

PIATE KOLO HODNOTENIA

Predchádzanie korupcii a podpora integrity v
ústredné vlády (najvyššie výkonné funkcie) a
orgány činné v trestnom konaní

DRUHÁ SPRÁVA O PLNENÍ

SLOVENSKÁ REPUBLIKA



Prijaté skupinou GRECO
na 95. plenárnom zasadnutí (Štrasburg, 27. novembra - 1. decembra 2023)

I. ÚVOD

1. Piate kolo hodnotenia GRECO sa zaoberá "Predchádzaním korupcie a podporou integrity v ústredných orgánoch štátnej správy (osoby v najvyšších výkonných funkciách, ONVF) a v orgánoch presadzovania práva".
2. Táto druhá správa o plnení hodnotí opatrenia, ktoré prijali orgány Slovenskej republiky na vykonanie odporúčaní vydaných v piatom kole hodnotiacej správy o Slovenskej republike, ktorá bola prijatá na 83. plenárnom zasadnutí skupiny GRECO (17. - 21. júna 2019) a zverejnená 22. augusta 2019 po autorizácii Slovenskej republiky. Príslušnú správu o plnení prijala skupina GRECO na svojom 88. plenárnom zasadnutí (22. septembra 2021) a zverejnila ju 19. januára 2022.
3. V súlade s požiadavkami rokovacieho poriadku skupiny GRECO¹ orgány Slovenskej republiky predložili situačnú správu o opatreniach prijatých na vykonanie odporúčaní. Táto správa bola doručená 14. apríla 2023 a spolu s následnými aktualizáciami slúžila ako podklad pre druhú správu o plnení.
4. Skupina GRECO vybrala Albánsko (pokiaľ ide o najvyššie funkcie v ústredných orgánoch) a Poľsko (pokiaľ ide o orgány presadzovania práva), aby vymenovali spravodajcov pre postup overenia plnenia odporúčaní. Za Albánsko bola vymenovaná pani Adea Pirdeni a za Poľsko pani Katarzyna Naszczyńska. Pri vypracovaní tejto správy o plnení im pomáhal Sekretariát GRECO.

II. ANALÝZA

5. GRECO vo svojej hodnotiacej správe adresovalo Slovenskej republike 21 odporúčaní. V Správe o plnení odporúčaní GRECO konštatovalo, že odporúčania xi a xiii boli splnené uspokojivo, odporúčania xiv, xv a xxi boli splnené čiastočne a odporúčania i až x, xii a xvi až xx neboli splnené. Posúdením stavu plnenia odporúčaní sa zaoberá nasledujúca správa.

Prevenia korupcie a podpora integrity v ústredných orgánoch štátnej správy (najvyššie výkonné funkcie)

Odporúčania i a ii

6. *GRECO odporučilo:*

- *aby sa na štátnych tajomníkov uplatňovala kontrola integrity ako súčasť ich výberu do funkcie (odporúčanie i); a*
- *aby sa vyjasnil status politických poradcov: (i) poradcovia vrátane tých, ktorí pôsobia v poradných orgánoch, ktoré môžu ovplyvniť politické rozhodovanie, by mali prejsť kontrolou integrity ako súčasť ich výberu do funkcie a (ii) mená všetkých poradcov,*

¹ Postup posúdenia súladu v rámci piateho kola hodnotenia skupiny GRECO sa riadi jej rokovacím poriadkom v znení neskorších zmien a doplnení: Článok 31ab a článok 32ab.

ich funkcií a odmeňovania, ktoré sú viazané na plnenie úloh ústredných orgánov štátnej správy, by sa mali systematicky zverejňovať na internetových stránkach ústredných orgánov štátnej správy (odporúčanie ii).

7. GRECO pripomína, že tieto odporúčania neboli vykonané. Orgány uviedli, že Národný protikorupčný program (NPP), ktorý výslovne odkazuje na odporúčania GRECO, sa práve aktualizuje.
8. Slovenské orgány neinformujú o žiadnom pokroku pri plnení týchto odporúčaní.
9. Vzhľadom na to, že nedošlo k žiadnemu pokroku, GRECO dospelo k záveru, že odporúčania i a ii sú naďalej nesplnené.

Odporúčanie iii

10. *GRECO odporučilo, aby sa prijal operačný akčný plán prevencie korupcie pre ústredné orgány štátnej správy, ktorý by vychádzal z posúdenia rizík so špecifickým dôrazom na osoby v najvyšších výkonných funkciách a ktorý by obsahoval konkrétne kroky na zmiernenie rizík identifikovaných v súvislosti s týmito osobami.*
11. GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo splnené.
12. Slovenské orgány uvádzajú, že Odbor prevencie korupcie (OPK) Úradu vlády SR plánuje pripraviť nový strategický materiál v oblasti prevencie korupcie a podpory integrity, a to za aktívnej účasti protikorupčných koordinátorov². OPK tiež pripravuje štatút Rady protikorupčných koordinátorov a vypracuje metodiku riadenia korupčných rizík ako vzor pre ústredné orgány. Aktualizácia NPP neprešla schvaľovacím procesom vo vláde.
13. GRECO berie na vedomie iniciatívy, ktoré navrhuje OPK a ktoré sú v počiatočnom štádiu. Do ich účinnej realizácie a následného prijatia operačného akčného plánu prevencie korupcie, ktorý sa bude vzťahovať na osoby v najvyšších výkonných funkciách, nemôže GRECO považovať toto odporúčanie za splnené, a to ani čiastočne.
14. GRECO dospelo k záveru, že odporúčanie iii je naďalej nesplnené.

