

pplk. JUDr. Josef Hrudka, Ph.D.
Fakulta bezpečnostně právní PA ČR v Praze
Katedra policejních činností

Protikorupční opatření v Moldávii

Úvod

Policejní akademie ČR v Praze realizovala v letech 2011 - 2015 dílčí vědeckovýzkumný úkol „Zkouška spolehlivosti - explikace, aplikace, efektivita“, který se z různých uhlů pohledu zabýval tehdy ještě relativně novým právním institutem - zkouškou spolehlivosti.¹ Výzkum v části teoretické přinesl komplexní analýzu současného stavu zkoumané problematiky a v části empirické řadu původních poznatků z prostředí Policie ČR, které s působením zkoušek spolehlivosti souvisí.²

Vzhledem k členství řešitele výzkumu v Meziresortní pracovní skupině ke zkouškám spolehlivosti a poměrně pevnému semknutí s vedením Generální inspekce bezpečnostních sborů a vnitřními kontrolními orgány Vězeňské služby ČR, Celní správy ČR a Policie ČR, na základě požadavku, který vyplynul ze vzájemných jednání s výše uvedenými subjekty, Policejní akademie ČR v Praze opět reaguje na potřebu bezpečnostní praxe a navazuje na dosavadní výsledky, s cílem získat poznatky z prostředí dalších bezpečnostních sborů, které představují množinu potenciálně zkoušených osob, tentokrát Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR. Dalším výzkumným cílem je získání aktuálních informací týkajících se zkušeností s analogickými instituty – testy integrity v zahraničí.

Prostřednictvím vědeckovýzkumných aktivit byl navázán kontakt s Národní ochrannou službou – orgánem, který provádí zkoušky spolehlivosti v Maďarsku. Získané informace³ se staly součástí analyticko-koncepčního materiálu „Vyhodnocení využití nástroje zkoušky spolehlivosti s návrhem na případné rozšíření na další osoby působící v orgánech veřejné moci“ předkládaného Generální inspekcí bezpečnostních sborů v červnu 2016 vládě.

Další realizovanou aktivitou byl blok přednášek v rámci workshopu „Účinné nástroje pro boj s korupcí a kontrolu dodržování správných úředních postupů“ tříčlenného českého expertního týmu realizovaného ve spolupráci s Poradní misí

¹ § 107 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů a od 1. 1. 2012 § 41 zák. č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

² Mezi tato zjištění patří například: povědomí o existenci zkoušky spolehlivosti; povědomí o příslušnosti do kategorie zkoušených osob; povědomí o případu, kdy zkoušená osoba selhala; představa o tom, zda jsem se stal či zda se stanu zkoušenou osobou; představa o počtech provedených zkoušek za jeden rok; představa o potřebě personálního zaměření zkoušek v rámci sboru; představa o scénářích zkoušek; působení zkoušek spolehlivosti na způsob výkonu služby/práce; postoj (vztah) respondentů ke zkoušce spolehlivosti a dále vztahy mezi jednotlivými proměnnými např. nakolik představa o počtu provedených zkoušek za jeden rok ovlivňuje představu, zda se v budoucnu stanu zkoušenou osobou.

³ Více viz HRUDKA, Josef. Institut zkoušky spolehlivosti v Maďarské republice. *Bezpečnostní teorie a praxe*. 2016, č. 2, s. 135-143. ISSN 1801-8211.

Evropské unie na Ukrajině ve dnech 24. až 28. října 2016 v Kyjevě pro přibližně 25 zástupců ukrajinských bezpečnostních institucí (Národní protikorupční úřad, Národní policie Ukrajiny, Státní pohraniční služba, Úřad generálního prokurátora, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti, Celní služba) zaměřený na podporu zavádění účinných metod a nástrojů v boji s korupcí a využívání institutu zkoušek spolehlivosti.¹

Dále proběhla prezentace výzkumných aktivit a jejich výsledků např. pro Srbskou delegaci² v rámci nástroje Evropské komise TAIEX - cílená pomoc expertů ČR při přijímání, implementaci a vymáhání evropské legislativy a pro delegaci zástupců oddělení zkoušek spolehlivosti Národního protikorupčního centra Moldávie.³

Od zástupců oddělení zkoušek spolehlivosti Národního protikorupčního centra Moldávie byl získán velmi komplexní a rozsáhlý materiál týkající se implementace zákona č. 325/23.12.2013 o hodnocení profesní bezúhonnosti, svědčící o tom, že Moldávie, postsovětská republika ležící mezi Rumunskem a Ukrajinou, hledá cesty k potírání korupce a ke zvýšení schopnosti vládních institucí potlačovat a postihovat korupci.

