

Projekt Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti

– aby ochrana bola na strane zákona a jeho presadzovania

Poslanie úradu

V súčasnej dobe je nanajvýš potrebné reagovať na pohyb a stav spoločnosti, ktorá vníma negatívne procesy, ktoré zaznamenávame v niektorých štátnych a verejných ustanovizniach, prijatím účinných nástrojov v záujme dodržiavania zákona a spravodlivosti vo všetkých zložkách. Možno to vyjadriť aj pojmom „občianskej objednávky“ a ponuku k tomu dáva aj prijatá zákonná norma, ktorá je súčasťou procesu zabezpečujúcou efektívne odstraňovanie a odhaľovanie trestnej a protispoločenskej činnosti pomocou oznamovateľov-zamestnancov.

Hlavne pre orgány štátnej správy a samosprávy je mimoriadne dôležité posilniť dôveru ako k inštitúciám, tak aj predstaviteľom, ktoré by mali byť a musia byť, aj príkladom rešpektovania zákonov a povinností a zabezpečujúcimi aj dohľad na ich uvádzanie do života.

Veľakrát žiaľ, dochádza k javom, či už otvorene, alebo v náznakoch, ktoré sú označované ako korupcia, zneužívanie postavenia verejného činiteľa, nerešpektovanie zákonov vo verejnom obstarávaní, porušovanie dotačnej politiky, zneužívanie fondov EU a iné, s vážnymi dôsledkami pre štát. Dochádza nielen k škodám v zmysle finančných strát, ale aj k problémom vo fungovaní a zabezpečovaní poslania a kompetencií úradov.

Pre odstraňovanie takýchto javov a nápravu je potrebné poznať riziká, spôsoby ako a kde k nim dochádza a následne urobiť opatrenia ako im predchádzať. Významným činiteľom pre poznanie prípadných nezákonných postupov v týchto organizáciách je nastavenie vnímania a rozoznávania podozrivých činností najmä samotnými pracovníkmi štátnej alebo verejnej služby.

Zákonom daná povinnosť nahlasovania nezákonností u zamestnávateľa je umocnená aj účinnou ochranou ich práv, ktorá v takom prípade je viac ako nutná nakoľko oznamovateľ sa dostáva do nevýhodnej pozície oproti inštitúcii, v ktorej sa prípadná protispoločenská činnosť môže vykonávať, o to viac ak sa zodpovednosť viaže aj na vedúcich predstaviteľov či už priamo, alebo z pohľadu zodpovednosti a kompetencií vedúceho pracovníka.

Ciele úradu

Navrhovanou zákonnou úpravou sa sleduje oproti doterajšiemu zákonu NR SR č. 307/2014 Z.z., vyšší štandard zabezpečenia ochrany oznamovateľa, to je dosiahnuteľné nielen zabezpečením jeho pracovnoprávných záujmov, ale ide aj o zabezpečenie jeho individuálnych, ústavných a ľudských práv. Na druhej strane zákon ukladá zamestnávateľom v záujme prešetrovania podnetov a ochrany podávateľa povinnosť pripraviť funkčný vnútorný systém nahlasovania. Žiaľ doteraz pretrvávalo len nízke povedomie o existujúcich nástrojoch ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti a nízka miera využívania zo strany tzv. whistleblowerov.

Túto iniciatívu vlády SR, vnímam ako záujem nielen o osoby, ktoré na protispoločenské konanie a trestné činy chcú upozorniť, ale aj iniciatívu významnú aj z hľadiska ochrany štátnych a verejných zdrojov a k získaniu dôvery vo fungujúci štát. V princípe je to krok na zabezpečovanie právneho štátu s možnosťou dosiahnutia lepšieho fungovania orgánov a inštitúcií.

