



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 3. 2. 2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 25

PRÍLOHA

SLOVENSKO

ku

protikorupčnej správe EÚ

SLOVENSKO

1. ÚVOD – HLAVNÉ CHARAKTERISTIKY A SÚVISLOSTI

Protikorupčný rámec

Strategický prístup V roku 2011 schválila vláda Strategický plán boja proti korupcii¹, v ktorom sú uvedené tieto opatrenia: uverejňovanie štátnych zmlúv, reforma súdnictva, ktorou sa zvýši transparentnosť vydávania súdnych rozhodnutí, výberové konania na výber sudcov a predsedov súdov, ako aj prísnejšie pravidlá správy v oblasti súdnictva a jasné ustanovenia verejného obstarávania. Zdá sa však, že vykonávanie určitých aspektov strategického plánu sa za posledný rok spomalilo. Rad zmien, ktoré sa prijali v rámci vyvíjania protikorupčného úsilia, v súčasnosti preskúmava Ústavný súd. Plnenie úloh vyplývajúcich zo stratégie vyhodnocuje medzirezortná pracovná skupina expertov zastupujúcich ministerstvá, generálnu prokuratúru a samosprávy; na tomto procese sa ako pozorovatelia zúčastňujú mimovládne organizácie. Táto pracovná skupina sa však od konca roku 2011 nezišla.² Niektoré miestne samosprávy v spolupráci s mimovládnymi organizáciami vypracovali svoje vlastné stratégie boja proti korupcii. Ich zapojenie umožnilo mimovládnym organizáciám rozprúdiť živú verejnú diskusiu, ktorá spolu s novými opatreniami na zlepšenie transparentnosti vytvára príležitosť na ďalšie zlepšenia v tejto oblasti na Slovensku.

Legislatívny rámec Slovensko vyvinulo značné úsilie na zlepšenie právneho rámca trestného práva a verejného obstarávania, avšak nezohľadnilo medzinárodné odporúčania týkajúce sa financovania politických strán.³ V roku 2010 bola zavedená trestná zodpovednosť právnických osôb⁴ a v roku 2011 bol zmenený a doplnený Trestný zákon v súlade s odporúčaniami zoskupenia GRECO.⁵ V roku 2012 skupina štátov proti korupcii (GRECO) pri Rade Európy dospela k záveru, že všetky jej odporúčania týkajúce sa kriminalizácie sa vykonali v uspokojivom rozsahu. Pokiaľ však ide o právne predpisy upravujúce financovanie politických strán, ani jedno z desiatich odporúčaní nebolo vykonané v uspokojivom rozsahu.⁶ O návrhoch právnych predpisov o predvolebnej kampani a o politických stranách zameraných na uplatnenie uvedených odporúčaní sa diskutuje na pôde slovenského parlamentu.

Inštitucionálny rámec: V úsilí účinnejšie bojovať proti závažnej trestnej činnosti vrátane korupcie Slovensko zriadilo Špecializovaný trestný súd (SCC) s výlučnou pôsobnosťou pojednávať o trestných činoch korupcie vrátane podplácania vo vnútroštátnom aj cezhraničnom rozsahu. Tento súd, ktorý začal činnosť v júli 2005, má v pôsobnosti prípady týkajúce sa organizovanej trestnej činnosti, závažnej hospodárskej trestnej činnosti a trestné činy páchané určitými kategóriami verejných činiteľov. Zdá sa, že Špecializovaný trestný súd je vybavený potrebnými zdrojmi a že jeho sudcovia a pomocní zamestnanci sú primerane odborne zaškolení a že konania na tomto súde sú ukončené v dostatočne krátkom čase.⁷

1 Návrh strategického plánu boja proti korupcii v Slovenskej republike - upravené nové znenie

<http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=20071>.

2 <http://bojprotikorupcii.vlada.gov.sk/19327/medzirezortna-pracovna-skupina-expetrov-pre-boj-tproti-korupcii.php>.

3 Tretie kolo hodnotenia, Správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike, GRECO RC-III (2010) SE, Štrasburg, 26. marec 2010.

4 Zákonom č. 224/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon (nové paragrafy 83a a 83b Trestného zákona).

5 Zákon č. 262/2011 Z. z. a ďalšie zákony boli prijaté 13. júla 2011. Pokiaľ ide o hodnotenie pravidiel, pozri Druhú priebežnú správu o plnení odporúčaní v Slovenskej republike, GRECO RC-III (2010) 3E Second Interim Report, Štrasburg, 9. december 2011.

6 Tretie kolo hodnotenia –Druhá priebežná správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike. GRECO RC-III (2012) 23E, Štrasburg, 7. december 2012. Pozri aj Greco RC-III (2013) 21E.

7 Pozri Transparency International, Národný systém integrity spravovania na Slovensku, hodnotiaci správa: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/slovakia_2012.

V slovenskom inštitucionálnom rámci zohrávajú významnú úlohu aj ďalšie inštitúcie vrátane Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.⁸ Napriek úsiliu zabezpečiť, aby sa verejné obstarávanie a súdny systém stali viac transparentnými, pokiaľ ide o využívanie štrukturálnych fondov EÚ, však Európska komisia nedávno odporúčala vyriešiť rad problémov týkajúcich sa fungovania verejných inštitúcií, presadzovania práva, efektívnosti súdnictva a podnikateľského prostredia.⁹

Prieskumy verejnej mienky

Prieskumy o vnímaní korupcie Podľa osobitného prieskumu Eurobarometra¹⁰ z roku 2013 sa 90 % slovenských respondentov nazdáva, že korupcia je v ich krajine rozšírená (priemer v EÚ: 76 %). Viac ako polovica respondentov sa domnieva, že zneužívanie postavenia na osobný prospech a dávanie alebo prijímanie úplatkov je rozšírené na súdoch, v politických stranách a v rezorte verejného zdravia.

