

Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti

Koncepcia rozvoja, fungovania a riadenia

Vízia

Budovať úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti ako dôveryhodnú inštitúciu, ktorá bude prispievať k zmene kultúry pri oznamovaní a preverovaní protispoločenskej činnosti a kvalitnej ochrane oznamovateľov

Poslanie

V úzkej spolupráci s orgánmi verejnej správy, zamestnávateľmi a mimovládnyimi organizáciami zlepšovať prostredie pre oznamovanie protispoločenskej činnosti zvyšovaním kvality procesov preverovania oznámení, ochrany oznamovateľov v pracovno-právnych vzťahoch, v konaní pred štátnymi orgánmi, šírením spoločenského rešpektu i povedomia o ochrane oznamovateľov s cieľom chrániť verejný záujem a prispievať k boju proti korupcii.

Opis východiskovej situácie

Predložením a následným schválením zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon na ochranu oznamovateľov“) vláda Slovenskej republiky i Národná rada Slovenskej republiky uznali potrebu pokračovať v ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, tzv. whistleblowerov. Zároveň rozhodli, že túto ochranu skvalitnia a poskytnú jej širšie a efektívnejšie záruky v aplikačnej praxi. Realizáciu týchto záruk, zvyšovanie povedomia o možnostiach ochrany ale aj vytváranie návodu na tvorbu predvídateľných a účinných interných procesov preverovania oznámení zveril osobitnému nezávislému orgánu štátnej správy – Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Oznamovatelia protispoločenskej činnosti sú často kľúčovými pri odhaľovaní, vyšetrovaní trestnej alebo inej protispoločenskej činnosti. Pri etablovanom a v praxi osvedčenom systéme ochrany a dôslednom preverovaní oznámení má ochrana whistleblowerov potenciál zohrávať aj významnú preventívnu úlohu pri predchádzaní porušovania domácich pravidiel či noriem európskeho práva.

Dostupné informácie o doterajšom využívaní ochrany whistleblowerov podľa zákona č. 307/2014 Z. z. prostredníctvom intervencií Národného inšpektorátu práce alebo orgánov prokuratúry ukazujú, že ochrana bola poskytnutá len v málo desiatkach prípadov ročne. V rokoch 2015 – 2016 inšpektoráty práce a orgány prokuratúry poskytli ochranu 32 oznamovateľom. V roku 2016 napríklad Národný inšpektorát práce pri kontrole vnútorného systému vybavovania podnetov v 160 subjektoch skonštatoval, že nebol prijatý žiadny podnet, ktorým zamestnanec oznámil zamestnávateľovi nekalú praxiu alebo iné porušenie zákonov a to ani anonymne.

Vláda Slovenskej republiky pri predkladaní zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti zároveň uznala, že jedným z faktorov slabého využívania ochranných inštitútov pri

oznamovaní protispoločenskej činnosti je nedostatočné spoločenské povedomie o ochrane whistleblowerov.

Zriadením Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti sa personálne i technické kapacity ako aj právomoci v oblasti ochrany rozšíria. Nová legislatíva tiež vytvára základné predpoklady pre efektívnejšiu podporu a ochranu whistleblowerov.

Legislatívno-právne podmienky

Prijatím zákona na ochranu oznamovateľov sa zriadil Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „Úrad“), ktorý bude:

- poskytovať ochranu oznamovateľom v pracovno-právnych vzťahoch,
- poskytovať poradenstvo a sprostredkovanie oznámení o porušení zákonov príslušným orgánom,
- vykonávať kontrolnú činnosť pri dodržiavaní zákona,
- zabezpečovať vzdelávanie zodpovedných osôb,
- poskytovať odborné poradenstvo pri aplikácii zákona, pri tvorbe vnútorných mechanizmov prijímania a preverovania oznámenia,
- vydávať odborné stanoviská a metodické usmernenia,
- pracovať na celkom zvyšovaní povedomia o možných spôsoboch ochrany whistleblowerov tak u zamestnancov ako aj u zamestnávateľov,
- spolupracovať s orgánmi verejnej správy, mimovládnyimi organizáciami i zahraničnými inštitúciami,
- plniť reportovaciu povinnosť do vnútra štátu ako aj smerom k orgánom Európskej Únie

16. apríla 2019 Európsky parlament schválil smernicu o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie. Zákon o ochrane oznamovateľov už obsahuje väčšinu garancií a pravidiel zakotvených v smernici a mnohých pravidlách ide nad rámec smernice. Aby však bola smernica transponovaná úplne, bude Úrad v roku 2020 pripravený pracovať na novelizácii nedávno prijatého zákona. Bude napríklad potrebné upresniť ochranu oznamovateľov vo vzťahu k možným negatívnym následkom oznámenia pre porušenie dôvernosti informácií vyplývajúcich z legislatívy alebo zmluvného vzťahu, či rozsah chránených osôb.

