

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Bc. Matěj Prokop

**Analýza mezinárodních sankčních režimů
se zaměřením na mezinárodní protikorupční
sankce a jejich aplikovatelnost v sankčních
opatřeních EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martin Faix, Ph.D.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 25. března 2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 198 867 znaků včetně mezer.

Bc. Matěj Prokop

V Praze dne 25. března 2024

Poděkování

Děkuji svým nejbližším za podporu v průběhu nejen psaní této práce, ale také celého studia. Poděkoval bych také rád svému vedoucímu JUDr. Martinu Faixovi, Ph.D. za flexibilní přístup a cenné rady, které jsem při psaní diplomové práce velmi ocenil. Závěrem bych se rád s díky obrátil také na ty, s nimiž jsem problematiku práce konzultoval.

OBSAH

ÚVOD.....	5
1. TEORETICKÝ RÁMEC PROTİKORUPČNÍCH SANKCÍ.....	11
1.1. MEZINÁRODNÍ SANKCE V PRÁVNÍ TERMINOLOGII	12
1.2. OMEZUJÍCÍ OPATŘENÍ EVROPSKÉ UNIE.....	15
1.3. MAGNITSKÉHO ZÁKONY	18
1.4. KORUPCE V PRÁVNÍ TERMINOLOGII	20
2. MEZINÁRODNÍ PROTİKORUPČNÍ REŽIMY	25
2.1. PROTİKORUPČNÍ REŽIMY MULTILATERÁLNÍ	26
2.1.1. Protikorupční režim OSN	26
2.1.2. Protikorupční režim OECD	32
2.1.3. Protikorupční režim Rady Evropy	36
2.2. PROTİKORUPČNÍ SANKČNÍ REŽIMY MAGNITSKÉHO TYPU	42
2.2.1. Spojené státy americké	43
2.2.2. Kanada	48
2.2.3. Spojené království.....	51
2.3. SROVNÁNÍ ZÁKLADNÍCH CHARAKTERISTIK	55
3. PROTİKORUPČNÍ REŽIM EU.....	60
3.1. NÁVRH SMĚRNICE O BOJI PROTI KORUPCI.....	61
3.1.1. Věcná působnost – postižitelné jednání.....	65
3.1.2. Územní a osobní působnost	67
3.1.3. Kontrolní a implementační mechanismy	68
3.1.4. Role parlamentů a civil society.....	69
3.2. NÁVRH OMEZUJÍCÍCH OPATŘENÍ PROTI KORUPCI.....	70
3.2.1. Soulad s mezinárodním právem.....	71
3.2.2. Soulad s primárním právem EU.....	73
3.2.3. Proces přijímání omezujících opatření Evropské unie	74
3.2.4. Působnost sankčního režimu.....	75
3.2.5. Kontrolní a implementační mechanismy	77
3.2.6. Role parlamentu a civil society.....	78
3.2.7. Možný další vývoj	78
ZÁVĚR.....	81
SEZNAM ZKRATEK.....	85
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	87

ODBORNÁ LITERATURA – PUBLIKACE, MONOGRAFIE, ČLÁNKY	87
PRÁVNÍ AKTY A JUDIKATURA.....	90
INTERNETOVÉ ZDROJE.....	93
HĽOUBKOVÉ ROZHOVORY.....	96
SEZNAM TABULEK	97
ABSTRAKT	98
ABSTRACT.....	99

ÚVOD

Spolu s nárůstem globalizace a s rozšiřováním tenzí mezi světovými mocnostmi roste v posledních dekádách také význam mezinárodních sankčních mechanismů coby formy legálního přímého mezinárodního donucení, které má na poměry fungování západní demokratické společnosti stále dostatečně daleko od projevů forem válečného konfliktu. Mezinárodní sankční režimy slouží nejen k trestání států porušujících kogentní mezinárodní pravidla, ale také k usměrňování těch, kteří svými činy výrazně narušují mír a hospodářský růst mezinárodních společenství. Kromě trestání *ex post* sankční mechanismy působí také jako prevence *ex ante*, a to tak, že odrazují potenciální škůdce od nelegálních zásahů do nastavených mezinárodních ale i vnitrostátních pravidel. Vzhledem k rostoucímu významu boje proti korupci zejména od počátku 90. let se tedy nelze divit tomu, že sankční mechanismy začaly být využívány také v boji proti tomuto negativnímu trendu.

„*Moc korumpuje a absolutní moc korumpuje absolutně,*“ pronesl koncem 19. století lord John Acton, když se pokoušel vystihnout fakt, že i ti nejmorálněji založení lidé spolu s mocí svou morálku mají tendenci ztrácet.¹ Historicky tak byla korupce spíše společenským tabu, o kterém se tolik nemluvalo, ale bylo běžnou součástí mezilidského fungování, obchodu i politiky. Ve Spojených státech amerických například bylo až do roku 1977 možno si náklady na zahraniční korupci odečíst ze základu daně.² Teprve relativně nedávno si státy začaly naplno uvědomovat náklady na korupci, a to nejen ty ekonomické, nýbrž také společenské. Ve Společném sdělení Evropské komise (EK) a Vysokého představitele Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku o boji proti korupci se například uvádí, že ekonomické náklady korupce v Evropské unii (EU) dosahují každoročně přibližně 120 miliard EUR, což je částka srovnatelná se 70 % ročního rozpočtu EU.³ I z toho důvodu se státy postupem času začaly korupci bránit a zahrnovat ji mezi nelegální společenské jevy,

¹ LOPES, Eugenio. Lord Acton on liberty, power, and the light of conscience. In: *Acton Institute* [online]. 29. 9. 2017 [cit. 09.01.2024]. Dostupné z: <https://www.acton.org/publications/transatlantic/2017/09/29/lord-acton-liberty-power-and-light-conscience>

² U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). 13. 9. 2023 [cit. 09.01.2024]. Dostupné z: <https://www.sec.gov/enforcement/foreign-corrupt-practices-act>

³ EVROPSKÁ KOMISE. *Joint Communication on the fight against Corruption - European Commission* [online]. Evropská komise, 2023 [cit. 07.01.2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/publications/joint-communication-fight-against-corruption_en

jež je záhodno trestat. Tato práce se nebude zaměřovat na konkrétní normy, kterými státy korupci čelí v rámci svých právních řádů vnitrostátně na svém území, nýbrž se bude zabývat tím, jak je proti korupci bojováno mezinárodně. Primárně se tato práce zaměřuje na sankční režimy, nicméně aby bylo pochopeno, na jakém základě protikorupční sankční režimy vznikly, je potřeba se v části práce zabývat také mezinárodními režimy, které byly založeny formou mezinárodních úmluv, aniž by v sobě obsahovaly mechanismy pro uvalování mezinárodních sankcí. Ty totiž boj s korupcí odstartovaly ve chvíli, kdy státy mezinárodního společenství chtěly harmonizovaně řešit korupci na svých územích. Až poté, co státy více či méně úspěšně implementovaly do svých právních řádů tyto mezinárodní protikorupční úmluvy, zrodil se trend extraterritoriálních protikorupčních sankčních opatření. Tato sankční opatření bojující proti korupci mají svůj původní historický základ právě v mezinárodních protikorupčních úmluvách, proto se tato práce bude věnovat jak mezinárodním protikorupčním úmluvám, tak také právě protikorupčním sankčním režimům. Vzhledem k rostoucímu významu mezinárodních režimů zaměřených na ochranu lidských práv a boj s korupcí je důležité přinést do českého prostředí odborný vhled do této problematiky, aby bylo možno pochopit, jak jsou jednotlivé mezinárodní protikorupční režimy strukturovány, na co se zaměřují a jak mohou být úspěšně přeneseny také do repertoáru směrnic a omezujících sankčních opatření Evropské unie.

Odborná literatura se korupcí a bojem proti ní zabývá již delší dobu. Obecně se však například v českém prostředí autoři zaměřují spíše na vnitrostátní protikorupční legislativu a mezinárodnímu boji proti korupci formou sankčních režimů nebo protikorupčních úmluv se čeští autoři věnují pouze okrajově.⁴ I akademické práce shrnující dosavadní stav bádání uzavírají, že čeští autoři se korupci věnují převážně ve vnitrostátním kontextu a analyzují korupční problematiku spíše uzavřeně, do mezinárodního pole působnosti se příliš nepouštějí.⁵ Pokud se česká odborná literatura pak již věnuje mezinárodním sankčním režimům, až na okrajové zmínky je nespojuje s protikorupční problematikou, a již vůbec se

⁴ Kupříkladu DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch ŠIMÍČEK, eds. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006.; NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vladislav DAVID, ed. Praha: Beck, 2007.; TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě* [online]. 2008 [cit. 08.01.2024]. Dostupné z: http://www.prevencekorupce.cz/files/files/korupce_a_protikorupcni_politika.pdf; CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011.

⁵ ŠKOLNÍK, Milan. Korupce v České republice – dosavadní stav bádání. *Acta Politologica*. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2021, roč. 13, č. 2.

pak nezaměřuje na protikorupční režim Evropské unie a jeho nejaktuálnější vývoj. Je potřeba mít na paměti, že přestože je korupce vnímána primárně jako interní problém států, má také často mezinárodní dopady a může mít spojitost i s přeshraniční trestnou činností jako je praní špinavých peněz, omezování lidských práv nebo financování terorismu.

Zahraniční odborná literatura proto již častěji zkoumá i mezinárodní dopady korupce a také mezinárodní režimy zaměřené na boj s ní. Wolf například ve své práci dělí vývoj protikorupčních režimů dle různých teorií mezinárodních vztahů.⁶ Rovněž vznikají odborné práce na téma celoevropského boje proti korupci, nicméně zaměřené spíše vůči členským státům Evropské unie a zemím s kandidátským statutem.⁷ Ani tyto studie tedy dostatečně nepokrývají téma, na které by se měla zaměřovat tato práce. Nejblíže svým zaměřením a aktuálností jsou odborné studie zaměřující se na nedávný vývoj tzv. Magnitského zákonů (*Magnitsky laws*, více viz kap. 1.4), tedy sankčních mechanismů zaměřených extraterritoriálně na boj za ochranu lidských práv, do nichž je také často připojován i boj proti korupci.⁸ Tyto práce často zkoumají způsoby, jakými mohou být mezinárodní sankční mechanismy zaměřené na ochranu lidských práv a boj s korupcí využity v evropském kontextu, nicméně nereflektují nejnovější vývoj legislativních návrhů z pera Evropské komise, které se tuto problematiku snaží vyřešit. Problematice obecných mezinárodních sankcí se pak věnuje zahraniční i česká odborná literatura poměrně obsáhle – vymezuje druhy mezinárodních sankčních opatření, jejich efektivitu, dopady, proces vzniku i proces implementace.⁹

⁶ WOLF, Sebastian. *Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten*. Speyer: Dt. Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung, 2007., s. 15-21

⁷ SZAREK-MASON, Patrycja. The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. *Yearbook of European Law*. 2011, roč. 30, č. 1. DOI: 10.1093/yel/yer019

⁸ MOISEIENKO, Anton. *Corruption and targeted sanctions: law and policy of anti-corruption entry bans*. Leiden ; Boston: Brill Nijhoff, 2019.; RUSSELL, Martin. *Global human rights sanctions - Mapping Magnitsky laws: The US, Canadian, UK and EU approach* [online]. European Parliamentary Research Service, 2021 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://policycommons.net/artifacts/1894356/global-human-rights-sanctions-mapping-magnitsky-laws/2644366/>; PAVLIDIS, Georgios. Global sanctions against corruption and asset recovery: a European approach. *Journal of Money Laundering Control*. Emerald Publishing Limited, 2023, roč. 26, č. 1. DOI: 10.1108/JMLC-10-2021-0120

⁹ DRULÁKOVÁ, Radka a Štěpánka ZEMANOVÁ. *Mezinárodní kontext české sankční politiky* [online]. Plzeň, 2012 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: <https://www.alescenek.cz/zbozi/120501/mezinarodni-kontext-ceske-sankcni-politiky/>; SVOBODA, Pavel. Vnější sankce EU v právní teorii i praxi. *Právník*. 2022,

Ambicí této diplomové práce je přinést shrnující komparativní pohled na nejvýznamnější mezinárodní mechanismy zaměřené na boj proti korupci do českého akademického prostředí a vystihnout, jakým způsobem by v inspiraci svými mezinárodními partnery také Evropská unie mohla upravit a obohatit portfolio svých protikorupčních opatření. Cílem práce je tedy představit nejdůležitější mezinárodní protikorupční mechanismy, z právního hlediska srovnat jejich fungování a návazně na zjištění z analýzy existujících režimů okomentovat a navrhnout možný obsah nově vznikajícího režimu Evropské unie zaměřeného na boj proti korupci. Důležitost zkoumaných protikorupčních režimů byla odvozena od přirozených partnerů Evropské unie, tedy kromě mezinárodních organizací také takových západních demokratických právních států, jimiž se Evropská unie může a bude v rámci tvorby svého protikorupčního režimu inspirovat.

Vzhledem k tomu, že v květnu roku 2023 Evropská komise s Vysokým představitelem Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku vydali Společné sdělení (*Joint Communication*) Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o boji proti korupci (dále také jako „Společné sdělení“), ve kterém mimo jiné také představují záměr zavést nový sankční režim zaměřený na boj s korupcí v případech, kdy korupční jednání vážně ovlivňuje nebo může ovlivnit základní zájmy Unie a cíle Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) stanovené v článku 21 Smlouvy o Evropské unii (SEU), bude možné v rámci práce právě tento záměr reflektovat, a uvést jeho možné charakteristiky.¹⁰ Představený návrh protikorupčního sankčního režimu v konkrétní textaci je dosud neveřejný, což umožní autorovi této diplomové práce na základě zveřejněných tezí ve Společném sdělení představit vlastní rámcový návrh obsahu tohoto sankčního režimu dle analyzovaných charakteristik

roč. 2022, č. 12.; DRULÁKOVÁ, Radka et al. Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy. *Central European Journal of International and Security Studies* [online]. 2023, roč. 4, č. 1 [cit. 29.10.2023]. Dostupné z: <https://cejiss.org/assessing-the-effectiveness-of-eu-sanctions-policy>; nebo ze zahraničních autorů například HUFBAUER, Gary Clyde. *Economic sanctions reconsidered*. Washington: Peterson Institute for international economics, 2007.; AHN, Daniel P. Economic Sanctions: Past, Present, and Future Business & Economics. *Georgetown Journal of International Affairs*. 2019, roč. 20.; VAN BERGEIJK, Peter. *Research Handbook on Economic Sanctions* [online]. Edward Elgar Publishing, 2021. Dostupné z: https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=eDhUEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA167&dq=circumventing+economic+sanctions&ots=4NtuHsJywV&sig=Tbg8LkIj_CZ9xiiYjbR1J7Qbxdo&redir_esc=y#v=onepage&q=circumventing%20economic%20sanctions&f=false

¹⁰ EU. *Smlouva o Evropské unii* [online]. 2012 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF; EVROPSKÁ KOMISE. *Joint Communication on the fight against Corruption - European Commission*.

již existujících režimů. Společné sdělení obsahuje také návrh nové komplexní směrnice o boji proti korupci, jenž má za cíl větší harmonizaci protikorupčního práva mezi členskými státy EU. Ten v rámci květnového Společného sdělení již představen byl, proto jej bude moci autor komentovat a analyzovat přímo.¹¹

Aby bylo možno pochopit principy, na základě kterých nový protikorupční sankční režim Evropské unie vzniká, je práce členěna do kapitol, které na sebe systematicky navazují tak, aby čtenáře uvedly do sankčního kontextu nejdříve obecně a až posléze do větší hloubky konkrétních partikularit protikorupčních mechanismů. Diplomová práce proto v první své kapitole s názvem Teoretický rámec protikorupčních sankcí nejdříve uvede základní definice týkající se sankcí a korupce a zasadí je do kontextu mezinárodního práva. Cílem této kapitoly bude rámcové vymezení kontextu toho, jaké jsou teoretické základy protikorupčních režimů, které dnes vznikají. Druhá kapitola s názvem Mezinárodní protikorupční režimy pak představí konkrétní mezinárodní režimy zaměřené na boj s korupcí spolu se subjekty, které tyto mechanismy vytvářejí a formují. Bude zde rozlišeno mezi mezinárodními režimy proti korupci zaměřenými dovnitř mezinárodních uskupení, tedy mezi signatáře jednotlivých protikorupčních úmluv, a mezi režimy typu Magnitského zákonů, tedy takovými sankčními mechanismy s lidskoprávní a protikorupční tematikou, které jsou zaměřeny vůči třetím zemím a působí globálně. Oba typy protikorupčních sankčních režimů je nutno analyzovat a srovnat, jelikož se EU při tvorbě svého protikorupčního režimu inspiroje tak v mezinárodních protikorupčních úmlouvách, tak také v již existujících unilaterálních sankčních režimech Magnitského typu. Jelikož EU vystupuje v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky autonomně, jsou pro ni v rámci inspirace a tvorby protikorupčního režimu směrodatné i sankční režimy, jež uvalují jednotlivé státy v rámci svých zahraničních politik.

Ve třetí kapitole s názvem Protikorupční režim EU již práce bude hlouběji analyzovat přístup Evropské unie k novým extraterritoriálním protikorupčním sankcím a také nově představené protikorupční směrnici, jež je zaměřena na harmonizaci právních řádů států uvnitř této mezinárodní organizace. Bude uvedeno, v jakém stadiu se proces přípravy

¹¹ EU. *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, ST 9241 2023 INIT* [online]. Publications Office of the European Union, 2023 [cit. 13.03.2024]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/5b9689dc-ef39-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-cs>

nového protikorupčního režimu nachází a zmíněný nový návrh protikorupční směrnice z pera Evropské komise bude dále hlouběji analyzován. Dále bude představen autorský návrh rámcového obsahu nově vznikajícího protikorupčního sankčního režimu EU, který bude vytvořen na základě předcházející analýzy a komplexního srovnání již existujících protikorupčních režimů. Tento návrh bude komentován s ohledem na právní otázky, jež tvorba nového sankčního režimu přináší – zejména bude tedy analyzován soulad se základními zásadami mezinárodního práva a s primárním právem EU. Práce se bude zabývat také tím, jaké chování je vlastně sankčním režimem v plánu postihovat, jaká by měla být územní a osobní působnost vznikajícího režimu, jak by fungovala jeho implementace, či kontrolní mechanismy a jak by mohly být do jeho tvorby a implementace začleněny občanská společnost, či národní parlamenty. Závěrem autor uvede, jakým směrem se vznik protikorupčního sankčního režimu Evropské unie může dále ubírat a jaká je předpokládaná budoucnost protikorupčních sankcí EU.

1. TEORETICKÝ RÁMEC PROTİKORUPČNÍCH SANKCÍ

Vzhledem k tomu, že mezinárodní sankční opatření proti korupci nemají příliš dlouhou historii, není možno poskytnout hluboký vhled do vývoje teorií jejich vzniku a využití. Nicméně mezinárodní sankce ani korupce samostatně nejsou fenoménem, který by ve společnosti byl nový. Proto tato kapitola poslouží čtenáři k tomu, aby si nejdříve pojem mezinárodních sankcí i korupce zasadil do širšího kontextu, a práce poté mohla navázat představením mezinárodního boje proti korupci formou sankčních opatření i mezinárodních úmluv.

Pokud se týká metodologie, kterou bude tato empirická výzkumná práce zpracována, bude využita komparativní analýza existujících režimů věnujících se problematice mezinárodního boje proti korupci – nejdříve budou představeny multilaterální režimy mezinárodních organizací založené mezinárodními úmluvami, posléze se práce zaměří na unilaterální sankční režimy Magnitského typu, přičemž závěrem budou formou srovnávacích tabulek vystiženy rozdíly a podobnosti jednotlivých režimů. Následně autor metodou případové studie představí nově vznikající protikorupční evropskou směrnici dle představeného návrhu Evropské komise z května 2023 a provede komparaci s již existujícími mezinárodními protikorupčními režimy směřujícími dovnitř mezi členy mezinárodních organizací. Závěrem autor na základě předcházející analýzy navrhne rámcové právní charakteristiky nově vznikajícího protikorupčního sankčního režimu EU, který byl neveřejnou součástí komplexního protikorupčního návrhu Evropské komise z května 2023.

První kapitola se nejdříve zaměří na teoretický rámec mezinárodních sankcí a sankčních režimů a také na to, jak mezinárodní sankce definuje právní odborná literatura, poté bude představena problematika omezujících opatření Evropské unie. Autor vystihne rozdíl mezi mezinárodními sankčními mechanismy proti korupci působící extraterritoriálně a mechanismy „nesankčními“, směřujícími mezi dobrovolně se zavazujícími signatáři úmluv. Bude představen pojem korupčního jednání, autor se bude věnovat problematice korupce v mezinárodním kontextu a shrne i jednotlivé teoretické přístupy ke korupční problematice. Kapitulu uzavře teoretický pohled na Magnitského zákony, které jsou pokládány za specifickou odnož sankčních režimů.

1.1. Mezinárodní sankce v právní terminologii

Výraz "sankce" má svůj původ v latinském "*sancire*", což znamená vyhlásit nebo posvětit, a v odvozeném slově "*sanctio*", které vyjadřuje pojem trestání nebo vydávání příkazů.¹² V této práci nicméně bude operováno nejen s pojmem sankce ve smyslu trestu, ba naopak. Sankce ve smyslu právního postihu za nedodržování předepsaných norem je pouze jedním z významů, které toto slovo nabývá. Stěžejním pojmem, který je nutné představit nejdříve, je pojem mezinárodní sankce.

Mezinárodní sankce jsou v právní literatuře definovány jako legální nátlaková opatření vůči subjektu, který porušil svůj mezinárodní závazek.¹³ V mezinárodním právu se koncept sankcí váže k ideji mezinárodněprávní odpovědnosti, do jejíhož obsahu spadá také závazek státu akceptovat právní důsledky porušení mezinárodních norem. Tato odpovědnost je v mezinárodním právu považována za odpovědnost sekundární a akcesorickou, která je založena na základním předpokladu státu jednat v souladu s normami mezinárodního práva. Pokud stát tento základní předpoklad nedodrží, sankce jsou jedním z očekávatelných právních následků.¹⁴ Například Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 mimo jiné stanoví pro státy nezbytnou povinnost respektovat kogentní normy, jako jsou udržování mezinárodního míru, ochrana lidských práv či životního prostředí.¹⁵ V případě porušení těchto základních norem nese stát odpovědnost *erga omnes*, což znamená proti všem členům společenství. Každý člen mezinárodního společenství pak má právo reagovat na porušení kogentních norem mezinárodního práva jiným členem, což se může dít mimo jiné také prostřednictvím mezinárodních sankcí.¹⁶ Historicky mezinárodní sankce sloužily právě jako typ protiopatření (retorze, či mírová represálie), které mohlo být využito v návaznosti na porušení kogentních norem mezinárodního práva, dnes se však již mezinárodní sankce využívají i v případech, kdy nejsou porušovány přímo tyto kogentní

¹² ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY. Etymology of sanction. In: *etymonline* [online]. 30. 12. 2023 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: <https://www.etymonline.com/word/sanction>

¹³ DAVID, Vladislav, Pavel SLADKÝ a František ZBOŘIL. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou* [online]. Praha: Leges, 2008 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/785619/cs/Mezinarodni-pravo-verejne-s-kazuistikou/David-Sladky-Zboril>, s. 412

¹⁴ *Ibid.*, s. 400

¹⁵ ČESKÁ REPUBLIKA. *Vyhláška ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu* [online]. 1987 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1988-15>

¹⁶ DRULÁKOVÁ, Radka a Štěpánka ZEMANOVÁ. *Mezinárodní kontext české sankční politiky.*, s. 23

normy.¹⁷ Také se dnes mezinárodní sankce ne vždy zaměřují na určité teritorium, či stát, ale míří stále častěji proti konkrétním osobám, jak bude vysvětleno v následujících podkapitolách. V této práci budou mezinárodní sankce zkracovány na pojem „sankce“ – pokud bude autor vyjadřovat pod pojmem „sankce“ právní postih za porušení normy, bude tak v práci uvedeno.

Pakliže jsou mezinárodní sankce formou legálních nátlakových opatření proti subjektu porušujícímu své mezinárodní závazky, je zapotřebí dále vysvětlit pojem sankční režim, či sankční mechanismus. Sankční režim chápe tato práce jako komplexní rámec, který je nástrojem pro efektivní uvalování mezinárodních sankcí. Sankční režim pro svou propojenost s pojmem mezinárodních sankcí v debatách často splývá, nicméně v této práci se autor bude zaměřovat kromě aspektů protikorupčních mezinárodních sankcí, coby jednotlivých opatření uvalených zpravidla za účelem dosažení určité změny v protikorupční politice, také komplexně na existující protikorupční sankční režimy.

V práci také autor odlišuje protikorupční sankční režimy, které stanoví právní rámec pro uvalování protikorupčních sankcí, a protikorupční režimy založené na základě úmluv. Druhé zmíněné nejsou režimy sankční, proto autor v práci analyzované protikorupční rámce označuje obecně jako protikorupční režimy, které zahrnují jak režimy sankční, tak i ty „nesankčního“ charakteru. Na tomto místě je důležité podrobněji odlišit mezinárodní protikorupční sankční režimy a mezinárodní protikorupční režimy založené formou mezinárodních úmluv neobsahujících ustanovení o mezinárodních sankcích, jelikož ne vždy je proti korupci na mezinárodní úrovni bojováno rovnou mezinárodními sankcemi. Mezinárodní organizace často ustavují protikorupční režimy formou úmluv a dohod, které působí *inter partes* mezi signatáři a mají za cíl právně závazně stanovit pravidla boje proti korupci na území států, které danou úmluvu podepsaly. Protikorupční sankční režimy naproti tomu bojují s korupcí tak, že korupční chování osob mimo území státu nebo mezinárodní organizace již různými způsoby sankcionují, zpravidla zmražením majetku nebo zákazem vstupu na území daného státu či členských států mezinárodní organizace. Tyto sankční režimy tedy nepůsobí jen mezi státy, které si mezi sebou působnost takového režimu

¹⁷ ŠTURMA, Pavel. K problematice donucovacích opatření (sankcí či protiopatření) podle mezinárodního práva. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva (The Lawyer - Scientific Review for Problems of State and Law)*. Institute of State and Law, Czech Academy of Sciences, 2023, roč. 162, č. 7., s. 594; LIM, C. L. a Ryan Martínez MITCHELL. NEUTRAL RIGHTS AND COLLECTIVE COUNTERMEASURES FOR ERGA OMNES VIOLATIONS. *International & Comparative Law Quarterly*. 2023, roč. 72, č. 2. DOI: 10.1017/S0020589323000076, s. 361–364

smluvily, naopak – často je účelem protikorupčních sankcí dohlížet právě na entity, které by běžně neměly motivaci proti korupci samy bojovat. Z toho důvodu jsou zde sankce právě jako potenciální hrozba toho, co by se mohlo stát, kdyby korupce na území třetího státu u daného subjektu byla prokázána. Protikorupční sankční režimy jsou v této práci označovány také jako režimy Magnitského typu, jelikož nabývají obdobných charakteristik jako tzv. Magnitského zákony, o nichž bude řeč níže v této kapitole. V rámci této práce budou analyzovány jak přímo protikorupční sankční režimy Magnitského typu, tak také protikorupční režimy mezinárodních organizací založené mezinárodními úmluvami.

Literatura obvykle rozlišuje tři základní typy mezinárodních sankcí: diplomatické, vojenské a ekonomické.¹⁸ Diplomatické sankce mohou zahrnovat omezení diplomatických vztahů, nepřijetí vedoucího diplomatické mise nebo prohlášení určitých osob za nežádoucí (tzv. *persona non grata*). Tyto kroky mají často symbolický charakter. Vojenské sankce, na rozdíl od ostatních, zahrnují použití ozbrojených sil a mohou zahrnovat vojenské blokády, embarga nebo dokonce vojenské zásahy. Ekonomické sankce mají široký rozsah a zahrnují omezení finančních toků, obchodu se zbožím a službami.¹⁹ Protikorupční sankce nabývají charakteristiky sankcí ekonomických (*asset-freeze* neboli zmražení majetku sankcionované osoby) nebo diplomatických (vyhoštění, zákaz vstupu na území státu apod.).

Podle Svobody lze sankce podobně jako právní normy charakterizovat dle čtyř kategorií podle jejich působnosti. Tyto právní charakteristiky byly využity jako vzor pro analýzu ve druhé kapitole. Působnost sankcí má zpravidla dimenzi osobní, prostorovou, věcnou a časovou.²⁰ Osobní působnost sankcí určuje, na které osoby se sankce vztahují, zatímco prostorová působnost určuje, na jakém území mají sankce dánu svou účinnost. Časová působnost sankcí je různá, ale například sankce EU jsou charakterizovány omezenou dobou platnosti, což znamená, že musí být pravidelně obnovovány. Tento systém je zaveden proto, aby nedocházelo k jejich zneužívání. Co se týče věcné působnosti, ta označuje ten typ činností nebo situací, na které se mezinárodní sankce aplikují. Opět kupříkladu omezující opatření EU jsou obsahově omezena cíli Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU,

¹⁸ DRULÁKOVÁ, Radka a Štěpánka ZEMANOVÁ. *Mezinárodní kontext české sankční politiky.*, s. 25-28

¹⁹ EVROPSKÁ RADA. Different types of sanctions. 22. 11. 2023 [cit. 31.12.2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>

²⁰ SVOBODA, Pavel. *Vnější sankce EU v právní teorii i praxi.*

jak je stanoveno v čl. 21 Smlouvy o EU.²¹ Každý z existujících sankčních režimů charakterizují kromě vymezení kategorií působnosti také jeho implementační – tedy zapisování nebo naopak mazání osob ze sankčního seznamu (také listing a de-listing) – a kontrolní mechanismy, případně také míra začlenění národního parlamentu nebo občanské společnosti do procesu sankcionování. Obdobné právní charakteristiky lze sledovat také u protikorupčních režimů nesankčního charakteru.

