



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



Schválené: 29. októbra 2020

Dôverné
GrecoRC4(2020)14

ŠTVRTÉ KOLO HODNOTENIA

Prevencia korupcie vo vzťahu k poslancom,
sudcom a prokurátorom

DRUHÝ DODATOK K DRUHEJ SPRÁVE O STAVE PLNENIA

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Schválilo GRECO na svojom 86. plenárnom zasadnutí
(Štrasburg, 26. – 29. októbra 2020)

Š
T
V
R
T
É

K
O
L
O

H
O
D
N
O
T
E
N
I
A

I. ÚVOD

1. Druhý dodatok k druhej správe o stave plnenia hodnotí opatrenia, prijaté orgánmi Slovenskej republiky s cieľom plniť odporúčania vydané v Hodnotiacej správe pre Slovenskú republiku vo štvrtom kole hodnotení (cf. odsek 2) zameranej na "Prevenciu korupcie vo vzťahu k poslancom, sudcom a prokurátorom".
2. Hodnotiacu správu pre Slovenskú republiku vo štvrtom kole hodnotení schválilo GRECO na svojom 61. Plenárnom zasadnutí (18. októbra 2013) a zverejnilo ju 6. novembra 2014 po autorizácii zo strany Slovenskej republiky ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 2E](#)). Správu o stave plnenia pre Slovenskú republiku vo štvrtom kole hodnotení schválilo GRECO na svojom 69. Plenárnom zasadnutí (16. októbra 2015) a zverejnilo ju 12. novembra 2015 po autorizácii zo strany Slovenskej republiky ([Greco RC-IV \(2015\) 7E](#)). Druhú správu o stave plnenia ([GrecoRC4\(2017\)19](#)) schválilo GRECO na svojom 77 Plenárnom zasadnutí (16.-18. október 2017) a zverejnilo ju 18. októbra 2017, po autorizácii zo strany Slovenskej republiky. Dodatok k druhej správe o stave plnenia ([GrecoRC4\(2019\)8](#)) schválilo GRECO na svojom 82. Plenárnom zasadnutí (Štrasburg, 18.-22. marec 2019) a zverejnilo ju 26. marca 2019, po autorizácii zo strany Slovenskej republiky.
3. Ako to vyžaduje **procedurálny poriadok** GRECO, slovenské orgány predložili Situačnú správu s doplnujúcimi informáciami týkajúcimi sa plnenia deväť otvorených odporúčaní, ktoré v štádiu dodatku k druhej správe o stave plnenia boli splnené čiastočne alebo vôbec. Situačná správa bola prijatá 31. decembra 2019 a doručená, spolu s dodatočne poskytnutými informáciami, ako základ pre tento druhý dodatok k druhej správe o stave plnenia.
4. GRECO si vybralo Rumunsko a Nemecko, aby vymenovali spravodajcov pre proces hodnotenia stavu plnenia. Menovaní spravodajcovia boli p. Sorin TANASE za Rumunsko a p. Markus BUSCH za Nemecko. Pri vypracovaní tohto dodatku k druhej správe o stave plnenia im asistroval sekretariát GRECO.

II. ANALÝZA

5. Priopomíname, že GRECO vo svojej hodnotiacej správe prezentovalo Slovenskej republike 16 odporúčaní. V štádiu schválenia dodatku k druhej správe o stave plnenia boli odporúčania vi, vii, ix, xi, xii, a xv boli splnené alebo implementované uspokojivo, odporúčania iii, iv, viii, x, xiv a XVI boli implementované čiastočne a odporúčania i, ii, a v neboli splnené. Stav plnenia 9 nesplnených odporúčaní je popísaný ďalej.

Prevencia korupcie vo vzťahu k poslancom parlamentu

Odporeúčanie i.