Skúsenosti s korupciou Zdá sa, že je rozšírená drobná korupcia, keďže 40 % respondentov vyhlásilo, že korupcia zasahuje do ich každodenného života (priemer v EÚ: 26 %). Spomedzi respondentov, ktorí v priebehu posledných 12 mesiacov prišli do kontaktu so slovenskými inštitúciami uvedenými v prieskume, bolo 14 % požiadaných, aby poskytli úplatok, alebo sa od nich očakávalo, že úplatok poskytnú (priemer v EÚ: 4 %).¹¹ 21 % obyvateľstva malo skúsenosť s prípadom korupcie alebo bolo svedkom takéhoto prípadu v priebehu posledných 12 mesiacov (priemer v EÚ: 8 %). Globálny barometer korupcie, ktorý organizácia Transparency International uskutočnila v roku 2013, zaznamenal, že úplatok poskytol každý piaty človek, ktorý sa dostal do kontaktu s inštitúciami uvedenými v prieskume.¹² Tieto zistenia sú podobné výsledkom zisteným v rámci osobitného prieskumu Eurobarometra v roku 2013.

Prieskumy o podnikateľskej sfére Korupcia je vnímaná ako najvýznamnejšia prekážka podnikania na Slovensku, uviedlo 66 % účastníkov prieskumu Eurobarometra z roku 2013 o podnikateľskej sfére¹³ ,pričom 13 % respondentov, ktorí prišli do kontaktu s inštitúciami, bolo požiadaných, aby poskytli úplatok, alebo sa od nich očakávalo, že úplatok poskytnú (priemer v EÚ: 5 %). V správe Svetového ekonomického fóra o globálnej konkurencieschopnosti v rokoch 2013 – 2014 sa uvádza, že korupcia je na Slovensku druhým najproblematickejším faktorom pri podnikaní.¹⁴ Podľa uvedenej správy sa Slovensko v rebríčku najviac konkurencieschopných ekonomík v celosvetovom rozsahu ocitlo na 78. mieste.

Východiská

Súkromný sektor Slovensko transponovalo rámcové rozhodnutie Rady 2003/568/JHA o boji proti korupcii v súkromnom sektore, s výnimkou ustanovenia o ponúknutí úplatku alebo poskytnutí nenáležitej výhody.¹⁵ Pokiaľ ide o súkromný sektor, praktické problémy sa týkajú prepojení medzi podnikateľmi a politikmi. Slovenská národná bezpečnostná agentúra

8 Tamže.

9 Pracovný dokument útvarov Komisie. Posúdenie národného programu reforiem a programu stability Slovenska na rok 2013. Brusel, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final, s. 8 - 9:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf.

10 Osobitný Eurobarometer č. 397 z roku 2013.

11 Osobitný prieskum Eurobarometra č. 397 z roku 2013.

12 <http://www.transparency.org/gcb2013/report>

13 Bleskový prieskum Eurobarometra č. 374 z roku 2013.

14 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

15 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade založená na článku 9 rámcového rozhodnutia Rady 2003/568/SVV z 22. júla 2003 o boji proti korupcii v súkromnom sektore.

(Slovenská informačná služba – SIS) vo svojej výročnej správe zdôraznila, že prepojenia medzi politikmi a podnikateľmi poškodili národné záujmy, a to najmä v prípade štátom a verejnými samosprávami vlastnených spoločností.¹⁶

Konflikty záujmov a zverejňovanie majetku Konflikt záujmov a majetok poslancov sa podľa zákona musí nahlásiť, ale iba v obmedzenom rozsahu. V parlamente sa prerokúva návrh zákona o konflikte záujmov¹⁷, ktorý by mal zmierniť hlavné problémy s uplatňovaním terajšieho zákona. Mimovládne organizácie zabezpečili dobrovoľnú platformu na zverejňovanie takýchto vyhlásení o konflikte záujmov.¹⁸

Interní informátori Slovensko nemá osobitné zákony na ochranu interných informátorov. V pracovnoprávných predpisoch je ustanovená všeobecná ochrana pred svojvoľným prepustením a diskrimináciou zamestnancov. Ako príklad najlepšieho postupu by v tomto ohľade mohli slúžiť postupy plánované v antidiskriminačnom zákone.

Transparentnosť v lobizme Napriek predchádzajúcim pokusom o vytvorenie pravidiel týkajúcich sa lobizmu nie je táto oblasť na Slovensku právne upravená. Neexistuje osobitná povinnosť registrácie lobistov ani oznamovania kontaktov medzi štátnymi úradníkmi a lobistami.

2. ZAMERANIE POZORNOSTI

Nezávislosť súdnictva

Nezávislosť súdnictva je kľúčovým prvkom protikorupčnej politiky, pokiaľ ide o schopnosť justičného systému efektívne sa vysporiadať s prípadmi korupcie, a to aj korupcie na najvyšších miestach. Význam má aj z pohľadu noriem integrity v rámci justičného systému. Účinné záruky nezávislosti a prísne etické normy v súdnictve majú zásadný význam pre zabezpečenie potrebného rámca pre efektívne súdnictvo, ktoré zabezpečí spravodlivosť v prípadoch korupcie objektívnym a nestranným spôsobom, bez uplatňovania akéhokoľvek neprípustného vplyvu.

