

“Čím viac informovaných zamestnancov bude mať táto krajina, tým nižšie je riziko konania protispoločenskej činnosti zamestnávateľov a kolegov whistleblowerov”

**Koncepcia rozvoja, fungovania a riadenia
Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti**

Vypracovala: Mgr. Diana Migal'ová Baschierová, PhD.



Preambula

Predkladaná koncepcia rozvoja, fungovania a riadenia Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len Úrad) vznikla pre potrebu výberového konania na post predsedu Úradu. Som presvedčená, že komplexnú koncepciu rozvoja, fungovania a riadenia Úradu, nie je možné vtesnať do piatich strán, preto je tento dokument predostrený len ako prvotný návrh rozvoja Úradu. Zmyslom predkladanej koncepcie je teda načrtnúť základnú víziu.

1. Princípy a východiská koncepcie

Princípom Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti je zabezpečiť ochranu a podporu oznamovateľom protispoločenskej činnosti. V záujme nastavenia efektivity je v prvom rade, dôležité podporiť všeobecné povedomie o vzniku Úradu. Tento krok priamo súvisí so šírením pozitívneho obrazu o oznamovateľoch ako takých. Ochrana a podpora z Úradu musí byť dostupná pre každého oznamovateľa v jeho krajskom meste. Úrad musí byť koncipovaný princípom „ľuďom na dosah“ bez ohľadu na ich regionálnu, sociálnu alebo politickú príslušnosť. Musí zabezpečiť rovnaké právo na ochranu pre každého a rovnaký prístup k poradenstvu.

Myšlienkovým predchodcom Úradu, a teda aj východiskom organizačnej časti koncepcie, sú existujúce inšpektoráty práce a časť ich doterajšej agendy. Úrad by sa po svojom vzniku mal, po organizačnej línii, inšpirovať práve ich činnosťou. Avšak, je nevyhnutné, aby nebol len pasívnym príjemcom oznámení, ale aby sa aktívne a sústavne zapájal do osvety a prevencie. V tejto oblasti je žiadúce spolupracovať s tretím sektorom ako aj s odborovými organizáciami. Nakoľko protispoločenská činnosť úzko súvisí s korupciou. Spolupráca s Odborom prevencie korupcie Úradu vlády SR je neodmysliteľnou samozrejmosťou. Z hľadiska rozvoja Úradu je tiež nutné neustále monitorovať situáciu v susedných štátoch a ostatných krajinách EÚ, inšpirovať sa, spolupracovať a implementovať osvedčené nástroje do fungovania slovenského Úradu.

V tejto súvislosti je tiež počas prvých rokov fungovania Úradu dôležité najmä zdôrazňovanie potreby oznamovania protispoločenských činností. Nevyhnutná je informačná kampaň, ktorá by okrem samotnej informácie o existencii Úradu a zákonných možnostiach oznamovania a ochrany, tiež zdôrazňovala, že oznamovateľ nie je „udavač“, ale zástanca spoločenskej zodpovednosti.

Zamestnanci sa boja prísť o svoje pracovné miesto a chýba im uvedomelosť v oblasti nahlasovania protispoločenskej činnosti. SWOT analýza súčasného stavu boja proti korupcii¹ napríklad v bode a/1 uvádza, že na Slovensku je „existencia politickej vôle bojovať proti korupcii“. Bohužiaľ, existuje tiež dôvodná obava, že tomuto bodu SWOT analýzy občania príliš neveria. Rovnako tak je to aj s oznamovaním protispoločenskej činnosti - zamestnanci (a najmä zamestnanci štátu) sú presvedčení o tom, že štát a jeho politicky dosadené riadiace zložky sa ich v kritickom momente nezastanú, ba dokonca z nich urobia rozvracačov a štvancov. Práve takéto zmýšľanie je potrebné zmeniť. Verejnosť, ako aj spolupracovníci, by mali vnímať oznamovateľov ako hrdinov, nie ako „podrazákov“. Preto je dôležité postaviť ideológiu Úrad na princípe pozitívnych príkladov, ktoré by sme využili na informačnú kampaň.

2. SWOT analýza súčasného stavu

Silné stránky

1. schválenie zákona č. 54/2019 Z. z. ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

¹ zdroj: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/swot-analyza-sucasneho-stavu/>

2. vytvorenie Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti s riadiacim predsedom mimo politického spektra a koncentráciou oznamovateľskej agendy na jednom mieste,
3. dostupnosť archivovaných prípadov prešetroví Národného inšpektorátu práce,
4. medializované existujúce prípady oznamovania protispoločenskej činnosti,
5. dostupnosť informácií o danej téme z iných krajín,
6. existencia už zriadeného Odboru prevencie korupcie ÚV SR, Národného inšpektorátu práce, Národnej protikorupčnej jednotky NAKA PPZ a nadácie Zastavme korupciu ako výhľadovo spolupracujúcich inštitúcií, dostupnosť komunikačných prostriedkov na šírenie posolstva potreby oznamovania protispoločenskej činnosti (sociálne siete, youtube, internet a pod.)

