



KANCELÁRIA NÁRODNEJ RÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY
ODBOR PARLAMENTNÝ INŠTITÚT
Oddelenie parlamentného výskumu a vzdelávania

INFORMAČNÝ MATERIÁL

č. 17/2017

PROTIKORUPČNÉ OPATRENIA A OPATRENIA V OBLASTI TRANSPARENTNÉHO A OTVORENÉHO VLÁDNUTIA

Vypracoval: JUDr. Peter Vodráška, Odbor Parlamentný inštitút K NR SR
Supervízor: RNDr. Katarína Kubišová, vedúca Oddelenia parlamentného výskumu
a vzdelávania

Schválil: JUDr. Milan Hodás, PhD., riaditeľ Odboru Parlamentný inštitút K NR SR

Október 2017

Materiál slúži výlučne pre poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a zamestnancov Kancelárie NR SR a nemôže v plnej miere nahrádzať právne alebo odborné poradenstvo v danej oblasti. Údaje použité v materiáli sú aktuálne k dátumu jeho zverejnenia. Zverejňovanie materiálu je možné iba so súhlasom Parlamentného inštitútu a autora.

Anotácia

Predkladaný materiál „Protikorupčné opatrenia a opatrenia v oblasti transparentného a otvoreného vládnutia“ analyzuje problematiku právnych úprav členských štátov EÚ v danej oblasti, ich nedostatky, odporúčania hodnotiacej Skupiny štátov proti korupcii, ako aj nápravu legislatívneho stavu v rámci právnych poriadkov jednotlivých členských štátov EÚ.

Kľúčové slová

boj proti korupcii, skupina štátov proti korupcii (GRECO), protikorupčné opatrenia, preventívna politika, mechanizmus vnútornej a vonkajšej kontroly, konflikt záujmov

Obsah

1. Úvod	5
1.1 Predstavenie prvej správy EÚ o boji proti korupcii	5
1.2 Niektoré z hlavných trendov v súvislosti s korupciou v rámci EÚ	6
Kontrolné mechanizmy	6
Stíhanie a postihy	6
Politický rozmer	6
Rizikové oblasti	7
Obsah a členenie správy	7
2. Výsledky analýzy	7
3. Prehľad opatrení vo vybraných krajinách	8
Belgické kráľovstvo	8
Bulharská republika	9
Cyperská republika	9
Česká republika	9
Dánske kráľovstvo	10
Estónska republika	10
Fínska republika	10
Francúzska republika	11
Helénska republika	11
Holandské kráľovstvo	12
Chorvátska republika	12
Írsko	12
Litovská republika	13
Lotyšská republika	13
Luxemburské veľkovevodstvo	13
Maďarská republika	14
Maltská republika	14
Nemecká spolková republika	14
Poľská republika	15
Portugalská republika	15
Rakúska republika	15
Rumunsko	15
Slovinská republika	16
Španielske kráľovstvo	16
Švédske kráľovstvo	17
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska	17
Talianska republika	17
4. Záver	18

1. Úvod

1.1 Predstavenie prvej správy EÚ o boji proti korupcii

Korupcia predstavuje pre Európu výzvu, ktorá sa týka všetkých členských štátov EÚ a znamená pre európske hospodárstvo náklady vo výške približne 120 miliárd EUR ročne. Členské štáty v ostatných rokoch prijali viaceré iniciatívy, avšak výsledky sú nerovnomerné a je potrebné robiť viac s cieľom predchádzať korupcii a postihovať ju.

Materiál sa opiera o historicky prvú správu EÚ v boji proti korupcii (ďalej len „správa“)¹, ktorú dňa 3. februára 2014 zverejnila Európska Komisia. Správa ozrejmuje situáciu korupcie v jednotlivých členských štátoch, a zároveň uvádza prijaté opatrenia a ďalej definuje fungujúce opatrenia alebo zlepšujúce návrhy.

Dáta obsiahnuté v správe pochádzajú z existujúcich monitorovacích mechanizmov (Group of states against Corruption – Skupina štátov proti korupcii (ďalej len „GRECO“), Organization for Economic Co-operation and Development – Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“), the United Nation Convention against Corruption – Dohovor Spojených národov proti korupcii (ďalej len „UNCAC“), rovnako ako aj z informácií orgánov verejnej správy členských krajín EÚ.

Zo správy vyplýva, že povaha aj úroveň korupcie, ako aj účinnosť opatrení prijatých na boj proti nej sa v jednotlivých členských štátoch líšia. Správa ďalej ukazuje, že korupcia si vo všetkých členských štátoch zaslúži väčšiu pozornosť. Dokazujú to výsledky prieskumu Eurobarometra o postojoch Európanov v súvislosti s korupciou. Z tohto prieskumu vyplýva, že tri štvrtiny (76 %) Európanov si myslí, že korupcia je stále široko rozšírená a že viac ako polovica (56 %) z nich sa nazdáva, že úroveň korupcie v ich krajine za uplynulé tri roky vzrástla. Každý dvanásť Európan (8 %) uviedol, že v ostatných 12 mesiacoch zažil korupciu alebo bol jej svedkom².

Cecilia Malmströmová, bývalá komisárka EÚ pre vnútorné záležitosti, uviedla: *„korupcia podkopáva dôveru občanov v demokratické inštitúcie a právny štát, poškodzuje európske hospodárstvo a pripravuje štáty o veľmi potrebné príjmy z daní. Členské štáty v oblasti boja proti korupcii dosiahli pokrok, avšak dnešná správa naznačuje, že je ešte potrebné vyvinúť ďalšie úsilie. V správe sú rôzne návrhy na možné opatrenia, a ja sa teším na spoluprácu s členskými štátmi pri ich realizácii.“*

¹ Kapitoly správy o jednotlivých krajinách v anglickom jazyku a v jazykoch jednotlivých členských štátov sú k dispozícii na: <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>

² Výsledky prieskumu Eurobarometra nájdete [tu](#).

