

# **Černé listiny**

Ing. Petr Vymětal

Katedra politologie

Fakulta mezinárodních vztahů

Vysoká škola ekonomická v Praze

pracovní verze textu

V poslední době je jedním z uvažovaných nástrojů v boji proti korupci, praní špinavých peněz a terorismu blacklisting. Ačkoli je užíván v nejrůznějších oblastech života, neustále se objevuje celá řada otázek. Jedná se o efektivní nástroj? Jakých podob může nabývat? Nenes s sebou vedle pozitiv také řadu problematických nebo dokonce nebezpečných prvků? Jak nákladné je vytvoření černých seznamů? Kdo je zřizovat a spravovat? Na tyto a řadu dalších otázek se pokusíme odpovědět a podat tak ucelený přehled o jednom z problematických nástrojů protikorupčních nebo protiteroristických opatřeních.

### **Co jsou černé seznamy?**

Tzv. černé listiny neboli také černé seznamy (angl. blacklisting nebo debarment lists) jsou seznamy osob nebo organizací, jejichž aktivity jsou považovány za podezřelé a které jsou bojkotovány či jiným způsobem penalizovány.<sup>1</sup> Tato obecně užívaná definice vyjadřuje dvě základní úlohy, které mají černé listiny plnit. Za prvé, je to snaha identifikovat subjekty, jejichž jednání je v rozporu s platnými pravidly hry, právním řádem, popř. mravy, morálkou a etikou. V případě dokonalé identifikace pak, za druhé, mají dané subjekty vylučovat ze soutěže a bránit jim v pokračování v těchto aktivitách. Tato druhá úloha přitom může nabývat řady stupňů na škále od měkkých sankcí, jež mají většinou podobu omezení (např. omezení přístupu k určitým zakázkám, omezení podpory z veřejných prostředků, vyloučení z tendru, některá opatření správního řízení, veřejné odsouzení atd.) až po tvrdé sankce typu zákazů, vysokých pokut a tvrdých trestů (zákaz činnosti, trestní stíhání, atd.).

Černá listina je tedy rejstříkem subjektů, které nějakým způsobem nesplňují anebo porušují určitá uznaná pravidla. Velmi úzce ale také souvisí s problémem certifikace subjektů v neziskovém sektoru (viz níže), problémy související s veřejnými zakázkami, praním špinavých peněz a v neposlední řadě také možností financování terorismu. Černé listiny (dále jen ČL) jsou tedy seznamem „odstrašujících“ příkladů nežádoucího jednání, za něž bývá uplatňována určitá sankce. Černé listiny jsou ale převážně nástrojem negativní povahy, resp. negativního vymezení. Hlavním účelem je vyloučení nebo omezení subjektu z účasti na jinak běžně neomezovaných či jinak specificky neregulovaných záležitostech. Na druhou stranu může motivovat a donucovat k žádoucímu konformnímu chování. Jedná se tedy o formu exkluze (vyloučení), tak i prevence a motivace. I když mohou být dobrými pomocníky, praxe ukazuje, že se jedná o velmi komplikovaný a problematický nástroj.

Černé listiny je nutné ale zařadit do širšího kontextu, do rejstříků a seznamů obecně. Nejčastěji slouží jako nástroj rychlejší orientace a zjednodušení přístupu k daným informacím o dotčených subjektech. Otázkou ale zůstává, jakým způsobem vznikly. Pokud tyto seznamy vznikly jako soukromá iniciativa soukromého nebo neziskového sektoru a jsou přitom dodržovány všechny platné právní normy, nebývají pokládány za větší problém. A může se

---

<sup>1</sup> Upravená definice podle Transparency International, [www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/glossary](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/glossary), [2006-05-24].

jednat o celou řadu oblastí, od telefonního seznamu, rejstříku podnikajících subjektů, rejstříku trestů, evidence obyvatelstva a matrika, atd. Větší problémy se ale objevují v případě seznamů a rejstříků a seznamů zřízených a vedených státem. Velmi často se objevují známky nedokonalostí, problémů se správou a únikem informací, přílišný rozsah zjišťovaných informací, nespolehlivostí jak dat, tak samotného správce rejstříku a řady dalších různých selhání. Pochybnosti se také objevují z rozšiřování kontrolní a regulační úlohy státu, monitorování většího počtu aktivit a byrokratizaci získávání informací, omezení a narušování základních práv a svobod. Těchto výtek se ale nezbavují ani seznamy, které vznikají čistě na soukromé bázi. Nejzávažnější kritika se soustředí hlavně na obchod s informacemi (insider-trading, info trading) a porušením práv na ochranu osobních údajů.

### **Historie a dnešní praxe černých listin**

Užívání ČL není žádné novum. Černé listiny jsou dobře pozorovatelné minimálně od středověku. Jedním z příkladů mohou být seznamy měst a obyvatelstva zasažených morovými ranami, později seznamy evangelických obcí a osob v období rekatolizace anebo seznamy osob údajně posedlých ďáblem a obviněných z čarodějnictví. S řadou dalších příkladů se můžeme setkat i v období postupující modernizace a rozšiřujícího kapitalismu. Jejich uplatnění – ať jsou již oficiálně označovány jako černé listiny anebo nikoli, a jsou nebo nejsou veřejné – je rozšířenější, než jak by se na první pohled zdát, nejen v soukromém, ale také veřejném sektoru. Z historického hlediska stojí za pozornost neoficiální seznamy nepohodlných osob a čistky, které určité režimy prováděly. Řada totalitních režimů vede seznamy pro režim nepohodlných osob (označovaných často jako disidenti), ale i osob s režimem spolupracujících. Zkušenosti minulých let ukazují, jak je v některých případech snadné přeměnit černé listiny na bílé a naopak. Je nutné podotknout, že něco podobného můžeme najít až dodnes.

## Box 1 – Blacklisting v Hollywoodu

V historii nejznámějším příkladem užívání černých listin, vyloučení a diskriminace určitých osob, je případ Hollywoodu na konci čtyřicátých a počátku padesátých let. Je to éra politiky Mccarthismu, tj. počátku Studené války a napjatých vztahů mezi Východem a Západem a hledání sovětských resp. komunistických špiónů v demokratickém světě. Z pohledu postihů a praxe černých listin byl nejvíce stížen právě sektor zábavního průmyslu, i když po pravdě řečeno, první pochybnosti se objevují již v letech třicátých.

Sněmovní výbor pro neamerickou činnost (House on Un-American Activities Committee, HUAC) činný již od třicátých let minulého století v souvislosti s potenciálními aktivitami komunistů, fašistů a ostatních podvrtných a „neamerických“ politických skupin. V důsledku výsledků 2. světové války bylo pracovníkům ve filmovém průmyslu doporučováno udržovat ve všech dílech protisovětský a protilevicový étos. Podle řady pamětníků ale v Hollywoodu žádné oficiální komunistické hnutí neexistovalo, protože „komunisti“ byly vždy stoupenci liberálů.