Slovenská ústava zaručuje nezávislosť sudcov. Pokiaľ však ide o vnímanie nezávislosti súdnictva na Slovensku, Slovensko dosiahlo najnižšie skóre v Porovnávacom prehľade EÚ v oblasti justície, ako aj v správe o globálnej konkurencieschopnosti v roku 2013 – 2014.¹⁹ Navyše, vážne obavy vyvolalo využitie právomoci ministra spravodlivosti na odvolanie predsedov a podpredsedov súdov bez možnosti preskúmania alebo právneho prostriedku nápravy²⁰. Napríklad v pomerne krátkom období odvolali dvaja po sebe úradujúci ministri spravodlivosti značný počet²¹ predsedov súdov, čím prispeli k celkovému vnímaniu spolitizovania a obmedzenej nezávislosti slovenského súdnictva.

Okrem toho, niekoľko sudcov, ktorí verejne kritizovali stav súdnictva, muselo podstúpiť disciplinárne konanie, ktoré považovali za svojvoľné.²² Odborníci kritizovali spôsob, akým

16 Správa Slovenskej informačnej služby z roku 2011. (Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.) http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html.

17 Národná rada Slovenskej republiky *Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.* <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=389419>].

18 Pozri Politikaopen.sk.

19 Na základe údajov z roku 2010 v Porovnávacom prehľade EÚ v oblasti justície http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf. Pozri aj http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

20 Paragrafy 38 a 41 Zákona č. 757/2004 o súdoch (Zákon o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

21 Napríklad v máji 2011 bolo odvolaných 14 predsedov súdov.

22 Pozri Bojarski, L. and Stemker Koster, W. (2012) Aktuálny stav slovenského súdnictva a jeho výzvy. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation.

najvyšší predstaviteľ spravodlivosti využil svoje právomoci na ovplyvnenie disciplinárnych komisií, predovšetkým v konaniach týkajúcich sa sudcov, ktorí sa očividne nepodvoľovali jeho vplyvu. Disciplinárne senáty prvej inštancie tvorí jeden člen menovaný regionálnymi súdnymi radami, jeden člen vymenovaný slovenským parlamentom a jeden člen vymenovaný ministrom spravodlivosti. V druhej inštancii je tento pomer 1:2:2, čo v oboch prípadoch vedie k neprimerane vysokému zastúpeniu politicky zvolených členov senátov.²³

Tieto otázky boli počas uplynulých piatich rokov predmetom verejnej diskusie, do ktorej sa zapojili sudcovia, mimovládne organizácie, medzinárodní experti a slovenskí politickí vodcovia. V septembri 2009 zaslalo 15 sudcov list prezidentovi, predsedovi vlády a ďalším vedúcim predstaviteľom, v ktorom upozorňovali na nesprávne používanie disciplinárnych postupov proti nezávislým sudcom.²⁴ Následné otvorené vyhlásenie podpísalo 105 sudcov v októbri 2009.²⁵ Organizácia, ktorej zakladajúcimi členmi je jedenásť sudcov najvyššieho súdu, označila rad problémov, medzi ktoré patria politické zásahy, výberové konania, ktoré sa nezakladajú na princípe zásluhovosti, neopodstatnené predlžovanie súdnych konaní, absencia etických zásad, zneužívanie disciplinárnych opatrení a nedostatočná transparentnosť.²⁶ Uvedené problémy zvyšujú zraniteľnosť justičného systému voči korupcii.

Vláda odpovedala na výzvu k reforme prijatím legislatívnej zmeny v roku 2011. Predsedovia a podpredsedovia súdov teraz musia prejsť výberovým konaním, ktorého cieľom je overiť zručnosti a schopnosti kandidátov zabezpečiť riadny výkon spravodlivosti a súdov. V úsilí o zabezpečenie väčšej transparentnosti musia byť rozsudky uverejnené. Navyše, postup odvolania predsedu alebo podpredsedu súdu musí iniciovať jeden z troch súdnych orgánov stanovených v zákone, a v prípade podpredsedov, aj predsedovia súdov. Rozhodnutie o odvolaní však prijíma minister. Hoci sa zdá, že tento systém je krok správnym smerom, je zrejmé, že určité problémy v praxi pretrvávajú: napríklad minister odvolal v roku 2012 z funkcie predsedov dvoch krajských súdov iba prostredníctvom ústneho oznámenia.²⁷ To si bude vyžadovať ďalšie zlepšenie existujúcich kritérií týkajúcich sa odvolávania predsedov a podpredsedov súdov z funkcie .

Trestné stíhanie korupcie

Slovensko zriadilo Úrad špeciálnej prokuratúry, do pôsobnosti ktorého patrí trestné stíhanie všetkých trestných činov, o ktorých pojednáva Špecializovaný trestný súd. Ide o chvályhodné úsilie sústrediť sa na prípady vysoko postavených osôb vyžadujúce si osobitný odborný prístup. Špeciálneho prokurátora volí parlament na základe návrhu generálneho prokurátora predloženého na základe výberového konania.

