

ÚLOHA ORGÁNU DOHLĀDU PREVENČIE KORUPČIE VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV: KEĎ KONTROLU VÝKONÁVAJÚ TÍ, KTORÍ MAJÚ BYŤ KONTROLOVANÍ

THE ROLE OF THE SUPERVISORY AUTHORITY FOR THE CORRUPTION PREVENTION IN RESPECT OF PUBLIC OFFICIALS: WHEN THE CONTROL IS EXERCISED BY THOSE WHO ARE TO BE CONTROLLED

Ján Králik¹

DOI: <https://doi.org/10.24040/pros.13.11.2020.svp.131-144>



Abstrakt

Príspevok sa zaoberá úlohou orgánu dohľadu prevencie korupcie najvyšších verejných funkcionárov. Túto úlohu v SR vykonáva výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií. V príspevku analyzujeme relevantné ustanovenia slovenskej právnej úpravy, najmä ústavného zákona č.357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. V krátkosti približujeme právne úpravy iných európskych štátov. Bližšiu pozornosť venujeme francúzskemu orgánu s názvom Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života.

Kľúčové slová

majetkové priznania, orgán dohľadu, prevencia korupcie, verejný funkcionár, verejný záujem. Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií

Abstract

The paper deals with the role of the supervisory authority for the prevention of corruption of the top public officials. This role is in the Slovak Republic performed by the Committee for Incompatibility of Functions of the

¹ JUDr. Ján Králik, LL.M., Ph.D., M.A. je odborným asistentom na Katedre medzinárodného, európskeho práva a právnej komunikácie na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, na ktorej úspešne absolvoval magisterské štúdium práva v roku 2010. V minulosti pôsobil ako koordinátor trestnoprávnej agendy na sekcii medzinárodného práva, Ministerstva spravodlivosti SR, pričom Slovenskú republiku aktívne zastupoval na zasadnutiach viacerých medzinárodných organizácií a v rámci Rady Európy sa zúčastnil obhajoby viacerých správ hodnotiacich stav korupcie v SR. V roku 2019 úspešne ukončil s vyznamenaním dvojročné postgraduálne štúdium na Protikorupčnej akadémii v Laxenburgu. Doktorandské štúdium medzinárodného práva absolvoval na Právnickej fakulte Univerzity Karlovej v Prahe. Postgraduálne štúdium medzinárodného práva a práva medzinárodných organizácií absolvoval v Groningene.

National Council. The article analyzes the relevant Slovak laws, especially the Constitutional Act 357/2004 Coll. On the protection of the public interest in the performance of the duties of public officials.. The regulations of other European states are briefly mentioned. Closer attention is paid to the French authority – The High Authority for the Transparency of Public Life.

Keywords

asset declarations, committee on incompatibility of functions, corruption prevention, public interest. public official, supervisory authority

Úvod

Prevenčia korupcie je spolu s kriminalizáciou a presadzovaním práva jedným z kľúčových nástrojov boja proti korupcii.² Ako je zdôraznené v článku 5 Dohovoru OSN o boji proti korupcii³ (ďalej len „*UNCAC*“), základnými zásadami spojenými s prevenciou korupcie vo verejnom sektore sú právny štát, správne riadenie verejných vecí a verejného majetku, integrita, transparentnosť a zodpovednosť. Články 7 a 8 *UNCAC* okrem iného vyžadujú, aby štáty prijali konkrétne opatrenia, ktoré zabezpečia dodržiavanie týchto zásad, vrátane predchádzania konfliktom záujmov, podpory kódexov správania pre verejný sektor a vytvárania systémov na efektívnu kontrolu majetkových priznaní.⁴

Primárnu úlohu pri prevencii korupcie zohrávajú práve orgány dohľadu, ktorých právomocou je vykonávať dohľad nad činnosťou verejných funkcionárov za účelom minimalizovania rizika korupcie a konfliktu záujmov. Tieto orgány spravidla taktiež monitorujú dodržiavanie etických noriem a vykonávajú kontrolu majetkových priznaní verejných funkcionárov.

Medzinárodné organizácie kladú dôraz vo svojich odporúčaniach adresovaných štátom práve na prevenciu korupcie verejných funkcionárov, keďže sú to práve vysokí verejní funkcionári, ktorí rozhodujú o najvýznamnejších záležitostiach týkajúcich sa chodu štátu.

