



EURÓPSKA  
KOMISIA

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

ANNEX 12

**PRÍLOHA**

**TALIANSKO**

*k*

**protikorupčnej správe EÚ**

---

## TALIANSKO

### 1. ÚVOD – HLAVNÉ CHARAKTERISTIKY A SÚVISLOSTI

#### *Protikorupčný rámec*

**Strategický prístup.** Protikorupčná stratégia Talianska sa v posledných dvoch desaťročiach vo výraznej miere zakladala na represívnych opatreniach. Nový protikorupčný zákon bol prijatý 6. novembra 2012 s cieľom zabezpečiť vyváženejší prístup k protikorupčným opatreniam a zaisťiť silnejší preventívny charakter a prísnejšie dodržiavanie povinnosti zodpovedať sa v rámci verejnej správy<sup>1</sup>. V septembri 2013 národný protikorupčný orgán (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) schválil národný protikorupčný plán na obdobie troch rokov, ktorý vypracovalo ministerstvo verejnej správy<sup>2</sup>. Akčný plán vychádza z prístupu orientovaného na riziko a kladie dôraz na preventívne a transparentné opatrenia pre verejnú správu, ale obsahuje tiež niekoľko opatrení na zlepšenie odhaľovania korupčných postupov. Sú stanovené určité ukazovatele výkonnosti, ale lehoty na splnenie opatrení nie sú podrobne vymedzené. Nový právny rámec poskytuje rozsiahly systém preventívnych opatrení, ktorý výrazne zaťažuje verejnú správu a vyžaduje si veľké úsilie na zabezpečenie kapacity potrebnej na účinnú implementáciu. Podobné úvahy sa týkajú aj možností národného protikorupčného úradu presadzovať ambiciózne protikorupčné opatrenia.

**Právny rámec.** Taliansko ratifikovalo Trestnoprávny dohovor o korupcii a Občianskoprávny dohovor o korupcii Rady Európy v júni 2013<sup>3</sup>. V reakcii na hlboké znepokojenie z korupcie, ktoré sa premietlo do prieskumov o vnímaní korupcie<sup>4</sup> a v počte vyšetrovaných prípadov korupcie<sup>5</sup> týkajúcich sa vysokých verejných činiteľov, začala talianska vláda v roku 2012 s novými protikorupčnými reformami. Vláda požiadala o hlasovanie o dôvere, aby zabezpečila prijatie nového protikorupčného zákona, ktorý bol prijatý 6. novembra 2012<sup>6</sup>. Účelom nového zákona je zaisťiť zmenu spôsobu myslenia v talianskej verejnej správe a zabezpečiť okrem iného: väčšiu koordináciu protikorupčných opatrení na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni; prístup založený na lepšej prevencii; povinnosť pre všetky verejné inštitúcie prijať a uplatňovať plány v oblasti bezúhonnosti; širší rozsah pôsobnosti trestnoprávných predpisov týkajúcich sa trestných činov súvisiacich s korupciou; pravidlá týkajúce sa vyšších nárokov na bezúhonnosť volených verejných činiteľov; transparentnosť verejných výdavkov; prístup k informáciám atď.<sup>7</sup>. V zákone

<sup>1</sup> Zákon č. 190 zo 6. novembra 2012 o prevencii a potláčaní korupcie a nezrovnalostí vo verejnej správe.

<sup>2</sup> [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>4</sup> Pozri ďalej v časti „Prieskum verejnej mienky“.

<sup>5</sup> Podrobnejšie informácie sú uvedené ďalej.

<sup>6</sup> Zákon č. 190 zo 6. novembra 2012 o prevencii a potláčaní korupcie a nezrovnalostí vo verejnej správe.

<sup>7</sup> Zákon okrem iného ustanovuje národný protikorupčný orgán zodpovedný za celkovú politiku (úloha, ktorú má plniť *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*), rozširuje rozsah trestných činov korupcie, kriminalizuje obchodovanie s vplyvom prostredníctvom nového ustanovenia, ktoré sa vzťahuje aj na aktívny aspekt tohto trestného činu, kriminalizuje korupciu v súkromnej sfére a zvyšuje trestnú sadzbu mnohých trestných činov súvisiacich s korupciou. Ustanovuje nové trestné činy korupcie (ako napríklad „neoprávnené podnecovanie na poskytnutie alebo sľúbenie finančných prostriedkov alebo iných výhod“ – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), nespôsobilosť zastávať verejný úrad v prípade osoby, ktorú súd najvyššieho stupňa uznal vinnou za trestné činy proti verejnej správe a väčšiu zodpovednosť osôb na riadiacich pracovných miestach za prevenciu a potláčanie korupčných postupov. Stanovuje povinnosť verejnej správy vypracovať vlastný protikorupčný akčný plán, zavádza ustanovenia o väčšej transparentnosti verejných výdavkov a uľahčuje prístup k informáciám a majetkovým priznaniám (t. j. zverejňovanie údajov o majetkových pomeroch verejných činiteľov poverených vykonávaním politických právomocí – volených verejných činiteľov a akýchkoľvek iných osôb s politickými právomocami na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni). Zákon ďalej zavádza hmotnú zodpovednosť za ujmu na dobrej povesti verejnej správy, etický kódex a ustanovenia na ochranu oznamovateľov korupcie a posilňuje niektoré ustanovenia

však neboli upravené niektoré iné otázky. Zákon nezavádza nové pravidlá týkajúce sa premlčacej doby alebo iné nové trestnoprávne ustanovenia o nepravdivých údajoch v účtovných záznamoch a tzv. samoprání špinavých peňazí (*autoriciclaggio*). Neobsahuje ani ustanovenia o trestnom čine kupovania hlasov. Ešte viac fragmentuje trestnoprávne ustanovenia týkajúce sa úplatkárstva a korupcie, čo v praxi môže viesť k nejasnostiam a prípadne k obmedzenejším diskrečným právomociam prokuratúry<sup>8</sup>. Okrem toho nové ustanovenia o korupcii v súkromnej sfére a ochrane oznamovateľov korupcie ešte stále nie sú komplexné, ako je podrobnejšie vysvetlené ďalej v texte. V súvislosti s európskym semestrom koordinácie hospodárskej politiky 2013 Rada odporučila Taliansku, aby posilnilo svoj právny rámec na potlačanie korupcie, okrem iného aj prostredníctvom revízie pravidiel upravujúcich premlčaciu dobu<sup>9</sup>.

**Inštitucionálny rámec.** O protikorupčné opatrenia sa v Taliansku dlho zasadzovali iba orgány zodpovedné za presadzovanie práva, prokuratúra, justícia a do určitej miery Auditorský súd, ktorý zohráva aktívnu úlohu pri implementácii protikorupčných opatrení, aj s ohľadom na nový protikorupčný zákon a prostredníctvom svojej prevádzkovej činnosti pozostávajúcej z účinnej kontroly spojenej s jedinečnými prokurátorskými právomocami v oblasti náhrady škody za straty, ktoré utrpela verejná správa. Organizácia Transparency International vo svojej správe *National Integrity Report* z roku 2011 konštatovala, že Auditorský súd, orgány zodpovedné za presadzovanie práva, justícia a volebné úrady dosahujú v boji proti korupcii pomerne dobré výsledky<sup>10</sup>. Celková schopnosť verejnej správy, parlamentu, vlády, protikorupčných agentúr, politických strán, podnikov, verejného ochrancu práv a médií potláčať korupciu bola však zhodnotená ako pomerne slabá<sup>11</sup>.

### **Prieskumy verejnej mienky**

**Prieskumy o vnímaní korupcie.** Podľa osobitného prieskumu Eurobarometra o korupcii<sup>12</sup> z roku 2013 si 97 % talianskych respondentov myslí (druhá najvyššia percentuálna hodnota v EÚ), že korupcia je v ich krajine rozšírená (priemer v EÚ je 76 %), pričom 42 % uviedlo, že korupcia zasahuje do ich každodenného života (priemer EÚ je 26 %). 88 % talianskych respondentov si myslí, že úplatkárstvo a využívanie známostí je často najľahším spôsobom, ako sa dostať k určitým verejným službám (priemer EÚ je 73 %). Nedôvera vo verejné inštitúcie sa zdá byť všeobecne rozšírená. Podľa rovnakej štúdie sú najmenej dôveryhodné tieto verejné úrady a sektory: politické strany, politici na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni,<sup>13</sup> úradníci zodpovední za pridelovanie verejných zákaziek a úradníci zodpovední za vydávanie stavebných povolení.

---

o rozpore záujmov a nezlučiteľnosti (napr. zavedenie lehôt, počas ktorých nemožno vykonávať funkcie, ktoré by boli v rozpore záujmov) a disciplinárnom konaní.