Slovenská prokuratúra je nezávislá, hierarchická a jednotná organizácia, na ktorej čele stojí generálny prokurátor, ktorého vymenúva prezident na základe návrhu parlamentu. V období od februára 2011 do júla 2013 bol tento post neobsadený.. V tejto súvislosti bolo podaných viacero odvolaní na ústavný súd, ale hlava štátu zvoleného kandidáta nevymenovala. Pretrvávajúca absencia vedúceho predstaviteľa generálnej prokuratúry mala nepriaznivý vplyv na dôveru v jednotlivé zložky prokuratúry vrátane zložiek špecializovaných na boj proti

23 Disciplinárny senát je zložený z troch alebo piatich členov zvolených z troch databáz vytvorených podľa zákona, v ktorých je uložených 15 mien kandidátov zvolených sudcami, ministrom a národnou radou. Pozri druhú časť zákona o sudcoch a príseďiacich (Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

24 „Otvorený list“, <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/204-open-letter>

25 „Päť viet“, <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/202-five-sentences>.

26 <http://sudcovia.sk/en/documents/archive/211-orientation-initiative-for-open-judiciary>.

27 Posúdenie národného programu reforiem a programu stability Slovenska na rok 2013. Brusel, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final, s. 31. Ako sa uvádza v dokumente, odkazy na predchádzajúce odporúčania týkajúce sa súdnictva zostávajú v rokoch 2013 a 2012 naďalej platné, pretože nebol spozorovaný zásadný pokrok.

korupcii, a vzbudzovala pochybnosti, či sú účinne chránené pred neprípustnými vplyvmi. Parlament následne zvolil za generálneho prokurátora iného kandidáta a prezident ho neskôr uprostred roku 2013 vymenoval do úradu.

Podľa štatistických údajov o prokuratúre v roku 2010 bolo 18 osôb obvinených z prijatia úplatku, 74 z aktívneho podplácania, štyria z obchodovania s vplyvom a piati zo zvýhodňovania. Tieto údaje predstavujú výrazný nárast od roku 2009²⁸, ešte stále však ide o nízke čísla vzhľadom na veľkosť krajiny a rozsah problému, ktorý možno vydedukovať na základe prieskumov o skúsenostiach s podplácaním v súčasnosti.²⁹ Je priskoro posudzovať nové trestnoprávne predpisy, ktoré nadobudli účinnosť v septembri 2011. Nízke počty prípadov trestného stíhania v súvislosti s korupciou však možno iba čiastočne pripísať na konto nepostačujúcej legislatívy. Podľa nedávneho posúdenia, ktoré uskutočnila Európska komisia, vo výkone presadzovania práva existujú štrukturálne slabiny.³⁰ Transparency International vo svojej analýze národného systému integrity spravovania uviedla, že za jednu z najslabších inštitúcií na Slovensku považuje políciu, keďže dosiahla druhé najhoršie skóre (po súdnictve).³¹ V analýze národného systému integrity spravovania sa poukazuje na nadmerné zmeny vo vedení policajného zboru po každých parlamentných voľbách, ktoré sa týkali nielen postu prezidenta Policajného zboru, ale aj vedúcich kľúčových odborov vrátane jednotky boja proti korupcii.

Financovanie politických strán

Zákon o politických stranách z roku 2005 ukladá prísnejšie pravidlá pre účtovníctvo politických strán, v ktorom sa požaduje, aby uverejňovali výročné správy obsahujúce informácie o svojich príjmoch a výdavkoch.³² GRECO však v roku 2011 v právnom rámci financovania politických strán zistilo značné nedostatky a vydalo podrobné odporúčania vrátane odporúčania zriadiť samostatný orgán s dostatočnými zdrojmi, ktorý by dohliadal nad financovaním politických strán a volebných kampaní a zaoberal sa jeho prešetrovaním. Tým by sa zlepšila transparentnosť financovania prezidentských kandidátov a zaviedli by sa účinné sankcie za porušovanie zásad financovania politiky.³³ GRECO predovšetkým poznamenalo, že uvedený zákon nevyjasňuje, nakoľko podrobne musia uvedené údaje vykazovať miestne a regionálne pobočky politických strán. Právne predpisy sa okrem toho nevzťahujú na výdavky na kampaň jednotlivých kandidátov. Zákon sa nevykonáva v dostatočnej miere, pretože dohľad zo strany ministerstva financií a parlamentného výboru sa považuje za výslovne formálnu záležitosť. GRECO dôrazne odporúčalo, aby Slovensko prijalo opatrenia na zlepšenie transparentnosti príjmov a výdavkov politických strán a kandidátov na miestnej a regionálnej úrovni (predovšetkým v súvislosti s voľbami starostov a primátorov) a aby príslušné orgány poskytovali politickým stranám a kandidátom vo voľbách poradenstvo a odbornú prípravu vo veci platných právnych predpisov o financovaní politiky.³⁴

28 <http://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>. Tieto štatistiky sú založené na starých právnych predpisoch, t. j. predtým, ako došlo k zmene trestného zákonníka.

29 Pozri aj výsledky po sebe nasledujúcich prieskumov Eurobarometra z roku 2007, 2009, 2011 a 2013, ako aj bleskový prieskum Eurobarometra o podnikaní z roku 2013, v ktorom bol percentuálny podiel respondentov, od ktorých sa očakávalo poskytnutie úplatku, vždy medzi najvyššími v EÚ.

30 Posúdenie národného programu reforiem a programu stability Slovenska na rok 2013. Brusel, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final. s. 8-9; Stanovisko Komisie určené Slovensku na programové obdobie 2014 – 2020 http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/sk_position_paper.pdf.

31 Transparency International, Národný systém integrity spravovania na Slovensku – zhrnutie.

32 85/2005 Z.z. ZÁKON zo 4. februára 2005o politických stranách a politických hnutiach.