V prípade SR ide o kategórie funkcií vymenovaných v ústavnom zákone č.357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov – okrem iného

² OECD: Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia [online]. [online]. 2015 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>.

³ Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 434/2006 Z.z., Dohovor OSN proti korupcii.

⁴ Tamže, čl. 5, 6, a 8.

poslancov NR SR, členov vlády SR, ústavných sudcov, predsedu Najvyššieho súdu SR, generálneho prokurátora SR a špeciálneho prokurátora. Príspevok si kladie za cieľ primárne priblížiť hlavné kompetencie orgánov dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov, ich postavenie v rámci sústavy štátnych orgánov a v tomto smere zhodnotiť pôsobenie orgánu dohľadu v SR. Sekundárnym cieľom je poukázať na dôležitosť činnosti medzinárodných hodnotiacich mechanizmov v tejto oblasti.

V príspevku v prvej časti v krátkosti priblížime aktivitu medzinárodných organizácií v oblasti prevencie korupcie. Monitorovacie mechanizmy týchto organizácií vo svojich hodnoteniach adresujú odporúčania svojim členským štátom. V druhej časti v stručnosti priblížime právne úpravy európskych štátov s dôrazom na hlavné znaky orgánov dohľadu prevencie korupcie, pričom pozornosť venujeme francúzskemu orgánu s názvom Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života. V tretej časti priblížime kompetencie slovenského orgánu dohľadu zameraného na prevenciu korupcie verejných funkcionárov, ktorým je výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií.

Odporúčania medzinárodných hodnotiacich mechanizmov zameraných na boj proti korupcii

V tejto časti v stručnosti priblížime aktivitu medzinárodných organizácií a ich osobitných mechanizmov zameraných na boj proti korupcii. Medzinárodné organizácie vykonávajú hodnotenia rôznych oblastí zameraných na minimalizovanie korupčných rizík, pričom svoje odporúčania formulujú v hodnotiacich správach určených svojim členským štátom.

Pre SR majú najvýznamnejší prínos medzinárodné mechanizmy pôsobiace v rámci OECD - Pracovná skupina OECD pre úplatkárstvo v medzinárodných obchodných transakciách,⁵ monitorovací mechanizmus Rady Európy s názvom Skupina štátov proti korupcii (ďalej len „GRECO“)⁶ a Implementačný revízny mechanizmus pôsobiaci v rámci

⁵ Pozri hodnotiace správy SR, ktoré sú voľne dostupné na webstránke OECD, <https://www.oecd.org/slovakia/slovakrepublic-oecdanti-briberyconvention.htm>.

⁶ Pozri hodnotiace správy SR, ktoré sú voľne dostupné na webstránke Rady Európy, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/slovakia>.

OSN a zameraný na hodnotenie implementácie Dohovoru OSN proti korupcii (ďalej len „IRG“ UNCAC).⁷

Uvedené mechanizmy majú za cieľ monitorovať dodržiavanie medzinárodno-právnych dohovorov týkajúcich sa korupcie, ktoré boli prijaté v rámci danej organizácie a všeobecne akceptovaných štandardov. Aj keď odporúčania nie sú priamo aplikovateľné v danom štáte a štát má možnosť zvoliť si spôsob implementácie jednotlivých odporúčaní, vplyv medzinárodných organizácií na zabezpečenie implementácie odporúčaní nie je nezanedbateľný. Kapišovská v tomto smere poznamenáva, že práve nátlak medzinárodných organizácií zohral významnú úlohu, pri prijímaní novej právnej úpravy týkajúcej sa trestnej zodpovednosti právnických osôb v SR.⁸

UNCAC IRG okrem zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb, odporúča SR zriadenie úradu na správu zaisteného majetku. V tomto kontexte možno konštatovať, že aj v dôsledku odporúčaní medzinárodných monitorovacích mechanizmov SR napokon osobitný úrad zriadila.⁹ Dôležitosť odporúčaní jednotlivých medzinárodných mechanizmov podčiarkuje fakt, že vláda SR na ich základe predkladá dokumenty, akými je napr. Národný protikorupčný program, v ktorých priamo odkazuje na hodnotenia medzinárodných organizácií a formuluje ústredným orgánom štátnej správy úlohy, ktoré majú byť splnené.¹⁰

Na účely tohto článku, ktorý sa sústreďí na povahu a základné úlohy orgánu dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov je dôležité priblížiť hodnotenia GRECO v štvrtom kole hodnotení, ktoré sa týkali prevencie korupcie poslancov národných parlamentov, teda predstaviteľov zákonodarnej moci, sudcov a prokurátorov, ako aj hodnotenia GRECO v piatom kole hodnotení týkajúcom sa prevencie korupcie najvyšších predstaviteľov exekutívnych funkcií.