Odporúčanie iv a v

15. *GRECO odporučilo:*
 - *aby sa (i) prijal kódex správania pre osoby v najvyšších výkonných funkciách (ministrov, štátnych tajomníkov, politických poradcov a štátnych zamestnancov vo vysokých funkciách s úzkym prepojením na rozhodovanie) a zverejnil s cieľom*

² V súlade s protikorupčnou politikou, ktorá bola schválená uznesením vlády č. 585/2018, boli na jednotlivých ministerstvách a iných ústredných orgánoch určení protikorupční koordinátori. Okrem iného sú zodpovední za riadenie korupčných rizík. Bola zriadená Rada protikorupčných koordinátorov ako platforma na výmenu poznatkov, know-how, vzdelávanie, komunikáciu a prípravu strategických dokumentov na expertnej úrovni. Jej úlohou je zabezpečiť konzistentnosť pri implementácii protikorupčnej politiky.

poskytnúť jasné usmernenie v otázke konfliktu záujmov a iných aspektov integrity (ako napr. v otázke darov, kontaktov s tretími stranami, vedľajších činností, nakladania s dôvernými informáciami a obmedzení zamestnania po ukončení výkonu funkcie) a (ii) zabezpečilo sa náležité monitorovanie a uplatňovanie tohto kódexu (odporúčanie iv); a

- *aby (i) sa osobám v najvyšších výkonných funkciách systematicky organizovali a poskytovali inštruktáže a vzdelávanie v oblasti integrity pri nástupe do funkcie a následne im bol zabezpečený pravidelný prístup (ii) k dôvernému poradenstvu o etických otázkach (odporúčanie v).*

16. GRECO pripomína, že tieto odporúčania neboli splnené. Boli prijaté určité predbežné kroky na vypracovanie kódexu správania pre ONVF.
17. Slovenské orgány uvádzajú, že vláda uznesením č. 49 z 31. januára 2023 prijala "Zásady integrity vo verejnej správe". Okrem toho prebiehajú verejné konzultácie³ o balíku opatrení, ktoré navrhlo ministerstvo spravodlivosti na implementáciu odporúčaní GRECO. Výsledkom prípadného schválenia tohto balíka vládou bude prijatie etického kódexu pre ONVF, ktorý sa bude vzťahovať aj na politických poradcov, a na zriadenie etickej komisie, ktorá bude monitorovať dodržiavanie a uplatňovanie etického kódexu, poskytovať dôverné poradenstvo, vydávať všeobecné usmernenia o etických normách, poskytovať vzdelávacie materiály o etike a vydávať stanoviská k vyhláseniam o konflikte záujmov, ktoré podávajú kandidáti na ONVF pred nástupom do funkcie. Školenia sa budú organizovať na základe etického kódexu, ktorý bude schválený.
18. GRECO berie na vedomie doterajší pokrok vrátane prebiehajúcich verejných konzultácií o balíku opatrení zameraných na prijatie etického kódexu pre ONVF a na zriadenie etickej komisie, ktorá bude okrem iného poskytovať ONVF dôverné poradenstvo. Ide o kroky správnym smerom. Avšak kým vláda takýto balík opatrení neprijme a kým sa následne nepreskúma obsah prijatého etického kódexu, ako aj zriadenie a fungovanie etickej komisie, GRECO nemôže považovať tieto odporúčania za splnené, a to ani čiastočne.
19. GRECO dospelo k záveru, že odporúčania iv a v sú naďalej nesplnené.

Odporúčania vi a vii

20. GRECO odporučilo:
 - *aby sa prijali pravidlá upravujúce (i) kontakty medzi osobami v najvyšších výkonných funkciách a lobistami/tretími stranami, ktoré sa snažia ovplyvňovať proces rozhodovania v štátnej správe a (ii) zverejňovanie takých kontaktov a predmetov diskusie (odporúčanie vi); a*

³ <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2023-583>

- *aby bola zavedená požiadavka ad hoc zverejňovania vo vzťahu k ministrom, štátnym tajomníkom a všetkým poradcom, bez ohľadu na ich status, v situáciách konfliktov medzi ich súkromnými záujmami a verejnou funkciou (odporúčanie vii).*
21. GRECO pripomína, že tieto odporúčania neboli splnené. Prípravou návrhu zákona o lobingu bol poverený podpredseda vlády.
 22. Slovenské orgány uvádzajú, že podpredseda vlády zverejnil predbežnú informáciu o pripravovanom návrhu právneho predpisu o lobingu v novembri 2021, pričom odvtedy nenastal žiadny pokrok. Orgány okrem toho tvrdia, že budúci etický kódex pre ONVF prispeje k implementácii oboch odporúčaní.
 23. Kým vláda neprijme etický kódex, ktorého konečný obsah sa ešte musí preskúmať, GRECO dospelo k záveru, že odporúčania vi a vii sú naďalej nesplnené.

Odporúčanie viii a ix

24. *GRECO odporučilo:*
 - *prijat' prísnejšie pravidlá pre dary a iné výhody v prípade osôb, ktorým je zverený výkon najvyšších výkonných funkcií, a to v podobe vhodného praktického usmernenia, povinnosti oznamovať dary a iné výhody a povinnosti informovať verejnosť (odporúčanie viii); a*
 - *aby sa i) rozšírili obmedzenia uplatňované po skončení výkonu verejnej funkcie pre ministrov a štátnych tajomníkov a stanovili pre poradcov a štátnych zamestnancov zastávajúcich najvyššie výkonné funkcie a ii) prijali pravidlá pre osoby v najvyšších výkonných funkciách, ktoré by im výslovne bránili vykonávať lobing smerom k ústredným orgánom štátnej správy po určitú dobu po ich odchode z funkcie (odporúčanie ix).*
25. GRECO pripomína, že tieto odporúčania neboli splnené. Pokiaľ ide o odporúčanie viii, Úrad vlády implementoval medzinárodnú normu, ktorá bola zverejnená na internete. Štyri ministerstvá prijali pravidlá týkajúce sa darov. Chýbal však jednotný vývoj v rámci celej vlády.
26. Slovenské orgány uvádzajú, že budúci etický kódex pre ONVF prispeje k implementácii oboch odporúčaní.
27. Kým vláda neprijme etický kódex, ktorého konečný obsah sa ešte musí preskúmať, GRECO dospelo k záveru, že odporúčania viii a ix sú naďalej nesplnené.

