

Monitorovací mechanizmus OECD a iné medzinárodné zmluvné nástroje hodnotenia boja s trestnou činnosťou korupcie

Anotácia: Účinný a efektívny boj s trestnou činnosťou korupcie vyžaduje veľké úsilie na národnej, ako aj medzinárodnej úrovni. S cieľom skvalitniť boj s trestnou činnosťou korupcie je potrebné, aby jednotlivé krajiny vo svojom právnom systéme implementovali a v praxi dôsledne uplatňovali protikorupčné nástroje a opatrenia, ktoré existujú na európskej i medzinárodnej úrovni. Medzinárodné organizácie, akými sú OECD, OSN, Rada Európy, Európska komisia a mnohé ďalšie, pomáhajú tomuto procesu tým, že vytvárajú a v praxi aplikujú mechanizmy hodnotenia úrovne implementácie a efektívnej aplikácie protikorupčných nástrojov, ktoré sa členské krajiny zaviazali plniť v rámci uzatvorených medzinárodných dohovorov týkajúcich sa boja s korupciou.

Kľúčové slová: trestná činnosť korupcie, medzinárodné protikorupčné iniciatívy, medzinárodné mechanizmy hodnotenia, implementácia dohovoru do právneho systému, monitorovací mechanizmus, dohovor o boji proti korupcii, zmluvné strany dohovoru, pracovná skupina, fázy hodnotenia, systém vzájomných hodnotení členských krajín dohovoru, protikorupčná správa Európskej komisie.

Úvod

Korupcia je spoločnosťou vnímaná ako jedna z najväčších hrozieb pre stabilitu demokratického a právneho štátu, rozvoja ekonomiky, sociálneho, ekonomického a spoločenského pokroku. Z medzinárodných prieskumov úrovne korupcie vyplýva, že jej rozsah sa mení v jednotlivých štátoch, korupcia však škodí aj celému medzinárodnému spoločenstvu. Svetová banka identifikuje korupciu ako „najväčšiu brzdu ekonomického a sociálneho rozvoja“, pretože škodlivé vplyvy korupcie podkopávajú vládu zákona a oslabujú inštitucionálne základy, na ktorých stojí hospodársky rast. Korupcia deformuje ekonomické prostredie, znižuje objem investícií, bráni rozvoju medzinárodného obchodu a negatívne ovplyvňuje úroveň verejných financií. Odhaduje sa, že hospodárstvo Európskej únie prichádza v dôsledku korupcie ročne o 120 miliárd eur¹.

Medzinárodné mechanizmy hodnotenia boja s trestnou činnosťou korupcie

Korupciou ako systémovým problémom na medzinárodnej i vnútroštátnej úrovni sa zaoberajú medzinárodné organizácie, akými sú Európska komisia, Rada Európy, Organizácia spojených národov (ďalej len „OSN“), Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“) a iné medzinárodné organizácie a inštitúcie, ktoré v posledných rokoch prijali celý rad medzinárodných dohovorov a odporúčaní s cieľom zabrániť šíreniu tohto negatívneho spoločenského javu.

Keďže medzinárodné dohovory vymedzujú legislatívne a inštitucionálne zabezpečenie boja s trestnou činnosťou korupcie len rámcovo, ich praktické uplatňovanie v členských krajinách sa značne odlišuje. Členské krajiny disponujú rôznymi právnymi systémami a rozdielnou aplikačnou praxou, z toho dôvodu ustanovenia jednotlivých dohovorov nie sú priamo záväzné, ale každý členský štát má povinnosť inkorporovať ich do svojho právneho systému a zabezpečiť ich vykonávanie a plnú funkcionálnosť.

Procesu implementácie a uplatňovania dohovorov zmluvnými stranami významnou mierou pomáha monitorovací mechanizmus vytváraný na úrovni medzinárodných organizácií. V súčasnosti neexistuje jednotný koherentný mechanizmus monitorovania a hodnotenia účinnosti protikorupčných politík a dohovorov na medzinárodnej úrovni. Monitorovanie a hodnotenie implementácie odporúčaní v boji s trestnou činnosťou korupcie zabezpečuje celý

¹ Údaj vychádza z odhadov špecializovaných inštitúcií a orgánov, ako je Medzinárodná obchodná komora, Transparency International, iniciatíva OSN Global Compact, Svetové ekonomické fórum a iné.

rad medzinárodných organizácií a inštitúcií, medzi ktoré patria: Rada Európy (Group of States against Corruption – Skupina štátov proti korupcii – GRECO)², OECD³ (Working Group on bribery in international business transactions – Pracovná skupina OECD pre úplatkárstvo v medzinárodných obchodných transakciách), OSN (United Nations Convention Against Corruption – Dohovor OSN proti korupcii – UNCAC)⁴ a Európska komisia (Odborná skupina pre otázky korupcie).

S cieľom dodržiavať záväzky členských štátov v súvislosti s medzinárodnými protikorupčnými dohovormi je hodnotené najmä inštitucionálne a legislatívne zabezpečenie boja s trestnou činnosťou korupcie, ako aj dosiahnutý pokrok členských krajín v plnení odporúčaní vyplývajúcich z jednotlivých fáz hodnotenia implementácie medzinárodných dohovorov. Uvedené mechanizmy hodnotenia sú významným impulzom pre členské štáty z hľadiska implementácie a presadzovania protikorupčných odporúčaní v praxi, avšak snahy efektívne uplatňovať opatrenia na účinný boj proti korupcii sú často obmedzené potrebnou politickou vôľou jednotlivých členských štátov.

Medzinárodné hodnotenie boja s korupciou v podmienkach Slovenskej republiky

Slovenská republika je zmluvnou stranou všetkých významných medzinárodných dokumentov týkajúcich sa boja s trestnou činnosťou korupcie. Členstvo v organizáciách, ktoré tieto dokumenty vydali, predpokladá implementáciu odporúčaní do právneho poriadku Slovenskej republiky. Gestorom plnenia záväzkov vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z medzinárodných dokumentov zameraných na boj proti korupcii je Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Úrad boja proti korupcii Prezídia Policajného zboru, ktorý má zastúpenie v pracovných výboroch medzinárodných organizácií OECD, GRECO a OSN, zabezpečuje v podmienkach rezortu vnútra gesciu implementácie protikorupčných odporúčaní vyplývajúcich z medzinárodných dohovorov.