Mezinárodní sankce mohou být také děleny podle toho, kdo je uvaluje, a to na sankce unilaterální v případě, kdy je uvaluje jednotlivý stát svým vlastním autonomním rozhodnutím, a na sankce multilaterální v případě, kdy jsou uvalovány uskupením států nebo mezinárodní organizací, která tyto státy sdružuje. Přestože omezující opatření Evropské unie jsou vytvářena EU jako mezinárodní organizací, díky vysoké míře integrace a nutnosti jednomyslného souhlasu při tvorbě takových sankcí nabývá uvalování sankcí Evropskou unií spíše charakteristik sankcí unilaterálních. EU je totiž uvaluje na základě vlastního rozhodnutí jako jeden celek. Nejedná se tedy o sankce, které by členské státy uvalovaly samostatně, byť koordinovaně na základě určité dohody. Výzkumy potvrzují, že multilaterální sankce dosahují vyšší efektivity než sankce unilaterální, jelikož koordinovaný mezinárodní přístup umožňuje uskutečnit mnohem vyšší diplomatický, ekonomický či vojenský tlak.²² Protikorupční režimy mohou nabývat obou těchto dynamik – vznikají jak v rámci mezinárodních organizací jako Organizace spojených národů (OSN), Rada Evropy (RE) nebo Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD, angl.) za využití multilaterálních protikorupčních úmluv, tak je unilaterálně mohou vytvářet i jednotlivé státy, zpravidla jako sankční režimy typu Magnitského zákonů.

1.2. Omezující opatření Evropské unie

Po vymezení mezinárodních sankcí obecně je možno nyní představit zvláštní kategorii mezinárodních sankcí, kterou představují omezující opatření Evropské unie, jimž se práce bude primárně věnovat ve své třetí kapitole. Podle článku 47 SEU je Evropská unie považována za samostatného aktéra v mezinárodním právu, což jí umožňuje nezávisle

²¹ EU. *Smlouva o Evropské unii*.

²² HUFBAUER, Gary Clyde. *Economic sanctions reconsidered.*, s. 43-45

působit v mezinárodním prostředí a také jednostranně uvalovat mezinárodní sankce.²³ Typicky EU přijímá dva základní druhy sankcí, a to sankce implementační, kdy implementuje sankční opatření založená na rezoluci Rady bezpečnosti OSN, nebo sankce autonomní, jež sama přijala.²⁴

Mezinárodní sankce jsou v EU oficiálně pojmenovávány jako "omezující opatření" nebo v anglickém překladu "*restrictive measures*". Tento termín se k popisování sankcí přijímaných Evropskou unií ujal kvůli možným komplikacím a nedorozuměním ve srovnání s tradičním právním výkladem slova sankce, neboť sankce uvalované EU nemusí vždy směřovat proti subjektům, které poruší své právní závazky v úzkém slova smyslu.²⁵ V tradičním právním výkladu se totiž pojem sankce týká té části právní regulace, která následuje po formulaci hypotézy a dispozice a určuje důsledky porušování právních norem.²⁶ Jelikož ale subjekty sankcionované EU vždy nutně nemusí porušovat právní normy svého státu nebo kogentní normy mezinárodního práva, je pojem omezující opatření jako označení mezinárodních sankcí uvalovaných EU příhodnější. Vzhledem k v předcházející podkapitole popsaným výkladovým problémům u pojmů sankce, mezinárodní sankce nebo sankční režimy je zřejmé, že terminologicky jsou omezující opatření pojmem příhodnějším.

Sankce EU také často nejsou namířeny přímo proti státům, ale spíše proti jednotlivým osobám nebo subjektům, které nejsou považovány za plnoprávné subjekty mezinárodního práva – to je další důvod, proč Evropská unie svá omezující opatření nenazývá mezinárodními sankcemi, které ze své podstaty směřují primárně vůči subjektům mezinárodního práva, ale omezujícími opatřeními. Evropská unie v poslední době zpravidla uvaluje dva základní druhy omezujících opatření, a to buď omezující opatření v rámci regionálních sankčních režimů, která jsou uvalena vzhledem k situaci v určitém regionu na osoby či entity zde působící, nebo omezující opatření v rámci tematických sankčních režimů, která působí horizontálně bez ohledu na geografické určení, a mají za cíl postihovat určité vymezené protiprávní jednání. EU kromě omezujících opatření vůči jednotlivým

²³ EU. *Smlouva o Evropské unii*.

²⁴ DRULÁKOVÁ, Radka a Štěpánka ZEMANOVÁ. *Mezinárodní kontext české sankční politiky*., s. 137

²⁵ SVOBODA, Pavel. *Vnější sankce EU v právní teorii i praxi*.

²⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva* [online]. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: https://library.upol.cz/arl-upol/cs/detail-upol_us_cat-0256964-Teorie-prava/, s. 40 a násl.

subjektům uvaluje také tzv. sektorové sankce, které ovlivňují celé ekonomické sektory určitého státu, a opět to nejsou sankce směřující přímo proti státu jako takovému. Sankce, jejichž hlavním cílem není trestat zemi a její občany, ale spíše přispívat k změně politiky nebo chování cílenými opatřeními, jsou označovány jako "smart sanctions" nebo „chytré sankce“. Mezi chytré sankce zařazuje omezující opatření EU i odborná literatura.²⁷

Chytré sankce se odlišují od dříve užívaných mezinárodních sankcí tím, že historicky mířila sankční opatření vůči celým státům, jejich ekonomikám a všem občanům, to však již cílem chytrých sankcí není. V kontextu mezinárodního práva a globální politické ekonomie bylo empiricky prokázáno, že univerzální mezinárodní sankce, jež jsou uvaleny na státy jako celky, mají významné negativní humanitární důsledky pro obyvatele sankcionovaných států.²⁸ Současně se ukazuje, že efektivita těchto sankcí v kontextu dosažení politických cílů je velmi omezená.²⁹ To může být způsobeno mimo jiné i autoritativním řízením destinátářských států. Politické a ekonomické elity cílených států jsou často schopny tyto sankce obejít pomocí svých rozsáhlých mocenských nebo ekonomických dispozic, zatímco běžní občané, jejichž vliv na rozhodování a chování státu je často marginální, nesou plné břemeno těchto opatření.³⁰ Tento paradox vedl k rozvoji a implementaci chytrých sankcí, které se snaží minimalizovat humanitární dopady na běžné občany tím, že se zaměřují na specifické osoby, subjekty nebo sektory ekonomiky, které jsou přímo spojeny s nežádoucím chováním nebo politikami daného státu.

Evropská služba pro vnější akci (ESVA) sama své sankční mechanismy představuje jako takové, které necílí na určitou zemi nebo populaci, ale jsou vždy zaměřeny proti

²⁷ SVOBODA, Pavel. *Vnější sankce EU v právní teorii i praxi*.

²⁸ PEKSEN, Dursun. Economic sanctions and official ethnic discrimination in target countries, 1950–2003. *Defence and Peace Economics*. 2016, roč. 27, č. 4. DOI: 10.1080/10242694.2014.920219; PETRESCU, Ioana M. THE HUMANITARIAN IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS. *Europolity – Continuity and Change in European Governance - New Series* [online]. Department of International Relations and European Integration, National University of Political Studies and Public Administration, 2016, roč. 10, č. 2 [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: https://econpapers.repec.org/article/epleplnew/y_3a2016_3av_3a10_3ai_3a2_3ap_3a205-246.htm;

KOKABISAGHI, Fatemeh. Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranians' Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review. *International Journal of Health Policy and Management*. 2018, roč. 7, č. 5. DOI: 10.15171/ijhpm.2017.147

²⁹ HUFBAUER, Gary Clyde. *Economic sanctions reconsidered.*, s. 155 a násl.; GUTMANN, Jerg, Matthias NEUNKIRCH a Florian NEUMEIER. The Economic Effects of International Sanctions: An Event Study. *SSRN Electronic Journal*. 2021. DOI: 10.2139/ssrn.3821520

³⁰ DREZNER, Daniel W. How Smart Are Smart Sanctions? *International Studies Review*. [International Studies Association, Wiley], 2003, roč. 5, č. 1.

konkrétním nežádoucím aktivitám a osobám, které je provádějí.³¹ Evropská unie navíc vynakládá veškeré úsilí, aby minimalizovala nepříznivé důsledky pro civilní obyvatelstvo nebo pro činnosti či osoby, na které se sankce nevztahují. Vždy jsou součástí širšího a komplexního politického přístupu zahrnujícího politický dialog a doplňkové činnosti – nemají tedy charakter trestu. Omezující opatření uvalená Evropskou unií mohou být zaměřena na vlády třetích zemí nebo na nestátní subjekty a jednotlivce (např. teroristické skupiny a teroristy). U většiny sankčních režimů jsou jednotlivá omezující opatření zaměřena na jednotlivce a subjekty a spočívají ve zmrazení majetku a zákazu cestování. EU může rovněž přijímat odvětvová opatření, jako jsou hospodářská a finanční omezení (např. restrikce dovozu a vývozu, nebo bankovních služeb) nebo zbrojní embarga (zákaz vývozu zboží uvedeného na společném vojenském seznamu EU).³² Je zřejmé, že pakliže by na úrovni EU vznikal nový protikorupční sankční režim, musel by nabývat zmíněných charakteristik chytrých sankcí a také by bylo zapotřebí jej formulovat tak, aby splňoval i ostatní výše zmíněné nároky na omezující opatření EU.

1.3. Magnitského zákony

Korupce na mezinárodní scéně byla dlouho spíše tolerovanou a přehlíženou problematikou, ale v posledních dekáдах státy podnikají stále silnější právní kroky v boji s ní. Průzkumy a mezinárodní srovnání ukazují, že čím lépe funguje právní stát a společenská smlouva – čím více je možné se dovolávat svých práv nebo volně obchodovat se službami či statky – tím méně existuje možností pro korupční praktiky.³³ Jednou z nejnovějších praktik pro boj s korupcí na mezinárodní scéně je vytváření takzvaných Magnitského zákonů (*Magnitsky laws*). Přestože v sobě nesou obecný název „zákony“, jedná se o specifický typ sankčních mechanismů vytvořený za účelem ochrany základních lidských práv. Sankce v oblasti lidských práv nejsou v mezinárodním společenství novinkou, ale v mnoha zemích právě smrt ruského právníka Sergeje Magnitského v roce 2009 vedla k razantnějším krokům proti pokračujícímu porušování lidských práv. Sankční režim s názvem *Global Magnitsky Act*, který Spojené státy americké (USA) přijaly v roce

³¹ EVROPSKÁ SLUŽBA PRO VNĚJŠÍ ČINNOST. European Union sanctions | EEAS. 2024 [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en

³² Ibid.

³³ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství.*, s. 33

2016, byl prvním z nové generace sankčních programů v oblasti lidských práv, které lze na rozdíl od tradičních sankcí zaměřených na jednotlivé země flexibilně uplatňovat na pachatele z celého světa bez ohledu na to, v jaké zemi se nachází.³⁴

Po vzoru USA přijaly sankční mechanismy na způsob *Global Magnitsky Act* i jiné světové mocnosti – svůj sankční mechanismus má i Kanada, Spojené království a Evropská unie. Nejen světoví hegemoni však přijímají obdobné mechanismy – od roku 2023 platí zákon 1/2023 Sb., o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon), také v České republice.³⁵ Magnitského zákony přijímají výše jmenované země koordinovaně, ale unilaterálně. Proto existuje a je i žádoucí možnost, aby vznikl sankční režim na způsob Magnitského zákonů i na úrovni EU. Všechny tyto sankční mechanismy mají za cíl řešit závažné trestné činy proti lidským právům z celého světa, ale existují mezi nimi také významné rozdíly, například v zahrnutí či nezahrnutí trestných činů souvisejících s korupcí. Například Evropská unie právě korupci ve svém horizontálním globálním sankčním režimu v oblasti lidských práv (EUGHRSR – *European Union Global Human Rights Sanctions Regime*) jako postižitelné jednání neuvádí. Lze usuzovat, že to tak je zejména z důvodu, že během vyjednávání o zaměření tohoto sankčního režimu nebyla nalezena shoda na ustavení přímé linky mezi korupcí a porušováním lidských práv. Začlenění korupce do působnosti EUGHRSR by mohlo odvést pozornost od hlavního účelu tohoto režimu a snížit viditelnost boje proti závažným porušením lidských práv.

Specifičnost Magnitského zákonů spočívá v tom, že kombinují extraterritoriální sankcionování partikulárních osob a entit s horizontální aplikací globálně napříč státy. Osoby nebo entity mohou být sankcionovány bez ohledu na jejich národnost nebo sídlo, pokud se podílejí na činnostech považovaných za porušení lidských práv nebo na korupci.³⁶ Jiné protikorupční režimy, které přijímají nejrůznější mezinárodní organizace formou mezinárodních úmluv, většinou směřují dovnitř organizace vůči signatářům dané úmluvy. Členské státy se svou účastí v organizaci nebo ratifikací daného režimu nebo protikorupční úmluvy často zavazují, že budou samy proti korupci nejrůznějšími způsoby bojovat,

³⁴ RUSSELL, Martin. *Global human rights sanctions - Mapping Magnitsky laws*.

³⁵ ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon)* [online]. 2023 [cit. 15.01.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-1>

³⁶ PAVLIDIS, Georgios. *Global sanctions against corruption and asset recovery.*, s. 4-5

ale jedná se primárně o boj intrateritoriální, na území členských zemí. Sankční režimy Magnitského typu působí naopak vně těchto států, proti osobám či entitám kdekoli na světě.

Přestože jsou existující sankční režimy Magnitského typu označovány druhově souhrnně jako lidskoprávní sankční mechanismy, nemusí se vždy jednat o režimy, které řeší pouze zásahy do lidských práv stejným způsobem. Spolu s formováním těchto mechanismů vyvstává mnoho právních otázek, které jednotlivé existující režimy řeší odlišně. Zejména se jedná o otázky typu; jaké chování je v rámci režimu postižitelné, zda zahrnuje korupční jednání, jestli je režim v souladu s mezinárodním právem, jaká je jeho osobní a územní působnost, jaké je zapotřebí stanovit implementační a kontrolní mechanismy, jaká je jeho vymahatelnost anebo jaké jsou možnosti odvolání proti sankcím. Důležitým problémem, který tvůrci Magnitského sankčních režimů při jejich vzniku musí řešit, je také možnost zneužití vznikajícího sankčního režimu k politickým účelům v případě, kdy by sankční kritéria byla stanovena příliš vágně.

Dalším právním problémem, který je nutné brát při přijímání takovýchto mechanismů v potaz, je možné zasahování do svrchovanosti třetích zemí. Tím je myšlena například situace, kdy Magnitského sankce budou uvaleny na osobu za čin závažné korupce ve třetím státu, který ale takovýto čin ve svém vnitrostátním právu za čin závažné korupce nepokládá. Budou zde tedy nutně vznikat výkladové konflikty, které bude třeba v rámci vzniku takového režimu vypořádat. Každý ze zmíněných protikorupčních režimů se s těmito otázkami vypořádává různě – tato práce proto v následující kapitole představí jednotlivé přístupy existujících režimů, a to nejen typu Magnitského zákonů, ale protikorupčních režimů obecně, a návazně bude ve třetí kapitole zjišťovat, jak by vznikající protikorupční sankční režim Evropské unie mohl přístupy jednotlivých existujících režimů využít ve svůj prospěch. Předtím, než bude pozornost zaměřena na jednotlivé režimy, je nicméně ještě potřeba představit pojem korupce jako takový, aby bylo možno lépe pochopit komplikovanost vymezení postižitelného jednání u každého z dále zkoumaných protikorupčních režimů.

1.4. Korupce v právní terminologii

Vzhledem k různým formám, které může korupce nabývat, neexistuje její jednotná právní definice, nicméně korupce se běžně označuje jako zneužití svěřené moci k osobnímu

prospěchu.³⁷ Jinými slovy ji lze popsat také jako jednání, jímž se osoba obohacuje prostřednictvím zneužití svěřené pravomoci. Jedním z dalších klíčových znaků korupce je kromě touhy po osobním obohacení také nepoctivost jednání.³⁸ Ze zpráv Europolu vyplývá, že korupce je nedílnou součástí téměř každé činnosti organizovaného zločinu, přičemž 60 % organizovaného zločinu využívá korupci k proniknutí do veřejného nebo soukromého sektoru.³⁹ Přestože korupční vztahy nemusí vznikat pouze mezi veřejnými činiteli a soukromými osobami, mohou vznikat i mezi soukromými subjekty například v pracovním nebo hospodářském styku, bude se tato práce zabývat právě korupcí veřejnoprávního charakteru. Cílem této práce bude tedy charakterizovat a analyzovat ty protikorupční mechanismy, které postihují korupci s mezinárodním prvkem výrazně poškozující veřejný zájem.

Pojem korupce pochází stejně jako termín sankce z latinského základu. Výraz „*corruptus*“ označuje následek nekalého jednání, v doslovném překladu pak vyjadřuje slova znečištěný, zvrácený nebo zvrhlý. Pochází ze slovního základu „*rumpere*“, tedy přetrhnout nebo zlomit.⁴⁰ Akademičtí autoři nabízejí čtyři základní pohledy na definici korupce:

1. **Korupce jako deviantní chování** – korupci lze v tomto hledisku charakterizovat jako jednání, při kterém jednatel nebo skupina jedná v rozporu se závazky a standardy, které jsou jim uloženy na základě jejich veřejné funkce nebo postavení, s cílem osobního finančního prospěchu nebo získání neoprávněné výhody. Toto jednání také zahrnuje překročení etických a morálních hranic ve výkonu soukromého vlivu, které není v souladu se stanovenými pravidly a očekáváními vůči dané pozici nebo roli.⁴¹

³⁷ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě.*, s. 20; EVROPSKÁ KOMISE. *Joint Communication on the fight against Corruption - European Commission.*, s. 2

³⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě.*, s. 20-21

³⁹ EUROPEAN UNION AGENCY FOR LAW ENFORCEMENT COOPERATION. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021 :a corrupting influence : the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime.* [online]. LU: Publications Office, 2021 [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2813/02362>, s. 18

⁴⁰ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství.*, s. 15

⁴¹ více také NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review.* [American Political Science Association, Cambridge University Press], 1967, roč. 61, č. 2. DOI: 10.2307/1953254j

2. **Korupce jako patologické chování** – korupční jednání obecně je nezdravé pro správné fungování společenských vztahů, neboť jím je narušován přirozený stav věci.⁴²
3. **Korupce jako prostředek maximalizující zisk** – může být označena také jako korupce tržní, kdy korumpovaná nebo korumpující osoba považují svou svěřenou moc pouze jako příležitost k obchodu a zisku, jež se snaží maximalizovat.⁴³
4. **Korupce jako sociální problém** – lze považovat ze zmíněných hledisek za nejkompexněji pojímající přístup, který akcentuje hluboké celospolečenské dopady korupčního jednání a také nejlépe vysvětluje, proč některé mezinárodní entity zahrnují korupci a její postihování do svých horizontálních sankčních režimů chránících lidská práva.⁴⁴ Tvorba a legitimizování korupčního klimatu, coby *souboru neformálních představ a zvyklostí, které poskytování a přijímání úplatku činí pro danou skupinu obyvatel samozřejmým a zvykově legitimním jednáním*, může vést k tvorbě korupční kultury, která může mít přeshraniční dopady a může tím také narušovat mezinárodní stabilitu.⁴⁵ Právě tento čtvrtý přístup k definici korupce jako celospolečenského a sociálního problému vysvětluje, proč je často do boje s korupcí zapojena i občanská společnost (*civil society*). Korupce totiž negativně nepostihuje pouze státy coby instituce, ale má negativní dopady na společnost jako celek. Proto je důležité, aby do boje s ní byla zapojena společnost nejen skrze státní instituce, ale také přímo formou své občanské angažovanosti (*civil society*). Autor práce se pro účely analýzy v této práci přiklání k pojetí korupce jako sociálního problému, a proto také tento aspekt bude ve druhé kapitole této práce sledován.

⁴² více také FRIEDRICH, Carl J. Corruption Concepts in Historical Perspective. In: *Political Corruption*. Routledge, 2002.

⁴³ více také KLAVEREN, Jacob van. Corruption as a Historical Phenomenon. In: *Political Corruption*. Routledge, 2002.

⁴⁴ Horizontální sankční režim je typ mezinárodních sankcí, který se zaměřuje na určité chování nebo aktivity napříč různými zeměmi nebo regiony, namísto toho, aby cílil specificky na jednotlivé země nebo entity. Tento přístup je horizontální v tom smyslu, že se vztahuje na širokou škálu aktérů nezávisle na jejich geografické poloze, pokud se podílejí na určitém typu chování nebo aktivitách, které jsou považovány za nežádoucí nebo nelegální. Více také viz PORTELA, Clara. Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured? In: BEAUCILLON, Charlotte, ed. *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021. DOI: 10.4337/9781839107856.00035

⁴⁵ dělení na zmíněná hlediska a více informací také viz FRÍČ, Pavol, ed. *Korupce na český způsob*. Praha: Nakl. G plus G, 1999.; CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*, s. 17-20

Jelikož je korupce celosvětový problém se závažnými přeshraničními důsledky, je mimo jiné předmětem i zvláštní Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC – *United Nations Convention Against Corruption*), jejíž institucionální a právní charakteristika bude hlouběji rozebrána v následující kapitole.⁴⁶ Přestože UNCAC jednotnou definici korupce nenabízí, OSN za korupční jednání na jednom ze svých kongresů označila „úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samé nebo pro jiné“.⁴⁷ UNCAC poté uvádí různá korupční jednání a praktiky, které jsou smluvní státy povinny kriminalizovat. Patří mezi ně aktivní a pasivní úplatkářství (poskytování, nabízení nebo přijímání neoprávněné výhody národním, mezinárodním nebo zahraničním veřejným činitelem), zpronevěra veřejných prostředků (zneužití majetku veřejným činitelem pro účely, které nesouvisí s účelem, pro který byl majetek určen), obchodování s vlivem a zneužití úředních funkcí (zneužití postavení nebo vlivu ve veřejných záležitostech), maření výkonu spravedlnosti (jednání, které brání vyšetřování nebo stíhání korupčních trestných činů) nebo praní špinavých peněz (zastírání původu neoprávněně získaných příjmů). Úmluva rovněž zdůrazňuje potřebu transparentních postupů a kodexů chování ve veřejném i soukromém sektoru, podporu zapojení občanské společnosti a informovanost veřejnosti o korupci. Dále stanoví mezinárodní spolupráci při prevenci, vyšetřování a stíhání korupce, jelikož boj proti korupci musí být celospolečenský, aby byl efektivní.⁴⁸

K vymezení korupce jako postižitelného jednání lze pro její komplexnost přistoupit několika způsoby.⁴⁹ V případě, že je zapotřebí zachovat vysokou míru právní jistoty, je možno jednotlivé korupční činy taxativně v každém z režimů vyjmenovat. Taxativní vymezení přináší jistotu v tom, jaké konkrétní jednání může být daným režimem postihováno, nicméně spolu s touto jistotou vznikají také omezení v případě, že by najednou

⁴⁶ ČESKÁ REPUBLIKA. *Úmluva Organizace spojených národů proti korupci* [online]. 2013 [cit. 23.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2013-105>

⁴⁷ CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*, s. 23

⁴⁸ OSN. *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION* [online]. 2004. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

⁴⁹ Postižitelným jednáním rozumí tato práce takové chování nebo aktivity, které jsou v rozporu s určitými pravidly, zákony, nebo normami a za které může být jednotlivec sankcionován. Vzhledem k analýze i „nesankčních“ protikorupčních režimů půjde o vymezení, jak je korupce definována a kde je hranice postižitelnosti – jak „vážné“ musí nekalé korupční chování být. Sankční kritéria budou poté definována pouze u sankčních režimů.

vznikla potřeba sankcionovat i jednání přímo nevymezená, ale obdobná. Tuto situaci by mohla řešit alternativa pouze demonstrativního vymezení korupčních činů. Nejvíce nejistá, ale také nejflexibilnější varianta vymezení korupčního postižitelného jednání v protikorupčních režimech, je jednoduše stanovení „korupce“ jako postižitelného jednání, a ponechání výkladu tohoto slova na judikatuře. Pojem „korupce“ by alternativně mohl být zpřísněn různými adjektivy, například slovem „závažná“. V následující kapitole bude představeno, jak se k vymezení korupčního jednání staví jednotlivé režimy v praxi.

2. MEZINÁRODNÍ PROTİKORUPČNÍ REŽIMY

Jak bylo zmíněno v první kapitole, existují různé druhy mechanismů zaměřujících se na boj s korupcí. Mezi nejznámější režimy patří multilaterální protikorupční režim OSN ustavený úmluvou UNCAC, jediným univerzálním a právně závazným protikorupčním nástrojem.⁵⁰ Tato kapitola představí i jiné významné existující režimy zaměřené na boj s korupcí, a to jak ty multilaterální, vytvořené mezinárodními organizacemi (kromě OSN také režim OECD a Rady Evropy), tak i unilaterální režimy Magnitského typu, jež přijaly USA, Kanada a Spojené království. Přestože sankční režimy Magnitského typu zpravidla vznikají jako režimy unilaterální, jsou paradoxně v rámci inspirace pro aplikaci Evropskou unií, coby mezinárodní organizací složené z mnoha členských států, příhodnější. Evropská unie totiž v rámci tvorby sankcí svou sankční politiku vůči třetím zemím koordinuje napříč členskými státy, a zároveň jsou sankční režimy coby součást Společné zahraniční a bezpečnostní politiky přijímány principem jednomyslnosti (*unanimous vote*). Dá se tedy říci, že i přes multilaterální charakter Evropské unie jsou její sankční režimy vůči třetím zemím ve své podstatě unilaterální.

V rámci této kapitoly nebude srovnáván přístup, který v rámci svého lidskoprávního sankčního mechanismu Magnitského typu (Globální režim sankcí EU v oblasti lidských práv, z angl. *EU Global Human Rights Sanctions Regime* – dále také „EUGHRSR“) využila Evropská unie, jelikož tento sankční režim využila pouze k postihování lidskoprávních deliktů, mezi něž korupci na rozdíl od ostatních výše zmíněných režimů nezařadila. Tato práce se tedy zaměří jen na světově nejvýznamnější výše zmíněné protikorupční režimy, přestože jich existuje již i více – například v České republice v roce 2023 vešel v platnost autonomní sankční režim Magnitského typu, který však do značné míry pouze kopíruje evropské sankční režimy a jejich podmínky, autor jej proto nepokládá za tolik zásadní.⁵¹ U každého z posuzovaných režimů budou analyzovány charakteristiky jako pozadí jejich vzniku, sankční kritéria, či postižitelné jednání (věcná působnost), osobní a územní působnost, kontrolní či implementační mechanismy, role parlamentů a občanské společnosti (*civil society*) a v případě sankčních režimů i kontrola formou odvolání proti

⁵⁰ UNODC. Convention against Corruption. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 22.01.2024]. Dostupné z: [//www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html](https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html)

⁵¹ ČESKÁ REPUBLIKA. *Zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaným v mezinárodních vztazích (sankční zákon)*.

listingu (de-listingu).⁵² Takto kapitola obsáhne a srovná hlavní existující protikorupční režimy a závěrem vystihne podobnosti a rozdíly jednotlivých režimů.

2.1. Protikorupční režimy multilaterální

Jak již bylo uvedeno v první kapitole, multilaterální protikorupční režimy jsou zpravidla ustavovány formou mezinárodních úmluv. Tyto úmluvy zavazují své signatáře činit v rámci svých právních ráďů takové kroky, aby bylo zamezeno korupčním praktikám v různých sférách. Svůj protikorupční režim má OSN, OECD i RE, přičemž každý z těchto režimů má svá specifika. Všechny však směřují pouze „dovnitř“ mezi členy dané mezinárodní organizace, tedy mezi státy, které danou mezinárodní úmluvu podepsaly. V podkapitole 2.1. budou analyzovány multilaterální protikorupční režimy tohoto „nesankčního“ charakteru. Naopak sankční protikorupční režimy Magnitského typu budou rozebrány v podkapitole 2.2.