Odporúčanie x

28. *GRECO odporučilo posilniť systém majetkových priznaní pre osoby v najvyšších výkonných funkciách (i) znížením prahových hodnôt, nad ktoré musia deklarovať majetok a zverejňovaním väčšieho rozsahu informácií z majetkových priznaní; (ii) zabezpečiť*

výkon primeraného overovania majetkových priznaní vrátane prostredníctvom zabezpečenia náležitých zdrojov a kontrolných spôsobilostí kontrolného orgánu a uplatňovania sankcií.

29. GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo splnené. Orgány začali proces úvah o príprave zásad regulácie a kontroly majetkových priznaní a o zriadení nezávislého kontrolného mechanizmu.
30. Slovenské orgány uvádzajú, že OPK vykonal analýzu súčasného systému predkladania majetkových priznaní, ktorá ukončila proces medzirezortného preskúmania. Analýzu však ešte musí schváliť vláda.
31. GRECO berie na vedomie kroky, ktoré orgány podnikli, a vyzýva ich, aby vo svojom úsilí intenzívne pokračovali. Keďže však nedošlo k žiadnemu hmatateľnému pokroku, GRECO dospelo k záveru, že odporúčanie x je naďalej nesplnené.

Vo vzťahu k orgánom presadzovania práva

Odporúčanie xii

32. *GRECO odporučilo (i) aktualizovať Etický kódex, ktorý sa bude podrobne venovať všetkým relevantným otázkam integrity (ako je napr. konflikt záujmov, dary, kontakty s tretími stranami, činnosti mimo služby, nakladanie s dôvernými informáciami) a doplniť ho príručkou s názornými, konkrétnymi príkladmi a ukázkami k všetkým otázkam a rizikovým oblastiam; (ii) postaviť všetky informačné aktivity ďalšie vzdelávacie aktivity príslušníkov PZ na tomto zrevidovanom etickom kódexe a príručke a (iii) oboznámiť verejnosť s Etickým kódexom.*
33. Skupina GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo splnené. Bola zriadená pracovná skupina na revíziu existujúceho etického kódexu.
34. Slovenské orgány uvádzajú, že od 1. marca 2022 bol prijatý nový Etický kódex, ktorý bol zverejnený na webovej stránke Ministerstva vnútra SR⁴. Nový kódex obsahuje súbor morálnych zásad, hodnôt, požiadaviek a noriem bezúhonnosti a stanovuje základné normy etického správania a profesijnej zodpovednosti, ktoré by mali policajti dodržiavať pri výkone služobnej činnosti. Policajti boli s ním oboznámení prostredníctvom svojich nadriadených a prostredníctvom interného systému na zdieľanie informácií, t. j. Fabasoft. Okrem toho Centrum vzdelávania a psychológie sekcie personálnych a sociálnych činností ministerstva vnútra a Akadémia Policajného zboru pripravujú vzdelávací materiál obsahujúci praktické príklady zásad etického správania a profesijnej zodpovednosti, ktorý môže byť dokončený do konca roka 2023.
35. GRECO berie na vedomie prijatie nového etického kódexu, ktorý obsahuje určité stručné ustanovenia upravujúce (ne)používanie úradných informácií (články 4 a 6), konflikt záujmov, dary a kontakty s tretími stranami (článok 7). Je to krok správnym smerom. GRECO sa však domnieva, že uvedené otázky integrity sú pokryté povrchno (a nie

⁴ https://www.minv.sk/?PZ_SR-eticky-kodex&subor=446017

podrobne, ako sa vyžaduje v prvej časti odporúčania; pozri aj body 207 a 211 hodnotiacej správy); neexistujú žiadne ustanovenia týkajúce sa obmedzení po skončení pracovného pomeru (pozri aj odporúčanie xviii nižšie) a na príprave usmernení doplnených konkrétnymi príkladmi sa stále pracuje (pozri aj bod 215 hodnotiacej správy). Prvá časť odporúčania bola preto čiastočne splnená. Okrem toho, vzhľadom na uskutočnenie určitých informačných a osvetových stretnutí pre policajtov na základe nového etického kódexu sa GRECO domnieva, že druhá časť odporúčania bola čiastočne splnená, a vyzýva orgány, aby zorganizovali vzdelávacie moduly, ako sa vyžaduje v tejto časti odporúčania. Napokon, zverejnenie nového etického kódexu online spĺňa požiadavky tretej časti tohto odporúčania.

36. GRECO dospelo k záveru, že odporúčanie xii bolo čiastočne splnené.

Odporúčanie xiv

37. *GRECO odporučilo (i) posilniť odbornú prípravu policajtov v otázkach integrity relevantných pre políciu a lepšie ju prepojiť s ich odborným rastom; (ii) posilniť špecializovanú odbornú prípravu vyšetrovateľov riešiacich korupčné prípady; (iii) vytvoriť systém vyškolených dôveryhodných osôb s cieľom poskytovať všetkým policajtom dôverné poradenstvo v otázkach etiky a integrity.*
38. GRECO pripomína, že toto odporúčanie bolo čiastočne splnené. Hoci sa zabezpečilo vzdelávanie a odborná príprava, úplná implementácia prvej časti odporúčania závisela od prijatia vhodného etického kódexu doplneného o praktické usmernenia. Pokiaľ ide o druhú časť odporúčania, bola požadovaná pravidelnejšia priebežná odborná príprava v oblasti techník odhaľovania a vyšetrovania spolu s povinnosťou, ktorú musia dodržiavať všetci vyšetrovatelia Národnej kriminálnej agentúry (NAKA), ktorá je zložkou Policajného zboru. Pokiaľ ide o tretiu časť odporúčania, niektorí príslušníci polície boli vyškolení v otázkach integrity, aby poskytovali usmernenia kolegom v dilemách týkajúcich sa integrity. Nebol však zavedený žiadny rámec, ktorý by umožnil, aby boli títo príslušníci polície (oficiálni poradcovia) ľahko identifikovateľní pre všetkých policajtov, ktorí potrebujú radu, a zabezpečil poskytovanie dôverných rád.
39. Slovenské orgány uvádzajú, že pokiaľ ide o prvú časť, policajti absolvovali niekoľko školení: (i) stredné odborné školy Policajného zboru realizujú program základnej policajnej prípravy pre kadetov, ktorý trvá 10 až 12 mesiacov. Okrem toho sa od februára 2023 realizuje nový program po ukončení štúdia pre novoprijatých policajtov, ktorý trvá osem mesiacov. V oboch programoch sa vyučuje predmet *Právo*, ktorý obsahuje dve hodiny o vybraných korupčných trestných činoch, a ďalší predmet *Etika a psychológia policajnej práce*, ktorý obsahuje dve hodiny o Etickom kódexe. V roku 2022 ukončilo základnú policajnú prípravu 603 kadetov a v roku 2023 311 kadetov. (ii) Na Akadémii Policajného zboru sa na katedre trestného práva vyučuje predmet *Trestnoprávna ochrana boja proti korupcii*, ktorý je voliteľný.
40. Pokiaľ ide o druhú časť odporúčania, orgány uvádzajú, že: (i) v októbri 2021 sa 16 vyšetrovateľov NAKA zúčastnilo pracovného stretnutia k problematike odhaľovania, vyšetrovania a dokazovania závažných korupčných trestných činov a korupcie s