Slabé stránky

1. strach zamestnancov z oznamovania protispoločenskej činnosti pod rôznymi hrozbami (strata zamestnania alebo sankcie od zamestnávateľa, atď...)
2. etické a ľudské vnímanie oznamovateľa ako "udavača"
3. doterajšia slabá legislatíva v problematike oznamovania protispoločenskej činnosti,
4. neprimerane nízke sankcie pre zamestnávateľov za napr. diskrimináciu a šikanovanie nepohodlných zamestnancov
5. nízky dosah inšpektorátov práce vzhľadom na množstvo inej agendy
6. problém identifikovať oznámenia "v dobrej viere" - neexistujú parametre, na základe ktorých je možné určiť, či osoba koná v dobrej viere alebo nie
7. väčšina nekalej činnosti sa deje v podnikoch na najvyšších miestach, resp. je nimi krytá - interný kanál oznamovania nefunguje efektívne.

Príležitosti

1. spolupráca s Inšpektorátom práce, odborovými organizáciami a tretím sektorom
2. zabezpečenie dostupnosti Úradu "ľuďom na dosah" v každom krajskom meste, napríklad pri existujúcich kanceláriách inšpektorátov práce, krajských či okresných úradoch
3. príklad z podobne fungujúcich inštitúcií vo svete a spolupráca s nimi
4. využitie "pozitívnych príkladov" už medializovaných káuz oznamovateľov
5. medializácia a informačná kampaň pomocou dostupných masovokomunikačných prostriedkov
6. vzdelávanie zamestnancov formou školení priamo u zamestnávateľa (princíp ako u BOZP)
7. existencia zamestnancov s vôľou oznámiť protispoločenskú činnosť

Hrozby

1. odpor niektorých zamestnávateľov k činnosti Úradu,
2. neochota vzdelávať sa v možnostiach, ktoré prináša zákon č. 54/2019Z.z.,
3. existencia skupiny zamestnancov zneužívajúcich oznamovanie protispoločenskej činnosti na osobnú pomstu voči zamestnávateľom,
4. snaha zamestnávateľov, lobistických a politických skupín zasahovať do chodu a činnosti Úradu,
5. tolerancia nízkej miery korupcie v spoločnosti
6. nedôvera občanov v transparentnosť a nezávislosť Úradu
7. totožné body ako v SWOT analýze súčasného stavu boja proti korupcii (<https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/swot-analyza-sucasneho-stavu/>)

3. Hlavné strategické ciele koncepcie

Úrad má tvoriť dve základné zložky - výkonnú a preventívnu. Kým výkonná zložka má charakter štandardnej administratívnej rutiny zameranej na prijímanie oznámení, poskytovanie ochrany, vyšetrovanie, analyzovanie údajov, dokumentovanie prípadov oznámenia a s tým spojených úloh.

Preventívna zložka Úradu pozostáva z informovania verejnosti, poskytovania školení, spolupráce s médiami, kreatívneho hľadania možností na prezentáciu Úradu, spoluprácu s "pozitívnymi príkladmi" samotných oznamovateľov a zvyšovanie povedomia o samotnom Zákone na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ako aj Úradu ako takého. Práve preventívna zložka Úradu má veľmi dôležité poslanie - zabezpečiť, aby aj zamestnanec s nízkou kvalifikáciou a vzdelaním (robotník, upratovač atď.) vedel o svojich právach a poznal možnosti ako sa stať oznamovateľom.

3.1 Strategické ciele výkonnej zložky

Samostatnosť

Pobočky majú tvoriť samostatné jednotky, na ktorých čele budú poverení a vyškolení zamestnanci zodpovední za chod a prevádzku danej jednotky s právomocou rozhodovať o jednotlivých prípadoch oznamovania a právomocou udeľovať ochranu oznamovateľom, ako aj prešetriť jednotlivé oznámenia, či priznať finančnú odmenu.

Dostupnosť

Podobne ako inšpektoráty práce majú svoje zastúpenia vo všetkých krajských mestách, je potrebné aby aj Úrad mal pobočky "ľuďom na dosah". Koncepcia rozvoja, fungovania a riadenia Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti preto musí počítať so zriadením jednotlivých pobočiek v každom krajskom meste. Napríklad v kontaktných priestoroch okresných úradov, klientských centier, prípadne inšpektorátov práce.

