

Transparency International Slovensko

PRÁVNÁ OCHRANA WHISTLEBLOWEROV NA SLOVENSKU

Hodnotiaca správa

Transparency International Slovensko

PRÁVNÁ OCHRANA WHISTLEBLOWEROV NA SLOVENSKU

Hodnotiaci správa

Publikácia je súčasťou projektu: Blowing the Whistle Harder: Enhancing Whistleblower Protection in European Union

© Transparency International Slovensko, Bratislava, december 2009
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel./fax: 02/ 5341 7207
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Vydané s podporou Generálneho riaditeľstva pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť Európskej komisie v rámci programu Prevencia a boj proti zločinu.

Tento projekt bol financovaný z prostriedkov Európskej komisie. Táto publikácia odráža výhradne stanoviská autorov a Európska komisia nenesie žiadnu zodpovednosť za akékoľvek využitie informácií uvedených v tejto publikácii.



PRÁVNÁ OCHRANA WHISTLEBLOWEROV NA SLOVENSKU

Hodnotiaca správa

Publikácia je súčasťou projektu: *Blowing the Whistle Harder:
Enhancing Whistleblower Protection in European Union*



**Bratislava
December 2009**

Transparency International Slovensko

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na www.transparency.sk.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel./fax: 02/5341 7207

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová

OBSAH

Slovenská verzia hodnotiacej správy

Úvod.....	11
ČASŤ A. PREHĽAD PRAVIDIEL PRE OCHRANU CHRÁNENÉHO OZNAMOVANIA A OCHRANA V PRAXI.....	12
1. Zákonné ustanovenia o chránenom oznamovaní: Aké sú existujúce zákonné predpisy pokrývajúce chránené informovanie vo verejnom a súkromnom sektore?.....	12
1.1. Verejný sektor.....	12
1.2. Súkromný sektor.....	14
1.3. Prípady whistleblowingu.....	14
2. Politika na ochranu chráneného oznamovania a prax: Do akej miery vláda a súkromný sektor presadzujú implementáciu/presadzovanie týchto ochrán?.....	16
2.1. Verejný sektor.....	16
2.2. Súkromný sektor.....	17
3. Výskyt chráneného oznamovania: Aká bežná je prax chráneného oznamovania na Slovensku?.....	18
4. Kultúrny kontext: Aký je postoj verejnosti k aktu chráneného oznamovania?.....	18
ČASŤ B: ROZSAH PRAVIDIEL PRE OCHRANU CHRÁNENÉHO OZNAMOVANIA A ICH UPLATŇOVANIE V PRAXI.....	20
1. Podstata (definícia previnenia): Ako široko sú definované podstaty pokryté legislatívou pre chránené informovanie?.....	20
2. Rozsah pokrytia zamestnancov: Aký široký je rozsah zamestnancov chránených právnymi predpismi pre chránené informovanie?.....	21
3. Interné oznamovacie kanály: V akej miere je dostupný vhodný interný mechanizmus pre informovanie?.....	22
4. Externé oznamovacie kanály: Do akej miery je dostupný vhodný externý mechanizmus pre informovanie nezávislých regulátorov?.....	22

5. Ďalší oznamovací kanál: Do akej miery zahŕňa externý oznamovací mechanizmus informovanie médií, MP alebo organizácií občianskej spoločnosti?.....	23
6. Dôvernosť: Zahŕňajú právne predpisy pre chránené informovanie ustanovenia zabezpečujúce dôvernosť? Ak áno, ako prísne a efektívne sa uplatňujú pravidlá pre zachovanie dôvernosti?.....	23
7. Obmedzenia: Do akej miery existujú iné právne ustanovenia, ktoré zabraňujú/obmedzujú chránené informovanie v určitých oblastiach? (napr. zákon o štátnom tajomstve).....	24
8. Ochrana pred represáliami/odvetou: Aký je rozsah represálií, proti ktorým je oznamovateľ chránený?.....	25
9. Ponúknuté nápravné opatrenia: Aký široký je rozsah ponúknutých nápravných opatrení dostupných oznamovateľovi?.....	26
10. Právo odmietnuť: V akom rozsahu pokrývajú právne predpisy pre chránené informovanie právo odmietnuť účasť na nezákonných aktivitách?.....	26
11. Právna zodpovednosť: Do akej miery právo ukladá právnu zodpovednosť za falošné alebo zlovoľné informovanie?.....	26
12. Účasť oznamovateľa: Do akej miery sa môže oznamovateľ zúčastniť procesu nasledujúceho po oznamovaní?.....	27
13. Časová škála: Aké sú limity časovej škály pre chránené oznamovanie?.....	27
14. Nezávislé hodnotenie: Aký komplexný je systém nezávislého hodnotenia?.....	27
Hlavné zistenia a odporúčania.....	28
Zdroje	31
Odporúčané návrhy princípov pre právnu úpravu <i>whistleblowingu</i>	33
Definícia	34
Základné princípy.....	34
Rozsah uplatnenia.....	34

Postupy oznámenia.....	35
Ochrana.....	35
Zabezpečenie vykonateľnosti	36
Legislatívna úprava, výkon a preverka.....	37

English version of assessment report

Introduction.....	39
-------------------	----

SECTION A - OVERVIEW OF WHISTLEBLOWING PROTECTION RULES & PROTECTION IN PRACTICE..... 40

1. WB Legal Provisions: What are the existing legal provisions covering whistleblowing in the public and in the private sector?.....	41
1.1. Public Sector.....	41
1.2. Private Sector.....	43
1.3. Cases of Whistleblowing.....	44
2. WB Protection Policy & Practice: To what extent is the implementation/enforcement of these protections being promoted by government and the private sector?.....	46
2.1. Public Sector.....	46
2.2. Private Sector.....	47
3. Incidence of Whistleblowing: How common is the practice of whistleblowing in the country?.....	48
4. Cultural context: What is the public attitude towards the act of whistleblowing?.....	49

SECTION B: EXTENT OF WHISTLEBLOWING PROTECTION RULES & THEIR APPLICATION IN PRACTICE.....51

1. Subject matter (definition of wrongdoing): How widely defined are the subject matters covered by whistleblowing legislation?.....	51
2. Scope of personnel coverage: How wide is the scope of personnel who is protected by the whistleblowing legislation?.....	52
3. Internal disclosure channels: To what extent is there an adequate internal disclosure mechanism available?.....	53
4. External disclosure channels: To what extent there is an adequate external disclosure mechanism to independent regulators?.....	54
5. Additional disclosure channel: To what extent does the external disclosure mechanism include a disclosure to the media, MP or civil society organizations?.....	54
6. Confidentiality: Does the whistleblowing legislation include provisions ensuring confidentiality? If so, how stringent and effectively applied are confidentiality rules?....	55

