



Operačný program  
**Efektívna  
verejná správa**



**Európska únia**  
Európsky sociálny fond

# HYBRIDNÉ HROZBY NA SLOVENSKU

## Strategická korupcia

### Analýza legislatívy, štruktúr a procesov

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.



GLOBSEC je nezávislá mimovládna organizácia aktívna v oblasti domácej, medzinárodnej a európskej politiky a bezpečnosti viac ako 20 rokov. Vďaka medzinárodnému tímu, projektom, podujatiam, ako sú GLOBSEC Bratislava Forum a GLOBSEC Tatra Summit, a spoluprácou s poprednými organizáciami, medzinárodnými expertmi a súkromným sektorom, sa GLOBSEC stal zdrojom expertízy nielen v oblasti bezpečnosti a zahraničnej politiky, ale aj v otázkach týkajúcich sa kybernetickej bezpečnosti a strategickej komunikácie v regióne celej strednej Európy.

## AUTOR

**Mgr. Art. Michal Piško** od roku 2015 pôsobí ako analytik a projektový koordinátor slovenskej pobočky Transparency International, predtým pracoval 11 rokov ako redaktor domáceho spravodajstva v denníku SME.

Táto publikácia odráža výhradne názory a stanoviská autora. GLOBSEC ani Operačný program Efektívna verejná správa nenesú zodpovednosť za informácie alebo názory vyjadrené v tejto publikácii alebo ich ďalšie použitie na iný účel či v iných súvislostiach.

Informácie v tejto publikácii sú aktuálne k 12. marcu 2019.

Text neprešiel jazykovou korektúrou.

## METODOLÓGIA

V procese prípravy tejto štúdie jej autori čerpali z výsledkov anonymného dotazníkového zisťovania v prostredí verejnej správy, do ktorého sa zapojilo vyše 190 respondentov, výsledkov hĺbkových rozhovorov s predstaviteľmi verejnej správy na centrálnej, ako i regionálnej úrovni a z analýzy legislatívy a verejných politík prijatých na úrovni EÚ, NATO a na Slovensku.

© GLOBSEC 2019

GLOBSEC, Bratislava, marec 2019

GLOBSEC

Vajnorská 100/B

831 04 Bratislava

[www.globsec.org](http://www.globsec.org)

Táto analýza je súčasťou publikácie “HYBRIDNÉ HROZBY NA SLOVENSKU: Analýza legislatívy, štruktúr a procesov v šiestich tematických oblastiach”, ktorá je publikovaná na linke <https://www.globsec.org/publications/hybridne-hrozby-na-slovensku-analyza-legislativy-struktur-a-procesov-v-siestich-tematickych-oblastiach/> a bola vydaná v rámci projektu „Zvyšovanie pripravenosti a kapacít verejnej správy na hybridné hrozby“, ktorý sa realizuje vďaka Operačnému programu Efektívna verejná správa a podpore z Európskeho sociálneho fondu.

# OBSAH

I. ÚVOD	4
II. ZHRNUTIE ZISTENÍ A HLAVNÝCH ODPORÚČANÍ	4
III. POPIS PROSTREDIA A HROZIEB	6
IV. ANALÝZA LEGISLATÍVNEHO PROSTREDIA	10
V. ANALÝZA ŠTRUKTÚR A PROCESOV	14
VI. ANALÝZA VEREJNÝCH POLITÍK	16
VII. ODPORÚČANIA	18
VIII. ZÁVER	19
NÁVRH NA OPATRENIE ZAMERANÉ NA ZEFEKTÍVNENIE VEREJNEJ SPRÁVY	20

## I. ÚVOD

„Hybridná vojna – to nie sú len rôzne silové operácie, ktoré v súčasnosti vidíme v Sýrii a na Ukrajine. Je to tiež použitie propagandy, informačných technológií, peňazí, povstalcov, národnostných komunit, zasahovania do volieb, agentov a korupcie. Áno, aj korupcie. Pričom korupcia je najúčinnnejším nástrojom v týchto vojnách.“<sup>1</sup> Takto na sklonku roka 2017 definoval prostriedky hybridnej vojny ruský novinár a vojenský expert Arkadij Babčenko. Ešte väčšiu svetovú pozornosť ako vďaka svojim článkom získal pol roka nato pri predstieraní vlastnej smrti, aby tak ukrajinským úradom pomohol dopadnúť objednávateľov jeho vraždy.<sup>2</sup>

Štátne inštitúcie, expertné think-tanky, aj médiá v mnohých krajinách Európy, Severnej Ameriky či v Austrálii, si riziko korupcie ako nástroja hybridných hrozieb dlhodobo uvedomujú a reflektujú ho v množstve článkov, analytických dokumentov a stratégií. Hoci v týchto dokumentoch opisujú spomínané riziká cez rôzne pojmy, pre účely tejto štúdie sa používa zastrešujúci termín „strategická korupcia“, s ktorým pracuje napríklad britský novinár a odborník na ruskú zahraničnú politiku Peter Pomerantsev.<sup>3</sup>

Strategickou korupciou sa myslí najmä využívanie korupčných praktík a nelegálnych peňazí na získavanie politického vplyvu a ovplyvňovanie verejnej mienky. Motiváciou takéhoto jednanja sú teda skôr politické ako finančné dôvody. V kontexte hybridných hrozieb sú iniciátormi strategickej korupcie predovšetkým predstavitelia cudzích štátov alebo iných vplyvných subjektov usilujúcich sa využívať politický vplyv na presadzovanie vlastných geopolitických cieľov. Tieto metódy sú v prostredí strednej Európy spájané predovšetkým s mocenskými ambíciami Ruska a niektorých ďalších krajín bývalého Sovietskeho zväzu, ale napríklad aj s Čínou.

Ako bolo zdôraznené už v štúdiu *Mapovanie zraniteľnosti Slovenskej republiky v oblasti hybridných hrozieb* z októbra 2018,<sup>4</sup> riziká strategickej korupcie zostávajú u nás takmer neprebádané. Neznamená to však, že sa nás netýkajú.

Slovensko, ako postkomunistická krajina v niekdajšej sfére vplyvu Sovietskeho zväzu, patrí medzi zraniteľné štáty. Existujú aj ďalšie rizikové faktory, ktoré zvyšujú našu ohrozenosť. Aj napriek nášmu členstvu v Európskej únii a NATO vníma podľa prieskumu GLOBSECu z jari 2018 až 56 percent obyvateľov Slovenska našu pozíciu niekde „medzi Východom a Západom“.<sup>5</sup> Podobné, alebo otvorene proruské postoje, u nás dlhodobo zastávajú aj viacerí politici na významných pozíciách. Etablovať sa tu úspešne darí aj viacerým alternatívnym médiám spochybňujúcim naše severoatlantické ukotvenie. Mainstreamovým médiám zároveň neverí až 40 percent Slovákov.<sup>6</sup>

Hrozbu, ktorej Slovensko čelí, zhrnul na konferencii GLOBSEC 2018 americký novinár a expert na Rusko Brian Whitmore z *Centra pre analýzu európskej politiky* (CEPA) aj týmito slovami: „Do Bratislavy ruské tanky neprídu, avšak vaši politici by im mohli Bratislavu predať.“

## II. ZHRNUTIE ZISTENÍ A HLAVNÝCH ODPORÚČANÍ

Korupcia, ktorá sa spravidla deje skryte v úzkom okruhu páchatel'ov, patrí z hľadiska odhaľovania a dokazovania medzi najzložitejšie trestné činy. Dvojnásobne to platí o prípadoch strategickej korupcie motivovanej politickými dôvodmi, pri ktorej je absolútne utajenie pohnútok kľúčovým predpokladom jej nožnej úspešnosti.

1 Babčenko, A., Теория хаоса в действии. И она уже здесь, Новое Время, 2017, <https://ny.ua/opinion/teorija-haosa-v-dejstvii-i-ona-uzhe-zdes-2358409.html>

2 TASR, Ruský novinár Babčenko žije. Svoju smrť nafingoval, SME, 2018, <https://svet.sme.sk/c/20838436/rusky-novinar-babcenko-zije-vystupil-pred-verejnostou.html>

3 The Institute of Modern Russia, The Menace of Unreality: How the Kremlin Weaponizes Information, Culture and Money, 2014, <http://www.interpretermag.com/wp-content/uploads/2015/07/PW-31.pdf>

4 GLOBSEC, Mapovanie zraniteľnosti SR v oblasti hybridných hrozieb (Východisková štúdia), GLOBSEC, 2018, <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/08/Zranitelnost-SR-v-oblasti-hybridnych-hrozieb-web.pdf>

5 GLOBSEC, GLOBSEC Trends 2018 Central Europe: One Region, Different Perspectives, GLOBSEC, 2018, <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/05/GLOBSEC-Trends-2018.pdf>

6 GLOBSEC, GLOBSEC Megatrends 2018, 2018, [https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/05/Globsec\\_Megatrends\\_2018.pdf](https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/05/Globsec_Megatrends_2018.pdf)

Aj z týchto dôvodov môžeme skôr ako o jasných prípadoch strategickkej korupcie, ktoré by odhalili naše inštitúcie alebo médiá, hovoriť najmä o indíciách. O tie však v našom priestore nie je núdza, keďže v strednej Európe i na Slovensku dochádza k spájaniu viacerých rizikových faktorov vplyvajúcich aj na hrozby strategickkej korupcie.

Historicky sa nachádzame v niekdajšej sfére vplyvu Sovietskeho zväzu, v časti spoločnosti prevláda silný proruský sentiment, otvorene sa k nemu hlásia aj niektoré politické strany a známi politici, spoločnosť dlhodobo ťaží vysoká miera korupcie a významne sa u nás darí aj falošným správam a konšpiráciám. Toto všetko, v kombinácii s naším členstvom v EÚ a NATO, robí zo Slovenska dostupný terč pre niektoré z nástrojov hybridných vojen vrátane využitia strategickkej korupcie.

Potenciálnymi nositeľmi týchto hrozieb sú predovšetkým Ruská federácia, ale aj Čína, niektoré ďalšie postsovietske krajiny alebo s nimi previazaní oligarchovia a organizovaný zločin. Významný americký think-tank *Center for Strategic and International Studies* (CSIS)<sup>7</sup> otvorene upozorňuje na vplyv Ruska na slovenskú politickú scénu a verejnú mienku, ktorý si Kreml dokáže budovať vďaka schopnosti využívať autoritárske a nacionalistické tendencie, slabé inštitucionálne štruktúry a korupčné siete.

