

Štrasburg 3. decembra 2010

**Greco RC-III (2010) 3E
Priebežná správa**

Tretie kolo hodnotenia

Priebežná správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike

“Trestnoprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2)”

* * *

“Transparentnosť financovania politických strán”

Prijalo GRECO
na svojom 49. plenárnom zasadnutí
(Štrasburg, 29. novembra - 3. decembra 2010)

I. ÚVOD

1. Správu z tretieho kola hodnotenia Slovenskej republiky prijalo GRECO na svojom 36. plenárnom zasadnutí (15. februára 2008) a bola zverejnená 14. marca 2008 po schválení Slovenskou republikou (Greco Eval III Rep (2007) 4E, [Theme I](#) / [Theme II](#))
2. V súlade s pravidlami Procedurálneho poriadku GRECO slovenské úrady predložili situačnú správu o opatreniach prijatých na splnenie odporúčaní. GRECO vybralo Rakúsko a Lotyšsko, aby menovali spravodajcov pre proces posudzovania plnenia. Ako spravodajcovia boli určení pán Christian MANQUET, riaditeľ odboru, Riaditeľstvo pre trestnú legislatívu, Federálne ministerstvo spravodlivosti, Rakúsko, a pán Alvis VILKS, zástupca riaditeľa, Úrad pre prevenciu a boj proti korupcii, Lotyšsko. Pri vypracovávaní správy o plnení odporúčaní im asistoval Sekretariát GRECO.
3. V Správe o plnení odporúčaní, ktorú GRECO prijalo na svojom 46. plenárnom zasadnutí (Štrasburg, 22.-26. marca 2010), sa záverom konštatovalo, že Slovenská republika uspokojivo splnila iba jedno zo šestnástich odporúčaní obsiahnutých v Správe z tretieho kola hodnotenia. Vzhľadom na tento výsledok GRECO v zmysle pravidla 31, odsek 8.3 Procedurálneho poriadku označilo súčasnú veľmi nízku úroveň plnenia odporúčaní ako "celkovo neuspokojivú". GRECO sa preto rozhodlo uplatniť pravidlo 32 týkajúce sa členov, u ktorých sa konštatovalo, že nespĺnili odporúčania obsiahnuté vo vzájomnej hodnotiacej správe, a požiadalo vedúceho slovenskej delegácie, aby podľa odseku 2(i) tohto pravidla predložil správu o dosiahnutom pokroku pri plnení doteraz nespĺnených odporúčaní (t.j. odporúčaní ii až vi pri Tíme I a odporúčaní i až x pri Tíme II) v termíne do 30. septembra 2010.
4. Súčasná Priebežná správa o plnení odporúčaní hodnotí ďalšie plnenie doteraz nespĺnených odporúčaní v čase od prijatia Správy o plnení odporúčaní a predkladá celkové hodnotenie úrovne plnenia týchto odporúčaní Slovenskou republikou.

II. ANALÝZA

Téma I: Trestnoprávna úprava

5. Je potrebné pripomenúť, že GRECO vo svojej hodnotiacej správe adresovalo Slovenskej republike 6 odporúčaní vo vzťahu k Tíme I. Jedno z nich – odporúčanie i – bolo v Správe o plnení odporúčaní hodnotené ako uspokojivo splnené, odporúčania ii, iii a v boli považované za čiastočne splnené a odporúčania iv a vi za nespĺnené.

Odporúčania ii až vi.