⁷ Pozri hodnotiace správy SR voľne dostupné na webstránke OSN, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/country-profile/countryprofile.html?CountryProfileDetails=%2Funodc%2Fcorruption%2Fcountry-profile%2Fprofiles%2Fsvk.html>.

⁸ KAPIŠOVSKÁ, A.: Trestná zodpovednosť právnických osôb – dizertačná práca. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016, s. 33. K problematike trestnej zodpovednosti právnických osôb pozri ďalej ZÁHORA, J. - ŠIMOVIČEK, I.: Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb: komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. Komentáre. ISBN 9788081684135.

⁹ Pozri zákon č. 312/2020 Z. z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. K danej problematike pozri bližšie ŠAMKO, P.: Návrh zákona o zaistení majetku a pripravované zmeny v Trestnom zákone a Trestnom poriadku. In: Právne listy [online]. 2020 [cit.2020-11-24]. Dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/zakony/a857-navrh-zakona-o-zaisteni-majetku-a-pripravovane-zmeny-v-trestnom-zakone-a-trestnom-poriadku>.

¹⁰ Úrad vlády SR, Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 426 zo 4. septembra 2019 k Návrhu Národného protikorupčného programu Slovenskej republiky, In: bojprotikorupcii.sk [online]. 2019 [cit.2020-11-24], Dostupné na internete: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/uznesenia-vlady/>.

V rámci uvedených hodnotení boli posudzované najmä etické zásady a pravidlá správania, otázky konfliktu záujmov, zákaz alebo obmedzenia určitých činností, majetkové priznania, či presadzovanie pravidiel týkajúcich sa konfliktu záujmov.

Práve z hľadiska presadzovania pravidiel týkajúcich sa konfliktu záujmov a kontroly majetkových priznaní má významnú úlohu orgánu dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov. GRECO v kontexte IV. kola hodnotenia štátov a odporúčaní týkajúcich sa orgánu dohľadu adresovaných poslancom národných parlamentov členských štátov síce explicitne nekonštatovalo nevyhnutnosť vyčlenenia daného orgánu z legislatívnej moci, avšak akcentovalo potrebu zaručenia jeho nezávislosti od akýchkoľvek zásahov, zabezpečenie adekvátnych prostriedkov na posudzovanie konfliktu záujmov a majetkových priznaní.¹¹ Pokiaľ ide o právomoci daného orgánu, z hľadiska kontroly by malo ísť o systematické posudzovanie oznámených informácií s možnosťou ich preverenia.

Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že v prípadoch, keď si SR neplní svoje odporúčania, ktoré jej adresuje medzinárodné spoločenstvo, vysiela negatívny signál ostatným štátom, preto je dôležité, pokiaľ ide o jej záujem byť rovnocenným partnerom ostatným štátom, aby svoje záväzky riadne vykonávala.¹²

Uvedené poznatky budú smerodajné pre zameranie ďalšej diskusie prezentovanej v rámci časti týkajúcej sa slovenskej právnej úpravy, kde budú bližšie priblížené právomoci slovenského orgánu dohľadu spolu s posúdením otázky jeho nezávislosti.

Prehľad základných znakov orgánov dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov v členských štátoch GRECO

V tejto časti v stručnosti priblížime postavenie orgánov dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov vo vybraných európskych štátoch, s dôrazom na ich umiestnenie v systéme štátnych orgánov daného štátu ako aj na ich základné právomoci pokiaľ ide o ich funkcie v oblasti dohľadu.

¹¹ GRECO, Prevencia korupcie - Členovia parlamentu, sudcovia a prokurátori. Závěry a trendy [online]. [online]. 2015 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>, s. 17.

¹² KAPIŠOVSKÁ, A.: Nová právna úprava trestnej zodpovednosti právnických osôb. In: Justičná revue, 1/2016, s. 18.

