



CEVROINSTITUT

[vysoká škola]

12.

MEZINÁRODNÍ POROVNÁNÍ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ A SYSTÉMŮ JEJICH KONTROLY

ivan.bilek@email.cz

ivan.bilek@vsci.cz

INSTITUT ZKOUŠKY SPOLEHLIVOSTI V ZAHRANIČÍ

- Nástroje k potírání korupce v orgánech veřejné moci, a to včetně zkoušky spolehlivosti (integrity), jsou využívány v celé řadě zemí světa
- jako příklad lze uvést Austrálii, Bulharsko, Estonsko, Korejskou republiku, Litvu, Nizozemí, Spolkovou republiku Německo, Rakousko, Singapur, Velkou Británii, Ukrajinu či Spojené státy americké
- podle dostupných podkladů je **aplikována zkouška spolehlivosti povětšinou na policisty**
- generální působnost obdobných protikorupčních institutů je pak řešena skrze normy trestního práva

SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

- Od roku 1994 je testování integrity prováděno v rámci Policie New York
- zkoušky jsou zaměřené na odhalování korupčního jednání policistů, stejně tak i na jiné případy porušování jejich povinností, jako je např. zabavení či krádež drog pouličnímu prodejci za účelem jeho následného prodeje
- nezbytnou součástí provádění testů je kompletní monitoring realizace, tedy využití audiovizuální záznamové techniky, a dále přítomnost několika „svědků“ realizace
- realizace zkoušek je ponechána na specializovaném organizačním článku NYPD, na jehož činnost dohlíží Komise pro boj s korupcí u policie
- komise je šestičlenná, jmenovaná starostou, a je podřízena státnímu zástupci, tedy na NYPD zcela nezávislá
- zkoušky jsou aplikovány jednak cíleně, tedy na osoby podezřelé z korupčního jednání, tj. na základě poznatků od veřejnosti, informátorů, kolegů apod.
- vedle toho probíhá i namátková realizace testů u policistů, kteří při plnění svých úkolů mohou být korupci vystaveni

SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

- průběh samotného testování má svá přísná pravidla, aby nedošlo k překročení hranice s policejní provokací či přímé pobídce ke korupčnímu jednání
- scénáře zkoušky jsou vždy striktní simulací reálných okolností, které dotyčného policistu mohou nebo nemusí vést ke korupčnímu jednání
- mezi 40 tisíci příslušníky NYPD se provádí ročně něco mezi 1500 až 2000 testů integrity
- 20 % policistů, testovaných na základě podezření z korupce, se opravdu během testu korupčního jednání dopustilo
- na rozdíl od tohoto poměrně velkého množství je selhání policistů podrobených namátkovému testu vykázáno pouze v 1 % případů
- neuspění při zkoušce spolehlivosti vede k propuštění od sboru a trestnímu stíhání
- takto pojaté zkoušky spolehlivosti v rámci NYPD mají i výrazně preventivní charakter a jejich odstrašující význam je nepochybný
- od doby, co jsou zkoušky aplikovány, vzrostl v rámci NYPD počet oznámení na podezření či již provedené úplatkářství několikanásobně

SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

- Projekt integrity je aplikován i v Indianapolis Metropolitan Police Department, kde zhruba od poloviny roku 2008 využívají ke zjišťování „spolehlivosti“ policejních detektivů i detektory lži
- tímto procesem musí projít všichni, kteří opouští nebo se hlásí do vyjmenovaných specializovaných jednotek a také náhodně jejich současní příslušníci
- mezi další opatření projektu patří všeobecná zvýšená kontrolní činnost nad těmito specializovanými útvary zabývajícími se zejména odhalováním trestné činnosti spojené s odhalováním trestné činnosti v souvislosti s omamnými a psychotropními látkami, organizovaným zločinem či závažnou majetkovou kriminalitou.
- náhodné zkoušky spolehlivosti policistů jsou prováděny např. také u Los Angeles Police Department, New Orleans Police Department apod.