1.2 Niektoré z hlavných trendov v súvislosti s korupciou v rámci EÚ

Kontrolné mechanizmy

- *Využívanie preventívnych politík (napr. etické pravidlá, opatrenia na zvyšovanie povedomia, ľahký prístup k informáciám vo verejnom záujme).* Medzi členskými štátmi existujú veľké rozdiely, pokiaľ ide o predchádzanie korupcii. Kým v prípade niektorých krajín prispela účinná prevencia k vybudovaniu dobrej povesti, že je v nich korupcia zriedkavá, pri iných bolo vykonávanie preventívnych politík nerovnomerné a viedlo len k obmedzeným výsledkom.
- *Mechanizmy vonkajšej a vnútornej kontroly.* V mnohých členských štátoch sú mechanizmy vnútornej kontroly v súvislosti s postupmi orgánov verejnej moci nedostatočné a nekoordinované.
- *Konflikty záujmov.* Pravidlá týkajúce sa konfliktu záujmov sa v rámci EÚ líšia a mechanizmy na kontrolu vyhlásení o konflikte záujmov sú často nedostatočné. Sankcie za porušenie pravidiel sa využívajú len zriedka a často sú nedostatočné.

Stíhanie a postihy

- *Trestno-právne pravidlá,* ktoré stanovujú, že korupcia je trestným činom, existujú vo väčšine členských štátov, v súlade s normami Rady Európy, OSN a právnymi predpismi EÚ. Napriek tomu nebolo rámcové rozhodnutie 2003/568/SVV o boji proti korupcii v súkromnom sektore zo strany členských štátov transponované do ich vnútroštátnych právnych poriadkov rovnomerne.
- V rámci EÚ existujú značné rozdiely, pokiaľ ide o *efektívnosť presadzovania práva a vyšetrovania.* V niektorých členských štátoch možno konštatovať vynikajúce výsledky. V iných členských štátoch sa korupcia stíha len zriedka, resp. jej vyšetrovanie je zdĺhavé.
- Vo väčšine členských štátov chýbajú komplexné štatistické údaje o trestných činoch korupcie, čo komplikuje porovnanie a posúdenie. V niektorých členských štátoch hatia vyšetrovanie prípadov korupcie procesné pravidlá, vrátane pravidiel upravujúcich problematiku zbavovania imunity politických činiteľov.

Politický rozmer

- *Politická zodpovednosť.* V mnohých členských štátoch EÚ neprestáva byť zásadnou otázkou bezúhonnosti v politike. Ako príklad možno uviesť kódexy správania politických strán alebo volených orgánov na ústrednej alebo miestnej úrovni, ktoré často neexistujú vôbec alebo nie sú dostatočne prísne.
- *Financovanie politických strán.* Hoci mnohé členské štáty prijali prísnejšie pravidlá o financovaní politických strán, stále pretrvávajú značné nedostatky. V rámci EÚ sa len zriedka ukladajú odrádzajúce sankcie proti nelegálnemu financovaniu politických strán.

Rizikové oblasti

- V rámci členských štátov je riziko korupcie vyššie na regionálnej a miestnej úrovni, kde majú systémy kontrol a protiváh tendenciu byť slabšie, než na úrovni celoštátnej.
- Odvetviami, ktoré sú vo viacerých členských štátoch citlivé z hľadiska problému korupcie, sú mestský rozvoj a výstavba, ako aj zdravotníctvo.
- Určité nedostatky možno konštatovať, aj pokiaľ ide o dohľad nad štátnymi podnikmi, čo zvyšuje ich citlivosť z hľadiska problému korupcie.
- Problém drobnej korupcie zostáva byť široko rozšírený len v niekoľkých členských štátoch.

Obsah a členenie správy

- **všeobecná kapitola**, v ktorej sa sumarizujú hlavné zistenia a opisujú trendy v súvislosti s korupciou v rámci celej EÚ, ako aj analyzuje, ako členské štáty riešia korupciu pri verejnom obstarávaní³,
- **28 kapitol venovaných jednotlivým krajinám**, v ktorých sa poskytuje prehľad všeobecnej situácie v súvislosti s korupciou, identifikujú sa problémy, ktoré si zasluhujú ďalšiu pozornosť, a zdôrazňujú sa osvedčené postupy, ktoré môžu byť inšpiráciou pre ostatných,
- správa tiež obsahuje výsledky prieskumu Eurobarometra o vnímaní korupcie medzi európskymi občanmi a prieskumu Eurobarometra o vnímaní tohto problému zo strany podnikateľskej sféry.

2. Výsledky analýzy

Podrobné skúmanie hodnotiacej správy preukázalo viacero odlišných postojov členských štátov EÚ v oblasti protikorupčných opatrení. Kategoricky je vhodné rozdeliť krajiny na tie, a) ktoré aktívne pristúpili k odporúčaniam správy GRECO a do svojich právnych poriadkov zaviedli nové opatrenia v boji s korupciou v podobe novelizácie trestného práva – nový Trestný zákon, rozšírenie skutkových podstát trestných činov priamej korupcie aj nepriamej korupcie, zvýšenie trestných sadzieb za trestné činy korupcie, príp. iná celková alebo čiastočná reforma právneho poriadku na základe odporúčaní GRECO (Dánsko, Estónsko, Francúzsko, Maďarsko, Taliansko, Poľsko, Lotyšsko),

³ Správa takisto obsahuje aj osobitnú kapitolu venovanú oblasti verejného obstarávania. Táto oblasť má zásadný význam pre hospodárstvo EÚ, keďže každoročne sa na obstarávanie tovaru, prác a služieb zo strany verejných subjektov vynakladá pätina HDP Európskej únie. Verejné obstarávanie takisto patrí medzi sféry náchylné na korupciu. V správe sa preto vyzýva na zavedenie prísnejších noriem týkajúcich sa bezúhonnosti, a prekladajú sa tam odporúčania s cieľom zvýšiť kvalitu mechanizmov vnútornej kontroly vo viacerých členských štátoch. Podrobné informácie a špecifické odporúčania, ktoré Komisia dáva do pozornosti, možno nájsť v príslušných kapitolách týkajúcich sa jednotlivých členských štátov.