V Českej republike vykonáva funkciu orgánu dohľadu Ministerstvo spravodlivosti ČR, ktoré je zároveň registračným orgánom a orgánom dohľadu pre vyhlásenia a majetkové priznania verejných funkcionárov. Ministerstvo je pri svojej kontrolnej funkcii oprávnené kontrolovať obsah vyhlásení a porovnávať ich s údajmi z iných informačných systémov, ktoré spravuje ministerstvo, vrátane informačného systému pre cudzincov; katastrálneho úradu; centrálného registra evidencie cestných vozidiel; registra právnických osôb, fyzických osôb a orgánov verejnej moci; obchodného registra a živnostenského registra.¹³

Pozitívne možno hodnotiť fakt, že pokiaľ ide o majetkové priznania a vyhlásenia poslancov zákonodarného orgánu ČR, kontrolu nad nimi vykonáva orgán, ktorý nie je súčasťou zákonodarnej moci a jeho členmi nie sú priamo poslanci. Devins za hlavný znak nezávislosti orgánu pôsobiaceho v rámci výkonnej moci považuje fakt, že daný orgán dokáže presadzovať svoje vlastné názory, aj keď je konfrontovaný s protichodným výkladom výkonnej moci.¹⁴

V tomto smere je teda otázne, či si daný útvar ministerstva dokáže udržať nevyhnutnú nezávislosť od možných zásahov zo strany výkonnej moci pokiaľ ide o kontrolu majetkových priznaní členov vlády ČR a ostatných predstaviteľov výkonnej moci.

Z hľadiska úpravy ďalších štátov za zmienku stojí, že v pozitívnejšom svetle sú zo strany GRECO hodnotené režimy, kde vykonávajú kontrolu majetkových priznaní verejných funkcionárov osobitné administratívne a nezávislé orgány. Ako príklad možno uviesť štáty ako Rumunsko alebo Albánsko, ktoré v minulosti čelili mnohým problémom a korupcia vo verejnom sektore bola považovaná za veľký problém. V Rumunsku bol v roku 2007 zriadený autonómny administratívny orgán Národná agentúra pre integritu. Ide o orgán, ktorý má viac ako 100 zamestnancov, vykonávajúci kontrolu majetkových priznaní a posudzujúci otázky konfliktu záujmov verejných funkcionárov v Rumunsku.¹⁵

Obdobné konštatovanie možno poznamenať aj vo vzťahu k Albánsku, kde kontrolu majetkových priznaní a konfliktu záujmov vykonáva Vysoký inšpektorát na kontrolu majetkových priznaní a konfliktu záujmov, ako nezávislá ústredná inštitúcia. Táto inštitúcia má

¹³ GRECO, Hodnotiaca správa ČR, [online]. 2015 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/greco4-2018-5-final-eng-czechrep/1680933cd3,para.27>.

¹⁴ DEVINS, N.: Political Will and the Unitary Executive: What Makes an Independent Agency Independent? In: *Cardozo Law Review*, No. 15/273, s.284.

¹⁵ GRECO, Hodnotiaca správa Rumunsku, [online]. 2016 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05> para 53.

celkovo 70 zamestnancov.¹⁶ Pokiaľ ide o odporúčania adresované daným štátom v oblasti vykonávania dohľadu v týchto orgánoch, ich mandát nie je spochybňovaný a odporúčania sa obmedzujú skôr na zlepšenie ich spolupráce s inými štátnymi orgánmi.

Ako príklad dobrej praxe možno spomenúť taktiež Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života pôsobiaci vo Francúzsku, ktorý bol zriadený v roku 2013, po afére vtedajšieho ministra pre rozpočet na ministerstve hospodárstva, financií a zahraničného obchodu Jérôma Cahuzaca a jeho obvinenia z daňových podvodov. Z dôvodu jeho pozitívneho hodnotenia bude bližšie priblížený v samostatnej časti tohto príspevku.

Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života – Francúzsko

Vysoký úrad pre transparentnosť vo verejnom živote je nezávislá inštitúcia, ktorej úlohou je zabezpečovať integritu verejného života vo Francúzsku. Bola zriadená osobitným zákonom v roku 2013.¹⁷

Na takmer 14 000 verejných funkcionárov (volených úradníkov a vyšších štátnych zamestnancov) v krajine sa vzťahujú požiadavky o vyhláseniach týkajúcich sa majetkových pomerov a konfliktu záujmov. Úrad je zodpovedný za kontrolu majetkových priznaní a overuje, či sa verejní funkcionári nezákonne neobohacujú a či ich osobné záujmy nezasahujú do ich verejných povinností.¹⁸ Úrad taktiež zaisťuje, aby ukončenie pôsobenia vo verejnej funkcii verejného funkcionára nevedlo ku konfliktu záujmov vyplývajúceho z rizika uzavretia tajných dohody medzi verejným funkcionárom a súkromným sektorom. Úrad ďalej poskytuje poradenstvo verejným inštitúciám v etických otázkach. Odpovedá na otázky spojené s etikou a pomáha inštitúciám implementovať interné opatrenia na predchádzanie konfliktov záujmov.¹⁹ Od roku 2016 je za reguláciu lobingu zodpovedný práve Vysoký úrad. Vysoký úrad vedie verejný register lobistov, ktorý je povinný pre súkromné firmy a združenia, ktoré sa usilujú

¹⁶ GRECO, Hodnotiaca správa Albánska [online]. 2014 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c1be1>, para 53.

¹⁷ MITUȚOIU, D.: The comparative analysis of the integrity system in the European states. In: Academic Journal of Law and Governance, No. 7/2, 2019 s. 51-61.

¹⁸ Zákon č. 907/2013 z 11. októbra 2013 o transparentnosti verejného života, Kapitola 1.

¹⁹ Tamže.

ovplyvňovať rozhodovací proces, najmä v súvislosti so zákonom alebo iným právnym predpisom, prostredníctvom interakcie s verejnými činiteľmi.²⁰

Napokon prispieva k podpore transparentnosti zverejňovaním (verejne dostupné údaje) určitých vyhlásení o aktívach a záujmoch a vedie register lobistov. Zverejňovanie informácií umožňuje občanom poznať svojich verejných činiteľov a ich interakciu s lobistami v procese verejného rozhodovania. Súčasný právny rámec udeľuje Vysokému úradu dôležité vyšetrovacie právomoci, aby mohol dôsledne plniť svoje poslanie. Môže získať prístup k informáciám iných orgánov a v najvážnejších prípadoch môže predložiť spisy súdu na trestné stíhanie.²¹

Za jeden z najdôležitejších aspektov francúzskej právnej úpravy však možno považovať fakt, že za nesplnenie povinností plynúcich z podávania majetkových priznaní okrem pokuty do výšky 45 000 EUR hrozí funkcionárovi taktiež trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby 3 roky, čo má významný odradzujúci účinok.²²

Postavenie výboru pre nezlučiteľnosť funkcií NR SR ako primárneho orgánu dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov

Postavenie výboru pre nezlučiteľnosť funkcií je upravené v ústavnom zákone č.357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „ústavný zákon o ochrane verejného záujmu“).

V prvom rade je potrebné pripomenúť, že pôsobnosť zákona sa vzťahuje na viacero funkcií. Okrem skôr spomínaných poslancov NR SR, členov vlády SR, sudcov Ústavného súdu SR, generálneho prokurátora SR a špeciálneho prokurátora, do pôsobnosti zákona spadajú rovnako prezident SR, vedúci ústredných orgánov štátnej správy, ktorí nie sú členmi vlády, členovia Súdnej rady SR, štátni tajomníci, generálni tajomníci služobných úradov ústredných orgánov štátnej správy a iné vymenované funkcie v čl. 2 uvedeného ústavného zákona. Ide teda tak o predstaviteľov zákonodarnej, výkonnej aj súdnej moci.²³

²⁰ Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života, Správa o činnosti [online]. 2020 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/HATVP_RA2019_VERSION-EN-BD.pdf, s. 84

²¹ Tamže, s. 23

²² Zákon č. 907/2013 z 11. októbra 2013 o transparentnosti verejného života, Čl. 26 ods. 1.

²³ Ústavný zákon 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, čl. 2.