7. Restrictions: To what extent do other legal provisions exist which prevent/restrict WB in certain areas? (e.g. state secret act).....	56
8. Protection against reprisal/retaliation: What is the scope of reprisals which the whistleblower is protected against?.....	57
9. Offered remedies: How wide is the scope of offered remedies available to whistleblower?.....	57
10. Right to refuse: To what extent does the whistleblowing legislation cover the right to refuse participation in illegal activities?.....	58
11. Legal liability: To what extent does the law impose legal liability for false or malicious reporting?.....	58
12. Whistleblower participation: To what extent is the whistleblower able to participate in the follow-up process to the disclosure?.....	59
13. Time scale: What are the limits on a time scale for whistle-blowing?.....	59
14. Independent review: How comprehensive is the independent review system?.....	59
Key Results and Recommendations.....	61
References.....	64
Recommended draft principles for whistleblowing legislation.....	67
Definition.....	68
Guiding principles.....	68
Scope of application.....	68
Disclosure procedures.....	68
Protection.....	69
Enforcement.....	70
Legislative structure, operation and review.....	70

Úvod

Predkladaná správa je súčasťou projektu: Blowing the Whistle Harder: Enhancing Whistleblower Protection in European Union, ktorý sa zameriava na porovnávanie ochranného mechanizmu whistleblowerov v 8 krajinách a v tejto oblasti identifikuje best practices. Tento projekt zahŕňa analytickú expertízu a praktické skúsenosti pri identifikovaní best practice.

Štruktúra správy je rozdelená na dve samostatné časti. **Prvá časť** prináša legislatívnu analýzu ustanovení, ktoré svojim obsahom súvisia s problematikou whistleblowingu, nakoľko právny poriadok Slovenskej republiky explicitne tento pojem nepozná, hoci s viacerými podpornými a súvisiacimi pojmami pracuje. V tejto časti sa preto nachádza analýza príslušných ustanovení Zákona o sťažnostiach, Zákonníka práce, Zákona o štátnej službe¹, Zákona o výkone prác vo verejnom záujme, Trestného zákona a iných, ktoré súvisia s problematikou whistleblowingu na Slovensku.

Okrem analýzy právnych predpisov bol výskum zameraný aj na získavanie informácií o stave whistleblowingu na Slovensku ďalšími výskumnými metódami. Pre získanie informácií o uplatňovaní zákonných ustanovení v praxi, resp. prístupu pri riešení otázky ochrany whistleblowerov, boli dôležité najmä dotazníky, osobné stretnutia a workshop s vybranými stakeholdermi. Získavanie údajov o Institutional policies sme u verejnej správy rozšírili na 27 organizácií, ktoré sme oslovili vo forme dotazníka. Išlo predovšetkým o všetky ministerstva a ostatné ústredne orgány štátnej správy a ďalej generálnu prokuratúru a orgány územnej samosprávy. Zahrnuté boli aj odporúčane ministerstva v zmysle Terms of References/Odporúčaní.

Údaje o súkromných spoločnostiach boli získavané prostredníctvom emailov, telefonických rozhovorov a osobných stretnutí. Okrem zodpovedania položených otázok sme sa pri súkromných spoločnostiach zaujímali aj o ich Etické kódexy, výročné správy a internetové stránky. Niektoré skúmané súkromné spoločnosti majú vypracované whistleblowingové schémy, predovšetkým z dôvodu získania súhlasov na spracovanie osobných údajov od Úradu na ochranu osobných údajov.

Počas výskumu bol uskutočnený aj mediálny monitoring za rok 2008 a prehliadnuté archívy slovenských univerzitných knižníc². Ďalším zdrojom informácií boli prieskumy verejnej mienky zamerané na problematiku korupcie v Slovenskej republike.

Druhá časť správy sa detailnejšie venuje vybraným aspektom spojeným s ochranou whistleblowerov a ich aplikáciu v praxi. Celkovo sa hodnotí 13 oblastí: pokrytie zamestnancov, podstata (definícia previnenia), interné oznamovacie kanály, externé oznamovacie kanály, ďalšie oznamovacie kanály, dôvernosc', nápravné opatrenia, obmedzenia, časová škála, ochrana pred

¹ Špeciálny zákon nahrádzajúci Zákonník práce pre zamestnancov v štátnej správe.

² Súborný online katalóg knižnice UK Bratislava, Súborný online katalóg knižnice BVŠP Bratislava, Súborný online katalóg Univerzitetnej knižnice, Súborný online katalóg knižnice Trnavskej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Ekonomickej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Slovenskej národnej knižnice v Martine, Súborný online katalóg knižnice Univerzity P. J. Šafárika a Súborný online katalóg knižnice Univerzity Mateja Bella.

represáliami/odplatou, právo odmietnuť, právna zodpovednosť, účasť oznamovateľa, nezávislé hodnotenie a ocenenie.

ČASŤ A. PREHĽAD PRAVIDIEL PRE OCHRANU CHRÁNENÉHO OZNAMOVANIA A OCHRANA V PRAXI

1. Záonné ustanovenia o chránenom oznamovaní: Aké sú existujúce zákonné predpisy pokrývajúce chránené informovanie vo verejnom a súkromnom sektore?

Slovenská republika nemá v súčasnosti úpravu, ktorá by v jednom právnom predpise riešila problematiku whistleblowingu. Tento pojem a ani iný výraz, ktorý by obsahovo zodpovedal pojmu whistleblowing nie je priamo použitý v žiadnom právnom predpise platnom a účinnom v Slovenskej republike. Právne predpisy však obsahujú ustanovenia umožňujúce ochranu oznamovateľa. Taktiež pokiaľ ide o obsahovú stránku pojmu a jeho vnímanie verejnosťou je tento pojem veľmi málo používaný a vo verejnom sektore takmer neuplatňovaný. Podľa monitoringu tlače v roku 2008 boli zaznamenané iba 3 články v slovenských médiach k problematike whistleblowingu.³ O určitom prenikaní a udomácnovaní sa niektorých prvkov whistleblowingu môžeme hovoriť predovšetkým v súvislosti so súkromným sektorom.

Právny poriadok Slovenskej republiky však obsahuje niektoré ustanovenia v rôznych právnych predpisoch, ktoré svojou povahou buď zabezpečujú ochranu oznamovateľovi alebo mu ukladajú určité povinnosti.

V nasledujúcej časti sa budeme najskôr bližšie venovať štátnym zamestnancom, zamestnancom vo verejnej službe a následne súkromnému sektoru.

1.1. Verejný sektor

Zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe (ďalej „**zákon o štátnej službe**“) v znení neskorších predpisov reguluje práva a povinnosti zamestnancov v štátnej správe.⁴ Títo zamestnanci nie sú predmetom Zákonníka práce.

V zmysle § 52 ods. 1 písm. g) zákona o štátnej službe má štátny zamestnanec právo podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu⁵. Popri tomto práve existuje aj povinnosť štátneho zamestnanca v zmysle § 53 ods. 1 písm. v) zákona o štátnej službe oznámiť predstavenému, prípadne orgánu činnému v trestnom konaní stratu, poškodenie majetku vo vlastníctve alebo v správe služobného úradu. Právna úprava udeľuje právo podať sťažnosť.

³ Agentúra NEWTON MEDIA, kľúčové slová a frázy:

whistleblowing; whistle-blowing; chránené oznamovanie; sankcionovanie whistleblowerov (oznamovateľov); oznamovanie nekalých praktík na pracovisku/úrade; súdne spory týkajúce sa perzekvovania whistleblowerov.