Uvedené medzinárodné organizácie periodicky vyhodnocujú členské štáty z hľadiska dosiahnutého pokroku v praktickej aplikácii a efektívnom využívaní zmluvných nástrojov boja s trestnou činnosťou korupcie. V priebehu roku 2012 je Slovenská republika hodnotená všetkými uvedenými medzinárodnými organizáciami. V rámci GRECO je hodnotená v 4. fáze vzájomných hodnotení so zameraním na prevenciu korupcie vo vzťahu k členom parlamentu, sudcom a prokurátorom. V súvislosti s Dohovorom OSN proti korupcii je Slovenská republika hodnotená v 1. fáze vzájomných hodnotení so zacielením na legislatívne a inštitucionálne zabezpečenie boja proti korupcii a na medzinárodnú spoluprácu. V júni 2012 prebehlo hodnotenie Slovenskej republiky v 3. fáze vzájomných hodnotení členských krajín OECD zamerané na boj proti korupcii zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách.

Monitorovací mechanizmus implementácie dohovoru

17. decembra 1997 členské štáty OECD podpísali v Paríži Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (ďalej len „dohovor“). Pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 23. novembra 1999 na základe článku 15 ods. 1 dohovoru. Dohovor bol publikovaný oznámením Ministerstva

² GRECO – je expertný výbor Rady Európy so sídlom v Štrasburgu zriadený v roku 1998. Slovenská republika sa stala členom GRECO 21. apríla 1999. Primárnym cieľom jeho činnosti je získať prehľad o legislatívnom a inštitucionálnom zabezpečení boja proti korupcii v členských krajinách Rady Európy a na základe toho prijímať adekvátne odporúčania na nápravu daného stavu.

³ OECD – (Organisation for Economic Co-operation and Development) Slovenská republika je od roku 1999 signatárom Dohovoru OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (Oznámenie MZV SR č. 318/1999 Z. z.).

⁴ UNCAC – Dohovor bol prijatý OSN 31. októbra 2003 v New Yorku. Pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 1. júna 2006 (oznámenie MZV SR č. 434/2006 Z. z.)

zahraničných vecí Slovenskej republiky v Zbierke zákonov pod č. 318/1999 Z. z.⁵. V ustanovení článku 12 citovaného dohovoru, označenom ako monitorovanie a následný mechanizmus, sa uvádza: „Strany budú spolupracovať pri realizácii programu systematického následného mechanizmu na monitorovanie a podporovanie úplnej implementácie tohto dohovoru“. Z uvedeného vyplýva, že monitorovaniu a hodnoteniu implementácie dohovoru sa musia podrobiť všetky signatárske krajiny dohovoru.

Monitorovací proces úrovne implementácie dohovoru i súvisiacich odporúčaní je zabezpečovaný prostredníctvom pracovnej skupiny OECD pre úplatkárstvo v medzinárodných obchodných transakciách, ďalej len („pracovná skupina“), nazývanej tiež Working Group on Bribery (WGB). Slovenská republika sa stala členom pracovnej skupiny v roku 1997, t. j. ešte pred nadobudnutím právoplatného členstva v OECD, a tak sa mohla podieľať na príprave uvedeného dohovoru.

Osobitosťou prístupu OECD pri monitorovaní implementácie dohovoru je stanovenie veľmi prísnych štandardov priebehu celého monitorovacieho procesu. Medzinárodná organizácia Transparency International, ktorá monitorovala hodnotiace procesy medzinárodných organizácií, ich označila ako „zlatý štandard“⁶. Monitorovací proces OECD pozostáva z niekoľkých etáp. V prvej etape prebieha tzv. samohodnotenie krajiny. Hodnotiaca krajina sama zhodnotí svoj proces implementácie a vykonávania dohovoru formou odpovedí na štandardizovaný dotazník, vypravovaný sekretariátom pracovnej skupiny na tieto účely. Vyplnený dotazník tvorí základnú informáciu o pokroku v implementácii dohovoru slúžiacu na následné hodnotenie krajiny.

Ďalšia etapa osobitného monitorovacieho mechanizmu dohovoru pozostáva zo systému vzájomného hodnotenia. Každá z krajín OECD sa podieľa na hodnotiacom procese iných krajín, čím je zabezpečená objektivnosť procesu monitorovania a hodnotenia každej členskej krajiny OECD. Za proces hodnotenia zodpovedá hodnotiaci tím, ktorý tvoria zástupcovia sekretariátu pracovnej skupiny a hodnotitelia z dvoch členských krajín OECD, pričom jedna z hodnotiacich krajín zostáva z predchádzajúcej fázy hodnotenia. Proces hodnotenia pokračuje trojdňovou misiou hodnotiaceho tímu v hodnotenej krajine. Počas misie sú objasňované odpovede z dotazníka, ako aj ďalšie otázky v súlade s prípravou hodnotiacej misie. Na hodnotiacej misii sa okrem zástupcov štátnej správy zúčastňujú aj zástupcovia podnikateľskej sféry a mimovládnych organizácií, zaangažovaných v boji s korupciou. Z odpovedí v dotazníku, z informácií získaných počas hodnotiacej misie, ako aj z nezávislého prieskumu otvorených zdrojov hodnotiaci tím vypracuje návrh hodnotiacej správy. Zo strany hodnotenej krajiny môžu byť v tejto etape požadované ďalšie upresňujúce informácie.

Hodnotená krajina má možnosť doplniť návrh hodnotiacej správy, ktorý je v ďalšej etape hodnotenia prediskutovaný v pléne pracovnej skupiny. Plenárne zasadanie pracovnej skupiny trvá 4 dni. Návrh hodnotiacej správy je predkladaný na rokovanie v pléne pracovnej skupiny v troch čítaniach. Každému čítaniu predchádzajú prípravné stretnutia k problémovým oblastiam, uskutočňované medzi hodnotiteľmi a hodnotenou krajinou. Počas čítania hodnotiacej správy členovia pracovnej skupiny dávajú doplňujúce otázky hodnotiteľom i zástupcom hodnotenej krajiny. V prvom čítaní je analýze podrobený celý text hodnotiacej správy a identifikované sú ťažiskové problémy a súvisiace odporúčania. Druhé čítanie je zamerané na presnú formuláciu textu a diskusiu o návrhu odporúčaní. Tretie čítanie je venované diskusii o čiastkových problémoch hodnotiacej správy. Počas tohto čítania pracovná skupina schvaľuje finálnu podobu hodnotiacej správy spolu so súvisiacimi odporúčaniami, sumárom a tlačovou správou.