Ruská federácia ako iniciátor cielených operácií voči jednotlivým členským štátom EÚ a NATO „v snahe ovplyvniť ich vnútropolitické a volebné procesy, zvýšiť ich vnútornú nestabilitu, oslabiť ich jednotu a principiálny postoj k porušovaniu medzinárodného práva“ bola jasne zadefinovaná aj vo vládnej Správe o bezpečnosti SR za rok 2017.<sup>8</sup>

V strednej Európe, predovšetkým v Českej republike, ale aj u nás, sa stále častejšie zdôrazňujú aj o geopolitické záujmy Číny. Posledná dostupná správa českej Bezpečnostnej informačnej služby za rok 2017<sup>9</sup> priamo pomenúva čínsky prístup za rovnako hybridný ako ruský, kedy môže hrozbu predstavovať spravodajský dôstojník podobne ako diplomat alebo biznismen.

Súčasťou prípravy tejto kapitoly boli aj hĺbkové rozhovory s tromi zástupcami Ministerstva spravodlivosti a Ministerstva financií, ktorí s témami boja proti korupcii prichádzajú do kontaktu aj pri svojej práci. Všetci traja sa zhodli, že z hľadiska strategickkej korupcie môže byť Slovensko zaujímavé najmä pre aktérov usilujúcich sa z rôznych dôvodov o oslabenie či názorové rozštiepenie EÚ.

Bolo by však chybou domnievať sa, že týmto rizikám je možné čeliť iba cez úpravu legislatívy. Zabezpečenie legislatívneho rámca je nepochybne dôležité, praktické skúsenosti však ukazujú, že tieto nástroje nezriedka fungujú iba na papieri. Ako príklad môžeme uviesť korupčné trestné činy zahraničných verejných činiteľov, ktoré sme na základe odporúčaní OECD zaviedli do *Trestného zákona* už v roku 1999, výsledky to však dosiaľ neprinieslo žiadne.

Aj táto analýza odporúča precizovanie niektorých legislatívnych noriem, ako nemenej dôležité sa však javia aj nástroje *soft governance* zahŕňajúce väčší dôraz na participatívne vypracovanie verejných politík, budovanie povedomia o týchto rizikách a prevenciu.

Medzi odporúčania, na ktorých sa v rámci hĺbkových rozhovorov jednoznačne zhodli aj oslovení predstavitelia rezortu spravodlivosti a financií, patrí predovšetkým ďalšia intenzívna spolupráca s medzinárodnými organizáciami venujúcim sa boju proti korupcii, ako je Európska komisia, OECD alebo Rada Európy. Za veľmi dôležité v tejto oblasti považujú aj vzdelávanie verejnej správy a vypracovanie informatívnych materiálov, manuálov či usmernení. V neposlednom rade je podľa nich nevyhnutné pracovať aj so širokou verejnosťou. „Ak sa verejná mienka dostáva do rozporu s úsilím a argumentami expertnej verejnej správy, nastavenie verejných politík v kľúčových otázkach to môže značne skomplikovať,“ upozornil jeden z respondentov.

7 Center for Strategic and International Studies, *The Kremlin Playbook*, 2016, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017\\_Conley\\_KremlinPlaybook\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017_Conley_KremlinPlaybook_Web.pdf)

8 Vláda SR, Správa o bezpečnosti Slovenskej republiky za rok 2017, prijatá uznesením vlády SR č. 485/2018 dňa 17.10.2018, <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=27863>

9 Výročná zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2017, Bezpečnostní informační služba, 2018, <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocnizpravy/2017-vz-cz.pdf>

Medzi odporúčania pre verejnú právu v tejto kapitole patria:

- Rozšírenie prvku cudzej moci ako kvalifikovanej skutkovej podstaty aj na trestné činy súvisiace s korupciou.
- Vyhodnotenie aplikačnej praxe a jej nedostatkov pri uplatňovaní zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a spracovanie návrhu jeho úpravy pre účinnejšie odhaľovanie konečných užívateľov výhod.
- Presunutie kompetencií súvisiacich s preskúvaním majetkových priznaní verejných funkcionárov z „politického“ výboru NRSR na nezávislý úrad.
- Povinné zverejňovanie výšky zaplatenej dane a výšky odvodov verejnými funkcionármi.
- Naplnenie záväzku z Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2016 – 2020 a vypracovanie „znenia ústavného zákona o preukazovaní pôvodu majetku s cieľom jeho reálnej účinnosti“.
- Upriamenie zamerania Odboru prevencie korupcie Úradu vlády aj na monitorovanie, koordinovanie, verejné komunikovanie a metodické vedenie v oblasti rizík spojených so strategickou korupciou.
- Schválenie Bezpečnostnej stratégie SR a Obrannej stratégie SR aj v Národnej rade SR.
- Cielené vyhodnotenie rizík strategickú korupcie Slovenskou informačnou službou a Odborom prevencie korupcie Úradu vlády a následné zapracovanie zistení do strategických bezpečnostných dokumentov.
- Vypracovanie informatívneho materiálu zhrňajúceho riziká spojené so strategickou korupciou, vrátane praktických odporúčaní pre predstaviteľov verejnej správy.
- Podpora iniciatív a projektov investigatívnej žurnalistiky zameraných na oblasť financovania politických strán, odhaľovania korupcie a hybridných hrozieb.

### III. POPIS PROSTREDIA A HROZIEB

Korupcia sa v prieskumoch verejnej mienky pravidelne ocitá medzi najväznejšími problémami Slovenska. V prieskume agentúry FOCUS z novembra 2018 pre Nadáciu Zastavme korupciu ju do prvej trojky najväčších problémov krajiny zaradilo 41% respondentov.<sup>10</sup> Obyvateľov Slovenska trápi viac už len „životná úroveň a sociálne istoty“.

V najcitovanejšom svetovom rebríčku vnímania korupcie<sup>11</sup> zostavovanom medzinárodnou organizáciou Transparency International patrila za rok 2018 Slovensku 57. priečka zo 180 krajín so ziskom 50 bodov zo sto možných. Spomedzi krajín EÚ sú za nami len Chorvátsko, Rumunsko, Maďarsko, Grécko a Bulharsko.

Podobne nelichotivé výsledky ukazujú aj ďalšie prieskumy. Podľa Eurobarometra<sup>12</sup> z februára 2018 si až 85% opýtaných obyvateľov a 86% podnikateľov myslí, že na Slovensku je problém korupcie rozšírený. Až 81% podnikateľov zároveň nesúhlasí s výrokom, že na Slovensku sú osoby a firmy pristihnuté pri uplácaní vysokopostavených štátnych úradníkov náležite potrestané.

Pod celospoločenskú skepsu v tejto sfére sa do veľkej miery podpisuje práve nedostatočné postihovanie korupcie, a to predovšetkým v prípade veľkých káuz. Ako ukázali viaceré štúdie<sup>13</sup> domácej pobočky Transparency International, na Slovensku sa sústreďujeme predovšetkým na odhaľovanie malej korupcie. V rokoch 2014 až 2017 sa len každý šiesty korupčný prípad pojednávaný na súdoch týkal uplácania nad 5000 eur, v rokoch 2011 až 2014 predstavoval tento pomer dokonca len tri percentá.

V súvislosti s korupčnými trestnými činmi nebol u nás doteraz natvrdo odsúdený žiadny vysokopostavený politik. Nezmenilo sa to ani po prelomovom rozsudku Najvyššieho súdu z novembra 2018, ktorý poslal

10 Zastavme korupciu, Korupcie okolo seba vidíme viac, viac by sme ju aj nahlásili, Blog Denníka N, 2018, <https://dennikn.sk/blog/1318740/korupcie-okolo-seba-vidime-viac-viac-by-sme-ju-aj-nahlasili/>

11 Transparency International, CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018, 2018, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

12 Európska komisia, EB 470 korupcia očami občanov a EB 457 korupcia očami podnikov, 2018, [https://ec.europa.eu/slovakia/news/eurobarometer\\_corruption2018\\_sk](https://ec.europa.eu/slovakia/news/eurobarometer_corruption2018_sk)

13 Šípoš, G., Šimalčík, M., Všetko, čo potrebujete vedieť o stíhaní korupcie na Slovensku, Transparency International Slovensko, 2017, <https://transparency.blog.sme.sk/c/471000/vsetko-co-potrebujete-vediet-o-stihani-korupcie-na-slovensku.html>

do väzenia prvých dvoch bývalých členov vlády Mariana Januška a Igora Štefanova. Hoci v kauze tzv. nástenkového tendra vznikla štátu škoda za milióny eur, korupciu sa orgánom činným v trestnom konaní dokázať nepodarilo a exministri boli odsúdení za trestné činy machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a zneužívania právomoci verejného činiteľa.<sup>14</sup>

Odsudzujúci verdikt nie je známy ani v žiadnom prípade, ktorý by sme mohli jednoznačne označiť za prípad strategickkej korupcie so zapojením cudzej moci. V štatistikách kriminality<sup>15</sup> by takéto prípady mohli patriť predovšetkým pod trestné činy prijímania úplatku a podplácania, ktorých sa dopustia zahraniční verejní činitelia v súvislosti s výkonom úradných povinností alebo s výkonom ich funkcie.

Od roku 1999, kedy tieto trestné činy prevzala Slovenská republika do *Trestného zákona*, však príslušné paragrafy polícia uplatnila iba raz – aj to v súvislosti s podplácaním slovenskými investormi v zahraničí. Konkrétne išlo o podozrenia v súvislosti s investíciou slovenského finančníka Maria Hoffmanna a finančnej skupiny J&T, ktorí plánovali na karibských ostrovoch Turks a Caicos vybudovať luxusný rezort za 600 miliónov dolárov. Týždenník Trend opísal<sup>16</sup> svedectvo tamojšieho člena bývalej vlády, podľa ktorého Hoffmann v roku 2006 daroval strane PNP premiéra Michaela Misicka 100 tisíc dolárov a požičiaval mu aj privátne lietadlo. Úver šesť miliónov dolárov, ktorý nesplácal, mal zas Misick čerpať od pražskej J&T Banky.

Slovenskí finančníci korupčné správanie v Karibiku popreli, vyšetrovanie stroskotalo na chýbajúcej právnej pomoci od zahraničných partnerov. Faktom zostáva, že ak by sa aj orgánom činným v trestnom konaní podarilo korupčné správanie v spomínanom prípade dokázať, s najväčšou pravdepodobnosťou by nešlo o „slovenský import“ strategickkej korupcie v kontexte hybridných hrozieb, keďže motívy údajného podplácania sa spájali predovšetkým s finančným profitom.

To, že slovenským orgánom činným v trestnom konaní sa dosiaľ nepodarilo žiadny prípad cezhraničnej korupcie odhaliť, nemožno automaticky interpretovať tak, že toto riziko je na Slovensku iba zanedbateľné. Odhaľovanie týchto prípadov je mimoriadne zložitá a vyžaduje si značné zázemie aj skúsenosti príslušných zložiek štátu. Podľa *Správy o podplácaní zahraničných verejných činiteľov*,<sup>17</sup> ktorá analyzovala takéto prípady medzi rokmi 1999 a 2014, sa spomedzi krajín OECD podarilo v tomto období odhaliť najviac prípadov cezhraničného podplácania v Spojených štátoch amerických (128), Nemecku (26) a Južnej Kórei (11).