Implementace zákona o hodnocení profesní bezúhonnosti

Dne 23. prosince 2013 moldavský parlament přijal zákon č. 325 o hodnocení profesní bezúhonnosti, publikovaný v úředním věstníku Moldavské republiky č. 35-41/73 dne 14. února 2014.

Zkoušku spolehlivosti zákon definuje jako vytvoření a aplikaci určitých simulovaných situací zkoušejícím, podobné těm, které jsou v rámci pracovních činností podmíněny aktivitou a chováním zkoušené osoby,⁴ s cílem pasivně sledovat a vytvářet reakční chování zkoušeného, a tím určit úroveň poškození prostředí institucionální bezúhonnosti a korupčních rizik veřejného subjektu v rámci hodnocení institucionální bezúhonnosti.

V zákoně uváděným účelem zkoušek profesní spolehlivosti je: zajistit profesní bezúhonnost, předcházet a potírat korupci v rámci státní správy; kontrolovat, jak státní úředníci dodržují profesní povinnosti a úkoly, jakož i pravidla chování; identifikovat, posoudit a odstranit zranitelnosti a rizika, která by mohla ovlivňovat nebo podporovat korupční jednání, úkony spojené s korupcí nebo korupčním jednáním a chováním; zabránit nežádoucím vlivům ovlivňujícím povinnosti nebo úkoly státních úředníků.

¹ Více viz <http://www.euam-ukraine.eu/news/latest-news/czech-experts-team-up-with-euam-for-internal-investigation-workshop/>.

² Přednáška na téma „Zkouška spolehlivosti – nástroj prevence v boji proti korupci“ konaná dne 30. června 2016 v objektu GIBS Skokanská 2311/3 Praha 6, Břevnov.

³ Přednáška na téma „Zkouška spolehlivosti – výstupy z výzkumu“ konaná dne 22. března 2017 v objektu GIBS Skokanská 2311/3 Praha 6, Břevnov.

⁴ Odst. 2 § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů: „Zkouška spolehlivosti spočívá v navození situace, kterou je zkoušená osoba povinna řešit.“

Dle dikce zákona státní úředníci mají následující povinnosti:

- a) neumožnit korupčním činům, činům souvisejícím s korupcí a korupčnímu chování ovlivňovat jejich práci;
- b) neprodleně oznámit příslušným orgánům jakýkoli pokus o vtažení do takovýchto situací;
- c) písemně sdělit vedoucímu státního orgánu jakýkoli nepatřičný vliv;
- d) deklarovat dary v souladu s platnými právními předpisy.

Zkoušky spolehlivosti jsou prováděny Národním protikorupčním centrem (NAC) ve vztahu ke všem státním úředníkům, vyjma Bezpečnostní informační služby a Bezpečnostní informační službou (SIS) ve vztahu k zaměstnancům NAC. V únoru 2014, dle pokynu ředitele NAC, bylo vytvořeno specializované oddělení pojmenované Ředitelství zkoušek spolehlivosti (ITD).¹

Zkoušky spolehlivosti podléhají parlamentní kontrole, kterou vykonává parlamentní **Výbor pro národní bezpečnost, obranu a veřejný pořádek a Výbor pro právní záležitosti, imunitu a jmenování**. NAC i SIS mají povinnost každoročně předkládat do 30. ledna zprávu o činnostech v oblasti zkoušek profesní spolehlivosti, která zahrnuje: a) počet provedených zkoušek; b) výsledky zkoušek a c) počet odvolání proti uloženým disciplinárním sankcím.

Množina potenciálně zkoušených osob je s ohledem na vysoký stupeň korupce postihující Moldavsko skutečně velmi široká. Jedná se o cca 114 tisíc osob² v relativně malé zemi mající přibližně 3,55 mil. obyvatel. Zákonodárce označuje tuto kategorii osob pojmem **státní úředník**, kdy státním úředníkem pro účely jmenovaného zákona „rozumí osobu zaměstnanou v rámci **veřejného subjektu** vykonávající veřejné funkce, veřejné funkce zvláštního významu, veřejné funkce důstojného charakteru, osobu zaměstnanou v úřadu, osobu vykonávající funkci důstojného charakteru nebo poskytující služby ve veřejném zájmu, jakož i zvolenou osobu“.³