V pléne pracovnej skupiny má hodnotená krajina právo podať námietku, vysvetlenie alebo komentár k jednotlivým častiam hodnotiacej správy, avšak rozhodnutia pracovnej

⁵ Korupcia – prekážka rozvoja, Veľvyslanectvo USA, Bratislava, október 1999, 36 strán, str. 19

⁶ <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/>

skupiny a navrhnuté odporúčania sú pre hodnotenú krajinu záväzné. Až do etapy schválenia hodnotiacej správy v pléne pracovnej skupiny majú všetky výstupy hodnotiaceho tímu dôverný charakter a nie je možné ich zverejňovať. Po odsúhlasení znenia hodnotiacej správy v pléne pracovnej skupiny je jej finálna verzia spolu s tlačovou správou zverejnená na web stránke OECD⁷.

Monitorovací mechanizmus implementácie dohovoru pokračuje následným hodnotením plnenia odporúčaní a podaním písomnej správy o dosiahnutom pokroku do dvoch rokov od hodnotenia krajiny. V prípade zistenia závažných nedostatkov v implementácii dohovoru môže pracovná skupina stanoviť podanie ústnej správy o pokroku v priebehu 12 mesiacov, resp. písomné hodnotenie v kratších časových intervaloch. Krajina, pri ktorej pracovná skupina nie je spokojná s implementáciou a vykonávaním dohovoru a nie je zaznamenaný pokrok od jej posledného hodnotenia, je podrobená dodatočnému monitoringu vo fáze hodnotenia „Phase bis“⁶. Okrem toho pracovná skupina môže od krajiny, ktorá neplní odporúčania, žiadať predkladanie detailných správ o pokroku v riešení nedostatkov. Informácie o neplnení povinností zo strany členskej krajiny môžu byť zverejňované na internetovej stránke OECD, podobne ako aj formálne vyhlásenia OECD, že krajina neplní medzinárodné záväzky v súvislosti s dohovorom.

Cieľom takto navrhnutého mechanizmu monitorovania dohovoru je zlepšiť schopnosť signatárskych krajín dohovoru v boji s korupciou v medzinárodných obchodných transakciách tým, že hodnotenie vlastných záväzkov sa uskutočňuje prostredníctvom dynamického procesu vzájomného hodnotenia zo strany signatárskych krajín dohovoru.

Fázy hodnotenia implementácie dohovoru

Monitorovací proces OECD pozostáva z niekoľkých fáz vzájomných hodnotení, ktoré sa líšia svojím zameraním a poslaním. Hlavným cieľom 1. fázy vzájomných hodnotení implementácie dohovoru bolo zhodnotenie súladu legislatívneho rámca krajiny s jednotlivými ustanoveniami dohovoru. Cieľom 2. fázy vzájomných hodnotení implementácie dohovoru bolo posúdenie inštitucionálneho zabezpečenia z hľadiska praktickej realizácie a vykonávania dohovoru.

Po ukončení 2. fázy vzájomných hodnotení v členských krajinách OECD bola prijatá stratégia „Post-Phase 2 assessment mechanism“ – hodnotiaci mechanizmus po 2. fáze hodnotení, ktorý pozostáva z permanentného hodnotenia dosiahnutého pokroku signatárskych krajín dohovoru, systémom vykonávania hodnotiacich návštev a cielene zameraného hodnotiaceho procesu. Prvý cyklus takto navrhnutého permanentného hodnotenia sa uskutočňuje v rámci 3. fázy vzájomných hodnotení implementácie dohovoru, ktorá prebieha v období rokov 2010 – 2014. Cieľom 3. fázy vzájomných hodnotení je monitorovanie: a) pokroku dosiahnutého od 2. fázy hodnotenia, b) zmien vo vnútroštátnych právnych predpisoch a v inštitucionálnom zabezpečení, ako aj c) zhodnotenie súladu legislatívy a aplikačnej praxe s jednotlivými článkami dohovoru.

Každá signatárska krajina dohovoru musí prejsť procesom hodnotenia vo viacerých fázach. Takýmto spôsobom sú identifikované nedostatky v implementácii dohovoru a súvisiacich protikorupčných nástrojoch a vytvárané odporúčania na prijatie potrebnej legislatívy, inštitucionálnych i praktických reforiem, ktorých efektívnosť je následne hodnotená v ďalšej fáze vzájomných hodnotení. Hodnotiace správy členských krajín OECD z jednotlivých hodnotiacich fáz sú dostupné na internetovej stránke OECD⁸.

⁷ <http://www.oecd.org/daf/nocorruption>

⁸ <http://www.oecd.org/bribery>

Monitorovanie implementácie dohovoru v podmienkach Slovenskej republiky

Slovenská republika prešla všetkými tromi fázami hodnotenia zo strany OECD a postupne zabezpečuje implementáciu všetkých ustanovení dohovoru i súvisiacich odporúčaní do svojho právneho poriadku a aplikačnej praxe.

1. fáza hodnotenia Slovenskej republiky

Cieľom hodnotenia Slovenskej republiky v rámci 1. fázy hodnotení bolo posúdenie implementácie právnych nástrojov dohovoru do slovenského právneho poriadku a vyhodnotenie ich praktického uplatňovania. V 1. fáze bolo taktiež hodnotené uplatňovanie „Revidovaného odporúčania z roku 1997 o boji proti podplácaniu v medzinárodných obchodných transakciách (ďalej len „revidované odporúčanie z roku 1997“). Počas 1. fázy hodnotenia boli zo strany OECD identifikované viaceré legislatívne nedostatky. Zistenia z procesu hodnotenia Slovenskej republiky boli premietnuté do hodnotiacej správy vypracovanej hodnotiacim tímom. Slovenská republika prvýkrát obhajovala hodnotiacu správu na plenárnom zasadnutí pracovnej skupiny v sídle OECD v dňoch 29. februára až 3. marca 2000.