Ako už bolo naznačené v úvode tejto kapitoly, Slovensko je vystavené viacerým rizikovým faktorom, ktoré zvyšujú našu zraniteľnosť voči hybridným hrozbám vrátane strategickkej korupcie.

Think-tank Center for Strategic and International Studies zhrnul ruské záujmy na Slovensku v správe *The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe* z októbra 2016 nasledovne:

*„Zdá sa, že hlavné nástroje politického vplyvu Kremľa na Slovensku čerpajú zo schopnosti využívať autoritárske a nacionalistické tendencie a slabé inštitucionálne štruktúry cez ich napojenie na vplyvných jednotlivcov a korupčné siete, a to za súčinnosti spriaznených politických strán. Hoci neexistuje dostatok dôkazov o tom, že Kremel sa v poslednom desaťročí cez tajné operácie podieľal na vytváraní týchto kanálov, spomínané prepojenia vystavujú slovenské demokratické inštitúcie i celú spoločnosť značnej zraniteľnosti. Zároveň vytvárajú základy pre ďalšiu destabilizáciu politického prostredia na Slovensku a znamenajú ohrozenie pre európsku a transatlantickú jednotu v budúcnosti.“<sup>18</sup>*

14 TASR, Je to definitívne! Exministri Štefanov a Janušek sú už za mrežami, Plus Jeden deň, 2018, <https://www1.pluska.sk/spravy/z-domova/je-to-definitivne-exministri-stefanov-janusek-su-mrezami>

15 Ministerstvo vnútra SR, Štatistika kriminality v Slovenskej republike, <https://www.minv.sk/?statistika-kriminality-v-slovenskej-republike-csv>

16 Lichnerová, T., Veľké problémy žralokov v Karibiku, Trend, 2009, <https://www.etrend.sk/ekonomika/velke-problemy-zralokov-v-karibiku.html>

17 OECD Foreign Bribery Report, OECD, 2014, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264226616-en.pdf?expires=1548770004&id=id&accname=guest&checksum=237FECEA918FF20FAEB248438696E1E5>

18 Center for Strategic and International Studies, The Kremlin Playbook, 2016, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017\\_Conley\\_KremlinPlaybook\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/1601017_Conley_KremlinPlaybook_Web.pdf)

Think-tank upozorňuje aj na autoritárske dedičstvo vlád Vladimíra Mečiara, ťahovanie opaskov počas reforiem vlád Mikuláša Dzurindu, ako i na pozvoľné oslabovanie nezávislosti súdnictva a médií, ale aj na zhoršovanie indexu korupcie a celkovej úrovne demokracie, ktoré počas jednofarebnej vlády Smeru – SD zaznamenala na Slovensku organizácia Freedom House. Práve tento vývoj, v kombinácii s našou závislosťou na ruských energetických zdrojoch a politikmi a podnikateľmi napojenými na ruské záujmy, zvyšujú podľa think-tanku našu zraniteľnosť. „*Rusko môže byť preto schopné využívať existujúce záujmové skupiny a korupčné siete na ovplyvňovanie vládných orgánov,*“<sup>19</sup> uvádza správa o Slovensku.

Viaceré indície naznačujúce snahy o získavanie vplyvu a manipulovanie verejnou mienkou pomocou utajeného financovania priniesli aj médiá. Nemecká televízia ZDF napríklad v roku 2017 publikovala podozrenia o napojení viacerých stredoeurópskych strán, vrátane parlamentnej Ľudovej strany Naše Slovensko extrémistu Mariana Kotlebu, na prokremelských ruských oligarchov.<sup>20</sup> Preverovanie podozrení slovenskou políciou skončilo bezúspešne.

Médiá informovali aj o zvukovom zázname rozhovoru medzi šéfredaktorom konšpiračného časopisu *Zem a Vek* Tiborom Eliotom Rostasom a ruským ambasádorom na Slovensku Pavlom Kuznecovom z roku 2014, ktorý sa neskôr objavil na internete.<sup>21</sup> Rostas sa na ňom veľvyslanca pýta na možnosti ruskej podpory pre médium i prípadnú politickú stranu, ktoré by propagovali väčšiu vzájomnosť a užšiu spoluprácu s Ruskom. Kotlebovu stranu a konšpiračný časopis spája okrem slabosti voči mocnému Rusku aj burcovanie verejnosti proti EÚ a najmä proti NATO.

Okrem podozrení o priamej finančnej podpore pre takzvané alternatívne médiá alebo politické subjekty priniesli médiá informácie aj o viacerých citlivých prípadoch s rizikovým ekonomickým a geopolitickým pozadím. Keďže privatizácia štátnych podnikov je na Slovensku už relatívne dávnu minulosťou a boli ukončené aj deblokácie ruského dlhu, medializované prípady sa v posledných rokoch týkali predovšetkým využívania ruského vplyvu v zbrojárskom priemysle alebo energetike.

Ako príklad rizikovej transakcie možno uviesť aktuálny prípad predlžovania abonentskej zmluvy s ruskou spoločnosťou RSK MiG na servis lietadiel MiG-29 vo výbave slovenskej armády. Predĺženie zmluvy presadzuje Ministerstvo obrany SR,<sup>22</sup> ktoré odmietlo vyčíslieť sumu, akú by malo Slovensko za kontrakt Ruskej federácii zaplatiť. Táto operácia pritom podľa viacerých expertov i politikov predstavuje riziká či už z pohľadu predrazenia,<sup>23</sup> závislosti na Ruskej federácii, nekompatibility nášho letectva s výzbrojou spojencov alebo prítomnosti príslušníkov ruských spravodajských služieb na našom území.<sup>24</sup>

Viacerí politici presadzujúci predĺženie servisu lietadiel MiG-29 zároveň zastávajú otvorene proruské postoje a kritizujú zahraničnú politiku Európskej únie. To sa neprejavuje iba rétorikou určenou domácim voličom, ale napríklad aj pri opakovaných návštevách Ruskej federácie, za ktoré bol v médiách široko kritizovaný najmä predseda parlamentu Andrej Danko.<sup>25</sup>

Jeho Slovenská národná strana spolu s predstaviteľmi niektorých ďalších strán v novembri 2018 v parlamente presadila aj stiahnutie *Bezpečnostnej stratégie SR* a *Obrannej stratégie SR* z rokovania parlamentu. A to aj napriek tomu, že oba dokumenty, v ktorých sa Slovensko jednoznačne prihlásilo k euroatlantickej orientácii, už v roku 2017 schválila vláda. Poslancom prekážalo, že Rusko je v dokumentoch označené za bezpečnostnú hrozbu.<sup>26</sup>

19 Freedom House, Nations in Transit, 2018, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/slovakia>

20 ČTK, Odhalenie nemeckej televízie: Kotlebovci dostávali peniaze od prokremelského podnikateľa, Hospodárske noviny, 2017, <https://hnonline.sk/svet/969022-odhalenie-nemeckej-televizie-kotlebovci-dostavali-peniaze-od-prokremelskeho-podnikateľa>

21 Harkotová, S., Nahrávka ze světa médií ukazuje, jak se žádá o podporu ruské propagandy, neovlivni.cz, 2016, <https://neovlivni.cz/nahravka-ze-slovenska-ukazuje-jak-se-zada-o-podporu-ruske-propagandy/>

22 Šnidl, V., Danko má hanbu, SNS robí biznis, Denník N, 2018, <https://dennikn.sk/1297295/danko-ma-hanbu-za-titul-sns-pokracuje-dalej-v-obchodoch/>

23 Krúpa, J., Keď sa na ministerstve SNS hrdoť zrazí s odbornosťou, Denník N, 2018, <https://dennikn.sk/1322680/ked-sa-na-ministerstve-sns-hrdost-zrazi-s-odbornosťou/>

24 Morvaj, P., Až príliš dobré lietadlá na SNS, Denník N, 2018, <https://dennikn.sk/1324071/az-prilis-dobre-lietadla-na-sns/>

25 Kern, M., Tóda, M., Kiska v europarlamente kritizoval ruskú propagandu, Danko hovoril v ruskej dume o budovaní slovanského sveta, Denník N, 2017, <https://dennikn.sk/943043/kiska-v-europarlamente-kritizoval-rusku-propagandu-danko-hovoril-v-ruskej-dume-o-budovani-slovanskeho-sveta/>

26 Šnidl, V., Danko prinútil koalíciu stiahnuť strategické dokumenty, ktoré označujú Rusko za hrozbu, Denník N, 2018, <https://dennikn.sk/1308036/danko-prinutil-koaliciu-stiahnuť-strategicke-dokumenty-ktore-oznacuju-rusko-za-hrozbu/?ref=tit1>



Na vyjasnenie si rozporov pri interpretácii textov Bezpečnostnej a Obrannej stratégie vyzval predstaviteľov vládnej koalície ešte v decembri 2018 aj predseda vlády Peter Pellegrini (Smer – SD). „Budem trvať na tom, aby sme ďalšie zásadné veľké rozhodnutia o vyzbrojovaní armády Slovenskej republiky začali robiť až po tom, ako sa vysporiadame so strategickými dokumentmi, ktoré sa týkajú obrany a obrannej doktríny tohto štátu,“ povedal premiér.<sup>27</sup>

Kým časť slovenskej vládnej reprezentácie bojkotuje pre označenie Ruska ako bezpečnostnej hrozby prijatie strategických bezpečnostných materiálov, česká Bezpečnostní informační služba (BIS) v správe za rok 2017 pred touto hrozbou otvorene varuje. „*Klíčovým cieľom ruskej hybridnej stratégie je predovšetkým vnútorné oslabenie NATO a EÚ, a to napríklad cestou oslabenia jednotlivých členských štátov,*“ uvádza BIS.<sup>28</sup> Správa upozorňuje, že koncept hybridného konfliktu je založený na komplexnom využití všetkých vlastných dostupných vojenských aj nevojenských nástrojov vrátane ekonomiky, organizovaného zločinu korupcie a politiky.