6. *GRECO odporučilo, aby transparentnosť legislatívneho procesu bola ďalej zlepšená zavedením primeraných štandardov a poskytnutím usmernenia poslancom pri styku s lobistami a tými tretími stranami, ktorých zámerom je ovplyvňovanie verejnej politiky v mene čiastočných záujmov.*
7. *Priopomína sa, že GRECO v dodatku k druhej hodnotiacej správe o stave plnenia skonštatovalo, že toto odporúčanie nebolo splnené. GRECO poznamenalo, že návrh etického kódexu sa v parlamente pripravoval, ale nemohol ho preskúmať a nedostal žiadne ďalšie informácie o prípadných nových právnych predpisoch.*
8. *Slovenské orgány teraz naznačujú, že nová vláda stanovila ako jednu z priorit svojho programového vyhlásenia na roky 2020 - 2024 prijatie opatrení v oblasti*

lobingu, ktoré by mali byť kombináciou právnej úpravy, povinného registra lobistov a kódexu správania. Špeciálny register pre lobistov by mal obsahovať informácie o veciach, v ktorých lobisti plánujú lobovať, ako aj informácie o ich klientoch, nákladoch a odmenách za činnosť lobistov.

9. GRECO konštatuje, že do dnešného dňa neboli poskytnuté žiadne nové návrhy právnych predpisov o transparentnosti legislatívneho procesu a usmerneniach pre poslancov pri styku s lobistami a tretími stranami. Konštatuje však, že nová vláda potvrdila ako prioritu cieľ vypracovania takéhoto právneho rámca.
10. GRECO konštatuje, že odporúčanie i zostáva nesplnené.

Odporúčanie ii.

11. GRECO odporučilo, aby (i) bol prijatý kódex správania poslancov Národnej rady (vrátane usmernenia k prevencii konfliktov záujmov, prijímania darov a iných výhod, zneužívaniu funkcie a majetkových priznaní) a tento bol zverejnený; a (ii) tento kódex bol riadne vymáhaný (pomocou mechanizmov dohľadu a sankcií) a bol spojený so špecializovaným školením, poučením a poradenstvom.
12. 12. Pripomína sa, že v dodatku k druhej hodnotiacej správe o stave plnenia GRECO dospelo k záveru, že toto odporúčanie nebolo splnené. GRECO poznamenalo, že nie je v pozícii posúdiť nový návrh etického kódexu pre poslancov, ktorý neboli predložený skupine GRECO.
13. Slovenské orgány teraz naznačujú, že z dôvodu parlamentných volieb vo februári 2020 neboli návrh etického kódexu predložený do parlamentu a že by mal byť ďalej rozpracovaný tak, aby sa mohol preskúmať počas nového volebného obdobia. Podľa slovenských orgánov by prijatie takejto právnej úpravy mohlo viesť k silnejšej a priamej zodpovednosti za pravidlá zo strany nového zákonodarného zboru a novozvolených poslancov.
14. GRECO poznamenáva, že údajne sa etický kódex stále pripravuje, a dospieva k záveru, že odporúčanie ii zostáva nesplnené.

Odporúčanie iii.

15. GRECO odporučilo, aby boli vypracované pravidlá týkajúce sa Národnej rady, vo vzťahu k prijímaniu darov, pohostinnosti a iných výhod poslancov a aby boli ustanovené vnútorné postupy pre hodnotenie, oznamovanie a vrátenie neprijateľných darov.
16. Pripomína sa, že v dodatku k druhej hodnotiacej správe o stave plnenia GRECO dospelo k záveru, že toto odporúčanie bolo čiastočne splnené. Presnejšie povedané, GRECO privítalo zavedenie povinnosti oznamovať dary/výhody vo výročných majetkových priznaniach poslancov, ale zdôraznila, že nebola stanovená žiadna definícia darov. Ďalej neboli prijaté žiadne pravidlá ich oceňovania a vracania neprijateľných darov. Prahová hodnota stanovená na prijatie darov bola stále predmetom obáv. Tieto prvky mali byť podľa štátnych orgánov vypracované v novom etickom kódexe, ktorý sa stále tvorí.
17. Slovenské orgány opakujú, že táto otázka bude upravená v budúcom etickom kódexe, ktorý zatiaľ nie je dokončený.
18. GRECO konštatuje, že neboli poskytnuté žiadne nové informácie, a dospieva k záveru, že odporúčanie iii zostáva čiastočne splnené.

Odporúčanie iv.

