

Návrh opatrení

na zabezpečenie plnenia odporúčaní prijatých Skupinou štátov proti korupcii (GRECO) pre Slovenskú republiku v štvrtom kole hodnotení

Hodnotenie Slovenskej republiky v štvrtom kole hodnotení GRECO sa uskutočnilo na 61. plenárnom zasadnutí GRECO, konanom v dňoch 14. – 18. októbra 2013, pričom Hodnotiacu správu Slovenskej republiky plénum prijalo 18. októbra 2013 v druhom čítaní (ďalej len „Hodnotiaca správa“).

Text Hodnotiacej správy, ako aj prijaté odporúčania sú štruktúrované, rozdelené na tri tematické časti - Prevencia korupcie vo vzťahu: I. k poslancom Národnej rady SR, II. k sudcom a III. k prokurátorom. Správa obsahuje celkovo 16 odporúčaní.

Vláda Slovenskej republiky svojím uznesením č. 542/2014 z 29. októbra 2014 vzala na vedomie Hodnotiacu správu a schválila návrh opatrení na zabezpečenie plnenia odporúčaní.

Počas nasledujúceho obdobia boli GRECO-m schválené dve správy o plnení odporúčaní zo IV. kola hodnotenia.

V dňoch 12. – 16. októbra 2015 v Štrasburgu počas pravidelného plenárneho zasadnutia GRECO Slovenská republika obhajovala správu o plnení odporúčaní zo 4. kola hodnotenia. V závere správy sa uvádza, že Slovenská republika splnila len jedno zo šestnástich odporúčaní uvedených v Hodnotiacej správe štvrtého kola. Z ostatných odporúčaní bolo desať odporúčaní čiastočne implementovaných a päť odporúčaní nebolo implementovaných vôbec. Následne bola Slovenská republika vyzvaná k podaniu informácie o plnení odporúčaní do 30. apríla 2017.

V dňoch 16. – 18. októbra 2017 počas 77. plenárneho zasadnutia GRECO Slovenská republika obhajovala Druhú správu o plnení odporúčaní zo IV. kola hodnotenia Slovenska. V závere druhej správy sa uvádza, že Slovenská splnila šesť zo šestnástich odporúčaní obsiahnutých v hodnotení štvrtého kola. Z ostatných odporúčaní bolo čiastočne implementovaných osem odporúčaní a dve odporúčania neboli implementované vôbec. GRECO na zasadnutí vyzvalo SR, aby zaslala ďalšiu správu o plnení odporúčaní do 30. septembra 2018, pričom Ministerstvo spravodlivosti SR zabezpečilo zaslanie správy o plnení odporúčaní za SR.

Zo zostávajúcich odporúčaní GRECO k dnešnému dňu 2 odporúčania adresované poslancom nie sú splnené vôbec a 3 odporúčania sú splnené čiastočne. Z odporúčaní adresovaných sudcom sú 3 odporúčania splnené a 3 splnené čiastočne a z odporúčaní adresovaných prokurátorom sú 3 odporúčania splnené a 2 odporúčania čiastočne splnené.

Na ukončenie IV. kola hodnotenia sa v zmysle procedurálnych pravidiel GRECO vyžaduje úplné splnenie 2/3 odporúčaní (t.j. v prípade SR je potrebné splniť 11 odporúčaní). Z toho dôvodu je nevyhnutné, aby Slovenská republika uspokojivo implementovala aj zostávajúce odporúčania.

Náležitité opatrenia je potrebné vykonať najmä vo vzťahu k plneniu odporúčaní adresovaných poslancom Národnej rady SR, keďže zásadné odporúčania nie sú od prijatia Hodnotiacej správy v roku 2013 splnené.

Ak Slovenská republika nedosiahne významný pokrok v plnení odporúčaní adresovaných poslancom, GRECO neukončí hodnotenie Slovenskej republiky ani v prípade, ak zostávajúcich 11 odporúčaní adresovaných sudcom a prokurátorom bude úplne splnených.

I. Odporúčania a opatrenia vo vzťahu k poslancom Národnej rady SR

Odporúčania i - iii:

(i) Ďalej zvyšovať transparentnosť legislatívneho procesu zavádzaním príslušných štandardov a usmerňovaním poslancov Národnej rady SR v oblasti ich stykov s lobistami a s takými tretími stranami, ktorých zámerom je ovplyvňovanie verejnej politiky v mene parciálnych záujmov (odsek 25 Hodnotiacej správy).