Za S cieľom skvalitniť proces implementácie dohovoru pracovná skupina prijala na plenárnom zasadnutí pre Slovenskú republiku viacero odporúčaní :

- uzákoniť trestný postih podplácania zahraničného verejného činiteľa v prípade, keď je úplatok prijatý, žiadaný alebo sľúbený v prospech tretej osoby,
- upraviť problematiku inštitútu tzv. účinnej ľútosti, aby bol z jeho pôsobnosti vyňatý zahraničný verejný činiteľ v súlade s dohovorom,
- zaviesť trestnoprávnu zodpovednosť, resp. efektívnu administratívno-právnu zodpovednosť právnických osôb,
- v prípadoch podplácania a korupcie odstrániť rozdielnosť sankcií pri postihu podplácania domáceho verejného činiteľa a zahraničného verejného činiteľa,
- zvýšiť trestné sadzby pri trestných činoch podplácania a korupcie,
- predĺžiť premlčacie lehoty v prípadoch trestných činov podplácania a korupcie,
- odstrániť absenciu postihu prania špinavých peňazí pochádzajúcich z úplatkárstva a korupcie,
- zaviesť povinnosť audítorov oznamovať zistené prípady použitia finančných prostriedkov na korupciu alebo podplácanie,
- povinnosť nahlasovať podozrivé finančné transakcie,
- zaviesť program osobitnej ochrany svedkov.

Slovenská republika mala veľkú snahu splniť všetky odporúčania identifikované pracovnou skupinou. Boli prijaté novely trestnoprávnych kódexov, zákona o bankách, zákonov upravujúcich jednotlivé druhy daní a daňový poriadok, ako aj novely iných právnych predpisov. Jedným z kľúčových odporúčaní vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z 1. fázy hodnotení bolo zavedenie trestnoprávneho postihu právnických osôb. V hodnotiacej správe k tomuto inštitútu je uvedené: „Slovenské trestné právo nepozná pojem trestnej zodpovednosti právnických osôb. K dispozícii nie je žiadna možnosť ukladať pokuty právnickým osobám za ich kriminálne správanie. Existuje iba zodpovednosť podľa občianskeho práva o nekalej súťaži. Pracovná skupina dospela k záveru, že táto situácia nespĺňa požiadavky dohovoru, že strany zavedú účinné, primerané a odrádzajúce trestné sankcie vrátane peňažných sankcií za trestný čin podplácania zahraničných verejných činiteľov“.

Slovenská republika sa – v snahe splniť uvedený záväzok uložený zo strany OECD – zaviazala zaviesť koncept trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb už v rekodifikácii platnej od 1. januára 2002. Uvedený záväzok však zo strany Slovenskej republiky nebol v rámci odporúčaní z 1. fázy hodnotenia OECD splnený.

2. fáza hodnotenia Slovenskej republiky

Cieľom hodnotenia Slovenskej republiky v rámci 2. fázy hodnotení bolo posúdenie podmienok inštitucionálneho zabezpečenia z hľadiska praktického uplatňovania dohovoru a súvisiaceho revidovaného odporúčania z roku 1997. Hodnotenie Slovenskej republiky v rámci 2. fázy hodnotení sa uskutočnilo 18. – 20. októbra 2005 na plenárnom zasadnutí pracovnej skupiny v sídle OECD a tomuto predchádzalo vypracovanie podkladov za Slovenskú republiku a úspešné vykonanie misie hodnotiaceho tímu OECD na Slovensku. Výsledkom hodnotenia Slovenskej republiky v 2. fáze hodnotení bola hodnotiacia správa⁹ vypracovaná sekretariátom pracovnej skupiny a hodnotiteľmi z 2 členských krajín OECD.

Pracovná skupina v rámci 2. fázy hodnotenia Slovenskej republiky identifikovala viaceré nedostatky, najmä legislatívnej povahy. Najväčším nedostatkom, pretrvávajúcim z 1. fázy hodnotenia, bolo nesplnenie záväzku zavedenia trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb. V hodnotiacej správe z 2. fázy hodnotenia je uvedené: „... v rozpore s dohovorom nie je v Slovenskej republike zakotvená právna zodpovednosť právnických osôb za podplácanie zahraničných verejných činiteľov“. Skupina preto dôrazne odporúča, aby sa v Slovenskej republike bezodkladne uzákonila táto zodpovednosť a aby sa zaviedli účinné, primerané a odradzujúce sankcie“.

Ďalší nedostatok, identifikovaný v tejto fáze hodnotenia Slovenskej republiky, sa týkal ustanovenia Trestného poriadku o spolupracujúcich obvinených, ktorí za určitých podmienok môžu uniknúť trestu, čo je v rozpore s dohovorom. Pracovná skupina preto odporučila, aby legislatíva v Slovenskej republike zaručila, že dohoda o beztretnosti nebude prekážkou pri stíhaní trestného činu podplácania zahraničných verejných činiteľov.

V súvislosti s konkrétnymi spôsobmi zamedzenia podplácania zahraničných verejných činiteľov pracovná skupina konštatovala, že osoby, ktoré úplatok poskytnú alebo sľúbili, alebo boli o to požiadané a toto bezodkladne nahlásia príslušným orgánom, sú v Slovenskej republike oslobodené od trestnej zodpovednosti. Ide o tzv. inštitút účinnej ľútosti. Pracovná skupina odporučila novelizovať slovenskú legislatívu tak, aby sa zavedený inštitút účinnej ľútosti nevzťahoval na podplácanie zahraničných verejných činiteľov.

V hodnotiacej správe je taktiež konštatované, že slovenská daňová legislatíva výslovne nezakazuje uplatňovať zaplatené úplatky ako daňovo odpočítateľné položky. Pracovná skupina preto v jednom z odporúčaní navrhla, aby sa v Slovenskej republike uzákonil takýto výslovný zákaz. Prijaté odporúčania pre Slovenskú republiku sa týkali aj zvyšovania povedomia odbornej a laickej verejnosti o dohovore a revidovanom odporúčaní. Ďalšie odporúčanie smerovalo k zabezpečeniu plného personálneho obsadenia Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry slovenskej republiky.

V hodnotiacej správe za Slovenskú republiku bolo poukázané aj na rad pozitívnych aspektov z hľadiska inštitucionálneho zabezpečenia boja proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov. V Slovenskej republike boli zriadené nové inštitúcie ako Špeciálny súd (v súčasnosti Špecializovaný trestný súd) a Úrad špeciálnej prokuratúry, s vymedzenou pôsobnosťou na najzávažnejšie formy kriminality a korupcie vrátane podplácania zahraničných verejných činiteľov.