Veřejný subjekt, jichž je celkem 1892, je subjekt s následujícím statutem:

- a) orgán veřejné správy, ústřední orgán, specializovaný ústřední orgán veřejné moci, místní orgán veřejné správy a organizační strukturou v rámci těchto orgánů nebo z oblasti jejich působnosti;
- b) státní, autonomní, nezávislý, samosprávný a/nebo regulační orgán, instituce, subjekt, organizace, úřad nebo agentura;

¹ Vzhledem k potřebě zajistit vysokou úroveň profesní bezúhonnosti zkoušejících příslušníků byli všichni zaměstnanci ITD podrobeni doplňujícím specifickým vyšetřením, včetně podstoupení povinného testu na polygrafu nebo jiných testů zaměřených na pravdivé odpovědi a osobní integritu. Management ITD byl proškolen odborníky ze stejných oddělení z Rumunska, Maďarska a Spojeného království.

² Jen pro srovnání v České republice (10,56 mil. obyvatel) tvoří množinu potenciálně zkoušených osob cca 67 tisíc příslušníků a zaměstnanců vybraných bezpečnostních sborů, vůči nimž má GIBS působnost. V Maďarské republice (9,82 mil. obyvatel) se jedná o cca 90 tisíc osob tzv. chráněný stav pokrývající obecně orgány moci výkonné, civilní tajné služby a orgány veřejné správy, vůči nimž uplatňuje své postupy Národní ochranná služba.

³ § 4 zákona č. 325/2013, o hodnocení profesní bezúhonnosti.

- c) Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství;
- d) státní podnik, s většinovým vlastnickým podílem státu, nebo městský podnik.

NAC iniciuje a provádí **následující typy zkoušek profesní spolehlivosti** ve vztahu k veřejným subjektům:

- a) kontrola kvality (orientované regionálně a institucionálně, tzn. ve vztahu ke státním orgánům, jako jedna z metod hodnocení profesní bezúhonnosti v rámci hodnocení institucionální bezúhonnosti);
- b) s podobnými funkcemi specifickými pro určitou oblast, decentralizovanými do poboček, dceřiných filiálek nebo divizí, které se někdy nacházejí v různých lokalitách a které používají zpravidla stejný modus operandi;
- c) cílené zkoušky (orientované na předmět zkoušky) – provádějí se ve vztahu k jednomu nebo více úředníkům v rámci státních orgánů;
- d) zkoušky na žádost – zkoušky profesní spolehlivosti státních úředníků, kteří jsou vybíráni ke zkoušení na základě odůvodněné žádosti vedoucích pracovníků.

V odůvodněném rozhodnutí o zahájení zkoušky spolehlivosti musí být uvedeny:

- a) důvody pro zahájení zkoušky spolehlivosti v rámci veřejného subjektu;
- b) rizika korupce zjištěná v rámci veřejného subjektu;
- c) cíle zkoušek spolehlivosti státních úředníků veřejného subjektu;
- d) kategorie státních úředníků v rámci veřejného subjektu, které jsou předmětem zkoušek spolehlivosti;
- e) vzorky státních úředníků, kteří budou testováni, v závislosti na schopnosti Národního protikorupčního úřadu a Bezpečnostní informační služby provést zkoušku spolehlivosti na reprezentativním počtu státních úředníků;
- f) možnosti využívat prostředky pro záznam zvuku/obrazu, komunikační prostředky a další technické prostředky pro získávání informací skrytým způsobem, jakož i možnost nabízet, slibovat nebo nabízet zboží, služby, poskytnutí výhod, aby bylo zaznamenáno chování státních úředníků a nebyla prozrazena činnost zkoušejících.

Plán zkoušky spolehlivosti je utajeným dokumentem, který schvaluje koordinátor zkoušek spolehlivosti na základě odůvodněného rozhodnutí schváleného soudem a obsahuje informace týkající se:

- a) iniciátora zkoušky a odůvodněného rozhodnutí o zahájení testu;
- b) cíle zkoušky;
- c) místa, trvání, účastníků a logistického zajištění zkoušky;
- d) simulované situace, hypotézy chování zkoušejícího a zkoušeného;
- e) dalších informací důležitých pro provádění zkoušek spolehlivosti.

Lhůta pro provedení zkoušky spolehlivosti je 6 měsíců. V odůvodněném rozhodnutí může soudce soudu, který schválil zahájení zkoušky, tuto lhůtu prodloužit až o 6 měsíců.