- b) ktoré pristupujú k boju proti korupcii aktivitou vlády a jednotlivých ministerstiev (tréningové programy štátnych zamestnancov v boji proti korupcii) (Rakúsko, Estónsko),
- c) ktoré zabezpečujú protikorupčné opatrenia značným počtom subjektov oprávnených na boj s korupciou (Portugalsko, Írsko), alebo krajiny, ktoré posilnili právomoci takýchto subjektov (Belgicko),
- d) ktoré majú relatívne dobrú stratégiu boja proti korupcii, ale právna úprava je fragmentovaná (Grécko), príp. policajné zložky a výkon súdnej moci je poddimenzovaný (Holandsko, Španielsko),
- e) ktoré zabezpečujú integritu verejnej správy inými zárukami a poistkami – oznamovanie protispoločenskej činnosti, ochrana oznamovateľov, povinnosť oznámiť takúto skutočnosť vyplývajúca priamo z Etického kódexu zamestnancov a úradníkov verejnej správy (Česko, Chorvátsko),
- f) ktoré predstavujú fungujúci model s v oblasti protikorupčných opatrení a otvorenom vládnutí (Fínsko, Slovinsko, Švédsko).

3. Prehľad opatrení vo vybraných krajinách

Belgické kráľovstvo

Štátna polícia videla boj proti korupcii ako záležitosť bezpečnosti krajiny, a preto bol boj proti korupcii súčasťou vládnej bezpečnostnej stratégie pred rokom 2011. Avšak v súčasnosti sa už medzi prioritami nevyskytuje.

Účasť orgánov verejnej správy na boji s korupciou sa odlišuje v závislosti od regiónu. Flámsky, Valónsky a Bruselský región majú svoju vlastnú vnútornú kontrolu. Jedine kontrolný úrad vo Flámskom regióne má právomoc viesť vyšetrovanie. Ak sa kontrolný úrad dostane k dôkazom o trestnej činnosti, v rámci konania pošle spis priamo prokurátorovi.

Ombudsman plní okrem iných aj úlohu ochrancu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a zabezpečuje komunikáciu priamo pre tých, ktorí nie sú schopní informovať o protispoločenských skutočnostiach na ich pracovisku. Zatiaľ čo bol ombudsman pôvodne povinný odhaliť identitu oznamovateľa vedúcemu administrácie (úradu), tak nový dekrét⁴ umožňuje utajenie mena oznamovateľa pre určité časové obdobie, ako aj možnosť preloženia oznamovateľa na inú pozíciu v inom subjekte Flámskej administratívy. V takomto prípade musí ale ísť o pozíciu na rovnakej úrovni bez straty platových náležitostí. V Belgicku neexistuje žiaden federálny úrad, ktorý vykonáva administratívnu kontrolu alebo sú jeho kompetencie zamerané na prevenciu korupcie vo verejnej správe. Všetky regióny majú vlastnú vnútornú kontrolu s rozličnými právomocami a odlišnými opatreniami, ktoré môžu uplatniť.

⁴ <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792> The new Decree was promulgated on 9 November and published on 7 December 2012. http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html.

Bulharská republika

Bulharsko novelizovalo ustanovenia vzťahujúce sa na korupciu v Trestnom zákone po ratifikácii medzinárodných dohôd. Bulharsko vynaložilo úsilie na udržanie konzistentnej štruktúry trestného zákona, napríklad rozšírením časti o kriminalizácii prijímania úplatkov štátnymi zamestnancami. Reformné úsilie vyústilo do vytvorenia dôležitých a niekedy inovatívnych štruktúr na povzbudenie špecializácie v súdnictve a polícii. Od roku 2007 sa posilnili vnútorné inšpektoráty administrácie pod vedením Generálneho Inšpektorátu.

Organizovaný zločin v Bulharsku, žiaľ, požíva podľa výsledkov správ ochranu, ktorá je vybudovaná korupciou vo verejnej správe, justícii, polícii a na colných úradoch. Protikorupčné orgány zostávajú naďalej fragmentované a majú nedostatok nezávislosti a vonkajšej kontroly. Inštitúcie poverené vyšetrowaním konfliktu záujmov a konfiškáciou nelegálne získaného majetku zápasia vo svojej činnosti s nedostatkom autonómie a zdrojov.

Cyperská republika

V zmysle Dohovoru OECD proti korupcii uskutočnil Cyprus legislatívne kroky smerujúce k harmonizácii ustanovení o korupcii vyplývajúce z Trestného zákona, ako aj iných právnych predpisov. Zároveň došlo k zrušeniu dvojitej trestnosti (dual criminality) trestných činov korupcie a ovplyvňovania (nepriamej korupcie) spáchaných v zahraničí a zaviedol extrateritoriálnu účinnosť Trestného zákona na trestné činy korupcie spáchané štátnymi zamestnancami Cypru v zahraničí, ktorí sú cudzími štátnymi príslušníkmi.

V boji proti nepotizmu sa v dôsledku nedostatku aplikácie noriem do praxe Cypru nedarí dosiahnuť pozitívny stav predpokladaný v právnej úprave.

Sťažnosti proti polícii, týkajúce sa korupčných podozrení, prešetruje v rámci policajného zboru Nezávislý výbor. Mimo policajného zboru je v zmysle právneho poriadku zriadený Výbor pre verejnú službu, ktorý je vymenovaný prezidentom a do jeho pôsobnosti spadá o.i. ukladať disciplinárne sankcie štátnym zamestnancom. Tento výbor však nemá vyšetrovaciu právomoc. Štátni zamestnanci sú viazaní Kódexom správania sa, ktorý bol navrhnutý úradom ombudsmana a odsúhlasený Radou ministrov. Podľa kódexu sa majú štátni zamestnanci správať korektne, čestne, samostatne, kompetentne, zásadovo a profesionálne v kontakte s ich kolegami a verejnosťou. Štátni zamestnanci sú tiež povinní podávať správy o potencionálnych konfliktoch záujmov.

Komisár pre administráciu (ombudsman) pôsobí v podmienkach Cypru od roku 1991.

Česká republika

Česká republika zaviedla v boji proti korupcii vládny výbor. Finančnú trestnú činnosť vyšetruje špeciálna jednotka v rámci Českej polície (UOKFK), ktorej počet vyšetrowaní korupcie sa zvyšuje.

