

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Bod č. 6 – Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Materiál bol predložený na rokovanie Úradom vlády SR s cieľom transpozície smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v platnom znení

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Predmetom návrhu zákona je transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019) v platnom znení (ďalej len „smernica (EÚ) 2019/1937 v platnom znení“). Obsahom návrhu zákona je najmä prebratie jednotlivých článkov smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení do súčasného znenia zákona. Východiská ako i prehľad zásadných navrhovaných zmien je podrobne uvedený vo všeobecnej časti dôvodovej správy. Uvedená smernica (EÚ) 2019/1937 v platnom znení do dnešného dňa nebola dostatočne, v plnej miere a správne transponovaná do slovenského vnútroštátneho právneho poriadku. Z tohto dôvodu Slovenskej republike hrozí nesplnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii nedodržaním lehoty určenej na prebratie smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení. Obsahom návrhu zákona je aj návrh na sprísnenie sankcií (pokút), pričom navrhované sprísnenie je potrebné vnímať najmä v kontexte požiadavky čl. 23 ods. 1 smernice (EÚ) 2019/1937 v platnom znení, ktorý stanovuje povinnosť pre členské štáty prijímať účinné, primerané a odrádzajúce sankcie uplatniteľné na fyzické alebo právnické osoby. Platnú právnu úpravu výšky sankcií v tomto smere nebolo možné považovať za dostatočne odrádzajúcu a z tohto dôvodu sa navrhujú vyššie sankcie za porušenie zákona. Nad rámec transpozície sa navrhuje zmena názvu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a to na kratší názov „Úrad na ochranu oznamovateľov“.

Návrh zákona má nadobudnúť účinnosť dňa 01.01.2023, okrem vymedzených ustanovení, ktoré nadobudnú účinnosť neskôr.

Postoj RÚZ k materiálu

Predmetom návrhu zákona je transpozícia smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie. **RÚZ návrh v medzirezortnom pripomienkovom konaní pripomienkovala, rozpor k definičnému ustanoveniu sa však žiaľbohu nepodarilo v priebehu medzirezortného pripomienkového konania odstrániť.** Po dôkladnom preštudovaní finálneho znenia vlastného materiálu, ako aj stanoviska EK zastávame názor, že navrhované znenie § 10 ods. 1 je v rozpore so smernicou EP a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie. Zároveň, podľa nášho názoru, Úrad vlády SR a Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti nesprávne interpretovali stanovisko EK, ktoré použili pri úprave § 10 ods. 1. Dovoľujeme si preto zaslať návrh na úpravu znenia § 10 ods. 1.

V prípade neakceptovania našej pripomienky navrhujeme stiahnutie návrhu zákona z ďalšieho legislatívneho procesu sa návrh zákona podľa výsledkov pripomienkového konania podstatne zmenil a v zmysle čl. 14 ods. 8 Legislatívnych pravidiel vlády SR má byť v takomto prípade predkladateľom opätovne predložený na pripomienkové konanie

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Zásadná pripomienka k čl. I., novelizačný bod 19

Navrhuje nasledovné znenie § 10 ods. 1:

„(1) Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva najmenej 50 zamestnancov, a zamestnávateľ, ktorý je orgánom verejnej moci, ktorý zamestnáva najmenej 5 zamestnancov, je povinný určiť organizačnú zložku alebo osobu v rámci svojej organizácie, ktorá plní úlohy zamestnávateľa podľa odsekov 4 až 7 a § 11 ods. 1 (ďalej len „zodpovedná osoba“). Na základe zmluvy so zamestnávateľom, môže prijímanie a potvrdenie oznámení vykonávať a zodpovedať zaň aj iná

osoba, ktorá nie je jeho zamestnancom. Osoba podľa predchádzajúcej vety môže vykonávať a zodpovedať aj za preverovanie oznámení na základe dohody so zamestnávateľom, ktorý nie je orgánom verejnej moci a ktorý zamestnáva menej ako 250 zamestnancov. Osoba podľa druhej a tretej vety plní úlohy za zamestnávateľa podľa odsekov 4 a 5 a § 11 ods. 1. Zodpovedná osoba musí mať odborné predpoklady na plnenie úloh podľa tohto zákona. V obci a vo vyššom územnom celku je zodpovednou osobou hlavný kontrolór. Obce, ktoré majú menej ako 1 000 obyvateľov na základe posledného sčítania obyvateľov, domov a bytov nie sú povinné vykonávať vnútorný systém preverovania oznámení podľa tohto zákona.“