U každého protikorupčního režimu bude nejdříve představeno pozadí, které vedlo k přijetí takového režimu, následně se pozornost zaměří na postižitelné jednání, tedy jak korupci daný režim definuje, na prostorovou a osobní působnost režimu, na kontrolní a implementační mechanismy, a nakonec na zapojení vnitrostátních parlamentů i občanské společnosti do fungování. Všechny sledované režimy budou nejdříve představeny zvlášť a následně autor provede shrnující komparaci jednotlivých shodných prvků a odlišností.

2.1.1. Protikorupční režim OSN

Organizace spojených národů má dle své Charty za cíl udržení míru a bezpečnosti, rozvíjení přátelských vztahů mezi národy a spolupráci při řešení mezinárodních ekonomických, sociálních, kulturních a humanitárních problémů.⁵³ Dále je dle Charty cílem také podpora základních lidských práv a svobod – problematika korupce se prolíná nejen tímto cílem, ale i dalšími výše zmíněnými. Díky množství svých členů (ke dni psaní práce jich je 193) má OSN jedinečnou možnost proti korupci bojovat opravdu na globální úrovni. Dedikovala tomu celý jeden svůj orgán s názvem Úřad pro drogy a kriminalitu (*United*

⁵² Pojmy listing a de-listing jsou v praxi běžně užívanými pojmenováními uvalení sankcí na konkrétní osobu nebo naopak smazání dané osoby ze sankčního seznamu (z angl. *sanctions list*).

⁵³ OSN. *Charta OSN a Statut Mezinárodního soudního dvora* [online]. Praha: Informační centrum OSN v Praze, 2020. Dostupné z: <https://osn.cz/wp-content/uploads/2022/07/Charta-OSN-2019.pdf>

Nations Office for Drugs and Crime – UNODC), který pod tímto názvem od roku 1997 řeší vzájemně propojené otázky kontroly drog, kriminality a mezinárodního terorismu ve všech jeho formách.⁵⁴ Ze své podstaty coby součásti největší mezinárodní organizace na světě je tedy celosvětovým lídrem v boji proti nelegálním drogám, nadnárodnímu organizovanému zločinu, terorismu a korupci a je garantem většiny souvisejících úmluv, zejména Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, Mezinárodní úmluvy o kontrole drog a také Úmluvy OSN proti korupci z roku 2003, již je věnována tato podkapitola.⁵⁵

OSN se korupcí začala intenzivněji zabývat počátkem 90. let 20. století, kdy v rámci podpory rozvojových zemí trpících korupčními praktikami bylo přijato několik rezolucí obsahující metodiky a modelové příklady protikorupčního chování veřejných činitelů.⁵⁶ Návazně na tyto rezoluce byla konečně v roce 2003 přijata Úmluva OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*, dále v této podkapitole také jako „Úmluva OSN“ nebo „UNCAC“), která je nejzásadnějším multilaterálním protikorupčním mezinárodním dokumentem až do dnešních dní. Přijalo ji Valné shromáždění OSN rezolucí 58/4 a vstoupila v platnost 14. prosince 2005. Již 190 členských států Spojených národů Úmluvu OSN podepsalo (k roku 2023), což Úmluvu činí nejrozšířenějším a taky jediným právně závazným univerzálním protikorupčním nástrojem.⁵⁷

Úmluva obsahuje 71 článků v osmi kapitolách. Skládá se ze čtyř hlavních částí; první část by se dala obsáhnout pojmem „Prevence“ – shrnuje opatření, které by měl každý stát přijmout a zavést, aby zvýšil transparentnost, dohled a kontrolu tak, aby ztížil korupčníkům páchaní protiprávního jednání. Bez ohledu na to, jak účinná je prevence, jsou však nezbytná také opatření pro případ, že prevence nezabere. Tím se Úmluva OSN dostává ke své druhé části "Kriminalizace a vymáhání práva", která identifikuje hlavní trestné činy a přestupky související s korupcí.

Vzhledem k tomu, že korupčníci mohou uniknout mimo zemi a že korupční trestné činy se mohou týkat osob a společností mnoha národností, je třetí část Úmluvy OSN

⁵⁴ UNODC. About Us. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/southernafrica/en/sa/about.html>

⁵⁵ V této podkapitole autor zkracuje plný název Úmluvy OSN proti korupci také na „Úmluva“

⁵⁶ Jedná se o rezoluce A/RES/51/59, A/RES/51/191 nebo A/RES/54/128.

⁵⁷ UNODC. United Nations Convention against Corruption: Information. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: [//www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html)

věnována "Mezinárodní spolupráci". Tato část obsahuje několik ustanovení, která stanoví metody umožňující zemím v případě potřeby požádat o právní a soudní pomoc jiné země zjednodušit si spolupráci na přeshraničních případech korupce. A konečně čtvrtá část je věnována "Vymáhání majetku", která zahrnuje všechny prostředky, které mohou státy použít ke sledování, zabavení, zmrazení, vývozu a navrácení odcizeného majetku. Dále Úmluva OSN obsahuje části věnované výměně informací a implementačním mechanismům, které obsahují spíše již jen technická ustanovení.⁵⁸

2.1.1.1. Věcná působnost – postižitelné jednání

Okruh jednání, na něž se UNCAC vztahuje, byl v krátkosti vymezen i v podkapitole 1.3, týkající se pojmu korupce jako takového. Úmluva OSN totiž v sobě zakotvuje nejspíše nejobecnější a také nejkomplexnější všeobecně přijímanou definici korupčních jednání, proto bylo vhodné ji zmínit také v teoretické kapitole. Právě pro široké mezinárodní uznání lze říci, že přestože korupce jednotně definována není, právě UNCAC přináší takový výčet korupčních jednání, u kterých je možno uzavřít, že na jejich zařazení pod pojem korupce panuje široká mezinárodní shoda.

Úmluva OSN obecně se v souladu se svými ustanoveními věcně vztahuje na prevenci, vyšetřování a stíhání korupce a na zmrazení, zajištění, konfiskaci a navrácení výnosů z trestné činnosti zjištěných v souladu s ustanoveními UNCAC.⁵⁹ Konkrétní protiprávní jednání, jež jsou státy Úmluvou OSN zavázány postihovat nebo Úmluva OSN postihovat doporučuje, jsou specifikovány v kapitole III. Úmluvy. Kapitola III. tak obsahuje níže specifikovaný soubor trestných činů, které státy musí do svých právních řádů vtělit mandatorně (formulace „strana přijme“, v angl. formulace „*shall adopt*“), a dále řadu trestných činů, jejichž kriminalizaci musí smluvní státy zvážit (formulace „strana může přijmout“, v angl. formulace „*shall consider adopting*“).⁶⁰

Úmluva OSN se vztahuje na tyto trestné činy: Korupce vnitrostátních veřejných činitelů - článek 15 (povinně); Korupce zahraničních veřejných činitelů a činitelů

⁵⁸ Analýza v této podkapitole bude vycházet z českého překladu UNCAC viz ČESKÁ REPUBLIKA. *Úmluva Organizace spojených národů proti korupci.*, případně pro komparaci z originálního anglického znění.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ OSN. *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION.*

mezinárodních organizací - článek 16 (povinně); Zpronevěra, nebo jiné zneužití majetku veřejným činitelem - článek 17 (povinně); Obchodování s vlivem - článek 18 (nepovinně); Zneužití funkce - článek 19 (nepovinně); Nezákonné obohacení - článek 20 (nepovinně); Korupce v soukromém sektoru - článek 21 (nepovinně); Zpronevěra majetku v soukromém sektoru - článek 22 (nepovinně); Praní výnosů z trestné činnosti - článek 23 (povinně); Utajení - článek 24 (nepovinně) a Maření spravedlnosti - článek 25 (povinně). UNCAC dále vyzývá smluvní státy, aby přijaly vhodná opatření zaměřená na ochranu svědků korupce, znalců a obětí (článek 32), jakož i oznamovatelů (v článku 33, dnes by ji šlo označit také za ochranu tzv. *whistleblowerů*) před odvetnými opatřeními. Všechny tyto korupční praktiky jsou signatářské státy Úmluvou OSN zavázány povinně či nepovinně vtělit do svých právních řádů a vzhledem k množství států, které jsou Úmluvou OSN vázány, lze tento výčet považovat za jediný mezinárodně takto široce akceptovaný seznam nekalých praktik, které lze zahrnout pod pojem korupce.

2.1.1.2. Územní a osobní působnost

Územní působnost UNCAC je dána územím států, které Úmluvu OSN podepsaly. Jak již bylo napsáno výše, tato Úmluva působí pouze *inter partes*, a zavazuje tedy pouze signatáře. Signatářské státy v rámci naplňování úmluvy mohou přijímat i legislativu, jejíž územní působnost již je vymezena i jinak, nicméně Úmluva OSN samotná je územně omezena územím smluvních stran. Jelikož však úmluvu podepsalo téměř celé mezinárodní společenství, je územní působnost UNCAC takřka celosvětová, z evropských států ji neratifikovaly pouze Andorra, San Marino a Monako.⁶¹

Pokud se týká působnosti osobní, pak se Úmluva OSN a její ustanovení nepřímou vztahují na všechny právnické i fyzické osoby na území signatářských států. Nepřímou právě proto, že Úmluva OSN zavazuje pouze signatářské státy, které mají přistoupením k Úmluvě OSN za úkol jednotlivá ustanovení implementovat do svých právních řádů. Veřejnému sektoru a jeho specifikům se věnuje čl. 7 Úmluvy, soukromému sektoru poté čl. 12. Specificky UNCAC vymezuje pojem veřejného činitele. Dle UNCAC je veřejný činitel každá osoba, která zastává zákonodárnou, výkonnou, správní nebo soudní funkci, ať už je

⁶¹ UNODC. *UNCAC Map* [online]. UNODC, 2023. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Status-Map/UNCAC_Status_Map_Current.pdf

jmenována nebo zvolena, ať už je stálá nebo dočasná, placená nebo neplacená, která vykonává veřejnou funkci, včetně veřejné agentury nebo podniku, nebo poskytuje veřejnou službu, nebo jak je definována ve vnitrostátním právu (čl. 2 Úmluvy). Na činnost veřejných činitelů a boj s korupcí v jejím rámci se pak speciálně zaměřují některá ustanovení UNCAC (např. čl. 8).

2.1.1.3. *Kontrolní a implementační mechanismy*

Úmluva OSN zakotvuje coby implementační mechanismus ve svém článku č. 63 tzv. Konferenci smluvních stran Úmluvy (také v této práci jako „Konference států“ nebo „Konference“). Tento orgán má za úkol zlepšovat spolupráci smluvních států za účelem dosažení cílů stanovených v UNCAC a podporovat a kontrolovat její provádění. Přestože je v Úmluvě OSN tedy nazván tento orgán implementačním, fakticky plní rovněž kontrolní roli. V Úmluvě (čl. 63/7) má Konference států rovněž zakotvenu možnost ustavit další orgán nebo mechanismus, který by mohl napomoci efektivněji uplatňovat ustanovení Úmluvy OSN. K roku 2023 se Konference států sešla dohromady desetkrát, přičemž první zasedání se konalo v roce 2006.⁶² Konference se účastní všechny státy, které úmluvu ratifikovaly, zatímco signatáři mají právo účastnit se konference jako pozorovatelé. Nesignatáři, mezivládní a nevládní organizace mohou požádat o status pozorovatele na jejích zasedáních. V průběhu své existence Konference zřídila pomocné orgány, které působí v rámci jejího mandátu a které jí pomáhají vykonávat její práci – pracovní skupiny zaměřené na „Prevenici“ a „Vymáhání majetku“, expertní skupinu zaměřenou na „Mezinárodní spolupráci“ a kontrolní skupinu pro přezkum implementace. Úkolem těchto skupin je poskytovat Konferenci poradenství, kontrolovat implementaci a vydávat doporučení, která napomáhají plnění jejího mandátu.⁶³

Poslední ze jmenovaných skupin s názvem Skupina pro přezkum implementace (*Implementation Review Group*) vznikla rezolucí Konference států č. 3/1 spolu s mechanismem na kontrolu implementace Úmluvy (*Implementation Review Mechanism*).⁶⁴

⁶² UNODC. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. In: *United Nations: Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: [//www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html)

⁶³ Ibid.

⁶⁴ UNODC. 3rd session CAC/COSP resolutions. In: *United Nations: Office on Drugs and Crime* [online]. 13. 11. 2009 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: [//www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session3-resolutions.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session3-resolutions.html)

Tento mechanismus je kontrolní proces vzájemného hodnocení signatářů Úmluvy (tzv. princip *peer-review*), který pomáhá smluvním státům účinně provádět Úmluvu. V souladu s mandátem je každý smluvní stát přezkoumáván dvěma dalšími státy, které jsou vybrány losováním na začátku každého roku přezkumného cyklu. V každém kontrolním cyklu musí každý smluvní stát podstoupit jeden přezkum a musí provést jeden až tři přezkumy ostatních států. Načasování, kdy každý stát podstupuje přezkum nebo kdy vystupuje jako přezkoumávaný stát, se určuje losováním. Účelem mechanismu přezkumu provádění je pomáhat smluvním státům při provádění UNCAC. Mechanismus podporuje cíle Úmluvy OSN, poskytuje Konferenci států informace o opatřeních, která smluvní státy přijaly při provádění Úmluvy OSN, a o obtížích, s nimiž se při tom setkaly, a pomáhá smluvním státům identifikovat a zdůvodnit konkrétní potřeby technické pomoci. První cyklus mechanismu přezkumu byl zahájen v roce 2010, druhý v roce 2015 – každý z těchto cyklů se zaměřoval na implementaci různých částí UNCAC.⁶⁵

2.1.1.4. *Role parlamentů a civil society*

UNCAC uznává klíčovou roli občanské společnosti v úspěšném protikorupčním úsilí. Občanská společnost hraje důležitou roli jako nezávislý pozorovatel provádění Úmluvy vládami a transparentnosti procesu přezkumu. Účast občanské společnosti na plnění Úmluvy je nicméně omezena Zásadami mechanismu přezkumu UNCAC. Tyto zásady dávají zemím možnost autonomně rozhodovat o rozsahu účasti občanské společnosti při přezkumu v jednotlivých zemích, samy meze účasti občanské společnosti nestanoví. Je na konkrétních státech, aby určily, zda účast občanské společnosti na naplňování závazků Úmluvy umožní. Země tak mohou otevřít vícero možností, kupříkladu (1) zapojení občanské společnosti do přípravy kontrolního seznamu pro sebehodnocení, (2) zveřejňování informací o kontaktním místě pro podání nahlášení, (3) zveřejnění odpovědí na sebehodnocení online nebo přístup k odpovědím přímo organizacím občanské společnosti na jejich žádost, (4) zahrnutí určité formy dialogu občanské společnosti s hodnotiteli *peer-review*, včetně možnosti předkládat písemné zprávy, nebo (5) zveřejnění celé zprávy o přezkumu země (povinné je pouze zveřejnění shrnutí).⁶⁶ Přestože jsou tyto způsoby zapojení občanské

⁶⁵ UNODC. *Implementation Review Mechanism* [online]. UNODC, 2011 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: [//www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html)

⁶⁶ UNCAC COALITION. *UNCAC Review Mechanism | UNCAC Coalition*. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: <https://uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism/>

společnosti Úmluvou OSN i mechanismem přezkumu předvídaný (např. čl. 5/1, čl. 10, čl. 13 Úmluvy OSN), je na benevolentnosti států, nakolik je umožní na svém území praktikovat.

Pokud se týká role národních parlamentů v naplňování UNCAC, pak se přirozeně nabízí zákonodárná činnost parlamentů, kterou jsou závazky plynoucí z Úmluvy naplňovány. Rovněž národní parlamenty jsou zpravidla ty národní orgány, které Úmluvu mají pravomoc ratifikovat, či od ratifikace případně ustoupit – jejich role je tedy poměrně silná.

2.1.2. Protikorupční režim OECD

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organization for Economic Co-operation and Development*, dále „OECD“) je mezinárodní organizace, která vznikla především za účelem podpory ekonomického růstu, zvyšování životní úrovně a obecně k rozvoji mezinárodního obchodu. Motivace pro boj s korupcí u této organizace tedy plyne především z omezení negativních externalit mezinárodního obchodu a boj s korupcí se zde neváže ani tolik na lidskoprávní problematiku jako na problematiku obchodní. OECD stejně jako jiné mezinárodní organizace začala problematiku korupce aktivně řešit až v průběhu devadesátých let, a to nejdříve formou různých *soft law* doporučení.⁶⁷

Nejzásadnější a také dosud jediný právně závazný dokument přijatý OECD v rámci boje proti korupci byl přijat roku 1997 a je jím Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* nebo zkráceně *OECD Anti-Bribery Convention*, dále v této podkapitole také jako „Úmluva OECD“). Úmluva OECD stanoví právně závazné normy, které kriminalizují podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích, a stanoví řadu souvisejících opatření, která zajišťují její účinnost. Jedná se o protikorupční nástroj zaměřený na „nabídkovou stranu“ úplatkářské transakce.⁶⁸ Úmluvu organizace OECD dále doplňuje doporučeními rady OECD k dalšímu boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů

⁶⁷ Například *OECD Recommendation on Bribery in International Business Transactions* z roku 1994, *Recommendation on the tax deductibility of bribes to foreign public officials* z roku 1996 nebo *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* z roku 1998.

⁶⁸ OECD. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* - OECD [online]. 1999 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

v mezinárodních podnikatelských transakcích, přičemž poslední je z roku 2021 s názvem *OECD Anti-Bribery Recommendation 2021*.⁶⁹ V tomto doporučení se OECD snaží přimět signatářské státy k tomu, aby lépe implementovaly závazky plynoucí z Úmluvy OECD a také se věnuje problematice „poptávkové strany“ úplatkářské transakce. Jedná se svou právní vahou nicméně pouze o doporučení, tedy právní závaznost a reálný dopad na změnu chování signatářských států v tlaku na implementaci není velký, což bude více okomentováno v podkapitole 2.1.2.4.

Pro účely této analýzy se práce zaměří pouze na základní Úmluvu OECD z roku 1997 coby klíčový právně závazný dokument protikorupčního režimu OECD. Po svém přijetí Úmluva OECD vstoupila v platnost 15. února 1999 a k roku 2018 (kdy byl naposledy veřejně dostupný dokument se soupisem ratifikací aktualizován) ji ratifikovalo všech 38 zemí OECD a 7 států mimo toto mezinárodní uskupení.⁷⁰ Úmluva samotná je poměrně krátká, nedělí se na jednotlivé oddíly, má pouze 17 článků.

2.1.2.1. *Věcná působnost – postižitelné jednání*

Úmluva OECD zmiňuje postižitelné jednání hned ve svém prvním článku s názvem „Trestný čin podplácení zahraničních veřejných činitelů“.⁷¹ To je taky jediný korupční trestný čin, který tato Úmluva vymezuje. Věcná působnost je v tomto článku definována poměrně obecně – Úmluva OECD nežádá, aby signatáři přijímali určité konkrétní zákonné formulace, jde v ní spíše o dosažení kýženého účelu. Účelem Úmluvy OECD je přimět signatáře přijmout taková opatření, aby u každého z nich bylo možno stanovit jako trestný čin takové osoby, která nabízí úplatek coby nedovolený peněžitý, či jiný prospěch zahraničnímu veřejnému činiteli, aby jednal nebo se naopak jednání zdržel. Zároveň Úmluva OECD stanoví, že pokus a trestná součinnost by měly být signatářskou stranou určeny za trestné rovněž. V článku 7 se Úmluva OECD ještě věnuje problematice praní peněz,

⁶⁹ OECD. 2021 OECD Anti-Bribery Recommendation. In: *OECD* [online]. 12. 2021 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/2021-oecd-anti-bribery-recommendation.htm>

⁷⁰ OECD. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions - OECD*.

⁷¹ Pro účely této kapitoly bude k analýze využít oficiální český překlad Úmluvy OECD ČESKÁ REPUBLIKA. *Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů* [online]. 1999 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2000-25>, případně pro komparaci její anglická mutace.

nicméně nikoli již jako postižitelnému jednání, jako spíše ke srovnání přístupů napříč signatáři.

Článek 3 Úmluvy OECD se zaměřuje na sankcionování korupčních trestných činů, nikoli ve významu mezinárodních sankcí, nicméně zde ve významu trestu za korupční jednání. Trestní sankce za podplácení zahraničních veřejných činitelů mají být dle tohoto článku účinné, přiměřené a odrazující. Úmluva OECD také určuje, že výše trestní sankce za korupční trestný čin by měla být srovnatelná se sankcemi, které jsou uplatňovány při podplácení vlastních veřejných činitelů signatářského státu. Zároveň Úmluva OECD zakotvuje, že u fyzických osob mají trestní sankce zahrnovat i možnost odnětí svobody.

2.1.2.2. *Územní a osobní působnost*

Prostorová působnost Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích je dána územím signatářských zemí. V rámci Úmluvy OECD je ve článku 4 definováno, že každá strana má za povinnost přijmout opatření k vynucování korupčních trestných činů na svém území, nicméně v druhém odstavci se také zmiňuje povinnost signatářského státu přijmout opatření k uplatnění pravomoci stíhání korupčních trestných činů i vůči svým občanům v zahraničí, má-li signatářská země obecnou pravomoc stíhat své občany, kteří se dopustili trestného činu v zahraničí.

Úmluva OECD ve své textaci článku 1 zmiňuje povinnost postihovat jakékoli „osoby“. Z kontextu lze usuzovat, že v tomto článku jsou pojmem „osoby“ myšleny pouze osoby fyzické, jelikož poté v článku 2 pak Úmluva OECD dále vymezuje i odpovědnost právnických osob, na něž se Úmluva OECD také vztahuje. V textu Úmluvy OECD je vymezen rovněž pojem „zahraniční veřejný činitel“, kterým mají tvůrci Úmluvy OECD na mysli jakoukoli osobu vykonávající veřejnou funkci v cizí zemi. Jelikož je Úmluva OECD zaměřena na nabídkovou stranu úplatkářské transakce, je nutnost tohoto obecného vymezení zahraničního veřejného činitele klíčová, aby dokázala obsáhnout co nejširší pole nekalého korupčního jednání.

2.1.2.3. *Kontrolní a implementační mechanismy*

Úmluva OECD zavádí monitorovací mechanismus na bázi *peer review*, který má zajistit důkladné plnění mezinárodních závazků, jež země v rámci Úmluvy přijaly. Toto monitorování dle článku 12 Úmluvy OECD provádí Pracovní skupina proti zahraničnímu

podplácení. Skupina byla založena ještě před přijetím úmluvy v roce 1994 a její působnost byla po přijetí primárně ustanovena na monitoring a kontrolu implementace Úmluvy OECD a dalších relevantních protikorupčních dokumentů OECD v signatářských zemích.⁷² Pracovní skupina je složená ze zástupců smluvních států úmluvy, schází se čtyřikrát ročně v Paříži a všechny své zprávy o monitorování jednotlivých zemí zveřejňuje online.⁷³

Hodnoticí proces provádí vždy dva experti ze dvou různých signatářských zemí, kteří hodnotí třetí signatářskou zemi, a skládá se ze čtyř postupných fází, kterým předchází formulářová autoevaluace signatářských států.⁷⁴ V první fázi *peer review* je hodnocen právní řád zkoumané země, tedy zda zkoumaný stát v rámci svého právního řádu naplňuje závazky plynoucí z Úmluvy OECD. Ve fázi dvě pak hodnotitelé zkoumají, zda je protikorupční legislativa v hodnocené zemi skutečně implementována do praxe. Ve fázi tři se poté zaměřují na to, zda země implementovala doporučení z fáze dvě, pakliže nějaká byla, a také zkoumají, jak jsou protikorupční zákony v dané zemi vynucovány. Druhá i třetí fáze zahrnuje povinné návštěvy hodnocených států. Fáze čtyři, do které státy začaly postupně vstupovat od roku 2016, závěrem opět ověřuje doporučení ze třetí fáze a snaží se nalézt řešení případných problémů se zaměřením na specifika dané země.⁷⁵

2.1.2.4. Role parlamentů a civil society

Ratifikační proces musel proběhnout i u této Úmluvy, proto i v případě Úmluvy OECD je role domácích parlamentů velká. Zároveň jsou národní parlamenty ty orgány, které primárně mohou iniciovat a schválit změny v právních rádech signatářských zemí tak, aby byly naplněny závazky z Úmluvy OECD. Pokud se nicméně týká role občanské společnosti, její zapojení do naplňování Úmluvy OECD textací dokumentu předvídáno není. Až doporučením z roku 2021 představeným úvodem této podkapitoly (*2021 Anti-Bribery*

⁷² MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. Pracovní skupina proti zahraničnímu podplácení. In: *Ministerstvo spravedlnosti České republiky* [online]. 2024 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/organizace-pro-hospodarskou-spolupraci-a-rozvoj>

⁷³ OECD. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions - OECD. 2024 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>

⁷⁴ Ibid. Autoevaluační formulář lze nalézt například zde: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2089984.pdf>

⁷⁵ GODBER, Amelia. *The OECD Working Group on Bribery: 2022 Annual Report* [online]. OECD, 2022 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-working-group-on-bribery-2022-annual-report.pdf>

Recommendation) se *civil society* dostává do hledáčku OECD. V článku 12/4 se totiž signatářským zemím Úmluvy OECD doporučuje zvážit podporu nebo účast v občanských iniciativách proti úplatkářství se zástupci soukromého a veřejného sektoru, jakož i s organizacemi občanské společnosti, jejichž cílem je řešení problematiky zahraničního úplatkářství a vyžadování úplatků.⁷⁶

Přestože signatáři Úmluvy OECD často zapojování občanské společnosti aktivně nepodporují, nejrůznější protikorupční nestátní organizace se přesto k naplňování závazků z Úmluvy OECD vyjadřují. Transparency International například vydává pravidelná hodnocení implementace závazků z Úmluvy OECD, ze kterých plyne, že státy obecně své závazky dobře neplní a situace se v letech spíše zhoršuje.⁷⁷ Lze tedy konstatovat, že přestože vyspělé světové ekonomiky jsou stranami protikorupčních mechanismů, nemusí to vždy automaticky znamenat také jejich plnou vůli skutečně tyto mechanismy implementovat do svých právních řádů.

2.1.3. Protikorupční režim Rady Evropy

Rada Evropy se o problematiku korupce rovněž začala zajímat až těsně před koncem tisíciletí, nicméně i přesto byla schopna v poměrně rychlém sledu přijmout hned několik komplexních dokumentů bojujících proti tomuto nekalému jednání. Boj s korupcí byl na úrovni RE započat v roce 1994 konferencí v maltské Valettě, kdy bylo ministry spravedlnosti členských států rozhodnuto, že coby vážnou hrozbu pro stabilitu demokratických institucí, je potřeba korupci řešit na celoevropské úrovni.⁷⁸ Ministři byli přesvědčeni, že účinný boj proti korupci musí mít široký záběr, a v usnesení č. 1 z dané konference doporučili, aby byla zřízena Multidisciplinární skupina pro korupci (*Multidisciplinary Group on Corruption – GMC*), která by připravila komplexní program boje proti korupci a prozkoumala možnost vypracování právních nástrojů v této oblasti, přičemž výslovně poukázali na význam vypracování následného mechanismu

⁷⁶ OECD. *2021 OECD Anti-Bribery Recommendation*.

⁷⁷ DELL, Gillian a Andrew MCDEVITT. *Exporting Corruption 2022: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention* [online]. Transparency International, 2022 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

⁷⁸ RADA EVROPY. *19th Conference of European Ministers of Justice* [online]. Council of Europe, 1994 [cit. 06.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/mju19-1994-valletta>.,

pro implementaci závazků v nich obsažených. Skupina GMC vznikla hned v roce 1994 a započala tvořit jednotlivé instrumenty.

Prvním z vytvořených dokumentů byl Akční program proti korupci přijatý v roce 1996, jenž zakotvoval věcný záměr příprav protikorupčních úmluv a ihned o rok později Skupina GMC připravila ke schválení také 20 hlavních zásad boje proti korupci.⁷⁹ V roce 1999 byly poté konečně přijaty dvě přelomové protikorupční úmluvy – Trestněprávní úmluva o korupci a Občanskoprávní úmluva o korupci (v této podkapitole dále také jako „Úmluvy RE“, či „Trestněprávní úmluva“ a „Občanskoprávní úmluva“) – a vznikl rovněž kontrolní mechanismus pro implementaci protikorupčních ustanovení přijatých Radou Evropy s názvem GRECO (*Group of States against Corruption*), o němž bude více rozvedeno v podkapitole 2.1.3.3.⁸⁰ Tyto Úmluvy tvoří jádro protikorupčního režimu Rady Evropy a rovněž závazky z nich vyplývající směřují výhradně „dovnitř“ této mezinárodní organizace, tedy mezi její jednotlivé členy. Návazně na Úmluvy RE proti korupci byla poté v roce 2000 a 2003 přijata doporučení o kodexech chování veřejných činitelů a o společných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní a také Dodatečný protokol k Trestněprávní úmluvě.⁸¹ Jelikož je protikorupční režim RE postaven právě na výše zmíněných dvou Úmluvách RE, budou v následujících podkapitolách hlouběji analyzovány právě ony.