<sup>8</sup> Nový zákon ustanovuje špecifickejšie trestné činy s užšie definovanou skutkovou podstatou, ktoré sú odvodené zo znenia jedného trestného činu definovaného všeobecnejšie (napr. *concussione* a nový trestný čin *induzione indebita a dare o promettere utilità*).

<sup>9</sup> Odporúčanie Rady 2013/C 217/11 z 9. júla 2013.

<sup>10</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011).

<sup>11</sup> V závere hodnotenia sa uvádza, že národný program Talianska v oblasti bezúhonnosti nie je dostatočne silný a korupcia sa môže rozmáhať takmer všade, pretože štátne inštitúcie požívajú značnú nezávislosť, ktorá nezodpovedá normám bezúhonnosti a povinnosti zodpovedať sa.

<sup>12</sup> Osobitný prieskum Eurobarometra č. 397 z roku 2013.

<sup>13</sup> Pokiaľ ide o regionálne odchýlky, podľa štúdie o kvalite riadenia verejnej správy z decembra 2010, ktorú si objednala Európska komisia a ktorá skúmala otázky týkajúce sa riadenia z regionálneho hľadiska, sa Taliansko radí medzi členské štáty s najvyššou mierou regionálnych rozdielov: t. j. v krajine sú regióny, ktoré sú výrazne nad priemerom EÚ v hodnotení kvality riadenia verejnej správy, ale tiež regióny výrazne pod týmto priemerom. Európsky index kvality verejnej správy z roku 2013, ktorý zohľadňoval vyšší počet európskych krajín, regiónov a respondentov, tieto závery potvrdil: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

**Skúsenosti s korupciou.** Pokiaľ ide o priame skúsenosti s korupciou, Taliansko dosiahlo v osobitnom prieskume Eurobarometra z roku 2013 lepšie výsledky než je priemer EÚ, pričom iba 2 % respondentov uvádza, že boli v predchádzajúcom roku požiadaní o úplatok alebo sa od nich úplatok očakával (priemer EÚ sú 4%).

**Prieskumy o podnikateľskej sfére.** 92 % talianskych podnikov oslovených v prieskume Eurobarometra o korupcii uskutočneného medzi podnikmi v roku 2013<sup>14</sup> si myslí, že uprednostňovanie známych a korupcia poškodzujú hospodársku súťaž v Taliansku (priemer EÚ je 73 %), zatiaľ čo 90 % uvádza, že úplatkárstvo a využívanie známostí je často najjednoduchším spôsobom, ako získať určité verejné služby (priemer EÚ je 69 %) a 64% respondentov uvádza, že jediný spôsob, ako úspešne podnikáť, sú politické kontakty (priemer EÚ je 47 %). Podľa indexu celosvetovej konkurencieschopnosti ekonomík za roky 2013 – 2014 patrí zneužívanie verejných financií v dôsledku korupcie, uprednostňovanie známych pri rozhodnutiach vládných úradníkov a klesajúca dôvera verejnosti v etické normy politikov k najproblematickejším oblastiam verejnej správy v Taliansku.<sup>15</sup>

### **Východiská**

**Odhadovaný vplyv korupcie.** Taliansky Audítorský súd poukázal na to, že celkové priame náklady spojené s korupciou dosahujú každoročne 60 miliárd EUR (čo zodpovedá približne 4 % HDP). V rokoch 2012 a 2013 predseda Audítorského súdu zopakoval obavy týkajúce sa vplyvu korupcie na národné hospodárstvo.<sup>16</sup> Korupcia vplyva na hospodárstvo krajiny, v ktorej sa už prejavujú dôsledky hospodárskej krízy. V správe komisie ad hoc<sup>17</sup> z roku 2012, ktorá bola vytvorená s cieľom zanalyzovať a vypracovať návrhy týkajúce sa transparentnosti a predchádzania korupcii vo verejnej správe sa uvádza, že okrem odhadov Audítorského súdu v oblasti priamych nákladov spojených s korupciou, existujú aj nepriame hospodárske náklady (napr. náklady spojené s administratívnymi preťahmi, nefunkčnými verejnými úradmi, neefektívnosťou alebo dokonca neužitočnosťou vykonaných verejných prác alebo poskytnutých služieb, so stratou konkurencieschopnosti a s nižšími investíciami)<sup>18</sup>. Pri veľkých verejných prácach sa tieto nepriame náklady odhadli na približne 40 % nákladov vynaložených na verejné obstarávanie. V štúdiách o vývoji tieňovej ekonomiky dosiahli odhady v roku 2012<sup>19</sup> 21,5 % HDP Talianska.

**Oznamovanie korupcie (whistleblowing).** Protikorupčným zákonom sa po prvýkrát zaviedli ustanovenia o ochrane oznamovateľov korupcie vo verejnom sektore. Ustanovenia sa uplatňujú na štátnych zamestnancov, ktorí oznámia porušenia pod podmienkou, že sa nedopúšťajú ohovárania, urážky na cti ani neporušujú súkromie žiadnej osoby. Zamestnanci môžu poskytnúť informácie len svojmu nadriadenému, justičnému orgánu alebo Audítorskému súdu. Totožnosť oznamovateľov korupcie nie je možné odhaliť bez ich súhlasu. Tieto ustanovenia sú však pomerne všeobecné a neúplné, pretože nezohľadňujú všetky aspekty oznamovania alebo všetky druhy ochrany, ktorá by mala byť poskytnutá za týchto okolností. Okrem toho zákon naďalej neupravuje oznamovanie korupcie v súkromnom sektore. Na zabezpečenie plne funkčného mechanizmu ochrany oznamovateľov korupcie by bolo treba zaviesť dodatočné opatrenia, súčasťou ktorých by mali byť jasné oznamovacie postupy, mechanizmy ochrany a väčšia informovanosť.

<sup>14</sup> Flash Eurobarometer č. 374 z roku 2013.

<sup>15</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

<sup>16</sup> [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parifcazione/parifca\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parifcazione/parifca_2011/).

<sup>17</sup> Komisiu zriadila vláda a jej členmi sú úradníci so súdnou právomocou a predstavitelia akademickej obce.

<sup>18</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

**Transparentnosť v lobizme.** V Taliansku nie je lobizmus právne upravený. Neexistuje povinnosť registrácie lobistov ani oznamovania kontaktov medzi verejnými činiteľmi a lobistami.

**Médiá.** Hoci tlačné médiá sú schopné informovať o korupcii<sup>20</sup> pomerne vo veľkej miere, nezávislosť a vlastníctvo hlavne elektronických médií je už dlhší čas problematickou otázkou, a to najmä pre dlhodobé a takmer monopolné postavenie<sup>21</sup>. V poslednom období sa trhová hospodárska súťaž v tejto oblasti mierne zlepšila. V indexe slobody tlače organizácie *Freedom House* z roku 2013 získalo Taliansko nízky počet bodov, čím sa zaradilo do kategórie krajín, v ktorých bola tlač vyhodnotená ako „čiastočne slobodná“<sup>22</sup>.

## 2. OTÁZKY V CENTRE POZORNOSTI

### *Korupcia na najvyšších miestach a väzby na organizovaný zločin*

Trestné stíhanie korupcie je rozhodujúce, aby sa dosiahla dôveryhodnosť efektívneho a odrádzajúceho protikorupčného rámca. Verejnosť vníma odrádzajúci účinok sankcií uplatňovaných v tejto oblasti s určitými obavami. Osobitný prieskum Eurobarometra o korupcii z roku 2013<sup>23</sup> ukázal, že len 27 % talianskych respondentov sa domnieva, že počet prípadov, ktoré boli úspešne trestne stíhané, bol dostatočný na to, aby odradil ľudí od poskytovania a prijímania úplatkov.

Zo správ uverejnených skupinou štátov Rady Európy proti korupcii (GRECO) a Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) vyplýva, že celkový trestnoprávny rámec je zavedený. Existuje však mnoho slabých miest, ktoré prispievajú k tomu, že podľa verejnosti vládne v spoločnosti takmer úplná beztrestnosť, a ktoré sú prekážkou úspešného ukončenia trestných stíhaní a právoplatného skončenia súdnych konaní<sup>24</sup>.

Vzťah medzi politikmi, organizovaným zločinom a podnikmi a stupeň bezúhonnosti volených a vymenovaných verejných činiteľov vyvolávajú v dnešnom Taliansku najčastejšie obavy, čo sa odzrkadľuje aj v počte vyšetrovaní a prípadov korupcie na vnútroštátnej a tiež regionálnej úrovni. V štúdiu realizovanej inštitútom *Center for the Study of Democracy* v roku 2010 sa uvádza, že na prípade Talianska možno najlepšie ukázať, ako úzko súvisí organizovaná trestná činnosť s korupciou<sup>25</sup>. Podľa štúdie je pravdepodobnejšie to, že skupiny organizovaného zločinu priťahuje hlavne všeobecne rozšírená korupcia v sociálnej, hospodárskej a politickej oblasti než to, že organizovaný zločin je hlavnou príčinou korupcie. Podľa talianskych prokurátorov sú prepojenia medzi mafiou a korupciou naďalej očividné, a to aj v regiónoch mimo domovského územia skupín organizovanej trestnej činnosti.