medzinárodným prvkom a k súčasným otázkam trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktoré zorganizoval Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky; (ii) v novembri 2021 bol zorganizovaný workshop zameraný na problematiku korupcie a identifikáciu nových korupčných trestných činov pre 12 zamestnancov Úradu inšpekčnej služby; (iii) v novembri 2021 sa 70 osôb zúčastnilo odborného seminára *Finančné vyšetrovanie - aplikácia a prax*, zameraného na finančné vyšetrovanie trestných činov v pôsobnosti NAKA, vrátane všetkých korupčných trestných činov a trestných činov súvisiacich s praním špinavých peňazí; a (iv) v júni 2022 NAKA zorganizovala odborný seminár o finančnom vyšetrovaní pre novozriadené odbory finančného vyšetrovania a tiež pre príslušníkov zodpovedných za odbory.

41. Orgány ďalej informujú o realizácii spoločného projektu NAKA a OECD zameraného na protikorupčné vzdelávanie policajného zboru, ktorého cieľom je vyškoliť lektorov z radov policajtov a vytvoriť sieť koordinátorov pre otázky integrity. Školenia realizované v septembri 2022 sa zúčastnilo 53 zástupcov krajských riaditeľstiev Policajného zboru, orgánov Prezídia Policajného zboru, Úradu vlády, Akadémie Policajného zboru a Úradu inšpekčnej služby.
42. Pokiaľ ide o tretiu časť odporúčania, prebieha úsilie o vytvorenie systému (až desiatich) úradníkov pre integritu z radov policajtov, ktorí budú poskytovať dôverné poradenstvo v etických otázkach a otázkach integrity.
43. GRECO berie na vedomie doteraz zorganizované školenia a školenia, ktoré sa majú uskutočniť v roku 2023. Opätovne zdôrazňuje, že na to, aby sa prvá časť odporúčania mohla považovať za plne splnenú, má byť poskytovanie vzdelávacích činností spojené s novým etickým kódexom a jeho doplnkovými usmerneniami, ku ktorým GRECO vyjadriло výhrady v bode 35 vyššie. Táto časť odporúčania preto zostáva čiastočne splnená. Pokiaľ ide o druhú časť odporúčania, skupina GRECO víta úsilie orgánov, najmä NAKA, poskytovať špecializovanú odbornú prípravu vyšetrovateľom zaoberajúcim sa prípadmi korupcie v rokoch 2021 a 2022 a domnieva sa, že bolo splnené. Pokiaľ ide o tretiu časť odporúčania, skupina GRECO berie na vedomie zámer vytvoriť sieť koordinátorov pre otázky integrity, ktorí by mali poskytovať dôverné poradenstvo. Kým sa nedosiahne hmatateľný pokrok pri vytváraní takéhoto systému vymenovaných dôverných poradcov, nemožno túto časť odporúčania považovať za splnenú, a to ani čiastočne.
44. Skupina GRECO dospela k záveru, že odporúčanie xiv zostáva čiastočne splnené.

Odporúčanie xv

45. *GRECO odporučilo prijať opatrenia na zvýšenie zastúpenia žien v Policajnom zbore, a to aj na vyšších pozíciách.*
46. GRECO pripomína, že toto odporúčanie bolo čiastočne vykonané. V poslednom desaťročí došlo k nárastu počtu prijatých žien, pričom ženy predstavujú približne 20 % z celkového počtu policajtov a 14 % z riadiacich pozícií. Prvýkrát bola vymenovaná žena za viceprezidentku Policajného zboru. Bolo považované za potrebné pokračovať v úsilí o aktívne zvyšovanie počtu prijímaných žien a žien v riadiacich funkciách.

47. Slovenské orgány uvádzajú, že podiel uchádzačiek o vstup do Policajného zboru má rastúci trend: 37 % v roku 2021 a 36 % v roku 2022. Celkové zastúpenie žien v Policajnom zbore bolo 20,4 % v roku 2021 a 21,3 % v roku 2022 a ženy obsadili 14,7 % riadiacich pozícií v roku 2021 a 14,8 % v roku 2022. Odbor kriminálnej polície Prezídia Policajného zboru pripravil dotazník s cieľom získať názory, pripomienky a spätnú väzbu na spôsoby podpory, ocenenia, podpory a posilnenia postavenia žien v Policajnom zbore. V septembri 2023 sa uskutočnilo školenie týkajúce sa opatrení na zvýšenie podielu žien v riadiacich funkciách, na ktorom sa zúčastnilo 30 účastníkov a v rámci ktorého sa diskutovalo o dotazníku. Prezídium Policajného zboru plánuje organizovať takúto aktivitu každoročne.
48. GRECO konštatuje, že podľa údajov poskytnutých orgánmi je v posledných rokoch v Policajnom zbore stabilné zastúpenie žien, a to aj na riadiacich pozíciách. Víta tiež iniciatívu Prezídia Policajného zboru, odboru kriminálnej polície, zameranú na podporu a presadzovanie rodovej vyváženosti a zvýšenie podielu žien v Policajnom zbore. GRECO sa domnieva, že úplné splnenie tohto odporúčania si vyžaduje hmatateľnejšie a pevnejšie výsledky, ktoré preukážu zvýšené zastúpenie žien v Policajnom zbore, a to aj na vyšších pozíciách.
49. Skupina GRECO dospela k záveru, že odporúčanie xv zostáva čiastočne splnené.