BIS pomerne podrobne popisuje aj riziká spojené so strategickou korupciou, a to aj pri zákazkách silových rezortov:

*„Špecifickým problémom, ktorý však plne korešponduje s ruskou hybridnou stratégiou, je kontrarozviedny pohľad na ruské akvizície českých súkromných obchodných spoločností a ruských prepojení vedúcich do prostredia českých káuz súvisiacich s korupčnými či inými nelegálnymi aktivitami. Princíp problému spočíva v tom, že ruskí investori (často predstavovaní či zastupovaní bývalými príslušníkmi ruských spravodajských služieb), skrytí za české nastrčené osoby alebo off shore spoločnosti, majetkovo ovládnu českú spoločnosť, ktorá získava štátne zákazky alebo sa o ne usiluje (vrátane zákaziek silových rezortov) a navyše zamestnáva manažérov, ktorí v minulosti figurovali v kauzách mediálne či policajne preverovaných v kontexte korupčného konania. Z uvedeného preto vyplýva, že identifikácia konečných vlastníkov obchodných spoločností a korupčného správania v procesoch českých štátnych zákaziek je dôležitá nielen z hľadiska ohrozenia významných ekonomických záujmov štátu, ale aj z pohľadu špionážnych rizík, kedy prostredníctvom infiltrovaných dodávateľov či subdodávateľov pre českú štátnu moc môže dochádzať k prenosu kompromitujúcich informácií (ohrozujúcich českých aktérov korupčných káuz) do rúk ruskej štátnej moci (interné informácie o mechanizmoch korupčných káuz a ich aktéroch).“<sup>29</sup>*

Správa BIS za rok 2017 veľmi otvorene pomenúva aj riziká spojené s Čínou. Na území Českej republiky pritom podľa BIS nepôsobili proti českým záujmom iba čínske spravodajské služby: „*V tomto kontexte je nutné konštatovať, že čínsky prístup je de facto rovnako hybridný ako ruský, hrozbu môže predstavovať spravodajský dôstojník rovnako ako kariérny diplomat alebo biznismen.*“<sup>30</sup>

Na to, že Čína okrem špionážnych nástrojov využíva na presadzovanie svojich geopolitických záujmov aj korupciu, upozorňuje otvorene v amerických, európskych, ale už aj slovenských médiách čoraz viac expertov. Príkladom je Denník N, ktorý publikoval text amerického historika Hala Brandsa „*Hrozí nám nová studená vojna*“, v ktorom varuje:

*„Čína si nasadila boxerské rukavice aj v ideologickom spore. Jej lídri deklarovali, že pekinský model autoritatívneho kapitalizmu je nadradený americkému modelu liberálnej demokracie. Číňania podporujú autoritatívne režimy od Kambodže po Zimbabwe, využívajú korupciu a iné vplyvové operácie, aby oslabili funkčnosť demokracie vo svojom regióne i za jeho hranicami, a doma vytvárajú hi-tech policajný štát.“<sup>31</sup>*

Verejná časť Správy o činnosti Slovenskej informačnej služby za rok 2017 naproti tomu Čínu nespomína ani raz. Faktom je, že rozsah čínskych investícií – a sčasti teda aj záujmov – na Slovensku, sa so situáciou

27 SITA, Pellegrini: Výber stíhačiek bol transparentný, Denník SME, 2018, <https://domov.sme.sk/c/22009484/pellegrini-kuciak-vrazda-situacia-premier-stihacky-nakup.html>

28 Bezpečnostní informační služba, Výročná zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2017, 2018, <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocnizpravy/2017-vz-cz.pdf>

29 Ibid.

30 Bezpečnostní informační služba, Výročná zpráva Bezpečnostní informační služby za rok 2017, 2018, <https://www.bis.cz/public/site/bis.cz/content/vyrocnizpravy/2017-vz-cz.pdf>

31 Brands, H., Hrozí nám nová studená vojna, Denník N, 2019, <https://dennikn.sk/1361037/hrozi-nam-nova-studena-vojna/>

v Česku dá porovnávať len ťažko. Hospodárske noviny v článku „Čínske investície sa Slovensku vyhýbajú“ z februára 2018 napísali, že bilancia získaných čínskych investícií u nás je v porovnaní s inými európskymi krajinami „blízka nule“.<sup>32</sup>

Situácia by sa však mohla radikálne zmeniť, ak by došlo k transakcii, akou bol napríklad možný vstup čínskych oceľiarňí HE Steel do spoločnosti U. S. Steel Košice. O tomto scenári sa veľa písalo predovšetkým v roku 2017, keď americký investor košických železiarní vážne uvažoval o odchode zo Slovenska. V médiách sa dokonca objavili aj špekulácie o kúpnej cene – Číňania mali za firmu so 6. najvyššími tržbami na Slovensku a takmer 12 tisíc zamestnancami zaplatiť zhruba 1,17 miliardy eur.<sup>33</sup> Američania napokon v Košiciach zostali.

Ďalšou strategickou investíciou, ktorá by mohla výrazne zvýšiť vplyv Číny v Európe i na Slovensku, by mohlo byť zaradenie Slovenska do projektu takzvanej Hodvábnej cesty – dopravného koridoru medzi Áziou a Európou. Podporu pre túto ideu už vyjadril aj premiér Peter Pellegrini,<sup>34</sup> aj viacerí slovenskí podnikatelia.

Záujmov Slovenska sa však môžu nepriamo dotknúť aj citlivé investície mimo nášho územia, ako je napríklad zámer vybudovať plynovod *Nord Stream 2*, ktorý má cez Baltské more spojiť Nemecko s Ruskom. „*Nord Stream 2 je nástroj budúceho strategického vydierania Európy zo strany Ruska. Už v minulosti sme videli, ako Moskva využíva energetickú závislosť ako zdroj vydierania a Nord Stream 2 bude iba zvyšovať možnosti pre strategickú korupciu s ruskými peniazmi pre vybraných európskych politikov a bývalých politikov ako Gerhard Schröder,*“ varoval v apríli 2018 riaditeľ think-tanku Evropské hodnoty a vedúci programu Kremlin Watch Jakub Janda.<sup>35</sup>

Iným príkladom ovplyvňovania na európskej úrovni môže byť kauza Azerbajdžanská práčka (*The Azerbaijani Laundromat*), ktorú v roku 2017 odhalilo medzinárodné združenie investigatívnych novinárov. Išlo o korupčný fond, cez ktorý azerbajdžanské elity uplácali európskych politikov, lobistov a novinárov. Peniaze z neprehľadných schránkových firiem, azerbajdžanských ministerstiev či ruskej zbrojárskej spoločnosti Rosoboronexport končili na účtoch vplyvných európskych predstaviteľov, ktorí na oplátku manipulovali verejnou mienkou v prospech autoritatívneho azerbajdžanského režimu.<sup>36</sup>

Pri príprave tejto kapitoly boli absolvované aj hĺbkové rozhovory s tromi zástupcami Ministerstva spravodlivosti a Ministerstva financií, ktorí s témami boja proti korupcii čiastočne prichádzajú do kontaktu aj pri svojej práci. Všetci traja sa zhodli, že z hľadiska strategickkej korupcie môže byť Slovensko zaujímavé najmä pre aktérov usilujúcich sa z rôznych dôvodov o oslabenie či názorové rozštiepenie EÚ. Jeden z predstaviteľov Ministerstva spravodlivosti pritom upozorňuje, že silná, dobre organizovaná a akcieschopná EÚ nemusí byť trňom v oku iba autoritatívnym štátom, ktoré majú v Európe svoje skryté záujmy, ale napríklad aj zločineckým organizáciám, ako je napríklad kalábrijská 'Ndrangheta.

Z rozhovorov vyplynul aj ďalší rizikový faktor. Tým môžu byť špekulatívne investície, ktoré môžu pri nedôslednej alebo korupčnej verejnej správe a prípadnom následnom konflikte so štátnou mocou viesť až k stámiliónovým medzinárodným arbitrážam. Ak štát na ne nie je dostatočne pripravený, môže sa dostať pod silný ekonomický tlak a stať sa zraniteľnejším a vydierateľnejším.

#### IV. ANALÝZA LEGISLATÍVNEHO PROSTREDIA

Problematika korupcie, rovnako ako miera jej škodlivých dosahov na spoločnosť, je taká široká, že sa jej priamo i nepriamo dotýka množstvo legislatívnych noriem a viaže sa k nej činnosť značného počtu

32 Nemeč, M., Čínske investície sa Slovensku vyhýbajú, Hospodárske noviny, 2018, <https://hnonline.sk/hnbiznis/1695193-cinske-investicie-slovensko-zdaleka-obchadzaju>

33 Kováčová, V., U. S. Steel plánuje veľkú investíciu. To, aby Američania u nás ostali, však stálo milióny, glob.zoznam.sk, 2019, <https://glob.zoznam.sk/u-s-steel-planuje-velku-investiciu-to-aby-americiania-u-nas-ostali-vsak-stalo-miliony/>

34 TASR, Pellegrini: Snažme sa, aby čínska Hodvábna cesta išla cez Slovensko, Pravda, 2018, <https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/489142-pellegrini-snazme-sa-aby-cinska-hodvabna-cesta- isla- cez-slovensko/>

35 OP, The Nord Stream 2 gas pipeline project is aimed at strategic blackmail and corruption in Europe, ukrinform.net, 2018, <https://www.ukrinform.net/rubric-economy/2444312-nord-stream-2-will-finance-putins-mafia-czech-expert.html>

36 Kolektív ČCIŽ, Jak Ázerbájdžán korumpoval evropské politiky, České centrum pro investigativní žurnalistiku, 2017, <https://www.investigace.cz/jak-azerbajdzan-korumpoval-evropske-politiky/>

verejných orgánov. Zámerom nasledujúcich podkapitol preto nie je poskytnúť ich vyčerpávajúci výpočet, ale stručne predstaviť základný rámec právnych predpisov a inštitúcií zodpovedajúcich za ich aplikáciu, a to aj s ohľadom na špecifický charakter „strategickej korupcie“.

Z hľadiska slovenskej legislatívy spadá protiprávne konanie, ktoré možno spájať s rizikami strategickej korupcie, predovšetkým pod *Trestný zákon* č. 300/2005 Z. z. Keďže v kontexte hybridných hrozieb sú iniciátormi strategickej korupcie predovšetkým predstavitelia cudzích štátov alebo subjekty na ne napojené, dôležité je pozrieť sa, ako sa *Trestný zákon* vyrovnáva s takýmito potenciálnymi páchatelmi.