V uplynulých rokoch sa pozornosť verejnosti sústredila na vysoký počet vyšetrovaní podozrení z korupcie a nezákonného financovania volebných kampaní a politických strán, do ktorých boli zapojení poprední politici a volení verejní činitelia na regionálnej úrovni. Tieto vyšetrovania

<sup>20</sup> V správe *Global Integrity Report* z roku 2010 schopnosť médií informovať o korupcii získala 89 z maximálneho počtu 100 bodov: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

<sup>21</sup> Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Centro Europe 7 s.r.l. a Di Stefano v. Taliansko* dospel k záveru, že právne predpisy v oblasti vysielania, ktoré neumožňujú trhovú hospodársku súťaž, porušujú článok 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (sloboda prejavu): [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

<sup>22</sup> <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

<sup>23</sup> Osobitný prieskum Eurobarometra č. 397 z roku 2013.

<sup>24</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

<sup>25</sup> *Examining the links between corruption and organised crime*, Center for the Study of Democracy, 2010: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

viedli k radu odstúpení, pričom v jednom prípade spôsobili predčasné regionálne voľby, a k rozhodnutiam vlády rozpustiť obecné rady pre údajné spojenie s mafiánskymi skupinami. Len v roku 2012 boli takmer v polovici 20 talianskych regiónov ohlásené vyšetrovania trestných činov a zatknutia pred začiatkom súdneho konania, ktoré sa týkali niekoľkých regionálnych politikov. Z 201 obecných rád, ktoré boli v Taliansku rozpustené na základe zákona č. 221/1991,<sup>26</sup> bolo z dôvodu údajných spojení s organizovaným zločinom od roku 2010 rozpustených 28 (najmä v južnom Taliansku, ale aj na severe krajiny). V niektorých prípadoch nastúpilo premlčanie stíhaných trestných činov skôr, než skončil súdny proces.

Mnohé prípady korupcie sa v posledných rokoch skončili odstúpením predsedov politických strán a ich členov zastávajúcich vysoké funkcie. V mnohých prípadoch sa obvinenia týkali zneužívania finančných prostriedkov strany. Viac ako 30 poslancov predchádzajúceho parlamentu bolo alebo je vyšetrovaných pre trestné činy súvisiace s korupciou alebo nezákonným financovaním politickej strany. Niektorí sú stále vyšetrovaní alebo súdne stíhaní a niektorí už boli odsúdení súdom prvého stupňa. V prípade niektorých poslancov bola ich vec zamietnutá z dôvodu uplynutia premlčacej doby alebo preto, že bola zrušená trestnosť ich činov. V niektorých veciach nastúpilo premlčanie skôr, ako súd právoplatne rozhodol. Na tomto mieste je vhodné spomenúť prípad, ktorý sa týka poslanca parlamentu vyšetrovaného pre spojenie s kriminálnou organizáciou Camorra – so zločineckou skupinou klanu Casalesi – v súvislosti s financovaním jeho volebnej kampane výmenou za vyvíjanie politického vplyvu na vnútroštátnej úrovni, najmä v oblasti recyklácie toxického odpadu. Taliansky parlament dvakrát zamietol žiadosť o zatknutie tohto poslanca pred začiatkom súdneho konania (t. j. zamietnutie zbavenia poslanskej imunity). Počas parlamentnej volebnej kampane začiatkom roku 2013 kolovala petícia, ktorú podpísalo 150 000 občanov a 878 volených kandidátov, ktorí sa zaviazali zefektívniť nový protikorupčný zákon<sup>27</sup>.

Úsilie o vytvorenie právneho rámca, ktorý by zabezpečil účinný postup a právoplatné ukončenie súdneho konania v zložitých veciach, bolo viackrát zmarené. Parlament vo viacerých prípadoch prijal alebo sa pokúsil prijať zákony *ad personam* zvyhodňujúce politikov, ktorí boli obžalovaní v trestných konaniach týkajúcich sa aj trestných činov korupcie. Jedným z príkladov je návrh zákona o „krátkej premlčacej dobe“ (*prescrizione breve*), ktorým by sa zvýšilo riziko zamietnutia vecí týkajúcich sa obžalovaných, ktorí neboli v minulosti odsúdení.<sup>28</sup> Ďalší zákon sa týkal možnosti prerušenia trestného konania až do zániku mandátu v prípade trestných činov spáchaných pred alebo počas mandátu určitou kategóriou verejných činiteľov zastávajúcich vysoké funkcie.<sup>29</sup> Tento zákon bol neskôr vyhlásený za protiústavný.<sup>30</sup> Iný zákon prijatý v roku 2010 umožňoval členom Rady ministrov dovoľávať sa „zákonnej prekážky“, keď sa nedostavili na súdne pojednávanie v trestnom konaní.<sup>31</sup> Tieto ustanovenia boli vyhlásené za protiústavné.<sup>32</sup> V tejto súvislosti by sa malo spomenúť aj zrušenie niektorých trestných činov v roku 2012<sup>33</sup>, ako sú napr. niektoré formy uvádzania nepravdivých údajov v účtovných záznamoch.

Pozitívnym krokom bolo prijatie nového protikorupčného zákona a legislatívneho nariadenia následne prijatého vládou koncom roka 2012, ktoré sa týkali nespôsobilosti zastávať verejnú funkciu na ústrednej a regionálnej úrovni v prípade osôb, ktoré súd právoplatne odsúdil za trestné

<sup>26</sup> 75 takýchto prípadov bolo v Campanii, 49 na Sicílii a 34 v Kalábrii.

<sup>27</sup> *Riparte Il Futuro*, dostupné na: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

<sup>28</sup> Bývalý zákon „Cirielli“: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&II+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

<sup>29</sup> Zákon č. 128 z roku 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

<sup>30</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu č. 262/2009: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do;jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

<sup>31</sup> Zákon č. 51 zo 7. apríla 2010 o pravidlách týkajúcich sa zákonnej prekážky (*Legittimo Impedimento*):

<sup>32</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu č. 23/2011: [temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

<sup>33</sup> Legislatívne nariadenie č. 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

činy korupcie alebo iné trestné činy proti verejnej správe.<sup>34</sup> Podľa tohto nariadenia trvá obdobie nespôsobilosti dvakrát tak dlho ako zodpovedajúci postih a v každom prípade najmenej šesť rokov. Ďalšie legislatívne nariadenie bolo prijaté začiatkom roku 2013 a týkalo sa zákazu (dočasného alebo trvalého, v závislosti od druhu sankcie) vykonávať verejnú funkciu v prípade osôb, ktoré súd právoplatne odsúdil alebo osôb, proti ktorým ešte nebolo vynesené právoplatné rozhodnutie, za trestné činy proti verejnej správe, vrátane korupcie.<sup>35</sup> Ustanovenia o nespôsobilosti na základe protikorupčného zákona sa použili v prípade, ktorý viedol k vylúčeniu bývalého predsedu vlády a poslanca parlamentu zo senátu z dôvodu uznania jeho viny za daňové úniky. Podobne bol predseda jednej z provincií zbavený funkcie v dôsledku uplatnenia rovnakých ustanovení po tom, ako bol uznaný vinným za zneužívanie právomocí verejného činiteľa. Na uplatnenie zákonných ustanovení v súvislosti so zánikom mandátu poslanca parlamentu v dôsledku právoplatného odsudzujúceho rozsudku bolo potrebné hlasovanie komory parlamentu, v ktorej tento poslanec zasadá.

Okrem uvedených ustanovení sa na volených verejných činiteľov na ústrednej alebo regionálnej úrovni neuplatňujú žiadne etické kódexy. V súvislosti s rozporom záujmov neexistujú v praxi žiadne osobitné kontrolné mechanizmy. Takéto kódexy správania pre volených verejných činiteľov spolu so zákonnými ustanoveniami upravujúcimi postihy, ktoré sa použijú v prípade porušenia etických zásad, by posilnili normy týkajúce sa bezúhonnosti a povinnosti zodpovedať sa a zabezpečili širšiu škálu iných ako trestnoprávných postihov za neetické správanie, ktoré je na úkor verejného záujmu. Zároveň by sa zabezpečilo účinnejšie presadzovanie pravidiel týkajúcich sa bezúhonnosti prostredníctvom samoregulačného riešenia vzhľadom na osobitosti iných ako trestnoprávných sankcií uplatniteľných na volených verejných činiteľov v porovnaní s inými kategóriami verejných činiteľov (vymenovaní verejní činitelia, štátni zamestnanci atď.).