(ii) (a) Schváliť Kódex správania poslancov Národnej rady SR (vrátane usmernení o predchádzaní konfliktom záujmov, prijímaní darov a iných výhod, zneužívaní právomoci verejného činiteľa a o predkladaní majetkových priznaní), zverejniť ho a

(b) náležite presadzovať jeho dodržiavanie (prostredníctvom kontrolného mechanizmu a sankcií) za súčasného poskytovania špecializovaného vzdelávania, odporúčaní a poradenstva (odsek 32 Hodnotiacej správy).

(iii) Vypracovať osobitne pre Národnú radu SR pravidlá týkajúce sa prijímania darov, pohostenia a iných výhod poslancami a stanoviť interné postupy vo vzťahu k oceňovaniu, priznávaniu a vracaniu neprijateľných darov (odsek 39 Hodnotiacej správy).

V druhej správe o plnení odporúčaní GRECO konštatovalo absenciu pozitívneho vývoja pokiaľ ide o úpravu stykov s lobistami a odporúčanie (i) považovalo za nesplnené.

Vo vzťahu k odporúčaniam (ii) a (iii) GRECO uvítalo novelizáciu rokovacieho poriadku NR SR Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v § 9a stanovuje, že poslanec je povinný pri výkone svojej funkcie správať sa v súlade so zásadami slušného správania a dobrých mravov a dodržiavať ústavu, zákony a Etický kódex poslanca, ktorý môže schváliť národná rada uznesením. Keďže však etický kódex zatiaľ nebol prijatý, obe odporúčania vyhodnotilo ako čiastočne splnené.

Implementácia odporúčaní GRECO i – iii je obsiahnutá v úlohách D.2 – D. 5 návrhu uznesenia vlády SR, pričom by mala obsahovať :

- *vypracovanie a schválenie etického kódexu poslanca, ktorý bude obsahovať:*
 - *zásady slušného správania a dobrých mravov*
 - *pravidlá styku poslancov s lobistami a takými tretími stranami, ktorých zámerom je ovplyvňovanie verejnej politiky*

- pravidlá predchádzania konfliktu záujmov
 - pravidlá týkajúce sa prijímania darov a iných výhod poslancami, vrátane prijímania pohostení a sponzorských darov zo strany domácich a zahraničných subjektov, ich evidencie a nakladania s nimi
 - usmernenia týkajúce sa predchádzania zneužívania právomoci verejného činiteľa
 - mechanizmus kontroly dodržiavania etického kódexu vrátane ukladania primeraných a odrádzajúcich sankcií
- *zabezpečenie dodržiavania zásad uvedených v etickom kódexe **efektívnym uplatňovaním kontrolného mechanizmu**;*
 - *priebežné zabezpečovanie **vzdelávania poslancov** na pravidelnej báze o obsahu etického kódexu po prijatí etického kódexu;*
 - *zabezpečenie možnosti **poradenstva pre poslancov** o tom, ako dodržiavať etický kódex, vrátane interpretačných pravidiel obsahujúcich aj príklad praktických situácií a ich riešenia.*

Odporúčania iv - v:

(iv) Zdokonaľovať a spresňovať predpisy týkajúce sa zverejňovania majetkových pomerov, ktoré sa vzťahujú na poslancov Národnej rady SR tak, aby zahŕňali pravidelné podávanie informácií o finančných záujmoch, partnerstvách, iných obchodných dohodách, vnútroštátnych a zahraničných cestách hradených tretími osobami, ako aj o výhodách, pohosteniach a sponzorovaní zo strany domácich a zahraničných subjektov presahujúcich určitú stanovenú hranicu (odsek 46 Hodnotiacej správy).

(v) Posilniť kontrolu dodržiavania a presadzovania pravidiel týkajúcich sa konfliktov záujmov, majetkových priznaní a iných povinností a obmedzení vzťahujúcich sa na poslancov Národnej rady, ktoré stanovuje Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, predovšetkým tým, že sa prehodnotí mandát Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií a budú mu pridelené ďalšie ľudské a materiálne zdroje (odsek 52 Hodnotiacej správy).

V druhej správe o plnení odporúčaní GRECO uvítalo informácie o zriadení pracovnej komisie pre preskúmanie a prípravu novelizácie ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „zákon o konflikte záujmov“). Odporúčanie (iv) bolo vyhodnotené ako čiastočne splnené.

Na jeho úplné splnenie sa však vyžaduje vypracovanie a schválenie návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon o konflikte záujmov. Ide o ťažiskové odporúčanie vo vzťahu k poslancom Národnej rady SR.