Trestněprávní úmluvu ke dni psaní této práce ratifikovalo všech 46 členských států, Občanskoprávní úmluvu pak pouze 34 členských zemí.⁸² To může být způsobeno pravděpodobně tím, že u druhé jmenované jsou signatářům výslovně zakázány výjimky z aplikace, což u Trestněprávní úmluvy zakázáno není – mnohé státy si tak měly při ratifikaci

⁷⁹ RADA EVROPY. *Programme of Action against Corruption* [online]. Council of Europe, 1996. Dostupné z: <https://rm.coe.int/09000016809139ac>; RADA EVROPY. *Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption* [online]. 1997 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cc17c>

⁸⁰ RADA EVROPY. *Civil Law Convention on Corruption* [online]. 1999 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>; RADA EVROPY. *Criminal Law Convention on Corruption* [online]. 1999 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/168007f3f5>

⁸¹ RADA EVROPY. *Recommendation Rec(2000)10 on Codes of conduct for public officials* [online]. 2000 [cit. 06.02.2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680534424>; RADA EVROPY. *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* [online]. 2003 [cit. 06.02.2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

⁸² RADA EVROPY. Full List of Treaties. In: *Treaty Office* [online]. 2024 [cit. 06.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

možnost vyjednat výjimku na ta ustanovení Občanskoprávní úmluvy, která jim nepřipadala vhodná. Jelikož je protikorupční režim RE postaven primárně na dvou dokumentech, bude následující analýza věnována právě těmto dvěma úmluvám – nejdříve se autor zaměří na Trestněprávní úmluvu, posléze na Občanskoprávní úmluvu.⁸³

2.1.3.1. *Věcná působnost – postižitelné jednání*

Hlavním cílem Trestněprávní úmluvy je zavést opatření, která zajistí, že korupce bude trestná ve všech státech, které jsou jejími signatáři. To má umožnit signatářským státům spolupracovat na odhalování a stíhání korupčních činů, které budou na úrovni těchto států chápány a právně postihovány obdobně. Trestněprávní úmluva klade důraz na mezinárodní spolupráci, kriminalizaci korupce ve všech státech a na usnadnění sdílení informací a přímé komunikace mezi vládními orgány, aby se zlepšila výměna informací a boj proti korupci. Tato úmluva je rozdělena do pěti kapitol, které obsahují kromě vymezení pojmů také konkrétní postižitelná korupční jednání, definují monitorovací mechanismus, zakotvují mezinárodní spolupráci a závěrem vymezují i různé výjimky a způsob vyrovnání sporů.

V Trestněprávní úmluvě je věcná působnost definována v druhé kapitole, ve které se vymezují následující korupční trestné činy: Podplácení tuzemských a zahraničních veřejných činitelů – článek 2; Přijímání úplatku tuzemskými veřejnými činiteli – článek 3; Úplatkářství členů tuzemských a zahraničních parlamentních shromáždění – článek 4 a 6; Úplatkářství zahraničních veřejných činitelů – článek 5; Podplácení a přijímání úplatku v soukromém sektoru – článek 7 a 8; Úplatkářství veřejných činitelů mezinárodních organizací – článek 9; Úplatkářství členů mezinárodních parlamentních shromáždění – článek 10; Úplatkářství soudců a úředníků mezinárodních soudních orgánů – článek 11; Nepřímé úplatkářství – článek 12; Praní špinavých peněz získaných korupčními trestnými činy – článek 13; Trestné činy páchané v souvislosti s účetnictvím – článek 14; Spoluúčast na korupčních jednáních – článek 15. V článku 19 Trestněprávní úmluvy je zároveň vymezeno, že je žádoucí, aby každá smluvní strana s ohledem na trestné činy dle článků 2 až 14 zajistila účinné, přiměřené a odrazující sankce za spáchání vyjmenovaných trestných

⁸³ Pro účely analýzy Úmluv RE bude využit originální český překlad viz ČESKÁ REPUBLIKA. *Trestněprávní úmluva o korupci* [online]. 2000 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2002-70>; ČESKÁ REPUBLIKA. *Občanskoprávní úmluva o korupci* [online]. 2003 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2004-3>; případně pro komparaci originální znění RADA EVROPY. *Civil Law Convention on Corruption.*; RADA EVROPY. *Criminal Law Convention on Corruption.*

činů. Tato protikorupční úmluva se tedy vydává stejně jako UNCAC cestou taxativně vymezených korupčních trestných činů.

Občanskoprávní úmluva o korupci byla přijata o něco později než Úmluva trestněprávní, a to dne 4. listopadu 1999. Jejím záměrem je nabídnout lidem, kteří utrpěli škodu kvůli korupci, možnost získat spravedlivé odškodnění. Tato úmluva je významná tím, že představuje první mezinárodní nástroj zaměřený na korupci v rámci oblasti civilního práva a usiluje o ochranu obětí korupce tím, že jim poskytuje právní prostředky pro náhradu škody. Občanskoprávní úmluva je rozdělena do tří kapitol, které zahrnují opatření, která mají být přijata na vnitrostátní úrovni, mezinárodní spolupráci a monitorování provádění a závěrečná ustanovení. Hned začátkem rovněž vymezuje i pojem korupce, jak je chápán pro účely této Občanskoprávní úmluvy, čímž se od Trestněprávní úmluvy liší.

Občanskoprávní úmluva chápe korupci ve svém článku 2 jako „*přímé či nepřímé vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoli jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoli povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně*“. Tím, že Občanskoprávní úmluva na rozdíl od Trestněprávní neuvádí seznam korupčních jednání, je právě definice korupce věcným vymezením postižitelného jednání, na něž se tato Úmluva vztahuje. V Občanskoprávní úmluvě je v článku 3 zakotveno, že signatáři mají za povinnost upravit své právní řády tak, aby se kdokoli, komu v důsledku výše vymezeného korupčního jednání vznikla škoda, mohl žalobou domáhat plné náhrady této škody.

2.1.3.2. Územní a osobní působnost

Prostorová působnost obou analyzovaných Úmluv RE je stejně jako v předchozích případech multilaterálních protikorupčních režimů ustavených v rámci mezinárodní organizace dána územním signatářských států. I tyto úmluvy působí pouze dovnitř mezi země RE, které je podepsaly. Dle článku 34 Trestněprávní úmluvy o korupci a článku 18 Občanskoprávní úmluvy o korupci může signatářská země v procesu ratifikace nicméně specifikovat konkrétní část svého území, na něž se má Úmluva vztahovat – toto lze i posléze oznámením Generálnímu tajemníkovi měnit. Sekundárně může i tento protikorupční režim motivovat signatáře k přijímání takové protikorupční legislativy, které může mít územní působnost danou i jinak než obecně, nicméně tím se Úmluvy RE ve svých textacích nezabývají.

Pokud se týká působnosti osobní, pak Úmluvy RE zavazují signatáře přijmout taková legislativní opatření, která budou zavazovat všechny fyzické i právnické osoby na území signatářských zemí. Úmluvy RE dále specifikují konkrétní osoby, na něž se vztahují speciální ustanovení Úmluv RE. Mezi takovými je vymezen v Trestněprávní úmluvě o korupci v článku 1 například veřejný činitel, který je *vykládán s odvoláním na definici pojmu „úředník“, „státní úředník“, „starosta“, „ministr“ nebo „soudce“ obsaženou ve vnitrostátním právu státu, v němž tato osoba vykonává tuto funkci, přičemž jsou takto užitá v trestním právu*, dále je pojem soudce rozšířen tak, že pod něj Trestněprávní úmluva řadí i státní zástupce.

2.1.3.3. Kontrolní a implementační mechanismy

Článek 14 v Občanskoprávní úmluvě a článek 24 v Trestněprávní úmluvě vymezují jako orgán pro kontrolu implementace tzv. Skupinu států proti korupci (GRECO – *Group of States against Corruption*). Tato skupina vznikla spolu s Úmluvami RE v roce 1999, aby monitorovala naplňování Úmluv RE na úrovni signatářských zemí a pomáhala odhalovat nedostatky ve vnitrostátních protikorupčních politikách.⁸⁴ Skupina následně podněcuje vznik dalších legislativních, či institucionálních reforem a funguje také jako platforma pro sdílení *best practices*. Každý stát, který se stane stranou Trestněprávní nebo Občanskoprávní úmluvy o korupci, automaticky přistupuje ke skupině GRECO a jejím hodnoticím postupům. Skupina GRECO je nicméně otevřena i nečlenským státům RE – těm k přistoupení do skupiny stačí svůj záměr přistoupit oznámit Generálnímu tajemníkovi RE.

Fungování skupiny GRECO se řídí jejím statutem a jednacím řádem.⁸⁵ Každý členský stát jmenuje až dva zástupce, kteří se účastní plenárních zasedání skupiny GRECO s hlasovacím právem. Každý člen rovněž poskytuje skupině GRECO seznam odborníků, kteří se mohou účastnit hodnocení skupiny GRECO. Zástupce mohou jmenovat i jiné orgány Rady Evropy (např. Parlamentní shromáždění Rady Evropy). Skupina GRECO udělila status pozorovatele Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Organizaci spojených národů – zastoupené Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC). Skupina

⁸⁴ RADA EVROPY. *RESOLUTION (99) 5 ESTABLISHING THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO)* [online]. 1999 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16805e301c>

⁸⁵ RADA EVROPY. Key documents - Group of States against Corruption - www.coe.int. In: *Group of States against Corruption* [online]. 2024 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/key-documents>

GRECO volí svého předsedu, místopředsedu a členy předsednictva, kteří hrají důležitou roli při tvorbě pracovního programu skupiny GRECO a dohlížíjí na postupy hodnocení.⁸⁶

GRECO hodnotí signatáře Úmluv RE v rámci jednotlivých hodnoticích kol, která bývají zaměřena na různou sledovanou problematiku. První kolo hodnocení (2000-2002) se zabývalo nezávislostí, specializací a prostředky vnitrostátních orgánů zabývajících se prevencí a bojem proti korupci. Řešilo také rozsah a působnost imunit veřejných činitelů proti zatčení, či trestnímu stíhání. Druhé kolo hodnocení (2003-2006) se zaměřilo na identifikaci, zajištění a konfiskaci výnosů z korupce, prevenci a odhalování korupce ve veřejné správě a na prevenci zneužívání právnických osob jako štítu pro korupci. Třetí kolo hodnocení (2007-2011) se zabývalo inkriminovanými skutkovými podstatami stanovenými v Trestněprávní úmluvě o korupci a transparentnosti financování politických stran.⁸⁷ Čtvrté kolo (2012-2016) se poté soustředilo na prevenci korupce u poslanců, soudců a státních zástupců a páté kolo zahájené v roce 2017 na prevenci korupce a podporu integrity v nejvyšších vládních funkcích a donucovacích orgánech.⁸⁸ Poslední dvě uzavřená kola hodnocení odhalila, že přestože státy přistoupily k Úmluvám RE, jejich právní řády s předpoklady Úmluv RE často nesouzní. Také bylo zjištěno, že v případech několika zemí jsou postihy za úplatkářství v soukromém sektoru často mnohem nižší než v sektoru veřejném.⁸⁹

Proces hodnocení probíhá podle přesně stanoveného postupu, kdy skupina GRECO jmenuje tým odborníků pro hodnocení konkrétního člena. Analýza situace v každé zemi se provádí na základě písemných odpovědí na dotazník a informací získaných při setkáních s veřejnými činiteli a zástupci občanské společnosti během návštěvy na místě v dané zemi. Po návštěvě na místě tým odborníků vypracuje zprávu, která je předána zkoumané zemi k připomínce, než je nakonec předložena skupině GRECO k posouzení a přijetí. Závěry hodnoticích zpráv mohou konstatovat, že právní předpisy a praxe jsou či nejsou v souladu s kontrolovanými ustanoveními. Závěry mohou také vést k doporučením, která vyžadují

⁸⁶ RADA EVROPY. How does GRECO work? In: *Group of States against Corruption* [online]. 2024 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ RADA EVROPY. Evaluations - Group of States against Corruption. In: *Group of States against Corruption* [online]. 2023 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

⁸⁹ SCHMAHL, Stefanie. *The Council of Europe: its laws and policies*. Oxford, [England: Oxford University Press, 2017., s. 456

přijetí opatření do 18 měsíců, nebo k připomínkám, které mají členové zohlednit, ale nejsou formálně povinni o nich informovat v následném postupu pro dosažení souladu.⁹⁰

2.1.3.4. *Role parlamentů a civil society*

Stejně jako u jiných mezinárodních úmluv, i Občanskoprávní a Trestněprávní úmluva o korupci musely projít ratifikačním procesem národními parlamenty signatářských zemí. Kromě vyjádření souhlasu se zněním Úmluv RE, schválením případných výjimek u Trestněprávní úmluvy a také možnosti od ratifikace Úmluv RE odstoupit mají národní parlamenty také svou nezastupitelnou roli v naplňování legislativních závazků z Úmluv RE plynoucích. Proto i u protikorupčního režimu RE je role národních parlamentů silná.

Oproti tomu zapojení občanské společnosti není Úmluvami RE předpokládáno, proto *civil society* musí svou aktivitu vyvíjet tradičním způsobem, a to primárně ovlivňováním politických elit na vnitrostátní úrovni. Nicméně, role občanské společnosti je silnější v rámci procesu evaluace implementace závazků z Úmluv RE, kdy mohou například neziskové organizace v návaznosti na dobrovolné zveřejnění závěrů hodnoticích zpráv vytvářet návazná doporučení a pomáhat v jejich implementaci.

2.2. **Protikorupční sankční režimy Magnitského typu**

Druhá podkapitola institucionálně zaměřené kapitoly se bude věnovat unilaterálním sankčním režimům Magnitského typu, což znamená, že se pozornost této práce postupně přenesou od mezinárodních protikorupčních režimů založených multilaterálními úmluvami k mezinárodním režimům využívajícím pro boj s korupcí unilaterálně uvalované sankce. V rámci této podkapitoly budou srovnávány tři sankční režimy Magnitského typu: americký *Global Magnitsky Sanctions Program*, kanadský *Sergei Magnitsky Law* a britské *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021*. Všechny tyto mechanismy mají primárně ambici řešit závažné trestné činy proti lidským právům z celého světa a všechny v sobě zároveň zahrnují jako jedno ze sankčních kritérií také korupční jednání. Z hlediska praktického uplatnění je *U.S. Global Magnitsky Sanctions Program* prozatím zdaleka neaktivnějším ze čtyř režimů a dle poslední výroční zprávy roku 2022 se zaměřuje na více

⁹⁰ Ibid., s. 449-450; RADA EVROPY. *How does GRECO work?*.

než 450 osob.⁹¹ Ačkoli v mezinárodním právu stále převažují tradiční geograficky definované sankce, restriktivní opatření uplatňovaná v rámci globálních programů vůči čínským nebo ruským představitelům zdůrazňují roli, kterou mohou tyto sankce hrát při prohlubování mezinárodní spolupráce v oblasti lidských práv.⁹² V této práci představené unilaterální sankční režimy Magnitského typu odrážejí trend tematických sankcí, které lze uplatnit na konkrétní typy pachatelů bez ohledu na zeměpisnou polohu jako alternativu k tradičním mezinárodním sankcím, jejichž působnost je omezena na konkrétní zemi. Tento typ režimů je pak výrazným zdrojem inspirace pro tvorbu protikorupčního sankčního režimu na úrovni Evropské unie.

Stejně jako u první podkapitoly bude i zde nejdříve představeno pozadí každého z analyzovaných režimů, které vedlo k jeho přijetí. Následně se pozornost zaměří na sankční kritéria režimu, tedy na jeho věcné zaměření, dále na prostorovou a osobní působnost režimu, na kontrolní a implementační mechanismy, a nakonec i na zapojení vnitrostátních parlamentů i občanské společnosti do procesů sankčního mechanismu. Všechny sledované režimy budou nejdříve představeny zvlášť a následně bude provedena shrnující komparace jednotlivých shodných prvků a odlišností.

2.2.1. Spojené státy americké

Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (dále také jako *Global Magnitsky Act*), kterým v USA roku 2016 unilaterální sankční režim Magnitského typu vznikl, představoval v době svého přijetí v praxi mezinárodních sankcí novinku, a to díky své neomezené územní působnosti. Zatímco předchozí sankční opatření USA se vždy zaměřovala na osoby a subjekty z konkrétních zemí, v této „globální“ verzi zákona se žádné takové omezení neuplatňuje. *Global Magnitsky Act* měl časově omezenou dobu účinnosti, a to na 6 let od svého přijetí, tedy do roku 2022 – nicméně po přijetí prováděcího nařízení 13818 k tomuto zákonu v roce 2017 (*Executive Order 13818*, dále také jako Nařízení), které

⁹¹ SELF, Andrew. *2022 Global Magnitsky Human Rights Accountability Act Annual Report* [online]. US Department of State, 2023 [cit. 11.02.2024]. Dostupné z: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/03/31/2023-06749/2022-global-magnitsky-human-rights-accountability-act-annual-report>

⁹² RUSSELL, Martin. *Global human rights sanctions - Mapping Magnitsky laws.*, s. 3

působnost zákona ještě rozšířilo, byla v roce 2022 účinnost sankčního režimu *U.S. Global Magnitsky Sanctions Program* prodloužena na neurčito.⁹³

2.2.1.1. Věcná působnost – sankční kritéria

Global Magnitsky Act opravňuje prezidenta USA uvalit sankce na osoby, které jsou odpovědné za popravu bez řádného soudu, mučení nebo jiné hrubé porušování mezinárodně uznávaných lidských práv, nebo které jsou vládními úředníky nebo vysokými spolupracovníky vládních úředníků, kteří se podíleli na činech „významné korupce“. V sekci 3 zákona *Global Magnitsky Act*, ani v sekci 1 prováděcího Nařízení, které definují věcnou působnost jednotlivých legislativních aktů, není ani jedno ze zmíněných postižitelných jednání vymezeno příliš detailně. Oba akty se pak v určitých definicích sankčních kritérií liší. U korupce je v Nařízení, sekce 1 (ii)(B)(1), vymezeno jako postižitelné jednání kromě obecné korupce také zpronevěra státního majetku, vyvlastnění soukromého majetku za účelem osobního prospěchu, korupce v souvislosti s vládními zakázkami nebo těžbou přírodních zdrojů nebo úplatkářství. V zákoně *Global Magnitsky* je pak korupce rozvedena ve stejném smyslu, je zde také uvedeno jednání spočívající v usnadnění nebo převodu výnosů z korupce do zahraničních jurisdikcí, případně trestná součinnost v tomto jednání. Nařízení oproti zákonu uvádí jako postižitelné jednání již pouhou obecnou korupci, nikoli závažnou korupci, jak věcnou působnost definuje zákon *Global Magnitsky*. Lze tedy konstatovat, že rozsah sankčních kritérií vztahujících se na korupci je vymezen poměrně široce, přičemž v Nařízení ještě širěji než v *Global Magnitsky Act*.

Jako sankce ve smyslu právního postihu může být uložen dle sekce 3 *Global Magnitsky Act* (nebo odpovídajících ustanovení sekce 1 Nařízení) například zákaz vstupu, zablokování nebo zrušení víz, nebo zmrazení majetku. Sankcionované osoby zpravidla nemohou získat nebo si ponechat vízum do USA, ani nemají přístup k finančním

⁹³ Pro účely této podkapitoly bude vycházeno z originálních znění podkladové legislativy, na jejímž základě vznikl analyzovaný sankční režim: SEN. CARDIN, Benjamin L. [D-MD]. *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* [online]. 2016 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text>; TRUMP, Donald J. *Executive Order 13818-Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption* [online]. 2017 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923>; zdrojem je dále také HUMAN RIGHTS FIRST. *U.S. GLOBAL MAGNITSKY SANCTIONS Factsheet* [online]. Human Rights First, 2023 [cit. 11.02.2024]. Dostupné z: <https://humanrightsfirst.org/library/u-s-global-magnitsky-sanctions/>; dále pro referenci čtenáře konkrétní část dokumentu prodlužující platnost zákona *Global Magnitsky* na neurčito zde: <https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=136&page=1165> [cit. 13. 3. 2024]

prostředkům nebo majetku v USA. Osoby spadající pod jurisdikci USA se sankcionovanými poté dále nemohou obchodovat. Sankce se oznamují zpravidla veřejně, byť je možno některé sankcionované osoby vést i v utajeném režimu.

2.2.1.2. Územní a osobní působnost

Působnost Magnitského zákona se územně vztahuje na osoby v jakékoli zemi světa, které se podílejí na korupčních praktikách nebo závažném porušování lidských práv. Magnitského zákon umožňuje dle sekce 2 uvalit sankce na státní i nestátní subjekty, fyzické i právnické osoby. Osoby, na které jsou podle tohoto zákona uvaleny sankce, jsou zařazeny na speciální sankční seznam osob (*List of Specially Designated Nationals – SDN*) vedený Úřadem pro kontrolu zahraničních aktiv (*Office of Foreign Assets Control*) při ministerstvu financí USA.⁹⁴ Nařízení oproti zákonu dále rozšiřuje okruh relevantních možných sankcionovatelných osob ze „zahraničních vládních úředníků nebo jejich spolupracovníků“, které uvádí *Global Magnitsky Act*, i na „současné nebo bývalé úředníky nebo osoby jednající jejich jménem“.

Nařízení 13818 rovněž navíc umožňuje sankcionovat osoby, u nichž bylo zjištěno, že se byť jen pokusily dopustit závažného porušení lidských práv nebo korupce. Dále stanoví další kategorie potenciálních sankcionovaných osob. Mezi ně patří zahraniční úřední osoby, které se podílely na závažném porušování lidských práv nebo korupci, osoby napomáhající, osoby vlastněné, kontrolované nebo jednající s osobou na sankčním seznamu.⁹⁵

2.2.1.3. Kontrolní a implementační mechanismy

Proces uvalování sankcí podle *Global Magnitsky Act* zahrnuje koordinované diskuse mezi různými subjekty státní správy USA. Podle Nařízení 13818 rozhoduje o sankcích ministr financí po konzultaci s ministrem zahraničí a generálním prokurátorem. Na procesu uvalování sankcí se podílí Úřad pro kontrolu zahraničních aktiv (OFAC) a příležitostně i další úřady ministerstva financí, například Úřad pro mezinárodní záležitosti.

⁹⁴ OFAC. Office of Foreign Assets Control. In: *OFAC* [online]. 2024 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://ofac.treasury.gov/about-ofac>

⁹⁵ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* [online]. Congressional Research Service, 2021 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46981.pdf>

V rámci ministerstva zahraničí je náměstek ministra zahraničí pro demokracii, lidská práva a práci s přispěním náměstka ministra pro konzulární záležitosti a dalších úřadů oprávněn navrhnout zahraniční osoby k uvalení sankcí. K rozhodování o sankcích souvisejících s korupcí často přispívá Státní úřad pro mezinárodní protidrogové záležitosti a prosazování práva spolu s příslušnými regionálními úřady. Diskuzí se může účastnit také trestní odbor Ministerstva spravedlnosti a další oddělení a agentury. Tyto návrhy jsou podloženy různými informačními zdroji, včetně zdrojů zahraničních diplomatických a konzulárních úřadů, zpravodajských subjektů, nevládních organizací a Kongresu.⁹⁶ Úkolem OFAC je připravit důkazní memoranda s využitím potvrzených informací pro odůvodnění sankcí.⁹⁷ Po přijetí rozhodnutí je Ministerstvo financí zodpovědné za provádění hospodářských sankcí, například za zařazení osob na seznam SDN, zatímco Ministerstvo zahraničí se zabývá vízovými omezeními.

Ministerstvo financí obvykle oznamuje nové ekonomické sankce podle Nařízení 13818 prostřednictvím tiskových zpráv, v nichž podrobně uvádí důvody každé nové sankcionované entity. *Global Magnitsky Act* ukládá prezidentovi (tato povinnost byla na základě Nařízení 13818 přenesena na ministra zahraničí), aby vždy do 10. prosince (Mezinárodní den lidských práv) předložil konkrétním výborům Kongresu výroční zprávu, v níž shrne, na koho byly sankce v daném roce uvaleny.⁹⁸ Tato zpráva má obsahovat podrobnosti o osobách, na které byly uvaleny sankce, o uplatněných sankcích, o důvodech těchto sankcí, o všech zrušených sankcích a o úsilí povzbudit zahraniční vlády k přijetí podobných sankcí. Výroční zpráva je primárně neutajovaná a je k dispozici ve Federálním registru, může však obsahovat utajovanou přílohu.⁹⁹

Proti uvaleným sankcím je také možno se odvolat, případně je úplně zrušit. Prezident USA má možnost iniciovat proces zrušení v případě, že existují důvěryhodné informace o tom, že se sankcionovaná osoba nezapojila do činnosti, za kterou jí byly uloženy sankce; nebo osoba byla za danou činnost řádně stíhána, významně změnila své chování, zaplatila

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ OFAC. *Office of Foreign Assets Control*.

⁹⁸ SEN. CARDIN, Benjamin L. *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act.*; TRUMP, Donald J. *Executive Order 13818-Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption.*; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act.*; HUMAN RIGHTS FIRST. *U.S. GLOBAL MAGNITSKY SANCTIONS Factsheet*.

⁹⁹ Poslední zveřejněná zpráva ve Federálním registru viz SELF, Andrew. *2022 Global Magnitsky Human Rights Accountability Act Annual Report*.

přiměřenou pokutu a věrohodně se zavázala, že se v budoucnu nebude dopouštět sankcionovatelných činností nebo je ukončení v zájmu národní bezpečnosti USA.¹⁰⁰

2.2.1.4. Role parlamentu a civil society

Podle sekce 4 *Global Magnitsky Act* je prezident povinen vzít v úvahu informace od vedení klíčových výborů Kongresu – konkrétně Výboru Senátu pro bankovníctví, bydlení a městské záležitosti, Výboru Senátu pro zahraniční vztahy, Výboru Sněmovny reprezentantů pro finanční služby a Výboru Sněmovny reprezentantů pro zahraniční věci. Patří sem i informace ze zahraničních zemí a věrohodné zprávy nevládních organizací zabývajících se lidskými právy. Kromě toho sekce 3, písm. d) ukládá prezidentovi, aby na jakoukoli žádost těchto výborů podal do 120 dnů zprávu o tom, zda se zahraniční osoba podílela na činnostech, které by mohly vést k sankcím. Tato odpověď musí objasnit, zda sankce byly nebo budou uplatněny, a tyto sankce podrobně popsat. Žádosti týkající se porušování lidských práv musí předložit předseda a řadový člen kteréhokoli z uvedených výborů, zatímco dotazy týkající se korupce musí společně předložit příslušné výbory Senátu a Sněmovny reprezentantů.

Organizace občanské společnosti, které si uvědomují potenciál tohoto sankčního rámce, se aktivně zapojily do poskytování informací o možných sankcionovaných osobách. Organizace *Human Rights First* ve spolupráci s organizací *Freedom House* stála v čele koalice více než 250 nevládních organizací z celého světa, které se zaměřují na lidská práva a protikorupční úsilí.¹⁰¹ Tato koalice vytvořila zdroje, jako jsou nejčastější dotazy, šablony pro předkládání návrhů a další pomůcky, které mají zjednodušit proces předkládání sankčních doporučení vládě USA. Jak uvádí organizace *Human Rights First*, přibližně jedna třetina globálních sankcí Magnitského byla ovlivněna těmito doporučeními nevládních organizací.¹⁰² Ačkoli přesný vliv podání nevládních organizací na konkrétní sankce úřad OFAC nesleduje, lze usuzovat, že informace občanské společnosti, zejména neutajované údaje z otevřených zdrojů, mají v procesu uvalování sankcí velký význam.

¹⁰⁰ SEN. CARDIN, Benjamin L. *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*.

¹⁰¹ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*.

¹⁰² HUMAN RIGHTS FIRST. *U.S. GLOBAL MAGNITSKY SANCTIONS Factsheet*.

Americký Kongres má díky *Global Magnitsky Act* moc ovlivňovat rozhodnutí výkonné moci o sankcích a poskytovat návrhy potenciálních sankcionovaných osob. To zahrnuje nejen předkládání formálních žádostí o zprávy ohledně implementace sankčního režimu, ale také navrhování takových legislativních aktů, jejichž cílem je nasměrovat kroky exekutivy vůči konkrétním osobám nebo skupinám, na něž se sankce vztahují. Tato interakce zdůrazňuje nutnost komunikace mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, a zároveň přispívá k zachování dělby moci, zejména pokud jde o povinnost výkonné moci reagovat na dotazy moci zákonodárné ohledně sankcionovaných osob. To je jednou z dalších záruk kontroly případného zneužívání uvalování sankcí.

2.2.2. Kanada

Kanada se k mezinárodní komunitě bojující proti porušování lidských práv a korupci sankcemi Magnitského typu přidala v roce 2017 schválením *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act* (zjednodušeně také *Sergei Magnitsky Law*).¹⁰³ Navázala tím na dosud platný zákon *Special Economic Measures Act* z roku 1992 (zákon SC 1992, c 17), který umožňoval Kanadě uvalovat sankce vyplývající jako povinnost z členství v nějaké z mezinárodních organizací nebo v případě, kdy došlo k závažnému porušení mezinárodního míru a bezpečnosti potenciálně vedoucí k vážné mezinárodní krizi, a také na *Immigration and Refugee Protection Act* z roku 2001 (zákon SC 2001, c 27).¹⁰⁴ Dosud fungující rámec poskytoval sice možnost sankce uvalovat i autonomně, nicméně intenzita jednání, které bylo sankcemi postižitelné, byla stanovena příliš vysoko. I z toho důvodu se Kanada rozhodla přijmout právě *Sergei Magnitsky Law*, který postižitelné jednání z pohledu pachatele stanoví přeci jen poněkud přísněji.