### **Financovanie politických strán**

Politické strany v Taliansku sú v súčasnosti financované z verejných zdrojov (ktoré v súčasnosti môžu predstavovať až 80 % prostriedkov strany) a zo súkromných zdrojov. Skupina GRECO v marci 2012 identifikovala „kritické nedostatky“ v právnom rámci aj v praxi, pokiaľ ide o financovanie politických strán v Taliansku.<sup>36</sup> Dospela k záveru, že súčasné slabé miesta ponechávajú priestor na zneužívanie, a preto v praxi neexistujú dostatočné záruky na účinné zisťovanie a zverejňovanie možného nevhodného vplyvu na financovanie strán. Zistilo sa, že kontrola financovania politických strán zo strany verejných orgánov je fragmentovaná a formalistická. Vykonávajú ju tri rôzne inštitúcie s obmedzenými právomocami a bez vzájomnej koordinácie alebo bez koordinácie s orgánmi zodpovednými za presadzovanie práva. Výbor audítorov parlamentu kontroluje ročné finančné výkazy politických strán, Výbor finančných kontrolórov Audítorského súdu je poverený overovaním volebných výdavkov politických strán a Regionálny volebný garančný výbor kontroluje volebné výdavky kandidátov.

Skupina GRECO vyzvala politické strany, aby vytvorili vlastné systémy vnútornej kontroly a svoje účtovné záznamy nechali preveriť nezávislým auditom. Politické strany nie sú povinné pripraviť konsolidované finančné výkazy. V súčasnosti finančné správy predkladané politickými stranami neobsahujú úplný prehľad ich finančných činností. Skupina GRECO tiež odporučila

<sup>34</sup> Legislatívne nariadenie č. 235 z 31. decembra 2012, dostupné na: [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006).

<sup>35</sup> Legislatívne nariadenie č. 39 z 8. apríla 2013, dostupné na: [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false).

<sup>36</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

transparentnejšie financovanie politických strán prostredníctvom podstatného zníženia hraničných hodnôt platných pre individuálnych kandidátov a politické strany, na základe ktorých sa nezverejní totožnosť darcu. Podobne sa odporúčalo zaviesť zákaz prijímania anonymných darov.<sup>37</sup>

Postihy podľa súčasných právnych predpisov pozostávajú z pokút a odkladu preplatenia volebných nákladov. Zákon upravuje aj trestný čin nezákonného financovania politickej strany. Skupina GRECO vo svojej správe z roku 2012 konštatovala, že súčasný režim ukladania postihov za porušenie pravidiel financovania sa javí nedostatočne odrádzajúci a odporučila preskúmanie existujúcich správnych a trestných postihov týkajúcich sa prípadov porušenia pravidiel financovania politických strán tak, aby sa zabezpečila ich účinnosť, primeranosť a odrádzajúci účinok.<sup>38</sup>

V decembri 2013 vláda prijala nariadenie na postupné zrušenie financovania z verejných zdrojov počas troch rokov<sup>39</sup> a jeho nahradenie individuálnymi príspevkami občanov, ktoré si neskôr občania budú môcť odpočítať z daní.<sup>40</sup> Toto nariadenie vlády obsahuje niekoľko všeobecných zásad o vymedzení presných postupov týkajúcich sa ustanovení o transparentnosti a rozpočtoch politických strán. Nezaobera sa však niektorými problematickými otázkami, na ktoré upozornila skupina GRECO, a ktoré sa týkajú prísneho uplatňovania mechanizmov vnútornej kontroly, hornej hranice pre súkromné dary alebo odrádzajúceho účinku uplatniteľných postihov. Nedávno bola Audítorskému súdu udelená právomoc kontrolovať financovanie regionálnych politických skupín.

### ***Ustanovenia o premlčaní***

Problematika právnej úpravy premlčania odjakživa vyvolávala vážne obavy v súvislosti so všeobecným rámcom pre vyšetrovanie a posudzovanie prípadov korupcie v Taliansku. Premlčacia doba podľa talianskeho právneho poriadku spolu s dlhými súdnymi konaniami, pravidlá a metódy výpočtu vzťahujúce sa na premlčanie, nedostatočná pružnosť týkajúca sa dôvodov prerušenia a zastavenia súdneho konania a existencia absolútneho premlčania, ktoré nemôže byť zastavené alebo prerušené, viedlo a naďalej vedie k zamietnutiu vysokého počtu prípadov.<sup>41</sup> Rada v rámci európskeho semestra v júli 2013 vo svojich odporúčaniach pre jednotlivé krajiny adresovaných Taliansku odporučila revíziu existujúcich pravidiel upravujúcich premlčacie doby ako dôležitý krok smerom k posilneniu právneho rámca na potláčanie korupcie.

Podľa štúdie organizácie Transparency International z roku 2010 o vplyve právnej úpravy premlčania na trestné stíhanie korupcie v EÚ bolo počas skúmaného obdobia (t. j. medzi rokom 2005 a 2010) približne jedno z desiatich konaní týkajúcich sa korupcie ukončené v dôsledku uplynutia premlčacej doby.<sup>42</sup> Nezdá sa, že došlo k zlepšeniu tejto situácie, a to i napriek obavám,

<sup>37</sup> V súčasnosti stanovené na 50 000 EUR.

<sup>38</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

<sup>39</sup> T. j. zníženie na 60 % v prvom roku po prijatí zákona, na 50 % v druhom roku, 40 % v nasledujúcom roku a napokon úplné zrušenie.

<sup>40</sup> <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338>.

<sup>41</sup> Tieto sa týkajú aj prípadu obžaloby bývalého premiéra, ktorá bola zamietnutá z dôvodu zákonného premlčania vo februári 2012. V tomto prípade išlo o obvinenia z korupcie v súdnom konaní vedenom proti bývalému premiérovi, ktorý údajne zaplatil zahraničnému právnikovi úplatok vo výške 600 000 USD výmenou za jeho výpoveď v niekoľkých starších konaniach vedených proti tomu istému obvinenému. Po piatich rokoch trvania súdneho konania sa uplatnili predpisy o premlčaní. Ďalší obžalovaní zapojení do toho istého trestného činu (t. j. aktívna strana skutku korupcie) boli odsúdení súdom prvého stupňa (odsudzujúci rozsudok bol potvrdený v odvolacom konaní). Avšak aj v ich prípade premlčacia doba uplynula v druhom odvolacom konaní. V nedávnom prípade, ktorý sa týkal podpredsedu jednej regionálnej rady, boli niektoré činy korupcie vo veľkom rozsahu, z ktorých bol obvinený, tiež premlčané.

<sup>42</sup> *Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries*, dostupné na:



ktoré skupina GRECO<sup>43</sup> a OECD<sup>44</sup> opakovane vyjadrili v rokoch 2009 až 2013. Podľa jednej štúdie<sup>45</sup> v roku 2007 uplynula premlčacia doba počas súdneho konania približne v 11,14 % trestných konaní v Taliansku a v roku 2008 v 10,16 %. Priemer v iných členských štátoch uvedených v štúdiu bol za rovnaké referenčné obdobie od 0,1 % do 2 %. Podľa údajov OECD od roku 2011 bol skutok podplácania v zahraničí premlčaný v prípade 30 obžalovaných osôb z celkového počtu 47 obžalovaných (t. j. viac ako 62 %).

Na väčšinu „klasických“ trestných činov súvisiacich s korupciou<sup>46</sup> sa pred nadobudnutím platnosti nového protikorupčného zákona uplatňovala relatívna premlčacia doba<sup>47</sup> v rozsahu šesť rokov,<sup>48</sup> pričom absolútna premlčacia doba bola sedem a pol roka.<sup>49</sup> Reforma zákona o pravidlách premlčania v roku 2005 zmenila pravidlá výpočtu iba tak, že predĺženie premlčacej doby sa začalo rozlišovať podľa záznamu v trestnom registri obžalovaného.<sup>50</sup> Pritiažujúce okolnosti u páchatel'ov, ktorí sa dopustili trestného činu prvýkrát, neznamenali dlhšie premlčacie doby. Dôležitá a zásadnejšia prekážka v súčasných pravidlách vyplýva zo skutočnosti, že premlčacia doba plyní aj po rozhodnutí súdu prvého stupňa (t. j. až do právoplatného rozsudku súdu). Vzhľadom na pomerne dlhé súdne konania dochádza k situáciám, keď sú veci zamietnuté z dôvodu ich premlčania dokonca aj po odsudzujúcom rozhodnutí súdu prvého stupňa.