Přesto se na konci čtyřicátých let Spojené státy obávaly ohrožení vnitřní stability a ve veřejných monstroslyšeních v roce 1947, 1951-52 a 1953-55 HUAC rozpoutal hon na propagandu, spiklence a komunistické stoupence, v zábavním průmyslu. Na základě těchto slyšení byl sestaven seznam lidí, kteří byly svědky identifikováni jako komunisti nebo kteří odmítli před komisí vypovídat s odvoláním na První dodatek, který chrání svobodu slova a svobodného shromažďování nebo na Pátý dodatek, který chrání před donucením svědčit sám proti sobě. Celý zábavní průmysl poté tento seznam ze strachu, že by celé odvětví mohlo být veřejnosti pokládáno za základnu komunistů, užívalo jako černou listinu. Tak téměř ze dne na den ztratilo práci na několik set herců, scénáristů, režisérů a dalších profesionálů.

První oběti černých listin z roku 1947 jsou označovány jako Hollywoodská desítka. Všichni (byl mezi nimi i známý scénárista Dalton Trumbo) využili prvního dodatku a následně byli komisí shledáni vinni a posláni do vězení na 6 až 12 měsíců. Vyšetřování se pak změnilo v hysterii vedlo k domino efektu. Ve druhé vlně vyšetřování v letech 1951-52 se vyšetřování zcela změnila v demonstrativní „ideologický exorcismus“ – svědkové, kteří nechtěli dříve spolupracovat, změnili názor, protože jinak riskovali, že se na černých listinách objeví i oni. Jako důkaz své oddanosti jmenovali jejich údajné spolustoupence komunistických organizací nebo komunistické funkcionáře. Výsledky přinášely své ovoce, alespoň z pohledu komise a senátora Josepha McCarthyho.

Vyšetřování Sněmovní komise mělo pro zábavní průmysl dalekosáhlé důsledky. Nejenže zničil kariéru mnoha mladým a nadějným hercům, scénáristům a dalším pracovníkům, ale celé odvětví se dostalo do finančních problémů a poškodilo si v očích veřejnosti pověst. Např. Charlie Chaplin, ačkoli nikdy nebyl členem komunistické strany, zůstal až do konce života britským občanem a po určitou dobu mu bylo zamezeno znovu vstoupit na území USA, což až do své smrti v roce 1972 neudělal. Od černých listin se upustilo až koncem šedesátých let mj. v důsledku vzestupu nové levice a mladých rebelů. Podle odhadů se dokázalo do odvětví vrátit pouze 10 % osob dříve uvedených na černých listinách. Někteří z nich si ale našly způsoby, jak v oboru zůstat (emigrace, pseudonymy, atd.).

K podobné situaci došlo v podnicích, kde se objevily levicové odbory, nebo v akademické sféře, kdy se postihy dotkly i profesorů, kteří pravděpodobně byli členy Komunistické strany a kteří byli shledáni „nekompetentní, intelektuálně nečestní a kteří zapomněli na svou povinnost hledat a vyučovat pravdu“. K největším čistkám na univerzitách došlo v letech 1952-54, kdy o práci přišly stovky vysokoškolských profesorů a většině z nich to zcela zničilo kariéru a nebyli se schopni v šedesátých letech vrátit zpět.

S nárůstem komplikovanosti společenských vztahů se praxe seznamů rozšířila do řady sfér společnosti.

Ve veřejné, resp. společenské sféře, jsou černé listiny (i když jsou často označovány nejrůznějšími jmény, většinou jde ale o „rejstříky“ či „registry“) poměrně běžné. Na prvním místě je možné mezi ně zařadit seznamy subjektů pravomocně odsouzených soudem za trestný čin („rejstřík trestů“), nejrůznější seznamy subjektů, které mají závazky ke státu (nedoplatky na daních a sociálním pojištění) případně subjektů, které se zapojily do hospodářské kriminality a korupce. Ne vždy se ale musí jednat jen o černé listiny, ale mnohdy jde o kombinaci černých listin s bílými. Může se tak jednat např. o rejstřík právnických osob a

OSVČ, kde jsou vedle běžných údajů mj. evidovány údaje o vyhlášení konkurzu, slučování či majetkových propojeních.

O tomto druhu seznamů platí, že jsou zcela regulovány státem – stát (resp. konkrétní orgán státní správy) má právo nejen určitou sumu informací zjišťovat, ale zároveň s nimi nakládat. Z hlediska zjišťování informací má také pravomoc nejen něco nařizovat, ale i trestat. Jak práva, tak i povinnosti a pravomoci jednotlivých subjektů jsou většinou upraveny zákonem nebo minimálně vládním nařízením.

Kombinaci černých a bílých listin je poměrně běžná i v soukromém sektoru, který může oba (případně i další listiny) vytvářet. Jedná se např. o seznamy členů nejrůznějších profesních organizací (členy řádné i vyloučené – viz Česká komora auditorů, Česká advokátní komora atp.) či úvěrové registry bank a registr nebankovních, splátkových a leasingových firem („registr dlužníků“). Na rozdíl od veřejných rejstříků nejsou získávané informace vždy přístupné veřejnosti a jejich povaha a způsob nakládání s nimi se může lišit (např. omezené sdílení dat pouze v rámci zúčastněných bank, nikoli celého bankovního sektoru na rozdíl s daty, které v případě státu mohou být sdíleny celou státní správou). Nemohou být tak důsledně vymáhána, pokud nejsou vázána na členství či vnitřní samoregulaci konkrétního oboru a často je s nimi nakládáno v režimu „citlivých dat“. Velmi často se lze také setkat s pokusem zavést vnitřní regulaci na bázi etického nebo profesního kodexu (lékaři, právníci atd.), za jehož porušení následuje vyloučení z komory a umístění subjektu na černou listinu.

V soukromé sféře – a to zejména v anglo-americké praxi – se uchytil podobný termín, jenž souvisí s černými listinami – jedná se o *blackballing*. Je to způsob, jakým některé soukromé („gentlemanské“) kluby umožňují kterémukoli stávajícímu členovi zamítnout žádost o členství nového kandidáta tak, že při hlasování vhodí do urny mezi ostatní (bílé) míčky míček černý. Tento způsob, běžně rozšířený v 19. a první polovině 20. století, bývá občas nahlížen jako způsob udržování hájenství, vlivu a svých pozic v rámci určitého kastovního-statusového systému, v němž by masové rozšíření členství znamenalo ohrožení činnosti či samotné existence soukromého klubu.

Černé listiny dotýkající se otázky neziskového sektoru jsou poměrně novou záležitostí. Spíše se – naprosto pochopitelně – spoléhá na vlastní samoregulující schopnost celého neziskového sektoru bez zásahu státu. Stát se většinou angažuje pouze v případě „registru organizací neziskového sektoru“ anebo v případě zakázek a dotací plynoucích neziskovému sektoru ze státního a veřejných rozpočtů.

Černé listiny mohou mít tedy nejrůznější uplatnění. Bývají užívány jako ekonomický sankční nástroj, ve formě pokuty, vyloučení z tendru, trestní stíhání atd. V některých případech mohou být důsledky zapsání subjektu na černou listinu za likvidační, zejména pokud plně spoléhá na financování z jednoho zdroje. Možných dělení a členění „listin“ ovšem existuje celá řada.

## Členění listin a oblastí jejich použití

Kategorizace a adjektiv spojených s problematikou „-listingu“ je velmi bohatá. Protože hranice, která existuje mezi jednotlivými typy je velmi tenká, je na tomto místě vhodné uvést některé typy listin.