Systém hodnotenia národnej integrity (National Integrity System assessment) Transparency International z roku 2011 dospel k záveru, že ombudsman a Najvyšší kontrolný úrad predstavujú najvýznamnejšie inštitúcie v oblasti dobrej správy v Českej republike. Hoci ombudsman nedisponuje špecifickou právomocou v boji proti korupcii, môže vydávať odporúčania a takýmto spôsobom presadzovať model nestranného a transparentného fungovanie štátnej služby. Najvyšší kontrolný úrad zohráva taktiež

dôležitú rolu v protikorupčnom úsilí, napr.: v oblasti nedostatkov vo verejnom obstarávaní. Avšak ostatné legislatívne úsilie neprineslo výsledky, ktoré by posilnili kompetencie Najvyššieho kontrolného úradu v oblasti protikorupčných právomocí, ako aj smerom k samospráve.

Etický kódex⁵ prijatý vládou v roku 2012 zahŕňa povinnosť pre úradníkov a zamestnancov verejnej správy nahlásiť korupciu manažmentu verejnej správy alebo orgánom činným v trestnom konaní. Na druhej strane, ale ochranu pre týchto oznamovateľov protispoločenskej činnosti neposkytuje.

Dánske kráľovstvo

Dánske trestné právo obsahuje všetky korupčné trestné činy obsiahnuté v Dohovore Rady Európy proti korupcii a Doplňujúceho protokolu Rady Európy okrem trestného činu ovplyvňovania (nepriamej korupcie). V roku 2013, parlament prijal legislatívne novely s cieľom posilniť prevenciu, vyšetrovanie a stíhanie v prípadoch spojených s ekonomickými trestnými činmi.

Pokiaľ ide o úplatkárstvo, tak najvyššia sadzba trestu odňatia slobody za úplatkárstvo vo verejnej správe sa zvýšila z troch na šesť rokov. Pre úplatkárstvo v súkromnom sektore a podplácanie rozhodcov platí zvýšená najvyššia trestná sadzba z jedného roka a šiestich mesiacov na štyri roky.

Prokurátor pre závažné ekonomické a medzinárodné zločiny predstavuje hlavný orgán zodpovedný za vyšetrovanie korupcie, ktorého multidisciplinárny tím je zložený z prokurátorov a vyšetrovateľov.

Estónska republika

Trestný zákon prešiel v roku 2002 kompletnou legislatívnou novelizáciou a v nasledujúcom období bol i tak ďalej novelizovaný. Táto skutočnosť poskytuje relatívne dobrý základ pre kriminalizáciu korupčných trestných činov, i keď sa Estónsko stále nachádza v procese reformácie protikorupčného systému. Príklady reformácie zahŕňajú novely zákona o politických stranách, verejnej službe a protikorupčného zákona z roku 2012, ako aj zasadnutia parlamentného ústavnoprávneho výboru v otázkach finančných reforiem.

Sekcia kriminálnej politiky Ministerstva spravodlivosti koordinuje rozvoj a implementáciu protikorupčnej politiky, vrátane zberu dát, tréningu a hodnotenia dopadov. Vykonateľnosť práva je zverená do pôsobnosti Vnútornej bezpečnostnej služby a Hraničnej stráže (Ministerstvo vnútra).

Okrem uvedeného Ministerstvo financií koordinuje tréningové kurzy o morálnej zásadovosti a etike. Minister spravodlivosti a minister financií sa podieľajú na nových tréningových programoch pre štátnych zamestnancov o najnovších protikorupčných opatreniach.

Fínska republika

Fínska protikorupčná legislatíva bola postupne novelizovaná na zosúladenie s medzinárodnými konvenciami a záväzkami vyplývajúcimi z členstva v EÚ. Fínsko má

⁵ VLÁDA ČR Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání Vláda ČR. (2012)

<http://www.vlada.cz/cz/mediacentrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>

dobre fungujúci systém spravodlivosti v trestných otázkach, ktorý je schopný sa vysporiadať s vážnymi prípadmi korupcie a ktorý má inštitucionálne nezávislých prokurátorov. Princíp voľného prístupu k verejným záznamom je stanovený Ústavou, ako aj zákonom o otvorenosti vládnych aktivít.

Národný kontrolný úrad, ktorý kooperuje s parlamentom, je zodpovedný za kontrolu financií Fínska, monitorovanie a vyhodnocovanie fiškálnej politiky a dozeranie na financovanie volieb, politických strán a príbuzných subjektov. V tomto ohľade Kontrolný úrad môže prezerat' účty a použitie prostriedkov akéhokoľvek príbuzného subjektu na monitorovanie a má v určitých situáciách právomoc uložiť sankcie.

Francúzska republika

Francúzsko implementovalo d'alekosiahlu legislatívu v roku 2007 nasledujúc odporúčania GRECO a OECD. To zahŕňalo nové protikorupčné právo zložené prevažne z ustanovení trestného práva a zaviedlo sedem nových trestných činov vzťahujúcich sa na korupciu, rozšírilo skutkové podstaty predchádzajúcich trestných činov, a to predovšetkým v trestnom čine ovplyvňovania a trestných činov vzťahujúcich sa na členov súdництва. Francúzsko taktiež pristúpilo k oprávnenému používaniu špeciálnych vyšetrovacích techník pri objasňovaní trestných činov korupcie.

Centrálny úrad pre prevenciu korupcie (SCPC) založený v roku 1993 analyzuje údaje o korupcii vo Francúzsku a koordinuje prevenčnú stratégiu. Tento úrad, ktorý je zaradený pod gesciu ministra spravodlivosti a vedený magistrátnym úradníkom, informuje o stave korupcie, zdôrazňuje určité problémy a poskytuje dokumentáciu vo výročnej správe.

Helénska republika

Grécke trestné právo pokrýva všetky formy korupcie, ako aj nepriamej korupcie (trestný čin ovplyvňovania), ktoré sú obsiahnuté v právnych nástrojoch Rady Európy.