Protikorupčný zákon z roku 2012 však nezmenil pravidlá vzťahujúce sa na premlčacie doby. Nový zákon zvyšuje maximálnu sadzbu za niektoré trestné činy, čo vedie k predĺženiu premlčacej doby, pretože oba tieto prvky spolu súvisia. Pri niektorých ďalších nových trestných činoch, ako je napríklad tzv. *concussione per induzione* (alebo *induzione indebita a dare o promettere utilità*)<sup>51</sup>, ktorý sa podľa názoru odborníkov vyskytuje častejšie než klasický trestný čin *concussione*, sú postihy nižšie, čo vedie ku kratšej premlčacej dobe<sup>52</sup>. Do úvahy by sa mala vziať aj skutočnosť, že na prebiehajúce konania sa vzťahujú priaznivejšie ustanovenia trestného poriadku, t. j. tie, ktoré by obžalovanému zaistili kratšiu premlčaciu dobu.

Ministerstvo spravodlivosti zriadilo pracovnú skupinu (komisiu ad hoc), ktorá je zodpovedná za preskúmanie problematiky premlčania a možných alternatív reformy v tejto oblasti.<sup>53</sup> Komisia zanalyzovala vplyv právnej úpravy premlčania na prípady od roku 2005 do roku 2010 a v apríli 2013 predložila výsledky svojej analýzy. Analýza zahŕňala najreprezentatívnejšie prokuratúry v Taliansku a ukázala mierne zníženie (nižšie ako 3 %) počtu premlčaných prípadov korupcie. Podľa názoru komisie ad hoc ide o bežný počet, ktorý je čiastočne odôvodnený systémom založeným na zásade legality (t. j. povinného trestného stíhania). Skupina GRECO zdôraznila, že

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf);  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

44 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

45 [http://www.transparency.it/upload\\_doc/SOL.pdf](http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf).

46 Úplatkárstvo, obchodovanie s vplyvom.

47 Tzv. „relatívna“ premlčacia doba môže byť prerušená alebo zastavená, zatiaľ čo „absolútna“ premlčacia doba je dlhšia, avšak nemôže byť prerušená ani zastavená.

48 Vyššia pre niektoré trestné činy, ako napríklad *concussione* – závažnejšia forma pasívneho úplatkárstva, pri ktorom verejný činiteľ núti inú osobu, vyžaduje od nej alebo ju nabáda, aby sa dopustila podplácania, prania špinavých peňazí, korupcie v súdnictve – 12 až 20 rokov za závažnejšie formy.

49 Vyššia pre niektoré trestné činy, ako napríklad *concussione*, pranie špinavých peňazí, korupcia v súdnictve – 15 až 25 rokov za závažnejšie formy.

50 Bývalý zákon Cirielli č. 251 z 5. decembra 2005.

51 Forma aktívneho úplatkárstva, pri ktorej verejný činiteľ zneužíva svoje právomoci a od určitej osoby požaduje, aby poskytla alebo sľúbila neoprávnenú výhodu (materiálnu alebo inú) sebe alebo tretej osobe.

52 Napr. pokiaľ ide o *concussione per induzione*, je trestná sadzba od 3 do 8 rokov namiesto od 4 do 12 rokov a premlčacia doba sa znížila z 15 na 10 rokov.

53 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914317](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317).

ide o kombináciu metódy výpočtu premlčacích dôb a iných faktorov (ako sú napr. prieťahy, vysoký počet trestných konaní a zložitosť prípadov korupcie), ktoré zvyšujú riziko uplynutia premlčacej doby v prípadoch korupcie. Poukázala na to, že samotné zvýšenie trestných sadzieb za niektoré trestné činy korupcie nemôže primerane odstrániť tieto obavy a vyzvala na prijatie plánu s konkrétnym harmonogramom a dostupných politických alternatív na vyriešenie tohto problému.<sup>54</sup>

### **Schopnosť zabezpečiť účinné uplatňovanie nových predpisov proti korupcii**

Po prijatí protikorupčného zákona z roku 2012 vláda prijala viacero vykonávacích nariadení. Prvé legislatívne nariadenie na konci roku 2012 sa týkalo nespôsobilosti vykonávať verejnú funkciu v prípade verejných činiteľov právoplatne odsúdených za niektoré trestné činy proti verejnej správe, vrátane korupcie.<sup>55</sup> Dve ďalšie nariadenia boli prijaté v marci a v apríli 2013. Jedno nariadenie sa týkalo zákazu vykonávať niektoré verejné funkcie v prípade odsúdenia (právoplatného alebo neprávoplatného) za trestné činy proti verejnej správe, vrátane korupcie, nezlučiteľnosti verejnej funkcie s činnosťou v súkromnej sfére a zákazu pre osobu zastávajúcu verejnú funkciu prejsť do súkromnej sféry.<sup>56</sup> Druhé nariadenie sa týkalo transparentnosti a zverejňovania informácií orgánmi verejnej správy.<sup>57</sup> V roku 2013 vláda schválila etický kódex pre verejnú správu, ktorý pripravilo ministerstvo verejnej správy.<sup>58</sup> Niektoré ďalšie oblasti, na ktoré sa vzťahuje zákon z roku 2012, ako je napríklad koordinovaný prístup ku kontrolným mechanizmom, sa ešte len musia prehodnotiť.

Na základe protikorupčného zákona z roku 2012 bola zriadená komisia *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT), ktorá je národným protikorupčným úradom Talianska zodpovedným za koordináciu preventívnych protikorupčných politik na celoštátnej úrovni. Zdá sa však, že komisii CIVIT chýbajú potrebné kapacity na to, aby mohla účinne vykonávať svoju úlohu. Komisia je zložená iba z troch členov a pomáha jej asi 30 pracovníkov, ktorí sa často menia. Samotná komisia CIVIT považuje rozsah svojich úloh za obmedzený a skôr reaktívneho ako proaktívneho charakteru s dôrazom na transparentnosť, poradné úlohy a formálne overovanie strategických dokumentov vypracovaných orgánmi verejnej správy. Zdá sa, že vyšetrovacie a inšpekčné úlohy podľa protikorupčného zákona majú nízku prioritu. Komisia CIVIT nemá takmer žiadnu právomoc ukladať postihy, najmä pokiaľ ide o regionálnu a miestnu úroveň.

Protikorupčný zákon z roku 2012 stanovuje prijatie trojročného národného protikorupčného plánu a akčných plánov v oblasti bezúhonnosti (zameraných na prevenciu) pre všetky orgány štátnej správy. Akčné plány v oblasti bezúhonnosti musia vychádzať z posúdenia rizika. Obchodné komory na regionálnej úrovni tiež vypracúvajú viacročné akčné plány prevencie korupcie. Mnoho komôr už vypracovalo takéto akčné plány.<sup>59</sup>

<sup>54</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>55</sup> Legislatívne nariadenie č. 235 z 31. decembra 2012: *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

<sup>56</sup> Legislatívne nariadenie č. 39 z 8. apríla 2013: *Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

<sup>57</sup> Legislatívne nariadenie č. 33 zo 14. marca 2013: *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.*

<sup>58</sup> Kódex správania schválený 4. júna 2013 prostredníctvom výnosu prezidenta republiky č. 62/2013, ktorý v celom rozsahu nahrádza kódex správania obsiahnutý v ministerskej vyhláške ministerstva verejnej funkcie, bol schválený 28. novembra 2000.

<sup>59</sup> <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

V júli 2013 prijala komisia CIVIT súbor usmernení pre aktualizáciu trojročného programu zameraného na transparentnosť a bezúhonnosť na roky 2014 – 2016.<sup>60</sup> V septembri 2013 schválila trojročný národný protikorupčný plán, ktorý pripravilo ministerstvo verejnej správy.<sup>61</sup> V akčnom pláne sú stanovené všeobecné zásady vykonávania protikorupčného zákona orgánmi verejnej správy. Mnohé orgány verejnej správy (vrátane miestnych) už predložili akčné plány komisii CIVIT; viac ako 100 plánov v oblasti bezúhonnosti bolo vypracovaných v rokoch 2011 a 2012.<sup>62</sup>

Každý správny orgán musí vymenovať pracovníka, ktorý bude zodpovedný za otázky bezúhonnosti a ktorý sa v prípade zistenia nedostatkov bude zodpovedať z disciplinárneho i manažérskeho hľadiska. Veľká väčšina týchto postov bola obsadená už v roku 2013.

Hoci zámer nového prístupu týkajúceho sa politických opatrení v oblasti bezúhonnosti vo verejnej správe je vítaný, rovnako dôležité je zmierniť riziko, že sa táto rozsiahla iniciatíva zmení na formalistický proces, ktorý sa zameriava viac na programové dokumenty a inštitucionálny rámec než na konkrétnejšie a okamžité opatrenia na riešenie existujúcich nedostatkov. Nie je jasné, či všetky orgány verejnej správy majú potrebné kapacity na vypracovanie príslušných akčných plánov a zabezpečenie ich účinného vykonávania a sledovania. V prípade orgánov miestnej správy ide o mimoriadne problematický aspekt.