Pro Kanadu autonomní sankce Magnitského typu dle dostupné literatury představují odklon od její dlouhodobé tradice fungování spíše stylem multilaterální spolupráce – Kanada vždy spolupracovala s ostatními zeměmi na uvalení hospodářských sankcí, a to i tehdy, když

¹⁰³ Pro účely této podkapitoly bude využito originální (anglické) znění zákona viz KANADA. *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)* [online]. 2017 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/j-2.3/FullText.html>

¹⁰⁴ MCKAY-PANOS, Linda. Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act: Canada Seeks to Hold Foreign Officials Accountable for Human Rights Abuses Human Rights Law. *LawNow*. 2017, roč. 42, č. 2.

stála v čele úsilí, jako v případě sankcí proti Jihoafrické republice.¹⁰⁵ Magnitského sankce nicméně nemusí nutně znamenat změnu dlouhodobé zahraniční politiky tohoto státu. Přestože jsou sankce přijímané dle *Sergei Magnitsky Law* autonomní, dávají největší smysl právě v případě, kdy různé státy na jejich uvalení spolupracují a vzájemně se koordinují. To, že jsou sankce autonomní, představuje pouze benefit větší volnosti a také to umožňuje individuálně přistupovat k případným domácím odlišnostem a potřebám.

2.2.2.1. Věcná působnost – sankční kritéria

Účelem *Sergei Magnitsky Law* je stanovit opatření, která mohou být přijata proti cizím státním příslušníkům, kteří se dopustili hrubého porušení mezinárodně chráněných lidských práv.¹⁰⁶ Pokud je cizí státní příslušník odpovědný za mimosoudní popravy, mučení nebo jiné hrubé porušování lidských práv, může být kanadskými úřady postižen jeho majetek situovaný na území Kanady (sekce 4/1 a 4/2 písm. a), b) zákona). To stejné se může stát v případě, kdy se cizí státní příslušník dopustí „činů významné korupce“ nebo se na takovém jednání podílí (sekce 4/2 písm. c), d) zákona). Korupci zákon *Sergei Magnitsky* vymezuje jako činy úplatkářství, zpronevěry soukromého nebo veřejného majetku za účelem osobního prospěchu, převodu výnosů z korupce do cizího státu nebo jakéhokoli korupčního jednání souvisejícího s vyvlastněním, státními zakázkami nebo těžbou přírodních zdrojů.

Zákon *Sergei Magnitsky* v sekci 3 dále vymezuje i další zakázaná jednání osob na území Kanady, či kanadských občanů v zahraničí, kteří vstupují do styku s majetkem osob na sankčním seznamu. *Sergei Magnitsky Law* zakazuje jakékoli obchodování s majetkem sankcionovaných osob, bez ohledu na to, kde se majetek nachází. Dále nedovoluje vstupovat do finančních transakcí, které by souvisely s takovýmto obchodováním, ať už přímo či nepřímo. Zahrnuje také zákaz poskytování nebo získávání finančních a jiných souvisejících služeb pro tyto osoby, v jejich prospěch, nebo na jejich pokyn. Kromě toho je zakázáno také jakékoli zpřístupnění majetku sankcionovaným.

¹⁰⁵ LILLY, Meredith a Delaram ARABI. Symbolic act, real consequences: Passing Canada's Magnitsky Law to combat human rights violations and corruption. *International Journal*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 75, č. 2. DOI: 10.1177/0020702020934504

¹⁰⁶ Podkapitola odkazuje na originální znění zákona: KANADA. *Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law)*.

2.2.2.2. Územní a osobní působnost

Sergei Magnitsky Law se primárně zaměřuje na sankcionování fyzických osob s cizí státní příslušností, ovšem obsahuje také ustanovení týkající se všech osob na území Kanady nebo kanadských občanů či právnických osob se sídlem v Kanadě, ale jednajících v zahraničí. Ve své sekci 2 vymezuje pojmy jako Kanadčan, fyzická či právnická osoba (*individual/entity*) či majetek.

Zákon v celé šíři vztahuje na osoby fyzické i právnické, a to kdekoli na světě, existují ovšem drobné odlišnosti v jednotlivých sekcích zákona. Korupci například může dle sekce 2, písm. c), d) tohoto zákona spáchat pouze cizí státní příslušník, který je zahraničním veřejným činitelem nebo spolupracovníkem takového činitele, anebo cizí státní příslušník, který významně napomáhal, sponzoroval nebo poskytoval finanční, materiální nebo technologickou podporu nebo zboží či služby na podporu korupční činnosti.

2.2.2.3. Kontrolní a implementační mechanismy

Kanadský sankční zákon Magnitského typu umožňuje generálnímu guvernérovi na základě doporučení ministra zahraničí uvalit sankce na jednotlivce, kteří se dopustili vážných porušení lidských práv nebo jsou či byli zapojeni do významných korupčních aktů. Dále zavádí také mechanismus pro revizi a potenciální zrušení těchto sankcí. Jak je uvedeno v sekcích 8 a 9, osoby mohou podat písemnou žádost ministru zahraničních věcí o zrušení sankcí nebo o vystavení certifikátu potvrzujícího, že nejsou sankcionovanou osobou, což je zásadní v případech, kdy může dojít k záměně identity.

Je důležité také vyzdvihnout sekci 16 zákona *Sergei Magnitsky Law*, jejíž důležitost spočívá v požadavku na pravidelný přezkum implementace zákona, který zajišťuje, že jeho ustanovení a provádění zůstanou relevantní a efektivní v reakci na měnící se mezinárodní situaci a vývoj v oblasti lidských práv a korupce. Tento přezkum, prováděný parlamentními výbory, představuje příležitost pro aktualizaci a přizpůsobení zákona, ale také pro kontrolu jeho využívání a případné zamezení zneužití pravomocí, které zákon vytváří.

2.2.2.4. Role parlamentu a civil society

V případě *Sergei Magnitsky Law* je role parlamentu poněkud slabší. Přestože parlament zákon samotný schválil, nemá již přímou pravomoc schvalovat také sankce proti jednotlivým osobám. Tato pravomoc náleží generálnímu guvernérovi, který má rovněž

svěření možnost na doporučení ministra zahraničí jednotlivé zalistované osoby ze sankčního seznamu vyjmout. Pravomoci listovat a de-listovat osoby může také přímo přenést na ministra zahraničí. Parlament zde má pouze kontrolní funkci.

Občanská společnost hraje v případě *Sergei Magnitsky Law* významnou roli, nicméně pouze na základě vlastní aktivity – zákon sám její zapojení do procesu sankcionování nepředvídá. Její role byla vyzdvihnuta i na zasedání kontrolní komise Senátu během prvního přezkumu po pěti letech účinnosti zákona.¹⁰⁷ Organizace *Human Rights First* spolu s právníckou fakultou *University of British Columbia* dokonce připravily i vzorové formulářové podání s návrhem na zanesení osoby na sankční seznam, takže lobbisté zaměřující se na lidská práva mají jednodušší možnost obrátit se na kanadskou vládu s relevantními informacemi o možných sankcionovaných osobách.¹⁰⁸

2.2.3. Spojené království

Sankční rámec *The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* vznikl v návaznosti na odchod Spojeného království z Evropské unie. Do té doby, coby členský stát EU, nebylo Spojené království příliš motivováno vytvářet vlastní autonomní sankční režimy, jelikož sankce přejímalo v rámci koordinované Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Spolu s brexitem muselo Spojené království nahradit společný mechanismus sankční politiky EU mechanismem novým. Právě proto vznikl v návaznosti na *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*, obecný zákon umožňující Spojenému království přijímat autonomní sankce, režim *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021*, zaměřený již konkrétně na boj s korupcí.¹⁰⁹ Zavedení nového režimu protikorupčních sankcí vznikl navíc

¹⁰⁷ HUMAN RIGHTS FIRST. “Comprehensive review of the provisions and operation of the Sergei Magnitsky Law and the Special Economic Measures Act”. *Human Rights First* [online]. 3. 6. 2023 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://humanrightsfirst.org/library/comprehensive-review-of-the-provisions-and-operation-of-the-sergei-magnitsky-law-and-the-special-economic-measures-act/>

¹⁰⁸ HUMAN RIGHTS FIRST a PETER. A. ALLARD SCHOOL OF LAW. *Global Magnitsky Sanctions Submission Guide*. 2024 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://allard.ubc.ca/community-clinics/international-justice-and-human-rights-clinic/global-magnitsky-sanctions-resources>

¹⁰⁹ V této podkapitole bude autor vycházet z originálního znění legislativních aktů viz SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* [online]. Statute Law Database, 2018 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents>; SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* [online]. King’s Printer of Acts of Parliament, 2021 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2021/488/made>

jako součást širší strategie Spojeného království v boji proti korupci, jak se píše v protikorupční strategii Spojeného království na období 2017-2022.¹¹⁰

2.2.3.1. Věcná působnost – sankční kritéria

Režim *The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* vymezuje věcnou působnost ve svém článku 4, kde je také rozvedeno, že tento režim slouží k prevenci a boji se závažnou korupcí. Korupcí pak britský protikorupční režim rozumí jak úplatkářství, tak také zpronevěru majetku, přičemž úplatkářství je dále precizněji definováno v paragrafu 3 jako činnost, kdy osoba přímo nebo nepřímo nabídne, slíbí nebo poskytne finanční nebo jinou výhodu zahraničnímu veřejnému činiteli za účelem přimět tohoto úředníka nebo jiného zahraničního veřejného činitele k nesprávnému výkonu veřejné funkce nebo jej za nesprávný výkon odměnit. Dále pod tento pojem spadá také jednání, kdy zahraniční veřejný činitel přímo nebo nepřímo žádá, souhlasí s přijetím nebo přijímá finanční nebo jinou výhodu, aby nesprávně vykonával veřejnou funkci.

Zpronevěra je v témže paragrafu dále rozvedena jako činnost, kdy zahraniční veřejný činitel neoprávněně odkloní, poskytne nebo přidělí svěřený majetek ve prospěch svůj nebo ve prospěch jiné osoby. Obecně lze uzavřít, že vymezení věcné působnosti režimu je v případě *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* poměrně kvalitní. Ve spojení s článkem 6, který dále rozvádí sankční kritéria, která musí daná osoba naplnit, aby mohla být Spojeným královstvím zalistována na sankční seznam (podrobněji v dalších kapitolách), se jedná o velmi zevrubně definovaný režim z hlediska věcné působnosti.

Režim ve své třetí části stanoví, že v případě listingu hrozí sankcionované osobě zákaz nakládat s finančními prostředky nebo hospodářskými zdroji ve svém vlastnictví (*asset-freeze*), a zároveň se zanesením na seznam ukládá i třetím osobám s takovýmto majetkem nenakládat, ani jej sankcionované osobě nezpřístupnit. Třetím osobám je poté také uloženo nezpřístupnit zalistovaným ani jiný druh majetku k jejich prospěchu. Osobám na sankčním seznamu může být dle části 4 také zakázán vstup na území Spojeného království.

¹¹⁰ SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *UK anti-corruption strategy 2017 to 2022* [online]. UK Home Office, 2017 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>

2.2.3.2. Územní a osobní působnost

Protikorupční sankční režim Spojeného království stejně jako ostatní protikorupční sankční režimy Magnitského typu působí globálně, nicméně některá jeho ustanovení se dle článku 2 vztahují pouze na občany Spojeného království nebo na právnické osoby se sídlem na jeho území, kteří se protiprávního korupčního jednání dopouští mimo území Spojeného království.¹¹¹ Obecně ale mohou být sankcionovány fyzické i právnické osoby kdekoli na světě, pakliže se dopouštějí výše specifikovaných činů závažné korupce.

V článku 4, odst. 5) je vymezen dále také termín zahraniční veřejný činitel, kterým se v rámci tohoto režimu rozumí fyzická osoba, jež v příslušné zemi zastává výkonnou, zákonodárnou, správní nebo soudní funkci jakéhokoli druhu, zastává funkci ve veřejné agentuře nebo veřejném podniku nebo v jakémkoli subjektu, poskytuje veřejnou službu v příslušné zemi nebo jejím jménem, jinak vykonává funkce veřejné povahy v příslušné zemi nebo jejím jménem, nebo vykonává funkce v mezinárodní organizaci nebo jejím jménem. Vymezení zahraničního veřejného činitele je tedy poměrně široké a ve spojení s precizním vymezením věcné působnosti tak tento režim zakládá poměrně efektivní nástroj pro postihování globální korupce.

2.2.3.3. Kontrolní a implementační mechanismy

V rámci implementace tohoto sankčního režimu má dle druhé části *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* státní sekretář (*Secretary of State*)¹¹² právo zapsat na sankční seznam osobu za splnění dvou zásadních kritérií. První kritérium vyžaduje existenci důvodného podezření, že daná osoba je osobou zapojenou do činů závažné korupce. Toto ustanovení zajišťuje, že pravomoc sankcionovat je vykonávána na základě důkazů nebo alespoň důvodného podezření, čímž jsou osoby chráněny před svévolným nebo neodůvodněným uváděním na sankční seznam.

Druhé kritérium dále zpřesňuje výkon této pravomoci tím, že vyžaduje, aby listing osoby jako takové, která je zapojena do závažné korupce, státní sekretář považoval za vhodný. Kritérium vhodnosti se posuzuje na základě dvou klíčových hledisek; cílů

¹¹¹ V souladu s článkem 21(2) zákona SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*.

¹¹² Pozice *Secretary of State* se do českého kontextu dá přeložit jako státní sekretář, ministr nebo státní tajemník.

režimu, uvedených v podkapitole věnující se sankčním kritériím, a možných dopadů sankcí na jednotlivce na základě informací, které má státní sekretář k dispozici. Tato kritéria by měla zajišťovat, aby případný listing osob byl v souladu s širšími cíli sankčního rámce, a zároveň v rámci procesu uvádění na sankční seznam byl brán ohled také na dopad, jenž listing může mít na práva a svobody sankcionované osoby.

Po rozhodnutí o listingu dané osoby má státní sekretář povinnost informovat sankcionovanou osobu ihned, jakmile je to možné. To zajišťuje, aby se dotčená osoba neprodleně dozvěděla o krocích Spojeného království vůči ní, což je základem transparentnosti a spravedlnosti procesu sankcionování. Kromě toho je státní sekretář pověřen zveřejněním listingu, které slouží k několika účelům; posiluje vědomí společnosti o nekalém chování sankcionovaných osob, odrazuje od potenciálního korupčního jednání tím, že upozorňuje na důsledky takového jednání, a také informuje veřejnost a mezinárodní společenství o opatřeních přijatých proti těmto osobám. Tím, že spolu s uvedením na sankční seznam vznikají povinnosti i třetím osobám, nikoli jen sankcionovaným, je zveřejnění pro naplnění těchto povinností zásadní.

Klíčovým prvkem sankčního procesu je také odůvodnění při informování určené osoby o jejím zanesení na sankční seznam. V tomto odůvodnění musí být stručně popsány informace nebo podezření, které vedly k jejímu sankcionování, a musí být zajištěno, že daná osoba chápe, na jakém základě byla proti ní přijata sankční opatření. Tato transparentnost je zásadní pro zachování integrity právního procesu a pro poskytnutí možnosti určené osobě zpochybnit listing, pokud se domnívá, že je neopodstatněný. Odvolání proti sankcím je poté možné podle sekce 23 obecného právního předpisu *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*.

2.2.3.4. *Role parlamentů a civil society*

Obecný sankční zákon *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* i z něj odvozený *lex specialis* s názvem *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* byly standardně přijaty legislativním procesem Spojeného království, v němž hraje parlament ústřední roli. Ten tedy tyto zákony formoval a schválil a má také možnost tyto zákony změnit. Protikorupční sankce samotné jsou však již zákonem svěřeny do kompetence státního sekretáře, role parlamentu je zde v zájmu rychlosti a hospodárnosti procesu přijímání sankcí tedy oslabena. To nicméně neznamená, že by parlament neměl možnost do procesu vstupovat. Přestože protikorupční sankční rámec účast parlamentu v procesu

sankcionování nepředvídá, dle *lex generalis* s názvem *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* mají jednotlivé parlamentní komise a výbory právo se k sankčním opatřením vyjadřovat a navrhopvat úpravy v sankčních seznamech.¹¹³ Kromě toho parlament v rámci svých tradičních pravomocí pravidelně přezkoumává vládní rozhodnutí, má pravomoc taková rozhodnutí rozporovat a debatovat s vládními zástupci o výkonu jejich moci.

Zapojení občanské společnosti do procesu příprav a uvalování sankcí rovněž není v rámci *Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021* předvídáno, nicméně i bez opory v právních předpisech je občanská společnost do procesu začleňována. Vláda Spojeného království na svém webu uvádí pokyny, kterými se mohou jednotlivci, či organizace řídit, a předkládat informace týkající se možných sankcionovatelných osob porušujících lidskoprávní sankční režim.¹¹⁴ Pro protikorupční sankční režim podobné pokyny na webu neexistují, nicméně aktivní občanská společnost je má možnost využít analogicky.

2.3. Srovnání základních charakteristik

Jak je patrné ze srovnání jednotlivých protikorupčních režimů sankčního i „nesankčního“ charakteru v podkapitolách výše, jsou přístupy v boji proti korupci na mezinárodní scéně vsutku různorodé. V této podkapitole bude tedy za pomoci srovnávacích tabulek shrnuto, v čem se režimy liší, a co je naopak spojuje. Díky tomuto komplexnímu srovnání bude možno přistoupit k analýze nového návrhu evropského protikorupčního režimu s širší znalostí tématu protikorupčních režimů, a posoudit tak přístup EU osvícenějším pohledem. Vzhledem k tomu, že během tvorby svého protikorupčního režimu EU zkoumá již existující režimy, aby je například neduplikovala tam, kde není potřeba, ale zároveň využila příklady dobré praxe tam, kde to potřeba je, je toto komplexní srovnání jako základ pro třetí kapitolu klíčové.

¹¹³ SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*.; RUSSELL, Martin. *Global human rights sanctions - Mapping Magnitsky laws.*, s. 8.

¹¹⁴ SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *Global Human Rights Sanctions: Information Note for NGOs and Civil Society*. In: *GOV.UK* [online]. 6. 7. 2020 [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/global-human-rights-sanctions-information-note-for-non-government-organisations-and-others-interested-in-human-rights/global-human-rights-sanctions-information-note-for-ngos-and-civil-society>

V rámci druhé kapitoly této práce byly rozebrány nejdříve protikorupční režimy „nesankčního“ charakteru, které jsou formou úmluv ustavovány mezinárodními organizacemi OSN, OECD a RE. Dále se práce zaměřila i na protikorupční sankční režimy Magnitského typu, které jsou zpravidla uvalovány unilaterálně jednotlivými státy s cílem bojovat proti korupci globálně, nikoli jen na svém území. Byly tak představeny režimy Spojených států amerických, Kanady a Spojeného království. Ani jeden z představených režimů samostatně nelze plně použít jako vzorový pro režim, který vzniká na úrovni EU. Je to zejména z toho důvodu, že EU je svým stylem fungování a integrace specifický subjekt, který naplňuje charakter jak mezinárodní organizace složené z vícero suverénních států, tak díky integraci a přenášení pravomocí na vyšší úroveň v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky do jisté míry i autonomního hráče na poli sankční politiky. V rámci komplexního srovnání všech těchto režimů dohromady již ale jako vzor pro EU posloužit mohou – EU si během tvorby může srovnat existující režimy a vybrat si ta ustanovení, která souladí s jejími cíli a specifickým charakterem. V rámci EU lze v době psaní této práce sledovat jak tendence bojovat proti korupci formou směrnic, jež míří dovnitř této organizace mezi členské státy, tak i formou sankcí, které jsou uvalovány unilaterálně na subjekty třetích zemí. Také je v době psaní práce na úrovni EU debatováno vytvoření zcela nového protikorupčního sankčního režimu. Aby bylo možné pokračovat analýzou protikorupčního režimu EU, bylo nejdříve v této práci zapotřebí představit oba tyto přístupy boje proti korupci – formou mezinárodních úmluv i sankčních režimů Magnitského typu.

V tabulkách lze přehledně sledovat jednotlivé odlišnosti a charakteristiky každého ze sledovaných režimů. Z Tabulky 1 níže je patrné, že pokud se týká věcné působnosti, jsou multilaterální protikorupční režimy nesankčního charakteru obecně preciznější ve vymezení jednotlivých postižitelných jednání. Oproti tomu režimy Magnitského typu se často omezují na pojem „korupce“ či jej zpřisňují adjektivem „závažná“ nebo „významná“, čímž si spolu s někdy i pouze demonstrativním výčtem možného postižitelného jednání státy nechávají dostatečný prostor pro možnost listingu širšího okruhu osob. Naproti tomu členské státy mezinárodních organizací, které se podpisem protikorupční úmluvy zavazují ke změnám ve svém právním řádu, si musí být jisty, jaké konkrétní závazky na sebe přebírají – dá se usuzovat, že právě proto je v těchto úmluvách korupce definována přesněji. Spojené království ve svém unilaterálním sankčním režimu využívá taxativní výčet korupčních praktik, které jsou režimem postihovány. Benefit tohoto přístupu je zajištění větší právní jistoty potenciálně sankcionovaným osobám.

Entita / Vlastnost	OSN	OECD	RE	USA	Kanada	Spojené království
Věcná působnost (vymezení korupce)	prevence, vyšetřování a stíhání taxativně vypsanych činů korupce	podplácení zahraničních veřejných činitelů	Trestněprávní úmluva: taxativně vymezené činy korupce, Občanskoprávní úmluva: úplatek, výhoda, či vyhlídka na ně	Global Magnitsky Act: činy "významné korupce", Nařízení: pouze "korupce"	činy "významné korupce", jsou v zákoně demonstrativně vymezeny	činy "závažné korupce", jež jsou v zákoně taxativně vymezeny
Osobní působnost	<i>nepřímá:</i> fyzické i právnické osoby, vnitrostátní a zahraniční veřejní činitelé, činitelé mezinár. organizací	<i>nepřímá:</i> fyzické i právnické osoby, zahraniční veřejný činitel	<i>nepřímá:</i> fyzické i právnické osoby, veřejný činitel	<i>přímá:</i> fyzické i právnické osoby, zahraniční vládní úředník, i bývalý, či jednající jejich jménem	<i>přímá:</i> fyzické i právnické osoby s cizí státní příslušností, zahraniční veřejný činitel nebo pomocník	<i>přímá:</i> fyzické i právnické osoby, zahraniční veřejný činitel

Tabulka 1: Srovnání právních charakteristik – věcná a osobní působnost; autorské zpracování

Ze srovnání osobní působnosti jednotlivých režimů vyplývá, že zde přílišné odlišnosti nalézt nelze. Kromě toho, že multilaterální protikorupční režimy zavazují primárně signatáře, a osobní působnost režimů se tedy na dané osoby vztahuje nepřímo (poté, co daný signatář upraví svou legislativu), zatímco protikorupční režimy Magnitského typu se aplikují na adresáty přímo, další rozdíly analýza neidentifikuje. Podobný scénář lze nalézt u působnosti územní, v jejímž rámci se režimy multilaterální geograficky omezují územím signatářských států, kdežto režimy Magnitského typu působí globálně. Implementační i kontrolní mechanismy se poté zásadně liší hlavně mezi dvěma hlavními analyzovanými skupinami režimů, nicméně v rámci těchto skupin už jsou rozdíly marginální.

Entita / Vlastnost	OSN	OECD	RE	USA	Kanada	Spojené království
Územní působnost	<i>inter partes</i> , omezena územím signatářů	<i>inter partes</i> , omezena územím signatářů	<i>inter partes</i> , omezena územím signatářů	<i>erga omnes</i> , působí globálně	<i>erga omnes</i> , působí globálně	<i>erga omnes</i> , působí globálně
Implementační mechanismy	každý stát samostatně v rámci úprav svého právního rámce a Konference států UNCAC	každý stát samostatně v rámci úprav svého právního rámce	každý stát samostatně v rámci úprav svého právního rámce	o listingu rozhoduje ministr financí po konzultaci s ministrem zahraničí a generálním prokurátorem, de-listing může provést prezident	o listingu rozhoduje generální guvernér, de-listing může provést na doporučení ministra zahraničních věcí	o listingu rozhoduje státní sekretář (<i>state secretary</i>), de-listing může provést v návaznosti na odvolání proti sankcím také

Tabulka 2: Srovnání právních charakteristik – územní působnost a implementační mechanismy; autorské zpracování

Je důležité vyzdvihnout, že jakkoli jsou parlamenty silné u multilaterálních režimů, jelikož na nich zpravidla stojí ratifikace úmluv zakládajících režim a také naplňování legislativních závazků z nich plynoucích, u sankčních režimů Magnitského typu role národních parlamentů slábne a moc listingu i de-listingu se zpravidla kvůli rychlosti procesu soustřeďuje v rukou designovaných exekutivních orgánů. Role občanské společnosti obecně až na UNCAC v textaci protikorupčních režimů předvídána není, nicméně v každém z analyzovaných případů se i přesto *civil society* do procesu v některé z jeho fází zapojuje a přispívá k němu.

Z uvedeného srovnání protikorupčních režimů vyplývá, že i přes rozdíly ve vymezení působnosti, implementaci a kontrolních mechanismech lze nalézt společné prvky, které jsou základem mezinárodního boje s korupcí. Zatímco multilaterální protikorupční úmluvy kladou důraz na spolupráci a harmonizaci legislativy, sankční režimy Magnitského typu poskytují nástroje pro přímý a rychlý zásah proti osobám zapojeným do korupčních praktik kdekoli na světě. Integrace obou přístupů na úrovni EU by tak mohla představovat cestu ke komplexnímu řešení protikorupčních snah.

Entita / Vlastnost	OSN	OECD	RE	USA	Kanada	Spojené království
Kontrolní mechanismy	Skupina pro přezkum implementace a Mechanismus na kontrolu implementace	Pracovní skupina proti zahraničnímu podplácení	Skupinu států proti korupci – GRECO	výroční zprávy každoročně předkládány Kongresu	pravidelný přezkum implementace zákona parlamentními výbory	dvě kritéria listingu, informační povinnost a povinnost zveřejnit odůvodnění listingu, kontrola parlamentem
Role parlamentů a civil society	ratifikace Úmluvy národními parlamenty, účast civil society je předvídána v Úmluvě	ratifikace Úmluvy národními parlamenty, účast civil society není předvídána v Úmluvě	ratifikace Úmluvy národními parlamenty, účast civil society není předvídána v Úmluvě	Kongres kontroluje implementaci a účast civil society není zákonem předvídána	parlament kontroluje implementaci a účast civil society není zákonem předvídána	parlament kontroluje implementaci a účast civil society není zákonem předvídána

Tabulka 3: Srovnání právních charakteristik – kontrolní mechanismy a role parlamentů/civil society; autorské zpracování

Vzhledem k unikátnímu postavení EU se otevírá prostor pro vytvoření inovativního modelu, který by kombinací obou analyzovaných přístupů (protikorupční boj *inter partes* i *erga omnes*) mohl sloužit jako příklad pro ostatní regiony a mezinárodní organizace. Tento model by neměl pouze integrovat osvědčené postupy a mechanismy, ale také podporovat spolupráci a dialog mezi státy, soukromým sektorem a občanskou společností, čímž by úsilí protikorupčních bojů mohlo ještě posílit. EU již protikorupční politiku mezi členskými státy od 90. let rozvíjí, nicméně spolu se vznikajícím protikorupčním režimem Magnitského typu, který by působil extraterritoriálně, je načase, aby byl analyzován i tento pro EU nový trend. V následující kapitole se právě na vznikající protikorupční režim Magnitského typu na úrovni EU, i na novou protikorupční směrnici zaměřenou dovnitř této mezinárodní organizace, práce zaměří.

3. PROTİKORUPČNÍ REŽIM EU

V druhé kapitole se práce zabývala protikorupčními režimy, které existují na úrovni mezinárodních organizací i jednotlivých států, přístup Evropské unie byl však záměrně ponechán stranou. Věnovat se mu bude tato kapitola, která se zaměří na návrh nové protikorupční evropské směrnice a dále také představí autorský návrh právních charakteristik nového protikorupčního sankčního režimu, jenž v rámci své komunikace předaslala Evropská komise a Vysoký představitel Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.¹¹⁵ Jelikož tento návrh stále nebyl představen veřejně, zveřejněn byl pouze jeho záměr v *Joint Communication*, bude v této práci na základě provedené analýzy v kapitole dvě představeno, jakých charakteristik by mohl právě vznikající protikorupční režim Magnitského typu na úrovni EU nabývat. V detailu se práce zaměří na jednotlivé analyzované charakteristiky z kapitoly 2 a okomentuje je vzhledem k právním otázkám, které byly nastíněny v kapitole první. Zejména se jedná o otázky typu, jaké chování by bylo v rámci režimu postižitelné, jaká by mohla být osobní a územní působnost, zda by režim vznikl v souladu s mezinárodním právem a primárním právem EU. Dále se bude tato kapitola také zabývat možnostmi implementace, kontroly a možnostmi odvolání proti sankcím. V neposlední řadě bude také navržen možný přístup k zapojení parlamentů a občanské společnosti do procesu přijímání sankcí.