Odporúčanie xvi

50. *GRECO odporučilo posilniť systém bezpečnostných previerok vrátane zabezpečenia zavedenia a vykonávania kontrol integrity v pravidelných intervaloch počas kariérneho rastu policajtov v závislosti od miery ich vystavenia korupčným rizikám a požadovaných úrovni bezpečnosti.*
51. GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo vykonané. V súvislosti s legislatívou a praxou boli potrebné zásadné úvahy a konkrétne opatrenia. Konkrétne bolo potrebné zaviesť pravidelnú proaktívnu kontrolu osobných pomerov policajtov bez ohľadu na požiadavku deklarovat zmeny ich osobných pomerov; bolo potrebné rozšíriť bezpečnostné kontroly, aby sa zistili všetky dôvody, pre ktoré by sa príslušníci polície mohli stať zraniteľnejšími voči korupcii, pričom by sa zohľadnil sektor, v ktorom pracujú; a tieto kontroly by mali vykonávať vyškolení pracovníci mimo priamej línie velenia.
52. Slovenské orgány uvádzajú, že v máji 2022 minister vnútra predložil vláde návrh novely zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru (ďalej len "zákon o štátnej službe") s cieľom uložiť policajtom povinnosť oznámiť svojmu nadriadenému výkon povolenej externej činnosti, uložiť policajtom povinnosť uvádzať v revidovanom majetkovom priznaní okrem priznania iných aktív, dlhov a záväzkov aj príjem získaný z externej činnosti, uložiť policajtom povinnosť podrobiť sa psychofyziológickému vyšetreniu na overenie pravdy, zakázať policajtom kandidovať vo voľbách a vytvoriť mechanizmus na vykonávanie takýchto kontrol. V roku 2023 ministerstvo vnútra predložilo ďalšie zmeny a doplnenia zákona o štátnej službe, ktorými sa má zaviesť mechanizmus kontroly dodržiavania služobnej disciplíny, ktorý bude mať preventívny

charakter s cieľom eliminovať pochybenia policajtov. Legislatívny proces sa však ešte nezačal, keďže legislatívny plán vlády na rok 2023 nebol schválený.

53. GRECO konštatuje, že navrhované legislatívne zmeny a doplnenia zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru sa nepohli dopredu, aby sa dosiahol konkrétny pokrok pri vykonávaní tohto odporúčania, a dospelo k záveru, že odporúčanie xvi je naďalej nesplnené.

Odporúčanie xvii

54. *GRECO odporučilo vypracovať usmernenie, ktoré by stanovilo štandardy pre policajtov v oblasti výkonu iných činností, a zaviesť účinné postupy na kontrolu všetkých iných činností, ktoré príslušníci PZ vykonávajú.*
55. Skupina GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo vykonané. Pripravovali sa legislatívne zmeny s cieľom vytvoriť rámec pre deklarovanie a kontrolu vedľajších činností policajtov.
56. Slovenské orgány uvádzajú, že napriek tomu, že sa nepristúpilo k zmenám a doplneniam zákona o štátnej službe (pozri bod 52 vyššie), 15. mája 2023 bolo na intranetovej stránke sekcie personálnych a sociálnych činností ministerstva vnútra zverejnené metodické usmernenie k výkonu mimoslužobných činností policajtmí. Usmernenie pozostáva zo súhrnu požiadaviek a pravidiel, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone inej zárobkovej činnosti. Policajt teda môže vykonávať inú zárobkovú činnosť za predpokladu, že (i) táto činnosť nenarušuje riadny výkon jeho povinností a vykonáva ju len vo svojom voľnom čase, (ii) policajt je povinný zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmov, a (iii) policajt je povinný dodržiavať povinnosti vyplývajúce z Etického kódexu, ako aj všetky ostatné zákonné povinnosti, ktoré sú spojené s výkonom takejto ďalšej činnosti.
57. Podľa usmernenia majú policajti, vedúci zamestnanci alebo iné príslušné osoby (napr. kontrolné orgány v prípade pochybností o zákonnosti výkonu činnosti) písomne požiadať o stanovisko ku konkrétnej zárobkovej činnosti personálny odbor sekcie personálnych a sociálnych činností ministerstva vnútra. Personálny odbor následne vydá individuálne právne stanovisko, ktoré obsahuje závery o súlade takejto činnosti so zákonnými ustanoveniami, a zašle ho vedúcemu príslušnému policajtovi. Vedúci oboznámi policajta s obsahom stanoviska a so závermi svojho konečného rozhodnutia. Vedúci je potom oprávnený na začiatku a počas celého obdobia výkonu doplnkovej činnosti overiť možný vplyv výkonu externej činnosti na plnenie služobných povinností policajta, na dôstojnosť Policajného zboru a dôveru v neho. O takomto overení vedúci vedie záznam. Usmernenie obsahuje príklady najčastejšie vykonávaných činností policajtov.
58. GRECO víta uverejnenie usmernenia o výkone mimoslužobných činností policajtov, v ktorom sa stanovil postup získania povolenia pred výkonom mimoslužobných činností, ako aj kontroly, ktoré majú vykonávať nadriadení/vedúci počas celého obdobia výkonu takýchto činností. Za týchto okolností sa GRECO domnieva, že toto odporúčanie bolo splnené a vyzýva orgány, aby toto usmernenie dôsledne vykonávali a posilnili kontroly výkonu doplnkových činností.