Do pôsobnosti ustanovení trestného práva o korupcii spadajú všetci zvolení a vymenovaní zástupcovia (verejní funkcionári). Avšak ako poukázala GRECO, tak právna úprava je až nadmieru komplexná, pričom je fragmentovaná medzi trestný zákon, ďalšie vnútroštátne predpisy a rozličné ratifikované medzinárodné predpisy. Okrem toho legislatíva o kriminalizácii korupčných trestných činov nemá konzistentnú podobu, obzvlášť čo do ustanovení dávania/ponúkania a prijímania úplatkov, ako aj trestných činov ovplyvňovania (nepriamej korupcie).

Inštitucionálne zabezpečenie protikorupčnej politiky je taktiež komplexné. Pozostáva z Hlavného inšpektora verejnej správy, špecializovaných sekčných orgánov alebo útvarov v rámci agentúr a ministerstiev, Úradu hlavného štátneho poverenca, Útvaru na boj proti finančným a ekonomickým trestným činom (SDOE), úradu prokuratúry špecializujúcej sa na korupciu, Úrad prokurátora na boj proti finančným a ekonomickým trestným činom, Nezávislý úrad na boj proti legalizácii príjmu z trestnej činnosti, útvar vnútorných záležitostí v rámci gréckej polície, Najvyšší kontrolný súd a ombudsman.

Holandské kráľovstvo

Protikorupčná a integračná politika predstavujú súčasť holandskej verejnej správy, ako na národnej tak aj miestnej úrovni (zvláštne zameranie na prevenciu), nakoľko v Holandsku zatiaľ neexistuje osobitný úrad na prevenciu a boj proti korupcii.

Úrad na podporu integrácie verejného sektora (BIOS) má špecifickú úlohu v pomoci pre verejnú správu v oblasti navrhovania a presadenia protikorupčnej politiky. Na boj proti korupcii holandská polícia delegovala vysoko špecializovanú službu (Oddelenie národnej polície pre vnútorné vyšetovanie —Rijksrecherche) v roku 1996. Táto služba podáva hlásenia Rade Generálneho prokurátora a je zodpovedná za vyšetovanie korupčných prípadov, ktoré sa týkajú policajných funkcionárov, členov justície a prominentných verejných funkcionárov. Naposledy mu bolo pridelené vyšetovanie zahraničného podplácania.

Chorvátska republika

Nový trestný zákon, ktorý vstúpil do účinnosti 1.1.2013, zvýšil sankcie za niektoré trestné činy korupcie. V právnom poriadku sa taktiež zlepšila prevencia korupcie, vrátane aspektov vzťahujúcich sa na prístup k informáciám, majetkové priznania a verejné obstarávanie. Reformovaný trestný poriadok bol prijatý koncom roka 2008. Zameriaval sa okrem iného na zlepšenie efektivity trestných konaní. Trestný poriadok bol následne novelizovaný ešte niekoľkokrát, pričom najväčšie novelizácie vstúpili do účinnosti v decembri 2013. Tieto novelizácie boli zamerané na zosúladenie noriem Trestného poriadku s rozhodnutiami Ústavného súdu, z ktorých mnohé ustanovenia Trestného poriadku vyhlásil Ústavný súd za protiústavné. Novelizácie však narazili na verejnú kritiku, vrátane niektorých zamestnancov justície, za ich potenciál vnieť ťažkopádnosť a nedostatok pružnosti (prietahy v konaní), čo môže v zložitých prípadoch viesť ku korupcii a organizovanému zločinu.

Chorvátsko zaviedlo do praxe mnohé poisťky a záruky na zabezpečenie integrity chorvátskej verejnej správy (napr. etický kódex štátneho zamestnanca, telefónne linky na ohlásenie korupcie, vnútorné kontrolné mechanizmy vo väčšine orgánov verejnej správy).

Írsko

Írsko sprísnilo pravidlá financovania politických strán a zaviedlo väčšiu transparentnosť v súvislosti s bankovými účtami politických strán. Pôsobnosť v oblasti zabránenia, odhalenia, vyšetovania a stíhania korupcie a hospodárskej kriminality je v Írsku rozdelená medzi množstvo subjektov s mandátom na boj proti korupcii ako: vyšetrovacie výbory, vyšetrovacie tribunály, inšpektori súdu vyššej inštancie, Finančný regulačný úrad (Financial Regulator), Komisia pre štandardy vo verejnej správe (Standards in Public Office Commission - SIPO), miestne orgány, ombudsman, parlamentné výbory pre záujmy poslancov, policajný útvar na vyšetovanie podvodov (Garda Bureau of Fraud Investigation), Úrad pre vyšetovanie majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti (Criminal Assets Bureau; CAB), Úrad riaditeľa korporáčného vymáhania (Office of the Director of Corporate Enforcement, ODCE), Hlavný finančný a kontrolný kontrolór (Comptroller and Auditor-General), Verejná účtovná komisia (Public Accounts Committee) a Riaditeľ stíhania vo verejnom záujme (Director of Public Prosecutions), ktorý je zodpovedný za všetky trestné stíhania najväznejších prípadov.

Litovská republika

Právne normy obsahujúce ustanovenia o kriminalizácii korupcie sú komplexné, pokrývajúce podplácanie a prijímanie úplatkov a zároveň upravujú skutkovú podstatu trestného činu nepriamej korupcie, ktorý ako subjekt trestného činu extenzívne predpokladá aj funkcionárov pracujúcich v zahraničí.

Najvyšší súd Litvy uskutočnil prieskum o činnosti súdov, obsahujúci odborné poučenia v rámci aplikácie a interpretácie ustanovení s cieľom prispieť ku konzistencii zvládania/rozhodovania korupčných prípadov. Podľa GRECO, je táto interpretácia v súlade s Dohovorom Rady Európy proti korupcii a v niektorých prípadoch ide nad jeho rámec. Vzhľadom na ďalšie odporúčania GRECO, však Litva novelizovala právnu úpravu kvôli zahrnutiu materiálnych a nemateriálnych výhod do skutkových podstát trestných činov úplatkárstva, vrátane úplatkov, ktoré ponúkla tretia strana.