33 GRECO: Tretie kolo hodnotenia – Druhá priebežná správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike, december 2011, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)3_2nd_Interim_Slovakia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)3_2nd_Interim_Slovakia_EN.pdf).

34 GRECO: Tretie kolo hodnotenia – Druhá priebežná správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike, s. 8 a 11.

Pokiaľ ide o sankcie, Slovensko stanovuje administratívnu zodpovednosť politických strán za porušenie pravidiel financovania politických strán a hnutí. Ministerstvo financií uložilo administratívne pokuty vo výške asi 3,000 EUR za porušenie týkajúce sa neskorého alebo neúplného predloženia správ o volebných kampaniach a výročných správ. Ak politická strana prijme dar alebo službu a poruší tým zákon z roku 2005, ministerstvo financií môže uložiť pokutu až vo výške dvojnásobku hodnoty uvedeného daru alebo služby. A napokon, financovanie z verejných zdrojov môže byť pozastavené, ak daná politická strana nenapravila nedostatky vo výročnej správe. GRECO vyjadrilo obavy, či boli tieto sankcie odstrašujúce, a poznamenalo, že sa nevie o tom, že by boli niekedy uložené akékoľvek sankcie za porušenie iných pravidiel o financovaní politických strán, ako je nepredloženie správ o financovaní.³⁵ Odporúčania týkajúce sa zvýšenia sankcií neboli zavedené ani začiatkom roku 2013.³⁶

GRECO vo svojom poslednom hodnotení usúdilo, že sa nerealizovalo žiadne z jeho odporúčaní v súvislosti s financovaním politických strán.³⁷ O návrhu zákona o volebnej kampani³⁸ a návrhu zákona o voľbách³⁹, prostredníctvom ktorých sa majú odstrániť obavy GRECO, sa teraz rokuje v slovenskom parlamente. Právne predpisy, o ktorých sa rokuje, sú zamerané na obmedzenie možnosti poskytovať dary v hotovosti, zvýšenie transparentnosti účtovníctva týkajúceho sa volebných kampaní a na sprísnenie sankcií za porušenie pravidiel financovania kampane.

Osvedčený postup: databáza na sledovanie tokov verejných prostriedkov

Slovensko v roku 2000 reformovalo svoj prístup k zákonom o informáciách a vytvorilo systém, ktorý sa za uplynulých 12 rokov stal ukážkovým. Sloboda prístupu k informáciám umožnila mimovládny organizáciám a nezávislým skupinám odborníkov (think-tanks) navrhnúť inovatívne riešenia na vytypovanie rizík a vytvorenie informačnej siete umožňujúcej zistiť konflikty záujmov a neprípustné vplyvy na rozhodovací proces. Mimovládna organizácia „Aliancia Fair-Play“ vytvorila databázu, ktorá je cez jej webovú lokalitu prístupná pre každého.⁴⁰ Táto databáza sa zameriava na verejné prostriedky vyplatené súkromným podnikom (štátne dotácie, privatizácia, oslobodenie od daní a colných poplatkov, granty, európske fondy, dlhy voči verejnému sektoru) a zástupcom verejného sektora (manažéri štátnych inštitúcií, vlády, volení verejní činitelia, predstavitelia súdnictva, samosprávne orgány, parlament, poradcovia politických predstaviteľov). Aliancia poskytuje médiám a mimovládny organizáciám nástroje na monitorovanie a vedie verejnú správu k tomu, aby si uvedomovala, že rozhodnutia jej predstaviteľov sú ľahko monitorovateľné. Táto databáza je prínosom aj pre investigatívnu žurnalistiku, médiá napríklad mohli vďaka nej upozorniť na konkrétne obvinenia z nezákonných postupov týkajúcich sa financovania politických strán

35 GRECO: Tretie kolo hodnotenia – Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán (Téma II). Štrasburg, 15. februára 2008.

36 Druhá správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike, Greco RC-III (2012) 23E, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3 %202012 %2923_Second_SlovakRepublic_sk.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%202012%202923_Second_SlovakRepublic_sk.pdf)

37 GRECO: Tretie kolo hodnotenia – Druhá priebežná správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike, s. 8. Pri prijímaní tretej priebežnej správy o plnení odporúčaní v októbri 2013, zoskupenie GRECO opísalo úroveň plnenia odporúčaní ako „vo všeobecnosti neuspokojivú“, pozri [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco%202013 %2914_Summary%20Report%2061_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2013/Greco%202013%202914_Summary%20Report%2061_EN.pdf).

38 Ministerstvo spravodlivosti zákon volebnej kampani, ktorým sa mení doplnka zákona č. 85/2005 Z.z. *Citácia z elektronického zdroja informácií*. (2013) Ministerstvo spravodlivosti SR. <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/navrh%20zakona.rtf?instEID=-1&attEID=56854&docEID=318935&matEID=6443&langEID=1&tStamp=20130803000119053>.

39 Ministerstvo spravodlivosti Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku. (2013) Ministerstvo spravodlivosti SR. <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/navrh%20zakona.rtf?instEID=-1&attEID=56862&docEID=318944&matEID=6444&langEID=1&tStamp=20130803000148247>.

40 <http://datanest.fair-play.sk/en/pages/index>.

vrátane falošných darcov a netransparentných pôžičiek politickým stranám. Touto sieťou sa inšpirovali mimovládne organizácie v zahraničí a príslušný softvér sa používa v Českej republike, Maďarsku a Gruzínsku. Know-how aliance využívajú aj v Čiernej Hore.