Otázkou boje proti korupci se EU zabývá již od 90. let 20. století, nicméně dosud byl středobodem zájmu primárně boj s domácí korupcí, tedy tou na území členských států. V roce 1997 byla přijata Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie (*Convention on fighting corruption involving officials of the EU or officials of EU Member States*), následována Rámcovým rozhodnutím Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru (*Council Framework Decision on combating corruption in the private sector*) z roku 2003, které kriminalizují aktivní i pasivní úplatkářství, nebo Směrnicí 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům

¹¹⁵ Třetí kapitola bude vycházet z originálního znění publikovaných návrhů viz EVROPSKÁ KOMISE. *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council* [online]. 2023 [cit. 07.01.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN>; a EVROPSKÁ KOMISE. *Joint Communication on the fight against Corruption - European Commission*.

poškozujícím finanční zájmy Unie z roku 2017 (*Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*), jež stanoví společné standardy pro trestní právo členských zemí, včetně standardu protikorupčních ustanovení.¹¹⁶ Celkově tyto již existující nástroje dokládají, že členské státy EU se v boji proti korupci shodují na určitých společných normách. Navzdory těmto nástrojům však mezi členskými státy přetrvávají značné rozdíly. Právě kvůli nim se předsedkyně Evropské komise (EK) Ursula von der Leyen ve svém projevu *State of the Union* z roku 2022 rozhodla představit záměr připravit komplexní návrh na boj proti korupci jak dovnitř EU, tak i navenek.¹¹⁷ Dovnitř mezi členské státy směřuje nový návrh Směrnice o boji proti korupci (*Proposal for a Directive on Combatting Corruption*), jenž má za cíl silnější harmonizaci protikorupčních politik napříč státy EU, navenek pak míří návrh nového sankčního režimu Magnitského typu, který má za cíl boj s korupcí globálně. Oba návrhy byly představeny v květnu 2023, nicméně návrh sankčního režimu je v době psaní práce stále neveřejný. Z toho důvodu bude v této kapitole na základě srovnání protikorupčních režimů výše představeno, jak by právě vznikající protikorupční omezující opatření mohla být navržena s ohledem na právní charakteristiky sledované v rámci druhé kapitoly této práce.

3.1. Návrh směrnice o boji proti korupci

Zatímco na úrovni výše analyzovaných mezinárodních organizací OSN, OECD a RE jsou protikorupční režimy ustavovány pomocí multilaterálních úmluv mezi členskými státy dané mezinárodní organizace, EU svůj vnitřní protikorupční právní rámec mezi členskými státy může díky vysoké míře integrace jednostranně harmonizovat pomocí směrnic. Právě jednu takovou Evropská komise v návaznosti na slib Ursuly von der Leyen z roku 2022

¹¹⁶ ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. *Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie* [online]. 1997 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0625%2801%29>; ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. *Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru* [online]. 2003 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2003/568/oj/ces; ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. *SMĚRNICE o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie* [online]. 2017 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32017L1371>; CLEMENTUCCI, Francesco a Adrianna MIEKINA. *The Commission Proposal for a Directive on Combating Corruption*. *eucrium - The European Criminal Law Associations' Forum*. 2023. DOI: 10.30709/eucrium-2023-023

¹¹⁷ LEYEN, Ursula von der. *State of the Union Address by President von der Leyen*. In: *European Commission - European Commission* [online]. 2022 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493

v květnu roku 2023 představila. Stalo se tak v rámci nového komplexního návrhu Evropské komise na trestněprávní boj proti korupci, který kromě v této podkapitole analyzované směrnice předsevzal také tvorbu sankčního protikorupčního režimu, jenž bude tématem podkapitoly 3.2. Komise navrhla směrnici s cílem aktualizovat a harmonizovat pravidla EU týkajících se definic a sankcí pro korupční trestné činy, aby tak zajistila rovnoměrný standard potírání různých forem korupce, lepší prevenci a zlepšení vynucování práva. Přestože totiž EU již několik různých mechanismů na intrateritoriální boj proti korupci vytvořila, protikorupční legislativa je poměrně fragmentovaná a již také zastaralá.¹¹⁸

Aktuálně je představený návrh projednáván na úrovni evropských institucí – dne 21. 2. 2024 jej projednal výbor Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a přijal celou řadu pozměňovacích návrhů, se kterými návrh zaslal zpět Evropské komisi.¹¹⁹ Je tedy důležité upozornit na to, že materiál je stále v procesu tvorby a komentována bude jeho originální představená verze s celým názvem *Směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371* (dále také jako „Směrnice“).¹²⁰

Pokud se týká souladu navrhované Směrnice s aktuálně platnými politikami EU a existujícími předpisy, důvodová zpráva uvádí, že návrh je v souladu s aktuálními strategiemi věnujícími se bezpečnosti nebo boji obchodování s lidmi. Návrh podporuje politiky podpory právního státu a doplňuje doporučení Komise z posledních let adresovaná jednotlivým členským zemím na podporu jejich lokálního boje s korupcí. Rovněž návrh podporuje evropské politiky boje s praním peněz a vymáháním majetku. Korupce a praní

¹¹⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Joint Communication on the fight against Corruption - European Commission.*, s. 4

¹¹⁹ STRUGARIU, Ramona. *ZPRÁVA o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 | A9-0048/2024 | Evropský parlament* [online]. Evropský parlament, 2024 [cit. 13.03.2024]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_CS.html

¹²⁰ K analýze v této podkapitole bude využit originální návrh směrnice v oficiálním českém překladu viz EU. *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, ST 9241 2023 INIT.*

špinavých peněz spolu totiž i dle analýzy z kapitoly 2 úzce souvisejí. Vzhledem k v roce 2019 přijaté směrnici o *whistleblowingu* také návrh reflektuje snahy EU o ochranu oznamovatelů tak, že oznamovatelé korupčních praktik by měli mít zaručenu ochranu a pomoc. Důvodová zpráva uvádí i další synergické politiky, jež tento návrh podporuje, nicméně pro ilustraci je zde uvedeno pouze několik nejdůležitějších.¹²¹

Právním základem tohoto návrhu směrnice jsou články 83(1) a (2) Smlouvy o fungování EU (SFEU).¹²² Článek 83(1) SFEU označuje korupci jako jednu z trestných činností s výrazným přeshraničním rozměrem a umožňuje Evropskému parlamentu a Radě stanovit nezbytná minimální pravidla pro definici korupce prostřednictvím směrnic přijatých v souladu s běžným legislativním postupem. Zachování zásad subsidiarity a proporcionality důvodová zpráva rovněž obhajuje, přestože například výše zmíněné závěry jednání výboru Evropského parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci zmiňují, že návrh v souladu se zásadou subsidiarity není. Důvodová zpráva uvádí, že návrh zásadu subsidiarity naplňuje, jelikož korupce má přeshraniční rozměr, přičemž pakliže by EU nezasáhla na své úrovni, rozsah problému s korupcí by se pravděpodobně výrazně zvýšil, což by mělo přímý vliv na jednotný trh, finanční zájmy EU a všeobecně vnitřní bezpečnost.¹²³ Je na pováženou, zda tento právní argument zmíněný v důvodové zprávě založený na odhadu pravděpodobného dopadu při dalším vyjednávání s Evropským parlamentem ob stojí. Oproti tomu zásadu proporcionality důvodová zpráva obhajuje tím, že v návrhu Směrnice Evropská komise uvádí pouze nezbytné minimum, které je pro dosažení účelu předcházení a boje s korupcí potřeba.

V rámci procesu přípravy tohoto protikorupčního režimu Evropská komise rovněž zadala studii, která se věnovala přístupu k boji proti korupci legislativními opatřeními na úrovni členských států Evropské unie.¹²⁴ Tato studie se věnovala především nedostatkům

¹²¹ Ibid., s. 2-5

¹²² EU. *Smlouva o fungování Evropské unie* [online]. 2016 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

¹²³ EU. *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, ST 9241 2023 INIT.*, s. 7

¹²⁴ EVROPSKÁ KOMISE, EY., a RAND EUROPE. *Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework : final report for acceptance*. [online]. LU: Publications Office, 2023 [cit. 14.03.2024]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/22427>

v právním rámci členských států Evropské unie, a také bylo jejím cílem najít podobnosti, na základě, kterých vznikla právě tato harmonizační Směrnice. Studie uzavírá, že harmonizace legislativy mezi členskými státy EU, doplněná o podpůrná měkká opatření, by boji s korupcí pomohla nejvíce. Konkrétně studie navrhla stanovit společné právní minimum pro definici trestných činů korupce a souvisejících trestů, spolu se společnými pravidly pro zlepšení vyšetřování a stíhání korupčních činů napříč členskými státy (například podpora právě zmíněného *whistleblowingu*, harmonizace přístupů k imunitě a promlčecím lhůtám, jakož i ke korupčníkům samotným).¹²⁵

Závěrem studie také je, že přestože všechny členské státy jsou signatáři UNCAC, ne všechny tuto úmluvu naplňují co do zahrnutí všech vypočtených korupčních trestních činů do svých právních řádů. Názvem trestného činu například UNCAC naplňují, konkrétní jeho vymezení se však od vymezení UNCAC odlišuje.¹²⁶ Tyto rozdíly poté mohou vést k tomu, že různé kontrolní orgány nebo *civil society* poté členské státy Evropské unie kritizují za nedostatečný přístup v boji proti korupci. Studie ukazuje, že existují poměrně značné rozdíly v sankcionování různých druhů úplatkářství – úplatkářství v soukromém sektoru má zásadně nižší průměr délky trestu než úplatkářství v sektoru veřejném (rozdíl v průměru činí přibližně 2 roky).¹²⁷ Stejně tak v případě studií zkoumané délky promlčecí doby napříč členskými státy jsou značné rozdíly.

Obecně lze uzavřít, že úplatkářství v soukromém sektoru vnímají členské státy jako méně závažný trestný čin než úplatkářství v sektoru veřejném, jelikož stejně jako tresty samotné, i promlčecí doby u úplatkářství v soukromém sektoru jsou kratší. Obecně je na pováženu, zda je v pořádku, že rozptýl promlčecí doby kupříkladu u úplatkářství napříč státy je od 3 let až do 25 let. Příliš krátké promlčecí doby totiž mohou nejen bránit uzavření vyšetřování komplikovanějších případů, také velmi ztěžují přeshraniční spolupráci,

¹²⁵ Ibid.; EU. *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, ST 9241 2023 INIT.*, s. 10

¹²⁶ EVROPSKÁ KOMISE, EY., a RAND EUROPE. *Strengthening the fight against corruption.*, s. 14

¹²⁷ EU. *Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, ST 9241 2023 INIT.*, s. 12

která může být zdlouhavá.¹²⁸ Jako největší benefit Směrnice lze považovat její cíl harmonizace a zesouladění právních řádů členských zemí. Pakliže by Směrnice byla přijata, zvýšila a sjednotila by se úroveň, na jaké členské státy proti korupci bojují a výrazně by se zjednodušila přeshraniční spolupráce. Nevýhodou přijetí této Směrnice by mohl být například přílišný a neproporcionální zásah do právních řádů členských zemí. V následujících podkapitolách se již práce zaměří přímo na právní charakteristiky textace navržené Směrnice.

3.1.1. Věcná působnost – postižitelné jednání

Směrnice ihned ve svém prvním článku stanoví, že jejím hlavním účelem je stanovení minimálních pravidel pro boj s korupcí.¹²⁹ Oproti analyzovaným režimům v kapitole 2 zde tak chybí jakékoli zpřísnující adjektivum. Kromě boje s korupcí legislativní cestou článek 3 Směrnice vymezuje také jiné způsoby předcházení korupci, například osvětové kampaně nebo vzdělávací programy k zajištění informování veřejnosti o škodlivosti korupčních praktik. O vymezení konkrétního postižitelného jednání, které má být tím minimálním standardem na úrovni členských států EU se pak starají články 7 až 14.

Článek 7 Směrnice vymezuje jako první z postižitelných jednání „úplatkářství ve veřejném sektoru“. To ve svých právních rádech mají zakotveny dle důvodové zprávy všechny členské státy EU, nicméně existují formulační rozdíly mezi jednotlivými právními řády. Z toho důvodu v návrhu Směrnice je jako minimální standard úplatkářství ve veřejném sektoru takové jednání, které spočívá ve „*slibu, či nabídce jakékoli výhody přímo či nepřímo úřední osobě nebo třetí osobě za účelem toho, aby úřední osoba jednala nebo se jednání zdržela při výkonu svých povinností*“. Tuto definici aktivního úplatkářství poté následuje definice pasivního úplatkářství ve veřejném sektoru v obdobném znění. „Úplatkářství v soukromém sektoru“ se poté věnuje článek 8, jenž stanoví obdobné podmínky pro korupční úplatkářské praktiky v rámci hospodářské, podnikatelské a podobné činnosti.

„Zpronevěra“ je další ve Směrnici vymezený trestný čin. Vymezuje ji článek 9, a to jako „*přidělení, vyplacení, přisvojení nebo použití majetku, který je úřední osobě přímo nebo nepřímo svěřen do správy, touto osobou, a to v rozporu s účelem, ke kterému byl určen*“.

¹²⁸ Ibid., s. 13

¹²⁹ Ibid., s. 30 a násl.

Stejně tak je v článku 9 zmíněna i zpronevěra v soukromém sektoru v rámci hospodářské, podnikatelské a podobné činnosti. Následuje článek 10 a „nepřímé úplatkářství“, jež je ve Směrnici popsáno jako *„příslib, nabídka nebo poskytnutí jakékoli neoprávněné výhody, přímo nebo pomocí prostředníka, určité osobě nebo třetí osobě, aby tato osoba uplatnila skutečný nebo předpokládaný vliv s cílem získat neoprávněnou výhodu od úřední osoby“*, tedy zde jako aktivní nepřímé úplatkářství, přičemž pasivní nepřímé úplatkářství následuje hned v dalším odstavci Směrnice jako další z postižitelných jednání. Zde je nutné zmínit, že tento čin by měl dle Směrnice být trestný i v případě, že by k uplatnění vlivu nedošlo, případně by nebylo dosaženo jakéhokoli výsledku.

Článek 11 Směrnice se poté věnuje postižitelnému jednání „zneužití funkce“ v soukromém i veřejném sektoru, které v tom veřejném textace Směrnice uvádí jako *„provedení či neprovedení úkonu v rozporu s právními předpisy úřední osobou při výkonu její funkce za účelem získání neoprávněné výhody pro tuto úřední osobu nebo pro třetí osobu“*. V případě soukromého sektoru se opět jedná o analogický přístup jako v člancích výše. Maření spravedlnosti je předposledním z vymezených trestných činů ve článku 12 Směrnice. Toto postižitelné jednání je vymezeno jako *„použití fyzické síly, výhrůžek nebo zastrasování nebo příslibu, nabídky nebo poskytnutí výhody, přímo nebo pomocí prostředníka, s cílem přimět ke křivé výpovědi nebo ovlivnit výpověď nebo předložení důkazů v řízení o některém z trestných činů uvedených v člancích 7 až 11, 13 a 14“*, nebo dle druhého odstavce také s cílem zasahovat do činnosti úřední osoby v souvislosti s těmito trestnými činy. Článek 13 zmiňuje jako poslední z postižitelných jednání „obohacení z trestných činů korupce“, a nabádá členské státy k přijetí takových opatření, aby zajistily trestnost *„úmyslného nabytí, držení nebo užívání majetku úřední osobou, o němž tato osoba ví, že pochází ze spáchání některého z trestných činů uvedených v člancích 7 až 12 a 14, a to bez ohledu na to, zda se tato osoba na spáchání tohoto trestného činu podílela“*. V článku 12 a 13 zmiňovaný článek 14 již poté uzavírá postižitelné jednání zmínkou o tom, že účastenství by mělo být členskými státy stanoveno za trestné rovněž. Následující články se poté věnují partikularitám ohledně harmonizace výše trestních sazeb a promlčecích lhůt, případně přeshraniční spolupráci.

Jak vidno, Směrnice se nevěnuje všem korupčním jednáním, která vymezuje například UNCAC, nicméně pokrývá valnou většinu těchto postižitelných jednání. Ve Směrnici například nefiguruje jako postižitelné jednání „praní špinavých peněz“, a to pravděpodobně proto, že na tento trestný čin již EU své účinné politiky má (např. Směrnice

Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz).¹³⁰ Dá se uzavřít, že pokud srovnáme přístup tohoto návrhu Směrnice s analyzovanými protikorupčními režimy v kapitole druhé, vydává se Směrnice o boji proti korupci cestou taxativního výčtu korupčních trestných činů. Je zde tedy implicitně navrhována vyšší míra právní jistoty pro adresáty této právní normy. Z povahy směrnic ovšem vyplývá, že členské státy mají možnost si jednotlivá ustanovení upravit, případně k nim přidat vlastní protikorupční ustanovení nad rámec Směrnice, pakliže bude dosaženo celkového účelu Směrnice.

3.1.2. Územní a osobní působnost

Jelikož se jedná o klasickou evropskou směrnici, je její teritoriální působnost stanovena územím členských států Evropské unie. Jak již bylo několikrát v této práci zmíněno, tato Směrnice působí obdobně jako mezinárodní protikorupční režimy zakládané mezinárodními organizacemi formou úmluv „dovnitř“ mezi členské státy. Pokud se týká působnosti osobní, pak se obecně dle své textace vztahuje na „osoby“, tedy osoby fyzické i právnické, a konkrétně definuje „úřední osobu“ jako „*úředníka Unie nebo státního úředníka členského státu nebo třetí země*“ nebo může být dle Směrnice úřední osobou i „*jakákoli jiná osoba, která je v členských státech nebo ve třetích zemích pověřena úkoly veřejné služby nebo která takové úkoly vykonává pro mezinárodní organizaci či mezinárodní soud*“. V těchto charakteristikách úřední osoby tedy definice EU nevybočuje ze zavedených definic analyzovaných v kapitole 2.

Co je nicméně pro tuto Směrnici specifické, je konkrétnější vymezení „úředníka Unie“, kterým je dle článku 2 osoba, která je „*členem orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie, přičemž i zaměstnanci těchto subjektů jsou považováni za úředníky Unie; která je úředníkem nebo jiným zaměstnancem Unie ve smyslu služebního řádu úředníků nebo pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, stanovených nařízením Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 („služební řád“); která byla vyslána k Unii členskými státy nebo jakýmkoli veřejným nebo soukromým subjektem a která plní úkoly rovnocenné úkolům prováděným úředníky nebo ostatními zaměstnanci Unie*“. Tato dlouhá definice

¹³⁰ ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. *Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz* [online]. 2018 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1673/oj/ces>

zajišťuje pokrytí osobní působnosti na veškeré relevantní úředníky působící v subjektech Evropské unie.

Směrnice dále v rámci stejného článku konkretizuje i pojem „státní úředník“, kterým je míněna *„jakákoli osoba zastávající výkonnou, správní nebo soudní funkci na celostátní, regionální nebo místní úrovni, ať už jde o funkci obsazenou jmenováním nebo volenou, stálou nebo dočasnou, placenou nebo neplacenou, bez ohledu na služební stáří této osoby. Za státního úředníka se pro účely této směrnice považuje každá osoba, která na celostátní, regionální nebo místní úrovni zastává legislativní funkci“*. Závěrem článek 2 upřesňuje také pojem „vysokých úředníků“, jimiž jsou *„hlavy států, předsedové ústředních a regionálních vlád, členové ústředních a regionálních vlád, jakož i další političtí představitelé, kteří zastávají vysoké veřejné funkce, jako jsou náměstci ministrů, státní tajemníci, vedoucí a členové ministerských kabinetů a vyšší političtí úředníci, a dále členové parlamentních komor, členové ústavních a nejvyšších soudů a členové nejvyšších kontrolních institucí“*. Ve srovnání s výsledky analýzy v kapitole druhé se formulace Směrnice neodchyluje od obecných trendů protikorupčních režimů, jsou zde však patrné rozdíly specifické pro právní rámec Evropské unie a zvýšený důraz na přesné vymezení osobní působnosti ve vztahu k institucím Evropské unie.

3.1.3. Kontrolní a implementační mechanismy

Za implementaci této Směrnice by po jejím schválení byly zodpovědné jednotlivé členské státy a jejich parlamenty. Směrnice v článku 4 pak stanoví, že jsou členské státy povinny ustavit specializované subjekty, jež se budou přímo věnovat boji s korupcí. Pod těmito subjekty si lze představit dle důvodové zprávy a článku 5 Směrnice jakékoli subjekty, které budou mít pro svou činnost zajištěno zázemí, financování a další zdroje. Mezi další implementační mechanismy lze zařadit také povinnost odborné přípravy státních úředníků a orgánů činných v trestním řízení, aby tyto byly schopny správně a včas reagovat na nekalé korupční jednání nebo podezření na takovou činnost, jak vymezuje článek 6. Za kontrolu implementace a transpozice Směrnice je pak jako u každé jiné směrnice zodpovědná Evropská komise, která hodnotí, zda byla transpozice provedena včas

a řádně.¹³¹ Té musí členské státy zasílat notifikace o procesu transpozice Směrnice do svých právních řádů.

Článek 30 Směrnice dále stanoví, že Komise má povinnost předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o implementaci této Směrnice a také s odstupem druhou zprávu posuzující přidanou hodnotu této Směrnice v boji proti korupci. Členské státy mají naopak dle tohoto článku povinnost každé dva roky nahlašovat Komisi vývoj v implementaci jednotlivých ustanovení Směrnice. Kontrolní a implementační mechanismy jsou tak ve srovnání s režimy analyzovanými v druhé kapitole odlišné, a to pro specifičnost kontroly a implementace evropských směrnic obecně.

3.1.4. Role parlamentů a civil society

Směrnice na rozdíl od většiny analyzovaných režimů z kapitoly druhé ve svém článku 3(6) stanoví státům možnost přijmout opatření pro začlenění občanské společnosti do procesu boje s korupcí. Začlenění není tedy pro členské státy mandatorní, ale i jen zmínka předvídající začlenění *civil society* do protikorupčních bojů je pozitivní změnou oproti jiným režimům.

Role národních parlamentů je v tomto případě poměrně slabá, jelikož mají jednoduše povinnost případně schválenou Směrnicí do právních řádů svého státu transponovat. Jistou míru volnosti mají nicméně v tom, jakým způsobem transpozici pojmu. V případě, že nebudou chtít pouze splnit minimální požadavky boje proti korupci, je možné, že na úrovni parlamentů jednotlivých členských zemí dojde k tzv. *gold-platingu* Směrnice, což je pojem označující proces, kdy si právě zákonodárci směrnice upravují a jdou i za jejich minimální požadavky.¹³²

¹³¹ EVROPSKÁ KOMISE. Implementing EU law - European Commission. In: *European Commission* [online]. 14. 7. 2023 [cit. 14.03.2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law_en

¹³² KRÁL, Richard. ON THE GOLD-PLATING IN THE CZECH TRANSPOSITION CONTEXT. *The Lawyer Quarterly* [online]. 2015, roč. 5, č. 4 [cit. 14.03.2024]. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/170>

3.2. Návrh omezujících opatření proti korupci

Debata o novém protikorupčním sankčním režimu na úrovni EU byla otevřena při přípravách tematického sankčního režimu EUGHR SR a znovu nyní probíhá od roku 2022, kdy se na základě tlaku vytvořeného převážně Českou republikou během předsednictví v Radě EU dala diskuze o protikorupčních sankcích do pohybu. Tím, že byl v *Joint Communication* představen záměr vytvořit nový horizontální sankční režim zaměřený na boj s korupcí, je postaveno najisto, jakým směrem by Vysoký představitel a EK rádi směřovali. Nicméně možností pro globální boj s korupcí formou omezujících opatření EU se nabízí hned několik. Pokus o zařazení korupce do lidskoprávního horizontálního režimu EUGHR SR (zmíněn v kapitole 1.4) historicky již proběhl, proto je pravděpodobnost, že by se to dnes povedlo, spíše mizivá. Nabízí se proto dvě další cesty, kterými se může EU v tvorbě protikorupčních sankcí vydat. Kromě zcela nového tematického sankčního režimu, což se v době psaní práce jeví jako Vysokým představitelem a Evropskou komisí nejpreferovanější varianta, existuje také možnost rozšíření věcné působnosti jednotlivých stávajících teritoriálních omezujících opatření o protikorupční ustanovení, jako tomu je například u sankčního režimu přijatého vzhledem k situaci v Libanonu.¹³³

Jak již bylo zmíněno v kapitole 1.4, korupce do lidskoprávního horizontálního sankčního režimu EUGHR SR zařazena původně nebyla, protože nebyla nalezena přímá linka mezi porušováním lidských práv a korupčním chováním. Lze tedy odhadovat, že vůle tento deficit nyní napravit nebude velká. Pokud se týká druhé zmíněné alternativy, rozšíření stávajících teritoriálních sankčních režimů by nabízelo možnost přistupovat ke každé zemi specificky a rozhodovat o vhodnosti řešení zdejší korupce s větší možností přizpůsobení daným případům. Na druhou stranu by bylo zapotřebí měnit každý existující režim zvlášť, což by bylo poměrně časově i administrativně náročné a u každého teritoriálního režimu by se změnami rozpoutala rozsáhlá debata, zda u té konkrétní země je skutečně potřeba přistupovat k potírání korupce ze strany EU, či nikoli. Lze shrnout, že tvorba zcela nového horizontálního režimu se jeví z výše zmíněných důvodů jako veskrze logický krok, nicméně není jisté, zda je to krok, kterým se EU nakonec skutečně vydá. V rámci příprav tohoto

¹³³ RADA EU. *Council Regulation (EU) 2021/1275 of 30 July 2021 concerning restrictive measures in view of the situation in Lebanon* [online]. 2021 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1275/2022-04-13/eng>

sankčního režimu bude bez ohledu na zvolenou cestu nicméně nutné vypořádat se s několika právními otázkami, které budou obsahem následujících podkapitol.

3.2.1. Soulad s mezinárodním právem

Omezující opatření EU se stejně jako jiné existující sankční režimy obecně mohou potýkat s úvahou, zda jsou v souladu s mezinárodním právem, především s principem nevměšování se.¹³⁴ Tento princip je zavedeným principem obyčejového práva (jako důsledek principu svrchované rovnosti států), zakotveným mimo jiné v rezoluci Valného shromáždění OSN 2625 a v článku 4 UNCAC.¹³⁵ Záměr EU cílit na korupční akty prostřednictvím omezujících opatření by tak mohl být vnímán jako zasahování do nezávislosti a svrchovanosti třetích států, což by potenciálně mohlo být považováno za porušení principů mezinárodního práva. EU by však coby mezinárodní organizace demokratického charakteru měla přispívat k dodržování a rozvoji mezinárodního práva, včetně respektování principů Charty OSN. V této podkapitole tedy bude argumentováno, proč by tvorba nového protikorupčního sankčního režimu porušení mezinárodního práva nepředstavovala, a budou rovněž představeny další protiargumenty a možná právní úskalí.

Jak bylo představeno v kapitole 2.1, všechny členské státy EU a téměř všechny třetí státy jsou signatáři Úmluvy OSN proti korupci, stejně jako úmluv OECD a RE, na jejichž základě se zavázaly kriminalizovat a vnitrostátně stíhat vymezené akty korupce. Demokratičtí partneři EU v nedávné době navíc začali sami zavádět i unilaterální protikorupční režimy, a dosud je bez obtíží udržují, respektive nebyly v době psaní práce mezinárodním společenstvím ani Mezinárodním soudním dvorem (MSD) vyzvány k jejich pozastavení či ukončení. Zřízení dalšího mechanismu sankcí proti korupci Evropskou unií by tak samo o sobě pravděpodobně nepředstavovalo porušení mezinárodního práva, listing osob třetích zemí by však mohl vést k právním sporům vedeným ze strany těchto zemí, které by mohly zpochybňovat soulad omezujících opatření s principem nevměšování do vnitřních záležitostí před Mezinárodním soudním dvorem.

¹³⁴ BAEK, Buhm-Suk. Economic Sanctions Against Human Rights Violations. *SSRN Electronic Journal*. 2008. DOI: 10.2139/ssrn.1673476, s. 4-7

¹³⁵ UN GENERAL ASSEMBLY. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. [online]. 1971 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/202170>; UNODC. *Convention against Corruption*.

Judikatura MSD k principu nevměšování se s ohledem na mezinárodní sankce je poměrně omezená, nicméně například v rozsudku USA v. Nikaragua (1986), bylo v článku 205 vystihnuto, že případný zásah do svrchovanosti státu je považován za protiprávní v případě, že používá metody nátlaku v souvislosti s takovými záležitostmi, o kterých má daný stát právo svobodně rozhodovat.¹³⁶ Prvek nátlaku tak definuje a ve skutečnosti tvoří samou podstatu zakázaného zásahu. Za těchto okolností by třetí státy musely prokázat, že restriktivní opatření EU představují akt nátlaku.