Na základe medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky (*Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách*<sup>37</sup>) boli v roku 1999 medzi trestné činy korupcie zaradené aj trestné činy prijímania úplatku zahraničným verejným činiteľom a podplácanie zahraničného verejného činiteľa. Pričom zahraničným verejným činiteľom sa na účely tohto zákona rozumie podľa § 128 (2) osoba:

*„a) zastávajúca funkciu v zákonodarnom orgáne, výkonnom orgáne, súdnom orgáne alebo rozhodcovskom orgáne, alebo v inom orgáne verejnej správy cudzieho štátu, vrátane hlavy štátu,*

*b) zastávajúca funkciu, zamestnaná alebo pracujúca v medzinárodnej organizácii alebo nadnárodnej organizácii vytvorenej štátmi alebo inými subjektmi medzinárodného práva verejného v jej orgáne alebo inštitúcii, alebo splnomocnená konať v ich mene,*

*c) zastávajúca funkciu, zamestnaná alebo pracujúca v medzinárodnom súdnom orgáne, alebo splnomocnená konať v jeho mene, alebo*

*d) zastávajúca funkciu v právnickej osobe, v ktorej má rozhodujúci vplyv cudzí štát, ak je s výkonom takej funkcie spojená právomoc pri obstarávaní verejných záležitostí a trestný čin bol spáchaný v súvislosti s touto právomocou alebo prostredníctvom využitia jej postavenia.“*

Korupčné správanie zahraničného verejného činiteľa potom upravujú § 330 a § 334 nasledovne:

#### § 330

*„(1) Kto ako zahraničný verejný činiteľ priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo dá si sľúbiť úplatok v súvislosti s výkonom úradných povinností alebo v súvislosti s výkonom jeho funkcie v úmysle, aby sa získala alebo zachovala neprimeraná výhoda, potrestá sa odňatím slobody na päť rokov až dvanásť rokov.*

*(2) Odňatím slobody na desať rokov až pätnásť rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 vo veľkom rozsahu.“*

#### § 334

*„(1) Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa zahraničnému verejnému činiteľovi alebo inej osobe poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok v súvislosti s výkonom úradných povinností alebo v súvislosti s výkonom jeho funkcie zahraničného verejného činiteľa v úmysle, aby sa získala alebo zachovala neprimeraná výhoda, potrestá sa odňatím slobody na dva roky až päť rokov.*

*(2) Odňatím slobody na päť rokov až dvanásť rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 vo veľkom rozsahu.“<sup>38</sup>*

37 Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, OECD, 1997, [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/naka\\_opr/npkj/1\\_nove/Dohovor%20OECD.docx](https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/naka_opr/npkj/1_nove/Dohovor%20OECD.docx)

38 Zákon č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon, v znení neskorších predpisov

*Trestný zákon* teda počíta s možnosťou páchania korupčnej trestnej činnosti zahraničnými činiteľmi, no nerozlišuje medzi čisto finančnými a politickými motívmi páchatel'ov, hoci spoločenská nebezpečnosť môže byť v oboch prípadoch značne rozdielna.

Uvedené paragrafy sa navyše týkajú iba trestných činov prijímania úplatku a podplácania, ktorých sa dopustia zahraniční verejní činitelia v súvislosti s výkonom úradných povinností alebo s výkonom ich funkcie. V prípade, ak by sa korupčného konania dopustili cudzí štátni príslušníci, ktorí však nespádajú pod definíciu zahraničného verejného činiteľa, alebo slovenskí štátni občania v záujme cudzej moci, takéto konanie by bolo možné posudzovať na základe paragrafov uplatňovaných v prípade domácej korupcie (ôsma hlava, tretí diel *Trestného zákona*), prípadne ako trestné činy proti základom republiky (siedma hlava *Trestného zákona*).

Ak by ku konaniu, ktoré je v tejto analýze nazývané termínom strategická korupcia, došlo v súvislosti s finančným darom pre niektorú zo slovenských politických strán, muselo by byť posudzované aj s ohľadom na § 24 *zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach*.<sup>39</sup> V tomto paragrafe sa stanovuje, že politická strana nesmie prijať dary a iné bezodplatné plnenia od fyzickej osoby, ktorá nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, ani od právnickej osoby, ktorá má sídlo v zahraničí. Skrytým financovaním politických strán a volebných kampaní sa bližšie zaoberá tematická analýza venujúca sa vplyvu zahraničných aktérov a volebným procesom

Pri preverovaní finančného pozadia prípadov strategickú korupcie by mohli orgány činné v trestnom konaní použiť aj niektoré ustanovenia *zákona č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu*.<sup>40</sup> Tento zákon finančným inštitúciám nariaďuje zisťovanie, zdržanie a ohlásenie neobvyklých obchodných operácií špecializovanému útvaru Policajného zboru SR – Finančnej spravodajskej jednotke – vrátane legalizácie príjmov z trestnej činnosti. Zvýšenú pozornosť pritom musia finančné inštitúcie venovať politicky exponovaným osobám, medzi ktoré patria podľa tohto zákona napríklad prezident, členovia vlády, parlamentu, sudcovia vyšších súdov, veľvyslanci, vysoko postavení príslušníci ozbrojených zložiek, členovia riadiacich a kontrolných orgánov štátnych podnikov a obchodných spoločností alebo štatutári politických strán.

Ďalším mechanizmom, ktorý sa do našej právnej úpravy dostal na základe odporúčaní prijatých pracovnou skupinou OECD pre úplatkárstvo v medzinárodných obchodných transakciách pre Slovenskú republiku, je právna úprava trestnej zodpovednosti právnických osôb. Absenciu tohto mechanizmu OECD Slovensku vyčítala už v prvej *Správe o implementácii Dohovoru z roku 2003*.<sup>41</sup> Do legislatívy sa napokon pretavil až v roku 2016 prostredníctvom *zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb*. Tento zákon umožňuje za vymedzené skutkové podstaty trestných činov postihovať aj právnické osoby, vrátane prijímania úplatku zahraničným verejným činiteľom a podplácanie zahraničného verejného činiteľa, a to bez nutnosti preukázania protiprávneho konania konkrétnej fyzickej osoby.

Okrem zákonov, ktoré umožňujú stíhať a trestať aj prípady, ktoré sa v tejto analýze označujú pojmom strategická korupcia, obsahuje slovenská legislatíva viacero noriem, na základe ktorých môžu byť súvisiace podozrenia účinnejšie odhaľované.

Medzi takéto normy patrí napríklad pomerne nový legislatívny nástroj zavedený *zákonom č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora*.<sup>42</sup> Tento register môže zohrávať dôležitú úlohu pri odhaľovaní pozadia prípadov, pri ktorých by sa zahraniční aktéri alebo ich spolupracovníci mohli snažiť ovplyvňovať rozhodnutia v slovenskej verejnej správe cez legálne transakcie, napríklad cez verejné obstarávanie. Na takéto konanie sú totiž často využívané subjekty s nejasným vlastníckym pozadím, nezriedka založené v takzvaných daňových rajoch.

39 Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

40 Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu

41 OECD, Slovak Republic - Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation, OECD, 2003, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/2389408.pdf>

42 Zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora

Cieľom zákona č. 315/2016 Z. z. je predovšetkým legislatívne vymedzenie požiadaviek na subjekty, s ktorými vstupuje štát, resp. subjekty verejného práva do právnych vzťahov, resp. v rámci ktorých tretia osoba prijíma akékoľvek plnenie vrátane predaja majetku štátu.<sup>43</sup> Zjednodušene povedané, neverejné fyzické alebo právnické osoby – predovšetkým firmy a podnikatelia, ktorí prijímajú verejné finančné prostriedky, majetok, práva, atď., musia byť zapísaní v registri partnerov verejného sektora. V registri musia byť uvedení aj koneční užívatelia výhod, teda fyzické osoby, ktoré subjekt skutočne ovládajú alebo kontrolujú.

Na možnosti analytického využívania registra pozitívne vplýva aj ďalšia protransparentná legislatíva, konkrétne napríklad povinné zverejňovanie zmluvných vzťahov verejnej správy, podrobnosti o priebehu verejných obstarávaní či informácií o hospodárení firmiem.

Slovenská pobočka Transparency International vytvorenie registra verejných partnerov privítala a vyzdvihla, že vďaka nemu môžu byť odhalené firmy s nastrčenými bielymi koňmi, upozornila však aj na jeho slabiny:

*„Ak ste čakali, že nový register dá biznisu štátu so schránkami stopku, respektíve odhalí veľké ryby v pozadí, asi budete sklamaní. Zákon ponecháva dostatočné medzery (vlastníci s menej ako 25% podielom na firme sa ani nemusia deklarováť, podobne ako zákazky do stotisíc eur), a cez sériu subdodávateľských zmlúv z akejkoľvek spoločnosti vyvediete peniaze kam len chcete. Dokázať majiteľa firmy, ak papiere sedia, je reálne ťažké,“* napísal riaditeľ organizácie Gabriel Šípoš v analýze z augusta 2018.<sup>44</sup>

Ďalším novým legislatívnym nástrojom, ktorý môže prispieť k odhaľovaniu rizík spojených so strategickou korupciou, je aj zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti.<sup>45</sup> Zamestnanci verejných inštitúcií alebo súkromných spoločností s viac ako 50 zamestnancami, ktorí upozornia na niektoré praktiky spájané so strategickou korupciou u svojho zamestnávateľa, tzv. *whistlebloweri*, môžu byť podľa tohto zákona chránení pred neoprávnenými postihmi v pracovnoprávných vzťahoch.

Spomenúť ešte možno napríklad ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov,<sup>46</sup> ktorý ukladá pomerne širokej skupine verejných funkcionárov povinnosť každoročne podávať Oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov. Na základe majetkových priznaní by teoreticky bolo možné odhaliť aj podozrivo vysoké príjmy, v praxi však tieto očakávania potvrdené neboli. Priznania majetkových pomerov sú koncipované pomerne všeobecne a nie je zložitých ich obísť. Nedostatky v tejto oblasti nám v poslednej správe z jesene 2017 vyčítala aj Skupina štátov proti korupcii GRECO, ktorá patrí pod Radu Európy,<sup>47</sup> a v plnej miere ich neodstraňuje ani novelizácia zákona prijatá parlamentom v januári 2019.<sup>48</sup>

V tomto kontexte možno ešte zmieniť zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku, ktorého účelom malo byť účinnejšie odhaľovanie majetku fyzickej alebo právnickej osoby nadobudnutého z nelegálnych zdrojov. Tento zákon sa však v praxi ukázal ako bezzubý a nový kabinet sa preto v *Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2016 – 2020* zaviazal vynaložiť „maximálne úsilie na presadenie ústavného zákona o preukazovaní pôvodu majetku s cieľom jeho reálnej účinnosti“.<sup>49</sup> K naplneniu tohto zámeru však zatiaľ nedošlo.

Zástupcovia rezortu spravodlivosti a rezortu financií, s ktorými sa v rámci prípravy tejto kapitoly uskutočnili hĺbkové rozhovory, sa zhodli, že slovenská legislatíva umožňuje čeliť rizikám strategickému korupcie na dostatočnej úrovni už dnes. „Naše zákony sú na uspokojivej úrovni a v niektorých prípadoch, ako je

43 Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov, NRSR, 2016, <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=428797>

44 Šípoš, G., A Veľkú schránkovú cenu Slovenska vyhráva..., transparency.blog.sme.sk, 2018, <https://transparency.blog.sme.sk/c/490050/a-velku-schrankovu-cenu-slovenska-vyhrrava.html>

45 Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti

46 Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

47 GRECO, Second Compliance Report - Slovak Republic, Council of Europe, 2017, <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168075f4b7>

48 Návrh skupiny poslancov NRSR na vydanie 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.

49 Vláda SR, Programové vyhlásenie vlády SR, 2016, <https://www.vlada.gov.sk/data/files/7179.pdf>

zverejňovanie zmlúv alebo register partnerov verejného sektora, dokonca prebehli dobu,“ sumarizuje jeden z nich.