- Černé listiny (*blacklisting, debarment*) – jak již bylo uvedeno výše, jde o seznamy subjektů, které jsou z řady nejrůznějších důvodů omezeno určité právo/nárok/povinnost, služba nebo mobilita. Subjekty, které se ocitnou na ČL, jsou většinou považovány za nespolehlivé a často bojkotovány, je jim bráněno v činnosti nebo jsou jiným způsobem penalizovány. Jedním z příkladů jsou např. registry dlužníků nebo nebonitních klientů nesplácejících úvěry anebo seznamy zakázaných extremistických organizací.

Černé listiny nabývají nejrůznějších podob. Jednou z nich je již výše zmíněná praxe *blackballing*-u užívaná v soukromých klubech. Další variantou byl *blocklisting*, tedy praxe vylučování, odmítání („*rejectlist*“) a diskriminace afro-americké populace např. v otázce vyššího vzdělání, jenž se v minulosti hojně používal ve Spojených státech.

- Bílé listiny (*whitelisting*) – bílé listiny jsou opakem listin černých. Jedná se o seznamy spolehlivých, kredibilních a přijatelných subjektů, které splňují a neporušují platná pravidla a chovají se eticky. Tyto subjekty pak profitují z dobrého jména, což nadále posiluje jejich dobré jméno v nejširší veřejnosti. Příkladů z praxe je celá řada, ale velmi zřídka je možné se dostat k uceleným a širokým seznamům. V zásadě se dá říci, že vytváření bílých listin (dále jen BL) je spojeno s certifikační politikou (viz níže). Patří sem např. prohlášení o shodě EU (značka CE, Conformité Européenne), normy, homologace a atesty ČSN, ISO normy, či značky, které mají za úkol vypovídat o kvalitě (CzechMade, Klasa,...) atd.
- Šedé listiny (*greylisting*) – v poslední době se začíná rozšiřovat i praxe tzv. šedých listin. Jsou určitým přechodovým typem mezi ČL a BL. Šedé listiny jsou seznamem subjektů, kterým jsou dočasně pozastavena nebo omezena práva z důvodu podezření porušení pravidel, možnosti pokračování v této činnosti a vysoké pravděpodobnosti jejich umístění na černou listinu. „Podezřelé“ subjekty, u nichž není prohrašek prokázán, pak bývá bez jakýchkoli oficiálních sankčních následků zařazena zpět mezi ostatní nepenalizované subjekty. Argumenty ve prospěch užívání tohoto typu listin bývají většinou shrnovány pod pojem prevence – v některých oblastech je tak možné předejít vážným poruchám vyplývajících z pokračování v nekalé činnosti subjektu. Na druhou stranu omezení, která jsou na subjekty uvalena, bývají velmi problematická a ztráty (ať již ekonomické či neekonomické), ke kterým dochází, zpravidla nejsou v případě neprokázání provinění, kompenzovány. Nejčastěji je metoda šedých listin užívána v informačních technologiích (zavírované počítače v síti, spamové filtry či používání nelegálního nebo jinak problematického softwaru atd.).

- Zelené listiny (*greenlisting*) – v soukromém sektoru, zejména u firem produkujících průmyslové zboží, se od osmdesátých let také dostává do popředí problematika ekologických standardů a norem šetrnosti k životnímu prostředí. Zelené listiny nejčastěji osvědčují ekologičnost výroby případně výrobků (dodržování ISO norem při výrobě, resp. bio-potraviny, recyklovatelnost výrobků či výroba z recyklátů). Týká se tedy jak výrobků, tak i firem a jejich výrobních postupů, které přispívají k ochraně a nízkému poškozování životního prostředí.

Černé listiny jsou – i když si to přímo neuvědomujeme – rozšířené v celé řadě oborů. Některé již byly zmíněny. V minulosti byly užívány např. ve filmovém průmyslu jako nástroje vyloučení sympatizantů s komunistickým režimem v éře Mccarthismu v USA ve čtyřicátých a padesátých 20. století (viz Box 1). Často jsou také užívány bezpečnostními složkami, ať už se jedná o seznamy nepohodlných osob, špiónů, agentů, osob zapletených do organizovaného zločinu, korupce nebo terorismu. V dnešní době jsou zřejmě nejužívanější v oblasti veřejných zakázek – na černou listinu se dostanou pouze ty subjekty, které zneužívají finance, porušují nebo neplní kontrakty či neúměrně navyšují cenu – jinými slovy ty subjekty, které porušují pravidla.

Blacklisting se také užívá v lékařství a farmacii. Nejčastěji jsou užívány v případě neodzkoušených nebo jinak neuznaných lékařských praktik, seznamy zakázaných léků (jako například ve sportu) či drog. Asi oblastí, kde jsou černé listiny užívány dnes a denně, jsou informační technologie. Jedná se většinou o vyloučení subjektů ze systému, který by mohly narušit či přivodit jeho závažné poruchy. Nejčastěji se používá blokování adres, ze kterých se šíří infekce (tzv. spam, RBL, ROKSO či blackholing) případně blokování užívání nelegálního softwaru. Poměrně hojně je rozšíření i v soukromém sektoru. Často je používán v bankovníctví (viz Box 2), ale také čistě v obchodu. Je dodnes užíván zejména ve spojitosti s firmami před bankrotem, dlužnickými registry, seznamem osob nevhodných pro zaměstnání v určité firmě a v některých zemích dokonce i odbory vytváří seznamy firem, které z nejrůznějších důvodů potlačují jejich činnost.





## **Problémy listin**

Černé listiny jsou velmi problematickým nástrojem. Názory na jejich účinnost se velmi liší – někteří poukazují na zbytečnou regulaci pocházející většinou ze strany státu, na vysoké náklady, nejasná pravidla, složitost procedur, malou kontrolu nad rozhodnutími, byrokratickou zátěž, problém s nakládáním s citlivými údaji či diskutabilní úpravy samotného blacklistingu. Podívejme se na jednotlivé problémy podrobněji.

Prvním problémem je otázka co a proč má být regulováno. Oblast by měla být co nejlépe a nejkonkrétněji vymezena. Zároveň by také mělo být patrné, co přesně je předmětem regulace. Stát jednoduše nemůže regulovat činnosti, pokud k tomu neexistují závažné důvody a nemůže příliš zasahovat do soukromí a nezávislosti ostatních sfér. Může nejčastěji regulovat ty oblasti, které vyplývají přímo z jeho činnosti, ale může také regulovat a kontrolovat např. nakládání peněz, které poskytuje subjektům z veřejných rozpočtů, atd. Důvody pro zařazení subjektu na černou listinu by proto měly být co nejpřesněji definovány.

Druhým problémem je otázka, kdo má být regulací, správou a agendou černých listin pověřen. Ne vždy totiž může regulace znamenat pouze aktivitu státu. Řada regulací také vzniká zcela nezávisle na státu, případně stát může výkonem správy pověřit i subjekty mimo veřejný sektor. To samozřejmě úzce souvisí s jejich způsobilostí a spolehlivostí. Velmi často z důvodu „větší kontroly nad aktivitami“ či „vyšší spolehlivosti“ může být vybrán státní úřad – i když v mnohém má tato argumentace reálný základ, ne vždy chování státního/veřejného subjektu tak bezproblémové, jak by se na první pohled mohlo zdát.