⁴ Ide napríklad o zamestnancov ministerstiev alebo zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy a orgánov miestnej samosprávy a iných štátnych orgánov definovaných partikulárnymi/osobitými zákonmi

⁵ vo vnútri organizácie

Zákon o štátnej službe sa tak taktiež odvoláva na Zákonník práce, ktorý štátnym zamestnancom garantuje približne rovnakú ochranu ako v prípade zamestnancov súkromného sektora.

Podobným spôsobom je regulovaná aj skupina zamestnancov vo verejnej službe. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov (ďalej „**zákon o výkone prác vo verejnom záujme**“) v § 13 uvádza, ak fyzická osoba alebo právnická osoba upozorní zamestnávateľa na porušenie povinnosti alebo obmedzenia zamestnancom podľa tohto zákona, zamestnávateľ je povinný zistiť, či zamestnanec porušil povinnosti alebo obmedzenia, a do 30 dní od prijatia upozornenia oboznámiť túto právnickú osobu alebo fyzickú osobu s výsledkom, ako aj s prijatým opatrením.

Z pohľadu uplatňovania určitých whistleblowingových schém je zaujímavý aj § 12 predmetného zákona, keďže tento splnomocňuje zamestnávateľa vydat' pracovný poriadok a takýmto spôsobom aj podrobnejšie upraviť podávanie podnetov v zmysle § 13. Existuje tu teda priestor na určitý posun smerom k presnejšej a detailnejšej úprave.

Zákon 152/1998 Z. z. o sťažnostiach (ďalej „**zákon o sťažnostiach**“) je možné považovať za všeobecnú úpravu podávania sťažností a teda priamo súvisiacu s problematikou whistleblowingu. Zákon o sťažnostiach umožňuje obrátiť sa na štátny orgán s podnetom a súčasne ukladá štátnemu orgánu takýto podnet vybaviť. Sťažnosti podávajú tak fyzické osoby ako aj právnické osoby, to znamená, že okruh potenciálnych sťažovateľov nie je nijako obmedzený. Orgánmi verejnej správy, ktoré evidujú, vybavujú a kontrolujú vybavovanie sťažností v zmysle tohto zákona sú: štátne orgány a nimi zriadené organizácie, obce a nimi zriadené organizácie, právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb.

Ochranou sťažovateľa sa zaoberajú § 6, 7 a 8 zákona o sťažnostiach.

Podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu.

Na vybavenie sťažnosti je príslušný vedúci orgánu verejnej správy alebo ním poverený zamestnanec. Ak sťažnosť smeruje proti vedúcemu tohto orgánu, vybavuje ju najbližší nadriadený orgán. Ak taký orgán nie je, na vybavenie sťažnosti v oblasti štátnej správy je príslušný ústredný orgán štátnej správy na kontrolu vybavovania sťažností.

Ústredným orgánom pre vybavovanie sťažností je v zmysle § 24 ods. 1 zákona č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy je Úrad vlády SR.

Interpretačnú neistotu v kontexte whistleblowingu v praxi prináša úvodne ustanovenie zákona o sťažnostiach, podľa ktorého za sťažnosť podľa tohto zákona sa nepovažuje podanie, ktorého vybavovanie je upravené osobitným predpisom. Ak osobitný predpis existuje v inom zákone, sťažnosť musí byť evidovaná na základe tohto osobitého predpisu a nie na základe zákona o sťažnostiach. Podľa názoru pracovníkov Úradu vlády SR⁶ sa tak dajú vylúčiť aj podania

⁶ Rozhovor s Milanom Ježom, Úrad vlády SR, Sekcia kontroly boja proti korupcii, 14. apríla 2009

smerujúce k trestným činom. Nie je však úplne jasné ako by sa v rozličných prípadoch postupovalo a kde je deliaca čiara, najmä ak inštitút whistleblowingu v legislatíve upravený nie je. Zákon o sťažnostiach by sa mal týkať aj podnetov, ktoré spadajú pod definíciu whistleblowingu.

1.2. Súkromný sektor

Súkromný sektor sa riadi predovšetkým Zákonníkom práce.

V zmysle § 13 ods. 3 Zákonníka práce musí byť výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávnych vzťahov v súlade s dobrými mravmi. Nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov.

Nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávnych vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania.

Toto ustanovenie možno chápať ako určitý princíp, ktorý platí pre celú oblasť pracovnoprávnych vzťahov, teda aj pre uplatňovanie systému whistleblowingu.

Problematické a do určitej miery aj konfliktné je ustanovenie § 81 písm. f) Zákonníka práce, podľa ktorého je zamestnanec povinný „zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám.“ Zákonná definícia „skutočnosti, ktorú v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám“ samozrejme neexistuje.

Z pohľadu problematiky whistleblowingu je tiež podstatný § 340 **Trestného zákona**, v zmysle ktorého kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal napríklad niektorý z trestných činov korupcie, a taký zločin alebo trestný čin neoznámí bez odkladu orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

Toto ustanovenie možno brať ako ustanovenie všeobecnej povinnosti whistleblowingu pri tých trestných činoch, ktoré dosiahli určitý stupeň spoločenskej nebezpečnosti tak, ako sú špecifikované v predmetnom ustanovení pod sankciou odňatia slobody až na tri roky. Predmetné ustanovenie je však dvojsečné, nakoľko môže pôsobiť aj ako hrozba proti oznamovateľovi, ak neurobil toto oznámenie voči orgánom činným v trestnom konaní ale iba v rámci organizácie.

Obmedzenia poskytovať informácie vyplývajú z viacerých právnych predpisov⁷ o ochrane tajomstva, ochrane osobných údajov. Určité obmedzenia vyplývajú zamestnancovi aj zo Zákonníka práce ako je uvedené vyššie.

⁷ Napríklad zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 91 až 93a zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 40 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, § 122 Trestného zákona, § 23 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

1.3. Prípady whistleblowingu

V nasledujúcej časti je prezentovaných niekoľko prípadov súvisiacich s problematikou whistleblowingu.

Neexistuje verejne dostupná štatistika, z ktorej by sa dali vyčítať súdne spory zamestnancov kvôli postihom za podanie sťažnosti. O niektorých konkrétnych prípadoch sme sa mohli dozvedieť z činnosti Protikorupčnej právnej poradne - Alacu na Slovensku⁸, ďalej indície o takýchto prípadoch prinášajú médiá a zdrojom informácií pre nás boli aj osobné rozhovory s pracovníkmi Slovenského národného strediska pre ľudské práva, ktoré sa venujú právam zamestnancov.