Odôvodnenie:

Na rozporovom konaní, ktoré sa uskutočnilo dňa 24.10.2022 predstavili zástupcovia Úradu vlády SR, ako aj Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej ako „Úrad“) nové znenie § 10 ods. 1, ktoré bolo odlišné, ako znenie predložené do MPK. Zmena § 10 ods. 1 bola odôvodnená tým, že súčasný stav, keď činnosť zodpovednej osoby pre zamestnávateľa vykonáva tretia osoba je v rozpore so znením a cieľom smernice EP a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (ďalej ako „Smernica“). Podľa zástupcov oboch Úradov prijímanie a potvrdzovanie oznámení treťou stranou (tzv. „externý kanál nahlasovania“) je v súlade so Smernicou možné zriadiť len ako doplnkový spôsob k nahlasovaniu oznámení zamestnancovi alebo organizačnej zložke zamestnávateľa (tzv. „interný kanál nahlasovania“). Zároveň, podľa zástupcov Úradov, ak bol zriadený externý kanál nahlasovania, oznamovateľ by mal mať možnosť vybrať si, či oznámenie nahlási cez interný alebo externý kanál nahlasovania.

Po zásadných námietkach zo strany zástupcov RÚZ, AZZZ, SPPK, ako aj Klubu 500, že takáto úprava nevyplýva zo Smernice, zástupcovia Úradov argumentovali Stanoviskom Európskej Komisie, ktoré podľa ich slov potvrdzuje ich aplikačné stanovisko. Na žiadosť vyššie uvedených zástupcov združení, im bolo dňa 25.10.2022 poskytnuté znenie Stanoviska Európskej Komisie zo dňa 2.6.2021 č. JUST/C2/MM/rp/ (2021)3939215 ďalej ako „Stanovisko EK“). Navyše, zástupcovia Úradov nám dňa 25.10.2022 zaslali aj ďalšie nové znenie ustanovenia § 10 ods. 1, ktoré považujeme za nejednoznačné, zmätočné a v rozpore so znením Smernice a Stanoviska EK.

V zmysle Stanoviska EK, ktoré odkazuje priamo na ustanovenia Smernice jasne vyplýva, že zamestnávateľ môže uzavrieť zmluvu s treťou osobou, ktorá bude pre zamestnávateľa zabezpečovať plnenie povinností zamestnávateľa súvisiacich s prijatím oznámení a zasielaním potvrdení o prijatí oznámení, pričom jasne deklaruje, že kanály nahlasovania môžu byť interné v rámci organizačnej štruktúry zamestnávateľa alebo externé, poskytované treťou stranou. Vid' stanovisko EK, str. 2 a 3:

„...Pursuant to Article 8(5), “reporting channels may be operated internally by a person or department designated for that purpose or provided externally by a third party...”

„...The third parties' role is limited to receiving the reports, and does not extend to giving follow up in terms of investigating and addressing the breach, where relevant (see Recital 54 “third parties could also be authorised to receive reports of breaches on behalf of legal entities in the private and public sector, provided that they offer appropriate guarantees of respect for independence, confidentiality, data protection and secrecy”). Thus, if a company chooses to outsource the operation of reporting channels to an external platform provider, for example, it will have to split the two functions: the external platform provider will be responsible for receiving the reports and acknowledging receipt within 7 days...”