Se spolehlivostí je spojena také otázka získávání, zpracování, šifrování a nakládání s mnohdy citlivými daty. Pomineme-li hledisko problémů při získávání informací od dotčených subjektů, je otázkou míra komunikace a výměna informací úřadu s ostatními složkami veřejné správy. Poměrně často mohou být data získávána duplicitně a neefektivně. Vysoké nároky by měly být také kladeny na transparentnost a důvěryhodnost úřadu v celém procesu zpracování a nakládání s citlivými daty, aby informace nemohly být zneužity.

Za čtvrté, jak bude zajištěno, že na základě poskytnutých informací nebude docházet ke zbytečně vysoké regulaci a nediskriminaci subjektů poskytujících data? Jak a kým bude kontrolována činnost úřadu?

Za páté, nejčastějším argumentem je vysoká administrativní náročnost, nárůst byrokratických procedur a nákladnost černých listin. Úřad pro svou funkci bude potřebovat určité zázemí a počáteční náklady mohou být poměrně vysoké. Vytvoření základních pravidel, vytvoření závazných postupů, formulářů, dokumentů, informací pro dané okruhy subjektů atd. není jednoduchou záležitostí. Zátěží také bývá administrativní a zejména časová náročnost celého procesu. Pokud nebudou pravidla jasně a důkladně nastavena již na začátku, může to způsobit řadu problémů, včetně zatížení právního oddělení, případně i soudů. Samostatným problémem je zajištění profesionality nejen celého úřadu, ale zejména zaměstnanců.

Za šesté, jaký má být smysl samotných černých listin? K čemu budou sebraná data použita? Je hlavním úkolem skutečně potrestání neférově se chovajících subjektů? Anebo půjde pouze o další nástroj pro vyšší regulaci společnosti?

Jak je patrné, černé listiny (ale potažmo i ostatní listiny), s sebou nesou řadu problémů a komplikací. Zřejmě to těmi nejzávažnějšími je otázka formulace proč, jak, kdo a s jakými výsledky provádět blacklisting. I když může být hlavní záměr – tedy ztížení a omezení nelegálního jednání – přinejmenším pochopitelný, důsledky a dopady, které zavedení černých listin mohou být závažnější, než se na první pohled zdá. Tyto důsledky se dají rozčlenit na několik okruhů. Jsou to jednak ekonomické důsledky, které jsou spojeny s určitými náklady prokazování viny, resp. nevinu jak pro blacklistingový úřad, tak i pro samotné postižené subjekty. Být zařazen na černou listinu tak může znamenat nejen vyloučení subjektu ze soutěže nebo běžné činnosti, ale může pro subjekt znamenat značné ekonomické ztráty, případně může mít v konečném důsledku i likvidační účinky. Tato otázka vyvstává do popředí zejména pokud se ukáže, že zařazení subjektu na černou listinu bylo chybné.

Z právního hlediska se objevuje celá řada diskutabilních bodů. Jaké budou pravomoci a kompetence úřadu, jaká rozhodnutí bude moci činit a jak velkou donucovací sílu vůči ostatním subjektům bude mít? Jakým způsobem bude procedura blacklistingu probíhat? Jakým způsobem budou subjekty prokazovat svoji nevinu? Jaké budou závazné lhůty řízení a po jak dlouhou dobu bude subjekt umístěn na černou listinu? Budou existovat opravné prostředky proti rozhodnutí o umístění subjektu na černou listinu? Bude možné podat stížnost proti samotnému postupu, případně stížnosti na diskriminaci či zneužití pravomoci úřadu? Jak bude ošetřena možnost dalšího působení potrestaného subjektu? Bude pro získávané informace platit zpřísněný režim a jaká ochrana proti zneužití informací? Jaké delikty budou pro zařazení na černou listinu rozhodující? Je vůbec právní systém schopen absorbovat zavedení černých listin? Jak nákladné a rozsáhlé by měly úpravy být? Výše uvedený okruh problémů je pouze rámcový a může být doplňován. Níže pak také budou sumarizovány základní právní problémy, které zavedení černých listin obnáší.

Společenské důsledky zavedení černých listin nejsou jednoznačné. Na jednu stranu může dojít k potrestání nedůvěryhodných firem a posílení budování transparentního prostředí, na druhou stranu ale může být tato snaha subjekty vnímána jako přílišný zásah do soukromí a neopodstatnělý nárůst regulace, může vést ke zvýšení nejistoty a důvěryhodnosti a narazit na odpor jejich zavedení.

Černé listiny jsou pouze jednou stranou mince. Existují i další formy -listingu, které se potýkají s podobnými problémy, které jsou veřejností přijímané s rozpaky.

Šedé listiny, které nejčastěji fungují jako dočasné seznamy osob, které jsou podezřelé ze závažného činu, jenž by mohl být příčinou zařazení subjektu na černou listinu. Tento předběžný seznam osob, proti nimž bylo zahájeno blacklistingové řízení, může mít fakticky podobné důsledky jako umístění subjektu na černou listinu. Může dojít k dočasnému omezení

práv a povinností subjektu, včetně výše uvedených důsledků. Navíc osoba, která se na šedou listinu dostane, se stigmatu podezření zbavuje velmi těžko. Kritickou úlohu zde hraje problém ochrany informací o vyšetřovaných subjektech, problém času (lhůty a termíny pro vyšetřování, dokazování a slyšení) a zejména oprávněnosti takového postupu.

Podobně jsou na tom i bílé a zelené listiny. Jestliže je jejich hlavním úkolem osvědčovat určitou způsobilost osob, zůstává otázkou, jaká kritéria jsou pro důvěryhodnost a „bezproblémovost“ subjektů zvolena. Návrh kritérií je velmi problematické a může mít diskriminační účinky. Je také otázkou, po jaké době (zdali vůbec) je nutné stejný osvědčovací proces postoupit i v budoucnu.

Otázka bílých listin je v literatuře spjata nejčastěji s certifikací. Hlavním smyslem certifikace je udělit známku kvality těm produktům či subjektům, kteří splňují předem stanovená kritéria. Nejedná se ale pouze o zajištění určitých standardizovaných aktivit či výsledků a ani se nejedná o akreditaci, která by rozhodovala o samotné existenci subjektu. Velmi úzce navazuje na problematiku transparentnosti, kvality a důvěryhodnosti. Ačkoli se jedná o velmi kontroverzní a přiznejme velmi problematický nástroj, certifikace je v řadě oblastí běžným jevem a certifikací je pověřen nejen úřad (pro ilustraci lze uvést ČSN, hygienické normy, homologační a atestační normy atd.). O spolehlivosti certifikace se vede celá řada diskusí, zejména pokud se jedná o otázku definování kritérií, rozsahu a oblasti, která má být sledována, nákladnosti systému a selhání, ke kterým v procesu může dojít. Stěžejní otázkou procesu certifikace je oblast, která má být regulována. Od devadesátých let se stále častěji objevuje praxe certifikace neziskového sektoru, která se v některých zemích jeví jako účinný nástroj (Německo, Švýcarsko), ale jiné země ukazují spíše na problémy, které s sebou proces certifikace přináší (USA, Velká Británie).

Jiným řešením je otázka etických kodexů v dílčích oblastech společnosti (lobbyisté, neziskové organizace, atd.), jenž mohou v řadě případů být dobrým nástrojem pro posilování transparentnosti a důvěryhodnosti subjektu přihlášením se k určitým „standardům“ a pravidlům. Bohužel i etické kodexy naráží na problém možného selhání v důsledku špatné kontroly a netransparentnosti poskytovaných informací či netransparentní činnosti subjektů. Dalším slabým místem je i fakt problematičnosti formálního postihu při porušení etického kodexu a potenciální snížení důvěryhodnosti subjektů, kteří se ke kodexu přihlásily.