Médiami sledovaný prípad bol prípad zamestnanca Ministerstva životného prostredia SR, ktorý kritizoval výrub stromov v chránenom národnom parku Vysoké Tatry. Údajne čelil viacerým vyhrážkam, následne sám toto zamestnanie opustil.⁹

Ďalší príklad prípad zamestnankyne, ktorá bola v pracovnom pomere u bývalého zamestnávateľa od roku 1983 do r. 2005. U toho istého zamestnávateľa pracoval do r. 2003 aj manžel sťažovateľky. Manžel sťažovateľky počas trvania svojho pracovného pomeru často krát naznačoval a kritizoval nedostatky v hospodárení zamestnávateľa na danom úseku, čím si získal u vedúcich zamestnancov nepriaznivé postavenie. Po niekoľko mesiacov trvajúcich konfliktoch pracovného a osobného charakteru medzi manželom sťažovateľky a jeho nadriadeným zamestnancom zamestnávateľ skončil pracovný pomer s manželom sťažovateľky okamžitým skončením, pričom proti tomuto skončeniu pracovného pomeru podal manžel sťažovateľky žalobu na súd vo veci neplatnosti skončenia pracovného pomeru. Nasledovala diskriminácia manželky a skončenie jej pracovného pomeru.¹⁰

Mediálne diskutovaným je aj súdny spor medzi Mondi Business Paper SCP a. s. Ružomberok a bývalými zamestnancami, ktorý skončil rozsudkom o neplatnosti skončenia pracovného pomeru piatich zamestnancov, ktorý boli členmi petičného výboru. Pracovníci mali spoločnosti Mondi BP SCP ublížiť tým, že zverejnili nepravdivé údaje o výške svojich zárobkov, čo sa nepreukázalo.¹¹

Štátne lesy Slovenskej republiky je štátom vlastnený podnik, ktorého hlavnou činnosťou je predaj dreva. Manažment spoločnosti je pod silným vplyvom politických strán. Polovica zamestnancov vedenia podpísala list, ktorý varoval, že rozhodovanie manažmentu spoločnosti je pod silným vplyvom klientelizmu a lobistických skupín.¹² Hoci manažment podniku bol neskôr odvolaný a riaditeľ odstúpil, odbor pre komunikáciu s verejnosťou (z ktorého táto iniciatíva vyšla) bol novým manažmentom zrušený a niektorí zamestnanci nemohli ďalej komunikovať s médiami.

⁸ <http://www.transparency.sk/poradna/> [navštívené 20.05.2009] / v súčasnosti <http://www.poradnatis.sk>

⁹ Databáza prípadov Alacu v Slovenskej republike

¹⁰ Vyjadrenie Slovenského národného strediska pre ľudské práva k Whistleblowingu na Slovensku, 30.4.2009

¹¹ Zamestnanci Mondi SCP vyhrali súd so zamestnávateľom, SITA, 24.6.2005

¹² Sme, 28.6.2009.

Navyše, títo zamestnanci boli premiestnení na iné pracovisko, do Lesníckeho a drevárskeho múzea vo Zvolene.

2. Politika na ochranu chráneného oznamovania a prax: Do akej miery vláda a súkromný sektor presadzujú implementáciu/presadzovanie týchto ochrán?

Ako sme už uviedli koncept serióznej ochrany zamestnanca pri ohlasovaní nekalých praktík nie je na Slovensku príliš udomácnенý. Pomerne veľké rozdiely sú v chápaní a implementovaní whistleblowingu vo verejnom sektore a súkromnom sektore.

V tejto časti sa pozrieme na uplatňovanie zákona o sťažnostiach a následne na prax ministerstiev a súkromných spoločností, ktoré boli objektom výskumu.

2.1. Verejný sektor

Zákon o sťažnostiach sa vzťahuje na relatívne širokú skupinu orgánov štátnej správy. Na druhej strane oznámenia v súlade so zákonom o sťažnostiach sú akceptované len ak spĺňajú isté kritéria. Tento fakt smeruje ku dvojznačnosti nariadenia a je pravdepodobne nezrozumiteľný pre štátnych zamestnancov a verejnú správu.

Špecifické postavenie má Úrad vlády SR ako ústredný orgán pre vybavovanie sťažností. V roku 2008 z celkového počtu 298 podaní označených ako sťažnosti 220 spĺňalo podmienky pre ich vybavenie podľa zákona o sťažnostiach. Námiety uvedené v doručených sťažnostiach poukazovali na nesprávnu činnosť, nečinnosť a porušovanie právnych predpisov napr. v oblasti: spravodlivosti, samosprávy obcí, miest a vyšších územných celkov, sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci, geodézie, kartografie, katastra, daní, zdravotníctva, pôdohospodárstvo a životného prostredia.¹³

V zmysle zákona o sťažnostiach ministerstvá umožňujú anonymné oznamovanie nekalých praktík.

Výskum ďalej ukázal, že ministerstvá osobitne otázku zodpovednosti za falošné oznámenia neriešia a nevyvodzujú takúto osobitnú zodpovednosť.¹⁴

Štátna správa sa striktnie pridáva zákonných povinností a jednotlivé organizácie neprinášajú inovatívne prístupy k ochrane oznamovateľov. Na jednej strane sú garantované práva na

¹³ Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2008 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy, <http://www.rokovania.sk/app/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [navštívené 15.05.2009]

¹⁴ Odpovede na dotazník zaslaný 27 orgánom verejnej moci, apríl/máj 2009

podávanie podnetov na nekalé praktiky ako bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole, no na druhej strane možnosť seriózneho neustranného prešetrenia podnetu absentuje. Dokonca aj jednoduchý komunikačný kanál v podobe poštovej schránky na podnety sa nachádza iba v dvoch inštitúciách z 27 skúmaných: na Ministerstve financií SR a Protimonopolnom úrade SR. Ministerstvo financií SR nemá osobitný personál na vybavovanie podnetov, ktoré sú vybavované vecne príslušnými zamestnancami a organizačnými útvarmi Ministerstva financií SR.

Všeobecne tiež možno konštatovať, že na ministerstvách neexistuje forma osobitného ocenenia za nahlásenie nekalých praktík. Vyplácanie takejto odmeny by z právneho hľadiska bolo aj problematické, ak by nebola súčasne zmenená príslušná právna úprava. Ministerstvá prípady chráneného oznamovania nekalých praktík nezverejňujú a ani nevyhodnocujú nekalé praktiky prostredníctvom externého mechanizmu – audítorov, poradcov. Taktiež nemožno na ministerstvách identifikovať presne stanovené postupy pri chránenom oznamovaní nekalých praktík, nakoľko nie sú nikde popísané a teda ani nepribiehajú školenia štátnych zamestnancov na túto problematiku.

2.2. Súkromný sektor

Pomerne lepšia situácia je u skúmaných súkromných spoločností. Pojem whistleblowing je v týchto spoločnostiach známejší a v rôznej podobe a z rôznych dôvodov aj implementovaný. Ako vyplynulo z dotazníkov a osobných rozhovorov existuje však rozdiel medzi deklarovaným stavom a skutočným využívaním vytvorených mechanizmov.¹⁵ Na základe nášho výskumu však možno skonštatovať, že niektoré súkromné spoločnosti plnia túto úlohu iba formálne a skutočnej ochrany sa zamestnancom nedostáva.¹⁶

Veľké spoločnosti, ktoré boli predmetom nášho výskumu¹⁷, majú etické kódexy, ktoré obsahujú aj ustanovenia o whistleblowingu. Pokiaľ ide o komunikačné kanály veľké podniky zabezpečujú zbieranie podnetov predovšetkým prostredníctvom externých poradcov - firemných ombudsmanov. Ďalším využívanými nástrojmi sú poštové schránky, horúce telefónne linky a tiež špeciálne e-mailové adresy.