6. GRECO odporúčalo:

- (i) *prehodnotiť § 328 a § 332, ako aj § 329 a § 333 Trestného zákona, aby korupcia vo verejnom sektore bola trestnoprávne upravená aj v situáciách, kedy nedochádza k porušeniu povinností, alebo nejde o „obstarávanie vecí verejného záujmu“, aby sa zaistil súlad s Trestnoprávnym dohovorom o korupcii (ETS 173), a (ii) v záujme zrozumiteľnosti zvážiť trestnoprávnu úpravu korupcie vo verejnom a súkromnom sektore v samostatných ustanoveniach v súlade s Dohovorom (odporúčanie ii);*

- *zaistiť, aby i) bola nepriama korupcia trestnoprávne upravená vo vzťahu ku všetkým kategóriám domácich a zahraničných verejných činiteľov, na ktorých je vplyv vyvíjaný, bez ohľadu na kontext trestného činu a aby ii) boli prípady údajného vplyvu a vplyvu, ktorý nebol uplatnený, zakotvené v národnej legislatíve (odporúčanie iii);*
 - *priať také opatrenia, aby bola slovenská trestnoprávna úprava trestného činu korupcie zahraničných verejných činiteľov plne v súlade s požiadavkami Článku 5 Trestnoprávneho dohovoru o korupcii (ETS 173) (odporúčanie iv);*
 - *i) trestnoprávne upraviť korupciu domácich arbitrov a porotcov tak, aby sa zaistilo, že v súlade s Dodatkovým protokolom k Trestnoprávnemu dohovoru o korupcii (ETS 191) bude charakter ich funkcie plne obsiahnutý; ii) rozšíriť ustanovenia o korupcii zahraničných arbitrov a porotcov tak, aby presahovali situácie súvisiace s realizáciou medzinárodného obchodu alebo prípady zamestnania v medzinárodnej súdnej inštitúcii (odporúčanie v);*
 - *preskúmať potrebu explicitnejšie stanoviť širší pojem členov zahraničných zastupiteľských orgánov v súlade s Článkom 6 Trestnoprávneho dohovoru o korupcii (ETS 173), alebo aspoň vhodným spôsobom vydať pokyny k tejto záležitosti (odporúčanie vi).*
7. Slovenské úrady neposkytujú podrobné informácie o prípadných opatreniach prijatých vo vzťahu k jednotlivým doteraz nesplneným odporúčaniam. Namiesto toho uvádzajú, že bola zriadená pracovná skupina „GRECO“, ktorá má dosiahnuť pokrok v plnení doteraz nesplnených odporúčaní (toto je jej jediný účel). Tvoria ju experti z relevantných ministerstiev Slovenskej republiky (Ministerstvo financií, Ministerstvo vnútra a Ministerstvo spravodlivosti) a jej predsedom je vedúci slovenskej delegácie v GRECO. Pracovná skupina začala pracovať 21. septembra 2010, kedy sa uskutočnilo jej prvé stretnutie. Pri tejto príležitosti jej predseda požiadal zástupcu Ministerstva spravodlivosti, aby pripravil správu o dosiahnutom pokroku pri plnení doteraz nesplnených odporúčaní týkajúcich sa Témy I, ktorá bola Sekretariátu predložená dňa 23. septembra 2010.
8. V tejto správe o dosiahnutom pokroku generálny riaditeľ právnej služby Ministerstva spravodlivosti uvádza, že Ministerstvo vypracuje v skrátenej konaní novelu trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov), ktorej cieľom bude splnenie všetkých doteraz nesplnených odporúčaní. Ministerstvo v konzultácii s Ministerstvom vnútra a Generálnou prokuratúrou pripraví paragrafové znenie návrhu zákona tak, aby návrh zákona mohol byť prerokovaný v Národnej rade začiatkom roka 2011.
9. GRECO berie na vedomie uvedené všeobecné informácie a domnieva sa, že za týchto podmienok nie je potrebné jednotlivo analyzovať situáciu súvisiacu s odporúčaniami ii až vi. GRECO pripomína, že v Správe o plnení odporúčaní slovenské úrady poskytli novú informáciu o súdnej praxi, alebo že oznámili vznik nového projektu, na základe ktorého malo GRECO považovať prinajmenšom niektoré z odporúčaní za čiastočne splnené. Týkalo sa to predovšetkým odporúčania ii, ktoré bolo zamerané na rozšírenie trestnoprávnej úpravy korupcie verejných činiteľov: slovenské úrady uviedli, že práve prebieha expertná analýza týkajúca sa pojmov “porušenie povinnosti” a “obstarávanie veci všeobecného záujmu” obsiahnutých v relevantných ustanoveniach Trestného zákona (TZ) a že výsledky budú zapracované do aktualizovaného Národného programu boja proti korupcii, ktorý sa v tom čase pripravoval a ktorý mal riešiť aj druhú časť odporúčania (v ktorej sa od úradov vyžaduje, aby zväžili možnosť jasnejšie rozlíšiť korupciu vo verejnom a súkromnom sektore). Podobne vo vzťahu k odporúčaniam iii GRECO konštatovalo, že je splnené čiastočne za predpokladu, že ďalšie informácie o súdnej praxi