Rýchlosť

Práve kvôli urýchleniu procesu riešenia oznámení, by jednotlivé pobočky Úradu mali byť samostatne konajúce. Ich prácu tak nebude zdržiavať úradná byrokracia, kedy sa pri prijatí rozhodnutia dlhodobo čaká na podpis jediného topmanažéra, ako je to bežnou úradníckou praxou. Úradníci v krajských mestách majú často zviazané ruky, pretože musia čakať na pokyny riadiaceho orgánu v Bratislave.

3.2 Strategické ciele preventívnej zložky

Informovanosť

Na to, aby bežný zamestnanec vedel o vzniku a pôsobení Úradu, nestačí len informovať o jeho vzniku tlačovou správou v médiách. V prvom roku fungovania Úradu je potrebné dbať na dôslednú informačnú kampaň - využiť všetky dostupné možnosti na prezentovanie Úradu. Tvoríť informačné kampane a školenia priamo v podnikoch a u zamestnávateľov.

Medializácia

Priamo súvisí s informovanosťou a použitím "pozitívnych príkladov". Úrad samotný musí v rámci PR fungovať na dostupných internetových zdrojoch, využívať sociálne siete, prinášať reportáže o svojej činnosti. Veľkým prínosom bude aktívna spolupráca s médiami, vyhľadávanie vhodných tém a zdrojov pre mienkotvorné médiá, zapájanie "pozitívnych príkladov" do medializácie. V uplynulých rokoch boli medializované prípady, keď sa zamestnanci postavili systému. Ak aj sa nedajú priamo označiť za whistlebloverov, sú to ľudia, ktorí obhajovali svoje práva. Zažili bossing, šikanovanie, oponovali vedeniu v prípadoch mrhania finančných zdrojov a podobne. Inšpektoráty práce majú k dispozícii záznamy konkrétnych prešetrovaní a prípadov, kedy zamestnanci obhájili svoju pravdu pred tou korporátnou. Na takýchto zamestnancoch treba stavať, aktívne ich oslovovať, aby zverejňovali svoje príbehy, hovorili a svojich skúsenostiach a šírili osvetu.

4. Úlohy

Poradenstvo - linka dôvery

Každá pobočka Úradu musí ponúkať možnosť bezplatného poradenstva ľuďom, ktorí nevedia ako sa zachovať v situácii, keď vedia o nekalej činnosti, ale boja sa ju oznámiť. S tým súvisí aj telefónna linka a online poradňa, kde sa bude môcť každý informovať o Zákone o ochrane oznamovateľov a kde, v rámci možností (vzhľadom ku konkrétnej situácii), dostane poradenstvo aj na diaľku.

Vzdelávanie

Intenzívne školiace výjazdy priamo k zamestnávateľom. Rovnako ako je v dnešnej dobe už samozrejmosťou a nutnosťou školiť zamestnancov v oblasti BOZP, je nevyhnutné vybudovať školiacu stratégiu vedúcu k zvýšeniu povedomia o samotnom Zákone o ochrane oznamovateľov ako aj vzniku Úradu na ich ochranu.

Vzhľadom na zavedený vnútorný systém ochrany u zamestnávateľa, počítá úloha vzdelávania aj s neustálou spoluprácou a edukáciou tzv. poverených osôb zo strany zamestnávateľov, ktorí zodpovedajú za praktickú stránku vnútorného systému ochrany.

Zároveň je vhodné vzdelávať v tejto oblasti aj vedenie podnikov a zamestnávateľov, aby boli oboznámení s možnosťami a tiež sankciami, ktoré prináša Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Reálne príklady

Piliere, na ktorých je potrebné postaviť Úrad. Sú to ľudia s osobnou skúsenosťou - oznamovatelia, šikanovaní zamestnanci, zamestnanci v súdnom spore so zamestnávateľmi... Reálne príklady zlyhania zamestnávateľov a pomsty voči nepohodlným zamestnancom. Takýchto ľudí je potrebné využiť pre šírenie povedomia o danej problematike.

Analýza zamestnávateľov

Každá krajská pobočka Úradu vytvorí štatistiku zamestnávateľov spadajúcich pod Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Analyzovať na základe dotazníka a osobných stretnutí vnímanie zamestnávateľa v očiach jeho zamestnancov. Na základe vyhodnotených výsledkov si viesť rebríček rizikových zamestnávateľov a práve tam začať s dôslednou osvetou zamestnancov.

Agenti

Náhodní "agenti" priamo v podnikoch. Pri vzniku Úradu by sme využili "tieňoví zamestnanci" z podnikov, ktorí by spolupracovali s Úradom. Keďže priama skúsenosť je vždy relevantnejšia než akýkoľvek iný zisťovací prostriedok, boli by takéto spolupracovníci pre Úrad obrovským prínosom. Ich reálne skúsenosti a zistenia zo zavádzania Zákona o ochrane oznamovateľov do bežného pracovného chodu v podnikoch, by sa dôsledne analyzovali a výsledky by boli premietnuté do praxe Úradu.