Tri z piatich stredných spoločností¹⁸, ktoré boli predmetom nášho výskumu, etický kódex nemajú a zbieranie podnetov zamestnancov riešia prostredníctvom anonymných poštových schránok. V jednom prípade sa pravdepodobne v blízkej budúcnosti rozbehne horúca linka.

Ďalej sme zistili, že medzi súkromnými spoločnosťami je rozdiel aj v tom, či sú zamestnanci dostatočne oboznámení s postupmi pri chránenom oznamovaní nekalých praktík. Veľké spoločnosti preferujú pracovné poriadky a školenia pri nástupe do zamestnania. Ďalšie informácie poskytujú zamestnancom prostredníctvom vnútro podnikového periodika alebo

¹⁵ Rozhovor s Michalom Dyttertom, spoločnosť Provident Financial, 21.5.2009

¹⁶ Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné centrum pre ľudské práva, 22.5.2009

¹⁷ Konkrétne ide o spoločnosti: Volkswagen Slovensko, Slovnaft, Samsung Electronics Slovensko, U.S. Steel Košice and Slovenský plynárenský priemysel.

¹⁸ Stredné spoločnosti sú IBS Slovensko, Viktor Hybben – HBBN, Unipharma, Provident Financial, Rademaker

webovej stránky. Častým je aj prístup odkazu na koncernovú stránku, kde je možné predpokladať nižší záujem zamestnancov (napríklad jazyková bariéra). Informačným kanálom v stredných spoločnostiach je predovšetkým nástenka alebo vnútropodnikový časopis, resp. obežník.

Subjekty, ktoré vybavujú podnety, sú u veľkých spoločností externé firmy – poradcovia, advokáti a podobne. Stredné spoločnosti riešia podnety interne, predovšetkým personálne oddelenie, resp. vedenie spoločnosti.

Prípady chráneného oznamovania neuverejňujú spoločnosti vo výročných správach, z ich pohľadu ide o ochranu dobrej povesti podniky. Pozitívny príklad správania pre ostatných zamestnancov tak nie je využitý.

Pokiaľ ide o postupy spoločností pri zachovaní dôvernosti údajov týkajúcich sa identity oznamovateľa, samotného faktu oznámenia a jednotlivých obvinení, tak veľké spoločnosti to riešia externými spolupracovníkmi a viazaním mlčanlivosťou. Stredné podniky to nevedia úspešne garantovať.

Všetky dotazované spoločnosti akceptujú aj anonymné podnety.

3. Výskyt chráneného oznamovania: Aká bežná je prax chráneného oznamovania na Slovensku?

Neexistuje žiadna relevantná štatistika o prípadoch chráneného oznamovania na Slovensku. Táto skutočnosť vyplýva jednak z neexistencie samostatnej zákonnej úpravy whistleblowingu ako celku (iba čiastkových úprav v iných zákonoch) a za druhé je to spôsobené nedostatočnou evidenciou súdnych sporov. Evidencia, ktorou disponuje Ministerstvo spravodlivosti SR neumožňuje rozlíšenie súdnych sporov zamestnancov a zamestnávateľov podľa predmetu sporu. Oznamovanie výskytu nekalých praktík je podmienené existenciou zákonnej povinnosti oznámiť takéto konanie orgánom činným v trestnom konaní pod hrozbou sankcie. Neexistuje jedno ústredné telefónne číslo pre nahlasovanie nekalých praktík, zverejnené sú viaceré linky (napríklad policajné riaditeľstvá, prokuratúra, Úrad vlády SR, mimovládne organizácie)¹⁹.

Nie je možné rovnako identifikovať objem finančných prostriedkov, ktoré boli ušetrené oznámením nekalých praktík zo strany whistleblowera.

Z dôvodu chýbajúcej štatistiky a roztrieštenej legislatívy v tejto oblasti nie je možné sledovať výskyt chráneného informovanie v priebehu času. Taktiež nie sú k dispozícii relevantné údaje o súdnych sporoch v tejto oblasti.

4. Kultúrny kontext: Aký je postoj verejnosti k aktu chráneného oznamovania?

¹⁹ <http://www.olaf.vlada.gov.sk/3307/kontakt.php>, [navštívené 15.05.2009]
<http://www.transparency.sk/poradna/kontakt.php>, [navštívené 15.05.2009]
<http://www.genpro.gov.sk/-b-urad-specialnej-prokuratURY--b--7381/4602>, [navštívené 15.05.2009]

Počas Studenej vojny, Slovenská republika ako jedna z dvoch krajín Československa patrila ku komunistickému bloku. Od roku 1989, po kolapse komunistického systému začala v krajine nová vláda presadzovať požadované reformy. Po rozpade Československa tak následne vznikli dva samostatné štáty: Slovenská republika a Česká republika.

Oznamovanie istých skutočností o tretích osobách smerom k oficiálnym inštitúciám nie je v slovenskej spoločnosti vnímané pozitívne. Na základe uskutočnených rozhovorov možno skonštatovať, že istú negatívnu úlohu tu zohráva minulosť a fungovanie tajných služieb - ŠTB. Zväzky s informáciami, ktoré získala o občanoch tajná služba komunistického režimu v minulosti, sa sprístupňujú verejnosti, vrátane zoznamov agentov.

Pokiaľ ide o samotnú ochotu občanov oznámiť nekalé praktiky polícií iba 7 % občanov by určite oznámilo keby od nich niekto pýtal úplatok alebo by vedeli o niekom, kto berie úplatky. Ide o pomerne nízke číslo. Naopak, úplatkárstvo by neoznámili takmer dve tretiny respondentov (64%), pričom 41% by ho asi neoznámilo a 23% by ho určite neoznámilo.²⁰ Na jednej strane, prezentované štatistiky sú dôkazom nedôvery občanov ku oznamovaniu istých skutočností polícií ale rovnako nechotu riešiť tieto negatívne prípady, ktorých sú si sami vedomí.

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim rozhodovanie občanov o poskytnutí informácií o nekalých praktikách je obava pred represáliami. Ako vyplynulo z osobných rozhovorov²¹ nevedia zamestnanci tieto postihy presne identifikovať, ale určite vedia, že „nechcú mať problémy“. Osobitnú úlohu tu zohráva strach pred nezamestnanosťou ako následok postihu zamestnanca. Z tohto dôvodu sú časté anonymné podania, nakoľko existuje silná obava zo straty zamestnania a z faktu, že „prácu si nenájdu“. Skúsenosťou Slovenského národného strediska pre ľudské práva je aj to, že zamestnávateľa odmietajú vyplňovať dotazníky z externého prostredia, ktorými sa snažia zistiť externé subjekty pracovné podmienky ich zamestnancov. Zamestnávateľa sa snažia problémy buď nepomenovať alebo riešiť za bránami vo vnútri podniku.²²

Skúmané súkromné spoločnosti whistleblowingové schémy majú, no efektívnosť systémov je ich zamestnancami niekedy spochybňovaná.²³ Mechanizmy garantované Etickými kódexmi nie sú vždy vnímané ako účinný nástroj pre zamestnancov. Formálne pravidlá sú väčšinou dobre nastavené, no zlyháva ich implementácia.