V roku 2018/2019 sa Slovenská republika podrobí hodnoteniu GRECO v V. kole. Predmetom hodnotenia bude okrem iného aj prevencia korupcie najvyšších predstaviteľov exekutívy, t.j. členov vlády. Hodnotenie bude zamerané na podobné témy ako v prípade prevencie korupcie poslancov, teda konflikt záujmov, podávanie majetkových priznaní, kódexy správania, a pod. Keďže platná právna úprava, ktorá reguluje uvedené otázky, t.j. práve ústavný zákon o konflikte záujmov, sa vzťahuje nielen na vysokých predstaviteľov exekutívy ale aj na poslancov Národnej rady SR, je dôležité, aby odporúčanie GRECO adresované poslancom bolo dôsledne splnené, pretože v opačnom prípade je možné očakávať obdobné odporúčanie adresované vysokým predstaviteľom exekutívy v V. kole hodnotenia. Zároveň si to vyžaduje

aj zmenu mechanizmu kontroly obsahu a pravdivosti majetkových priznaní tak, aby táto kontrola nebola iba formálna. Keďže doteraz k žiadnym zmenám pokiaľ ide o kontrolu majetkových priznaní a mandát uvedeného výboru nedošlo, GRECO považovalo odporúčanie (v) za nesplnené.

Implementácia odporúčaní GRECO iv – v je obsiahnutá v úlohe D.1 návrhu uznesenia vlády SR, pričom by mala obsahovať :

- *prípravu návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov*, ktorý bude obsahovať povinnosť pravidelne podávať informácie o finančných záujmoch, partnerstvách, iných obchodných dohodách, vnútroštátnych a zahraničných cestách hradených tretími osobami, ako aj o výhodách, pohosteniach a sponzorovaní poslancov zo strany domácich a zahraničných subjektov presahujúcich určitú stanovenú hranicu;
- vytvorenie mechanizmu na zabezpečenie efektívnej kontroly majetkových priznaní.

II. Odporúčania a opatrenia vo vzťahu k sudcom a prokurátorom

Odporúčanie viii:

viii. (i) Zrevidovať „Zásady sudcovskej etiky“ a ďalej ich rozpracovať tak, aby všetkým sudcom poskytovali presnejšie formulované usmernenia týkajúce sa správania, ktoré sa od nich očakáva, bezúhonnosti sudcu a prevencie korupcie a (ii) zaistiť náležité dodržiavanie týchto „zásad“ (prostredníctvom kontrolného mechanizmu a sankcií) za súčasného poskytovania špecializovaného vzdelávania, odporúčaní a poradenstva (odsek 85 Hodnotiacej správy).

Schvaľovanie Zásad sudcovskej etiky (ďalej len „Zásady“) je ústavnou právomocou Súdnej rady. Zásady boli schválené 17. decembra 2015.

V druhej správe o plnení odporúčaní GRECO uvítalo prijatie Zásad Súdnu radou v decembri 2015. Z dôvodu všeobecnej formulácie týchto zásad však odporučilo ku kódexu vypracovať detailnejšie interpretačné pravidlá na účely bližšieho vysvetlenia jednotlivých ustanovení s uvedením konkrétnych praktických príkladov skutočných a potenciálnych konfliktov záujmu. Odporúčanie bolo vyhodnotené ako čiastočne splnené. Splnenie odporúčania možno docieľiť prijatím, resp. zjednotením výkladu Zásad na základe predložených kompletných dokumentov a informácií získaných od príslušných orgánov sudcovskej samosprávy alebo prijatím interpretačných pravidiel k Zásadám. Návrh opatrení uprednostňuje prijatie výkladových pravidiel, keďže dosiaľ nebol vydaný dostatočný počet rozhodnutí sudcovských rád, ktoré by mali byť predmetom posúdenia a následného zjednotenia. Samotné Zásady v čl. 6. ods. 4 predpokladajú/umožňujú prijatie výkladových pravidiel.

Implementácia odporúčania GRECO vii je obsiahnutá v úlohe D.6 návrhu uznesenia vlády SR, pričom by mala obsahovať :

- prijatie interpretačných pravidiel Zásad sudcovskej etiky;

- zabezpečenie vzdelávania sudcov a justičných čakaťov o obsahu Zásad sudcovskej etiky na pravidelnej báze prostredníctvom Justičnej akadémie.

Odporúčania x a xvi:

x. Stanoviť povinnosť deklarovat' záväzky (napr. dlhy a pôžičky) a dary v hodnote nad určitú stanovenú hranicu u tých sudcov, na ktorých sa nevzťahuje ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (odsek 94 Hodnotiacej správy).

xvi. Zaviesť pre prokurátorov povinnosť priznávať záväzky (napr. dlhy a pôžičky) a dary presahujúce určitú stanovenú hodnotu (odsek 137 Hodnotiacej správy).