19. GRECO odporučilo ďalej rozpracovať a doladiť predpisy pre priznania o finančných pomeroch vo vzťahu k poslancom s cieľom zaviesť pravidelné oznamovanie finančných záujmov, partnerstiev, iných obchodných dohôd, domácich a zahraničných ciest hradených tretími osobami ako i výhod, pohostinnosti a sponzorskej podpory obdržaných od domácich alebo cudzích subjektov nad istým finančným prahom.
20. Pripomína sa, že v dodatku k druhej hodnotiacej správe o stave plnenia GRECO dospelo k záveru, že toto odporúčanie bolo kvalifikované ako čiastočne splnené. Presnejšie povedané, GRECO privítalo, že v dôsledku prijatia novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (PPI) sa zlepšila povinnosť poslancov priznať dary alebo iné výhody a používať nehnuteľný alebo hnuteľný majetok. Stanovené limity však boli naďalej predmetom obáv z hľadiska minimálnej mzdy.
21. Slovenské orgány sa v súčasnosti vyjadrili, že nová vláda vo svojom programovom vyhlásení na roky 2020 - 2024 kladie osobitný dôraz na etiku verejných činiteľov. Vláda sa zaviazala, že bude akceptovať hĺbkové a systematické zlepšenia pravidiel kontroly majetku verejných činiteľov (vrátane poslancov) a navrhne komplexnú novelu ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných činiteľov (PPI). Vláda sa ďalej zaviazala, že zavedie štátny register verejných činiteľov a ich majetkových priznaní a zriadi nezávislú inštitúciu zodpovednú za etiku verejných činiteľov, konflikty záujmov a kontrolu majetkových priznaní. Táto inštitúcia by mala pôsobiť ako kontrolný a analytický subjekt, mala by poskytovať usmernenia, organizovať školenie verejných činiteľov v oblasti etiky, poukazovať na osvedčené postupy a predkladať výročné správy o stave etiky verejných činiteľov (vrátane prípadných odporúčaní) pre Národnú radu.
22. GRECO berie na vedomie rozsiahle poskytnuté informácie a povzbudzuje slovenské orgány, aby dokončili reformu systému majetkových priznaní vrátane príslušných prahových hodnôt.
23. GRECO konštatuje, že odporúčanie iv zostáva čiastočne splnené.

Odporúčanie v.

24. GRECO odporučilo, aby dohľad a vymáhanie pravidiel o konflikte záujmov, majetkových priznaní a iných povinností a obmedzení týkajúcich sa poslancov podľa ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov boli posilnené, a to najmä prehodnotením mandátu a pridelením dodatočných ľudských a hmotných zdrojov výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre nezlučiteľnosť funkcií.
25. Pripomína sa, že v dodatku k druhej hodnotiacej správe o stave plnenia GRECO dospelo k záveru, že toto odporúčanie bolo kvalifikované ako nesplnené. GRECO privítalo zmeny ústavného zákona o ochrane verejného záujmu (PPI), ale poznamenalo, že je potrebné revidovať mandát Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií Národnej rady tak, aby bola možná väčšia proaktivita pri dohľade a presadzovaní pravidiel o konflikte záujmov, majetkových priznaní a ďalších povinností a obmedzení vyplývajúcich z ústavného zákona o PPI. Konštatovalo tiež, že chýbajú ďalšie zdroje.
26. Slovenské orgány v súčasnosti uvádzajú, že od 1. januára 2020 nadobudli účinnosť novely zákona o PPI. Ustanovenia všeobecného správneho poriadku platia *mutatis mutandis*: verejní činitelia vrátane poslancov predkladajú majetkové priznania výboru pre nezlučiteľnosť funkcií Národnej rady, organizujú sa konania na

ochranu verejného záujmu a predchádzanie konfliktu záujmov. Príslušné ustanovenia (o inšpekcii, znalcoch, svedkoch, zhromažďovaní dôkazov, atď.) sú stanovené v rokovacom poriadku výboru pre nezlučiteľnosť funkcií prijatom 2. apríla 2020. Ako stanovuje PPI, bol zriadený nový register verejných činiteľov. Jeho cieľom je zlepšiť dohľad nad predkladaním majetkových priznaní verejnými činiteľmi.