Pokiaľ ide o legislatívny rámec, v Slovenskej republike boli prijaté významné právne predpisy zamerané na posilnenie schopnosti bojovať proti podplácaniu zahraničných

⁹ Správa o aplikácii dohovoru o boji proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách a odporúčania z roku 1997 o boji proti podplácaniu v medzinárodných obchodných transakciách, ako aj Návrh opatrení na zabezpečenie plnenia odporúčaní prijatých pre Slovenskú republiku pracovnou skupinou OECD proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách boli schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 234 z 15. marca 2006;

verejných činiteľov. Patrí k nim najmä nové vymedzenie skutkových podstat trestných činov korupcie, v ktorej sú zahrnuté úplatky poskytnuté tretím stranám, ako aj sprísnenie sankcií za trestné činy korupcie a predĺženie premlčacích lehôt pri týchto trestných činoch. V Slovenskej republike bola zároveň prijatá legislatíva týkajúca sa oblasti daní, účtovníctva, auditu a iných relevantných právnych úprav.

Písomná správa o plnení odporúčaní z 2 fázy

Povinnosťou každej hodnotenej krajiny je do 2 rokov po hodnotení v pléne pracovnej skupiny zaslať sekretariátu pracovnej skupiny odpočet plnenia navrhovaných odporúčaní zameraných na implementáciu dohovoru. Slovenská republika vypracovala a zaslala sekretariátu pracovnej skupiny v novembri 2007 písomnú správu o plnení odporúčaní z 2. fázy hodnotení Slovenskej republiky v novembri 2005¹⁰. Prerokovanie danej správy sa uskutočnilo formou obhajoby počas jej plenárneho zasadnutia v čase od 4. do 7. decembra 2007.

Pracovná skupina na zasadnutí s uspokojením konštatovala, že Slovenská republika splnila mnohé odporúčania z 2 fázy hodnotení. Plnenie odporúčaní, ktoré splnené neboli, následne vyžadovalo zmenu legislatívy vo viacerých oblastiach. Predovšetkým išlo o zavedenie zodpovednosti právnických osôb v rámci trestného práva, vylúčenie použitia inštitútu účinnej ľútosti v prípadoch korupcie zahraničných verejných činiteľov, prijatie zákona o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu. Na splnenie odporúčaní z 2 fázy hodnotení bolo taktiež potrebné zvýšiť verejnú informovanosť o dohovore a revidovanom odporúčaní z roku 1997, predovšetkým v pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky.

Pracovná skupina za najzávažnejší nedostatok z 2. fázy vzájomných hodnotení považovala skutočnosť, že Slovenská republika nespĺnila odporúčanie týkajúce sa zavedenia zodpovednosti právnických osôb za trestné činy podplácania zahraničných verejných činiteľov. O pokroku pri zavádzaní trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb bolo potrebné pracovnú skupinu informovať do 6 mesiacov od prijatia záverov. O zmenách a pokroku v plnení ostatných odporúčaní, v zmysle záväzkov vyplývajúcich z dohovoru, bolo potrebné informovať pracovnú skupinu najneskôr do jedného roka.

3. fáza hodnotenia Slovenskej republiky

V roku 2012 bola Slovenská republika hodnotená v 3. fáze vzájomných hodnotení členskými krajinami OECD. Hodnotená bola implementácia a efektívne vykonávanie dohovoru a súvisiacich protikorupčných nástrojov OECD¹¹ z perspektívy súladu s národnou legislatívou a jej aplikačnou praxou. Hodnotenie sa uskutočnilo v súlade s metodikou OECD „Post-Phase2 assessment mechanism“ a prebiehalo vo viacerých etapách. V prvej (prípravnej) etape Slovenská republika odpovedala na celý rad otázok, týkajúcich sa legislatívneho a inštitucionálneho zabezpečenia boja s trestnou činnosťou korupcie vrátane korupcie zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, ktoré predložila sekretariátu pracovnej skupiny spolu s príslušnou legislatívou, preloženou do

¹⁰ Správa o plnení odporúčaní z 2. fázy hodnotení, prijatých pre Slovenskú republiku v roku 2005 pracovnou skupinou OECD proti podplácaniu v medzinárodných obchodných transakciách, ako aj návrh na zabezpečenie plnenia odporúčaní, ktoré boli pracovnou skupinou vyhodnotené ako nespĺnené, ďalej tých, ktoré boli vyhodnotené ako splnené iba čiastočne, resp. ktorých plnenie bude pracovná skupina naďalej priebežne sledovať, boli schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 187 z 26. marca 2008

¹¹ Vo fáze 3. vzájomných hodnotení boli monitorované a vyhodnocované nasledujúce protikorupčné nástroje: 2009 – odporúčanie pre ďalší boj proti korupcii zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, 2009 – odporúčanie pre daňové opatrenia v ďalšom boji proti korupcii zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách a 2006 – odporúčanie proti korupcii v oficiálne podporovaných exportných úveroch

anglického jazyka. Druhá etapa pozostávala z návštevy zástupcov sekretariátu pracovnej skupiny a hodnotiteľov z Turecka a Nórska, v dňoch 7. – 9. februára 2012, na Slovensku.

Počas hodnotiacej návštevy sa hodnotitelia stretli so zástupcami ústredných orgánov štátnej správy, zástupcami podnikateľského sektora, mimovládnyimi organizáciami a ďalšími inštitúciami. Zúčastnení odpovedali na otázky hodnotiacej návštevy vo vzťahu ku korupcii zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, ako aj vo vzťahu k prípadom domácej korupcie. Predmetom hodnotenia bola aj oblasť daní a auditu. Nasledovalo doplnenie informácií požadovaných zo sekretariátu pracovnej skupiny a vypracovanie návrhu hodnotiacej správy za Slovenskú republiku, ktorá mala možnosť vyjadriť sa k hodnotiacej správe a zaslať doplňujúce informácie. Ďalšia etapa hodnotenia pozostávala z prezentácie a obhajoby hodnotiacej správy delegáciou zo Slovenska a hodnotiacimi krajinami v pléne pracovnej skupiny a následnom prijatí odporúčaní v súlade s jednotlivými článkami dohovoru.

Plenárne zasadnutie pracovnej skupiny, v rámci ktorého bola Slovenská republika hodnotená v 3. fáze hodnotení, sa uskutočnilo 12. – 15. júna 2012. Hodnotiaca správa bola 20. júna 2012 so súhlasom Slovenskej republiky spolu s tlačovou správou oficiálne zverejnená na internetovej stránke OECD⁵. Zo záverov hodnotenia pre Slovenskú republiku vyplynula úloha podávať priebežné informácie pracovnej skupine o plnení navrhnutých odporúčaní, a to ústne do 1 roka a písomne každého pol roka od prijatia odporúčaní v pléne pracovnej skupiny. Následne do 2 rokov od hodnotenia bude – v súlade s hodnotiacim mechanizmom OECD – zo strany Slovenskej republiky vypracovaná písomná správa o stave plnenia všetkých odporúčaní z 3. fázy hodnotení OECD.