59. GRECO dospelo k záveru, že odporúčanie xvii bolo uspokojivo splnené.

Odporúčanie xviii

60. *GRECO odporučilo prijať pravidlá pre zabezpečenie transparentnosti a obmedzenie rizík konfliktu záujmov v situáciách odchodu príslušníkov Policajného zboru do zamestnania v iných odvetviach či sektoroch.*
61. GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo splnené. Začal sa proces úvah o možnosti konfliktu záujmov, keď policajt opustil Policajný zbor a začal pracovať v iných sektoroch.
62. Slovenské orgány uvádzajú, že pokračovali v práci na harmonizácii pravidiel týkajúcich sa konfliktu záujmov v celej štátnej správe. Bola zriadená pracovná skupina zložená zo zástupcov viacerých štátnych orgánov a prvé stretnutie sa uskutočnilo vo februári 2023.
63. GRECO berie na vedomie počiatočnú fázu zapojenia pracovnej skupiny pre harmonizáciu pravidiel o konflikte záujmov, ktorej výsledok a riešenia sa ešte len očakávajú, a konštatuje, že odporúčanie xviii je naďalej nesplnené.

Odporúčanie xix

64. *GRECO odporučilo posilniť systém kontroly majetkových priznaní policajtov vrátane zabezpečenia výkonu ich kontroly mimo hierarchie velenia, ako aj vedenie štatistiky o sankciách.*
65. GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo splnené. Začal sa proces úvah o posilnení systému majetkových priznaní, pričom sa zohľadnili pripomienky uvedené v bode 223 hodnotiacej správy.
66. Slovenské orgány uvádzajú, že okrem zámeru zaviesť jednotný systém predkladania majetkových priznaní pre všetkých zamestnancov štátnej správy bol predložený návrh na úpravu a doplnenie obsahu majetkového priznania policajtov, aby sa od nich vyžadovalo priznanie príjmov z externých činností, majetku, ktorý používajú, ale nevlastnia (napr. byt, auto), vzniknutých dlhov, pôžičiek a iných finančných záväzkov. Bola zriadená pracovná skupina, ktorá má posúdiť súčasný systém majetkových priznaní. Zasadnutie sa uskutočnilo v máji 2022 a výsledok jej práce bude zameraný na riešenie požiadaviek tohto odporúčania.
67. GRECO konštatuje, že okrem vytvorenia pracovnej skupiny na posúdenie súčasného systému majetkových priznaní nedošlo k žiadnemu pokroku pri vykonávaní tohto odporúčania, a dospela k záveru, že odporúčanie xix je naďalej nesplnené.

Odporúčanie xx

68. *GRECO odporučilo ďalej posilniť poistky mechanizmu vybavovania sťažností s cieľom zaručiť, že vyšetrovania sťažností na zneužívanie policajných právomocí budú nestranné,*

a budú tak aj vnímané, zabezpečením dostatočnej miery transparentnosti smerom k verejnosti.

69. GRECO pripomína, že toto odporúčanie nebolo vykonané. Mechanizmus podávania sťažností, ktorý riadil Úrad inšpekčnej služby - ÚIS, zostal rovnaký, ako sa uvádza v hodnotiacej správe. Prebiehali diskusie o zapojení verejného ochrancu práv (ombudsmana) do konania o sťažnostiach na údajné pochybenia policajtov.
70. Slovenské orgány uvádzajú, že nezávislosť ÚIS je zakotvená v jeho štatúte. ÚIS sa zaoberá sťažnosťami na údajné pochybenia policajtov v oblasti vnútornej kontroly, finančnej kontroly, ochrany osobných údajov a vybavovaním sťažností zodpovednou osobou v rámci Policajného zboru. Na základe príkazov priamych nadriadených prešetrovanie sťažností vykonávajú vyšetrovatelia ÚIS nestranne, dôkladne a efektívne. Na zapojenie ombudsmana do postupu preverovania sťažností nenadväzovali žiadne opatrenia. Pokiaľ ide o vyšetrovanie trestných činov, ktorých sa mali dopustiť príslušníci polície, dodržiavanie zákonnosti predbežného vyšetrovania vykonáva príslušný prokurátor a každé rozhodnutie vydané vyšetrovateľom ÚIS je preskúmané príslušnou prokuratúrou. Nakoniec ÚIS vypracúva výročnú správu a zverejňuje ju na internetovej stránke⁵.
71. GRECO konštatuje, že situácia sa nezmenila a že orgány nepoukázali na ochranné opatrenia týkajúce sa mechanizmu podávania sťažností, ktorý spravuje Úrad inšpekčnej služby, s cieľom zvýšiť dôveru verejnosti v políciu.
72. Skupina GRECO dospela k záveru, že odporúčanie xx je naďalej nesplnené.

Odporúčanie xxi

73. *GRECO odporučilo (i) zlepšiť účinnosť ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti z hľadiska vybavovania ich oznámení, najmä pokiaľ ide o zabezpečenie nezávislosti a autonómie orgánu vybavujúceho oznámenia, a (ii) zabezpečiť pravidelné vzdelávanie a poskytovanie informácií policajtom o opatreniach na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.*
74. GRECO pripomína, že toto odporúčanie bolo čiastočne vykonané. Pokiaľ ide o časť i), zatiaľ čo ÚIS, ktorý nebol nezávislým orgánom, bol poverený spracovaním oznámení o porušovaní predpisov v rámci polície, GRECO by považovalo za prospešné zveriť túto úlohu externému nezávislému orgánu, ako je Úrad na ochranu oznamovateľov (ÚOO), aby sa podporilo oznamovanie pochybení zo strany polície. Na preukázanie toho, že štrukturálna zmena bola dostatočným podnetom na podávanie oznámení, by boli potrebné štatistiky. Bolo potrebné vyvinúť ďalšie úsilie na posilnenie ochrany oznamovateľov a ich anonymity z radov polície. Pokiaľ ide o časť ii), iba 80 príslušníkov polície sa zúčastnilo na školeniach o ochrane oznamovateľov, ktoré by mali byť povinné.
75. Slovenské orgány uvádzajú, že pokiaľ ide o časť i), ÚIS pôsobí ako interný oznamovací kanál pre Policajný zbor a ministerstvo vnútra, ktoré zamestnávajú viac ako 50 000 osôb. Registrácia a spracovanie oznámení oznamovateľov sa vykonáva v súlade