odstránia isté pochybnosti týkajúce sa rozsahu trestnoprávnej úpravy nepriamej korupcie, ale neprijali sa žiadne opatrenia na to, aby sa trestnoprávne upravila nepriama korupcia vo vzťahu ku všetkým kategóriám domácich a zahraničných verejných činiteľov, na ktorých je vplyv vyvíjaný bez ohľadu na kontext trestného činu (prvá časť odporúčania). Vo vzťahu k odporúčaniam iv a vi sa nepodnikli žiadne kroky, zatiaľ čo pri odporúčaní v dali dodatočné vysvetlenia a informácie o súdnej praxi odpoved' na isté obavy, ale nebola vyvinutá žiadna iniciatíva na rozšírenie ustanovení o korupcii zahraničných arbitrov a porotcov tak, aby presahovali situácie súvisiace s realizáciou medzinárodného obchodu alebo prípady zamestnania v medzinárodnej súdnej inštitúcii (druhá časť odporúčania).

10. GRECO víta zriadenie pracovnej skupiny, ktorej predsedá vedúci slovenskej delegácie. Vyzerá to tak, že aj slovenské úrady teraz priznávajú potrebu novelizácie legislatívy. GRECO berie so záujmom na vedomie, že bolo prijaté rozhodnutie pripraviť legislatívnu novelu s úmyslom riešiť všetky doteraz nesplnené odporúčania. Nateraz však GRECO môže iba záverom konštatovať, že v plnení odporúčaní ii až vi nebol zaznamenaný nijaký badateľný pokrok.
11. GRECO záverom konštatuje, že odporúčania ii, iii a v zostávajú čiastočne splnené a že odporúčania iv a vi splnené neboli.

Téma II: Transparentnosť financovania politických strán

12. Je potrebné pripomenúť, že GRECO vo svojej hodnotiacej správe adresovalo Slovenskej republike 10 odporúčaní vo vzťahu k Tému II. Všetky tieto odporúčania boli považované za nesplnené a ich rozbor je uvedený ďalej.

Odporúčania i až x.

13. GRECO odporúčalo:
 - *vyžadovať od kandidátov na voľby do Národnej rady priznanie všetkých darov, ktoré dostali v súvislosti so svojou politickou činnosťou – vrátane ich zdroja (prinajmenšom nad istú stanovenú hranicu), povahy a hodnoty – a zverejnenie podrobností o vynaložených výdavkoch (odporúčanie i);*
 - *prijat' opatrenia na zvýšenie transparentnosti príjmov a výdavkov strán a kandidátov na miestnej a regionálnej úrovni (predovšetkým v súvislosti s voľbami starostov) (odporúčanie ii);*
 - *zaviesť primerané pravidlá preukazovania výdavkov vynaložených v súvislosti s volebnou kampaňou subjektami mimo štruktúry strany, ktoré sú s ňou v priamom alebo nepriamom vzťahu (odporúčanie iii);*
 - *(i) zaistiť ľahký prístup verejnosti k výročným správam politických strán a (ii) zaviesť štandardizovaný formát (doplnený v prípade potreby vhodnými inštrukciami), v ktorom by politické strany predkladali správy o volebnej kampani a výročné správy (odporúčanie iv);*
 - *dať jednému orgánu mandát a adekvátne zdroje na kontrolu a prešetrovanie financovania politických strán (zo súkromných aj verejných zdrojov) a financovania volebných kampaní, vrátane financovania kandidátov na voľby, a zaistiť nezávislý a nestranný výkon funkcií tohto orgánu (odporúčanie v);*