### **Jak černé listiny fungují?**

O některých úskalích černých listin již byla řeč. Přestože již určité formy černých listin v praxi fungují, neexistují jednoznačná doporučení, jak je co nejjednodušeji zavést do praxe a neefektivněji spravovat. Velkou otázkou vyvolává nejen samotný proces, ale spolehlivost černých listin. Přesto, že černé listiny vykazují řadu sporných míst, v některých zemích již byly zavedeny do praxe. Asi nejznámějším je příklad praxe Světové banky, která se tak snaží

chránit své investice proti zneužití a má také sloužit jako preventivní nástroj na snižování korupce, která by se v důsledku Bankou financovaných projektů mohla objevit (viz Box 3).

### Box 3 – Světová banka a černé listiny

Světová banka (World Bank, dále jen Banka) byla nucena v důsledku zúžení prostoru pro zneužití peněz z bankou financovaných projektů a snaze eliminovat korupční jednání, zavést praktiku černých listin (debarment). Pokud se objeví podezření o podvodném nebo korupčním chování, Banka iniciuje řízení, které probíhá před tzv. Sankčním výborem (dále jen Výbor). Členů Výboru je minimálně 5 členů (dva zástupci Obchodního ředitelství (Managing Director), zástupce Vrchní právního oddělení (General Counsel) a dva další vyšší zaměstnanci Banky) jmenovaných presidentem Banky na dobu dvou let. Tento Výbor posuzuje a hodnotí, zdali se zadavatelé, uchazeči, dodavatelé, konzultanti či jednotlivci dopustili podvodného nebo korupčního chování ve spojitosti s projekty financovaných Bankou nebo aktivitami vykonávanými Bankou.

Tento postup většinou platí ve vztahu Banky k subjektům zvenku. Co se týče podezření nebo korupčního jednání uvnitř Banky i projektů vypsanych Bankou, záležitost spadá do kompetence Oddělení institucionální integrity (Department of Institutional Integrity, dále jen Oddělení), které má přibližně 20 zaměstnanců. Pokud se ředitel Oddělení po uskutečněném vyšetřování domnívá, že existují dostatečné důkazy o spáchání podvodu nebo korupčního jednání, předá sekretáři Výboru návrh oznámení o řízení o debarmentu. Oznámení je pak dále zasláno subjektu, který je předmětem řízení (dále jen respondent). Respondent má lhůtu 60 dnů na to, aby se k oznámení písemně vyjádřil a Oddělení do dalších 20 dnů musí respondentovi odpovědět. Poté se koná přibližně hodinové neformální slyšení, na kterém Vrchní vyšetřovatel (buď zástupce Oddělení nebo osoba mimo Banku) prezentuje soubor zjištění a respondent nebo jeho zástupce mají možnost prezentovat jakékoli důkazy, které by podpořily jeho stanovisko a mohou být také povolání svědci. Jestliže Výbor dospěje k závěru, že existují dostatečné důkazy o spáchání podvodu nebo korupce, doporučí pak presidentovi Banky adekvátní sankci, který do 10 dní rozhodne. Sankcí je: (1) napomenutí, (2) rozhodnutí o debarmentu, tj. rozhodnutí, že subjekt není oprávněn získat Bankou financovaný projekt, (3) další sankce dle uvážení. Výbor také může doporučit sankcionovat jednotlivce nebo firmu, která přímo nebo nepřímo kontroluje nebo je kontrolována respondentem. Rozhodnutí presidenta je konečné, účinné okamžitě a je zveřejněno.

Pramen: World Bank Report Concerning the Debarment Processes of the World Bank

Uvedení jakéhokoli „debarmentu“ v život, jenž by vedl k vytvoření seznamu nedůvěryhodných a pravidla porušujících subjektů. Přestože neexistuje jednotný návod, jak by měly černé listiny vypadat či jaká pravidla a postupy by se měly řídit. V textu níže bude sumarizovány některé postupy, které se nejčastěji v praxi objevují.

Nejdůležitější otázkou je oblast, která má být regulována a proč. Objeví-li se potřeba pro zavedení černých listin z jakýchkoli důvodů, pak čím přesnější a užší bude vymezení oblasti, na kterou se má debarment proces vztahovat, tím efektivnější proces bude jak navenek, tak i v rámci vnitřní organizace a procedurálního zabezpečení. Transparentní definování důvodů a kritérií pro zařazení subjektu na černou listinu a jejich dodržování a efektivností pak může být pro přijetí této praxe ostatními subjekty.

Další otázkou je, kdo bude šetřením pověřen. Vznikne zcela nová komise nebo orgán či dokonce úřad složený pouze ze členů organizace anebo bude zahrnuto i několik expertů „zvenku“. Zahnutím externistů může na jednu stranu posílit důvěryhodnost a transparentnost, ale na druhou stranu může přinést řadu komplikací (vyšší administrativní náročnost atd.). Pro vyšší transparentnost bývá také oddělena komise, která provádí vyšetřování a postupuje návrh

sankce od tělesa, které má rozhodovací pravomoc a určitou sílu své rozhodnutí prosadit. Samostatnou otázkou je také složení komise a vyšetřovacího tělesa. Zde bude velmi záležet na oblasti, která je prošetřována. Většinou je ale doporučováno, aby zde zasedli experti na danou oblast.

Kritickou úlohu pak hrají navržené postupy pro postih ve formě černé listiny. Pokud vyšetřovací komise zjistí, že pravděpodobně došlo k porušení závazných pravidel, která by vedla k pokračování v činnosti, měl by existovat účinný postup jak jej omezit a to včetně sankcí. V praxi jsou nejběžnějším je prohlášení konkurzu, korupce, kartelová dohoda, neplacení sociálních dávek nebo daní, cenové machinace, padělání dokumentů, praní špinavých peněz atd. Na jednu stranu se jedná v řadě případů o samostatné trestné činy, které mohou být řešeny v rámci trestního práva, ale snahou černých listin je zamezit tomuto jednání co nejdříve. Na druhou stranu se může – a v praxi se to poměrně jasně ukazuje – o řadu správních deliktů, které nejsou nijak blíže monitorovány a mohou představovat závažný problém. Jasná definice tzv. závažných a méně závažných prohřešků a jim přiřazených adekvátních sankcí může celou proceduru výrazně ulehčit. Již několik se diskutuje o rejstříku správních deliktů a subjektů, které se jich nejvíce dopouští, ale věc je stále ve fázi diskuse.

Velmi spornou otázkou je také vymezení relevantního okruhu subjektů, na které lze společně s dotčeným subjektem zahrnout do řízení z důvodů majetkové, personální či jiné propojenosti. Ačkoli doporučení a zkušenosti ze světa spíše hovoří pro rozšíření praxe a potenciálního postihu (např. ve formě šedé listiny) i na subjekty kapitálově, personálně či kontraktačně propojených se subjektem umístěným na černé listině, zavedení je velmi problematické a chápáno jako stigmatizaci subjektů, které s dotčeným subjektem spolupracovaly.