Poskytovanie ochrany, poradenstva a prijímanie oznámení, kontrola

Za účelom zabezpečenia výkonu právomocí Úradu podľa § 7 a 12 zákona o ochrane oznamovateľov, na prijímanie oznámení a poskytovanie poradenstva a ochrany Úrad v prvom polroku svojej činnosti zabezpečí prijatie 5 právnikov, pričom aspoň 2 budú mať relevantné skúsenosti v oblasti rozhodovania v štátnej správe.

Úrad bude mať ambíciu sa stať nielen dôveryhodným administratívnym orgánom pri korigovaní pracovnoprávných úkonov zamestnávateľov ale aj inštitúciou, ktorá môže aktívne prispievať

k znižovaniu miery korupcie v krajine prostredníctvom poradenstva a podpory pri oznamovaní podozrení z trestnej činnosti.

Úrad, ktorý má celoštátnu pôsobnosť bude v prvom roku svojej činnosti pôsobiť v hlavnom meste Bratislava, kde vytvorí priestor pre svojich zamestnancov ako aj pre osobné konzultácie so záujemcami. Na základe analýzy a vyhodnotenia potrieb Úrad zriadi pravidelné konzultačné dni v regionálnych centrách Banská Bystrica a Košice a až na základe získaných empirických dát po prvom roku svojej činnosti bude vyhodnocovať potrebu zriadenia pobočiek v iných častiach Slovenska.

Úrad bude prístupný obyvateľom Slovenska aj prostredníctvom využívania informačných technológií, a to najmä v oblasti poskytovania poradenstva.

Vzdelávanie, odborné poradenstvo a metodické usmernenia

Za vzdelávanie a prípravu odborných stanovísk bude zodpovedný tím 3 ľudí, ktorí budú úzko spolupracovať s právnikmi vykonávajúcimi odborné činnosti ochrany, kontroly a poradenstva. Príprave vzdelávania a metodických usmernení bude predchádzať podrobná analýza prostredia tak vo verejnej ako aj súkromnej sfére v spolupráci s relevantnými odborníkmi z praxe.

Úrad v prvom roku svojej činnosti plánuje prípravu odporúčaných modelov pri internom nahlasovaní a preverovaní oznámení, ktorá sa bude v nasledujúcich rokoch rozširovať o možné alternatívy na základe skúseností z praxe. Úrad bude ponúkať vzdelávanie na požiadanie. Z vlastnej iniciatívy bude poskytovať vzdelávanie na základe plánu zohľadňujúceho prioritné inštitúcie a sféry podnikateľských aktivít.

Zvyšovanie povedomia o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti

Úrad bude začínať svoju činnosť s vedomím nízkej informovanosti verejnosti o možnostiach ochrany oznamovateľov. Kľúčovou a prioritnou úlohou Úradu preto bude v prvých troch rokoch činnosti šírenie povedomia o existujúcej legislatívnej ochrane oznamovateľov. Bez poznania spôsobov ako žiadať o ochranu, ako aj nadobudnutia dôvery v existujúce mechanizmy nie je možné efektívne naplňovať ciele zákona a víziu Úradu. Úrad bude mať počas prvých troch rokov svojej činnosti 2 zamestnancov na komunikáciu a bude intenzívne spolupracovať aj s externými odborníkmi pri príprave komunikačnej stratégie prostredníctvom audiovizuálnych i sociálnych médií, účasťou na verejných diskusiách, prednáškach pre študentov alebo pre odbornú verejnosť.

Úrad sa intenzívne zameria aj na prípravu kvalitného, prehľadného a prakticky využiteľného webového portálu, na ktorom bude môcť široká verejnosť nájsť relevantné informácie o úlohe Úradu, spôsoboch ochrany ale i odporúčania pre zamestnávateľov ako postupovať pri prijímaní, preverovaní a ďalšej komunikácii s oznamovateľom.

Okrem praktickej webovej platformy a cielenej informačnej kampane o existencii Úradu a možnostiach ochrany, bude Úrad pravidelne informovať verejnosť o svojej činnosti, výsledkoch, aktuálnych stanoviskách ako aj šírenie informácií o tzv. best practices zo Slovenska i zahraničia.

Úrad bude mať zároveň ambíciou stať sa zdrojom všetkých relevantných dát pre oblasť ochrany whistleblowingu. Na tento účel bude pružne využívať aj prieskumy verejnej mienky s cieľom poznania kultúrnych, legislatívnych alebo praktických prekážok pri oznamovaní nekalých praktík.