Nejen soulad s principem nevměšování se by ovšem mohl být napadnut. Záleží však na konkrétních sankčních opatřeních, jež by mohla být v rámci připravovaného protikorupčního sankčního režimu uvalována. Pakliže by se jednalo o standardní diplomatické sankce, tedy ve své podstatě o retorze, byly by sankce dle mezinárodního práva legální. O stejný případ by šlo v případě například obchodních embarg vzhledem k článku 245 rozsudku sporu s Nikaraguou, ve kterém MSD stanoví, že obchodní embargo jako forma ekonomických sankcí uvalených Spojenými státy mezinárodní právo a princip nevměšování se neporušuje.¹³⁷ Na obchodní embargo nebo omezení importu, či exportu se navíc vztahuje výjimka ochrany bezpečnostních zájmů dle čl. 21 GATT 1994.¹³⁸ Pakliže by ale uvalované sankce nabývaly charakteristik, které by nespádaly pod retorze, ani by na ně nebyly vyjednané výjimky, bylo by pro jejich soulad s mezinárodním právem potřeba, aby spadaly pod protiopatření dle mezinárodního práva obecného.¹³⁹ Jak bylo vymezeno v úvodní teoretické kapitole, při porušení závazku *erga omnes* mají i jiné státy než přímo poškozené možnost přijmout určitá protiopatření, a to za stanovených procesních podmínek.¹⁴⁰ Není ovšem jasné, do jaké míry právě sankční režimy typu Magnitského zákonů charakteristiku protiopatření nabývají.¹⁴¹

¹³⁶ MEZINÁRODNÍ SOUDNÍ DVŮR. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* [online]. International Court of Justice, 1986 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/case/70/judgments>

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ ČESKÁ REPUBLIKA. *Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO)* [online]. 1994 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-191>

¹³⁹ ŠTURMA, Pavel. *K problematice donucovacích opatření (sankcí či protiopatření) podle mezinárodního práva.*, s. 604

¹⁴⁰ CRAWFORD, James. *The International Law Commission's articles on state responsibility: introduction, text and commentaries*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2007., čl. 49-53 ARISWA

¹⁴¹ ŠTURMA, Pavel. *K problematice donucovacích opatření (sankcí či protiopatření) podle mezinárodního práva.*, s. 609

Je možné shrnout, že výše představené právní argumenty by mohly být vzneseny s ohledem na jakýkoli již existující sankční režim EU, či obdobné sankční režimy Magnitského typu. Právě z toho důvodu lze usuzovat, že ani nový protikorupční sankční nevyvolá nové právní otázky tohoto charakteru, které by již existující režimy dříve vyvolat nemohly. Je však nutné upozornit na to, že vzhledem k absenci relevantní judikatury MSD ohledně sankcí nelze s jistotou odlišný právní názor MSD vyloučit, a je proto při tvorbě nových protikorupčních sankčních režimů důležitá obezřetnost a silný důraz na odůvodnění potřeby vzniku takového režimu, vazbu na cíle SZBP, stejně tak jako důraz na podkladový důkazní materiál u každého z potenciálních listingů.

3.2.2. Soulad s primárním právem EU

Jakýkoli možný budoucí mechanismus protikorupčních sankcí, ať už jako samostatný režim nebo jako součást horizontálního či teritoriálního režimu, musí být stejně jako již existující sankční režimy založen v souladu se Smlouvami EU, Listinou základních práv EU, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a také v souladu s cíli Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), jakými jsou dle článku 21 Smlouvy o EU například podpora demokracie, právního státu, lidských práv a principů mezinárodního práva, zachování míru, prevence konfliktů a posílení mezinárodní bezpečnosti.¹⁴² Nezávisle na zvolené možnosti by zavedení omezujících opatření proti korupci vyžadovalo rozhodnutí Rady na základě článku 29 Smlouvy o EU a nařízení Rady podle článku 215 Smlouvy o fungování EU.¹⁴³

Protože boj proti korupci není mezi cíli SZBP výslovně zmíněn, je při tvorbě nového sankčního režimu nutné jistě a zřetelně artikulovat propojení mezi cílem nových sankčních opatření a jedním nebo více cíli SZBP. To je požadováno jak při návrhu mechanismu, tak při jeho aplikaci prostřednictvím individuálních listingů, přičemž je vždy nutné zohlednit specifický kontext třetí země, ve které se sankcionované osoby nacházejí. Silná linka mezi novým režimem a cíli SZBP je mimo jiné potřeba také z důvodu, že v případě soudních sporů o oprávněnost sankcí ji bude potřeba před soudem prokázat a odůvodnit.

¹⁴² EU. *Smlouva o Evropské unii*.

¹⁴³ *Ibid.*; EU. *Smlouva o fungování Evropské unie*.

Možným propojením mezi cíli SZBP a nově vznikajícím protikorupčním režimem by mohl být cíl podpory právního státu. Jelikož v teoretické kapitole bylo představeno, jakým způsobem korupce správně fungující demokratický právní stát ohrožuje, dá se presumovat, že boj proti korupci do tohoto cíle SZBP spadá. Pro ospravedlnění zásahu formou omezujících opatření v rámci SZBP by v návaznosti na článek 99 rozsudku ve sporu Janukovyč v. Rada (T-346/14) Evropská unie musela také prokázat, že akty korupce mají takovou povahu, že podkopávají právní a institucionální základy dotčené třetí země.¹⁴⁴

3.2.3. Proces přijímání omezujících opatření Evropské unie

Přijímání a uvalování omezujících opatření EU je komplexní proces, který sestává z několika souvisejících fází, přičemž v základu jej vymezuje Smlouva o EU ve své páté hlavě.¹⁴⁵ Formální pravidla pro schvalování různých oblastí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky se mohou lišit, nicméně obecně je dle článku 21 a 22 SEU rozhodování o SZBP svěřeno Smlouvami do působnosti Evropské rady a Rady EU. Zpravidla je vyžadováno jednomyslné schválení členskými státy, nicméně v určitých případech je možno přistoupit také k hlasování formou kvalifikované většiny.¹⁴⁶ Rada je ve svém rozhodování o SZBP poměrně nezávislá, jelikož rozhodnutí a nařízení, jež Rada ve věcech SZBP přijímá, nejsou považována za legislativní akty. Vyloučení standardního legislativního procesu ve věcech SZBP vede také k omezení přezkumné role Soudního dvora Evropské unie (SDEU) v souladu s přáním členských států chránit svou zahraniční politiku před soudním aktivismem.¹⁴⁷

Právním základem pro autonomní sankce EU je článek 29 SEU, na základě kterého Rada vydává rozhodnutí o uvalení sankcí, a to ve spojení s článkem 215 SFEU, jenž je zase předurčující pro vydání implementačního nařízení. Právo navrhnout omezující opatření mají členské státy a Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku ve spolupráci

¹⁴⁴ SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE. *Janukovyč v. Rada* [online]. SDEU, 2016 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183372&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1062482>

¹⁴⁵ EU. *Smlouva o Evropské unii*.

¹⁴⁶ Ibid., článek 22(1) Smlouvy o Evropské unii (SEU), článek 24(1) SEU, článek 31(2) SEU

¹⁴⁷ ZELYOVA, Nadia. Restrictive measures - sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union. *ERA Forum*. 2021, roč. 22, č. 1. DOI: 10.1007/s12027-021-00658-6

s Evropskou komisí.¹⁴⁸ Stejně tak může záměr na uvalení nového sankčního režimu vyjádřit Rada pro zahraniční věci (FAC). Návazně na zahájení procesu se návrhu ujmou jednotlivé regionální pracovní skupiny Rady, které spolu s Politickým a bezpečnostním výborem (COPS) podrobněji rozebírají návrhy na jednotlivé listingy a jejich odůvodnění.¹⁴⁹ Po projednání regionálními pracovními skupinami se návrh přesune na úroveň horizontální Pracovní skupiny radů pro vnější vztahy (RELEX), která návrhy z právního a technického hlediska finalizuje a připravuje je pro Výbor stálých zástupců II (COREPER II) a Evropské radě ke schválení tak, aby již nemusely být činěny na takto vysoké úrovni větší zásahy. Rozhodnutí Rady o uvalení sankcí poté vstupuje v platnost vyhlášením v Úředním věstníku EU.¹⁵⁰

V rámci celého procesu je členským státům k dispozici Evropská služba pro vnější činnost a také experti z Evropské komise, kteří členským státům slouží jako expertní aparát pro jejich možné dotazy. Důležitou roli hraje také Právní služba Rady, která návrhy posuzuje z právního hlediska a doplňuje expertní aparát pro kvalifikované a odborné rozhodování členských států.

3.2.4. Působnost sankčního režimu

Jelikož nebyl protikorupční sankční režim v době psaní této práce představen a stále je v procesu vyjednávání o partikulárních charakteristikách, bude tato část práce sloužit jako návrh možného pojetí jednotlivých charakteristik s ohledem na analýzu již existujících sankčních režimů Magnitského typu provedenou ve druhé kapitole. Díky této analýze a srovnání spolu s vědomím, že Evropská unie svými omezujícími opatřeními jen zřídka kopíruje již existující rámce, do nichž je začleněna, a v rámci sdílení *best practices* se naopak často inspirovuje již existujícími rámci, do nichž začleněna není, lze již nyní předběžně navrhnout, jakým směrem se debata o právních charakteristikách a působnosti režimu bude ubírat. V této části práce bude rozvedena pouze právně-technická rovina možného návrhu působnosti režimu. Je zřejmé, že do vyjednávání zasáhne i rovina politická, kterou ale v této práci zohlednit není cílem.

¹⁴⁸ EU. *Smlouva o Evropské unii.*, čl. 30

¹⁴⁹ SVOBODA, Pavel. *Vnější sankce EU v právní teorii i praxi.*, s. 1148

¹⁵⁰ RADA EU. Přijímání a přezkum sankcí EU. In: *Consilium EU* [online]. 6. 2. 2024 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

Pokud se týká věcné působnosti, je její vymezení komplikované z důvodu nejasné definice korupčních praktik. Z opatrnosti a v zájmu zaručení právní jistoty by bylo proto vhodné, aby EU jako postižitelné jednání nestanovila pouze pojem „korupce“, ale doplnila tento pojem o zpřísnující adjektivum „závažná“ nebo „významná“. To je potřeba zejména pro to, aby v případě odůvodňování listingů bylo vskutku dbáno na naplnění výše zmíněného požadavku sankcionování pouze korupčního jednání s povahou, jež destabilizuje právní a institucionální základy dotčené třetí země. Vhodné by bylo také, aby EU v rámci tvorby režimu pojem „závažná korupce“ blíže specifikovala, a to například po vzoru Kanady demonstrativním výčtem postižitelných jednání. Mezi taková jednání by mohlo spadat aktivní nebo pasivní úplatkářství veřejných činitelů, zpronevěra nebo zneužití pravomoci, případně další jednání stanovená UNCAC, coby nejšířejí akceptovatelného mezinárodního dokumentu, který korupční jednání vymezuje. Naopak nežádoucí se jeví pouze taxativní výčet postižitelných korupčních jednání, který je pro účely autonomních omezujících opatření poměrně restriktivní. Protikorupční sankční režim *Global Magnitsky Act* je z analyzovaných sankčních režimů v druhé kapitole nejaktivnější a sám využívá pouze obecnou charakteristiku korupce. Proto lze usuzovat, že pokud by EU měla za cíl obdobnou aktivitu v rámci svého sankčního režimu, bylo by zapotřebí sankční kritéria a věcnou působnost stanovit obdobně.

Osobní působnost je jednou z těch jednodušších právních charakteristik, kterou nově vytvářený režim bude nabývat. Ze srovnání v kapitole dvě vyplývá, že všechny sledované režimy se až na drobné odchylky vztahují na fyzické i právnické osoby, které se nachází kdekoli na světě, což také naplňuje v teoretické části vymezenou charakteristiku moderních *smart sanctions*. Proto i nově vzniklý režim na úrovni EU by tuto charakteristiku měl ustavit shodně, pro zajištění efektivní aplikovatelnosti. Rovněž by v rámci nově vzniklého režimu, stejně jako u režimů analyzovaných v kapitole druhé, měl být přesně vydefinován pojem veřejného činitele, jako osoby vykonávající, ať už současně nebo v minulosti, veřejnou funkci nebo osoby s veřejným činitelem spolupracující. Široké vymezení veřejného činitele zajistí opět efektivní aplikovatelnost a rozšíří možnosti použití takového režimu. Geografická působnost by u tohoto horizontálního sankčního režimu Magnitského typu stejně jako u USA, Kanady nebo Spojeného království měla být stanovena globálně tak, aby bylo možno režim aplikovat v případě potřeby co nejšířejí. Jak bylo sděleno již v první kapitole, časová působnost omezujících opatření EU je stanovena na dobu určitou, což

by bylo zapotřebí i u tohoto režimu, aby byla zaručena aktuálnost listingů a také pravidelná novelizace režimu s ohledem na vývoj korupčních praktik.

3.2.5. Kontrolní a implementační mechanismy

Standardním implementačním orgánem omezujících opatření je Evropská komise a Evropská služba pro vnější akci (ESVA), která v kooperaci s Evropskou komisí připravuje podklady pro jednotlivé listingy, jež jsou posléze jednomyslně schváleny, či naopak neschváleny členskými státy v Radě EU. I pro tento protikorupční režim by tomu pravděpodobně nebylo jinak. V procesu implementace a sankcionování však u tohoto režimu bude nutné vzhledem k méně zřejmým liniím pojmu „závažná korupce“ dbát na to, jakým způsobem budou jednotlivé listingy odůvodněny. Právě odůvodnění totiž bude hrát zásadní roli při případných soudních sporech. S tím, že důkazní břemeno v případě odvolání nese Rada EU, bude u každého listingu důležité najít zřejmé důkazy o činech závažné korupce, což vzhledem k tomu, že v případě dokazování se čerpá především z otevřených zdrojů, nebude jednoduché.¹⁵¹ Často totiž právě korupčníci takového typu, jejichž korupční jednání má možnost destabilizovat právní a institucionální základy daného státu, jsou osoby s velkým vlivem na státní aparát, média, ale třeba i soudnictví. Tím se možnost zjistit relevantní důkazy z otevřených zdrojů zužuje.

U implementace horizontálních sankčních režimů působících globálně je také zásadní kooperace s třetími zeměmi. V případě zařazení na sankční seznam bude nutné neprodleně třetí zemi, jejíž je sankcionovaná osoba příslušníkem, poskytnout relevantní údaje a co největší součinnost v zajištění všech náležitostí ve spojitosti se zařazením na sankční seznam a s tím spojených dopadů (informace o zajištění majetku, zákazu vstupu či pohybu přes území apod.). Dalším rizikem, kterému bude záhodno se v rámci implementace věnovat, je obcházení sankcí. Bude potřeba režim formulovat tak, aby kdokoli, kdo bude napomáhat obcházení sankcí, byl potrestán.

Pokud se týká kontroly, tu zpravidla u již existujících sankčních mechanismů vykonávají členské státy v Radě EU, v přeneseném významu tedy jejich parlamenty a občané. Není ustaven žádný formální kontrolní orgán, který by na úrovni EU

¹⁵¹ FILPO, Fabio. Evidence standards in the judicial review of restrictive measures. *ERA Forum*. 2020, roč. 20, č. 4. DOI: 10.1007/s12027-019-00583-9

sankcionování kontroloval. Ke kontrole tak dochází až případně ex-post v rámci řízení o odvolání se proti uvaleným sankcím. Lze usuzovat, že systém tvorby sankčních mechanismů i zařazování na sankční seznamy, který spočívá na členských státech EU a jejich jednomyslnému schválení, je kontrolou dostatečnou, nicméně lze v návaznosti na studii ve druhé kapitole uvažovat o zpřísnění kontroly ustavením nového specializovaného kontrolního orgánu.

3.2.6. Role parlamentu a civil society

Národní parlamenty i Evropský parlament jsou v rámci procesu přijímání sankcí poměrně slabé. Mají sice možnost promlouvat do tvorby jednotlivých režimů, ovšem jakmile je režim přijat, již v zájmu efektivity a rychlosti procesu celá implementace spočívá primárně na pracovních orgánech Rady EU (kde jsou zastoupeny všechny členské státy) a evropských institucích, které podklady zpravidla připravují. I u tohoto režimu tedy lze předpokládat, že slabší role parlamentů zůstane zachována. V případě zásadních excesů při implementaci však i parlamenty do jisté míry hrají kontrolní roli a v dostatečné shodě mají možnost proces tvorby sankcí ovlivnit.

Vzhledem k tomu, že u srovnávaných režimů v kapitole druhé byla až na případ UNCAC *civil society* do procesu vtažena, ačkoli nebyla její účast předvídána přímo v legislativním aktu, není zřejmě důvod, aby byla její účast přímo zmíněna ani v evropském protikorupčním režimu Magnitského typu. Na druhou stranu v protikorupční směrnici analyzované v předchozí podkapitole občanská společnost a její účast předvídána byla, je tedy možné, že i zde se zmínka o *civil society* a její roli objeví. Bylo by nicméně vhodné, aby v opačném případě například ESVA, coby instituce primárně zodpovědná za přípravu podkladů pro jednotlivé listingy, přinejmenším připravila *guidelines* pro občanskou společnost s postupem, jak k přípravě jednotlivých listingů a odůvodnění k nim přispět.

3.2.7. Možný další vývoj

Znovuobnovená debata o potřebnosti protikorupčního sankčního režimu na úrovni EU ukazuje na to, jak je problematické najít shodu na jednotném přístupu a jak je také zásadní, aby předsednická země v Radě EU měla tvorbu daného režimu za svou prioritu. Během českého předsednictví v Radě EU v roce 2022 se debata posunula dopředu vytvořením několika technických dokumentů, nicméně od té doby se až na představení *Joint*

Communication tvorba režimu neposouvá dopředu. Je zřejmé, že v EU v tuto chvíli není konsenzus ani motivace ustanovit nový protikorupční sankční režim, a to i přesto, že minimálně právně-technicky existují vzory a jisté linie, které by EU mohla v rámci tvorby a inspirace využít. Absenci shody na novém, samostatném sankčním režimu v době psaní této práce potvrdil i zástupce ředitele sankční divize ESVA Tomáš Šindelář.¹⁵² Šindelář rovněž poukázal v rámci rozhovoru na to, že bude důležité sledovat vývoj této problematiky po volbách do Evropského parlamentu a obměně pozic v Evropské komisi, respektive na postu Vysokého představitele Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, a nakolik bude v nové konstelaci vůle k tomu protikorupční sankční režim a jednání o něm posunout opět kupředu.

Je patrné, že když už se EU shodne na potřebě bojovat proti korupci v určitých oblastech, vydává se spíše než metodou kompletně nového horizontálního sankčního režimu, jak navrhla Evropská komise s Vysokým představitelem Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, cestou úprav jednotlivých geografických sankčních režimů. Důkazem pro to je již zmíněný sankční režim přijatý vzhledem k situaci v Libanonu, nebo v nedávných měsících přijaté režimy vzhledem k situaci v Guatelmale nebo Moldavsku.¹⁵³ Drobné úpravy konkrétních geografických režimů jsou zjevně pro členské státy přijatelnější pro nalezení shody, než ustavení kompletně nového horizontálního sankčního režimu a lze tedy usuzovat, že se EU v budoucnu spíše bude vydávat tímto směrem, pakliže se během voleb výrazně nezmění politické smýšlení.

Pokud se týká v této podkapitole vymezených právních otázek, bylo by zapotřebí, aby pro jejich expertní a institucionální reflexi a zodpovězení existovalo více relevantní judikatury, která ovšem v době psaní není k dispozici. Proto pravděpodobně až v budoucnu, jakmile protikorupční sankční režimy, ať už ty horizontální a tematické nebo ty geografické s protikorupčními ustanoveními, začnou být uváděny do praxe a objeví se více soudních

¹⁵² Zdrojem je tematické hloubkový rozhovor se zástupcem ředitele sankční divize Evropské služby pro vnější akce Ing. Tomášem Šindelářem ze dne 19. března 2024

¹⁵³ ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. *Council Decision (CFSP) 2023/891 of 28 April 2023 concerning restrictive measures in view of actions destabilising the Republic of Moldova* [online]. 2023 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/891/2023-11-29/eng>; ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. *Council Regulation (EU) 2024/287 of 12 January 2024 concerning restrictive measures in view of the situation in Guatemala* [online]. 2024 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/287/oj/eng>

sporů na úrovni Soudního dvora EU nebo Mezinárodního soudního dvora, budou moci být zmíněné právní otázky kvalifikovaněji zodpovězeny.

ZÁVĚR

Přestože mezinárodní boj proti korupci je tématem teprve posledních tří dekad, je zjevné, že globální společenství si je problematiky korupce a jejích negativních dopadů na fungování společnosti vědomo, a snaží se tak s ní na různých úrovních bojovat. Tato práce se věnovala boji proti korupčním praktikám na mezinárodní úrovni, a to buď formou mezinárodních úmluv nebo formou protikorupčních sankčních režimů Magnitského typu. Aby bylo možno věnovat se cíli diplomové práce, kterým bylo představit nejdůležitější mezinárodní protikorupční mechanismy, z právního hlediska srovnat jejich fungování a návazně na zjištění z analýzy existujících režimů okomentovat a navrhnout možný obsah nově vznikajícího režimu Evropské unie zaměřeného na boj proti korupci, práce nejdříve ve své první části představila teoretické základy protikorupčních sankčních režimů.

V teoretické kapitole byl nejdříve představen pojem mezinárodních sankcí v kontextu mezinárodního práva a dále zde bylo rozlišeno mezi základními dvěma formami mezinárodního boje proti korupci – formou protikorupčních úmluv a formou mezinárodních protikorupčních sankcí. Jako základní rozdíl práce uvedla, že protikorupční úmluvy, coby historicky starší způsob boje s korupcí na mezinárodní úrovni, zavazují své signatáře, aby v rámci svých právních řádů zajistili včlenění smluvených korupčních jednání jako takových, která budou dané smluvní státy v rámci své jurisdikce postihovat. Oproti tomu protikorupční sankční režimy jsou přijímány unilaterálně, a působí extraterritoriálně, tedy nikoli pouze na základě dohody *inter partes*. Následovně se teoretická kapitola věnovala specifické oblasti mezinárodních sankcí, a to omezujícím opatřením Evropské unie. Vysvětlit podstatu a specifika omezujících opatření EU bylo stěžejní zejména pro třetí část diplomové práce, kde autor na základě analýzy navrhuje právní charakteristiky nového tematického sankčního režimu proti korupci. Dále první kapitola blíže specifikovala tzv. Magnitského zákony, které jsou podstatnou součástí druhé kapitoly této diplomové práce. Závěrem teoretické kapitoly autor vymezil termín korupce, jelikož je to pojem poměrně terminologicky fluidní, což může při tvorbách protikorupčních režimů způsobovat výkladové potíže. Účel první kapitoly byl zasadit sankce do kontextu mezinárodního práva, ale primárně poskytnout dostatek informací pro porozumění kontextu přijímání omezujících opatření na úrovni Evropské unie a rozlišení mezi protikorupčními režimy ustavenými na základě mezinárodních úmluv na jedné straně a těmi sankčními na straně druhé.

Posléze se práce přesunula do analytické roviny, když v rámci druhé kapitoly komplexně představila a následně srovnala nejzásadnější mezinárodní protikorupční režimy

sankčního i „nesankčního“ charakteru ve spojení s představením entit, které je vytvářejí a kontextu tvorby. V první části se diplomová práce věnovala protikorupčním režimům založeným formou mezinárodních úmluv v rámci Organizace spojených národů, Rady Evropy a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Každá z těchto organizací svůj protikorupční režim vytvářela s jiným cílem a v jiném kontextu, nicméně z komparativní analýzy vyplynulo, že v základních liniích je přístup mezinárodních organizací k protikorupčním režimům obdobný. Rozdíly jsou vzhledem k obtížně definovatelnému pojmu korupce v přístupu k definici postižitelného jednání, kdy se u mezinárodních úmluv jedná zpravidla o taxativní výčet jednání. V tom se liší od druhé velké skupiny analyzovaných režimů Magnitského typu, které pro definici postižitelného jednání využívají zpravidla výčet demonstrativní, nebo výčtem konkrétních jednání ani nedisponují – vystačí si pouze s označením postižitelného jednání jako „korupce“. To lze odůvodnit tím, že sankce Magnitského typu jsou sankce autonomní, kdy se státy jejich přijetím nezavazují k ničemu konkrétnímu, jako tomu je naopak v případě ratifikace analyzovaných mezinárodních úmluv. V případě režimů Magnitského typu jsou u vymezení sankčních kritérií patrné rozdíly u definice postižitelného jednání. Přestože, jak bylo zmíněno výše, je často postižitelné jednání v daném sankčním režimu vymezeno jako „korupce“, například v USA se spokojí jednoduše s pojmem „korupce“ jako pojmem vymežující možné postižitelné jednání, ale ostatní analyzované režimy Magnitského typu tento pojem zpravidla dále zpřísňují přidáním jménem „závažná“, či „významná“.

Dalším zásadním rozdílem dvou analyzovaných skupin protikorupčních režimů byly jejich implementační mechanismy a role národních parlamentů. Zatímco u ratifikace mezinárodních úmluv a jejich implementace do právních řádů daných zemí je role národních parlamentů silná, v případě implementace sankčních režimů Magnitského typu tato role slábne. Dá se uzavřít, že to je z důvodu rychlosti a efektivity schvalování daných listingů. Jelikož je často důsledkem uvalení sankcí například *asset-freeze* nebo zákaz vstupu na území daného státu, je potřeba tyto kroky činit co nejrychleji, aby kupříkladu nebylo možné se sankcím ještě rychlým převodem kapitálu vyhnout. Jednou z analyzovaných charakteristik byla také role *civil society* v rámci implementace a tvorby každého z režimů, přičemž bylo zjištěno, že pouze UNCAC účast občanské společnosti vysloveně předvídá v textu úmluvy. Ostatní režimy takto nečiní, přesto je však role občanské společnosti silná. Druhá kapitola tak poskytla komplexní vhled do právních charakteristik jednotlivých

protikorupčních mezinárodních režimů, a vytvořila základ pro kritické zhodnocení aktuálních návrhů protikorupčního režimu EU, kterým se věnuje kapitola třetí.

Poslední kapitola této diplomové práce byla kapitolou již převážně aplikační, v níž znalosti nabyté nejdříve teoretickým ukotvením tématu, a poté komparativní studií existujících protikorupčních režimů, autor využil k představení aktuálně vznikajícího a zčásti autorem navrženého protikorupčního režimu na úrovni EU. Tato kapitola se věnovala dvěma zásadním částem návrhu nového přístupu EU v boji proti korupci. Jednak analyzovala již veřejný a publikovaný návrh Směrnice o boji proti korupci, která směřuje dovnitř mezi členské státy EU a má za cíl primárně harmonizovat vnitřní právní řády jednotlivých zemí, jednak přišla s autorským návrhem právních charakteristik dosud nepublikovaného, byť předvídaného, sankčního protikorupčního režimu.

Protikorupční Směrnice navržená Evropskou komisí byla ve třetí kapitole představena s ohledem na právní charakteristiky analyzované v komparativní studii v kapitole 2. Lze uzavřít, že Směrnice nevybočuje ze standardů zjištěných analýzou jednotlivých mezinárodních úmluv směřující dovnitř mezinárodních organizací. Naopak, i dle zjištění v kapitole 3 je možno odvodit, že z důvodu různých způsobů naplňování závazků plynoucích z ratifikace protikorupčních úmluv napříč členskými státy EU se Evropská komise rozhodla stanovit ono základní minimum pro harmonizaci protikorupčních ustanovení napříč členskými zeměmi EU, a to právě v inspiraci již existujícími režimy, konkrétně nejvíce režimem ustaveným úmluvou UNCAC. Jelikož je však Směrnice stále ve standardním legislativním procesu, a tedy její navrhovaná ustanovení nemohou být považována za definitivní, bylo by vhodné analýzu právních charakteristik zopakovat i po jejím schválení a srovnat ustanovení. Případně dále s časovým odstupem by bylo záhodno zkoumat i dopad této Směrnice na právní řády členských zemí, a zahrnout do tohoto zkoumání i analýzy *civil society*, například Transparency International.

Třetí kapitolu této diplomové práce pak uzavřel samotný autorský návrh právních charakteristik omezujících opatření EU proti korupci. Autor při jeho tvorbě vycházel z předcházející komplexní analýzy již existujících režimů Magnitského typu, a spolu s představením evropského kontextu práce přinesla možný směr, jakým se tvorba tohoto dosud neveřejného návrhu sankčního režimu proti korupci může ubírat. Třetí kapitola uzavřela, že v rámci současného kontextu na evropské úrovni se jeví jako pravděpodobná cesta úprav již existujících regionálních sankčních režimů, jelikož se již několik takovýchto režimů, které do sebe pojímají i protikorupční ustanovení, na evropské úrovni objevuje.