Využívanie finančných prostriedkov EÚ

Slovenská národná bezpečnostná agentúra (Slovenská informačná služba - SIS) informovala v roku 2011 o korupčných praktikách pri rozdeľovaní dotácií z EÚ a zo štátneho rozpočtu.⁴¹ SIS našla dôkazy o netransparentnom pridelovaní finančných prostriedkov z EÚ aj štátnych prostriedkov, ktoré sa nevyužívali v súlade so stanoveným účelom.

Európska komisia zistila, že riziko korupcie pri pridelovaní finančných prostriedkov EÚ vedie k vzniku rizika poškodenia dobrého mena fondov a ohrozuje ich efektívne a účinné využívanie. Komisia v dôsledku toho pozastavila v programovom období 2007 - 2013 platby určené pre program na rozvoj dopravy v rámci Kohézneho fondu, pričom ako jednu z príčin uviedla obvinenia z úplatkárstva a konfliktu záujmov v projektoch týkajúcich sa železničnej dopravy. Tieto podozrenia v súčasnosti vyšetruje Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF). Vyskytli sa aj obvinenia z korupcie v oblasti verejných súťaží pre projekty mestskej dopravy, ktoré boli osobitne prispôbené pre jedného uchádzača (na žiadosť Komisie potom tieto verejné súťaže zrušili). V súvislosti s inými verejnými súťažami zas veľké stavebné spoločnosti podali Komisii sťažnosti, že najnižšie cenové ponuky boli z nečestných dôvodov zamietnuté.

V súvislosti s operačnými programami Európskeho sociálneho fondu (operačný program zamestnanosť, sociálne začlenenie a vzdelávanie) Komisia v rámci opakovaných auditov zistila závažné nedostatky vo verejnom zaobstarávaní a v overovaní oprávnenosti nákladov. V dôsledku zlého manažmentu a kontrolných systémov boli uvedené programy podrobené postupu pozastavenia platieb až do nápravy nedostatkov.

Boj proti korupcii je zdôraznený ako hlavná úloha v stanovisku Komisie k programovému obdobiu 2014 – 2020 na Slovensku⁴², v ktorom sa navrhuje obmedziť priestor pre korupciu, konflikty záujmov a rodinkárstvo pri využívaní prostriedkov spolufinancovaných zo zdrojov EÚ. V každoročne prijímaných spoločných plánoch na využívanie štrukturálnych fondov na Slovensku dohodnutých na politickej úrovni je zdôraznená potreba naďalej skvalitňovať riadiace a kontrolné systémy na zabezpečenie účinného využívania prostriedkov, a to najmä v oblasti verejného obstarávania a výberu projektov.

Audity na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni Komisie potvrdili, že na Slovensku existujú výrazné nedostatky v praktickom uplatňovaní postupov finančného hospodárenia a kontroly, a že nedostatky existujú aj v štruktúre hlavných vnútroštátnych kontrolných orgánov. Najväčšie slabiny predstavujú oblasti verejného obstarávania, overovania vykonávaného riadiacim orgánom a výberu projektov. Tieto nedostatky sa premietajú do vysokých nákladov na projekty infraštruktúry a do úrovne zistených chýb. Napríklad v prieskume verejných zákaziek v rámci operačného programu Životné prostredie sa v roku 2012 zistila miera chybovosti 7,3 %, v dôsledku čoho musela Komisia uložiť príslušnú korekciu vo výške 7,3 % na strane výdavkov.

41 Správa Slovenskej informačnej služby z roku 2011. (Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.) http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html.

42 Stanovisko útvarov Komisie k príprave dohody o partnerstve a programov na Slovensku na obdobie rokov 2014 – 2020, s. 44. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/sk_position_paper.pdf

Verejné obstarávanie

Odhaduje sa, že na Slovensku v roku 2010 dosiahli celkové výdavky na práce, tovary a služby prostredníctvom verejného obstarávania sumu 15,61 miliárd EUR. Podľa prieskumu Eurobarometra z roku 2013 o podnikateľskej sfére 57 % (čo je druhý najvyšší percentuálny podiel v EÚ) účastníkov verejného obstarávania počas uplynulých troch rokov uviedlo, že nemohli vo verejnej súťaži uspieť v dôsledku korupcie. Respondenti zo Slovenska uviedli výskyt špecifikácií prispôbených na mieru určitých spoločností v 84 % prípadov a 77 % respondentov uviedlo, že rozšírenou praxou je organizovanie vopred dohodnutých ponúk vo výberových konaniach.⁴³ Navyše, 63 % respondentov zaznamenalo konflikty záujmov pri vyhodnocovaní ponúk a 62 % poukázalo na nejasný výber hodnotiacich kritérií.⁴⁴ Vzhľadom na skutočnosť, že predstavitelia podnikateľských kruhov zastávajú názor, že tieto praktiky sú rozšírené, monitorovanie prostredníctvom zavedenia kontrol ex-ante by situáciu zlepšilo.

SIS informovala o prípadoch korupcie a rodinkárstva v orgánoch správy na celoštátnej, miestnej a regionálnej úrovni, ako aj v organizáciách so štátnou účasťou podieľajúcich sa na verejnom obstarávaní a na prideľovaní štátnych prostriedkov.⁴⁵ SIS uviedla aj to, že verejné súťaže na výstavbu a modernizáciu dopravnej infraštruktúry boli usporiadané v prospech vopred určených dodávateľov. Konkrétnejšie, SIS poukázala na korupciu a manipuláciu verejnej súťaže na rekonštrukciu budovy pre štátne inštitúcie. Absencia transparentnosti pri riadení sa zistila aj v odvetví energetiky a vykurovania, vo vodárenských spoločnostiach a v spoločnostiach využívajúcich dopravnú infraštruktúru.