V druhej správe o plnení odporúčaní GRECO hodnotí hranicu 6600 eur na uvádzanie darov, ktoré sudca, resp. prokurátor dostane mimo výkonu funkcie, ako značne vysokú. Ide o zrkadlové odporúčania adresované sudcom aj prokurátorom (odporúčanie xvi.), preto je nevyhnutné obe odporúčania riešiť spoločne.

Otázka deklarovania záväzkov ako sú rôzne dlhy a pôžičky sa javí byť uspokojivo riešená. GRECO vyjadrilo nespokojnosť, resp. obavy so stanovenou hranicou len vo vzťahu k deklarovaniu prijatých darov.

Napriek vysvetleniu, že nejde o dary prijímané v rámci výkonu funkcie sudcu/prokurátora, ktoré explicitne zakazuje zákonná úprava, Zásady sudcovskej etiky aj Etický kódex prokurátora, a porušenie tohto zákazu sa považuje za disciplinárne previnenie, GRECO apelovalo na prehodnotenie hranice 6600€ v kontexte priemernej mzdy v národnom hospodárstve a priemerného platu sudcu/prokurátora.

Vzhľadom na uvedené je potrebné túto problematiku podrobiť analýze, keďže kritériá stanovené GRECO sú vágne, a teda prístupy štátov v tomto smere sú nejednotné. Z existujúcich prístupov a hodnotení GRECO sa súčasne ani nedá vyvodit' spoločný medzinárodný štandard, ktorý by zaručil trvalosť a vhodnosť konkrétneho riešenia. Preto možné opatrenia bude potrebné skúmať, nakoľko GRECO hranicu na uvádzanie darov jednoznačne voči Slovenskej republike v odporúčaní nestanovuje.

Prípadné legislatívne zmeny musia byť navrhnuté tak, aby nevyžadovali repetitívne opatrenia.

Implementácia odporúčaní GRECO x a xvi je obsiahnutá v úlohe C.1, D.8 a D.10 návrhu uznesenia vlády SR, pričom by mala obsahovať :

- vykonanie analýzy príslušných právnych predpisov a vyhodnotiť potrebu legislatívnych zmien;
- prijatie nevyhnutných opatrení legislatívnej alebo nelegislatívnej povahy v súlade s výsledkami analýzy;
- analyzovanie a následné vyhodnotenie zverejnenia rozsahu údajov majetkových priznaní sudcov na verejnom webovom sídle Súdnej rady s ohľadom na bezpečnostné riziká a štandardy členov GRECO a osobitne členské štáty EÚ.

Odporúčanie xi:

xi. Posilniť presadzovanie pravidiel o predkladaní majetkových priznaní zakotvených v zákone o sudcoch a prísediacich, a to najmä zabezpečením dôkladnejšieho skúmania priznaní, pričom sa príslušnému dozornému orgánu pridelia primerané ľudské a materiálne zdroje, a dôsledne ukladať sankcie za zistené porušenia (odsek 98 Hodnotiacej správy).

V druhej správe o plnení odporúčaní GRECO konštatuje, že ľudské a materiálne zdroje, ktoré má Súdna rada SR k dispozícii, sú naďalej nedostatočné na zabezpečenie dostatočnej kontroly majetkových priznaní. Na splnenie tejto časti odporúčania potrebné na základe predbežných interných analýz Kancelárie Súdnej rady navýšiť počet štátnozamestnaneckých miest Kancelárie Súdnej rady o 3 miesta určené na zabezpečenie efektívnejšej kontroly obsahu a pravdivosti majetkových priznaní sudcov.

Od pôvodnej úlohy C.3 v návrhu uznesenia ukladajúcej Ministrovi financií Slovenskej republiky zabezpečiť finančné prostriedky pre zvýšenie počtu štátnozamestnaneckých miest v Kancelárii Súdnej rady o 3 tabuľkové miesta určené na preskúmavanie majetkových priznaní však bolo upustené, keďže navýšenie počtu štátnozamestnaneckých miest o 3 miesta je zohľadnené v rámci rozpočtového zabezpečenia.

Pokiaľ ide o samotnú kontrolu majetkových priznaní, Súdna rada uznesením znížila pôvodnú hranicu ročného nárastu majetku pre podrobnejšie preskúmanie z pôvodných 100.000€ na 50.000€ ročne. Ročný nárast majetku o sumu presahujúcu uvedenú hranicu znamená, že takéto majetkové priznania sú hodnotené detailnejšie. GRECO však sumu 50.000€ považovalo za príliš vysokú. Vyslovilo názor, že je vhodné znížiť hranicu na úroveň, ktorá lepšie zohľadňuje ekonomickú situáciu a priemerný plat sudcov v Slovenskej republike.