V nepředvídaných situacích se mohou zkoušející odchýlit od schváleného plánu do té míry, v jaké jejich činnosti vedou k dosažení cílů zkoušky a nevedou ke změně odůvodněných podmínek schváleného rozhodnutí.¹

Pokud se při plnění plánu objevily nepředvídané situace, které vedly k identifikaci nových rizik korupce, a tato nebyla v odůvodněném rozhodnutí předvídána, je třeba dodatečně podat novou odůvodněnou žádost. Ta bude obsahovat další konkrétní provedená opatření, testovací prostředky a metody, které budou předloženy ke schválení do 3 pracovních dnů od vzniku této situace. Pokud soudce odmítne plán schválit, materiály nashromážděné zkoušejícím v daných podmínkách se zničí.

Ve výjimečných případech se mohou zkoušky účastnit další osoby, jejichž identifikační údaje uchovává instituce, která provádí institucionální hodnocení, s jejím předchozím souhlasem a zaručuje, že nezveřejní vykonanou činnost.²

Za účelem zaznamenání chování zkoušeného v rámci zkoušky spolehlivosti se použijí prostředky pro záznam zvuku/video, komunikační prostředky, jiné technické prostředky pro získávání informací skrytým způsobem.³

Materiály ze zkoušek spolehlivosti zhodnotí soudce, který vydal rozhodnutí zahájit zkoušku. **Soudce rozhodne o posouzení výsledků zkoušky** jako pozitivní, negativní nebo nepřesvědčivé.

V případě, že je chování zkoušené osoby během zkoušky posouzeno jako negativní, podléhá zkoušený **pouze disciplinárnímu řízení** v závislosti na závažnosti zjištěných odchylek v souladu s právními předpisy upravujícími činnost příslušného subjektu. Výsledky a materiály ze zkoušky profesní spolehlivosti nesmí být použity jako důkazní prostředek v trestním nebo přestupkovém řízení. Výsledky zkoušek spolehlivosti a materiály z této zkoušky mohou být použity jako důkazy

¹ V Maďarsku musí být provedena zkouška spolehlivosti vždy jen podle přesně schváleného scénáře. V případě, že tomu tak není, je to považováno za zásadní vadu s důsledkem nelegálnosti resp. procesní nevyužitelnosti výsledků takto provedené zkoušky - a pozor - může nastat i trestní odpovědnost osoby zkoušku provádějící. Státní zástupce je povinen do osmi pracovních dnů ode dne doručení rozhodnutí o ukončení zkoušky vyšetřit její soulad se zákonem a pošle vyjádření orgánu, který zkoušku nařídil. V případě, že se objeví odchylky v postupu provedení zkoušky od podrobného plánu, podá podnět k trestnímu stíhání. Maďarský trestní zákon obsahuje v 28. hlavě „Služební trestné činy“ v § 308 trestný čin „Neoprávněné vykonání zkoušky spolehlivosti“.

² V České republice tato možnost také existuje, viz odst. 4 § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů „(4) Na základě žádosti příslušníka inspekce může zkoušku spolehlivosti provést se svým souhlasem i jiná osoba. V takovém případě je tato osoba povinna řídit se pokyny příslušníka inspekce; příslušník inspekce za její činnost odpovídá.“ V Maďarsku na samotné provedení zkoušky spolehlivosti nelze použít žádnou jinou osobu než určené nebo vybrané zástupce Národní ochranné služby. To ovšem činí, dle jejich tvrzení, v praxi značné problémy, zejména ve specifických situacích (vnější hranice, cizinci apod.).

³ Odst. 6 § 41 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů „(6) Průběh zkoušky spolehlivosti se dokumentuje obrazovým a zvukovým záznamem. O zkoušce spolehlivosti inspekce pořídí úřední záznam.“

v občanském soudním řízení, pokud jsou relevantní, přípustné, pravdivé, s ohledem na veřejný zájem, lidská práva a svobody, a splňují podmínky odtajnění.