Výbor pre nezlučiteľnosť funkcií je zriadený na základe § 45 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, pričom v súlade s § 58 patrí do jeho právomoci vyvodzovanie zodpovednosti voči verejnému funkcionárovi. Výbor má 15 členov, ktorí sú volení na základe princípu pomerného zastúpenia politických strán a hnutí v NR SR. Jeho schôdze sú verejné a rozhodnutia sa prijímajú trojpäťtinovou väčšinou prítomných členov. Výbor vykonáva dohľad nad dodržiavaním pravidiel, pokiaľ ide o oznámenia funkcií, zamestnaní, činnosti a majetkových pomerov a taktiež obmedzení po skončení funkcie verejných funkcionárov a taktiež obmedzení po skončení výkonu verejnej funkcie.²⁴

Výbor je oprávnený porovnávať obsah podaného majetkového priznania s obsahom podaným v predchádzajúcich rokoch, avšak GRECO vyčíta SR najmä fakt, že pokiaľ ide o kvalitu dohľadu nad majetkovými priznaniami, ktorý vykonáva výbor pre nezlučiteľnosť funkcií, možno ho kvalifikovať ako čisto formalistický a obmedzuje sa na porovnávacie kontroly údajov predložených v rôznych rokoch. Dôvodom sú taktiež obmedzené ľudské a materiálne zdroje, ktorými disponuje výbor, ako aj pomerne obmedzený mandát.²⁵ Ide o fakt, na ktorý opakovane upozorňuje vláda, či už vo svojej Protikorupčnej politike na roky 2019 – 2023,²⁶ či v Národnom protikorupčnom programe.²⁷ Reagujúc primárne na odporúčania medzinárodných organizácií, zákon o ochrane verejného záujmu v r. 2019 bol novelizovaný s účinnosťou od 1. januára 2020. Novelizácia však takmer v žiadnej miere nereagovala práve na zmienené odporúčanie, ktoré by sa týkalo posilnenia mandátu, kontroly a ľudských, či materiálnych zdrojov.

Ako už bolo spomínané, do pôsobnosti mandátu patrí preskúmavanie majetkových priznaní viacerých kategórií funkcií. Celkovo sa po novelizácii zvýšil počet preverovaných majetkových priznaní z takmer 600, na viac ako 2000. Považujeme za obzvlášť náročné, aby výbor pozostávajúci z 15 poslancov a sekretariátu dokázal adekvátnym spôsobom preskúmať

²⁴ K problematike post-zamestnaneckých obmedzení pozri BUJŇÁK, V.: Zatvorenie otočných dverí: spoločný problém, rovnaké riešenie. In: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev. Bratislavské právnické fórum. 2016, s. 31-41.

²⁵ GRECO: Hodnotiaca správa SR, 2013 [online]. 2020 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca488>, para 51,

²⁶ Jedným z cieľov Protikorupčnej politiky na roky 2019-2023 je zefektívnenie systému majetkových priznaní a zavedenie jasných pravidiel pre poskytovanie darov. Úrad vlády SR, Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023, [online]. 2018 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7130_protikorupcna-politika-sr-2019-2023.pdf, s. 13.

²⁷ Úrad vlády SR, Národný protikorupčný program [online]. 2019 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk/vlada-sr-schvalila-narodny-protikorupcny-program-z-dielne-uradu-vlady-sr/>, s. 13.

tak vysoký počet majetkových priznaní. Za problematický taktiež možno považovať fakt, že výbor nedisponuje takými právomocami, aby adekvátnym spôsobom dokázal verifikovať údaje uvedené v majetkových priznaniach a obmedzuje sa skôr na formalistickú kontrolu porovnávaním oznámených údajov za jednotlivé roky. V tomto prípade zákonodarca taktiež zvolil prístup, na základe ktorého sa z veľkej časti spolieha na kontrolu verejnosti, keďže majetkové priznania s uvedenými údajmi majú byť zverejnené na dostupnej webstránke. Uvedený prístup možno podporiť. Väčšia otvorenosť sa dá ospravedlniť, parafrázujúc Stiglitz, ako prostriedok na dosiahnutie cieľov - ako zníženie pravdepodobnosti zneužitia moci.²⁸ V prípade neadekvátnej kontroly majetkových priznaní zo strany výboru, zohráva teda kontrola verejnosti dôležitú úlohu.