Je tu šanca odbúrania neakceptovateľných postupov a schém na základe ktorých je možné v rámci dotknutých organizácií konať trestnú a nezákonnú činnosť. Poznanie a riešenie takýchto škodlivých procesov možno dosiahnuť vo väčšine prípadov prostredníctvom osôb, ktoré sú súčasťou takýchto inštitúcií, poznajúce procesy a vybavené nielen osobnostnými, vzdelanostnými a odbornými predpokladmi i etickými, morálnymi vlohami a odvahou.

Zákonom určené možnosti sú výrazným vylepšením zabezpečenia a ochrany oznamovateľa, jeho postavenia a rovnako zriadenie a právomoci úradu sú progresom, ktorý je výbornou platformou pre intenzívne pôsobenie na subjekty prichádzajúce do kontaktu s oznamovateľom v záujme jeho ochrany a ochrany záujmov štátu čo je hlavnou ideou a motiváciou prijatia tejto zákonnej normy. Samozrejme aj s možnosťou ich ďalšieho vylepšovania a zabezpečovania novými formami, ktoré sú efektívne, overené a uplatňované aj inými krajinami, ako aj praktickými poznatkami u nás.

Dôležité je analyzovať a odbúrať akékoľvek zlyhávania, či už osôb alebo inštitúcií, prijímať opatrenia a predchádzať neblahým dôsledkom pre štát, a v neposlednom rade pôsobiť preventívne. Prioritou nového úradu musí byť poskytovanie komplexnej ochrany s individuálnym prístupom osobám, ktoré nachádzajú odvahu a sú ochotné upozorňovať na protispoločenskú resp. trestnú činnosť.

Neriešením a prípadne iba formálnym postojom k tejto téme by dochádzalo k zhoršeniu fungovania úradov, deformácii vzťahov a postavenia inštitúcií v spoločnosti a zároveň majú vážne následky vo vzťahu k postaveniu a ohrozeniu zamestnancov, ktorí sa voči praktikám a nezákonnostiam postavajú resp. ich oznámia. V prípade absencie účinnej ochrany a nevyužívania inštitúcií ochrany sa takáto osoba dostáva do zložitej situácie, častokrát sa nedokáže brániť zo svojej pozície. Zamestnávateľ spravidla zneužíva svoje postavenie a hľadá spôsob, ako oznamovateľa vytesňovať z jeho pracovných činností, izolovať ho voči ostatným spolupracovníkom, zneprijemňovať zamestnancovi jeho fungovanie a vystavovať ho nepríjemným situáciám a stigmatizovať ho, ako rizikový až cudzí element.

Kritické faktory úspešnosti fungovania úradu

Je nutné si uvedomiť a poznať silné stránky protispoločenskej činnosti, ktorá môže byť mnohokrát vysoko organizovaná a poprerastaná aj do rôznych inštitúcií, zabezpečovaná právnymi krytím aj využitím odborníkov z rôznych oblastí - podľa záujmu a zamerania. Je možné predpokladať používanie rôznych spôsobov motivovania rozhodujúcich jedincov - zamestnancov na účasti na protispoločenskej činnosti finančnými a inými výhodami,

vyhrázaním alebo vydieraním. To všetko vo vysokom utajení a disciplínou na rôznych úrovniach riadenia a rozhodovania. Ohrozením takýchto štruktúr a schém môže byť práve oznamovateľ, ako ústredná postava záujmu tohto zákona a zakladajúceho sa úradu. Je to prostriedok na možnú efektívnu kontrolu orgánov a inštitúcií verejnosťou a je to jedným z nástrojov na minimalizovanie protispoločenskej činnosti, preto je aj v radoch odborníkov riešiacich tento problém, považované za dôležité ochraňovať oznamovateľa

Dôsledky na oznamovateľov nevyplývajú len z ich pracovno-právneho postavenia, ale vážnou témou je ich ochrana aj z hľadiska predpokladaného mobbingu a bossingu, ktoré je vysoko rizikové z pohľadu výskytu a uplatnenia voči pracovníkovi. Sú to veľakrát prístupy veľmi sofistikované zložitou identifikovateľné. Pre oznamovateľa je pre rozhodovanie nahlásenia takýchto činností dôležité okrem prípadnej finančnej odmeny v prípade kvalifikovaného oznámenia poznať aj ďalšie možnosti ingerencie zo strany úradu a zabezpečovať ich v jeho prospech.