Riziká naopak vidia v nižšej vymožitelnosti zákonov a mnohokrát – v porovnaní so štátmi s vyššou mierou úspešnosti v stíhaní korupcie vrátane podplácania zahraničných verejných činiteľov – aj v nižšej miere proaktívneho prístupu niektorých štátnych inštitúcií, polície alebo prokuratúry. „Na druhej strane, stíhať korupciu je veľmi ťažké, keďže všetko sa deje skryte a zväčša sa o nej máte šancu dozvedieť, len keď je jedna strana nespokojná. Ani vtedy ste však nevyhrali – jedna vec je o korupcii sa dozvedieť a druhá ju aj dokázať. Korupcia nie je bežný trestný čin a treba sa naučiť, ako ju efektívne odhaľovať a stíhať,“ dodáva.

## V. ANALÝZA ŠTRUKTÚR A PROCESOV

Koncepcia pre boj Slovenskej republiky proti hybridným hrozbám, ktorá bola schválená vládou SR v júli 2018, konštatuje, že legislatívne „nie je žiadnemu štátnemu orgánu SR vymedzená zodpovednosť za boj proti hybridným hrozbám, a z toho dôvodu v SR v súčasnosti žiadnemu zo štátnych orgánov nie je zverené do vecnej pôsobnosti problematika hybridných hrozieb“.<sup>50</sup> Koncepcia zároveň na tento účel neráta s vytvorením novej inštitúcie, ale presadzuje efektívne využitie existujúcich systémov vyhodnocovania bezpečnostných rizík jednotlivými orgánmi Slovenskej republiky.

Kľúčovú úlohu pritom podľa koncepcie majú zohrávať predovšetkým Situačné centrum Slovenskej republiky (SITCEN) ako súčasť Kancelárie Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky,<sup>51</sup> ktoré plní úlohy národného kontaktného miesta pre hybridné hrozby a Národné bezpečnostné analytické centrum (NBAC)<sup>52</sup> ako analytické, komunikačné a kooperačné pracovisko SIS, ktoré plní úlohy národného kooperačného centra pre hybridné hrozby. Zjednodušene povedané, kým SITCEN má informácie o hrozbách predovšetkým zbierať, pomenovávať a zdieľať, NBAC má prichádzať s konkrétnymi stratégiami, opatreniami a riešeniami.

Okrem toho Koncepcia ukladá úlohy vyhodnocovať incidenty vo svojej pôsobnosti vo vzťahu k hybridným hrozbám a následne informovať o týchto incidentoch NBAC aj ďalšie štátne orgány. Táto situácia sa vzťahuje aj na sledovanie, vyhodnocovanie a prijímanie opatrení z hľadiska rizík strategickej korupcie – ako jedného z nástrojov hybridných hrozieb.

Kľúčovú úlohu v tejto oblasti by mala zohrávať predovšetkým Slovenská informačná služba, ktorá okrem NBAC disponuje aj zložkami ekonomického a zahraničného spravodajstva. Medzi úlohy SIS patrí aj monitorovanie najzávažnejších ohrození ústavného zriadenia, vnútorného poriadku a bezpečnosti štátu, ako aj informácie zamerané na ochranu zahraničnopolitických a hospodárskych záujmov štátu.

Významnou kompetenciou SIS pri plnení úloh je aj jej oprávnenie spolupracovať s orgánmi iných štátov obdobného zamerania a pôsobnosti a medzinárodnými organizáciami. SIS poskytuje podľa zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe<sup>53</sup> Národnej rade Slovenskej republiky, prezidentovi Slovenskej republiky a vláde Slovenskej republiky a jej členom informácie významné pre ich činnosť a rozhodovanie. Okrem toho SIS poskytuje informácie o trestnej činnosti aj útvarom Policajného zboru a prokuratúry, a aj iným štátnym orgánom, ak ich potrebujú na zamedzenie protiústavnej alebo inej protiprávnej činnosti. Vyhodnotenie spomínaných rizík v obmedzenej miere každoročne prezentuje aj verejne – prostredníctvom Správ o činnosti SIS.<sup>54</sup>

Z ďalších štátnych orgánov, ktoré sa zaoberajú korupčnými trestnými činmi – bez špecifického dôrazu na možné zapojenie cudzej moci – treba spomenúť predovšetkým Národnú kriminálnu agentúru Prezídia Policajného zboru (NAKA)<sup>55</sup> a Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry SR.<sup>56</sup> NAKA vznikla

50 Vláda SR, Koncepcia pre boj SR proti hybridným hrozbám, schválená uznesením vlády SR č. 345/2018 dňa 11.7.2018, <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-219866?prefixFile=m>

51 Bezpečnostná rada SR, Úrad vlády SR, 2019, <https://www.vlada.gov.sk/bezpecnostna-rada-sr/>

52 Slovenská informačná služba, Národné bezpečnostné analytické centrum, 2013, <http://www.sis.gov.sk/o-nas/nbac.html>

53 Zákon č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe

54 Slovenská informačná služba, Správa o činnosti SIS za rok 2017, 2018, <http://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>

55 Prezídium Policajného zboru SR, Národná kriminálna agentúra, 2019, <https://www.minv.sk/?NAKA>

56 Generálna prokuratúra SR, Úrad špeciálnej prokuratúry, 2018, <https://www.genpro.gov.sk/kontakty-a-uradne-hodiny/burad-specialnej-prokuraturyb-1cd5.html>

v roku 2012 zlúčením dvoch dovtedy samostatných zložiek – Úradu boja proti organizovanej kriminalite a Úradu boja proti korupcii.

Odhaľovanie a vyšetrovanie korupčných trestných činov patrí z hľadiska vecnej príslušnosti práve pod NAKA, konkrétne pod jej špecializovanú Národnú protikorupčnú jednotku (NPKJ). Podľa poslednej dostupnej správy o činnosti za rok 2016 začala NPKJ v tomto roku vyšetrovať 357 trestných vecí týkajúcich sa trestných činov korupcie a trestné stíhanie začala v 68 trestných činoch korupcie.

V roku 2016 NPKJ zároveň objasnila 84 korupčných trestných činov a obvinila 136 osôb, z toho za prijímanie úplatku 40, za podplácanie 66, za nepriamu korupciu 19 a za volebnú korupciu 11. Korupčné trestné činy s účasťou zahraničných verejných činiteľov medzi nimi nefigurovali. V hodnotenom období NPKJ objasnila trestné činy prijímania úplatku, pri ktorých celková suma reálne prevzatých úplatkov predstavovala 314 110 eur. Pri trestných činoch podplácania boli reálne odovzdané finančné prostriedky v celkovej výške 57 161 eur.<sup>57</sup>

Okrem NPKJ pôsobia v rámci NAKA aj ďalšie s ňou úzko spolupracujúce pracoviská vrátane Národnej jednotky finančnej polície, Národnej protiteroristickej jednotky či Finančnej spravodajskej jednotky.

Dozor nad zachovávaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní, trestné stíhanie osôb podozrivých zo spáchania trestných činov a uplatňovanie oprávnenia prokurátora v konaní pred súdom vykonáva pri korupčných trestných činoch Úrad špeciálnej prokuratúry (ÚŠP). Podľa údajov z poslednej dostupnej štatistickej ročenky<sup>58</sup> sa ÚŠP podarilo v roku 2017 dostať v súvislosti s korupčnými trestnými činmi pred súd 110 osôb, z čoho odsúdených bolo 99.

Z hľadiska prevencie je kľúčovým pracoviskom predovšetkým Odbor prevencie korupcie (OPK), ktorý je zriadený na Úrade vlády SR od 1. júna 2017. Odbor zodpovedá predovšetkým za koncepčnú, metodicko-právnu a riadiacu činnosť v oblasti prevencie korupcie. OPK je zároveň ústredným kontaktným pracoviskom v oblasti prevencie korupcie pre všetky orgány a úrovne verejnej správy, úzko spolupracuje s orgánmi štátu, ktoré plnia úlohy v protikorupčnej oblasti, a pomáha organizovať a koordinovať spoločné činnosti týchto orgánov so zreteľom na zmenšenie a odstránenie korupčných rizík a zvyšovanie účinnosti protikorupčnej prevencie.<sup>59</sup>

Dôležitú úlohu z hľadiska legislatívy, nastavovania procesov a prevencie zohrávajú aj ďalšie štátne orgány, napríklad Ministerstvo spravodlivosti, vnútra či financií. Okrem iného sa podieľajú aj na implementácii medzinárodných záväzkov a odporúčaní v boji proti korupcii, napríklad v rámci *Dohovoru OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách*<sup>60</sup> alebo v rámci štandardov presadzovaných Radou Európy v takzvanej Skupine štátov proti korupcii (GRECO).<sup>61</sup>

V decembri 2018 bol zároveň Vládou SR prijatý aj *Návrh protikorupčnej politiky Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023*, ktorý ráta aj s vytvorením nového Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ktorého úlohou má byť okrem poskytovania ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti, čo dnes spadá pod Národný inšpektorát práce, aj presadzovanie prevencie korupcie, protikorupčnej kultúry, etiky a verejnej integrity vo verejnom sektore.<sup>62</sup>

57 NAKA, Informácia o činnosti národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru za rok 2016, Ministerstvo vnútra SR, 2017, [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/naka\\_opr/opr/inf\\_o\\_cinnosti\\_naka/Informacia%20o%20cinnosti%20NAKA%20P%20PZ%20za%20rok%202016%20public.pdf](https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/naka_opr/opr/inf_o_cinnosti_naka/Informacia%20o%20cinnosti%20NAKA%20P%20PZ%20za%20rok%202016%20public.pdf)

58 Generálna prokuratúra SR, Štatistická ročenka o činnosti prokuratúry Slovenskej republiky za rok 2017, 2018, [https://www.genpro.gov.sk/extdoc/54257/ROC\\_2017](https://www.genpro.gov.sk/extdoc/54257/ROC_2017)

59 Úrad vlády SR, Odbor prevencie korupcie, 2018, <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/odbor/>

60 Dohovor o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách, OECD, 1997, [https://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/naka\\_opr/npkj/1\\_nove/Dohovor%20OECD.docx](https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/naka_opr/npkj/1_nove/Dohovor%20OECD.docx)

61 Úrad vlády SR, GRECO, 2019, <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/greco/>

62 Vláda SR, Návrh protikorupčnej politiky Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023, 2018, [http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-223317?prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-223317?prefixFile=m_)

## VI. ANALÝZA VEREJNÝCH POLITÍK

Neprebádanosť hrozieb strategickej korupcie na Slovensku sa neprejavuje iba v rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní či vo výstupoch investigatívnych novinárov, ale aj v reflexii verejnej správy. Z výsledkov anonymného dotazníkového zisťovania v prostredí verejnej správy, ktorý realizoval GLOBSEC v auguste 2018 a zapojilo sa do neho vyše 190 respondentov, vyplynulo, že až 67% opýtaných sa nikdy nestretlo s nadstavbovým pojmom hybridné hrozby.