Spolupráca

Pre potrebu neustáleho skvalitňovania služieb Úradu je nutná jeho spolupráca s inšpektorátni práce a ich už získanými skúsenosťami v tejto oblasti, ako aj spolupráca s tretím sektorom a odbormi, ktoré sú kvalitným podporným prostriedkom pre fungovanie Úradu. Smerom k oznamovateľom je potrebná spolupráca Úradu s právnymi zástupcami oznamovateľov v prípade sporov so zamestnávateľom, resp. pomoc s prídelením právneho zástupcu priamo prostredníctvom Úradu.

Kontrola

Vytvorenie právneho oddelenia, ktoré by sledovalo legislatívne zmeny priamo alebo nepriamo sa dotýkajúce ohlasovateľov protispoločenskej činnosti a ich ochrany a posudzovalo by vplyv a dopad legislatívy. Vyhľadávalo právne úpravy v iných štátoch, ktoré by podporovali ochranu zamestnanca. Napr. povolenie zvukových záznamov v sporoch zamestnanec/zamestnávateľ, teda v sporoch s tzv. slabšou stranou a pod. Zároveň by aktívne prichádzalo s vlastnou iniciatívou zmeny a doplnenia legislatívy súvisiacej s dynamicky meniacimi sa potrebami v tejto oblasti.

Oceňovanie - Cena pre Antikorupčný podnik

Každoročné vyhodnocovanie podnikov a inštitúcií, ktoré sa dobrovoľne venujú informovaniu vlastných zamestnancov o protispoločenských aktivitách. Sami sa zaručujú za ochranu oznamovateľa z vlastných radov podniku. Ocenenie má tendenciu stať sa prestížnou cenou v protispoločenskej stratégii Úradu.

5. Vízia

V časovom horizonte zodpovedajúcom volebnému obdobiu predsedu Úradu je potrebné rozdeliť si toto obdobie na jednotlivé etapy rozvoja Úradu. Prvotným krokom bude vybudovanie zázemia pre centrálu Úradu. S tým súvisí obsadenie ľudských zdrojov kvalifikovanými zamestnancami Úradu, ktorí prevezmú zodpovedajúcu agendu od zamestnancov Národného inšpektorátu práce a zaškolia sa v danej problematike. Ideálnym časovým horizontom pre vytvorenie centrály Úradu a zaškolenia zamestnancov je v rozpätí do šiestich mesiacov. Následne je potrebné vybudovať a personálne obsadiť krajské pracoviská v horizonte ďalšieho roka. Počas tohto obdobia bude Úrad samozrejme prijímať a prešetrovať oznámenia a riešiť konkrétne prípady, analyzovať súčasný stav a spolupracovať s Národným inšpektorátom práce. Až po stabilizovaní Úradu v jeho prvotnej fáze, bude možné prejsť k vykonávaniu preventívnej funkcie Úradu - zabezpečiť školenia zamestnancov, spustiť informačnú kampaň, udržiavať kontakt s "pozitívnymi príkladmi" a pod. V ďalších rokoch bude potrebné rozvíjať a prehĺbovať získané skúsenosti pre potreby napredovania a zlepšovania ochrany a pomoci oznamovateľom.

6. Záver

Úrad pre ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti má predpoklad stať sa významnou podpornou inštitúciou pre boj proti spoločensky netolerovateľným správaním nadriadených a zamestnávateľov, či samotných zamestnancov. Poslaním Úradu nie je len ochrana oznamovateľa protispoločenskej činnosti, ale aj samotná prevencia. Ten kto sa na Úrad obráti s oznámením, si musí byť istý, že sa mu dostane adekvátnej ochrany bez zbytočných prietáhov v procese jej priznania. (situácie keď napr. Inšpektorát práce prizná zamestnancovi ochranu, avšak až v čase, keď ten už je vo výpovednej dobe)

Úrad preto musí zároveň vytvoriť podmienky na podporu takých zamestnancov, ktorí sú šikanovaní a diskriminovaní na pracovisku aj z rôznych iných dôvodov, než je samotné oznamovanie protispoločenskej činnosti.

Samotný Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti je dôležitým krokom, ktorý posúva hranicu práv a ochrany zamestnancov. Úrad, ktorý tento zákon aplikuje do praxe musí dôsledne dbať na jeho doržovanie a zároveň musí veľmi obozretne ustrážiť tenkú hranicu medzi oznámeniami vykonanými úprimne, v dobrej viere na jednej strane, a zneužitím na strane druhej. Tak, aby sa Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, nestal základom pre novodobý druh "honby na čarodejnice".