Velmi pozitivní krok s cílem dosažení maximálního preventivního účinku zkoušek představuje zákonná povinnost¹ orgánů, které spadají do působnosti zákona informovat státní úředníky o možnosti být podroben zkoušce profesní spolehlivosti, formálně vyžadujícími podpis (u nově přijatých „zaměstnanců“ či jmenovaných osob v době uzavírání „zaměstnaneckého vztahu“ či jmenování do funkce).²

NAC také nabídlo metodickou podporu veřejným subjektům ve formě vzorů seznámení, které měly být podepsány státními úředníky a modelů evidenčních systémů, které zaznamenávají dary, střety zájmů, neoprávněné ovlivňování a ochranu informátorů (whistleblowerů), vypracovalo návrh příručky pro hlášení aktivní korupce, neoprávněného ovlivňování a prohlášení o dárkách a o neoprávněném ovlivňování. NAC vytvořilo vzdělávací kurz zaměřený na standardy profesní bezúhonnosti, které musí splňovat státní úředníci, aby úspěšně absolvovali zkoušky spolehlivosti a realizovalo masivní proškolení. Provedlo 472 školení, kterých se zúčastnilo 26 812 státních úředníků. Poptávka po školení zůstává vysoká.

Vzhledem k významnému počtu státních úředníků, kteří mohou být podrobeni zkouškám spolehlivosti, a vzhledem k povinnosti NAC uchovávat databázi záznamů o zkouškách, je vytvářena elektronická platforma záznamů. V případě neuspění ve zkoušce následuje povinné uložení kázeňské sankce spočívající v odvolání státních úředníků a zaznamenání výsledků zkoušek spolehlivosti do evidence, která zabrání tomu, aby ti, kteří neuspěli ve zkoušce, byli znovu zaměstnáni ve státní službě po určité časové období.

Vliv implementace zákona o hodnocení profesní bezúhonnosti

Vykonané zkoušky spolehlivosti poskytly NAC příležitost analyzovat regulační a institucionální zranitelnost veřejných subjektů a definovat rizika, která podporují a udržují korupční klima. Tato rizika byla popsána pro každou zkoušenou jednotku a byla formulována konkrétní doporučení k jejich odstranění, která byla zahrnuta do zpráv o negativních výsledcích zkoušek spolehlivosti. Tímto způsobem začala

¹ § 22 odst. 1 zákona č. 325/2013, o hodnocení profesní bezúhonnosti.

² V Maďarsku je přímo podmínkou zřízení a zachování „státního, služebního poměru“ vyslovení apriorního souhlasu s kontrolou provedenou formou zkoušky spolehlivosti. Mimo jiné výsledky empirické části výzkumu realizovaného PA ČR v Praze v prostředí Policie ČR, Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR poukázaly na existenci nízké míry, byť minimálního povědomí, respondentů o zkouškách spolehlivosti. Jedná se o takovou míru povědomí, která představuje podmínku jejich předpokládaného preventivního působení. Cca 33 % respondentů z řad VS ČR, cca 21 % respondentů z řad CS ČR a cca 25 % respondentů z řad P ČR nemá povědomí o zkoušce spolehlivosti. Dále existuje i nezanedbatelné procento (výrazně vyšší u zaměstnanců, tzn. nikoli u příslušníků; CS ČR – 54 %; P ČR – 59,8 %) těch respondentů, kteří sice povědomí o zkoušce spolehlivosti mají, ale nejsou si vědomi faktu, že patří do kategorie potenciálně zkoušených osob (VS ČR cca 11 %, CS ČR cca 25 %, P ČR cca 11 %). Tato skutečnost bohužel v konečném důsledku oslabuje, resp. eliminuje protikorupční a preventivní působení zkoušek na nežádoucí jednání potenciálně zkoušených osob. Více viz HRUDKA, Josef. *Zkouška spolehlivosti v prostředí Vězeňské služby ČR a Celní správy ČR*. 1. vyd. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2017. 212 s. ISBN 978-80-7251-476-2.

aktivita zkoušek spolehlivosti přinášet změny nejen na různých úrovních organizačních struktur veřejných subjektů, ale i směrem k orgánům a organizacím a veřejné správě jako celku.

Aby byla zajištěna plná funkčnost koncepce zákona č. 325/2013, NAC vypracovalo návrh zákona o změně a doplnění několika právních norem za účelem úpravy zvláštních zákonů upravujících činnost různých kategorií státních úředníků. Jednalo se zejména o zavedení standardů profesní bezúhonnosti a kázeňských sankcí včetně propouštění a stanovení požadavků při přijímání státních úředníků, atd.

¹ v Moldavsku byl zaznamenán sekundární efekt přisuzovaný zkouškám spočívající ve zvýšeném počtu případů aktivní korupce a neoprávněného vlivu² hlášeného státními úředníky.