V Litve pôsobí Špeciálna vyšetrovacia služba (STT), ktorej pôsobnosť je daná v oblasti vyšetrovania a prevencie korupcie. V rámci policajných zložiek je zriadená Imunitná služba, ktorá je zodpovedná za vyšetrovanie a prevenciu korupcie v polícii. Táto podáva správy priamo Generálnemu komisárovi polície. V neposlednom rade je v rámci Úradu prokuratúry zriadená divízia na vyšetrovanie organizovaného zločinu a korupcie.

Lotyšská republika

Podľa GRECO poskytujú ustanovenia týkajúce sa korupcie v lotyšskom trestnom práve dobrý základ na kriminalizáciu trestných činov korupcie. Lotyšsko čiastočne implementovalo odporúčanie GRECO na objasnenie spôsobu, akým trestné právo upravuje ponúkanie a požiadanie neoprávnenej výhody, ako aj prijatie takejto výhody, ak o ňu nebolo požiadané. Odporúčania GRECO na kriminalizáciu podplácania štátnych zamestnancov na úrovni vlády a miestnych vlád (samospráv) a na kriminalizáciu nepriameho ovplyvňovania boli implementované len čiastočne.

Ako odpoveď na tieto a ostatné odporúčania, Lotyšsko novelizovalo Trestný zákon v decembri 2012 a marci 2013. Už v roku 2008 však Lotyšsko zaviedlo reštriktívne opatrenia v rozpočte v oblasti inštitúcií zapojených do boja s korupciou a jej prevencie. Úrad prevencie a boja proti korupciám (KNAB) zohráva v tejto oblasti hlavnú rolu a vykonáva dôležité vyšetrovania. Úrad vnútornej bezpečnosti (ISB) štátnej polície vyšetruje trestné činy spáchané príslušníkmi polície a preskúmava sťažnosti občanov, vrátane tých, ktoré sa vzťahujú na korupciu.

Luxemburské veľkoveľvodstvo

Luxemburská právna úprava zameraná na zabránenie a boj proti korupcii, podstúpila v priebehu posledných 12 rokov viacero významných zmien.

Medziministerský výbor, Výbor na prevenciu korupcie, bol založený v roku 2007 a je zvolávaný v priemere jedenkrát ročne. V rámci polície je zriadené Ekonomické a finančné oddelenie špecializované na boj proti ekonomickým a finančným trestným činom. Piate vyhodnocovacie kolo EÚ (EU Fifth Round Evaluation⁶) poukázalo na to, že Luxembursko,

⁶ Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations 'Financial crime and financial investigations' Report on Luxembourg, p. 35, 75. 15644/3/10; REV 3., Brussels, 17 May 2011

ako dôležité finančné centrum, má Policajný zbor Veľkokniežactva personálne kriticky poddimenzovaný najmä vo finančnej oblasti, a to vzhľadom na jeho súčasné vyťaženie.

Maďarská republika

Protikorupčná politika a politika snažiaca sa o morálnu zásadovosť vo verejnej správe ako zo strany prevenčnej, tak aj represívnej, je legislatívne upravená viacerými spôsobmi. Rozsiahle právne normy trestného práva pokrývajú korupciu ako vo verejnom, tak aj súkromnom sektore.

Nový trestný zákon vstúpil do účinnosti v júli 2013, pričom tento obsahuje mnohé nové ustanovenia o trestných činoch korupcie ako napr.: zjednodušenú definíciu trestného činu, dlhšie premlčacie lehoty a iné. Okrem definície aktívnej a pasívnej stránky trestného činu ovplyvňovania kriminalizuje trestný zákon rozpočtový podvod a zavádza nové priťažujúce okolnosti pre trestné činy korupcie.

Protikorupčná politika na národnej úrovni je koordinovaná Ministerstvom spravodlivosti. Štátny kontrolný úrad zohráva taktiež dôležitú rolu v implementácii protikorupčnej politiky, obzvlášť prostredníctvom svojich kontrolných mechanizmov.

Maltská republika

Ustanovenia trestného zákona o korupcii, konkrétne tie, ktoré boli prijaté v poslednej dobe, ako napríklad trestné činy medzinárodného podplácania, podplácanie v súkromnom sektore a trestný čin nepriamej korupcie, sú v súlade s Dohovorom Rady Európy proti korupcii⁷.

Útvar na boj proti podvodom a korupcii (Anti-Fraud and Corruption Unit) v rámci Oddelenia vnútorného auditu a vyšetrovania (Internal Audit and Investigations Department) preskúmava vládne aktivity a zabezpečuje vnútorné finančné investigatívne služby oddelené od trestného vyšetrovania.

Národný kontrolný úrad (National Audit Office) má oprávnenie dohliadať na zodpovednosť verejných funkcionárov, ako aj prispievať k lepšej správe verejných prostriedkov. Zároveň je oprávneným subjektom na prístup ku všetkým dokumentom a záznamom vzťahujúcim sa ku kontám kontrolovaných orgánov.

Nemecká spolková republika

Nemecké trestné právo úplne nepokrýva zodpovednosť zvolených zástupcov za korupciu a zároveň nepredpokladá určité typy správania spojené s korupciou v súkromnom sektore. Napriek tomu, že Nemecko je zakladajúci člen GRECO a podpísalo dva dohovory Rady Európy proti korupcii v roku 1999, tak zostáva jednou z mála krajín, ktoré neratifikovali tieto dohovory⁸ alebo UNCAC. V koalícnej zmluve z roku 2013 politické strany deklarovali, že novelizujú zákon o uplácení zvolených zástupcov, ktorý má uľahčiť ratifikáciu UNCAC.

⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)2_Malta_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)2_Malta_One_EN.pdf).

⁸ Pozn.: Dohovor Rady Európy proti korupcii a Doplňujúci protokol

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

Poľská republika

Od roku 1997 je v Poľsku regulovaný konflikt záujmov a podávanie majetkových priznaní funkcionárov zákonom. Zistenia GRECO uvádzajú, že poľské trestné právo poskytuje celkom dobrý základ pre vyšetrowanie, stíhanie a rozhodovanie o korupčných trestných činoch, pričom právna úprava je konformná s predmetnými štandardami v Dohovore Rady Európy proti korupcii.