- *prehodnotiť sankcie za porušovanie pravidiel financovania politických strán tak, aby boli primerané a odradzujúce (odporúčanie vi);*
 - *zabezpečiť, aby bol mechanizmus ukladania pokút za porušovanie pravidiel financovania politických strán v praxi uplatňovaný nezávisle, nestranne a efektívne (odporúčanie vii);*
 - *poskytovať politickým stranám a kandidátom vo voľbách poradenstvo a inštruktáž ohľadom príslušných pravidiel financovania politických strán (odporúčanie viii);*
 - *ustanoviť zodpovednosť kandidátov vo voľbách za porušenie pravidiel financovania politických strán v súlade s pravidlami uplatňovanými pri politických stranách (odporúčanie ix);*
 - *prehodnotiť potrebu novelizácie ustanovení zákona č. 46/1999 o spôsobe voľby prezidenta s cieľom zvýšiť transparentnosť financovania kandidátov na funkciu prezidenta (zaistiť, aby prípadné novelizované ustanovenia boli v súlade s požiadavkami zákona č. 85/2005 o politických stranách a politických hnutiach) (odporúčanie x).*
14. Slovenské úrady zdôrazňujú, že splnenie desiatich odporúčaní obsiahnutých v druhej časti hodnotiacej správy posudzujú z globálneho hľadiska. V programovom vyhlásení vlády na obdobie rokov 2010 – 2014 sa okrem iného uvádza, že: “vláda Slovenskej republiky pripraví návrh volebného kódexu s cieľom priniesť prehľadnosť, zjednotenie terminológie a jednotnú úpravu niektorých ustanovení súčasných volebných zákonov a zákona o spôsobe vykonania referenda a tiež novú zákonnú úpravu s cieľom zvýšenia transparentnosti financovania politických strán a volebných kampaní všetkých druhov volieb na základe odporúčaní štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO)”. Rovnako zdôrazňujú, že splnenie tohto cieľa prináša otázky, na ktoré je najprv žiaduce získať vyjadrenie zo strany predstaviteľov relevantných politických síl. Na prijatie príslušnej legislatívy už v prvej polovici tohto volebného obdobia – teda do konca decembra 2011 – a s cieľom prijať nevyhnutné politické rozhodnutia a dosiahnuť konsenzus v dostatočnom časovom predstihu, bola informácia o spôsobe riešenia odporúčaní GRECO predložená ministrom vnútra, aby túto otázku nastolil na rokovaní zástupcov parlamentných strán. Prípadný výsledok tohto stretnutia bude dôležitým podkladom pre členov už spomínanej pracovnej skupiny “GRECO” (pozri odsek 5), aby pristúpili k plneniu spomínaných úloh.
15. GRECO berie na vedomie uvedenú všeobecnú informáciu a domnieva sa, že rovnako vo vzťahu k odporúčaniam týkajúcim sa financovania politických strán nie je potrebné jednotlivo analyzovať prijaté opatrenia. Ako bolo uvedené v Správe o plnení odporúčaní, vo vzťahu k žiadnemu z odporúčaní neboli prijaté zmysluplné opatrenia, alebo poskytnuté informácie neumožňovali zhodnotiť primeranosť zamýšľaných zmien; predovšetkým v súvislosti s odporúčaním vi bolo ohlásené, že sa pripravuje novelizácia zákona č. 85/2005 Z.z. s cieľom sprísniť sankcie za porušovanie pravidiel financovania politických strán tak, aby boli primeranejšie a viac odradzujúce. Odporúčanie viii dokonca ani nevyžaduje novelizáciu legislatívy, iba poradenstvo a inštruktáž ohľadom príslušných pravidiel financovania politických strán pre politické strany a kandidátov vo voľbách, ale tu rovnako neboli podniknuté nijaké osobitné kroky na riešenie tejto problematiky. Podľa všetkého Slovenská republika teraz zamýšľa pripraviť návrh volebného kódexu, ktorý by mal riešiť všetky odporúčania; je to pozitívny projekt, ale GRECO aj tu konštatuje, že legislatívna iniciatíva je na úplnom začiatku a výsledok je stále zjavne neistý v očakávaní výsledku konzultácií politických síl, ktoré tomu budú predchádzať. GRECO nemôže záverom konštatovať, že by bol dosiahnutý nejaký zmysluplný pokrok, a chce opätovne pripomenúť, že isté opatrenia možno uskutočniť bez legislatívnych zmien (pozri odporúčanie viii).