Pokud vyšetřovatelé zjistí, že existují důvody pro zahájení debarment procesu, je jeho primární úlohou shromáždění materiálů a důkazů. O zahájení řízení by měl být dotčený subjekt co nejdříve informován a měla by mu být poskytnuta lhůta na reakci a dodání podkladů pro řízení. Je možné také provést neformální slyšení před samotným řízením. Dotčenému subjektu by měla být také ponechána možnost se hájit a dodat co nejvíce důkazů, které podezření vyvrátilo. Otázkou ale zůstává, jaké období zpětně má být účinným obdobím pro zjišťování důkazů. Má vůbec existovat nějaká doba pro „zpětnou“ účinnost? Jaká má být doba promlčení?

Na základě sebraných materiálů by vyšetřovatelé měly hledat důkazy a to jak z vlastních zdrojů, tak od dotčeného subjektu. Hlavní důkazní břemeno tedy leží na vyšetřovatelích, kteří si mohou vyžádat i pomoc svědků. Jasně by také měly být definovány polehčující a přitěžující okolnosti. Jsou-li dostatečné, měla by být podle závažnosti provinění navržena i přiměřená sankce. Konečné rozhodnutí o podobě trestu by měl mít ale subjekt s rozhodovací pravomocí. O sankci by měl být informován jak příslušný subjekt, tak může dojít ke zveřejnění informací pro širokou veřejnost.

Podoba uplatňovaných sankcí může být velmi bohatá. Co se doby uplatňované sankce týče, může být trvalá anebo dočasná (obvykle 3 nebo 5 let). V úvahu také přichází dočasné zařazení subjektu na „šedou listinu“. Jakékoli časové lhůty by ale neměly být v rozporu s občanským nebo obchodním zákoníkem, na druhou stranu by mělo být omezeno riziko záměrného protahování řízení ze strany dotčeného subjektu. Měly by být ale takové, aby dokázaly efektivně zamezit pokračování páchání činu. Z hlediska síly může mít formu pouhého napomenutí s preventivním účinkem do budoucnosti anebo tvrdého trestu s případným postihem v rámci trestního zákonodárství.

Rozporuplným doporučením může být omezení některých práv dotčeného subjektu během vyšetřování. Některé instituce argumentují, že tomu tak má být, protože se snižuje riziko pokračování zneužívání finančních prostředků, korupce a jiných činů a argumentují „preventivním dočasným zásahem“, jiní to považují za diskriminační (viz nejednoznačný postoj Světové banky, kde se začínají ozývat hlasy pro zavedení dočasných omezení). Přinejmenším by měla existovat možnost rychlého odvolání, kdy by dotčený subjekt uvedl důvody, proč by neměl být dočasným omezením postižen. Jasně by také měla být řešena otázka postavení a dopadu na subjekt, pokud se neprokáže škodlivé jednání, tj. určitá rehabilitace. V praxi je možné celý debarment proces konat celý veřejně, anebo jsou veřejnosti poskytnuty pouze výsledné informace o umístění subjektu na černou listinu a vyšetřování publikováno až zpětně. Druhý z uvedených postupů usnadňuje rehabilitaci subjektu, ale kromě toho musí ještě existovat mechanismy na obranu neoprávněného vyšetřování subjektů, ušlý zisk, poškození pověsti atd. Důležitým prostředkem obrany je také odvolání se proti rozhodnutí.

Dalším z problémů je i otázka výmazu z černé listiny. To úzce souvisí se sankcemi. Po jaké době bude moci být subjekt vymazán ze seznamu? Obvykle je to možné po 3 až 5 letech, většinou po průzkumném řízení o setrvání subjektu na černé listině. Otázkou je, zdali subjekt může sám žádat o přezkoumání i před uplynutím dané doby v případě, že pominuly okolnosti, které způsobily jeho umístění na černé listině.

Problémem jsou poskytované a sdílené informace. Sporným bodem je nejen jejich získávání, ale i jejich sdílení s ostatními subjekty a hlavně způsob nakládání s nimi. Systém ochrany informací a definované postupy nakládání s nimi, které by omezovalo jejich zneužívání, je velmi problematický postup sám o sobě.

Jako hlavní cíl černých listin není trestat, ale do budoucna zamezit pokračujícímu zneužívání. Nejčastěji je tedy argumentováno z pozice prevence. Na druhou stranu řada odpůrců tohoto systému vyzdvihuje nebezpečí presumpce viny. Tak, jak je systém navržen, může se zdát, že automaticky bere jakékoli podezření za důvod zásahu a hledání důkazů pro potrestání podezřelého subjektu. Navíc, pouhá podezření mají vyšetřovatelé tendenci brát příliš vážně.

Kritika a problematických míst je daleko více. První věcí, která se nejčastěji zmiňuje, je zvýšení regulace ve společnosti. Pokud je regulace zavedena ze strany státu, zcela nepochybně je tato argumentace na místě. Na druhou stranu, pokud iniciativa vzejde z jiných sektorů a dotýká se pouze jich, nebývá to chápáno jako problém a je vyzdvihována samoregulační schopnost daného sektoru.

Z výše uvedeno tedy jasně vyplývá, že část problémů se zavedením černých listin jsou právní povahy. Zavedení černých listin musí předcházet pevné ukotvení a jasnému navrzení pravidel, která nesmějí být v rozporu s již platným právním řádem. Formalizace jasných postupů a jednotlivých procedur přispěje k otevřenosti a transparentnosti celého debarmentu. Některé kroky již byly rozebrány výše. Je nutné si uvědomit, že hlavním smyslem černých a jiných listin je nejen vytváření seznamů nedůvěryhodných, resp. důvěryhodných subjektů, ale také zejména rychlost, s jakou mohou reálně působit. Lze předpokládat, že by se v ideálním případě by měly působit rychleji nežli v případě zdoluhavých soudních sporů. Také tolik vyzdvihovaný preventivní účinek nelze opominout.

Z hlediska práva je otázka návaznosti debarment procesu na trestní právo a správní přestupky, resp. rozsah, do jaké by tato návaznost účinná, včetně sankcí. Co se trestních činů dotýká, je nutné přesně specifikovat okruh subjektů, které budou procedurou podléhat – a to nejen okruhu relevantních subjektů, ale také i bližší specifikace, kdo přesně bude stíhán (management, zaměstnanci, vlastníci atd.) včetně sankcí pro jednotlivé skupiny. Velkou diskusí se poslední dobou objevují zejména v otázce správních deliktů. Některé subjekty se totiž opakovaně dopouštějí deliktů s relativně nízkými sankcemi z důvodu neexistence rejstříku, který by vedl správní delikty. Zavedení tohoto rejstříku by ocenila nejen státní správa, ale hlavně samospráva a obce např. v případě zadávání veřejných zakázek.

V případě vytváření seznamů a rejstříků nepanuje shoda, zdali je vhodnější vybudovat jeden systém, jeden přístupný rejstřík (ať již veřejně či s omezeným přístupem pro vymezený okruh subjektů) anebo více seznamů, které se budou doplňovat a přístupné pouze omezenému okruhu subjektů. Obě dvě možnosti s sebou nesou zneužití a úniku informací a zvýšení regulační zátěže všech subjektů, druhá je pak náročnější na komunikaci mezi jednotlivými subjekty.

Nezanedbatelnou otázkou je pak financování celého systému vedení, správy a postihu černých listin, který bude do značné míry záviset na množství a přístupnost rejstříku – teda zdali bude financován z veřejných prostředků či provozován na „soukromé“ bázi. Druhá možnost může být aplikována v omezeném rozsahu především v rámci certifikačních mechanismů.