Moje skúsenosti s oznámením protispoločenskej činnosti sa výrazne podpísali pod moje súčasné postoje k tejto téme a vytvorili mi obraz, podľa ktorého aj zákonné práva zamestnanca sú mnohokrát ťažko vymožiteľné a bez účinnej podpory naozaj nezávislej inštitúcie ťažko udržateľné.

Prípadné súdne konania sú zdĺhavé a väčšina takýchto osôb sa nakoniec rozhoduje radšej odísť z takého pracoviska na vlastnú žiadosť, ako zotrvať a byť svedkom, nebudaj byť súčasťou porušovania zákonností v akejkoľvek forme. A to sú z hľadiska morálky a etiky osoby, o ktoré by mal mať štát eminentný záujem, aby boli súčasťou výkonu služby, ktorá rozpoznáva protizákonnosť a vie mu čeliť. Je žiadúce, aby vytvorenie klímy na pracovisku a v spoločnosti bolo také, aby sa v žiadnom prípade nevytvárali štandardy, predstavujúce iba podhubie pre prípadnú deštrukciu takýchto orgánov z pohľadu nezákonností a riziko pre ešte sofistikovanejšie páchanie trestnej činnosti.

V záujme navrhovaného riešenia a zlepšenia stavu a činností orgánov a získavania ich dôveryhodnosti medzi širokou verejnosťou, má nový úrad významné postavenie a kompetenčné možnosti nielen v záujme ochrany práv oznamovateľov, ktorým je prioritne venovaná jeho činnosť, ale aj v zmysle intervenčných opatrení, kontrol a možnostiach komunikácie s predstaviteľmi inštitúcií v rámci rezortov na prospech fungovania im podriadených orgánov a subjektov.

Pre merateľnosť plnenia cieľov a správneho fungovania úradu by bolo možné považovať zvyšovanie počtu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, samozrejme tiež počet kvalifikovaných podaní a ďalším merítkom by bolo vyšetrenie prípadov, ako aj ich včasné vybavenie.

Komplexnosť prístupu a ochrany

V rámci plnenia cieľov by sa malo využívať širšie spektrum inštitúcií, ktoré sa zaoberajú problematikou zamestnancov, pracovných podmienok a samozrejme aj rizikami, ktoré v prípade oznamovateľov sú značné. Doteraz tento dozor zabezpečovali inšpektoráty práce a nie vždy sa darilo pokryť všetky aspekty a obsiahnuť ochranu a práva oznamovateľa v plnom rozsahu. V zabezpečovaní týchto úloh sa vhodne a efektívne vedia využiť aj zložky regionálnych úradov verejného zdravotníctva – pracovné preventívne lekárstvo, ktoré sa rovnako podieľa na dozore nad pracovnými podmienkami ako aj pracovné zdravotné služby – určené zo zákona, poskytujúce zamestnávateľom podporu v tejto oblasti v rozsahu, ktorý je pre zamestnávateľa zákonom určený, prípadne nad tento rámec.

Okrem toho je vhodné spolupracovať aj s odborovými organizáciami a mimovládnyimi organizáciami, existujúcimi inštitúciami (inštitút pre výskum práce a rodiny), ktoré rovnako môžu vhodne dopĺňať komplexnú ochranu aj z ich pozície a komunikácie s oznamovateľom. Predpokladám, že využitie odborníkov zaoberajúcich sa šikanou na pracovisku, jej odhaľovaním a navrhovaním opatrení pre tento sprievodný jav, ktorý sa môže objaviť a má vážne dôsledky na postavenie, pohodu a zdravie oznamovateľa. Mojim záujmom by bola nielen formálna, právna ochrana, ale vnieť do činnosti úradu individuálny prístup k oznamovateľovi.