Zo 41 respondentov, ktorí sa odhodlali ohodnotiť zraniteľnosť Slovenska voči jednotlivým hybridným hrozbám (na škále 1 – najmenej zraniteľná, 5 – najzraniteľnejšia) vyšlo ako najmenej nebezpečné práve riziko strategickej korupcie<sup>63</sup> s priemernou známkomou 2,22. Iná však bola situácia pri hĺbkových rozhovoroch s tromi zástupcami Ministerstva financií a Ministerstva spravodlivosti, ktorí boj proti korupcii čiastočne reflektujú aj pri svojej práci. Tú mieru rizika zraniteľnosti Slovenska strategickou korupciou vyhodnotili ako vážnejšiu – na úrovni 3 až 4.

Strategické dokumenty či hodnotiace správy reflektujúce hybridné hrozby však zodpovedajú skôr vlašnejšiemu vnímaniu úradníkov z dotazníka. Zadefinovanie strategickej korupcie ako hybridnej hrozby, ako aj opísanie tohto mechanizmu, sa nevyskytuje v žiadnom z kľúčových dokumentov slovenskej verejnej správy, vrátane poslednej verejne dostupnej správy Slovenskej informačnej služby za rok 2017,<sup>64</sup> ktorá pri téme ohrozenia SR hybridnými hrozbami špecificky spomína najmä činnosť súkromných vojenských spoločností. Pri ďalších podrobnostiach sa odvoláva na *Koncepciu boja SR proti hybridným hrozbám*, na ktorej príprave sa podieľala aj SIS.

Zrejme najpodrobnejšie, hoci len nepriamo, sa rizík súvisiacich so strategickou korupciou dotýka práve spomínaná *Koncepcia boja SR proti hybridným hrozbám* v nasledujúcich odstavcoch:

*„Do propagandistických a vplyvových aktivít sú často zapojené aj štátne orgány cudzích mocností, najmä spravodajské služby. Tieto sa cielene snažia osloviť osoby s politickým, ekonomickým alebo spoločenským vplyvom s úmyslom ovplyvňovať ich rozhodnutia alebo získať ich pre vedomú alebo nevedomú spoluprácu pri získavaní informácií, šírení propagandy v prospech cudzej moci.*

*Potenciálnou hybridnou hrozbou voči bezpečnosti SR môže byť aj podpora domácich radikálnych organizácií presadzujúcich ciele totožné s cieľmi aktérov hybridných hrozieb. Radikálne subjekty môžu mať politickú a finančnú podporu zo zahraničia s cieľom propagácie nacionalistických a izolacionistických tendencií, šírenia národnostnej alebo náboženskej nenávisťi a destabilizácie spoločnosti.“<sup>65</sup>*

V celom dokumente sa však pojem korupcia vôbec nevyskytuje a tento nástroj hybridných hrozieb chýba aj v taxatívnom výpočte základných indikátorov hybridných útokov. Vágne sú aj opatrenia, ktoré na minimalizovanie týchto hrozieb ponúka, ako zvyšovanie povedomia verejnosti či výmena skúseností.

Ďalšie dôležité koncepčné dokumenty – *Bezpečnostná stratégia SR*<sup>66</sup> a *Obranná stratégia SR*<sup>67</sup> – ktoré síce už v októbri 2017 schválila vláda, no dosiaľ sa pre ne nepodarilo nájsť podporu v Národnej rade SR, problematiku súvisiacu s rizikami strategickej korupcie obchádzajú. *Bezpečnostná stratégia* vo výpočte hybridných hrozieb korupčné praktiky nezmieňuje a korupciu spája predovšetkým s organizovaným zločinom. *Obranná stratégia* tieto riziká nerieši vôbec.

*Správa o bezpečnosti SR za rok 2017*, schválená vládou SR v októbri 2018, sa zamerala aj na niektoré z nástrojov hybridných hrozieb, ako sú kybernetické útoky alebo dezinformácie. Otvorene pomenúva Ruskú federáciu ako iniciátora cielených operácií „voči jednotlivým členským štátom EÚ a NATO v snahe ovplyvniť

63 GLOBSEC, Mapovanie zraniteľnosti SR v oblasti hybridných hrozieb (Východisková štúdia), GLOBSEC, 2018, <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/08/Zranitelnost-SR-v-oblasti-hybridnych-hrozieb-web.pdf>

64 Slovenská informačná služba, Správa o činnosti SIS za rok 2017, 2018, <http://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>

65 Vláda SR, Koncepcia pre boj SR proti hybridným hrozbám, schválená uznesením vlády SR č. 345/2018 dňa 11.7.2018, <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-219866?prefixFile=m>

66 Vláda SR, Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky, 2017, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22364/1>

67 Vláda SR, Obranná stratégia Slovenskej republiky, 2017, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22367/1>



ich vnútropolitické a volebné procesy, zvýšiť ich vnútornú nestabilitu, oslabiť ich jednotu a principiálny postoj k porušovaniu medzinárodného práva“.<sup>68</sup> Tieto aktivity sa podľa správy prejavovali najmä šírením propagandy, dezinformácií zameraných proti hodnotovému systému a demokratickému zriadeniu SR, ale tiež pretrvávajúcou podporou extrémistických skupín vystupujúcich proti členstvu SR v EÚ a NATO.

Korupciu správa spomína iba všeobecne v rámci výpočtu pretrvávajúcich hrozieb:

„Medzi ďalšie významné bezpečnostné hrozby a faktory s dopadom na bezpečnostnú situáciu v SR budú pravdepodobne naďalej patriť škodlivá propaganda vrátane šírenia dezinformácií najmä z vonkajšieho prostredia, organizovaný zločin a pôsobenie cudzích spravodajských služieb, korupcia a v neposlednom rade aj úroveň dôvery obyvateľstva v inštitúcie štátu.“<sup>69</sup>

Dôležitým dokumentom z hľadiska boja proti korupcii je aj vyššie spomínaný *Návrh protikorupčnej politiky SR na roky 2019 až 2023*, ktorý schválila Vláda SR v decembri 2018. Tento dokument vypracoval Úrad vlády SR prostredníctvom Odboru prevencie korupcie v súlade s programovým vyhlásením Vlády SR z rokov 2016 a 2018 a so zreteľom na naše medzinárodné záväzky. Hlavným adresátom dokumentu sú orgány verejnej správy, pričom dôraz kladie najmä na zvýšenie protikorupčnej prevencie.

Dokument prináša širší pohľad na problematiku korupcie ako len na trestné činy vymedzené *Trestným zákonom* v § 328 až § 336b a za korupčné správanie označuje aj akékoľvek konanie poškodzujúce verejný záujem. Za také považuje napríklad zneužívanie moci, právomoci, vplyvu či postavenia, navádzanie na takéto zneužitie, klientelizmus, rodinkárstvo, protekcionárstvo, vydieranie, konflikt záujmov, nezákonný lobing, poskytovanie a prijímanie nenáležitých výhod bez poskytovania protislužby (tzv. prikrmovanie), spreneveru verejných zdrojov, ale aj zneužívanie právomoci verejného činiteľa alebo trestné činy pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a machinácie v súvislosti s konkurzným a vyrovnacím konaním.

Rizikám spojeným so strategickou korupciou sa materiál nevenuje, počíta však aj s implementovaním niektorých opatrení, ktoré môžu pozitívne pôsobiť aj v tejto oblasti. Či už ide o zvýšenú ochranu oznamovateľov korupcie, zavedenie právneho rámca pre reguláciu lobingu, zavedenie systému na zefektívnenie majetkových priznaní verejných činiteľov a poskytovania darov, prehodnotenie kritérií a postupov prideľovania licencií, koncesí, povolení, štátnych dotácií, príspevkov zo štátneho rozpočtu a z fondov EÚ alebo posilňovanie princípov otvoreného vládnutia.

Komplexnejší prístup poskytujú strategické a koncepčné dokumenty na úrovni Európskej únie, ako sú *Európsky program v oblasti bezpečnosti*,<sup>70</sup> *Globálna stratégia pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ*,<sup>71</sup> *Akčný plán v oblasti európskej obrany*,<sup>72</sup> *Stratégia kybernetickej bezpečnosti EÚ*,<sup>73</sup> *Rámec proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu*,<sup>74</sup> *Európska stratégia energetickej bezpečnosti*<sup>75</sup> alebo *Stratégia námornej bezpečnosti EÚ*.<sup>76</sup>

Kľúčovým dokumentom Únie v tejto oblasti je najmä *Spoločný rámec pre boj proti hybridným hrozbám*<sup>77</sup> z roku 2016, ktorý definuje 22 konkrétnych opatrení na úrovni Únie i členských štátov. Aj tento dokument však riziká strategickej korupcie zaznamenáva skôr okrajovo. Zameriava sa pri nich najmä na sledovanie

68 Vláda SR, Správa o bezpečnosti Slovenskej republiky za rok 2017, prijatá uznesením vlády SR č. 485/2018 dňa 17.10.2018, <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=27863>

69 Vláda SR, Správa o bezpečnosti Slovenskej republiky za rok 2017, prijatá uznesením vlády SR č. 485/2018 dňa 17.10.2018, <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=27863>

70 Európska komisia, Európsky program v oblasti bezpečnosti, 2015, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf)

71 Európska komisia, Globálna stratégia pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku Európskej únie, 2016, [https://www.mzv.sk/documents/10182/2463130/160823\\_OBEP\\_Globalna\\_strategia\\_E%C3%9A.pdf/f47f31dc-af40-4f5b-a1a7-39c252e7eba1](https://www.mzv.sk/documents/10182/2463130/160823_OBEP_Globalna_strategia_E%C3%9A.pdf/f47f31dc-af40-4f5b-a1a7-39c252e7eba1)

72 Európska komisia, Akčný plán v oblasti európskej obrany, 2016, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>

73 Európska komisia, Stratégia kybernetickej bezpečnosti Európskej únie, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001&from=SK>

74 Európska komisia, Rámec proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, 2015, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en)

75 Európska komisia, Európska stratégia energetickej bezpečnosti, 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=SK>

76 Európska komisia, Stratégia námornej bezpečnosti EÚ, 2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>

77 Európska komisia, Spoločný rámec pre boj proti hybridným hrozbám, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>

podozrivých tokov peňazí, ktoré by mohli prispievať k skrytejším formám destabilizácie členských krajín EÚ.