Najzávažnejším zisteným nedostatkom hodnotiacej správy Slovenskej republiky v rámci 3 fázy hodnotení, zameranej na praktické vykonávanie dohovoru, bola dlhodobá absencia efektívnej zodpovednosti právnických osôb v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky. Dohovor v súlade s ustanovením článku 2 vyžaduje, aby zmluvné strany zaviedli „zodpovednosť právnických osôb za podplácanie zahraničného verejného činiteľa, v súlade s právnymi princípmi platnými v krajine“. Sankcie voči právnickým osobám, bez ohľadu na skutočnosť, či sa ukladajú na základe trestného práva alebo správneho práva, musia byť v zmysle s čl. 3 dohovoru predovšetkým "účinné, úmerné a odradzujúce".

Napriek tomu, že dohovor je platný v Slovenskej republike od roku 1999, implementáciu tohto odporúčania do právneho systému Slovenskej republiky priniesol až zákon č. 224/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. – Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ide však o model tzv. nepriamej trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb, kde formálne trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb nie je vyjadrená a trestne zodpovedné sú len fyzické osoby konajúce v mene právnickej osoby, ale zákon umožňuje právnickým osobám v trestnom konaní uložiť trestnoprávne sankcie v podobe ochranných opatrení.

Pracovná skupina na základe hodnotiacej správy v rámci 3. fázy hodnotenia Slovenskej republiky konštatovala, že trestná zodpovednosť právnických osôb, vymedzená príslušnou novelou Trestného zákona, nie je dostatočne efektívna. V tlačovej správe OECD sa uvádza, že „Slovenská republika musí nutne splniť svoje záväzky vyplývajúce z dohovoru podpísaného pred 12 rokmi a zaviesť režim efektívnej zodpovednosti právnických osôb tak, aby slovenské spoločnosti niesli zodpovednosť za podplácanie zahraničných verejných činiteľov v cezhraničných obchodných transakciách“. Slovenskej republike bolo taktiež vyčítané nesplnenie záväzku o vylúčení inštitútu účinnej ľútosti pri právnických osobách, ako aj záväzku o postihovaní právnických osôb, keď konajú cez sprostredkovateľa.

Napriek tomu, že pracovná skupina v hodnotiacej správe vzala na vedomie, že vláda Slovenskej republiky sa v Akčnom pláne boja proti daňovým podvodom na roky 2012 až

2016¹² zaviazala predložiť novú právnu úpravu trestnej zodpovednosti právnických osôb, nariadila Slovenskej republike podávať písomnú správu o dosiahnutom pokroku v danej oblasti každého pol roka, počnúc decembrom 2012. Nesplnenie uvedeného odporúčania môže byť podľa pravidiel OECD vyhlásené za neplnenie medzinárodných záväzkov zo strany Slovenskej republiky.

Pracovná skupina poukázala aj na nedostatočné splnenie odporúčania o účinnej ľútosti z 2. fázy hodnotenia a navrhla novelizovať legislatívu tak, aby sa zavedený inštitút účinnej ľútosti nevzťahoval na podplácanie zahraničných verejných činiteľov. Ďalšie odporúčanie smerovalo k tomu, aby bol verejný činiteľ každej medzinárodnej organizácie trestne stíhaný za korupciu v súlade s Trestným zákonom; teda nielen tej organizácie, ktorá je Slovenskou republikou uznaná alebo v ktorej má Slovenská republika členstvo, alebo je s ňou v zmluvnom vzťahu. Pracovná skupina navrhla priebežne monitorovať uvedené odporúčania a v júni 2013 uskutočniť hodnotenie ich plnenia v podobe ústnej správy.

Vzhľadom na dlhodobú absenciu prípadov korupcie zahraničných verejných činiteľov odporúčania pracovnej skupiny smerovali aj k prijatiu opatrení na zabezpečenie proaktívneho prístupu k odhaľovaniu a trestnému stíhaniu prípadov tohto druhu. Ďalšie odporúčanie smerovalo k zlepšeniu uplatňovania jednotlivých ustanovení Trestného poriadku, týkajúcich sa zhabania a prepadnutia príjmov z korupcie v praxi, ako aj k vedeniu súvisiacich štatistických ukazovateľov.

V nadväznosti na mediálne známy prípad údajnej vnútroštátnej korupcie, tzv. kauzy „Gorila“, pracovná skupina odporučila Slovenskej republike zabezpečiť vyšetrowanie a trestné stíhanie podplácania zahraničného verejného činiteľa „bez ohľadu na ovplyvňovanie národnoekonomických záujmov štátu, potenciálne účinky na vzťahy k iným štátom alebo na totožnosť dotknutých fyzických alebo právnických osôb“ v súlade s čl. 5 dohovoru.

Pracovná skupina taktiež odporučila, aby Slovenská republika podnikla opatrenia na zvýšenie povedomia o prevencii páchania korupcie zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, a to v rámci súkromného aj verejného sektora, najmä medzi obchodnými spoločnosťami, ktoré vyvíjajú činnosť v zahraničí, ďalej v účtovníckych, audítorských a právnych profesiách, medzi klientmi EXIMBANKY SR a medzi spoločnosťami a jednotlivcami, ktorí participujú na projektoch v rámci oficiálnej rozvojovej pomoci. V tejto súvislosti bolo odporúčané doplniť aj vládou schválený Strategický plán boja proti korupcii v Slovenskej republike¹³ o časť týkajúcu sa podplácania zahraničného verejného činiteľa.

Pracovná skupina Slovenskej republiky zároveň odporučila, aby aktívnejšie pristupovala k postihovaniu podplácania zahraničných verejných činiteľov, pretože doteraz neboli za túto korupciu stíhané žiadne fyzické ani právnické osoby. V tomto smere navrhla posilniť schopnosť orgánov činných v trestnom konaní vyšetrowať a stíhať prípady korupcie zahraničných verejných činiteľov, zabezpečiť adekvátne školenie pre policajtov, prokurátorov i sudcov a prijať legislatívu na ochranu oznamovateľov korupčného správania. O pokroku v plnení uvedených odporúčaní bude Slovenská republika taktiež ústne informovať na plenárnom zasadnutí pracovnej skupiny v júni 2013.