Slovenský týždenník uverejnil ocenenú analýzu verejných súťaží na výstavbu diaľnic v rokoch 2006 až 2010, v ktorej sa poukazovalo na výrazné nadhodnocovanie a neefektívne využívanie verejných prostriedkov. Napríklad, pri verejnom obstarávaní služieb pre elektronický výber mýta bola zákazka udelená uchádzačovi s najvyššou ponukou potom, čo obstarávateľský subjekt vylúčil z predkladania súťažných ponúk konkurentov.

Jedným zo základných štrukturálnych problémov je status Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO), keďže zákon nezaručuje jeho prevádzkovú ani finančnú nezávislosť. Zákon o verejnom obstarávaní⁴⁶ nezabraňuje politickým nomináciám do Úradu pre verejné obstarávanie ani neposkytuje záruky pred neprípustným zasahovaním do rozhodnutí, ktoré prijímajú pracovníci tohto úradu. Je to tak aj napriek tomu, že nedávne zmeny zákona zabezpečili, že predsedu Úradu pre verejné obstarávanie bude voliť parlament na návrh vlády.⁴⁷ Právne ustanovenia o odvolaní predsedu Úradu pre verejné obstarávanie sú nejasne formulované a možno ich zneužiť, čiže obmedzujú záruky nezávislosti.⁴⁸ Zdá sa, že verejné obstarávanie v oblasti zdravotnej starostlivosti na Slovensku je obzvlášť citlivé voči korupcii. Transparency International uverejnila prieskum cien, ktoré nemocnice zaplatili za nákup zdravotníckeho zariadenia (počítačových tomografov) v rokoch 2007 – 2012. Podľa tohto prehľadu sa nákupné ceny v jednotlivých nemocniciach značne líšili. Za počítačový tomograf s tými istými technickými parametrami zaplatila jedna nemocnica dvojnásobnú cenu ako iná nemocnica. V uvedenom prieskume sa argumentuje, že jedným z hlavným problémom v tomto prípade je nedostatok konkurencie – , keďže veľmi často sa stáva, že do verejnej súťaže

43 Ide o najvyššie percentuálne podiely v EÚ.

44 Tieto ukazovatele, hoci sa netýkajú nevyhnutne priamo korupcie, sú ilustráciou rizikových faktorov zvyšujúcich zraniteľnosť postupov verejného obstarávania voči korupcii.

45 Správa Slovenskej informačnej služby z roku 2011. (Správa o činnosti SIS v roku 2011, Bratislava, október 2012.) http://www.sis.gov.sk/vyr_sprava.html.

46 Zákon o verejnom obstarávaní - Zákon č. 25/2006 Z. z.).

47 Pravidlá o statuse predsedu úradu sú uvedené v paragrafe 110 zákona o verejnom obstarávaní.

48 Podľa paragrafu 110. 1) Na čele úradu je predseda, ktorého na návrh vlády volí a odvoláva Národná rada Slovenskej republiky. 2) Predseda, podpredseda úradu. Podpredsedu úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh predsedu úradu. Dôvody odvolania sú uvedené v paragrafe 111, ktorý sa obmedzuje na nedostatočné plnenie úloh.

predloží ponuku iba jeden uchádzač alebo sú kritériá prispôsobené konkrétnemu uchádzačovi. Navyše, podľa uvedeného prieskumu, často nie je jasné, čo konkrétne je zahrnuté do ceny počítačového tomografu – druh softvéru a služieb; to spôsobuje, že je ťažké porovnávať ceny.

Vláda v roku 2012 pripravila zásadnú zmenu zákona o verejnom obstarávaní, ktorá je okrem iného zameraná na zjednodušenie zdĺhavých postupov verejného obstarávania a zvýšenie konkurencieschopnosti a transparentnosti.⁴⁹ Čiastočná zmena bola prijatá vo februári 2013. Vláda následne rozhodla aj o posilnení ľudských zdrojov Úradu pre verejné obstarávanie. Navyše, vyvíja preukázateľné úsilie, aby podnikateľské prostredie bolo menej vystavené rizikám korupcie. Slovenská vláda v rokoch 2010 a 2011 zaviedla povinnosť online uverejňovať všetky zmluvy, ktoré uzatvoril verejný sektor.⁵⁰ Centrálny register zmlúv⁵¹ uvádza zoznam zmlúv, ktoré ministerstvá, orgány štátnej správy, verejné orgány a ich podriadené organizácie uzatvorili v období po 1. januári 2011. Všetky takéto zmluvy musia byť v tomto registri uverejnené a platnosť nadobúdajú až deň nasledujúci po ich uverejnení v registri. Napriek väčšej transparentnosti pretrvávajú vo verejnom obstarávaní nedostatky.⁵² Účinné uplatňovanie nových pravidiel obstarávania by sa však mohlo uľahčiť ďalším rozvíjaním kvalifikácie úradníkov, ktorí sú poverení koncipovaním referenčných rámcov a vyhodnocovaním a vyberaním ponúk.⁵³

Okrem toho bol v rámci Úradu pre verejné obstarávanie vytvorený interný mechanizmus podania odvolania. Prvostupňové rozhodnutia o námietkach, ktoré dostal Úrad pre verejné obstarávanie, sa predložia v rámci odvolania „Rade Úradu pre verejné obstarávanie“. Táto rada bude v záujme zabezpečenia väčšej nezávislosti v rozhodovacom procese zložená zo zamestnancov Úradu pre verejné obstarávanie a niektorých externých pracovníkov.