Trvalá udržateľnosť systému ochrany

Ďalší dôležitý aspekt pri tvorbe úradu je budovanie dôvery aj u potencionálnych oznamovateľov, aby bolo podľa možností ich očakávanie naplnené v prístupe k zachovaniu ich postavenia a zabezpečenia ich práv na pracovisku a spravodlivosť pre konanie a šetrenie činu, na ktorý upozornili. S chránenými zamestnancami je dôležité pracovať aj v záujme osvetu, ak budú súhlasiť s takou formou a za stanovených podmienok.

Pre úspešné fungovanie a plné využitie personálneho potenciálu je potrebný výber kvalitných pracovníkov úradu, ktorí sa majú záujem pri zabezpečovaní týchto úloh realizovať aj osobnostne. Ideálne by bolo, sa opierať o zamestnancov (štátnych zamestnancov) overených a s bohatou praxou v štátnej resp. verejnej správe v minulosti vykonávajúcich kontrolné činnosti.

Hľadať je treba aj účinné formy zabraňujúce protispoločenskému konaniu a preventívne pôsobenie aj za prispenia odborných, kvalifikovaných a morálne vybavených pracovníkov. V prípade nutnosti však schopných pristupovať aj k represívnym opatreniam. Veľmi dôležité je zachovanie neustrannosti a nezávislosti, pri ich pracovných činnostiach s dôrazom na odbornosť a znalosť zákonných požiadaviek a povinností.

Venovanie sa práci s médiami pre prezentáciu úradu, jeho zámerov, aktivít a výsledkov, zabezpečovať vzdelávanie nových zamestnancov, ktorí sa uchádzajú o pôsobenie v tomto sektore, či sa jedná o študentov, ale aj zamestnancov pripravujúcich sa na štátnu službu.

Psychické prenasledovanie na pracoviskách negatívne vplýva na psychiku ako aj celkový zdravotný stav obete – zamestnanca (oznamovateľa). Jeho dlhodobé pôsobenie môže zapríčiniť výskyt rôznych psychických a psychosomatických problémov, čím sa zároveň znižuje pracovný výkon obete a fluktuácia. Zároveň narúša celkovú pracovnú atmosféru a spokojnosť členov pracovných tímov.

Závažnosť tohto javu spočíva aj v tom, že okolie môže prehliadať a rozpoznávať prejavy šikanovania. Následné dokazovanie zdravotných ťažkostí prameňiacich z mobbingu je náročné. Problematika šikany, snahy o identifikáciu odstránenie tohto problému vyžadujú zapojenie rozličných odborníkov a multidisciplinárny prístup, ktorý zahŕňa jeho presné zadefinovanie v medicínskej rovine, prijatie právnych úprav, ale aj vypracovanie preventívnych opatrení a metodiky odhaľovania.

Záver

Poslaním úradu bude podporovať úsilie vedúcich zamestnancov, ale aj všetkých zamestnancov vo verejnom sektore o zodpovedné uplatňovanie zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti, a to prostredníctvom nezaujatého, objektívneho, nepredpojatého a včasného prešetrovania týchto oznámní. V prípadoch potvrdenia pravdivosti oznámení o protispoločenskej činnosti úrad sa zasadí za vykonanie odporúčaných opatrení zameraných na prerušenie alebo odstránenie protispoločenského konania, preloženie páchatel'ov týchto činností na nižšiu pozíciu alebo ich suspendovanie na základe slabej výkonnosti alebo zlého vedenia, hospodárenia a riadenia. Úrad bude garantovať ochranu oznamovateľov proti akejkoľvek forme odplaty za oznámenie protispoločenskej činnosti. Svoje poslanie bude úrad naplňovať transparentne tak, aby si získal a udržal dôveru verejnosti a garantoval zamestnancom istotu, že ich ako oznamovateľov efektívne ochráni proti akejkoľvek forme odplaty za ich čestné a spravodlivé konanie.

MUDr. Rastislav Šaling