Keďže po porovnaní náhodne vybraných majetkových priznaní zverejnených na webovom sídle Súdnej rady GRECO zistilo odlišnosti medzi nimi, do budúca je vhodné zvážiť aj vytvorenie manuálu na vyplňanie majetkových priznaní na účely zabezpečenia ich konzistentnosti.

Odporúčanie GRECO xi je obsiahnuté v úlohe D.7 návrhu uznesenia vlády SR. Realizácia úloh v tejto súvislosti by mala obsahovať :

- prehodnotenie zníženia hranice ročného nárastu majetku o 50.000€ ako dôvod pre detailnejšie preskúmanie majetkového priznania sudcu a zvážiť zníženie uvedenej hranice.

Odporúčanie xiv:

xiv. Reálne sprístupniť verejnosti údaje obsiahnuté v osvedčeniach a majetkových priznaniach prokurátorov a odstrániť všetky prekážky brániace tomuto prístupu s náležitým ohľadom na súkromie a bezpečnosť prokurátorov a im blízkych osôb, ktoré oznamovacej povinnosti podliehajú (odsek 130 Hodnotiacej správy).

Sprístupnením menného zoznamu prokurátorov na webovom sídle Generálnej prokuratúry SR došlo aj k sprístupneniu majetkových priznaní prokurátorov verejnosti. GRECO uvítalo tento pokrok. Zároveň však zistilo, že formuláre majetkových priznaní prokurátorov a sudcov sú

odlišné, najmä že formulár majetkového priznania prokurátorov neobsahuje požiadavku na informáciu o hodnote, resp. nadobúdacej cene nehnuteľného majetku. Odporúčanie bolo preto vyhodnotené ako čiastočne splnené.

GRECO odporúča v majetkovom priznaní uvádzať aj cenu nehnuteľného majetku a záväzkové vzťahy prokurátora, ak ich hodnota presahuje 6600 €. Odporúča tiež po zvážení bezpečnostných otázok zverejňovať aj tieto údaje. GRECO taktiež konštatuje, že priznania prokurátorov nie sú vždy úplné a prevažne uvádzajú len druh majetku (napr. nehnuteľný majetok, hnutel'ny majetok, príjmy, úvery) a záväzky (dlhy, úvery, dary) ale nie ich peňažnú hodnotu. GRECO počas kontroly náhodne vybraných majetkových priznaní identifikovalo, že v niektorých majetkových priznaniach absentoval údaj o hodnote nehnuteľných a hnutel'nych vecí, majetkových právach a iných majetkových hodnotách, ktorých hodnota presahuje 6600 EUR prípadne ak ich súhrnná hodnota presahuje 16 600 EUR. GRECO konštatuje, že túto situáciu je potrebné napraviť a rozsah informácií v majetkových priznaniach prokurátorov je potrebné rozšíriť tak, aby obsahoval informácie o hodnote majetku. Z toho dôvodu je potrebné zabezpečiť, aby bola dôsledne uvádzaná hodnota majetku v majetkových priznaniach prokurátorov. Problematickým sa javí pravidelné uvádzanie hodnoty nehnuteľností, nakoľko podľa § 28 ods. 2, písm. a) zák. č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry majetkové priznanie musí obsahovať cenu obstarania (pri vlastnej výstavbe výdavky na obstaranie, pri bezodplatnom nadobudnutí cenu podľa osobitného predpisu) nehnuteľného majetku len ak o to požiada generálny prokurátor (na rozdiel od majetkových priznaní sudcov, kde sa uvádzajú a zverejňujú hodnoty nehnuteľných majetkov). V materiáli sa však nateraz nenavrhuje vykonať legislatívne zmeny. Potreba prípadného posúdenia potreby vykonania legislatívnych zmien by mala byť posúdená spolu s otázkou rozsahu zverejňovania majetkových priznaní sudcov a prokurátorov.

Implementácia odporúčaní GRECO xiv je obsiahnutá v úlohe D.9 návrhu uznesenia vlády SR, pričom by mala obsahovať:

- Dôsledné zisťovanie hodnoty majetku uvádzaného v majetkových priznaniach prokurátorov;
- Analyzovanie a následné vyhodnotenie zverejnenia rozsahu údajov majetkových priznaní prokurátorov na verejných webových sídlach prokuratúry s ohľadom na bezpečnostné riziká a štandardy členov GRECO a osobitne členské štáty EÚ.