Osvedčený postup: transparentnosť verejného obstarávania na miestnej úrovni

Súčasťou opatrení umožňujúcich externé monitorovanie verejných výdavkov je slovenská iniciatíva Otvorená miestna samospráva, ktorá stanovuje poradie 100 slovenských miest podľa súboru kritérií založených na zásade transparentnosti vo verejnom zaobstarávaní, prístupu k informáciám, dostupnosti údajov verejného záujmu, verejnej účasti, profesionálnej etiky a konfliktu záujmov. V súčasnosti sa na čele zoznamu nachádza Šaľa, Martin a Rožňava. Projekt realizuje Transparency International Slovensko. Mesto Martin na severnom Slovensku získalo za svoje protikorupčné reformy prestížnu cenu OSN za verejnú službu.⁵⁴ Uvedené reformy vychádzali z úzkej spolupráce s Transparency International Slovensko. Koncom roku 2008 sa novozvolený primátor mesta Martin po svojom nástupe do funkcie zaujímal o balík opatrení na zvýšenie transparentnosti, ktorý by mohol uplatniť v meste so 60 000 obyvateľmi. Transparency International Slovensko navrhlo uskutočniť projekt v troch fázach. Po prvé, odborníci vypracovali zoznam odporúčaní v 17 oblastiach politiky, ako je obstarávanie, personálna politika, udeľovanie grantov, účasť verejnosti na rozhodovaní a politika v právnických osobách zriadených a založených mestom. V druhej etape ich porovnávali s právnymi predpismi a internými pravidlami mesta. Po identifikovaní nedostatkov skupina odborníkov spolu s úradníkmi mestskej samosprávy vypracovala nové

49 Z 19. marca 2013, ktorým sa mení dopĺňa zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

50 Zákon č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

51 Centrálny register zmlúv. <http://crz.gov.sk/>.

52 Pracovný dokument útvarov Komisie. Posúdenie národného programu reforiem a programu stability Slovenska na rok 2013. Brusel, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final, s. 30: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf.

53 Pracovný dokument útvarov Komisie. Posúdenie národného programu reforiem a programu stability Slovenska na rok 2013. Brusel, 29.5.2013 SWD(2013) 375 final, s. 30: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf.

54 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan048624.pdf>.

interné nariadenia a ďalšie predpisy prispôsobené podmienkam v Martine, ktoré potom mestská samospráva implementovala.

3. BUDÚCE OPATRENIA

Problémy s právnymi predpismi a ich uplatňovaním v praxi, pociťovaný nedostatok nezávislosti na strane súdnictva a úzke prepojenie medzi politickou a podnikateľskou elitou, to všetko obmedzuje účinnosť protikorupčného rámca. Prioritu by preto mali dostať štrukturálne reformy, opatrenia na riešenie konfliktov záujmov, zacielenie úsilia na predchádzanie korupcii a riadna koordinácia pri vyšetrovaní. V oblasti financovania politických strán, verejného obstarávania a konfliktov záujmov je potrebné zaviesť legislatívne reformy aj praktické odrádzajúce opatrenia.

Ďalšiu pozornosť si vyžadujú tieto body:

- Posilnenie nezávislosti **súdnictva**, predovšetkým stanovenie dobre definovaných kritérií na odvolanie predsedov a podpredsedov súdov. Zlepšenie procesných záruk pri disciplinárnych konaniach proti sudcom a zabezpečenie nezávislosti disciplinárnych senátov.
- Väčší dôraz na uplatňovanie zásady zásluhovosti pri vymenovániach na manažérske pozície v **policajnóm zbore**. Vytvorenie stratégie na účinnejšie zisťovanie a trestné stíhanie trestných činov korupcie.
- Zvýšiť transparentnosť **financovania strán** na miestnej a regionálnej úrovni vrátane dokončenia legislatívneho procesu. Zriadenie nezávislého orgánu na vyšetrovanie financovania politických strán a na dohľad nad týmto financovaním, ako aj zabezpečenie primeranosti a odrádzajúceho charakteru sankcií uplatňovaných v prípade porušenia pravidiel o financovaní politických strán.
- Zintenzívnenie kontrol vykonávaných príslušnými orgánmi v záujme zníženia rizika **zneužitia prostriedkov EÚ** a sprísnenie kontrolných mechanizmov pri prevencii, zisťovaní a odrádzajúcom postihovaní sankciami v prípade konfliktov záujmov. Vytvorenie politiky na boj proti korupcii v oblasti zdravotnej starostlivosti so zameraním aj na verejné obstarávanie. Zvýšenie úsilia v oblasti presadzovania práva, prokuratúry a súdnictva na účel stíhania prípadov korupcie týkajúcich sa prostriedkov EÚ. Uskutočňovanie efektívnych nezávislých kontrol ex-ante zameraných na postupy **verejného obstarávania** na ústrednej aj miestnej úrovni. Posilnenie mechanizmov vnútornej kontroly u verejných obstarávateľov a zvýšenie ich kapacít s cieľom účinne predchádzať korupčným praktikám. Monitorovanie dôsledkov zavedenia nedávnych zmien v zákone o verejnom obstarávaní, najmä zmien týkajúcich sa nezávislého fungovania Úradu pre verejné obstarávanie. Presadzovanie väčšej stability, efektívnosti, nezávislosti a odbornosti v slovenskej verejnej správe, vrátane ústredných a miestnych orgánov verejného obstarávania.