Podľa monitoringu tlače v roku 2008 boli zaznamenané iba 3 články v slovenských médiách k problematike whistleblowingu.²⁴ Tento fakt tiež podčiarkuje skutočnosť, že téma je mimo centra pozornosti.

V spolupráci so spoločnosťou Surveillance bolo zahrnutých niekoľkých priamych otázok týkajúcich sa whistleblowingu do reprezentatívneho prieskumu, ktorý si táto spoločnosť objednala:

²⁰ Vnímanie korupcie na Slovensku, Prieskum verejnej mienky pre TI Slovensko, marec 2006

²¹ Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

²² Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

²³ Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

²⁴ Agentúra NEWTON MEDIA, kľúčové slová a frázy:

whistleblowing; whistle-blowing; chránené oznamovanie; sankcionovanie whistleblowerov (oznamovateľov); oznamovanie nekalých praktík na pracovisku/úrade; súdne spory týkajúce sa perzekvovania whistleblowerov.

Až 86% účastníkov prieskumu označilo uplácanie a korupciu za najškodlivejší druh podvodu pre našu spoločnosť. Medzi najúčinnejšie kontroly patrí tzv. whistleblowing, t.j. anonymné oznamovanie nekalých praktík. Hoci takmer 40% respondentov potvrdilo jeho využívanie, len 32% účastníkov prieskumu uviedlo, že dostatočne preškolilo a oboznámilo svojich zamestnancov s jeho postupmi.²⁵

²⁵ Prieskum o výskyte podvodov v organizáciách na Slovensku za rok 2009 uskutočnili spoločnosti ARA, Surveilligence a TPA Horwath a prebiehal v mesiacoch jún a júl 2009. Prieskum bol prísne anonymný. Oslovených bolo 1300 organizácií podnikajúcich na Slovensku, vybraných na základe svojej veľkosti a segmentu podnikania. Prieskumu sa zúčastnilo a svoje odpovede nám zaslalo 74 organizácií.

ČASŤ B: ROZSAH PRAVIDIEL PRE OCHRANU CHRÁNENÉHO OZNAMOVANIA A ICH UPLATŇOVANIE V PRAXI

1. Podstata (definícia previnenia): Ako široko sú definované podstaty pokryté legislatívou pre chránené informovanie?

Zistili sme, že vo verejnom a súkromnom sektore sa situácia líši. Avšak rozdiely sa dotýkajú hlavne praktickej implementácie whistleblowingu.

Vo verejnom sektore, v zmysle § 52 ods. 1 písm. g) zákona o štátnej službe má štátny zamestnanec právo podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu²⁶. Popri tomto práve existuje aj povinnosť štátneho zamestnanca v zmysle § 53 ods. 1 písm. v) zákona o štátnej službe oznámiť predstavenému, prípadne orgánu činnému v trestnom konaní stratu, poškodenie majetku vo vlastníctve alebo v správe služobného úradu. Právna úprava udeľuje právo podať sťažnosť, avšak, na druhej strane negarantuje ochranu proti možnému postihu. Zákon o štátnej službe sa tak taktiež odvoláva na Zákonník práce, ktorý štátnym zamestnancom garantuje približne rovnakú ochranu ako v prípade zamestnancov súkromného sektora.²⁷

Definícia previnenia neexistuje, nakoľko neexistuje ani osobitná právna úprava whistleblowingu. Na druhej strane je Zákonníkom práce priznaná ochrana každému zamestnancovi, ak podáva sťažnosť. V zmysle § 13 ods. 3 Zákonníka práce musí byť výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávnych vzťahov v súlade s dobrými mravmi. Nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov. Nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávnych vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania.

Táto úprava je pomerne strohá a nenadväzujú na ňu ďalšie ustanovenia zabezpečujúce výkon tohto práva zamestnanca, teda mechanizmy jeho efektívnej ochrany. Spôsob implementácie daného zákonného ustanovenia sa v jednotlivých inštitúciách môže líšiť, čo však nevnímame ako problém, ak by dané schémy boli účinné a prinášali by ochranu oznamovateľovi. Náš výskum však účinnosť ochrany nepotvrdil.

Ak by sa však podnet týkal konania, ktoré spĺňa znaky trestného činu, potom je whistleblower povinný informovať orgány činné v trestnom konaní. § 340 Trestného zákona totiž hovorí, že kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal napríklad niektorý z trestných činov korupcie, a taký zločin alebo trestný čin neoznámi bez odkladu orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

²⁶ vo vnútri organizácie

²⁷ Zákon o štátnej službe nestanovuje explicitne právo zamestnanca ale odkazuje na časti Zákonníka práce, ktoré by mali byť použité proporcionálne. Takíto prístup tak spôsobuje, že zamestnanec má problém správne pochopiť právne predpisy.

Toto ustanovenie možno brať ako ustanovenie všeobecnej povinnosti whistleblowingu pri tých trestných činoch, ktoré dosiahli určitý stupeň spoločenskej nebezpečnosti tak ako sú špecifikované v predmetnom ustanovení pod sankciou odňatia slobody až na tri roky.

2. Rozsah pokrytia zamestnancov: Aký široký je rozsah zamestnancov chránených právnymi predpismi pre chránené informovanie?

Ochrana definovaná viacerými právnymi predpismi sa nelíši vzhľadom ku verejnému a súkromnému sektoru.

Zamestnanci verejného sektora sú krytí Zákonom o štátnej službe alebo Zákonom o výkone práce vo verejnom záujme. Obaja – verejní ako aj štátni zamestnanci sú krytí Zákonom o sťažnostiach. Verejní zamestnanci a štátni zamestnanci sú tiež krytí Zákonníkom práce.

V zmysle zákona o sťažnostiach podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu. Sťažnosť znamená oznámenie podané fyzickou alebo právnickou osobou.

Osobitnú úpravu majú štátni zamestnanci v zmysle zákona o štátnej službe a na základe neho vydaného Etického kódexu. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR uvádza, že zánikom Úradu pre štátnu službu došlo aj k zániku Etického kódexu štátneho zamestnanca a nový neplánujú vydati²⁸. Samotný zákon však v sebe obsahuje mnohé ustanovenia, ktoré hovoria o očakávanom správaní sa štátneho zamestnanca. Obsahuje aj ustanovenia umožňujúce disciplinárny postih a prešetrenie podnetu. Negarantuje však účinné mechanizmy ochrany oznamovateľov.

Rovnako zákon o výkone práce vo verejnom záujme dáva povinnosti zamestnancom vo verejnej správe avšak podobne ako zákon o štátnej službe negarantuje účinnú ochranu oznamovateľa nekalých praktík na pracovisku. Osobitnú úpravu majú aj ďalšie skupiny pracovníkov, napríklad polícia, prokurátori, sudcovia a podobne – pričom otázky spojené s účinnou ochranou sú podobné ako pri vyššie uvedených typov zamestnancov verejného sektora.