Na druhej strane nastavenie súčasného režimu ilustruje, že tento aspekt kontroly nie je možné riadne vykonávať, keďže majetkové priznania, sa v dôsledku rapídneho nárastu počtu verejných funkcionárov spadajúcich do pôsobnosti ústavného zákona, nedajú časovo zvládnuť. V dôsledku toho majetkové priznania za minulý rok dosiaľ neboli zverejnené. Členovia výboru poukazujú taktiež na skutočnosť, že jedným z dôvodov sú neskoré podania, pričom začaté sú viaceré konania pre neskoré podania, za ktoré funkcionárom hrozí pokuta vo výške mesačného platu.²⁹

Pristavme sa však ešte pri fakte, že výbor pozostávajúci z poslancov NR SR vykonáva kontrolu majetkových priznaní poslancov, a teda poslanci, ktorí sú zodpovední za kontrolu majetkových priznaní, túto kontrolu vykonávajú jednak sebe samým navzájom v rámci výboru, ako aj svojim straníckym kolegom. V tomto prípade možno mať pochybnosti o ich nestrannosti, či nezaujatosti v daných konaniach, teda o ich reálnej motivácii dôkladne posúdiť údaje uvedené v podaných majetkových priznaniach.

Na druhej strane je taktiež otáznе, či by mal orgán pozostávajúci z predstaviteľov zákonodarnej moci vykonávať kontrolu majetkových priznaní zástupcov exekutívy a súdnej moci štátu. Uvedené možno nie je až tak problematické v rámci fungovania súčasného režimu, ktorý sa obmedzuje na formálnu kontrolu údajov, bez možnosti vykonania verifikácie údajov kontaktovaním relevantných orgánov, napr. bánk, ktoré môžu preukázať, či dané údaje týkajúce

²⁸ STIGLITZ, J.E.: On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Oxford Amnesty Lecture Oxford, U.K., 1999, s. 28.

²⁹ TASR: Susko: Majetkové priznania verejných funkcionárov nie sú zverejnené, In: teraz.sk <https://www.teraz.sk/slovensko/majetkove-priznania-verejnych-funkcion/509378-clanok.html>.

sa finančných aktív zodpovedajú aj reálnemu stavu. Na základe obmedzených kompetencií teda v súčasnosti nejde o zásahy intruzívnejšieho charakteru.

Avšak v prípade splnenia odôvodnenej požiadavky GRECO, a teda zabezpečiť orgánu rozsiahlejšie právomoci tak, aby sa kontrola neobmedzovala na formálne posudzovanie oznamovaných údajov, možno mať dôvodné pochybnosti, či by vyšetrovacími právomocami mali disponovať práve poslanci NR SR. Pri komparácii slovenskej právnej úpravy a režimov, ktoré majú zriadené osobitné administratívne orgány s vyšetrovacími právomocami bolo zistené, že v prípade posudzovaných orgánov iných štátov musia ich zamestnanci absolvovať náročnú odbornú prípravu, pričom členmi týchto orgánov sú okrem štátnych úradníkov aj sudcovia, prokurátori alebo audítori. Uvedené len podčiarkuje neadekvátnosť nastavenia slovenského režimu dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov, keďže ústavný zákon zveruje plnú právomoc kontroly do rúk tým, ktorí by mali byť sami kontrolovaní ako prví, a to najmä z toho dôvodu, že poslanci sú do svojich funkcií volení priamo občanmi, pričom možnosť kandidovania za poslanca NR SR nie je limitovaná potrebou splnenia morálnych, či iných obdobných predpokladov. Riziko korupcie a zneužitia funkcie je teda u poslancov NR SR vyššie ako v prípade iných funkcionárov.

Záver

V článku sme poukázali na dôležitosť implementácie odporúčaní v oblasti prevencie korupcie formulovaných medzinárodnými organizáciami, pričom sme priblížili hlavné kompetencie orgánov dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov vybraných štátov a zhodnotili pôsobenie orgánu dohľadu v SR. Na základe komparácie režimov jednotlivých štátov v kontexte odporúčaní medzinárodných organizácií možno dospieť k záveru, že orgán dohľadu prevencie korupcie verejných funkcionárov by mal, bez ohľadu na osobitosti každého štátu, spĺňať niektoré spoločné charakteristické znaky.