### **Selhání a negativa černých listin**

Zavedení černých i dalších listin s sebou přináší některá rizika. Na tomto místě pojednáme pouze o některých problémech, které od zavedení černých listin mohou odrazovat.

V první řadě je nutné již několikrát vyzdvihovaný problém nejasného vymezení oblasti, které se mají listiny dotýkat. Tyto nejasnosti se mohou dotýkat nejasného vymezení toho, co je požadováno, nedodržování definovaných postupů anebo volnost, jak jsou vymáhány, a nedodržování předpisů. Za druhé se může jednat o nárůst byrokratizace a komplikovanosti či dokonce konfliktnosti jednotlivých listin. Zavedení listin do praxe pak také může komplikovat nízká důvěryhodnost pověřeného orgánu, nerovné postavení zúčastněných subjektů a netransparentnost celého řízení, které také bude podporovat prostor pro korupční jednání. S tím také souvisí problém nízké ochrany nakládání s citlivými daty, obchodováním s nimi, zneužití informací a postavení subjektu provozujícího listiny, stejně jako vysoké nároky kladené na komunikaci. Za třetí, jedním ze zásadních faktorů pro efektivitu řízení je rychlost procesu. Pokud bude řízení pomalé a komplikované, nelze očekávat skutečnou účinnost a smysl celého procesu. Za čtvrté, špatná kontrola a dozor nad subjektem provádějícím debarment, opět může vyvolávat pochybnosti mezi veřejností a samotnými subjekty, které se řízení účastní. Za páté, samotný nejasný způsob financování může do značné míry podkopat nezávislost debarment úřadu a navíc, ve finále může být celý systém nákladnější nežli bez listin.

Tyto problémy jsou ty nejdůležitější. Řadu sporů také může vyvolávat aktualizace listin, vymezení relevantního okruhu subjektů, výmaz subjektů z listiny a rada dalších. Jednou z otázek také je, jestli zavedení listin sice nepovede k nefér jednání a nebude nakonec podporovat korupční jednání. Stále ještě existuje řada otázek a sporných míst, které zavádění zvláště černých listin brzdí.

Jako jeden z příkladů, kdy jsou černé listiny užívány, je proces zadávání veřejných zakázek. Ačkoli se jedná o široký okruh problémů, bývá černých listin užíváno jako protikorupčního nástroje. Např. ve Velké Británii neexistuje jediný centrální „auditorský“ úřad v oblasti zadávání veřejných zakázek. Tyto dva úřady (The Audit Commission a The National Audit Office) zaměstnávají 2.500, resp. 800 lidí a jsou považovány za jedny z největších veřejných auditorských struktur na světě a mají rozsáhlé pravomoci – smí například prověřovat všechny veřejné zaměstnance a subjekty ucházející se o veřejné zakázky. Přestože se podařilo vytvořit systém, který dokázal odhalit korupční jednání, přesto přetrvávají problémy, které se nepodařilo odstranit.<sup>2</sup> Německá zkušenost s černými listinami volá po centralizaci černých listin vedených v souvislosti s veřejnými zakázkami a sjednocení roztržité legislativy, které veřejné zakázky upravují, stejně jako podmínek při jejich zadávání a sankcionování. Některé negativní zkušenosti a problémová místa jsou ukázána v Boxu 4.

---

<sup>2</sup> Jedná se např. o neexistenci jednotného zadávacího procesu ani centrálního zadávacího úřadu a centrálního kontrolního úřadu, překážky ve sdílení informací a konečně samotné problémy při dokazování korupčního chování.



#### Box 4 – Problémy černých a bílých listin

Černé a bílé listiny i přes své pozitivní přínosy s sebou nesou poměrně mnoho problémů. Ačkoli jednoznačná doporučení pro vytváření černých listin objevují velmi málo, jejich kritika je četnější.

Černé listiny právě proto, že se snaží vylučovat problematické subjekty, jsou spojeny s několika nejasnostmi typu:

- vágnost kritérií pro zařazení subjektu na listinu
- většinou se jedná o jiný trestný čin, který lze stíhat jinak
- není jasné koho vylučovat – firmu nebo management
- bude se jednat pouze o PO nebo i FO
- nízká míra standardizace dostačujících důkazů pro sankci
- otázka jak a kdy odstranit firmu černé listiny (otázka „výmazu“ subjektů)
- většinou je zapotřebí i praxe bílých listin
- pokud bude firma umístěna na černou listinu, bude i nadále existovat?
- malý rozsah černých listin
- seznam nebude nikdy úplný
- téměř žádné zefektivnění zadávání veřejných zakázek
- vysoké náklady
- problém s lidskými právy či přirozeným právem
- zvýšení regulace ve společnosti
- potenciální prostor pro korupci
- nemusí být transparentní
- velmi malé zkušenosti

Bílé listiny bývají oceňovány pro podporu čestného chování, otevřenost a také transparentnost. Přesto se objevuje několik problémů:

- nutnost neustálého udržování bílé listiny a pravidelné aktualizace
- vysoká nákladnost
- relativně velký rozsah
- nutnost jasných pravidel pro „výmaz“

Pramen: Derek Elliont: Černá listina: protikorupční opatření ve Velké Británii, přednáška na semináři „Černá listina“ firem – možné protikorupční zadávání veřejných zakázek, Praha, 19. listopadu 2003, dostupné z [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/data/files/tema5.doc](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/data/files/tema5.doc).

#### Černé listiny v neziskovém sektoru

Nezávislý sektor bývá v teoriích sociálních věd oceňován pro mnohé přednosti. Jednou z nich je tzv. duální nezávislost, tj. nezávislost jak na státu, tak i ziskovém (firemním, příp. soukromém) sektoru. Má tedy být v pozici „nočního hlídače“ a to především státu. Tato nezávislost ale není úplná – mnoho nevládních neziskových organizací<sup>3</sup> spoléhá na finance nejen od státu či jiných subjektů veřejného sektoru, ale také na firemním či ryze občanském (problém dárcovství, fundraisingu). I přes řadu pozitiv, která je spojená s činností občanského sektoru a bývá shrnován do jisté míry vágní termín zvyšování důvěryhodnosti a transparentnosti ve společnosti právě v důsledku nezávislých (tj. kontrolních) aktivit ve společnosti, ale musíme přiznat, že i tento sektor může selhávat.

Stejně i v tomto sektoru mohou existovat a existuje praxe černých a bílých listin. Zde je ale nutné rozlišovat, kdo ji vede a čeho se týkají. Tou první možností je vedení listin

<sup>3</sup> Diskuse o vymezení termínu nevládního neziskového sektoru, občanského sektoru, neziskového sektoru atd. a jeho roli viz Frič, P., Bůtora, M. (2005).

samotným neziskovým sektorem a v tomto případě lze rozlišit dvě možnosti: (a) buď praxe seznamů subjektů z ostatních sektorů (např. selhání státní správy, subjekty, které zneužívají své postavení, atd.), anebo (b) méně častá praxe seznamů subjektů v neziskového sektoru (seznamy dárců, seznamy subjektů, které poškozují dobré jméno neziskového sektoru atp.). Ne vždy je ale toto oddělení plně možné.

