta.

#### *Mezivládní organizace reprezentované pozorovateli*

Světová banka (World Bank)  
Meziamerická rozvojová banka (Inter-American Development Bank)  
Organizace amerických států (Organization of American States)  
Mezinárodní organizace kriminální policie (International Criminal Police Organization).

## **Příloha II.**

### **SEZNAM DOKUMENTŮ**

#### **I. ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ**

1. OSN, Oddělení technické spolupráce pro rozvoj a Centrum pro sociální rozvoj a humanitární záležitosti (Department of Technical Cooperation for Development; Centre for Social Development and Humanitarian Affairs), *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, Haag, Nizozemsko, 11. - 15. prosince 1989* (TCD/SEM.90/2).
2. Úsilí OSN řešit problém korupce: zpráva generálního tajemníka (E/1991/31 dodatek 1, 4. července 1991).
3. "Practical measures against corruption", *International Review of Criminal Policy*, č. 41 a 42.
4. Rezoluce Rady pro ekonomické a sociální záležitosti (Economic and Social Council resolution) 1995/14 z 24. července 1995.
5. Mezinárodní pravidla chování státních úředníků (International Code of Conduct for Public Officials (rezoluce Valného shromáždění 51/59, příloha, z 12. prosince 1996).
6. Deklarace OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions) (rezoluce Valného shromáždění 51/191, příloha, z 16. prosince 1996).
7. "Modelový zákon o korupci" ("Model Law on Corruption").
8. "Komentář k Modelovému zákonu o korupci".

#### **II. RADA EVROPY**

1. Multidisciplinární skupina pro korupci (GMC). Etická pravidla pro ředitele komisí ve veřejném sektoru (Code of Ethics for Board Directors in the Public Sector): dokument předložený Kanceláři ministerského předsedy Maltý (GMC(95) 24, 28. března 1995).
2. Multidisciplinární skupina pro korupci: First Conference for Law-Enforcement Officers Specialized in the Fight against Corruption (Štrasburk, 24.-25. dubna 1996); závěry a doporučení generálního zpravodaje (GMC(96) 53, 26. dubna 1996).
3. Multidisciplinární skupina pro korupci (GMC) a Pracovní skupina pro trestní právo (GMCP): souhrnná zpráva 4. schůze (Štrasburk, 24.-27. června 1996) a souhrnná zpráva 4. plenární schůze GMC (Štrasburk, 28. června 1996) (GMC (96) 74, 9. září 1996).
4. Multidisciplinární skupina pro korupci (GMC): předběžný návrh rámcové konvence proti korupci (GMC (96) 81, 5. listopadu 1996).
5. Multidisciplinární skupina pro korupci (GMC) a Pracovní skupina pro občanské právo (GMCC). Proveditelnostní studie o vytvoření konvence o občanském řešení kompenzace škod vyplývajících z korupční činnosti (GMC (96) 43 finální verze 2, 2. prosince 1996).
6. Multidisciplinární skupina pro korupci (GMC): Program činnosti proti korupci přijatý Radou ministrů (Committee of Ministers).

### **III. EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ**

1. "Protokol vytvořený na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii ke Konvenci o ochraně finančních zájmů Evropského společenství" (18. listopadu 1996).
2. "Návrh Konvence o boji proti korupci zahrnující úředníky Evropského společenství nebo úředníky členských států Evropské unie" (20. prosince 1996).

### **IV. ORGANIZACE AMERICKÝCH STÁTŮ**

1. Interamerická konvence proti korupci (1996).
2. Plán činnosti proti korupci.

### **V. ORGANIZACE PRO EKONOMICKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ (OECD)**

Uplatnění doporučení týkajícího se úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích: Zpráva Výboru OECD pro mezinárodní investice a mnohonárodní podniky (CIME) ke schůzi Rady OECD v roce 1996 na úrovni ministrů.

### **VI. MEZIPARLAMENTNÍ SVAZ (INTER-PARLIAMENTARY UNION)**

Návrh konvence o opatřeních přijatých na mezinárodním poli proti osobám, které se při výkonu státní služby provinily podvodným obohacováním, které poškodilo veřejný zájem: doporučeno 51. Meziparlamentní konferencí (Brasília, 1. listopadu 1962).

## **Evropské společenství a OSN ke zpronevěře, korupci a úplatkářství**

Překlad: PRESTO Praha  
RNDr. Čeněk Novotný

Vydavatel: Institut pro kriminologii a sociální prevenci

Určeno: Pro odbornou veřejnost

Tiskárna : Vydavatelství Kufr - František Kurzweil  
Naskové 3, Praha 5

Dáno do tisku: září 2001

Vydání: první

Náklad: 160 výtisků

**[www.kriminologie.cz](http://www.kriminologie.cz)**

**ISBN 80-86008-88-6**