Zamestnanci súkromného sektora sú krytí Zákonníkom práce, ktorý tak isto ponecháva organizačnú autonómiu na zamestnávateľoch pri definovaní ochranných schém oznamovateľa.

Osobitné povinnosti sú uložené zákonom definovanej skupine subjektov²⁹ v súvislosti s bojom proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti. Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou

²⁸ Odpoveď Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zo dňa 27.5.2009

²⁹ a) úverová inštitúcia,
b) finančná inštitúcia,
c) Exportno-importná banka Slovenskej republiky,
d) prevádzkovateľ hazardnej hry,
e) poštový podnik,
f) súdny exekútor,
g) správca, ktorý vykonáva činnosť v konkurznom konaní, reštrukturalizačnom konaní alebo konaní o oddlžení podľa osobitného predpisu,
h) audítor, účtovník, daňový poradca,
i) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená sprostredkovať predaj, prenájom a kúpu nehnuteľností,
j) advokát alebo notár, ak poskytne klientovi právnu službu, ktorá sa týka
1. nákupu a predaja nehnuteľností alebo obchodných podielov v obchodnej spoločnosti,
2. správy alebo úschovy finančných prostriedkov, cenných papierov alebo iného majetku,

príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu ukladá povinnosť oznámiť neobvyklú obchodnú operáciu.

3. Interné oznamovacie kanály: V akej miere je dostupný vhodný interný mechanizmus pre informovanie?

Štátna správa sa riadi iba zákonom definovanými postupmi. Ide predovšetkým o využívanie inštitútu sťažnosti v zmysle zákona o štátnej službe, ktorej vybavením je poverený služobný úrad. Na strane druhej nič nebráni organizácii štátnej správy zaviesť inovatívne prvky na implementáciu zákonov do praxe cez vlastnú administratívnu prax. Ukazujú to tri identifikované príklady zavedenia jednoduchého komunikačného kanála v podobe poštovej schránky na podnety v troch inštitúciách z 27 skúmaných: na Ministerstve financií SR, Protimonopolnom úrade SR a Banskobystrickom samosprávnom kraji. Dané príklady tak ukazujú, že inovácie v danej oblasti sú možné aj bez zákonnej úprav, zatiaľ je ich však v slovenskej štátnej správe málo.

Okrem komunikačného kanála je však dôležité sledovať aj spôsob nakladania s takto získanými podnetmi, a v tomto kontexte je potrebné uviesť, že hoci Ministerstvo financií SR má vyššie identifikovaný interný komunikačný kanál vytvorený, nemá však osobitný personál na vybavovanie podnetov, ktoré sú vybavované vecne príslušnými zamestnancami a organizačnými útvarmi Ministerstva financií SR. Existencia dodatočných komunikačných kanálov pre nahlasovanie nekalých praktík na pracovisku bez odbornej a nestrannej kapacity na ich riešenie a bez garantovanej ochrany tých, ktorí nepredkladajú anonymné podania, nemá veľkú pridanú hodnotu.

Vzorka skúmaných veľkých podnikov zabezpečujú zbieranie podnetov predovšetkým prostredníctvom externých poradcov - firemných ombudsmánov. Ďalším využívanými nástrojmi sú poštové schránky, horúce telefónne linky a tiež špeciálne e-mailové adresy.

Vzorka skúmaných stredných spoločností väčšinou etický kódex nemajú a zbieranie podnetov zamestnancov riešia prostredníctvom anonymných poštových schránok. V jednom prípade sa v blízkej budúcnosti rozbehne horúca linka.

4. Externé oznamovacie kanály: Do akej miery je dostupný vhodný externý mechanizmus pre informovanie nezávislých regulátorov?

-
- 3. otvorenia alebo správy účtu v banke alebo pobočke zahraničnej banky alebo účtu cenných papierov, alebo
 - 4. založenia, činnosti alebo riadenia obchodnej spoločnosti, združenia fyzických osôb a právnických osôb, účelového združenia majetku, alebo inej právnickej osoby,
 - k) poskytovateľ služieb správy majetku alebo služieb pre obchodné spoločnosti, ak nie je povinnou osobou podľa písmen h) alebo j),
 - l) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená vykonávať činnosť organizačného a ekonomického poradcu, služby verejných nosičov a poslov alebo zasielateľstvo,
 - m) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená prevádzkovať aukčnú sieň, právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená obchodovať s umeleckými dielami, zberateľskými predmetmi, starožitnosťami, kultúrnymi pamiatkami, kultúrnymi predmetmi, 31) drahými kovmi alebo drahými kameňmi, právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená uvádzať na trh výrobky z drahých kovov alebo drahých kameňov, 32) alebo právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená prevádzkovať záložňu,
 - n) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená sprostredkovať stavebné sporenie,
 - o) iná osoba, ak tak ustanoví osobitný predpis.

V štátnej správe neexistuje možnosť externých oznamovacích kanálov s výnimkou orgánov činných v trestnom konaní.

Na druhej strane súkromné spoločnosti tento spôsob využívajú. Ako uviedli v rozhovoroch, dôvodom ich zavedenia je predovšetkým vyššia dôvera zamestnancov v utajenie ich totožnosti a vybavovanie agendy mimo miesta pracoviska.³⁰ Súkromné spoločnosti tiež majú možnosť využiť služby audítorských spoločností zamerané na forénzny audit, ktoré predovšetkým zahraničné spoločnosti na Slovensku aj využívajú.³¹

5. Ďalší oznamovací kanál: Do akej miery zahŕňa externý oznamovací mechanizmus informovanie médií, MP alebo organizácií občianskej spoločnosti?

Možnosť obrátiť sa na médiá alebo mimovládne organizácie³² nie je upravená ani zákonom ani interným predpisom žiadnej organizácie. Napriek tomu tú samozrejme takáto možnosť existuje. Tak zo strany štátnej správy ako aj súkromných spoločností však nie je takéto konanie ich zamestnanca vítané a naopak ho prostredníctvom mlčanlivosti vylučujú. Určitým oznamovacím prvkom smerom k verejnosti sú výročné správy, pričom iba jedna zo skúmaných spoločností zverejňuje prípady v „celokoncernovej“ výročnej správe.

Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon) garantuje ochranu oznamovateľa.

Vydavateľ periodickej tlače a tlačová agentúra sú povinní zachovávať mlčanlivosť o zdroji informácií získaných na zverejnenie v periodickej tlači alebo v agentúrnom spravodajstve a o obsahu týchto informácií tak, aby sa nedala zistiť totožnosť zdroja, ak o to požiadala fyzická osoba, ktorá informáciu poskytla, a aby sa odhalením obsahu informácií neporušili práva tretích osôb; s písomnosťami, tlačovinami a inými nosičmi údajov, najmä obrazovými záznamami, zvukovými záznamami a zvukovo-obrazovými záznamami, na základe ktorých by mohla byť zistená totožnosť fyzickej osoby, ktorá informácie poskytla, sú povinní zaobchádzať tak, aby nemohlo dôjsť k odhaleniu totožnosti zdroja informácií.