Spolupráca s orgánmi verejnej správy, zamestnávateľmi a mimovládnyimi organizáciami

Efektívna spolupráca s orgánmi verejnej správy i súkromným sektorom bude v rámci poskytovania vzdelávania a odborných usmernení kľúčová. Cieľom tejto spolupráce bude zabezpečiť dôsledné využívanie zákona o ochrane oznamovateľov v praxi (vzdelávanie, odborné kolokviá, konferencie). Ďalším kľúčovým cieľom bude aj zber dát od orgánov verejnej správy, ktoré majú slúžiť Úradu pri tvorbe odporúčaní pre prax ochrany whistleblowerov alebo pre potrebné zmeny legislatívy. Podobnú spoluprácu Úrad plánuje rozvíjať aj smerom k veľkým zamestnávateľom, zamestnávateľským zväzom a obchodným komorám.

Ďalšou oblasťou spolupráce bude koordinácia a pravidelná výmena štatistických dát a skúseností z činnosti štátnych orgánov, kde sa právomoci Úradu vzájomne pretínajú. Pôjde najmä o inšpektoráty práce, orgány prokuratúry, policajný zbor a ústredné orgány štátnej správy.

Spolupráca s mimovládnyimi organizáciami bude prebiehať vo forme pravidelnej výmeny informácií z činnosti organizácií, ktoré sa venujú problematike whistleblowingu alebo príbuzným témam a pri využívaní expertízy týchto organizácií na tvorbu a realizáciu vzdelávacích programov Úradu.

Úrad bude nadväzovať kontakty aj s podobnými inštitúciami v iných krajinách najmä v rámci Európskej Únie s cieľom inšpirovať sa osvedčenými prístupmi v zahraničí a zdieľaním vlastných skúseností.

Riadenie, personálne zabezpečenie a rozvoj ľudských zdrojov

Úrad v prvom roku svojej činnosti v rámci schválenej rozpočtu zabezpečí prijatie potrebného odborného ako aj obslužného personálu v počte 13 štátnozamestnaneckých miest a 6 pozícií vo verejnej službe. Štruktúra Úradu bude odrazom úloh a povinností vyplývajúcich so zákona na ochranu oznamovateľov. V prvých troch rokoch činnosti Úradu bude odborný personál začlenený do právneho odboru (5), odboru vzdelávania a metodiky (3) a odboru analytiky a komunikácie (3). Úrad bude riadiť 1 predseda a 1 podpredseda a obslužné činnosti bude realizovať 6 zamestnancov. Personálne zabezpečenie a potreby Úradu bude každoročne vyhodnocované na základe zberu dát a poznatkov z činnosti Úradu.

Cieľom pri rozvoji ľudských zdrojov bude vytvorenie tímu štátnych a verejných úradníkov, ktorí budú hrdí na službu poskytovanú verejnosti a budú ju vykonávať v súlade s etickými štandardami v štátnej a verejnej službe. Úrad pripraví aj vlastný etický kódex, ktorý bude zohľadňovať špecifiká výkonu práce zamestnancov Úradu. Súčasťou rozvoja zamestnancov bude aj kontinuálne vzdelávanie v komunikácii, ad hoc právnych témach, vzdelávacích zručnostiach a tímovej spolupráci.

Reportovacia povinnosť Úradu a analytická činnosť

Úrad bude pripravený predkladať Národnej rade výročnú správu o svojej činnosti, ktorá bude mať za cieľ vyhodnotiť aktivity a výsledky Úradu ale aj spoločenskú atmosféru vo vzťahu k oznamovateľom a upozorňovať na potrebné zmeny legislatívy alebo praxe štátnych orgánov.

V zmysle Smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie bude Úrad Európskej Komisii každoročne zasielať štatistické údaje o prijatých oznámeniach a začatých konaniach, odhadovanej výške zistenej škody a získaných sumách na základe vyšetrovania ako aj ďalšie informácie, ktoré sa budú týkať uplatňovania Smernice.

Na tento účel Úrad bude zbierať a pravidelne vyhodnocovať dáta z vlastnej činnosti, činností mimovládnych organizácií, orgánov činných v trestnom konaní, inšpektorátov práce a ostatných správnych orgánov, ktoré rozhodujú o správnych deliktoch. Na koordináciu týchto aktivít Úrad prijme 1 analytika.

Keďže Úrad je novou inštitúciou a bude sa postupne vytvárať, jeho oficiálna koncepcia rozvoja bude prvej fáze prijatá na tri roky 2019-2022. Na základe poznatkov z predchádzajúcej činnosti Úrad pripraví ďalšiu rozvojovú koncepciu na nasledujúce štyri roky 2023-2026.

V Bratislave, 6. mája 2019

Zuzana D