Centrálny protikorupčný úrad (CBA) ako oddelený úrad vykonáva hlavnú zodpovednosť v boji proti korupcii. Špecializované oddelenia v rámci odvolacích úradov prokuratúry ako aj Najvyšší kontrolný úrad (NIK) a ombudsman (RPO) zohrávajú v Poľsku dôležitú rolu v boji proti korupcii.

Portugalská republika

Špecializované úrady v rámci orgánov činných v trestnom konaní (Centrálne oddelenie vyšetrowania a trestného konania – DCIAP) a polícia (Národný útvar pre boj s korupciou) boli vyhradené na vyšetrowanie korupčných prípadov. Súd kontrolórov taktiež zohráva vedúcu rolu v boji proti korupcii. Rada pre prevenciu korupcie (CPC), zriadená v rámci Súdu kontrolórov v roku 2008, je poverená koordináciou a analýzou prevenčnej politiky. CPC nemá vyšetrowaciu a sankčnú právomoc a nevykonáva kontrolu majetkových priznaní alebo konfliktu záujmov. Tieto úlohy spadajú do kompetencie Ústavného súdu a Generálneho prokurátora.

Rakúska republika

Rakúska vláda zohrala aktívnu rolu v podpore medzinárodného úsilia v boji proti korupcii. Menovite ide o podporu vo vytvorení Medzinárodnej protikorupčnej akadémie (IACA) a vytvorení Európskej kontaktnej siete proti korupcii (EACN). Boli vytvorené dva vyšetrowacie parlamentné výbory, v kompetencii ktorých sú výhradne obvinenia z korupcie, pričom ďalšie dva osobitné výbory sa tiež zaoberajú prípadmi korupcie.

Novelizovaný Trestný zákon zaviedol napríklad trestný čin „Anfüttern“ – trestný čin ponúkania, sľúbenia alebo udelenia výhody, ktorá nie je spojená so špecifickým oficiálnym konaním, napr.: udeľovanie malých výhod na zlepšenie vzťahu so štátnym zamestnancom. Rakúsko sa taktiež zameralo na prevenciu a trestné stíhanie korupcie špecializovanými inštitúciami, ku ktorým patrí WKStA (Centrálny prokuratúra na stíhanie hospodárskych trestných činov a korupcie) a BAK (Spolkový úrad prevencie a boja proti korupcii).

Okrem iného sú štátni zamestnanci povinní oznámiť trestné činy. Od roku 2010 každý štátny zamestnanec na národnej úrovni (neplatí to pre všetky spolkové krajiny) môže oznámiť takúto informáciu priamo BAK tak, aby sa vyhol pri postúpení tejto informácie svojim nadriadeným. WKStA zabezpečuje webovú stránku pre anonymné oznamovanie trestných činov, používajúc takzvaný Business Keeper Monitoring System (BKMS).

Rumunsko

Právna úprava protikorupčných opatrení je viac menej súčasťou vnútroštátnej legislatívy. Protikorupčné opatrenia viedli k novelizáciám trestného zákona, ktorý vstúpil do účinnosti v roku 2014. Tieto reformy si stanovili za cieľ vylepšiť právnu úpravu v oblasti udeľovania

pokút, posilnenia orgánov činných v trestnom konaní a jednotný postoj súdov v posudzovaní a rozhodovaní dôležitých korupčných prípadov.

Rumunsko vytvorilo komplexný inštitucionálny protikorupčný systém. Národný protikorupčný direktoriát (DNA), špecializovaný úrad trestného stíhania, je poverený vyšetrovaním dôležitých prípadov korupcie. DNA vytvorilo dôkladný prehľad dosiahnutých výsledkov v oblasti neustranných vyšetrovaní obvinení z vážnej korupcie. Úrad známy ako Protikorupčný hlavný direktoriát (DGA) v rámci Ministerstva vnútorných záležitostí je špecializovaným policajným útvarom zodpovedným najmä za vyšetrovanie korupcie v polícii, ako aj vyšetrovania v iných oblastiach. Do pôsobnosti Národnej integračnej agentúry (ANI) patrí preskúmať konflikty záujmov a ďalšie nejasnosti v majetku verejných funkcionárov.

Slovinská republika

Slovinsko má zavedenú dobrú protikorupčnú legislatívu. Posledné legislatívne zmeny v roku 2010 a 2011 sa zamerali na integritu a prevenciu korupčných praktík, konflikt záujmov, transparentnosť lobingu, ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, verejné obstarávanie, ustanovenia trestného práva vrátane ustanovení upravujúcich trestné konanie. Komisia pre prevenciu korupcie (KPK) bola vytvorená v roku 2002 a odvtedy podstúpila niekoľko inštitucionálnych zmien, čím sa ďalej posilnila jej právomoc a možnosti. Pôsobnosť KPK je veľmi široká a zastrešuje ako administratívne konanie, tak aj preventívne opatrenia, výskum a osvetu.

Právomoci v oblasti trestného stíhania sú zverené kriminálnej polícii, Národnému vyšetrovaciemu úradu a útvarom prokuratúry, ktoré podnikli kroky na zlepšenie ich doterajších výsledkov v efektívnom vyšetrovaní. Taktiež boli vytvorené špecializované tímy orgánov činných v trestnom konaní, ktoré sa zameriavajú na korupciu a ekonomické trestné činy.

Španielske kráľovstvo

V prieskume, ktorý bol uskutočnený v rámci UNCAC⁹, sa uvádza, že španielska protikorupčná trestná právna úprava je vo väčšej miere do praxe už zavedená. Špecializovaný úrad prokuratúry pre boj proti korupcii bol vytvorený v roku 1995 v rámci Úradu Generálnej prokuratúry a jeho autonómia a výkonnosť bola v posledných rokoch posilnená. Zatiaľ čo správa GRECO, ktorá bola prijatá v decembri 2013, chválila vysokú úroveň španielskeho súdnictva, poukázala aj na obavy vo vzťahu k efektívnemu fungovaniu súdneho systému s preťaženými súdmi, ktoré nemajú vždy dostatočnú kapacitu aby zvládali prípady bez prietáhov v konaní.

Okrem toho, ako poukázal GRECO, existuje kontroverzia ohľadom inštitucionálnej nezávislosti orgánov súdnictva a prokuratúry ohľadom „dojmu, že záujmy, ktoré nie sú neustranné, môžu zasiahnuť do rozhodovania súdnictva“, čo vníma GRECO ako osobitne znepokojujúci aspekt „v čase, keď je politická korupcia na vzostupe“.