27. Orgány dodávajú, že v decembri 2019 bol zahájený vývoj nového systému elektronického parlamentu, ktorý sa zaoberá aj vykonateľnosťou elektronického podávania a možnou kontrolou majetkových priznaní verejných činiteľov. Konečné modality tohto nového systému má posúdiť nový parlament, ktorý vzide z volieb vo februári 2020 a bude predmetom verejného obstarávania.
28. GRECO berie na vedomie poskytnuté informácie. Novely zákona o PPI, ktoré by mali posilniť úlohu výboru pre nezlučiteľnosť funkcií Národnej rady nadobudli účinnosť, pokiaľ ide o dohľad a presadzovanie pravidiel týkajúcich sa konfliktu záujmov, majetkových priznaní a ďalších povinností a obmedzení platných pre poslancov. GRECO tiež poznamenáva, že sa predpokladá systém e-parlamentu na uľahčenie predkladania majetkových priznaní, ich zverejňovania a kontroly. Vyzýva k dokončeniu tohto projektu. GRECO tiež berie na vedomie, že sa zdá, že bol prijatý nový rokovací poriadok výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Neboli však poskytnuté žiadne informácie o jeho dosahu a neboli poskytnuté ani informácie o mandáte a možnom zvýšení zdrojov pridelených tomuto výboru.
29. GRECO konštatuje, že odporúčanie v zostáva nesplnené.

Prevencia korupcie vo vzťahu k sudcom

Odporúčanie viii.

30. GRECO odporučilo, aby (i) "Zásady sudcovskej etiky" boli prehodnotené a ďalej rozpracované tak, aby všetkým sudcom poskytovali presnejšie usmernenie o správaní, ktoré sa od nich očakáva, o sudcovskej integrite a prevencii korupcie, a (ii) riadne uplatňovanie "Zásad" bolo zabezpečené (pomocou mechanizmu dohľadu a sankcií) a bolo spojené so špecializovaným školením, poučením a poradenstvom.
31. Pripomína sa, že v dodatku k druhej hodnotiacej správe o stave plnenia GRECO dospelo k záveru, že toto odporúčanie bolo kvalifikované ako čiastočne splnené. GRECO privítalo, že Súdna rada pripravila zhrnuté interpretačné pravidlá týkajúce sa zásad sudcovskej etiky, ktoré sa javili ísť želaným smerom interpretáciou určitých aspektov týchto zásad vzhľadom na očakávané správanie a poskytnutím vysvetlení a príkladov sudcom. GRECO sa však domnievalo, že bez prijatia súboru obširnejších interpretačných pravidiel toto úsilie nebolo dostačujúce.
32. Slovenské orgány v súčasnosti informujú, že Súdna rada schválila v októbri 2019 uznesenie č. 230/2019, ktoré umožňuje prípravu nového návrhu textu Zásad sudcovskej etiky. Termín prijatia tohto textu sa posúva z dôvodu výmeny členov Súdnej rady po parlamentných voľbách vo februári 2020 a pandemickej kríze (Covid-19). Ďalej naznačujú, že Justičná akadémia pripravila školenie sudcov v oblasti etiky: vo februári 2020 sa uskutočnilo školenie zamerané predovšetkým na služobne mladších sudcov, služobne mladších prokurátorov, vyšších súdnych úradníkov, stážistov a právnych čakateľov prokurátorov z celej krajiny. Trestného sudca Najvyššieho súdu Českej republiky sa zúčastnil ako školiteľ na tomto zasadnutí zameranom najmä na Etický kódex sudcov v praxi. Justičná akadémia okrem toho plánuje školenie zamerané na „Etické dilemy sudcu“, ktoré sa uskutoční v októbri 2020 a bude zamerané aj na služobne mladších sudcov.

33. GRECO berie na vedomie poskytnuté informácie. Prijímanie nových zásad súdovskej etiky stále prebieha. Konalo sa jedno školenie a ďalšie sú vo fáze plánovania. K poskytovaniu poučenia a poradenstva neboli predložené žiadne nové informácie.
34. GRECO konštatuje, že odporúčanie viii zostáva čiastočne splnené.

Odporúčanie x.