V roku 2012 komisia ad hoc poverená prípravou návrhov týkajúcich sa transparentnosti a predchádzania korupcii vo verejnej správe vyhodnotila, že jednou z hlavných oblastí, kde existuje riziko korupcie, sú miestne samosprávy. Upozornila na tieto riziká: vzťahy medzi správou a politikou (najmä pokiaľ ide o rozhodnutia týkajúce sa územného plánovania) a medzi správou a súkromným sektorom (napr. zvýšené využívanie externých služieb a rokovacích konaní v dôsledku hospodárskej krízy) a nedostatočne jasné rozdelenie právomocí medzi rôznymi úrovňami riadenia. Komisia ad hoc navrhla rad opatrení na riešenie uvedených rizík, ako napríklad: jasné vymedzenie právomocí medzi regionálnymi radami alebo správnymi orgánmi, väčšiu transparentnosť a disciplínu pri vykonávaní administratívnych postupov, posilnenie mechanizmov vnútornej kontroly a prioritné zameranie na rizikovejšie oblasti, ako je napr. územné plánovanie.<sup>63</sup>

### ***Rozpor záujmov a zverejňovanie majetkových pomerov***

Právne predpisy platné pre verejnú správu<sup>64</sup> a protikorupčný zákon z roku 2012 obsahujú osobitné ustanovenia vymedzujúce široký rozsah skutočných, zdanlivých a potenciálnych rozporov záujmov a následné opatrenia, ktoré zahŕňajú aj pravidlá týkajúce sa praxe „otáčavých dverí“ (t. j. obdobie troch rokov, počas ktorých nemožno vykonávať funkciu, ktorá by bola v rozpore záujmov). Zmluvy alebo iné záväzky, ktoré sú v rozpore s pravidlami týkajúcimi sa praxe „otáčavých dverí“, sú neplatné. V prípade porušenia pravidiel týkajúcich sa praxe „otáčavých dverí“ nebude v nasledujúcich troch rokoch možné udeliť súkromným subjektom, ktoré prijali takéto záväzky, žiadnu zákazku orgánu verejnej správy.

<sup>60</sup> Rozhodnutie č. 50/2013 *Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*.

<sup>61</sup> [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

<sup>62</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>63</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

<sup>64</sup> Zákon č. 215 z roku 2004 o rozpore záujmov: <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

Po prijatí protikorupčného zákona z roku 2012 vláda v marci 2013 schválila legislatívne nariadenie týkajúce sa transparentnosti informácií vo verejnej správe<sup>65</sup>, na základe ktorého sa zverejňuje majetok volených a vymenovaných verejných činiteľov a ich príbuzných až do druhého stupňa. Nariadenie vychádza zo zásady, že prístup k verejným informáciám je pravidlom a výnimky musia byť výslovne stanovené zákonom. Tento systém zverejňovania majetkových pomerov sa uplatňuje na volených a vymenovaných verejných činiteľov na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni, vrátane tých, ktorí dočasne vykonávajú úlohy v mene verejných orgánov. Okrem toho sa v legislatívnom nariadení z mája 2013 stanovujú pravidlá nezlučiteľnosti a zákaz vykonávať určité verejné riadiace funkcie v prípade, že daný verejný činiteľ bol už skôr odsúdený za trestné činy proti verejnej správe, či už na základe rozhodnutia súdu prvého stupňa alebo na základe právoplatného rozsudku.<sup>66</sup> Ustanovuje sa v ňom aj nezlučiteľnosť medzi verejnými riadiacimi funkciami a funkciami v štátnom podniku a v podniku kontrolovanom štátom alebo v podniku regulovanom alebo financovanom orgánmi verejnej správy, ako aj nezlučiteľnosť medzi verejnými riadiacimi funkciami a politickými funkciami.

Napriek týmto chvályhodným pravidlám je právny rámec nejasný, pokiaľ ide o vytvorenie nezávislého odborného overovacieho mechanizmu a zodpovedajúceho systému postihov, ktorý plní odrádzajúcu úlohu pri zverejňovaní majetkových pomerov a vzhľadom na rozpor záujmov verejných činiteľov na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni. Nie je úplne jasné, do akej miery musí byť porušenie v tejto oblasti závažné, aby viedlo k uloženiu postihov, ako je napríklad odvolanie z funkcie, ani ako možno rozhodnutia prijaté v takýchto situáciách zrušiť a napraviť škody. To isté platí pre zverejňovanie majetkových pomerov zvolených a vymenovaných verejných činiteľov.

V najnovšom hodnotení skupiny GRECO týkajúcom sa prvého a druhého spoločného kola hodnotenia sa uvádzajú odkazy talianskych orgánov na úlohu Úradu pre hospodársku súťaž pri sledovaní rozporov záujmov členov vlády (vrátane ich manžela alebo manželky a rodinných príslušníkov). Podľa talianskych orgánov prijal Úrad pre hospodársku súťaž prísne usmernenia výkladu presadzujúce široký rozsah pôsobnosti právnych predpisov v tejto oblasti. Zdá sa, že judikatúra tento prístup potvrdzuje. Okrem toho talianske orgány informovali, že Úrad pre hospodársku súťaž pri zisťovaní konkrétnych rizikových sektorov, v ktorých je väčšia pravdepodobnosť vzniku rozporu záujmov (napr. rozhlas a televízia)<sup>67</sup>, použil aj finančné vyhlásenia, ktoré mu boli predložené. Nie je však jasné, akým spôsobom sa budú overovať majetkové priznania a rozpor záujmov v praxi vzhľadom na protikorupčný zákon z roku 2012. Skupina CIVIT je teraz zodpovedná za dodržiavanie požiadaviek týkajúcich sa zverejňovania majetku a sledovanie možných nezrovnalostí, avšak jej právomoci sú hlavne regulačnej, poradnej alebo usmerňujúcej povahy. Neplní žiadnu úlohu pri overovaní skutočností týkajúcich sa rozporu záujmov a majetkových priznaní verejných činiteľov. Skupina GRECO tiež zdôraznila, že problematika rozporu záujmov je v Taliansku veľmi kontroverznou témou a zasluhuje si dôkladné preskúmanie v záujme zachovania dôveryhodnosti systému.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Legislatívne nariadenie č. 33 zo 14. marca 2013 o zverejňovaní, transparentnosti a šírení informácií orgánov verejnej správy.

<sup>66</sup> Legislatívne nariadenie č. 39 z 8. apríla 2013: *Disposizioni in materia di inconfiribilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

<sup>67</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>68</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

## Verejné obstarávanie

Verejné práce, tovary a služby v Taliansku predstavovali v roku 2011 približne 15,9 % HDP.<sup>69</sup> Hodnota zákaziek uverejnených v Úradnom vestníku ako percentuálny podiel z celkových výdavkov na verejné práce, tovary a služby v roku 2011 predstavovala 18,3 %. V správe komisie ad hoc z októbra 2012, ktorá bola poverená analýzou a prípravou návrhov týkajúcich sa transparentnosti a predchádzania korupcii vo verejnej správe, bolo verejné obstarávanie označené ako oblasť s vysokým rizikom korupcie.<sup>70</sup> Používanie rokovacích konaní (najmä bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania) sa zdá byť v Taliansku vyššie než je priemer: v roku 2010 predstavovali 14 % hodnoty zákaziek v porovnaní so 6 % v EÚ. Môže ísť o faktor, ktorý zvyšuje riziko korupcie a podvodných praktík.

Podľa prieskumu Eurobarometra o korupcii uskutočneného medzi podnikmi v roku 2013<sup>71</sup> sa 70 % talianskych respondentov domnieva, že korupcia je rozšírená vo verejnom obstarávaní, za ktoré zodpovedajú národné orgány (priemer EÚ je 56 %) a 69 % sa domnieva, že je rozšírená vo verejnom obstarávaní, za ktoré zodpovedajú miestne orgány (priemer EÚ je 60 %). Respondenti konkrétne uviedli, že vo verejnom obstarávaní sú rozšírené tieto postupy: špecifikácie prispôbosené na mieru určitým podnikom (52 %); zneužívanie rokovacích konaní (50 %); rozpor záujmov pri hodnotení ponúk (54 %); predkladanie ponúk, na ktorých sa uchádzači vopred tajne dohodli (45 %); nejasné výberové alebo hodnotiace kritériá (55 %); účasť predkladateľov ponúk pri vypracovaní špecifikácií (52 %); zneužívanie mimoriadnych dôvodov na zamedzenie konkurenčných postupov (53 %); a zmeny zmluvných podmienok po uzatvorení zmluvy (38 %).