16. GRECO záverom konštatuje, že odporúčania i až x neboli splnené.

III. ZÁVERY

17. **Vzhľadom na uvedené GRECO záverom konštatuje, že Slovenská republika nedosiahla nijaký konkrétny pokrok vo vzťahu k plneniu odporúčaní, ktoré boli v Správe z tretieho kola hodnotenia označené ako nespĺnené alebo splnené čiastočne.** Vo vzťahu k Tému I – Trestnoprávna úprava, odporúčania ii, iii a v zostávajú splnené čiastočne a odporúčania iv a vi splnené neboli. Vo vzťahu k Tému II – Transparentnosť financovania politických strán, odporúčania i – x stále neboli splnené.
18. Napriek tomuto výsledku, ktorý je sklamaním, GRECO berie na vedomie, že bola zriadená pracovná skupina, ktorá sa má zaoberať plnením doteraz nespĺnených odporúčaní obsiahnutých v Správe z tretieho kola hodnotenia. Slovenské úrady plánujú pripraviť legislatívu, ktorou sa v skrátrenom legislatívnom konaní vyriešia nespĺnené odporúčania v časti I – Trestnoprávna úprava. Podobne pracovná skupina plánuje riešiť nespĺnené odporúčania v časti II – Financovanie politických strán tak, že príslušné ustanovenia budú zapracované do volebného kódexu, ktorého návrh sa bude pripravovať po tom, čo politické strany predebatujú svoje stanoviská. Momentálne však napriek vyhláseniam o dobrých úmysloch nie je k dispozícii nijaký program ani konkrétnejšie informácie týkajúce sa obsahu plánovanej legislatívy; pretavenie týchto dobrých úmyslov do konkrétnych aktivít, hlavne vo vzťahu k Tému II – Transparentnosť financovania politických strán, je stále mimoriadne neisté.
19. Vzhľadom na uvedené GRECO záverom konštatuje, že súčasná úroveň plnenia odporúčaní zostáva v zmysle pravidla 31, odsek 8.3 Procedurálneho poriadku „celkovo neuspokojivá“.
20. GRECO ďalej v súlade s pravidlom 32, odsek 2 písmeno (ii) rozhodlo, že predseda GRECO zašle list vedúcemu delegácie Slovenskej republiky, jeho kópiu dostane na vedomie aj predseda štatutárneho výboru GRECO, v ktorom ho upozorní na neplnenie relevantných odporúčaní a na potrebu prijatia rozhodných opatrení s cieľom dosiahnuť čo najskôr badateľný pokrok.
21. V súlade s odsekom 8.2 revidovaného pravidla 31 Procedurálneho poriadku GRECO žiada vedúceho slovenskej delegácie, aby predložil správu o opatreniach prijatých s cieľom splniť doteraz nespĺnené odporúčania (t.j. odporúčania ii až vi pri Tému I a odporúčania i až x pri Tému II) v termíne do 30. septembra 2011.
22. Záverom GRECO vyzýva úrady Slovenskej republiky, aby čo najskôr schválili publikovanie tejto správy, aby bola preložená do národného jazyka a jej preklad zverejnený.