35. *GRECO odporučilo založenie povinnosti priznať záväzky (napr. dlhy a úvery) a dary nad určitou hranicou tých súdcov, ktorí nespadajú pod ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.*
36. Pripomína sa, že toto odporúčanie bolo v Dodatku k Druhej správe o stave plnenia kvalifikované ako čiastočne splnené. GRECO vzalo na vedomie poskytnuté ubezpečenia, že súdcom bolo zakázané prijímať akékoľvek dary v rámci výkonu svojej odbornej funkcie, a očakávalo zmeny v prahu stanovenom na priznávanie „záväzkov“ (vrátane darov).
37. Slovenské orgány v súčasnosti uvádzajú, že Národný protikorupčný program obsahuje opatrenie na vykonanie analýzy súčasného systému majetkových priznaní vrátane vydania prahových hodnôt. Dodávajú, že protikorupčná politika schválená vládou sa zameriava na zefektívnenie systému majetkových priznaní a stanovenie jasných pravidiel pre dary (pozri bod 21 vyššie). Zástupcovia Súdnej rady sa aktívne zúčastňujú na činnosti skupiny vytvorenej vládou zameranej na zefektívnenie systému majetkových priznaní a stanovenie jasných pravidiel pre dary. Zdôrazňujú, že pozícia Súdnej rady, pokiaľ ide o dary a iné formy podobných výhod, je „nulová tolerancia“.
38. GRECO poznámenáva, že neboli uvedené žiadne nové konkrétnie výsledky a konštatuje, že odporúčanie x zostáva čiastočne splnené.

Prevencia korupcie vo vzťahu k prokurátorom.

Odporúčanie xiv.

39. *GRECO odporučilo, aby údaje obsiahnuté v čestných vyhláseniach a majetkových priznaniach prokurátorov boli v praxi verejne prístupné a všetky prekážky k takému prístupu boli odstránené s primeraným zreteľom na súkromie a bezpečnosť prokurátorov a ich rodinných príslušníkov, ktorí podliehajú povinnosti podávať priznania.*
40. Pripomína sa, že toto odporúčanie bolo v Dodatku k Druhej správe o stave plnenia kvalifikované ako čiastočne splnené. GRECO predpokladalo, že informácie súvisiace so sumami v majetkových priznaniach prokurátorov boli poskytnuté Generálnemu prokurátorovi ako predpoklad náležitej kontroly ich čestných vyhlásení a majetkových priznaní. GRECO však zostało znepokojené tým, že prokurátori nezverejňujú hodnotu aktív, aby bola možná ich verejná kontrola.
41. Slovenské orgány v súčasnosti informujú, že zmeny a doplnenia zákona o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry nadobudli účinnosť v septembri 2019. Upravujú okrem iného aj to, že majetkové priznanie obsahuje najmä informácie o nehnuteľnom majetku, právnom titule a dátume nadobudnutia majetku a nadobúdacej cene, zatiaľ čo predchádzajúce znenie právnych predpisov stanovovalo iba cenu nehnuteľného majetku, ak o to požiadal Generálny prokurátor. Slovenské orgány zdôrazňujú, že táto povinnosť sa vzťahuje na všetok

majetok vrátane hnuteľného majetku, majetkových práv a iných majetkových hodnôt presahujúcich 6 600 EUR, ako aj na hnuteľný majetok, majetkové práva a iné hodnoty majetku pod 6 600 EUR, ak ich kumulatívna hodnota presahuje 16 600 EUR. Táto povinnosť sa uplatnila prvýkrát v majetkových priznaniach predložených v roku 2020 za rok 2019 (a vrátane majetku nadobudnutého pred rokom 2019). Tieto priznania sa zverejňujú na webovom sídle Generálnej prokuratúry.¹ Tieto informácie uvádzané v majetkových priznaniach prokurátorov sú tým zosúladené s požiadavkami na majetkové priznania súdcov.

42. GRECO víta novely právnych predpisov, ktorá zaväzuje prokurátorov zverejňovať majetok nad určitú hodnotu a že tieto majetkové priznania sa zverejňujú. Je to v súlade s jeho odporúčaním.
43. GRECO konštatuje, že odporúčanie xiv bolo splnené uspokojivo.