⁵ <https://www.minv.sk/?urad-inspekcej-sluzby>

s vnútroštátnymi právnymi predpismi (napr. prostredníctvom e-mailu, doručením poštou na adresu ÚIS atď.). Nezávislosť ÚIS je zabezpečená prostredníctvom výberového konania jej riaditeľa Národnou radou (parlamentom), ktorý sa zodpovedá vláde. V roku 2022 ÚIS dostal 13 oznámení a štyri oznámenia boli prenesené z predchádzajúceho roka. Dvanásť oznámení nebolo vyhodnotených ako oznámenia o protispoločenskej činnosti, keďže nespĺňali zákonné požiadavky; boli riešené v súlade s platnou domácou legislatívou. Štyri oznámenia boli preskúmané v súlade so zákonom o ochrane oznamovateľov, a to nasledovne: jedno oznámenie bolo postúpené na odbor kontroly ministerstva školstva; jedno oznámenie riešil útvar inšpekcie ÚIS a následne bolo postúpené Krajskému riaditeľstvu Policajného zboru v Prešove; na základe ďalšieho oznámenia vykonal ÚIS kontrolu na odbore kriminálnej polície Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Trnave (prokurátor krajskej prokuratúry Bratislava zamietol žiadosť oznamovateľa o priznanie postavenia chráneného oznamovateľa); jedno oznámenie bolo postúpené sekcii personálnych a sociálnych činností Ministerstva vnútra SR. V súčasnosti prebieha proces preverovania oznámenia.

76. Status chráneného oznamovateľa priznáva príslušný prokurátor v rámci trestného konania, ak osoba upozornila na trestnú činnosť. Príslušný správny orgán (napr. Národný inšpektorát práce, Slovenská inšpekcia životného prostredia, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou atď.) môže tiež udeliť štatút chráneného oznamovateľa v rámci správneho konania, ak osoba oznámila závažný správny delikt. Štatút chráneného oznamovateľa sa písomne oznamuje ÚOO a príslušnému nadriadenému (nadriadeným) oznamovateľa. Po udelení statusu chráneného oznamovateľa zamestnávateľ nesmie oznamovateľa prepustiť ani voči nemu uplatniť žiadne disciplinárne (alebo pracovné) opatrenie bez predchádzajúceho súhlasu ÚOO. V priebehu roka 2023 bol 20 zamestnancom ministerstva vnútra priznaný štatút chráneného oznamovateľa prokurátorom, ktorý o tom informoval ÚIS (ktorý následne informoval príslušných nadriadených).
77. Vnútroštátne právne predpisy poskytujú niekoľko právnych možností na ochranu oznamovateľov. V prvom rade môže ÚOO pozastaviť výkon disciplinárneho (alebo pracovného) opatrenia voči zamestnancovi, ak zamestnávateľ nepreukáže, že medzi opatrením uloženým voči oznamovateľovi a jeho oznámením neexistuje príčinná súvislosť. ÚOO môže tiež uložiť finančnú pokutu jednotlivcom alebo zamestnávateľom, ktorí prijímajú odvetné opatrenia voči oznamovateľovi za to, že podal oznámenie, alebo mu v tom bránia. Môže upozorniť zástupcov orgánov verejnej správy na nedostatočné vybavenie oznámenia oznamovateľa a požiadať o prijatie nápravných opatrení. ÚOO pôsobí ako externý oznamovací kanál. Môže vyšetrovať podozrenia z odvetných opatrení, ale nemá právo vyšetrovať oznámené pochybenia, ktoré sa postupujú na prešetrenie príslušnému orgánu. V roku 2023 ÚOO prijal štyri oznámenia policajtov a trom policajtom bol priznaný status chráneného oznamovateľa. Po druhé, oznamovateľ môže iniciovať aj súdne konanie s cieľom napadnúť disciplinárne opatrenie a požiadať o vydanie súdneho príkazu. Ak súd vydá súdny príkaz, oznamovateľ zostáva vo svojej funkcii až do výsledku konania. Napokon, novely zákona o ochrane oznamovateľov priniesli podstatné zmeny v oblasti ochrany oznamovateľov, povinností zamestnávateľov, povinností interných oznamovacích kanálov, ukladaných pokút a sadzieb. V dôsledku toho ÚIS pripravil návrh zmien a doplnení nariadenia o

vnútornom systéme vybavovania oznámení o protispoločenskej činnosti, ktorý je v štádiu interného vnútrorezortného pripomiekového konania.