VELKÁ BRITÁNIE

- Metropolitní policie v Londýně spustila program „Prevence korupce a nečestnosti“, který zahrnuje testování odolnosti jak proti korupčnímu jednání, tak i proti dalším nepřístojnostem, jako např. rasistickým projevům a jednáním
- vedle disciplinárních, popřípadě trestněprávních důsledků má projekt výrazně preventivní a vzdělávací charakter
- testy provádí speciální oddělení nazývané „ghost squad“ zhruba o síle 200 příslušníků
- podoba testování je dvojí podoby, a to testování příslušníků na základě konkrétních poznatků, kde existuje reálné podezření z nezákonného jednání u konkrétního policisty, a dále též testování náhodné, a to u policistů, kteří jsou ve zvýšené míře vystavováni případným korupčním a jiným rizikům
- realizace zkoušek je schvalována v rámci policejní organizace, nepodléhá povolovacímu režimu jiné složky státu

VELKÁ BRITÁNIE

- na dodržování jasných a průhledných pravidel testování dohlíží v rámci určené organizační části MP i zástupci veřejnosti
- výsledkem testu může být i trestní stíhání policisty
- působnost zkoušky se vztahuje i na osoby úplatek nabízející, tedy stojící mimo policejní organizaci
- z korupčního jednání jsou tak na základě podnětu testovány desítky osob ročně, z nichž poměrně značná část byla také odsouzena
- testy prováděné namátkově dopadly vždy negativně

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

- Pro řešení problematiky spojené s korupcí přijata v roce 1998 Spolkovou radou „Směrnice pro prevenci korupce ve státní správě“
- byla identifikována ve všech spolkových úřadech služební místa – pracoviště, která bylo možné označit jako ohrožená či obzvláště ohrožená korupcí
- na základě analýzy rizikových faktorů byla učiněna taková opatření, která zamezují korupční rizika na minimum
- např. důsledná kontrola nadřízených, kamerové systémy, zapojení vyššího počtu osob do rozličných rozhodovacích procesů, u kterých je zvýšené korupční riziko, a další systémová opatření

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

- Směrnice obsahuje také ustanovení, týkající se tzv. vnitřní revize
- možnost prověřit příslušnou organizační část dané instituce (revizní skupinu), a to v opodstatněných případech, tedy na základě výsledků analytických rozborů či jiného zvláště závažného důvodu
- může být prováděna po dobu určitou, případně i permanentně
- působnost revize je jak na „živé“ případy, tak i případy retrospektivní
- v případě, že jsou v průběhu revize zjištěna pochybení závažnějšího charakteru, může být požádána o součinnost i kriminální policie
- Směrnice je realizována na základě interních prováděcích předpisů, které jsou neveřejné
- při prověrci spolehlivosti na základě konkrétního podezření (vedení nápadně nákladného způsobu života, styk s podezřelými osobami, chování na pracovišti apod.) lze využít institutů konspirativního charakteru.

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

- v roce 2004 novelizace
- směrnice se vztahuje na zhruba 500 000 úředníků,
- směrnice vyžaduje, aby každý resort:
 - identifikoval citlivé oblasti (kde existuje vnější kontakt, kde se nakládá s penězi nebo informacemi, včetně návrhů zákonů, kde se vydávají licence nebo povolení),
 - provedl analýzu rizik (u citlivých oblastí se vypracuje předepsaný dotazník k vyhodnocení materiální relevance – podíl citlivé činnosti na celkové činnosti úředníka, objem peněz apod., pak se podle metodiky určí stupeň ohrožení korupcí, pokud je zde „zvláštní nebezpečí“ nebo „nebezpečí“, je povinnost přijmout kompenzační opatření),
 - zvážil vhodná kontrolní a kompenzační opatření popsaná ve směrnici (principy 4 očí, rotace, týmové práce, osmi očí, zvýšeného dohledu, technického záznamu – např. počítačové zpracování všech objednávek dovoluje jejich automatickou analýzu, stanovení prahu pro zakázky mimo systém veřejných zakázek),
 - systematicky se zajímal o osobní faktor (vč. aktivit příbuzných) pomocí vnitřních mechanismů (ministerstvo připravilo dotazníky pro nadřízené, zjistilo se, že někde neměli o svých podřízených ani základní informace, takže průzkum opakovali). V případě „zvláštního nebezpečí“ se požaduje rotace po pěti letech, nebo zvláštní vysvětlení, proč nebyla provedena

SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO

- Zajímavým prvkem je funkce **kontaktní osoby**, která je jmenována z řad zaměstnanců a která může se zaměstnanci mimo formální komunikaci probírat jednotlivé problémy
- pokud získá podezření na přestupek, musí ovšem informovat vedení úřadu, přičemž uvedení jména skutečného oznamovatele se může vyhnout pouze tím, že mu poradí, aby svá podezření uvedl písemně a anonymně (je povinnost prověřovat i anonymní informace), což se v praxi využívá
- kontaktní pracovníci různých úřadů se každé pololetí scházejí i se státními zástupci, aby se poradili o praktických problémech, zavádí se centralizovaná statistika (v roce 2005 byly státním zástupcům předány případy 45 zaměstnanců).
- celkově lze německou protikorupční směrnici hodnotit jako poměrně propracovaný a na implementaci náročný instrument, který má zejména preventivní účinek, ale dosud nepřináší dramatické zvýšení účinnosti detekce korupce ani zásadní zlepšení pozice oznamovatelů korupce

MAĎARSKO

- *Národní ochranná služba* byla ustanovena vládou jako orgán pro vnitřní prevenci kriminality a detekci trestné činnosti
 - odhalování a prevence trestné činnosti příslušníků a zaměstnanců, a v určitých případech související ochrana osob chráněných organizací a úřadů
 - monitoring životního stylu
 - testy spolehlivosti
- je zastáván názor, že nikdo ze zaměstnanců státní správy není uchráněn od rizika případné korupce
- testy integrity a dohled nad životním stylem a bezúhonným chováním jsou založené na zákonných postupech, v souvislosti zejména s kontrolou chování a životního stylu žadatelů, ucházejících se o profesní kariéru v bezpečnostních složkách
- smyslem těchto testů je zabránit v nástupu k bezpečnostním složkám těm osobám, které vykazují škodlivé a nežádoucí postoje a chování

MAĎARSKO

- testy spolehlivosti příslušníků a zaměstnanců chráněných organizací, ve veřejném i služebním sektoru, pod dohledem a se souhlasem státního zástupce, a to z hlediska zákonnosti a opakovatelnosti
- v rámci testů jsou vytvářeny nahodilé situace, s cílem prověřit testovanou osobu z pohledu plnění jejích povinností a dodržování zákonného postupu
- služba také odhaluje trestné činy spáchané proti chráněné organizaci nebo příslušníky a zaměstnanci chráněné organizace, nebo jinou osobou ve spojitosti s chráněnou organizací
- služba je funkčně nezávislou částí maďarské policie, její součástí jsou:
- Ředitelství ochranné služby státních organizací, dohlížejících na dodržování zákonů (policie, vězeňská služba apod.)
 - celkový počet příslušníků a zaměstnanců chráněných organizací je 54 600 osob
- Ředitelství ochranné služby správních úřadů (daňová a celní problematika, migrace a občanství a řízení krizových situací apod.)
 - celkový počet příslušníků a zaměstnanců chráněných organizací je 35 000 osob

MAĎARSKO

- Zkoušky spolehlivosti jsou chápány a přijímány jako účinný nástroj v boji s korupcí, mají v praxi velmi vysoký preventivní, ale i represivní účinek (v případě prevence jsou zkoušky prakticky vždy zveřejňovány v médiích, v případě represe jde o systém velmi rychlého vypořádání).
- zkoušky lze provádět jen vůči konkrétní osobě a na základě konkrétního podnětu (za podnět se bere i informace typu „viditelně si žije nad poměry svého služebního příjmu“).
- v případě, že je již získán konkrétní důkaz nebo je zde důvodné podezření, tak jsou zahájeny úkony v trestním řízení, pokud důkazy nejsou dostatečné, lze je získat právě zkouškou spolehlivosti (zkouška je schvalována příslušným státním zástupcem, a proto je procesní postup jednodušší)
- zkouška musí být po schválení státním zástupce provedena do 15 dnů, provádí se pod krycími doklady a za jeden kalendářní rok je možné jednu osobu testovat maximálně 3x.
- zkouška je provedena jen podle přesně schváleného scénáře a ve schválené formě
- v případě, kdy se scénář odchýlí v praxi od předem schválené verze, je toto považováno za vadu a zkouška samotná má tímto „neschválený“ průběh, a tudíž je nelegální (neplatná)