Medzi tieto znaky patrí nezávislosť orgánu od jednotlivých zložiek štátnej moci, ktoré by znemožnili zasahovať týmto zložkám do jeho činnosti. Daný orgán by mal zároveň disponovať dostatočným finančným a personálnym zabezpečením a na základe zverených vyšetrovacích právomocí by mal mať možnosť adekvátne verifikovať údaje uvádzané v majetkových priznaniach a osobitných vyhláseniach verejných funkcionárov. Na základe

posúdenia činnosti výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií možno konštatovať, že výbor ani jednu z vymenovaných požiadaviek nespĺňa. Z toho dôvodu je neakceptovateľné, aby tento orgán naďalej vykonával posudzovanie majetkových priznaní verejných funkcionárov a nevyhnutné, aby NR SR prijala urýchlene úpravu, ktorá bude v súlade s uvedenými požiadavkami.

Taktiež by malo byť v záujme verejnosti, aby jej zástupcovia, ktorí rozhodujú o najdôležitejších záležitostiach v štáte, spĺňali najvyššie štandardy etického správania a zároveň, aby striktné požiadavky týkajúce sa uvádzania a verifikovania údajov v majetkových priznaniach a vyhláseniach minimalizovali riziko korupcie a zneužitie funkcie verejného funkcionára.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BUJŇÁK, V.: Zatvorenie otočných dverí: spoločný problém, rovnaké riešenie. In: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev. Bratislavské právnické fórum. 2016, s. 31-41.

DEVINS, N.: Political Will and the Unitary Executive: What Makes an Independent Agency Independent? In: Cardozo Law Review, No. 15/273, s. 273-312.

Dohovor OSN o boji proti korupcii, 2003.

GRECO, Hodnotiaca správa Albánska [online]. 2014 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c1be1>

GRECO, Hodnotiaca správa ČR, [online]. 2015 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/grecorec4-2018-5-final-eng-czechrep/168093>.

GRECO, Hodnotiaca správa Rumunska, [online]. 2016 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7d05>

GRECO, Prevencia korupcie - Členovia parlamentu, sudcovia a prokurátori. Závěry a trendy [online]. [online]. 2015 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>, s. 17.

GRECO: Hodnotiaca správa SR, 2013 [online]. 2020 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca488>.

KAPIŠOVSKÁ, A.; Nová právna úprava trestnej zodpovednosti právnických osôb. In: Justičná revue, 1/2016, s. 1-18.

KAPIŠOVSKÁ, A.: Trestná zodpovednosť právnických osôb – dizertačná práca. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016.

MITUȚOIU, D.: The comparative analysis of the integrity system in the European states. In: Academic Journal of Law and Governance, No. 7/2, 2019 s. 51-61.

OECD: Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia [online]. [online]. 2015 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete:

<https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>.

Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR č. 434/2006 Z.z., Dohovor OSN proti korupcii.

STIGLITZ, J.E.: On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. Oxford Amnesty Lecture Oxford, U.K., 1999, 31 s.

ŠAMKO, P.: Návrh zákona o zaistení majetku a pripravované zmeny v Trestnom zákone a Trestnom poriadku. In: Právne listy [online]. 2020 [cit.2020-11-24], Dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/zakony/a857-navrh-zakona-o-zaisteni-majetku-a-pripravovane-zmeny-v-trestnom-zakone-a-trestnom-poriadku>.

TASR: Susko: Majetkové priznania verejných funkcionárov nie sú zverejnené, In: teraz.sk <https://www.teraz.sk/slovensko/majetkove-priznania-verejnych-funkcion/509378-clanok.html>.

Úrad vlády SR, Národný protikorupčný program [online]. 2019 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk//vlada-sr-schvalila-narodny-protikorupcny-program-z-dielne-uradu-vlady-sr/>.

Úrad vlády SR, Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023, [online]. 2018 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete:

https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/7130_protikorupcna-politika-sr-2019-2023.pdf.

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

PRÁVNE ROZPRÁVY ON-SCREEN II. – Sekcia verejného práva

online vedecká konferencia - 13. november 2020

Vysoký úrad pre transparentnosť verejného života, Správa o činnosti [online]. 2020 [cit.2020-11-25]. Dostupné na internete:

https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/HATVP_RA2019_VERSION-EN-BD.pdf,

ZÁHORA, J. - ŠIMOVČEK, I.: Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb: komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. Komentáre. ISBN 9788081684135.

Zákon č. 907/2013 z 11. októbra 2013 o transparentnosti verejného života (Francúzsko).