Stejně tak došlo ke čtyřnásobnému nárůstu počtu trestních případů vedených NAC dle § 325 trestního zákona (aktivní korupce) ve srovnání s rokem 2013. Konkrétně v roce 2014 NAC vyšetřilo 44 takových trestních případů, které představovaly zhruba čtvrtinu všech hlášených případů. Důvodem, který znemožňuje vyšetření všech nahlášených případů aktivní korupce, je jejich neefektivní nahlašování. Aby se zabránilo nerovnoměrným praktikám a neefektivnímu hlášení korupčních činů, což nemůže účinně zabránit tomu, aby aktivní korupčníci porušovali zákon, vyvolalo NAC řadu jednání se zástupci státních zastupitelství, Nejvyšší

¹ V roce 2014 po účinnosti zákona č. 325/2014 se průměrný měsíční počet oznámení zvýšil 58krát, v roce 2015 vzrostl až na 70násobek. Několik oznámení bylo učiněno i z řad soudců. Pro srovnání, po tom co Rumunsko začalo provádět zkoušky spolehlivosti na policejních důstojnících, se v prvním roce provádění zkoušek zvýšila míra hlášených případů aktivní korupce 8krát. V případě Moldavska lze vysvětlit výrazně vyšší míru úspěchu úsilím NAC např. rozsáhlými školeními pro státní úředníky, silnou medializací provádění zkoušek, informováním veřejných subjektů o důsledcích negativních výsledků zkoušek a zejména prokazatelným informováním státních úředníků o možnosti být podroben zkoušce. Podobný efekt byl zaznamenán i jinde v zahraničí viz HUBÁČKOVÁ, Vendula. *Potírání korupce uvnitř bezpečnostních sborů Velké Británie a USA. Státní zastupitelství*. 2006, č. 4, s. 15. ISSN 1214-3758. „*Provádění testu má zejména velký preventivní význam...Od té doby, co testy integrity začaly být v NYPD prováděny, vzrostl několikanásobně počet policistů, kteří sami přicházejí oznámit, že jim byl např. nabídnut úplatek, což se dá přičítat tomu, že jsou si vědomi, že právě jejich jednání může být testováno.*“ K ověření podobného účinku přisuzovaného zkoušce, který jsme nazvali účinkem protikorupčním, spočívajícím v nárůstu počtu oznámení policistů o jejich podplácení, z důvodu obavy resp. domněnky, že nabídka úplatku je právě realizovanou zkouškou spolehlivosti, byl zaměřen výzkum realizovaný PA ČR v Praze v prostředí P ČR v roce 2013, kdy bylo osloveno 184 policistů, kteří se v období od zavedení zkoušek, tzn. od roku 2009, do konce roku 2012 stali podplácenou osobou. Více viz HRUDKA, Josef a Benedikt VANGELI. *Zkouška spolehlivosti: explikace, aplikace, efektivita*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014. ISBN 978-80-7251-415-1.

² § 4 zákona č. 325/2013, o hodnocení profesní bezúhonnosti: „*Neoprávněný vliv – zasahování do odborné činnosti státního úředníka třetími stranami, který se projevuje tlakem, hrozbami nebo žádostmi o určení příslušného státního úředníka, aby vykonával svou činnost určitým způsobem: vždy je tento vliv nezákonný a nemusí být doprovázen slibem, nabídkou nebo poskytnutím buď osobně nebo prostřednictvím jiné osoby zboží, služeb, výsady nebo výhody v jakékoliv formě, na které nemá nárok.*“

soudní rady, Ministerstva vnitra, SIS, Celní správy, Vězeňské služby a dalších orgánů. Výsledkem je vypracování příručky na základě iniciativy NAC, jak hlásit případy aktivní korupce, která poskytuje pokyny pro klasifikaci aktivní korupce jako takové a její rozlišení od neoprávněného vlivu nebo nabízení darů v souladu se zákonem.

Institucionální bezúhonnost

Jak můžeme z níže uvedených zákonných definic pojmů: Hodnocení profesní bezúhonnosti, Profesní bezúhonnost a Institucionální bezúhonnost vyvodit, jmenovaný zákon se netýká pouze zkoušek spolehlivosti a hodnocení profesní bezúhonnosti, nýbrž celé řady dalších vnitrostátních a dílčích protikorupčních politik, jakož i specifických požadavků profesní bezúhonnosti pro činnost státních úředníků, které zajišťují prostředí institucionální bezúhonnosti.