Oblasť infraštruktúry patrí medzi odvetvia, ktoré sú najzraniteľnejšie voči korupcii pri verejnom obstarávaní v Taliansku. Toto odvetvie je vzhľadom na veľký objem prostriedkov, ktorými disponuje, vo väčšej miere vystavené korupcii a infiltrácii organizovanými zločineckými skupinami. Okrem toho druh prác, tovarov a služieb, ktoré sa uskutočňujú, dodávajú a poskytujú v týchto oblastiach, sa týka obmedzeného počtu poskytovateľov, čo zvyšuje riziko predkladania ponúk, na ktorých sa uchádzači vopred tajne dohodli. Podľa empirického výskumu sa výnosy z korupcie v Taliansku najčastejšie vyskytujú v štádiu po udelení zákazky, najmä pokiaľ ide o kontrolu kvality alebo dokončenie prác, poskytnutie služieb alebo dodanie tovaru.<sup>72</sup> Auditorský súd viackrát dospel k záveru, že proces verejného obstarávania bol riadny, postupy boli dodržané a víťazné ponuky sa skutočne javili ako najvýhodnejšie, ale naopak kvalita plnenia vo vykonávacej fáze bola zámerne nižšia. Hoci takéto nezrovnalosti nepoukazujú nevyhnutne na korupčné postupy, spolu s uvedenými ukazovateľmi Eurobarometra ilustrujú zraniteľnosť súčasných kontrolných mechanizmov najmä v realizačnej fáze verejných zákaziek. Auditorský súd tiež poukázal na nedostatky týkajúce sa svojich kontrolných právomocí: nemožnosť vykonávať ad hoc kontroly bez predchádzajúceho upozornenia, čo môže znížiť počet odhalených nezrovnalostí.<sup>73</sup> Uvádzanie nepravdivých údajov v účtovných záznamoch nie je postihované<sup>74</sup>, čo nepriaznivo vplýva na predchádzanie nezrovnalostí, najmä vo vykonávacej fáze.

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf)

<sup>70</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

<sup>71</sup> Flash Eurobarometer č. 374 z roku 2013.

<sup>72</sup> Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

<sup>73</sup> Tamže.

<sup>74</sup> V skutočnosti neexistuje trestný čin uvádzania nepravdivých údajov v účtovných záznamoch, pretože bol zrušený v roku 2002. Do určitej miery však môže byť zohľadnený v rámci iných trestných činov.

Odhaduje sa, že iba v prípade veľkých verejných prác predstavuje korupcia (vrátane nepriamych strát) až 40 % celkovej hodnoty obstarávaných verejných zákaziek<sup>75</sup>. Veľké stavebné práce, ako sú napr. rekonštrukčné práce v meste L'Aquila následkom zemetrasenia v roku 2009, svetová výstava Expo 2015, ktorá sa uskutoční v Miláne, alebo budúca vysokorýchlostná železničná trať spájajúca Turín s Lyonom, boli označené za verejné projekty, pri ktorých existuje vysoké riziko novej sprenevery verejných finančných prostriedkov alebo infiltrácie organizovaných zločineckých skupín. Vysokorýchlostná železničná trať je jednou z najdrahších inžinierskych prác a vyvolala veľké diskusie v súvislosti s porovnaniami jednotkových cien. Podľa prieskumu jeden kilometer vysokorýchlostnej trate spájajúcej Paríž s Lyonom stojí približne 10,2 milióna EUR, Madrid so Sevilhou 9,8 milióna EUR, Tokyo s Osakou 9,3 milióna EUR, zatiaľ čo jeden kilometer vysokorýchlostnej trate spájajúcej Rím s Neapolom stojí 47,3 milióna EUR, Turín s Novarou 74 miliónov EUR, Novaru s Milánom 79,5 milióna EUR a Bolognu s Florenciou 96,4 milióna EUR. Celkové priemerné náklady na jeden kilometer sa v Taliansku odhadujú na 61 miliónov EUR.<sup>76</sup> Hoci samotné rozdiely v nákladoch nič nedokazujú, môžu slúžiť ako ukazovateľ (ktorý musí byť potvrdený inými ukazovateľmi) možného zlého manažmentu alebo možných nezrovnalostí v postupoch verejného obstarávania.

Vzhľadom na riziká korupcie a infiltrácie organizovaných zločineckých skupín vo verejnom obstarávaní venuje Taliansko zvýšenú pozornosť uvedeným problematickým otázkam. Taliansko prijalo nové právne predpisy, napr. o zisťovaní pôvodu finančných prostriedkov vo verejnom obstarávaní, podporuje nové projekty zamerané na zisťovanie finančných transakcií a zabránenie infiltrácie mafiánskych skupín a posilnilo kapacity výboru pre koordináciu dozoru na vysokej úrovni nad veľkými verejnými prácami (*grandi opere*).<sup>77</sup>

Protikorupčným zákonom z roku 2012 sa ďalej zaviedli opatrenia, na základe ktorých všetky administratívne orgány zverejňujú na internete ročné účtovné uzávierky a súvahy, jednotlivé výdavky na verejné práce, tovary a služby a podrobné informácie o prebiehajúcich a skončených verejných obstarávaní. V zákone sa tiež stanovuje vytvorenie databázy verejných zmlúv a povinnosť prefektov vytvoriť „biele zoznamy“ hospodárskych operátorov, ktorí nie sú vystavení riziku infiltrácie zločineckých skupín. Toto opatrenie sa v súčasnosti vykonáva.

Pokiaľ ide o širšiu otázku transparentnosti verejných výdavkov a verejnej správy, talianske orgány implementovali značné množstvo opatrení na zabezpečenie väčšej transparentnosti. V tejto súvislosti treba spomenúť legislatívnu iniciatívu, ktorou je zákon č. 136 z roku 2010 o kontrole finančných tokov, ktorým sa ustanovuje jednotný špecializovaný účet pre všetky platby súvisiace s vykonávaním zmlúv uzatvorených v rámci verejného obstarávania, čo prispieva k celkovej prevencii korupcie v tejto oblasti.<sup>78</sup> V legislatívnom nariadení z roku 2012 sa okrem toho ustanovuje používanie elektronickej verejnej správy, zjednodušené postupy pre podniky vo verejnom obstarávaní a vymenovanie riadiacich pracovníkov, na ktorých sa môžu občania obracať v prípade nečinnosti správneho orgánu.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_purificazione/parifica\\_2011](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_purificazione/parifica_2011).

<sup>76</sup> Ivan Cicconi, Il libro nero della TAV.

<sup>77</sup> <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo> a <http://www.civit.it>

<sup>78</sup> Zákon 136 z 13. augusta o mimoriadnom pláne boja proti mafii: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

<sup>79</sup> Nariadenie *Semplifica Italia* zo 4. apríla 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplificaitalia_opuscolo.pdf).

### **Osvedčený postup – platformy transparentnosti**

**Bussola della trasparenza**<sup>80</sup>: nástroj spravovaný ministerstvom verejnej správy a zjednodušenia, ktorý monitoruje dostupnosť a mieru prístupnosti informácií na internetových stránkach ministerstiev.

**Avviso Pubblico** (<http://www.avvisopubblico.it/>): sieť viac ako 200 regionálnych, obecných a provinčných orgánov, ktorých cieľom je spolupráca v oblasti predchádzania korupcii a infiltrácie mafie do verejných štruktúr.

**ITACA**<sup>81</sup>: združenie zasadzujúce sa za transparentnosť vo verejnom obstarávaní a verejných výdavkoch vo všeobecnosti. Členovia združenia predstavujú takmer 90 % regionálnej verejnej správy.

**CAPACI**<sup>82</sup> (Vytvorenie automatizovaných postupov proti infiltrácii kriminálnych skupín do verejného obstarávania): projekt financovaný zo zdrojov EÚ a zameraný na sledovanie finančných tokov v dodávateľskom reťazci veľkých verejných zákaziek. Vďaka tomuto systému budú môcť orgány zabrániť infiltrácii kapitálu nezákonného pôvodu prostredníctvom vytvorenia databázy bankových prevodov a upozornení s cieľom identifikovať nezvyčajné správanie. Projekt je v skúšobnej fáze vo viacerých regiónoch Talianska.

**Linee guida**<sup>83</sup>: Výbor pre koordináciu dohľadu nad veľkými verejnými prácami na vysokej úrovni schválil strategický dokument boja proti mafii ako preventívne opatrenie proti infiltrácii mafie do programu strategických infraštruktúr. Boli vydané usmernenia, ktoré obsahujú aj pokyny týkajúce sa kontrol zmlúv a subdodávateľských zmlúv na uskutočnenie prác, dodanie tovaru a poskytnutie služieb v projektoch strategickkej infraštruktúry, ako je napr. rekonštrukcia regiónu Abruzzo alebo výstava Expo 2015.