MAĎARSKO

- Inspektoři se mohou dopustit přestupku. Trestného činu se mohou dopustit pouze v případech, kdy je toto zaneseno ve scénáři a ten je řádně schválen státním zástupcem.
- na samotné provedení zkoušky nelze použít žádnou jinou osobu než určené nebo vybrané zástupce NVSZ (to činí značné problémy v praxi a ve specifických situacích – vnější hranice, cizinci apod.)
- Maďarsko je vzorem rychlého vypořádání situací, kdy je během zkoušky zjištěno pochybení u příslušníků nebo jiných zkoušených osob (propuštění od sboru je okamžité, případný trestní postih v řádech týdnů).
- **Maďarsko se vypořádalo s kontroverzním tématem „provokace“ při testu integrity:**
 - sama navozená situace při zkoušce spolehlivosti není provokací!
 - v řešené situaci je příslušník nebo zkoušená osoba vždy postavena do situace, kdy má možnost volby, tedy jde o osobní rozhodnutí daného člověka!
- schvalovací proces přes určeného státního zástupce je garancí procesně správného (legálního) postupu k získávání důkazů pro trestní řízení, kde jsou výsledky testů integrity akceptovány.

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

- *Sekce kontroly a inspekční služby* do 30. prosince 2018 působila jako samostatný útvar MV SR, výlučně podřízený ministrovi vnitra, nezávislý od řízení a struktur policie, který plnil úlohy na úseku kontroly a inspekční služby
 - na úseku kontroly byl gestorem vnitřního kontrolního systému, vyřizování stížností a peticí v působnosti MV SR
 - na úseku inspekční služby odhaloval a vyšetřoval trestnou činnost příslušníků Policejního sboru
 - spolupracoval se speciálními útvary Ministerstva vnitra a Prokuratury Slovenské republiky
- *Samostatný úsek preventivně-bezpečnostní služby* Sboru vězeňské a justiční stráže Slovenské republiky do 31. prosince 2018
 - odhalovala a vyšetřovala trestné činy příslušníků Vězeňské a justiční stráže SR
- *Sekce inspekce a vnitřní kontroly* Finančního ředitelství Slovenské republiky do 31. prosince 2019
 - vyšetřovala trestné činy příslušníků Celní a finanční správy SR

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

- *Sekce kontroly a inspekční služby* byla transformována na *Úřad inspekční služby ministerstva vnitra*
- ÚIS je zvláštní součástí Policejního sboru pro celé území Slovenské republiky, na odhalování, vyšetřování a zkrácení vyšetřování trestných činů příslušníků Policejního sboru a příslušníků Sboru vězeňské a justiční stráže s účinností od 1. ledna 2019
- V působnosti ÚIS je i vyšetřování a zkrácené vyšetřování trestných činů příslušníků Finanční stráže/celníků s účinností od 1. ledna 2020
- ÚIS plní též v rozsahu vymezeném ministrem vnitra SR úlohy na úseku vnitřní kontroly, finanční kontroly, ochrany osobních údajů, vyřizování stížností a peticí a úlohy odpovědné osoby podle zvláštních předpisů v působnosti ministerstva vnitra SR
- ÚIS řídí ředitel, který je za výkon své funkce odpovědný vládě

SLOVENSKO – AGENT PROVOKATÉR

- Slovensko je spolu se USA a Ruskou federací jednou ze zemí, kde došlo k proaktivnímu potlačování korupce, a to v podobě tzv. agenta provokatéra
- institut byl do slovenského právního řádu zakotven novým trestním řádem s účinností od 1. ledna 2006, a to konkrétně v ustanovení § 10 odst. 18 a § 117
- agenta lze použít k odhalování, zjišťování a usvědčování pachatelů zločinů, korupce, trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele anebo trestného činu legalizace příjmů z trestné činnosti
- v případech, kdy by odhalování, zjišťování a usvědčování těchto druhů trestné činnosti bylo jiným způsobem podstatně ztížené a získané poznatky odůvodňují podezření, že byl spáchán trestný čin anebo má být spáchán takový trestný čin
- jednání agenta musí být v souladu s účelem trestního řádu a musí být přiměřené s ohledem na konkrétní okolnosti, v rámci nichž je tento institut v tom daném případě uplatněn
- agent nesmí iniciativně navádět ke spáchání trestného činu; což však neplatí v případech, kdy jde o korupci veřejného činitele anebo zahraničního veřejného činitele a zjištěné skutečnosti nasvědčují, že pachatel by spáchal takový trestný čin i tehdy, když by příkaz na použití agenta nebyl vydán