V hodnotiacej správe OECD pre Slovenskú republiku boli okrem nedostatkov súčasne ocenené viaceré opatrenia Slovenskej republiky v boji s korupciou v medzinárodných obchodných transakciách, prijaté od jej posledného hodnotenia v roku 2005. Ide najmä o posilnenie protikorupčného legislatívneho rámca a inštitucionálneho zabezpečenia vyšetrowania a trestného stíhania korupcie, dobudovanie Špecializovaného trestného

¹² Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012 až 2016, schválený uznesením vlády SR č. 235 z 31. mája 2012

¹³ Strategický plán boja proti korupcii v Slovenskej republike bol schválený uznesením vlády SR č. 517 zo dňa 10. augusta 2011

súdu, zvyšovanie povedomia verejnosti o predchádzaní korupcii zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách a zabezpečovanie transparentnosti zverejňovaním rozhodnutí súdov vrátane dohôd o vine a treste na internetových stránkach dostupných verejnosti.

Všetky odporúčania z hodnotenia Slovenskej republiky v 3. fáze hodnotení OECD, v ktorých boli identifikované nedostatky, budú následne transformované do konkrétnej podoby úloh pre jednotlivé rezorty, v ktorých kompetencii je oblasť predchádzania, eliminovania a postihovania korupcie zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách. Ďalší krok hodnotiaceho procesu OECD pozostáva z vypracovania písomnej správy o plnení odporúčaní od posledného hodnotenia do 2 rokov. Pre Slovenskú republiku vyplýva povinnosť podať písomnú správu o stave plnenia odporúčaní z 3. fázy hodnotení OECD do júna 2014.

Mechanizmus na pravidelné hodnotenie členských krajín Európskej únie

Priority Európskej únie (ďalej „EÚ“) v oblasti rozvoja priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti na obdobie rokov 2010 až 2014 sú stanovené v Štokholmskom programe, ktorý bol schválený Európskym parlamentom v roku 2009. „Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich“,¹⁴ si kladie za cieľ posilňovať priestor spravodlivosti, slobody a bezpečnosti pomocou opatrení zameraných na záujmy a potreby občanov EÚ. Štokholmský program je v praxi realizovaný prostredníctvom akčného plánu¹⁵, platného od júna 2010.

Prijatím Štokholmského programu a jeho akčného plánu dostala Európska komisia politický mandát na rozvoj protikorupčnej politiky a monitorovanie úsilia členských krajín EÚ v boji proti korupcii. V júni 2011 Európska komisia v úzkej spolupráci so Skupinou štátov proti korupcii – GRECO¹⁶ navrhla súbor opatrení v podobe protikorupčného balíka,¹⁷ v záujme efektívnejšieho riešenia problematiky boja s trestnou činnosťou korupcie v členských krajinách EÚ.

Súčasťou protikorupčného balíka je aj mechanizmus na pravidelné hodnotenie členských štátov EÚ, ktorého cieľom je sledovať a hodnotiť ich úsilie vyvíjané v oblasti boja proti korupcii. Výsledkom zavedenia mechanizmu pravidelného hodnotenia členských štátov EÚ bude správa, ktorú bude Európska komisia vydávať každé dva roky, počnúc rokom 2013. Správa sa bude venovať negatívnym tendenciám a slabým miestam, ktoré je potrebné riešiť, ako aj informáciám o uskutočnených praktikách a dosiahnutom pokroku v boji s korupciou. Pri zostavovaní správy sa bude vychádzať z údajov pochádzajúcich z celej škály zdrojov o členských štátoch EÚ vrátane existujúcich mechanizmov monitorovania vytvorených Radou Európy, OECD, OSN, ako aj z informácií od nezávislých expertov, zainteresovaných strán a občianskej spoločnosti.

Na účel plnenia uvedených úloh a dosiahnutia stanoveného cieľa Európska komisia 28. septembra 2011 zriadila odbornú skupinu pre otázky korupcie¹⁸. Predmetná odborná skupina je poradným orgánom Európskej komisie v otázkach týkajúcich sa korupcie, pričom hlavným zameraním jej činnosti je príprava periodickej správy o boji proti korupcii v členských krajinách EÚ. Odborná skupina pre otázky korupcie sa bude týmto negatívnym javom zaoberať aj v širších súvislostiach vytvárania nových protikorupčných politík, určovania

¹⁴ Zverejnený v Úradnom vestníku EÚ pod C 115, zo dňa 4.5.2010

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>

¹⁶ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

¹⁷ http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm

¹⁸ Zverejnené v Úradnom vestníku EÚ pod C 286, z 30. 9. 2011

protikorupčných zásad a odporúčaní, ako aj zabezpečovania vzájomnej výmeny informácií o najlepších praktikách a postupoch v protikorupčnom úsilí členských krajín EÚ.

Na naplnenie zámerov Európskej komisie sa od členských štátov, ktoré tak ešte neurobili, požaduje, aby ratifikovali medzinárodné protikorupčné nástroje, akými sú Trestnoprávny a občianskoprávny dohovor Rady Európy o korupcii, Dohovor OSN proti korupcii a Dohovor OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, a zabezpečili ich implementáciu do svojich právnych poriadkov. Európska komisia posilňuje spoluprácu s týmito medzinárodnými organizáciami a jej zámerom je stať sa členom Skupiny štátov proti korupcii GRECO, zriadenou Radou Európy, z dôvodu zabezpečenia synergie oboch navrhnutých mechanizmov.

Je veľký predpoklad, že tento nový prístup Európskej komisie pri presadzovaní protikorupčnej politiky EÚ zefektívni realizáciu záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv a zároveň zlepši spoluprácu pri presadzovaní politik a protikorupčných opatrení medzi členskými štátmi EÚ. Cieľom Európskej komisie v tomto procese je povzbudenie jednotlivých štátov k väčšej angažovanosti a politickej vôle pri potláčaní korupcie.

Záver

Korupcia existuje v každej spoločnosti bez ohľadu na ekonomický alebo politický systém krajiny. Keď sa korupcia stane prevládajúcim javom v spoločnosti, môže ohroziť základy trhovej ekonomiky a podkopať demokratický systém krajiny. Závažnosť dôsledkov, ktoré prináša korupcia, si uvedomujú aj mnohé národné a medzinárodné organizácie a inštitúcie, ktoré stupňujú snahy o prijatie efektívnych nástrojov umožňujúcich koordinovaný postup pri eliminácii trestnej činnosti korupcie a jej negatívnych dosahov na spoločenstvo. V tomto smere zohrávajú dôležitú úlohu medzinárodné dohovory presadzujúce zásadné politiky a odporúčania medzinárodných organizácií v boji s touto trestnou činnosťou.