78. Pokiaľ ide o časť ii), ÚOO vykonáva školenia od septembra 2021. V roku 2021 sa uskutočnili tri vzdelávacie aktivity pre 91 budúcich policajtov Akadémie PZ. Od októbra do decembra 2021 bolo v rámci kampane *Desať princípov v boji proti korupcii* vyškolených 102 nadriadených na okresných úradoch, 8 krajských koordinátorov prevencie kriminality a 24 zamestnancov informačných kancelárií pre obeť trestných činov v oblasti oznamovania korupcie a ochrany oznamovateľov. V decembri 2021 odbor prevencie kriminality ministerstva vnútra (OPKr) vypracoval *Vzdelávacie protikorupčný balíček (Vzdelávacie protikorupčný balíček)*, ktorý je k dispozícii na webovej stránke⁶. Cieľom balíčka je vzdelávať všetkých zamestnancov MV SR v oblasti prevencie korupcie, interného systému vybavovania oznámení oznamovateľov a ochrany oznamovateľov. V apríli 2022 riaditeľ odboru osobného úradu MV SR uložil pokyn doplniť vzdelávacie protikorupčný balík do úvodného kurzu pre nových zamestnancov. V priebehu roka 2022 využilo 341 príslušníkov Policajného zboru vzdelávacie kurzy, ktoré sa uskutočnili v júli a decembri. V roku 2023 absolvovalo školenie o oznamovaní korupcie a ochrane oznamovateľov 496 príslušníkov Policajného zboru, pričom zámerom je vyškoliť ďalších 120 policajtov. OPKr má v úmysle vytvoriť názorné videá prístupné všetkým príslušníkom Policajného zboru v rámci svojho úsilia o ich vzdelávanie a informovanie.
79. GRECO konštatuje, že prvá časť odporúčania vyzýva na zvýšenie nezávislosti a samostatnosti orgánu, ktorý spracováva oznámenia o oznamovaní, s cieľom zlepšiť účinnosť ochrany oznamovateľov. Ako uznali orgány, hlavnou výzvou zostáva, že Úrad inšpekčnej služby ÚIS, ktorý je orgánom spracúvajúcim oznámenia, je vnímaný ako orgán trestného vyšetrovania. Skutočnosť, že v roku 2023 najmenej 20 zamestnancov ministerstva vnútra využilo status chráneného oznamovateľa na základe rozhodnutia príslušného prokurátora, možno považovať za dôkaz nedostatočnej autonómie ÚIS. GRECO očakáva, že navrhované návrhy zmien a doplnení, ktoré predložil ÚIS k nariadeniu o vnútornom systéme vybavovania oznámení o oznamovaní protispoločenskej činnosti, budú riešiť obavy, ktoré sú základom tejto časti odporúčania (aj so zreteľom na požiadavky stanovené v článku 10 zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti pre vnútorný systém prešetrovania oznámení o protispoločenskej činnosti). Napriek tomu GRECO berie na vedomie skutočnosť, že štyri oznámenia boli spracované v súlade so zákonom o ochrane oznamovateľov, čo je krok správnym smerom. Už len z tohto dôvodu možno túto časť odporúčania považovať za čiastočne splnenú. Pokiaľ ide o druhú časť odporúčania, GRECO berie na vedomie pozitívny vývoj v oblasti odbornej prípravy zvýšeného počtu policajtov v rokoch 2022 a 2023 v porovnaní s rokom 2021 (80 v roku 2021, 341 v roku 2022 a 496 v roku 2023). Vzhľadom na celkový počet príslušníkov Policajného zboru (t. j. 22 000) by sa malo vynaložiť ďalšie osvetové úsilie, aby sa dosiahla uspokojivá hranica na to, aby sa táto časť odporúčania považovala za úplne splnenú.
80. GRECO dospelo k záveru, že odporúčanie xxi zostáva čiastočne splnené.

⁶ https://www.minv.sk/?protikorupcny_koordinator_zakladne_informacie

III. ZÁVERY

81. **Vzhľadom na uvedené skupina GRECO dospela k záveru, že Slovenská republika uspokojivo splnila tri z dvadsaťjeden odporúčaní uvedených v hodnotiacej správe z piateho kola.** Zo zvyšných odporúčaní boli štyri čiastočne splnené a štrnásť nebolo splnených. Konkrétne odporúčania xi, xiii a xvii boli splnené uspokojivo, odporúčania xii, xiv, xv a xxi boli splnené čiastočne a odporúčania i-x, xvi a xviii-xx neboli splnené.
82. Pokiaľ ide o najvyššie výkonné funkcie, situácia zostala rovnaká, ako sa uvádza v správe o plnení, pričom žiadne zo zostávajúcich odporúčaní nebolo splnené, a to ani čiastočne. Orgány však v súčasnosti vedú verejné konzultácie o balíku opatrení, ktoré, ak ich vláda prijme, povedú k schváleniu etického kódexu pre ONVF a zriadeniu etickej komisie. Skupina GRECO preto naliehavo vyzýva orgány, aby urýchlene pristúpili k prijatiu tohto balíka, ktorý by mal riešiť väčšinu jej odporúčaní a základné obavy opísané v hodnotiacej správe.
83. Pokiaľ ide o orgány presadzovania práva, tieto orgány dosiahli určitý viditeľný pokrok pri plnení príslušných odporúčaní. Bol prijatý a na internete zverejnený nový etický kódex, boli vypracované nové usmernenie o výkone mimoslužobných činností policajtov, zorganizovaná odborná príprava a činnosti na zvýšenie informovanosti policajtov, najmä vyšetrovateľov Národnej kriminálnej agentúry zaoberajúcich sa prípadmi korupcie, zastúpenie žien v policajnom zbore zostalo v posledných rokoch stabilné a pomerne veľký počet policajtov bol informovaný o opatreniach na ochranu oznamovateľov korupcie. Napriek tomu je potrebné prijať rózne opatrenia v niekoľkých oblastiach: kontroly integrity sa musia vykonávať pravidelne, mali by sa zaviesť obmedzenia po skončení pracovného pomeru, je potrebné posilniť systém kontroly majetkových priznaní, mechanizmus podávania sťažností na nesprávne konanie polície musí mať posilnené záruky a mala by sa posilniť nezávislosť a samostatnosť Úradu inšpekčnej služby pri spracúvaní oznámení o protispoločenskej činnosti.
84. Vzhľadom na uvedené GRECO dospelo k záveru, že Slovenská republika dostatočne neplní odporúčania obsiahnuté v hodnotiacej správe z piateho kola podľa článku 31ab, odsek 10 rokovacieho poriadku. GRECO preto rozhodlo uplatniť článok 32a odsek 2 písm. i) a žiada vedúceho delegácie Slovenskej republiky, aby do 31. decembra 2024 predložil správu o pokroku pri plnení nesplnených odporúčaní (t. j. odporúčaní i-x, xii a xiv-xxi).
85. Okrem toho GRECO v súlade s revidovaným článkom 32a ods. 2, pododsek ii, písm. b), vyzýva predsedu štatutárneho výboru, aby zaslal list - s kópiou pre vedúceho delegácie Slovenskej republiky - stálemu predstaviteľovi Slovenskej republiky pri Rade Európy, v ktorom upozorní na neplnenie príslušných odporúčaní a na potrebu prijať ciele opatrenia dosiahnutiaviditeľného pokroku čo najskôr.
86. Ďalej v súlade s článkom 32a, ods. 2, pododsekom iii), GRECO žiada orgány Slovenskej republiky, aby prijali misiu na vysokej úrovni s cieľom posilniť význam plnenia príslušných odporúčaní.
87. Na záver GRECO vyzýva orgány Slovenskej republiky, aby čo najskôr povolili uverejnenie správy, preložili ju do štátneho jazyka a preklad zverejnili.