Špecificky sa tejto téme venuje v rámci Opatrenia č. 16 – využití nástrojov z akčného plánu pre boj proti financovaniu terorizmu aj v boji proti hybridným hrozbám:

*„Pôvodcovia hybridných hrozieb potrebujú na svoje aktivity finančné prostriedky. Financovanie takýchto činností sa môže používať na podporu teroristických skupín alebo skrytejších foriem destabilizácie, ako je podpora nátlakových skupín a okrajových politických strán. EÚ zintenzívnila svoje úsilie v boji proti financovaniu trestnej činnosti a terorizmu, ako je uvedené v Európskom programe v oblasti bezpečnosti, najmä prostredníctvom akčného plánu. V tejto súvislosti napomáha v boji proti financovaniu terorizmu a praniu špinavých peňazí najmä revidovaný európsky rámec proti praniu špinavých peňazí, ktorý uľahčuje vnútroštátnym finančným spravodajským jednotkám (FIU) identifikáciu a sledovanie podozrivých prevodov peňazí a výmenu informácií a súčasne zabezpečuje vystopovateľnosť prevodov finančných prostriedkov v Európskej únii. Preto by mohol prispieť aj k boju proti hybridným hrozbám. V rámci nástrojov SZBP by sa mohli preskúmať primerane upravené a účinné obmedzujúce opatrenia boja proti hybridným hrozbám.“*

## VII. ODPORÚČANIA

Na základe vyššie uvedeného popisu stavu v oblasti rizík súvisiacich so strategickou korupciou možno konštatovať, že v širokej verejnosti i medzi predstaviteľmi verejnej správy existuje iba nízke povedomie o týchto hrozbách. Špecifickú pozornosť im nevenuje ani slovenská legislatíva a verejné politiky. Na tomto mieste sú návrhy niekoľkých odporúčaní určených pre verejnú správu:

- Zvážiť rozšírenie prvku cudzej moci definovanom v § 133 *Trestného zákona* ako kvalifikovanej skutkovej podstaty aj na trestné činy súvisiace s korupciou, predovšetkým trestné činy prijímania úplatku, podplácania, nepriamej korupcie a volebnej korupcie. Zabezpečilo by sa tak zohľadnenie aj iných, než čisto finančných pohnútok v antikorupčnej legislatíve, pričom spoločenská nebezpečnosť korupčného konania s politickými motívmi môže byť v niektorých prípadoch významne vyššia, ako je tomu pri korupcii motivovanej čisto finančným prospechom.
- Vyhodnotiť aplikačnú prax súvisiacu s uplatňovaním *zákona č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora*, zanalyzovať legislatívnu prax v tejto oblasti aj v ďalších krajinách EÚ a OECD a v spolupráci s odborníkmi na túto oblasť pripraviť novelu zákona umožňujúcu účinnejšie odhaľovanie konečných užívateľov výhod.
- Prehodnotiť spôsob podávania Oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov v pôsobnosti Výboru NRSR pre nezlučiteľnosť funkcií tak, aby umožňoval kontrolu nárastu majetku počas výkonu verejnej funkcie i niekoľko rokov po ňom. Politické zloženie tohto výboru nedokáže v praxi zabezpečiť nestrannú kontrolu dodržiavania pravidiel a potrestanie ich porušenia zo strany ďalších politikov a verejných funkcionárov. Výbor zároveň nedisponuje dostatočnými kapacitami na preverovanie skutočností uvedených v oznámeniach. Túto úlohu odporúčame zveriť nezávislému štátnemu orgánu, napríklad pripravovanému Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.
- Zvážiť povinnosť zverejňovania výšky zaplatenej dane a výšky odvodov aj pri fyzických osobách predovšetkým v prípade verejných funkcionárov, podobne ako dnes Finančné riaditeľstvo na svojom webe zverejňuje výšku vyrubených daní z príjmov právnickej osoby jednotlivými právnickými osobami<sup>78</sup> v zmysle § 52 ods. 9 *zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní*. Podrobnejšie informácie o majetkových pomeroch verejných funkcionárov v kombinácii s údajmi o výške nimi zaplatených daní a odvodov by zvýšili možnosti odhaľovania podozrivých nárastov hodnoty majetku.
- Naplniť záväzok z Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2016 – 2020 a vypracovať „*znenie ústavného zákona o preukazovaní pôvodu majetku s cieľom jeho reálnej účinnosti*“.

78 Zoznam subjektov s výškou dane z príjmov právnickej osoby, Finančné riaditeľstvo SR, [https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy/detail/\\_b8ef7dea-48c9-4dfd-880b-a90e00e611f0](https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy/detail/_b8ef7dea-48c9-4dfd-880b-a90e00e611f0)

- Upriamiť zameranie Odboru prevencie korupcie Úradu vlády aj na monitorovanie, koordinovanie, verejné komunikovanie a metodické vedenie v oblasti rizík spojených so strategickou korupciou.
- Schváliť *Bezpečnostnú stratégiu SR* a *Obrannú stratégiu SR* z roku 2017 aj v Národnej rade SR a zabezpečiť ich uplatňovanie v súvisiacej agende všetkých relevantných verejných inštitúcií.
- Cielene vyhodnotiť riziká strategickej korupcie a pri revízii strategických bezpečnostných dokumentov – predovšetkým *Bezpečnostnej stratégie SR* a *Koncepcie pre boj Slovenskej republiky proti hybridným hrozbám* – zapracovať zistenia do týchto dokumentov.
- Vypracovať informatívny materiál zhŕňajúci riziká spojené so strategickou korupciou vrátane praktických odporúčaní pre predstaviteľov verejnej správy, ako postupovať v prípadoch, ktoré môžu s rizikami strategickej korupcie súvisieť.
- Podporiť iniciatívy a projekty investigatívnej žurnalistiky zamerané na oblasť financovania politických strán, odhaľovania korupcie a hybridných hrozieb.

## VIII. ZÁVER

Hoci sa hybridným hrozbám v posledných rokoch venuje čoraz väčšia pozornosť aj v rámci slovenských štátnych inštitúcií, verejných politik a legislatívy, pre väčšinu spoločnosti ide stále skôr o nové a málo známe témy. Z výsledkov anonymného dotazníkového zisťovania v prostredí verejnej správy z augusta 2018 vyplynulo, že až 67% opýtaných sa nikdy nestretlo s nadstavbovým pojmom hybridné hrozby. Rizikám spájaným so strategickou korupciou pritom predstavitelia verejnej správy prisudzovali najnižšiu prioritu.

Čiastočne tento stav nepochybne vyplýva aj z toho, že slovenské orgány činné v trestnom konaní, tajné služby či médiá neodhalili doteraz žiadnu veľkú kauzu, ktorá by sa dala rukolapne označiť za prípad strategickej korupcie. Pre väčšinu populácie tak ide predovšetkým o virtuálnu tému, prípadne o hrozbu viažucu sa skôr k silnejším krajinám ako sú Spojené štáty americké alebo Veľká Británia.

Tento fakt sa odráža aj v strategických bezpečnostných dokumentoch a hodnotiacich správach ako sú *Bezpečnostná stratégia SR*, *Obranná stratégia SR*, *Koncepcia boja SR proti hybridným hrozbám*, *Správa o bezpečnosti SR za rok 2017* či *Správa o činnosti SIS za rok 2017*, ktoré riziká súvisiace so strategickou korupciou spomínajú len veľmi vágne.

Avšak varovania nespočetného množstva inštitúcií a expertov z krajín EÚ, NATO či OECD týkajúce sa korupcie – ako významného nástroja hybridných hrozieb – by sa nemali brať na ľahkú váhu. Týmto nástrojom by sa SR mala zaoberať rovnako vážne, ako keby sa na jej hraniciach sústreďovali nepriateľské vojská.

Kľúčovým zahraničnopolitickým záujmom Slovenskej republiky je byť súčasťou silných európskych a severoatlantických štruktúr. Ak sa tie, aj prostredníctvom korupčných schém a ovplyvňovania verejnej mienky, podarí oslabiť, jedným z výsledkov bude aj podstatne slabšia pozícia Slovenskej republiky v čoraz globalizovanejšom svete.

# NÁVRH NA OPATRENIE ZAMERANÉ NA ZEFEKTÍVNIENIE VEREJNEJ SPRÁVY

## PREHODNOTIŤ SPÔSOB PODÁVANIA OZNÁMENÍ FUNKCIÍ, ZAMESTNANÍ, ČINNOSTÍ A MAJETKOVÝCH POMEROV VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV

### SUBJEKT, KTORÉMU JE ADRESOVANÉ

Úrad vlády SR, Ministerstvo spravodlivosti SR

### CIEĽ OPATRENIA

Cieľom opatrenia je prehodnotiť spôsob podávania a preskúmavania Oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov v pôsobnosti Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií tak, aby bola umožnená efektívnejšia kontrola nárastu majetku počas výkonu verejnej funkcie i niekoľko rokov po ňom. Politické kreovanie tohto výboru nedokáže v praxi zabezpečiť neustrannú kontrolu dodržiavania pravidiel a potrestanie ich porušenia zo strany ďalších politikov a verejných funkcionárov. Výbor zároveň nedisponuje dostatočnými kapacitami na preverovanie skutočností uvedených v oznámeniach.

Túto úlohu by preto bolo vhodné zveriť nezávislému štátnemu orgánu, napríklad zamýšľanému Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, s ktorého zriadením ráta Návrh protikorupčnej politiky Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023, ktorý v decembri 2018 schválila vláda SR.<sup>79</sup>

### SPÔSOB REALIZÁCIE OPATRENIA

- Zriadením Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, nezávislého od vládnej moci, alebo prijatím alternatívneho riešenia. V rámci neho vytvorením kapacít na prijímanie a preverovanie Oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov.
- Úpravou zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov zmenou podmienok podávania a preverovania Oznámení funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov. Konkrétne presunom tejto pôsobnosti z Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií na nový Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti alebo na prijaté alternatívne riešenie.

### FINÁLNY STAV A DOPADY OPATRENIA

Presun kompetencií týkajúcich sa preverovania podnetov súvisiacich s Oznámeniami funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov z orgánu reprezentovaného politickými stranami, ktorým je Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií, na nezávislú inštitúciu, ktorá bude mať na preverovanie podnetov súvisiacich s majetkovými pomermi verejných funkcionárov zároveň vytvorené primeranejšie podmienky.

### TERMÍN REALIZÁCIE

Vzhľadom na parlamentné voľby v roku 2020 až koniec roka 2021 tak, aby bolo možné Oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov verejných funkcionárov za rok 2020, čiže do 31. marca 2021, podávať už novému Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti alebo inej nezávislej inštitúcii.

<sup>79</sup> Návrh protikorupčnej politiky Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023, Vláda SR, 2018, [http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-223317?prefixFile=m\\_](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-223317?prefixFile=m_)