Vzhľadom na rozdielne právne systémy členských krajín tvorcovia medzinárodných protikorupčných dohovorov koncipujú ich návrhy ako „non self-executing convencion“, čo znamená, že ustanovenia jednotlivých dohovorov nie sú priamo záväzné, ale každý členský štát je povinný tieto ustanovenia, resp. zásady v nich obsiahnuté, implementovať do svojho právneho poriadku. Monitorovanie úrovne implementácie a praktického uplatňovania medzinárodných dohovorov je dôležitým krokom v implementácii dohovorov do aplikačnej praxe. Vzájomné hodnotenia členských krajín monitorujú a vyhodnocujú dosiahnutú úroveň implementácie dohovoru, no zároveň odhaľujú nedostatky legislatívneho rámca, ako aj štruktúr boja proti korupcii, ktoré v praxi neprinášajú požadovaný pokrok.

Cieľom vytvárania a praktického uplatňovania mechanizmov hodnotenia medzinárodných protikorupčných dohovorov je zlepšenie schopnosti členských krajín bojovať s korupciou monitorovaním plnenia záväzkov, ktoré krajiny podpísaním medzinárodných dohovorov na seba prevzali. Praktickú aplikáciu protikorupčných dohovorov však nemožno zabezpečiť len mechanickou transpozíciou jednotlivých ustanovení dohovorov do národných právnych poriadkov. Ak sa má dohovor stať účinným a efektívnym prostriedkom boja proti korupcii, vyžaduje si to nemalé úsilie zo strany členských krajín. Len tak je možné dosiahnuť vytýčené úlohy a ciele, ktoré sa členské krajiny zaviazali plniť v rámci uzatvorených medzinárodných dohovorov týkajúcich sa boja s korupciou.

V tomto procese zohráva dôležitú úlohu iniciatíva Európskej komisie – zjednotiť úsilie medzinárodných organizácií vytvorením jednotného účinného monitorovacieho mechanizmu na posudzovanie protikorupčnej politiky vnútri EÚ. Cieľom tejto iniciatívy je posilnenie politickej angažovanosti členských krajín EÚ v boji s korupciou v záujme znižovania úrovne tejto trestnej činnosti a budovania bezpečného politického a ekonomického priestoru v rámci EÚ.

Komisárka pre vnútorné záležitosti v Európskej komisii Cecilia Malmströmová¹⁹ k presadzovaniu protikorupčného úsilia vo vnútri EÚ uviedla: „Naša správa o boji proti korupcii môže podnietiť politickú vôľu konať – tým, že poskytne jasný obraz o protikorupčnom úsilí a dosiahnutých výsledkoch a na druhej strane poukáže na nedostatky a zraniteľné miesta v tejto oblasti v rámci 27 členských štátoch EÚ. Zároveň by sme mali zabezpečiť, aby sa vo všetkých príslušných politikách EÚ kládol väčší dôraz na boj proti korupcii.“

Literatúra

Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 318/1999 Z. z.

Korupcia – prekážka rozvoja, Veľvyslanectvo USA, Bratislava, október 1999, 36 strán, str. 19

Phase 3 Monitoring Information Resources

Úradný vestník Európskej únie (Ú. v. EÚ)

<http://www.oecd.org/daf/nocorruption>

<http://www.oecd.org/bribery>

<http://www.rokovania.sk>

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm

<http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/>

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/welcome/default_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>

Key words: corruption, international anti-corruption initiatives, international mechanisms for evaluation, implementation of the Convention into the legal system, the monitoring mechanism of the Convention against Corruption, evaluation team assessed the country, a system of peer reviews of Member States of the Convention.

Summary

Corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries, regardless of the stage of development of democracy in the country. Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. National and international organizations and institutions intensify their efforts to adopt effective tools that enable coordinated action to eliminate corruption and its negative impacts on the community. In this respect, important roles have international documents, which were adopted for promoting policies and recommendations of international organizations in the fight against corruption. The important anticorruption documents were adopted at the European Commission, the United Nations, the Council of Europe, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as other international organizations.

Due to the differences of the legal systems of the member states are international anticorruption conventions drafted as "non-self-executing". It means that the provisions of the

¹⁹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/welcome/default_en.htm

conventions are not directly binding, but each member state is required to implement those provisions into its national law. The process of effective implementation of international conventions into national legal systems significantly affects the monitoring mechanism of international organizations. The purpose of evaluation is to maintain an up-to-date assessment of the structures put in place to enforce the laws and rules implementing the convention and their application in practice. Monitoring also provides an opportunity to consult on difficulties in implementation and to learn from the experiences of other countries.

To date there is no mechanism in place monitoring the existence, and assessing the effectiveness, of anti-corruption policies at EU and Member State level in a coherent crosscutting manner. At international level, the main existing monitoring and evaluation mechanisms are elaborated in the OECD (Working Group on Bribery), the Council of Europe (Group of States against Corruption - GRECO) and the United Nations (the review mechanism of the UN Convention against Corruption - UNCAC).

Given the limitations of the existing international monitoring and evaluation mechanisms as was explained above, should be established a specific EU monitoring and assessment mechanism, to encourage political will in the Member States and enforcement of the existing legal and institutional tools. That mechanism, elaborated at the European Commission "the EU Anti-Corruption Report" should be combined with EU participation in GRECO. The EU Anti-Corruption Report will be issued by the European Commission every two years, starting in 2013.

Cecilia Malmström¹⁹, European Commissioner responsible for Home Affairs, said: "We at the European Commission have recognised the scale of the problem, we have set out a way to move forward – by regular reporting and mainstreaming anti-corruption efforts into all EU policies – and we have taken some first concrete steps".

The existing international monitoring and evaluation mechanisms have, so far, not produced the necessary momentum. Action at EU level is therefore needed to strengthen the political will, in all EU Member States, to vigorously tackle corruption. The objectives of an EU evaluation mechanism should evaluate Member States anti-corruption efforts and from there identify appropriate policy action at EU level, which ultimately should lead to a measurable reduction of corruption in the EU.

*pplk. Ing. Helena Kanková
starší referent špecialista
oddelenia medzinárodnej spolupráce
odboru strategických analýz
a medzinárodnej spolupráce
úradu boja proti korupcii Prezídia PZ
e-mail: helena.kanova@minv.sk*

Recenzent: doc. Ing. Miroslav Lisoň, PhD.