Za národní a dílčí protikorupční politiky, které zajišťují prostředí institucionální bezúhonnosti, se považuje:

- a) zaměstnávání a podpora státních úředníků na základě zásluh a profesní bezúhonnosti;
- b) režim neslučitelnosti, omezení v hierarchii a omezení publicity;
- c) režim prohlášení o majetku a osobních zájmech;
- d) režim střetu zájmů;
- e) vyhýbání se zvyhodňování;
- f) režim dárků;
- g) nahlášení a řešení neoprávněných vlivů;
- h) nahlášení korupčních jevů a ochrana whistleblowerů;
- i) nepřípustnost korupčních jevů;
- j) transparentnost rozhodovacích procesů;
- k) přístup k informacím veřejného charakteru;
- l) transparentní a zodpovědné řízení veřejného dědictví, vratných a nevratných finančních prostředků;
- m) profesní etika a etiketa;
- n) režim omezení a limitů souvisejících s ukončením mandátu, pracovních nebo daňových vztahů nebo přeřazení státních úředníků (rotace) do soukromého sektoru.

„Hodnocení profesní bezúhonnosti – proces identifikace rizik korupce v rámci veřejných subjektů pomocí analytických a praktických metod (zkouška spolehlivosti), popisující faktory určující zjištěná rizika a jejich důsledky a poskytující doporučení pro zmírnění takových rizik provedených v souladu s ustanoveními uvedenými v tomto zákoně.

Profesní bezúhonnost – schopnost státního úředníka vykonávat veškeré odborné činnosti veřejného činitele etickým způsobem, bez projevů neoprávněného vlivu a korupce, respektující veřejný zájem, nadřazenost Ústavy a legislativy Moldavské republiky.

Institucionální bezúhonnost – bezúhonnost veřejných subjektů, která je podporována, kontrolována a posilována vedoucími pracovníky, stejně jako nulová tolerance vůči všem incidentům ze strany státních úředníků.¹

Hodnocení institucionální bezúhonnosti může být zahájeno: Národním protikorupčním úřadem, týká se všech veřejných subjektů spadajících pod jurisdikci zákona, s výjimkou Bezpečnostní informační služby (SIS); SIS, týká se NAC a oddělení vnitřní kontroly SIS, týká se SIS.

Hodnocení institucionální bezúhonnosti má několik fází:

- první etapa – identifikace rizik korupce v rámci veřejného subjektu;
- druhá etapa – zkouška spolehlivosti;
- třetí etapa – popis rizik korupce a analýza faktorů, které k těmto rizikům vedou;
- čtvrtá etapa – vydání doporučení pro zlepšení klimatu institucionální bezúhonnosti.

První etapa spočívá v přezkoumání případů porušení integrity (informace zaslané občany, materiály z médií, analytické zdroje - zprávy, studie, průzkumy, ukazatele atd.), jakož i faktorů ovlivňujících lidská práva vlivem identifikovaných rizik korupce.

Druhá etapa, zahájená na základě rozhodnutí, je volitelnou fází institucionálního hodnocení. Státní úředníci, kteří mají být podrobeni zkoušce, se vybírají náhodně v závislosti na korupčních rizicích zjištěných ve veřejném subjektu v první fázi.

Třetí etapa spočívá v popsání rizik korupce, zjištěných během první fáze a případně potvrzených během zkoušek spolehlivosti ve druhé fázi, jakož i v analýze rizikových faktorů, které zvyšují pravděpodobnost takových rizik. Analýza rozlišuje následující typy rizikových faktorů:

- externí faktory – rizikové faktory, které jsou mimo kontrolu veřejného subjektu;
- vnitřní faktory – organizační, kontrolní a sankční rizikové faktory, které jsou pod kontrolou veřejného subjektu a jsou výsledkem jejich chování nebo nedostatečných opatření;
- operativní faktory – faktory vznikající během činnosti veřejného subjektu;
- individuální faktory – faktory, které mohou motivovat určitého úředníka k tomu, aby přijal korupční jednání a jednal v rozporu s prostředím institucionální bezúhonnosti.

Čtvrtá etapa předpokládá stanovení některých minimálních požadavků. Splnění těchto požadavků by veřejnému subjektu umožnilo omezit korupční jevy mezi svými úředníky.

Následně je vyhotovena **zpráva o hodnocení institucionální bezúhonnosti**. Veřejný subjekt po obdržení zprávy o hodnocení institucionální bezúhonnosti podle potřeby **přezkoumá zprávu o institucionálním hodnocení do 10 dnů po předložení**.

¹ § 4 zákona č. 325/2013, o hodnocení profesní bezúhonnosti.