Tento přístup přináší možnost přizpůsobit daný režim situaci na místě a reagovat lépe a precizněji na případné regionální zvláštnosti. Jeho nevýhodou je však vyšší administrativní náročnost a možná neflexibilita při potřebě rychlé aplikace mimo daný region. Třetí kapitola tak poskytla konkrétní vhled do současných návrhů a možných směrů protikorupční politiky Evropské unie, nicméně vzhledem k čerstvosti a stavu projednání těchto nových návrhů by bylo vhodné studii zopakovat ve chvíli, kdy bude nová Směrnice o boji proti korupci i sankční režim proti korupci finálně ustaveny a schváleny.

Závěrem lze sdělit, že shora vymezený cíl diplomové práce byl naplněn. Bylo by nicméně vhodné, aby budoucí komparativní studie vnesly případně i pohledy jiných protikorupčních režimů, na které v této práci z rozsahových důvodů nebyl prostor. Rovněž by další bádání mělo proběhnout s časovým odstupem poté, co na evropské úrovni již bude dokončena debata o právě vznikajícím protikorupčním režimu a také ve chvíli, kdy bude k dispozici více relevantní judikatury – právě velmi omezená judikatura v dané oblasti byla podstatnou překážkou v reflexi právních otázek vymezených v rámci této práce. Pakliže by debata o novém protikorupčním režimu EU byla ukončena s tím závěrem, že vznikne také nový protikorupční sankční režim na evropské úrovni, bylo by tehdy záhodno sledovat, zda v této diplomové práci představený autorský návrh právních charakteristik omezujících opatření proti korupci bude naplňovat reálný charakter v budoucnu možná schváleného protikorupčního režimu.

Přestože je boj proti korupci bezesporu předmětem zájmu států i mezinárodních organizací, stále se ukazuje, že proti korupci není bojováno příliš efektivně a je potřeba záměr potírání korupce a jejímu předcházení stále zdokonalovat. I proto vznikla tato práce, coby příspěvek do debaty o možných směrech protikorupčních aktivit, a poukázání na to, že proti korupci je možno bojovat nejen vnitrostátně, ale také třeba protikorupčními úmluvami nebo dokonce sankčními opatřeními. Bylo zjištěno, že způsobů boje s korupcí na mezinárodní úrovni je vícero a je potřeba být si jich při tvorbě budoucích protikorupčních politik vědom tak, aby byly připravované politiky efektivní a pokud možno se vzájemně co nejlépe doplňovaly. Korupce nejspíše nikdy nebude úplně vymýcena, správné a harmonizované nastavení protikorupčních mechanismů na globální úrovni k jejímu výraznému omezení může nicméně výrazně přispět.

SEZNAM ZKRATEK

COPS – Politický a bezpečnostní výbor (alternativně jako PSC)

COREPER II – Výbor stálých zástupců II (Rada EU)

EHS – Evropské hospodářské společenství

EK – Evropská komise

ESUO – Evropské společenství uhlí a oceli

ESVA – Evropská služba pro vnější akci

EU – Evropská unie

EUGHRSR – Globální režim sankcí Evropské unie v oblasti lidských práv, angl. *European Union Global Human Rights Sanctions Regime*

EÚLP – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

EURATOM – Evropské společenství pro atomovou energii

FAC – Rada pro zahraniční věci

GATT – Všeobecná dohoda o clech a obchodu, angl. *General Agreement on Tariffs and Trade*

GMC – Multidisciplinární skupina pro korupci, angl. *Multidisciplinary Group on Corruption*

GRECO – Skupina států proti korupci, angl. *Group of States against Corruption*

MSD – Mezinárodní soudní dvůr

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*

OFAC – Úřad pro kontrolu zahraničních aktiv (USA)

OSN – Organizace Spojených národů

RE – Rada Evropy

RELEX – Pracovní skupina Radů pro vnější vztahy (Rada EU)

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SDN – Speciální sankční seznam osob, angl. *List of Specially Designated Nationals*

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SZBP – Společná zahraniční a bezpečnostní politika Evropské unie

UNCAC – Úmluva Organizace spojených národů proti korupci, angl. *United Nations Convention on Corruption*

UNODC – Úřad Organizace spojených národů pro drogy a kriminalitu, angl. *United Nations Office on Drugs and Crime*

USA – Spojené státy americké

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

ODBORNÁ LITERATURA – PUBLIKACE, MONOGRAFIE, ČLÁNKY

AHN, Daniel P. Economic Sanctions: Past, Present, and Future Business & Economics. *Georgetown Journal of International Affairs*. 2019, roč. 20, s. 126–132.

BAEK, Buhm-Suk. Economic Sanctions Against Human Rights Violations. *SSRN Electronic Journal*. 2008. ISSN 1556-5068. DOI: [10.2139/ssrn.1673476](https://doi.org/10.2139/ssrn.1673476)

CLEMENTUCCI, Francesco a Adrianna MIEKINA. The Commission Proposal for a Directive on Combating Corruption. *eucri - The European Criminal Law Associations' Forum*. 2023. ISSN 18626947. DOI: [10.30709/eucri-2023-023](https://doi.org/10.30709/eucri-2023-023)

CRAWFORD, James. *The International Law Commission's articles on state responsibility: introduction, text and commentaries*. Transferred to digital printing. vyd. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2007. ISBN 978-0-521-01389-5.

DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch ŠIMÍČEK, eds. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. Sborníky sv. č. 28. ISBN 978-80-210-4062-5.

DAVID, Vladislav, Pavel SLADKÝ a František ZBOŘIL. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou* [online]. Praha: Leges, 2008 [cit. 30.12.2023]. ISBN 978-80-87212-08-0.

Dostupné z: <https://is.muni.cz/publication/785619/cs/Mezinarodni-pravo-verejne-s-kazuistikou/David-Sladky-Zboril>

DELL, Gillian a Andrew MCDEVITT. *Exporting Corruption 2022: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention* [online]. Transparency International, 2022 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

DREZNER, Daniel W. How Smart Are Smart Sanctions? *International Studies Review*. [International Studies Association, Wiley], 2003, roč. 5, č. 1, s. 107–110. ISSN 1521-9488.

DRULÁKOVÁ, Radka a Štěpánka ZEMANOVÁ. *Mezinárodní kontext české sankční politiky* [online]. Plzeň, 2012 [cit. 30.12.2023]. ISBN 978-80-7380-399-5. Dostupné z: <https://www.alescenek.cz/zbozi/120501/mezinarodni-kontext-ceske-sankcni-politiky/>

DRULÁKOVÁ, Radka et al. Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy. *Central European Journal of International and Security Studies* [online]. 2023, roč. 4, č. 1 [cit. 29.10.2023]. Dostupné z: <https://cejiss.org/assessing-the-effectiveness-of-eu-sanctions-policy>

EVROPSKÁ KOMISE, EY., a RAND EUROPE. *Strengthening the fight against corruption: assessing the EU legislative and policy framework : final report for acceptance*. [online]. LU: Publications Office, 2023 [cit. 14.03.2024]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2837/22427>

- FILPO, Fabio. Evidence standards in the judicial review of restrictive measures. *ERA Forum*. 2020, roč. 20, č. 4, s. 615–635. ISSN 1612-3093, 1863-9038. DOI: [10.1007/s12027-019-00583-9](https://doi.org/10.1007/s12027-019-00583-9)
- FRIČ, Pavol, ed. *Korupce na český způsob*. 1. vyd. vyd. Praha: Nakl. G plus G, 1999. ISBN 978-80-86103-26-6.
- FRIEDRICH, Carl J. Corruption Concepts in Historical Perspective. In: *Political Corruption*. 3. vyd. Routledge, 2002. ISBN 978-1-315-12664-7.
- GERLOCH, Aleš. Teorie práva [online]. 7. aktualizované vydání. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2017 [cit. 30.12.2023]. ISBN 978-80-7380-652-1. Dostupné z: https://library.upol.cz/ar1-upol/cs/detail-upol_us_cat-0256964-Teorie-prava/
- GODBER, Amelia. *The OECD Working Group on Bribery: 2022 Annual Report* [online]. OECD, 2022 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-working-group-on-bribery-2022-annual-report.pdf>
- GUTMANN, Jerg, Matthias NEUENKIRCH a Florian NEUMEIER. The Economic Effects of International Sanctions: An Event Study. *SSRN Electronic Journal*. 2021. ISSN 1556-5068. DOI: [10.2139/ssrn.3821520](https://doi.org/10.2139/ssrn.3821520)
- HUFBAUER, Gary Clyde. *Economic sanctions reconsidered*. 3rd ed. vyd. Washington: Peterson Institute for international economics, 2007. ISBN 978-0-88132-407-5.
- CHMELÍK, Jan a Zdeněk TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-853-6.
- KLAVEREN, Jacob van. Corruption as a Historical Phenomenon. In: *Political Corruption*. 3. vyd. Routledge, 2002. ISBN 978-1-315-12664-7.
- KOKABISAGHI, Fatemeh. Assessment of the Effects of Economic Sanctions on Iranians' Right to Health by Using Human Rights Impact Assessment Tool: A Systematic Review. *International Journal of Health Policy and Management*. 2018, roč. 7, č. 5, s. 374–393. ISSN 2322-5939. DOI: [10.15171/ijhpm.2017.147](https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.147)
- KRÁL, Richard. ON THE GOLD-PLATING IN THE CZECH TRANSPOSITION CONTEXT. *The Lawyer Quarterly* [online]. 2015, roč. 5, č. 4 [cit. 14.03.2024]. ISSN 1805-840X. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/170>
- LILLY, Meredith a Delaram ARABI. Symbolic act, real consequences: Passing Canada's Magnitsky Law to combat human rights violations and corruption. *International Journal*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 75, č. 2, s. 163–178. ISSN 0020-7020. DOI: [10.1177/0020702020934504](https://doi.org/10.1177/0020702020934504)
- LIM, C. L. a Ryan Martínez MITCHELL. NEUTRAL RIGHTS AND COLLECTIVE COUNTERMEASURES FOR ERGA OMNES VIOLATIONS. *International & Comparative Law Quarterly*. 2023, roč. 72, č. 2, s. 361–391. ISSN 0020-5893, 1471-6895. DOI: [10.1017/S0020589323000076](https://doi.org/10.1017/S0020589323000076)

MCKAY-PANOS, Linda. Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act: Canada Seeks to Hold Foreign Officials Accountable for Human Rights Abuses Human Rights Law. *LawNow*. 2017, roč. 42, č. 2, s. 53–55.

MOISEIENKO, Anton. *Corruption and targeted sanctions: law and policy of anti-corruption entry bans*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2019. Queen Mary Studies in International Law volume 35. ISBN 978-90-04-36902-3.

NETT, Alexander. *Korupce v právu mezinárodním, evropském a českém*. Vladislav DAVID, ed. 1. vyd. vyd. Praha: Beck, 2007. Právo a společnost. ISBN 978-80-7179-562-9.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. [American Political Science Association, Cambridge University Press], 1967, roč. 61, č. 2, s. 417–427. ISSN 0003-0554. DOI: [10.2307/1953254](https://doi.org/10.2307/1953254)

PAVLIDIS, Georgios. Global sanctions against corruption and asset recovery: a European approach. *Journal of Money Laundering Control*. Emerald Publishing Limited, 2023, roč. 26, č. 1, s. 4–13. ISSN 1368-5201. DOI: [10.1108/JMLC-10-2021-0120](https://doi.org/10.1108/JMLC-10-2021-0120)

PEKSEN, Dursun. Economic sanctions and official ethnic discrimination in target countries, 1950–2003. *Defence and Peace Economics*. 2016, roč. 27, č. 4, s. 480–502. ISSN 1024-2694, 1476-8267. DOI: [10.1080/10242694.2014.920219](https://doi.org/10.1080/10242694.2014.920219)

PETRESCU, Ioana M. THE HUMANITARIAN IMPACT OF ECONOMIC SANCTIONS. *Europolity – Continuity and Change in European Governance - New Series* [online]. Department of International Relations and European Integration, National University of

Political Studies and Public Administration, 2016, roč. 10, č. 2 [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: https://econpapers.repec.org/article/epleplnew/y_3a2016_3av_3a10_3ai_3a2_3ap_3a205-246.htm

PORTELA, Clara. Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured? In: BEAUCILLON, Charlotte, ed. *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edward Elgar Publishing, 2021, s. 441–457. ISBN 978-1-83910-785-6. DOI: [10.4337/9781839107856.00035](https://doi.org/10.4337/9781839107856.00035)

ROSE, Cecily. *Magnitsky Sanctions, Corruption and Asset Recovery*. Rochester, NY, 2023. DOI: [10.2139/ssrn.4664869](https://doi.org/10.2139/ssrn.4664869)

RUSSELL, Martin. *Global human rights sanctions - Mapping Magnitsky laws: The US, Canadian, UK and EU approach* [online]. European Parliamentary Research Service, 2021 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://policycommons.net/artifacts/1894356/global-human-rights-sanctions-mapping-magnitsky-laws/2644366/>

SCHMAHL, Stefanie. *The Council of Europe: its laws and policies*. Oxford, [England: Oxford University Press, 2017. ISBN 978-0-19-165314-8.

SVOBODA, Pavel. Vnější sankce EU v právní teorii i praxi. *Právnick*. 2022, roč. 2022, č. 12, s. 1137—1162. ISSN 0231-6625.

SZAREK-MASON, Patrycja. The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. *Yearbook of European Law*. 2011, roč. 30, č. 1, s. 493–503. ISSN 0263-3264. DOI: [10.1093/yel/yer019](https://doi.org/10.1093/yel/yer019)

ŠKOLNÍK, Milan. Korupce v České republice – dosavadní stav bádání. *Acta Politologica*. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2021, roč. 13, č. 2, s. 22–38. ISSN 1804-1302, 1803-8220.

ŠTURMA, Pavel. K problematice donucovacích opatření (sankcí či protiopatření) podle mezinárodního práva. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva (The Lawyer - Scientific Review for Problems of State and Law)*. Institute of State and Law, Czech Academy of Sciences, 2023, roč. 162, č. 7, s. 593–609. ISSN 0231-6625.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě* [online]. 2008 [cit. 08.01.2024]. ISBN 978-80-87123-04-1. Dostupné z: http://www.prevencekorupce.cz/files/files/korupce_a_protikorupcni_politika.pdf

VAN BERGEIJK, Peter. *Research Handbook on Economic Sanctions* [online]. Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN 978-1-83910-272-1. Dostupné z: https://books.google.cz/books?hl=cs&lr=&id=eDhUEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA167&dq=circumventing+economic+sanctions&ots=4NtuHsJywV&sig=Tbg8LkIj_CZ9xiiYjbR1J7Qbxdo&redir_esc=y#v=onepage&q=circumventing%20economic%20sanctions&f=false

WOLF, Sebastian. *Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten*. Speyer: Dt. Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung, 2007. Speyerer Forschungsberichte 253. ISBN 978-3-932112-91-1.

ZELYOVA, Nadia. Restrictive measures - sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union. *ERA Forum*. 2021, roč. 22, č. 1, s. 159–181. ISSN 1863-9038. DOI: [10.1007/s12027-021-00658-6](https://doi.org/10.1007/s12027-021-00658-6)

PŘÁVNÍ AKTY A JUDIKATURA

ČESKÁ REPUBLIKA. Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) [online]. 1994 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-191>

ČESKÁ REPUBLIKA. Občanskoprávní úmluva o korupci [online]. 2003 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2004-3>

ČESKÁ REPUBLIKA. Trestněprávní úmluva o korupci [online]. 2000 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2002-70>

ČESKÁ REPUBLIKA. Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů [online]. 1999 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2000-25>

ČESKÁ REPUBLIKA. Úmluva Organizace spojených národů proti korupci [online]. 2013 [cit. 23.03.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/ms/2013-105>

ČESKÁ REPUBLIKA. Vyhláška ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu [online]. 1987 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1988-15>

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon) [online]. 2023 [cit. 15.01.2024]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-1>

EU. Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371, ST 9241 2023 INIT [online]. Publications Office of the European Union, 2023 [cit. 13.03.2024]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/5b9689dc-ef39-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-cs>

EU. Smlouva o Evropské unii [online]. 2012 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

EU. Smlouva o fungování Evropské unie [online]. 2016 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

EVROPSKÁ KOMISE. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council [online]. 2023 [cit. 07.01.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A234%3AFIN>

KANADA. Justice for Victims of Corrupt Foreign Officials Act (Sergei Magnitsky Law) [online]. 2017 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/j-2.3/FullText.html>

MEZINÁRODNÍ SOUDNÍ DVŮR. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* [online]. International Court of Justice, 1986 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/case/70/judgments>

OECD. 2021 OECD Anti-Bribery Recommendation. In: *OECD* [online]. 12. 2021 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/2021-oecd-anti-bribery-recommendation.htm>

OECD. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* [online]. OECD, 1997 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecd-anti-bribery-convention-booklet.pdf>

OSN. *Charta OSN a Statut Mezinárodního soudního dvora* [online]. Praha: Informační centrum OSN v Praze, 2020. Dostupné z: <https://osn.cz/wp-content/uploads/2022/07/Charta-OSN-2019.pdf>

- OSN. UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION [online]. 2004. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
- RADA EU. Council Regulation (EU) 2021/1275 of 30 July 2021 concerning restrictive measures in view of the situation in Lebanon [online]. 2021 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1275/2022-04-13/eng>
- RADA EVROPY. *Civil Law Convention on Corruption Map* [online]. Council of Europe, 2024 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/civil-law-convention-on-corruption>
- RADA EVROPY. *Criminal Law Convention on Corruption Map* [online]. Council of Europe, 2024 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/criminal-law-convention-on-corruption>
- RADA EVROPY. RESOLUTION (99) 5 ESTABLISHING THE GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO) [online]. 1999 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16805e301c>
- SEN. CARDIN, Benjamin L. Global Magnitsky Human Rights Accountability Act [online]. 2016 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text>
- SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE. *Janukovyč v. Rada* [online]. SDEU, 2016 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183372&pageIndex=0&doclang=CS&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1062482>
- SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. The Global Anti-Corruption Sanctions Regulations 2021. 2021 [cit. 19.10.2023]. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2021/488/contents>
- TRUMP, Donald J. Executive Order 13818-Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption [online]. 2017 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923>
- U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). 13. 9. 2023 [cit. 09.01.2024]. Dostupné z: <https://www.sec.gov/enforcement/foreign-corrupt-practices-act>
- UN GENERAL ASSEMBLY. *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. [online]. 1971 [cit. 12.03.2024]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/202170>
- UNODC. 3rd session CAC/COSP resolutions. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 13. 11. 2009 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session3-resolutions.html>
- UNODC. Convention against Corruption. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 22.01.2024]. Dostupné z: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. Council Decision (CFSP) 2023/891 of 28 April 2023 concerning restrictive measures in view of actions destabilising the Republic of Moldova [online]. 2023 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/891/2023-11-29/eng>

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. Council Regulation (EU) 2024/287 of 12 January 2024 concerning restrictive measures in view of the situation in Guatemala [online]. 2024 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/287/oj/eng>

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti korupci v soukromém sektoru [online]. 2003 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2003/568/oj/ces

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. SMĚRNICE o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie [online]. 2017 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32017L1371>

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. Směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz [online]. 2018 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1673/oj/ces>

ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EU. Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie [online]. 1997 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0625%2801%29>

INTERNETOVÉ ZDROJE

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* [online]. Congressional Research Service, 2021 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46981.pdf>

EUROPEAN UNION AGENCY FOR LAW ENFORCEMENT COOPERATION. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021 :a corrupting influence : the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*. [online]. LU: Publications Office, 2021 [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2813/02362>

EVROPSKÁ KOMISE. Implementing EU law - European Commission. In: *European Commission* [online]. 14. 7. 2023 [cit. 14.03.2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law_en

EVROPSKÁ KOMISE. *Joint Communication on the fight against Corruption - European Commission* [online]. Evropská komise, 2023 [cit. 07.01.2024]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/publications/joint-communication-fight-against-corruption_en

EVROPSKÁ RADA. Different types of sanctions. 22. 11. 2023 [cit. 31.12.2023]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>

EVROPSKÁ SLUŽBA PRO VNĚJŠÍ ČINNOST. European Union sanctions | EEAS. 2024 [cit. 14.01.2024]. Dostupné z: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en

HUMAN RIGHTS FIRST a PETER. A. ALLARD SCHOOL OF LAW. Global Magnitsky Sanctions Submission Guide. 2024 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://allard.ubc.ca/community-clinics/international-justice-and-human-rights-clinic/global-magnitsky-sanctions-resources>

HUMAN RIGHTS FIRST. “Comprehensive review of the provisions and operation of the Sergei Magnitsky Law and the Special Economic Measures Act”. In: *Human Rights First* [online]. 3. 6. 2023 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://humanrightsfirst.org/library/comprehensive-review-of-the-provisions-and-operation-of-the-sergei-magnitsky-law-and-the-special-economic-measures-act/>

HUMAN RIGHTS FIRST. *U.S. GLOBAL MAGNITSKY SANCTIONS Factsheet* [online]. Human Rights First, 2023 [cit. 11.02.2024]. Dostupné z: <https://humanrightsfirst.org/library/u-s-global-magnitsky-sanctions/>

LEYEN, Ursula von der. State of the Union Address by President von der Leyen. In: *European Commission - European Commission* [online]. 2022 [cit. 11.03.2024]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493

LOPES, Eugenio. Lord Acton on liberty, power, and the light of conscience. In: *Acton Institute* [online]. 29. 9. 2017 [cit. 09.01.2024]. Dostupné z: <https://www.acton.org/publications/transatlantic/2017/09/29/lord-acton-liberty-power-and-light-conscience>

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI ČR. Pracovní skupina proti zahraničnímu podplácení. In: *Ministerstvo spravedlnosti České republiky* [online]. 2024 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/organizace-pro-hospodarskou-spolupraci-a-rozvoj>

OECD. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions - OECD. 2024 [cit. 10.02.2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>

OFAC. Office of Foreign Assets Control. In: *OFAC* [online]. 2024 [cit. 20.02.2024]. Dostupné z: <https://ofac.treasury.gov/about-ofac>

ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY. Etymology of sanction. In: *etymonline* [online]. 30. 12. 2023 [cit. 30.12.2023]. Dostupné z: <https://www.etymonline.com/word/sanction>

RADA EU. Přijímání a přezkum sankcí EU. In: *Consilium EU* [online]. 6. 2. 2024 [cit. 19.03.2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

RADA EVROPY. *19th Conference of European Ministers of Justice* [online]. Council of Europe, 1994 [cit. 06.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/mju19-1994-valletta>

RADA EVROPY. Evaluations - Group of States against Corruption. In: *Group of States against Corruption* [online]. 2023 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

RADA EVROPY. Full List of Treaties. In: *Treaty Office* [online]. 2024 [cit. 06.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>

RADA EVROPY. How does GRECO work? In: *Group of States against Corruption* [online]. 2024 [cit. 07.02.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

RADA EVROPY. Key documents - Group of States against Corruption - www.coe.int. In: *Group of States against Corruption* [online]. 2024 [cit. 24.03.2024]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/key-documents>

RADA EVROPY. *Programme of Action against Corruption* [online]. Council of Europe, 1996. Dostupné z: <https://rm.coe.int/09000016809139ac>

SELF, Andrew. *2022 Global Magnitsky Human Rights Accountability Act Annual Report* [online]. US Department of State, 2023 [cit. 11.02.2024]. Dostupné z: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/03/31/2023-06749/2022-global-magnitsky-human-rights-accountability-act-annual-report>

SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. Global Human Rights Sanctions: Information Note for NGOs and Civil Society. In: *GOV.UK* [online]. 6. 7. 2020 [cit. 02.03.2024]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/global-human-rights-sanctions-information-note-for-non-government-organisations-and-others-interested-in-human-rights/global-human-rights-sanctions-information-note-for-ngos-and-civil-society>

SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ. *UK anti-corruption strategy 2017 to 2022* [online]. UK Home Office, 2017 [cit. 25.02.2024]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>

STRUGARIU, Ramona. *ZPRÁVA o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti korupci, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie a kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 | A9-0048/2024 | Evropský parlament* [online]. Evropský parlament, 2024 [cit. 13.03.2024]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0048_CS.html

UNCAC COALITION. UNCAC Review Mechanism | UNCAC Coalition. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: <https://uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism/>

UNODC. About Us. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/southernafrica/en/sa/about.html>

UNODC. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>

UNODC. *Implementation Review Mechanism* [online]. UNODC, 2011 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/implementation-review-mechanism.html>

UNODC. UNCAC Map [online]. UNODC, 2023. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Status-Map/UNCAC_Status_Map_Current.pdf

UNODC. United Nations Convention against Corruption: Information. In: *United Nations : Office on Drugs and Crime* [online]. 2024 [cit. 04.02.2024]. Dostupné z: [//www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html)

HLOUBKOVÉ ROZHOVORY

ROZHOVOR se zástupcem ředitele sankční divize Evropské služby pro vnější akci Ing. Tomášem Šindelářem ze dne 19. března 2024

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Srovnání právních charakteristik – věcná a osobní působnost; autorské zpracování.....	57
Tabulka 2: Srovnání právních charakteristik – územní působnost a implementační mechanismy; autorské zpracování	58
Tabulka 3: Srovnání právních charakteristik – kontrolní mechanismy a role parlamentů/civil society; autorské zpracování	59

Analýza mezinárodních sankčních režimů se zaměřením na mezinárodní protikorupční sankce a jejich aplikovatelnost v sankčních opatřeních EU

Abstrakt

Tato diplomová práce poskytuje komplexní vhled do existujících protikorupčních režimů založených na základě mezinárodních úmluv i protikorupčních sankčních režimů. Na základě rozsáhlé analýzy již fungujících režimů zaměřených na boj s korupcí práce zkoumá nový návrh protikorupčního režimu na úrovni Evropské unie, přičemž přináší vlastní návrh právních charakteristik horizontálního tematického sankčního režimu EU.

Práci uvádí teoretická část, ve které se autor věnuje primárně pojmu mezinárodních sankcí a omezujících opatření EU, rozlišuje jednotlivé přístupy chápání sankční problematiky a uvádí dva hlavní přístupy k mezinárodnímu boji proti korupci – formou protikorupčních úmluv a protikorupčních sankčních režimů tzv. Magnitského typu. Aby bylo možno pochopit, na jakém základu vnikají jednotlivé sankční režimy, bylo nutné v práci nejdříve vymezit i protikorupční režimy vzniklé na základě multilaterálních smluv.

Analytická část práce přichází s komparativní studií nejvýznamnějších mezinárodních protikorupčních režimů, přičemž se věnuje nejdříve protikorupčním režimům multilaterálním a následně sankčním režimům Magnitského typu. Tato část poskytuje přehled o entitách, které tyto režimy vytvářejí, a analyzuje jejich přístup k vymezení korupčních jednání. Důraz je kladen také na implementační a kontrolní mechanismy nebo na úlohu občanské společnosti v rámci tvorby a implementace jednotlivých protikorupčních režimů.

V závěrečně aplikační části autor využívá získané poznatky k představení a zhodnocení aktuálně navrhovaného protikorupčního režimu EU. Nejdříve se věnuje návrhu Směrnice o boji proti korupci, poté přichází s vlastním návrhem právních charakteristik nového protikorupčního sankčního režimu. Autor na základě provedené studie uzavírá, že vzhledem k aktuálnímu vývoji se jako reálná cesta k protikorupčním sankcím EU jeví cesta úprav již existujících geografických režimů.

Klíčová slova: mezinárodní sankce, korupce, protikorupční režimy, Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU

Analysis of international sanctions regimes with a focus on international anti-corruption sanctions and their applicability in EU restrictive measures

Abstract

This thesis provides a comprehensive insight into existing anti-corruption regimes based on international conventions and anti-corruption sanctions regimes. Following an extensive analysis of existing anti-corruption regimes, the thesis examines a new proposal for an anti-corruption regime at the level of the European Union, providing its own proposal for the legal characteristics of a horizontal thematic EU sanctions regime.

The theoretical part introduces the thesis, in which the author focuses primarily on the notion of international sanctions and EU restrictive measures, distinguishes between different approaches to understanding the sanctions issue and presents two main approaches to the international fight against corruption – in the form of anti-corruption conventions and Magnitsky-type anti-corruption sanctions regimes. In order to understand the basis on which the various sanction regimes emerge, the thesis first needs to define the anti-corruption regimes created on the basis of multilateral treaties.

The analytical part of the thesis comes with a comparative study of the most important international anti-corruption regimes, focusing first on multilateral anti-corruption regimes and then on Magnitsky-type sanctions regimes. This section provides an overview of the entities that make up these regimes and analyses their approach to defining corrupt conduct. Emphasis is also placed on the implementation and monitoring mechanisms or the role of civil society in the design and implementation of each anti-corruption regime.

Finally, in the application section, the author uses the findings to present and evaluate the currently proposed EU anti-corruption regime. He first discusses the proposal for a Directive on combatting corruption, then comes up with his own proposal for the legal characteristics of the new anti-corruption sanction regime. Based on the study, the author concludes that, given current developments, the realistic path to EU anti-corruption sanctions appears to be one of modifying existing geographical regimes.

Keywords: international sanctions, corruption, anti-corruption regimes, EU Common Foreign and Security Policy