⁹ <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

Švédске kráľovstvo

Švédsko má vytvorený dobrý legislatívny systém, systém vymožitelnosti práva a systém súdnych orgánov na vysporiadanie sa s korupciou. Švédске trestné právo zahŕňa všetky formy korupčných trestných činov, obsiahnutých v Dohovore Rady Európy proti korupcii a Doplňujúcom Protokole. Nový protikorupčný zákon vstúpil do účinnosti v roku 2012. Nové právne normy sú zamerané na širšiu škálu verejných funkcionárov a súkromných osôb než predchádzajúca právna úprava. Novou legislatívou sa taktiež zaviedli dve skutkové podstaty trestných činov: trestný čin nepriamej korupcie (ovplyvňovanie) a podplácanie z nedbanlivosti.

Národný protikorupčný útvar Úradu Generálneho prokurátora bol vytvorený v roku 2002 po odporúčaníach učených GRECO. Jeho hlavnou úlohou je zber informácií o korupcii a rozvíjajúcich sa metódach o boji proti korupcii ako na centrálnej, tak aj na úrovni samosprávy. V januári 2012 bola zriadená Národná protikorupčná polícia na podporu činnosti Národného protikorupčného útvaru vo veciach vyšetrovania korupcie vrátane zahraničného podplácania.

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska

Zákon proti podplácaniu z roku 2010 (Bribery Act 2010) je považovaný za právnu úpravu striktnej povahy, pretože presahuje požiadavky Konvencie OECD proti podplácaniu (Anti-Bribery Convention). Ustanovenia o korupcii v predmetnom zákone z roku 2010, v zákone proti podvodom z roku 2006 (Fraud Act 2006) a trestné činy ako rušenie výkonu súdnictva a zneužívanie pozície vo verejnom záujme stanovujú odlišné podmienky na odsúdenie vinníka a následné uloženie sankcie. V dôsledku rozmanitej legislatívnej úpravy je možné v zmysle právneho poriadku Veľkej Británie vopred dôkladne uvážiť a zamerať sa na trestné stíhanie vzhľadom na povahu porušeného práva, ako aj na vhodný výber sankcií pre rôzne typy korupcie.

V podmienkach Veľkej Británie existuje efektívna kooperácia medzi Výborom o štandardoch vo verejnom živote (Committee on Standards in Public Life), Parlamentným komisárom pre štandardy (Parliamentary Commissioner for Standards), Poradcom pre ministerské záujmy (Adviser on Ministerial Interests) a Poradným výborom o obchodných menovaniach (Advisory Committee on Business Appointments).

Obdobné mechanizmy existujú aj na úrovni úradu vlády (the Cabinet Office Houses), ktorý pôsobí ako koordinátor aktivít naprieč vládnu úrovnou v spolupráci s medzinárodnými inštitúciami zameranými na boj s korupciou.

Občania majú k dispozícii pomerne širokú paletu nástrojov na ohlasovanie prípadov podozrivých z korupcie, napr.: online platforma Úradu pre závažné podvody (Serious Fraud Office), kontaktné miesta polície pre nahlasovanie podvodov, ako aj sektorovo orientované mechanizmy (ohlasovanie pochybení v poskytovaní zdravotnej starostlivosti, ohlasovanie nezákonných daňových vecí) či mechanizmy na lokálnych úrovniach.

Talianska republika

Taliansko ratifikovalo Dohovory Rady Európy proti korupcii v júni 2013. Ako odpoveď na vážne korupčné obavy, ktoré sa odrazili na prieskumoch a na množstve vyšetrovaných

korupčných prípadov, bola v roku 2012 talianskou vládou spustená nová protikorupčná politika. Novely si kladú za cieľ dosiahnuť zmenu postojov talianskej verejnej správy a okrem iného: posilniť koordináciu protikorupčnej politiky na centrálnej, regionálnej a lokálnej úrovni; vylepšiť prevenčný prístup; zaviazat' všetky verejné inštitúcie na prijatie a aplikovanie integrujúcich plánov; rozšíriť dopad ustanovení trestného práva na korupčné trestné činy; vylepšiť pravidlá o morálnej zásadovosti pre zvolených zástupcov; stransparentniť nakladanie s verejnými výdavkami, zabezpečiť prístup k informáciám a podobne.

4. Záver

Koncept protikorupčných opatrení a opatrení v oblasti transparentného a otvoreného vládnutia *per se* zahŕňa obrovské množstvo nástrojov, postojov a legislatívnych opatrení členských štátov EÚ. Na základe uvedeného je možné len veľmi ťažko špecifikovať konkrétne kroky členských štátov EÚ ako dôsledok nedostatkov transparentného a otvoreného vládnutia. Predkladaný materiál však v sebe zahŕňa najvýraznejšie opatrenia a popisuje trendy v členských štátoch EÚ v danej oblasti na základe IV. hodnotiacej správy GRECO¹⁰.

Správa EÚ v boji proti korupcii publikovaná Európskou komisiou predstavuje primeraný zdroj s ohľadom na rozsah danej problematiky. Mechanizmus kontroly a boja proti korupcii je pravidelne, v dvoj-ročných cykloch, monitorovaný na úrovni Európskej komisie. Správa, ktorá má byť vyhotovená k obdobiu 2014 – 2016 zatiaľ k dispozícii nie je. (pozn.: k dnešnému dňu, t.j. 15.12.2016 sme neobdržali odpoveď ani z príslušného Generálneho riaditeľstva Európskej komisie pre Migráciu a Vnútorne záležitosti).

Pozitívom naďalej ostáva možnosť komparovať jednotlivé inštitúty a prístup v boji proti korupcii vo vybraných členských štátoch EÚ za príslušné hodnotiace obdobie. Okrem iného je správa vydávaná v anglickom a francúzskom jazyku, pričom na vyžiadanie sú jej časti dostupné aj v oficiálnych jazykoch EÚ.

Zdroj:

Správa EÚ o boji proti korupcii
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm

¹⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.