Pokud zpráva o institucionálním hodnocení určuje rizika korupce ve veřejném subjektu, veřejný subjekt **přijme plán integrity do 30 dnů ode dne předložení zprávy**. Plán integrity musí obsahovat: korupční rizika (dle zprávy), aktivity vedoucí ke snížení/odstranění rizik, lhůty, indikátory a odpovědné osoby. Plán integrity musí být implementován do 60 dnů ode dne jeho přijetí a musí být zajištěno přinejmenším splnění doporučení (minimální požadavky formulované v hodnotící zprávě). Instituce, která hodnotila institucionální bezúhonnost, poskytne na požádání metodickou podporu daného procesu. Odpovědnost za přijetí a provádění plánu integrity spočívá výhradně na veřejném subjektu.

Po uplynutí lhůty 60 dnů vydá veřejný subjekt **zprávu o provádění plánu integrity**, která by měla být zveřejněna na jeho internetové stránce a zaslána instituci, která provedla institucionální hodnocení. Rovněž do uplynutí této lhůty veřejný subjekt přezkoumá materiály potvrzující případně negativní výsledek zkoušky spolehlivosti a informuje instituci, která provedla institucionální hodnocení o provedených opatřeních a uplatněných sankcích.

Po přijetí zprávy o provádění plánu integrity, instituce, která provedla institucionální hodnocení, posoudí pokrok dosažený při zlepšování institucionální bezúhonnosti veřejného subjektu a ověří, zda byl plán integrity proveden úspěšně nebo neúspěšně. Za účelem vytvoření a průběžného udržování prostředí institucionální bezúhonnosti podléhají veřejné subjekty pravidelným opakovaným hodnocením. Počet těchto opakovaných hodnocení je neomezený.

Pokud implementace plánu integrity selhala, instituce, která provedla institucionální hodnocení, požádá hierarchicky nadřízený subjekt, aby uplatnil **disciplinární sankce, včetně sankce odvoláním vedoucího pracovníka hodnoceného subjektu**. Pokud plán integrity, přijatý veřejným subjektem, který podléhá opakovanému hodnocení institucionální bezúhonnosti, selhal, považují se úplné verze zpráv o prvotním i následném institucionálním hodnocení za veřejný zájem a jsou zveřejněny na internetové stránce instituce, která provedla hodnocení institucionální bezúhonnosti.

Závěr

Při implementaci zákona o hodnocení profesní způsobilosti se vyskytla v Moldávii řada potíží. Tyto potíže zcela jistě mohou ohrozit běžné uplatňování mechanismu zkoušek spolehlivosti v Moldavsku v krátkodobém a střednědobém horizontu. Nejvýraznější překážku představují průtahy vlády při úpravě právních předpisů souvisejících s ustanoveními zákona, které mohou vytvářet negativní precedenty nedokončeného úsilí.¹ Další překážkou, o které se analyticko-koncepční materiály zmiňují, jsou ústavní žaloby skupin poslanců a dalších osob, jejichž testování je napadáno jako neústavní.²

¹ Jedná se o obavu, že by díky nedokonalosti právní úpravy, státní úředníci, kteří neuspěli ve zkoušce spolehlivosti, zůstali zaměstnaní nebo by byli znovu zaměstnaní krátce po zkoušce. Také by je soud mohl znovu vrátit do funkce z důvodu nedostatku konkrétních ustanovení pracovních/služebných právních předpisů nebo zvláštních zákonů upravujících jejich práci/službu.

² Jedná pouze o úzkou kategorii osob - ústavní soudci a soudci. Dokonce je upozorňováno na liknavost Ústavního soudu ve vydání rozhodnutí v těchto záležitostech.

I přes počáteční potíže Moldavsko doufá, že v úspěšné implementaci zákona uspěje a udrží si pozornost protikorupčních agentur z regionu¹ a neztratí zájem představitelů Rady Evropy a Regionální protikorupční iniciativy pro jihovýchodní Evropu.

Moldavsko chce ukázat světu a svým rozvojovým partnerům vážnost svého záměru bojovat proti oblodné korupci, která i nadále zůstává jejím klíčovým problémem.²

¹ Zejména se jedná o Ukrajinu, Srbsko a Litvu.

² Transparency International od roku 1995 zveřejňuje Corruption Perception Index. Index řadí 176 zemí podle stupně vnímání korupce ve veřejném sektoru. Česká republika se v rámci indexu v roce 2016 umístila na 47. příčce. Moldavsko na nelichotivé 123. příčce.