Druhou možností jsou subjekty neziskového sektoru vedených na listinách jiných sektorů (veřejným nebo soukromým). Asi nejběžnějším příkladem z příkladů může být seznam subjektů, které mají problémy s dostáním svých závazků (platební neschopnost). Stát, příp. firmy, pak mohou vést seznam subjektů, které špatně hospodaří s prostředky od státu nebo firem, zejména dotacemi atd. anebo naopak seznamy těch subjektů, se kterými naopak problémy nejsou. Ať jsou již tyto seznamy oficiální či neoficiální, vždy bude jejich existence spojeny s problémy, o kterých bylo pojednáno výše.

Otázka vytváření černých listin subjektů z neziskového sektoru je velmi problematická. Jako jedním z příkladů je černá listina neziskových organizací, jejichž zástupcům, ačkoli byly akreditované Světovou bankou, v září roku 2006 singapurská vláda odmítla vpustit do města a z letiště je rovnou deportovala do jejich zemí. I když by se mohlo jednat o individuální pochybení nebo omyl, seznam subjektů zpočátku nebyl publikován a rozšiřován (z 20 na celkových 27 organizací). Ostatní pak vyjádřili otevřenou „podporu a solidaritu s těmi, kterým bylo znemožněn vstup do Singapuru, čímž byla narušena jejich základní práva na svobodu vyjadřování a svobodu sdružování, a odmítli se účastnit všech jednání a seminářů Světové banky a Mezinárodního měnového fondu v Singapuru. Tato událost pak dostala název bojkot Brettonwoodského projektu.

V literatuře se často objevuje zmínka o samoregulační schopnosti neziskového sektoru a řada zástupců občanského sektoru v to věří. Z logiky věci – tedy dvojí nezávislosti – by mělo být jasné, že stát nemá do těchto aktivit příliš zasahovat. Ne vždy je to ale možné. Pokud je hlavní funkcí státu vytvářet podmínky pro činnost a fungování občanské společnosti, nemůže příliš zasahovat do jeho činnosti. I přesto základní definice těchto podmínek může vyvolat polemiky, jediné černé listiny, které mohou být oficiálně vedeny, mohou souviset pouze se závažným porušením definovaných pravidel jako například zneužití dotací, korupce, atd. Na druhou stranu je nutné přiznat, že ne vždy je možné na tuto samoregulaci spoléhat v důsledku různorodosti celého sektoru. Z toho je také patrné, že jednotná regulace nemusí být účinná jak ze strany státu, tak ze strany samotného neziskového sektoru.

Navíc zavádění jakékoli regulace v neziskovém sektoru může narazit na značný odpor jednotlivých organizací neziskového sektoru. Vytvoření černých listin týkajících se neziskového sektoru může být chápáno jako nepřiměřená regulace omezující základní práva, jak bylo ukázáno na příkladě Singapuru. Navíc, pochybnosti o blacklistingu se objevují nejen na úrovni jednotlivých sektorů, ale jisté pochybnosti o náležitosti tohoto procesu se objevují

také u Evropského soudu pro lidská práva a to i v případě aplikace doporučení vyplývajících ze sankcí Bezpečnostního protiteroristického výboru OSN.

### **Závěr**

I když na jednu stranu tato praxe existuje – i když ne v masovém měřítku – minimálně posledních patnáct let, na aktuálnosti získala s rozkrýváním pochybných aktivit spojených s terorismem. Rozkryté sítě subjektů jak z neziskového, tak soukromého sektoru v USA a některých evropských zemí jasně ukázalo, že řada zemí není na globální hrozbu terorismu připravena. Jedním z nástrojů, o kterém se začíná diskutovat, je užívání černých a bílých seznamů subjektů, které jsou podezřelé a nespolehlivé, resp. spolehlivé.

Vytvoření černých listin a omezení účasti některých osob v určitých věcech s sebou často nese problém domino efektu či sněhové koule – nabalování a rozšiřování seznamu podezřelých a postižených subjektů, vlny pesimismu a honů na čarodějnice, složitých soudních sporů a vyšetřování a konče třeba samotnou diskusí o smyslu, pravidlech a kritériích blacklistingu. Jedná se tedy o velmi problematický nástroj, jehož zavedení může ve společnosti vyvolat poměrně silné pnutí, zejména pokud stát začne zvyšovat regulaci a kontrolu společnosti, jako např. Patriot Act přijatý po 11. září Bushovou administrativou.

Největší problém je přesné definování oblasti, které se mají černé listiny týkat a zároveň jasné procedury, které budou zabezpečovat jejich efektivitu, transparentnost a funkčnost. Jedná se o velmi komplikovaný nástroj s mnoha důsledky pro celou společnost a jeho zavedení do praxe musí být velmi promyšlené.

## Literatura

**Bačkovská, M.** *Černá listina: Registr některých správních deliktů jako možné protikorupční opatření.* Seminář Transparency International „Černá listina“ firem – možné protikorupční opatření při zadávání veřejných zakázek. Praha 19. 11. 2003. Zápis dostupný z [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/data/files/tema6.doc](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/data/files/tema6.doc). [2006-11-30].

**Cameron, I.** *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions.* The Council of Europe. 2006. Dostupné z [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/public\\_international\\_law/Texts\\_& Documents/2006/I.%20Cameron%20Report%20006.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/public_international_law/Texts_& Documents/2006/I.%20Cameron%20Report%20006.pdf). [2006-12-28].

**Elliot, D.** *Černá listina: Protikorupční opatření ve Velké Británii.* Seminář Transparency International „Černá listina“ firem – možné protikorupční opatření při zadávání veřejných zakázek. Praha 19. 11. 2003. Zápis dostupný z [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/data/files/tema5.doc](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/data/files/tema5.doc). [2006-11-30].

**Frič, P. Bůtora, M.** *Role občanského sektoru ve veřejné politice.* in Potůček, M. a kol.: *Veřejná politika.* Sociologické nakladatelství. Praha 2005. ISBN 80-86429-50-4. str. 153-185.

**Potůček, M. a kol.:** *Veřejná politika.* Sociologické nakladatelství, Praha 2005. ISBN 80-86429-50-4.

**Rhode-Liebenau, B.** *Černé listiny ve Spolkové republice Německo.* Seminář Transparency International „Černá listina“ firem – možné protikorupční opatření při zadávání veřejných zakázek. Praha 19. 11. 2003. Zápis dostupný z [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/data/files/tema7.doc](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/data/files/tema7.doc). [2006-11-30].

**Thornburgh, D., Gainer, R.L., Walker, C.H.** *World Bank Report Concerning the Debarment Processes of the World Bank.* 2002 (rev.). Dostupné z <http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/thornburghreport.pdf>. [2006-06-04].

**Transparency International** – heslo ve slovníku corruption in public contracting. Dostupné z [www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/glossary](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/glossary). [2006-05-24].

**van der Wielen, T.M.** *Černé listiny v Nizozemí.* Seminář Transparency International „Černá listina“ firem – možné protikorupční opatření při zadávání veřejných zakázek. Praha 19. 11. 2003. Zápis dostupný z [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/data/files/tema1.doc](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/data/files/tema1.doc). [2006-11-30].

Internetové zdroje:

Centrální registr dlužníků ČR – <http://www.crdr.cz/funk.htm>

Czech Credit Bureau – <http://www.creditbureau.cz/Tisk/reference.aspx?grID=4&aktID=20>

On line slovníky:

heslo blacklist – <http://www.answers.com/topic/blacklist>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Blacklist>