Navyše, ak ide o stredne veľkého zamestnávateľa (t.j. zamestnávateľa, ktorý zamestnáva od 50 do 249 zamestnancov a bez ohľadu na to, či je súčasťou skupiny spoločností alebo nie), táto tretia strana môže vykonávať aj preverovanie týchto oznámení. Stanovisko EK jednoznačne potvrdzuje, že tretia strana zodpovedá za výkon týchto činností, t.j. nevykonáva činnosť v mene zamestnávateľa a na jeho zodpovednosť. Vid' stanovisko EK, str. 3:

„... the Directive (Article 8(6)) allows them (companies with 50 to 249 workers) to share resources as regards the receipt of reports and any investigation to be carried out...”

„...Only mediumsized companies can benefit from this possibility, but this applies both to distinct companies with no link to each other and to companies that belong to the same group (while being distinct legal entities)...”

V zmysle stanoviska EK, zodpovednosť za zachovanie mlčanlivosti, za oznámenie výsledku preverenia oznámenia a za prijatie opatrení nemôže byť prenesená na tretiu stranu. Vid' stanovisko EK, str. 3:

„...It should be underlined that the responsibility to maintain confidentiality, to give feedback, and to address the reported breach remains, however, with each medium-sized company concerned...“

...an impartial person/department in the legal entity where the whistleblower works must be designated to follow up on the report, give feedback to the whistleblower and maintain communication with him/her...

Predkladané znenie §10 ods. 1 je nejednoznačné vzhľadom k tomu, že z neho nevyplýva, či zamestnávateľ musí mať zriadený aj interný kanál nahlasovania oznámení, ak pre neho túto činnosť zabezpečuje tretia strana na základe zmluvy. Vzhľadom na zámer predkladateľa prezentovaný na rozporovom konaní máme za to, že pri transpozícii Smernice predkladateľ stanovuje požiadavky nad rámec predpisov upravených v legislatíve EÚ. Dovoľujeme si upozorniť predkladateľa návrhu zákona, že práve súčasná vláda sa vo svojom programovom vyhlásení na roky 2020 -2024 zaviazala, že bude dôsledne prechádzať goldplatingu a dbať na to aby pri transponovaní a aplikovaní sekundárnych právnych aktov EÚ nedochádzalo, okrem odôvodnených prípadov, zavádzaniu povinností nad rámec ustanoveného rozsahu EÚ. Vyzývame predkladateľa návrhu zákona, aby dôsledne dbal na to, aby pri transponovaní a aplikovaní Smernice nedochádzalo k zavádzaniu povinností nad rámec ustanoveného rozsahu EÚ.

So zintenzívnením podpory ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti samozrejme súhlasíme. Máme však za to, že v podmienkach niektorých organizácií sa oznamovatelia s väčšou pravdepodobnosťou radšej s dôverou obrátia napr. na externú advokátsku kanceláriu, ako na akýkoľvek interný prvok, predpokladajúc jej zákonnú povinnosť zachovávať mlčanlivosť, ktorú zákon o advokácii zakladá. Navyše, je vysoký predpoklad, že externý poskytovateľ služieb s preukázateľnou kvalifikáciou dokáže problematiku sledovať komplexnejšie a tiež nákladovo efektívnejšie v porovnaní s internými možnosťami zamestnávateľa. Voľba externej spolupráce pri prijímaní a potvrdzovaní oznámení je preto aj z pohľadu zamestnávateľov skutočne racionálnou voľbou. Predkladané znenie § 10 ods. 1, ktoré naznačuje, že zamestnávateľ musí mať zriadený aj interný kanál nahlasovania oznámení, a to aj v prípade, keď mu túto činnosť kvalifikovane zabezpečuje tretia strana na základe zmluvy preto považujeme za rozporuplné, tak z pohľadu samotného oznamovateľa, ako aj zamestnávateľa. Navrhované riešenie zo strany predkladateľa vyvolá neopodstatnené zaťažovanie zamestnávateľov duplicitnými administratívnymi nákladmi, čo by nepriamo prispelo k zníženiu ich konkurencieschopnosti. Zároveň motivuje zamestnávateľov upustiť od spolupráce s externými, kvalifikovanými a rozhodne transparentnými spoluprácami, čo v konečnom dôsledku môže znížiť aj motiváciu oznamovateľov pripadnú protispoločenskú činnosť ohlásiť.

Zdroj: RÚZ