Odporúčanie xvi.

44. *GRECO odporučilo zavedenie povinnosti pre prokurátorov priznať záväzky (napr. dlhy a úvery) a dary nad určitú hodnotu.*
45. Pripomína sa, že toto odporúčanie bolo v Dodatku k Druhej správe o stave plnenia kvalifikované ako čiastočne splnené, keďže sa očakávali zmeny vo vysoko stanovenej hranici 6 600 EUR na vykazovanie záväzkov (vrátane darov).
46. Slovenské orgány v tejto súvislosti nenaznačujú žiadny nový vývoj, pričom poukazujú na očakávané zmeny predpokladané v Národnom protikorupčnom programe a protikorupčnej politike priatej vládou (pozri body 21 a 37 vyššie).
47. GRECO poznamenáva, že neboli poskytnuté žiadne nové informácie a konštatuje, že odporúčanie xvi zostáva čiastočne splnené.

III. ZÁVERY

48. **Vo svetle horeuvedeného GRECO konštatuje, že Slovenská republika uspokojivo splnila alebo sa uspokojivo vysporiadala s ôsmimi zo šestnástich odporúčaní uvedených v Hodnotiacej správe zo štvrtého kola.** Zo zvyšných odporúčaní päť odporúčaní bolo splnených čiastočne a tri odporúčania neboli splnené.
49. Konkrétnejšie, odporúčania vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xiv a xv boli splnené uspokojivo, odporúčania iii, iv, viii, x, a xvi boli splnené čiastočne a odporúčania i, ii a v zostávajú nesplnené.
50. Vo vzťahu k *poslancom parlamentu*, od predchádzajúceho Dodatku nie je možné zaznamenať žiadny výrazný pokrok. Podľa Národného protikorupčného programu sa skúma systém majetkových priznaní, aby sa zlepšila efektívnosť tohto systému vrátane prahových hodnôt pre majetkové priznania. Do platnosti vstúpili novely ústavného zákona o ochrane verejného záujmu, ktoré majú ustanoviť povinnosť priznať dary alebo iné výhody a používanie nehnuteľného alebo hnuteľného majetku. Je potrebné ešte dokončiť návrh etického kódexu pre poslancov. Bohužiaľ stále neboli dosiahnutý politický konsenzus o tom, ako dosiahnuť väčšiu transparentnosť legislatívneho procesu úpravou vzťahov poslancov s tretími stranami vrátane lobistov, alebo o tom, ako ďalej posilniť dohľad a presadzovanie pravidiel zverejňovania informácií.

¹ <https://www.genpro.gov.sk/prokuratura-sr/majetkove-priznania-30a3.html>

51. Ani vo vzťahu k *sudcom* nemožno zaznamenať výrazný pokrok. Stále prebiehajú práce na zdokonalení „výkladových pravidiel“ nového súdneho kódexu správania, ktoré sa *okrem iného* týkajú konfliktu záujmov, a na poskytovaní príkladov z praxe. Poslalo sa presadzovanie pravidiel týkajúcich sa majetkových priznaní. Hranica na priznanie darov, ktoré dostali sudcovia a prokurátori, je stále vysoká a je potrebné ju ešte zmeniť. Pokial' ide konkrétnie o *prokurátorov*, je potrebné uvítať zmeny a doplnenia právnej úpravy, ktoré ukladajú prokurátorom povinnosť zverejňovať majetok nad určitú hodnotu a zverejňovať majetkové priznania.
52. Celková odozva na odporúčania je sklamaním. Osem zo šestnástich odporúčaní stále nie je úplne splnených, a to viac ako päť rokov po prijatí Hodnotiacej správy.
53. Schválením tohto Druhého dodatku k Druhej správe o stave plnenia sa ukončuje konanie o stave plnenia vo štvrtom kole vo vzťahu k Slovensku. Orgány Slovenska si však môžu želať informovať GRECO o ďalšom vývoji v súvislosti s plnením otvorených odporúčaní.
54. Napokon, GRECO vyzýva štátne orgány Slovenskej republiky, aby v najskoršom možnom termíne schválili publikovanie tejto správy, jej preklad do štátneho jazyka a zverejnenie jej prekladu.