SLOVENSKO – AGENT PROVOKATÉR

Poznámka k případné aplikaci do českého právního řádu:

- nutná novelizace § 158e tr. řádu, tedy operativně pátracího prostředku „Použití agenta“
- kontroverzní radikální cesta, kdy by byla v případě vedení trestního řízení pro trestné činy přijetí úplatku podle § 331 trestního zákoníku, podplacení podle § 332 trestního zákoníku a nepřímého úplatkářství podle § 333 trestního zákoníku prolomena podmínka nemožnosti jiného vybízet ke spáchání trestného činu
- mezní institut, který nepředstavuje alternativu možné právní úpravy zkoušky spolehlivosti, ale spíše jeden z možných dalších antikorupčních nástrojů, který by mohl navazovat na zkoušku spolehlivosti v případě zjištění okolností nasvědčujících tomu, že dotyčná osoba by spáchala trestný čin v budoucnu
- téměř identický návrh byl předložen Cyrilem Svobodou a Michaelou Šojdovou (sněmovní tisk č. 988, 5. volební období), přičemž vláda k němu zaujala 4. 1. 2010 nesouhlasné stanovisko
- posun tzv. agenta kontrolora (monitoring, pasivní jednání) směrem ke koncepci tzv. agenta provokatéra (podněcování, aktivní jednání), překračuje rámec trestního zákoníku i trestního řádu a dostává se do konfliktu se základními lidskými právy chráněnými na vnitrostátní i mezinárodní úrovni

DALŠÍ ZEMĚ

- Problematikou korupce za využití zkoušek spolehlivosti se zabývají též v **Austrálii**, kde pro tyto účely funguje Výbor při Úřadu ombudsmana a též Komise pro oblast policejní integrity
- v **Dánsku** trestní řád umožňuje v případech, u kterých je zjevné podezření na korupci, provedení předstíraného úplatku
 - lze využít jen v případech, kdy nelze důkazy získat jiným způsobem
 - realizací testů je pověřena specializovaná organizační součást Bezpečnostní a zpravodajské služby
 - v případech, kdy osoba neobstojí v rámci tohoto testu, nemůže se následně jednat o kvalifikovanou skutkovou podstatu
 - i tak lze za toto jednání dle dánského trestního zákona uložit trest odnětí svobody v délce trvání až šesti let
- Možnost využít podobného institutu je upravena i v trestněprávních předpisech **Polska**
- Za dodržení jistých podmínek je proaktivní boj s korupcí umožněn i ve **Finsku**.

MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

- Mimo konkrétních opatření v jednotlivých zemích je tvořena také řada dokumentů a organizací na mezinárodní úrovni, které se bojem s korupcí rovněž zabývají
 - Usnesení Valného shromáždění OSN A/RES/51/59,
 - Mezinárodní kodex chování státních zaměstnanců, „Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě“ přijatý vládou ČR jako „Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy“ dne 9. května 2012 usnesením č. 331
 - United Nations Global Programme Against Corruption – Anti-corruption Tool Kit a další
 - EUROPEAN PARTNER AGAINST CORRUPTION
 - Mezinárodní protikorupční akademie OSN – IACA apod.

ZDROJE

- BOHMAN Martin a Oldřich KRULÍK. *Policejní sbory v zemích Evropské unie: Inspirace pro Českou republiku*. Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra ČR. Praha 2009
- www.mvcr.cz/soubor/mezinarodni-komparativni-studie-o-policejnich-sborech.aspx
- <https://www.minv.sk/?urad-inspekcnej-sluzby>

ZKUŠEBNÍ OKRUHY

Mezinárodní porovnání bezpečnostních sborů
a systémů jejich kontroly

- Test integrity v USA
- Prevence korupce a nečestnosti ve Velké Británii
- Vnitřní revize v SRN
- Národní ochranná služba Maďarska
- Úprava ve Slovenské republice