### **Korupcia v súkromnom sektore**

Taliansko netransponovalo v celom rozsahu rámcové rozhodnutie 2003/568/SVV o boji proti korupcii v súkromnom sektore.<sup>84</sup> Podľa talianskeho trestného zákonníka sa korupcia v súkromnom sektore nepovažuje za trestný čin, ale uplatňujú sa na ňu ustanovenia občianskeho zákonníka o trestnej zodpovednosti. Protikorupčný zákon z roku 2012 zmenil tieto ustanovenia a zaviedol novú definíciu korupcie v súkromnom sektore a nové postihy. Tieto však nevyriešili všetky nedostatky týkajúce sa rozsahu trestných činov korupcie v súkromnom sektore a systému postihov. Nové ustanovenia nedefinujú dostatočne široko vedúce funkcie v podniku v prípade, že osoby zastávajúce tieto funkcie spáchajú trestný čin korupcie, za ktorý môže niesť zodpovednosť podnik. Tiež neupravujú zodpovednosť v prípadoch nedostatočného dozoru. Systém postihov uplatňovaný na právnické osoby sa zdá byť nedostatočne odrádzajúci. Súčasná ustanovenia o úplatkárstve v súkromnom sektore sú teda príliš úzke a ich rozsah pôsobnosti obmedzuje kategórie riadiacich pracovníkov v súkromnom sektore, ktorí majú povinnosť zodpovedať sa za tento trestný čin. Okrem toho sa úplatkárstvo trestne nestíha z úradnej povinnosti ale len na základe sťažnosti, s výnimkou prípadov, keď dochádza k narušeniu hospodárskej súťaže v obstarávaní tovarov a služieb.

<sup>80</sup> <http://www.magellanopa.it/bussola/>.

<sup>81</sup> <http://www.itaca.org/index.asp>.

<sup>82</sup> <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

<sup>83</sup> [http://www.l.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee\\_guida/](http://www.l.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/).

<sup>84</sup> COM(2011) 309 final, Druhá správa o implementácii rámcového rozhodnutia 2003/568/JHA zo 6. júna 2011: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

V súvislosti s požiadavkami na povinnosť podnikov zodpovedať sa skupina GRECO konštatovala, že systém zodpovednosti v Taliansku nie je v súlade s Trestnoprávnym dohovorom Rady Európy o korupcii. Je to zrejme najmä pokiaľ ide o hraničné hodnoty pre uplatnenie zodpovednosti, obmedzený rozsah požiadaviek na povinnosť zodpovedať sa (t. j. tieto požiadavky sa uplatňujú iba na evidované podniky, štátne podniky a poisťovne), stanovenie postihov a rozsah trestných činov súvisiacich s uvádzaním nepravdivých údajov v účtovných záznamoch.<sup>85</sup>

Pokiaľ ide o podplácanie v zahraničí, Taliansko má komplexný rámec pre trestné stíhanie tohto trestného činu a vyvíja značné úsilie pri vyšetrovaní a stíhaní takýchto trestných činov.<sup>86</sup> Nedávne vyšetrovania údajných korupčných praktík v zahraničí v obrannom priemysle a energetike ukazujú, že k podplácaniu v zahraničí stále dochádza, ale tiež to, že orgány zodpovedné za presadzovanie práva vyvíjajú vierohodné úsilie pri odhaľovaní a vyšetrovaní takýchto prípadov. Organizácia OECD upozorňuje na pretrvávajúce nedostatky režimu postihov, pričom v decembri 2011 konštatovala, že hoci bolo stíhaných 60 osôb a vedie sa vyšetrovanie v deviatich veciach, konečné postihy boli uložené iba trom právnickým osobám a deviatim fyzickým osobám a vo všetkých prípadoch sa tak stalo na základe urovnania veci dohodou (*partteggiamento*).<sup>87</sup> Poukázala tiež na to, že mnohé prípady proti právnickým osobám boli zamietnuté z dôvodu uplynutia premlčacej doby.

### 3. BUDÚCE OPATRENIA

Prijatie protikorupčného zákona v novembri 2012 predstavuje významný krok vpred v boji proti korupcii v Taliansku. Kládne dôraz na preventívne opatrenia, ktorých cieľom je vyššia miera zodpovednosti pri výkone funkcie vo verejnej správe a pri výkone funkcie politických elít, a vyváženie protikorupčného bremena, ktoré je v súčasnosti takmer výlučne na strane orgánov zodpovedných za presadzovanie práva. Napriek značnému úsiliu Auditorského súdu, orgánov zodpovedných za presadzovanie práva, prokuratúry a súdnictva, je však korupcia v Taliansku naďalej závažným problémom. Objavila sa nová vlna korupčných prípadov, do ktorých boli zapojení najvyšší regionálni volení úradníci, a ktoré odhalili nezákonné financovanie volebných kampaní a politických strán, ako i prepojenia na mafiánske skupiny. Prípady s vysokopostavenými úradníkmi, proti ktorým boli uplatnené odrádzajúce postihy, sú naďalej zriedkavé. Nebola vyriešená problematická otázka týkajúca sa prekážok, ktoré predstavuje reštriktívna právna úprava premlčania pri rozhodovaní súdov o korupčných prípadoch. Rámec uplatňovaný na rozpor záujmov a financovanie politických strán zostáva v niektorých aspektoch nedostatočný. Verejné obstarávanie a súkromný sektor sú naďalej sektormi náchylnými na korupciu, a to i napriek množstvu prijatých opatrení. Z celkového pohľadu je nutné vyvinúť ďalšie úsilie na zabezpečenie účinnej realizácie a účinného monitorovania protikorupčného právneho rámca, vrátane legislatívnych nariadení, aby sa v praxi dosiahol udržateľný vplyv.

Ďalšiu pozornosť si vyžadujú tieto body:

- Posilniť systém bezúhonnosti vzťahujúci sa na **volených a vymenovaných verejných činiteľov** na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, aj prostredníctvom komplexných etických kódexov obsahujúcich vhodné nástroje týkajúce sa povinnosti zodpovedať sa a odrádzajúce postihy v prípade porušenia takýchto kódexov. Zvážiť možnosť presadzovať etické kódexy vo vnútri politických strán alebo etické dohody medzi politickými stranami a skupinami. Neprijímať zákony *ad personam*. Posilniť právny a implementačný rámec

<sup>85</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>86</sup> <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

<sup>87</sup> Tamže.



**financovania politických strán**, najmä pokiaľ ide o prísnejšie ustanovenia o daroch, konsolidáciu účtov politických strán, koordináciu a primeranú úroveň právomocí v oblasti kontroly financovania politických strán a ukladania odrádzajúcich postihov.

- Odstrániť nedostatky v **právnej úprave premlčania** v súlade s odporúčaniami, ktoré boli adresované Taliansku v júli 2013 v rámci európskeho semestra, zmenou pravidiel uplatňovaných na plynutie premlčacej doby (okrem iného prerušením plynutia premlčacej doby počas odvolacích konaní) a zavedením pružnejších pravidiel týkajúcich sa prerušenia a zastavenia konaní. Posúdiť riziko premlčania prejednávanych prípadov korupcie a zabezpečiť prednostné prejednanie prípadov, pri ktorých takéto riziko hrozí.
- Posilniť právomoci a kapacity národnej protikorupčnej agentúry (CIVIT), aby mohla riadne vykonávať **koordinačnú úlohu**, účinnú kontrolnú a dozornú funkciu, a to aj na regionálnej a miestnej úrovni. Zabezpečiť jednotný rámec **vnútorných kontrol** a vykonávanie vonkajších **nezávislých auditov** v súvislosti s verejnými výdavkami a implementáciou verejných zákaziek **na regionálnej a miestnej úrovni**. Zabezpečiť jednotné, nezávislé a systematické overovanie rozporu záujmov a majetkových priznaní verejných činiteľov a zodpovedajúci systém postihov s odrádzajúcim účinkom.
- Zvýšiť transparentnosť vo **verejnom obstarávaní** vo fáze pred a po udelení zákazky v súlade s odporúčaniami adresovanými Taliansku v júli 2013 v rámci európskeho semestra, čo by sa mohlo dosiahnuť tak, že všetky administratívne štruktúry zverejnia na internete ročné účtovné uzávierky a súvahy, ako aj jednotlivé výdavky na verejné práce, tovary a služby v súlade s protikorupčnými právnymi predpismi. Zvážiť možnosť udeliť Auditorskému súdu právomoc vykonávať neohlásené ad hoc kontroly. Transponovať a implementovať v celom rozsahu rámcové rozhodnutie 2003/568/SVV o boji proti **korupcii v súkromnom sektore**. Zvážiť možnosť rozvíjať nástroje na prevenciu korupcie a monitorovacie nástroje pre podniky pôsobiace v sektorech ako obrannom priemysle a energetike, kde došlo k prípadom veľkého rozsahu, ktoré odhalili riziko podplácania v zahraničí.