Povinnosť zachovávať mlčanlivosť sa nevzťahuje na prípad, ak ide o zákonom uloženú povinnosť prekaziť spáchanie trestného činu.

6. Dôvernosť: Zahŕňajú právne predpisy pre chránené informovanie ustanovenia zabezpečujúce dôvernosť? Ak áno, ako prísne a efektívne sa uplatňujú pravidlá pre zachovanie dôvernosti?

V zmysle zákona o sťažnostiach, ak sťažovateľ požiadal, aby sa jeho totožnosť utajila alebo ak je jej utajenie vzájomne náležitého vybavenia sťažnosti, pri prešetrovaní sťažnosti sa postupuje len na

³⁰ Rozhovor s Michalom Dyttertom, spoločnosť Provident Financial, 21.5.2009

³¹ Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.4.2009

³² TI Slovensko vedie ALAC – protikorupčnú právnu poradňu

základe jej odpisu, v ktorom sa neuvádza nič z toho, čo by umožňovalo identifikáciu sťažovateľa. Každý zúčastnený na vybavovaní veci, komu je sťažovateľova totožnosť známa, je povinný o nej zachovať mlčanlivosť. Ak sťažovateľ požiadala o utajenie svojej totožnosti, ale charakter sťažnosti neumožňuje jej prešetrenie bez uvedenia niektorého z údajov o jeho osobe, treba ho o tom bezodkladne upovedomiť. Zároveň ho treba upozorniť, že vo vybavovaní sťažnosti sa bude pokračovať len vtedy, ak v určenej lehote písomne udelí súhlas s uvedením určitého potrebného údajov o svojej osobe.

Štátni zamestnanci nemajú špeciálnu ochranu dôvernosti podľa Zákona o štátnej službe. Podanie a spracovanie oznámenia na ministerstvách je predmetom internej procedúry, ktorá prináša niekoľko nevýhod, napríklad ohrozenie dôvernosti, problematické sú oznámenia týkajúce sa nadriadených a pod. Súčasná právna úprava spracovania sťažností tak negarantuje nestranné spracovanie anonymných prípadov/sťažností a dokonca ani v prípadoch kedy je whistleblower známy.

Verejní zamestnanci nemajú špeciálnu ochranu dôvernosti podľa Zákona o výkone práve vo verejnom záujme. § 12 predmetného zákona, splnomocňuje zamestnávateľa vydat' pracovný poriadok a takýmto spôsobom aj podrobnejšie upraviť podávanie podnetov v zmysle § 13.

Súkromné spoločnosti taktiež akceptujú anonymné podania a dôvernosť garantujú aj prostredníctvom kontaktnej osoby pre whistleblowera. Takouto osobou je externý poradca, ktorý je zaviazaný v prípade žiadosti sťažovateľa neposkytnúť jeho identifikačné údaje. Zamestnanci súkromného sektora vo veľkých a niekedy aj v stredných spoločnostiach podstupujú interné tréningy v rámci spoločnosti. Rovnako Etický kódex poskytuje v mnohých prípadoch danej osobe presné inštrukcie kde konkrétne poddať oznámenie. Dokumenty spoločností obsahujú dostatočný rozsah práv svojich zamestnancov. Na druhej strane, existujú prípady uplatňovania odvetných opatrení proti zamestnancom, dôvernosť oznámení tak nie je vždy dodržaná a oznamovací systém má niekedy len formálny význam.³³

V praxi je však napĺňanie tohto cieľa veľmi problematické. Môže dochádzať vo verejnom aj súkromnom sektore či už priamo k prezradeniu osoby alebo prostredníctvom indícií v menších spoločnostiach k ich identifikácii³⁴.

7. Obmedzenia: Do akej miery existujú iné právne ustanovenia, ktoré zabraňujú/obmedzujú chránené informovanie v určitých oblastiach? (napr. zákon o štátnom tajomstve)

V tejto súvislosti možno spomenúť Občiansky zákonník, ktorý garantuje ochranu osobnosti každej fyzickej osobe a tiež dáva práva na obranu súdnou cestou. Taktiež zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov, ktorý je určitým obmedzením v súvislosti so zavádzaním systémov whistleblowingu. Tieto systémy schvaľuje Úrad na ochranu osobných údajov SR. Podľa slov

³³ rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

³⁴ Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.4.2009

zamestnankyne tohto úradu³⁵ sa jej však na rozdiel od súkromného sektora na stôl nedostala ani jedna žiadosť o schválenie takéhoto systému zo sektora verejného.

Ďalším obmedzením je obchodné tajomstvo upravené v § 17 Obchodného zákonníka nasledovne: „Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti obchodnej, výrobnjej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.“

Ochrana utajovaných skutočností je definovaná vo viacerých právnych predpisoch: napríklad zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností, § 91 až 93a zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 40 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, § 122 Trestného zákona, § 23 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

Povinnosť mlčanlivosti – ustanovenie § 81 písm. f) Zákonníka práce podľa ktorého je zamestnanec povinný „zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám.“ Zákonná definícia „skutočnosti, ktorú v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám“ samozrejme neexistuje.

8. Ochrana pred represáliami/odvetou: Aký je rozsah represálií, proti ktorým je oznamovateľ chránený?

Zákonne definovaná ochrana existuje iba v Zákonníku práce, keď nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávnych vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania. Zákon o štátnej službe sa tiež odvoláva na Zákonník práce, ktorý priznáva zamestnancom približne rovnakú ochranu ako v prípade zamestnancov súkromného sektora.

Neexistujú iná forma ochrany. Zamestnanci využívajú pomoc Slovenského národného strediska pre ľudské práva a iných mimovládnych organizácií. Taktiež existuje možnosť bezplatnej právnej pomoci, ktorá je však podmienená zlou ekonomickou situáciou sťažovateľa.

Pokiaľ ide o postih zamestnancov, nedochádza k nemu priamo. Zamestnanci sú buď dotlačení (mobbing, bossing) k odchodu zo zamestnania alebo je ich pracovný pomer skončený z organizačných dôvodov. V zásade Zákonník práce nevytvára väčšie prekážky pre zamestnávateľa, ak sa chce so zamestnancom rozlúčiť. Zamestnanci majú možnosť sa v rámci

³⁵

Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.4.2009

Antidiskriminačného zákona obrátiť na súd. Implementácia v praxi je však zatiaľ problematická.³⁶ Inšpektorát práce vykonáva dozor na dodržiavanie zákonnosti v zmysle § 2 zákona č. 125/2006 Z.z., po preverkách v takýchto organizáciách odporúča oznamovateľom, aby svojich práv sa domáhali súdnou cestou v zmysle ustanovenia § 14 Zákonníka práce.³⁷

V zmysle zákona o sťažnostiach podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu.

9. Ponúknuté nápravné opatrenia: Aký široký je rozsah ponúknutých nápravných opatrení dostupných oznamovateľovi?

Občiansky zákonník definuje všeobecnú zodpovednosť za škodu. V zmysle ustanovenia § 420, ods. 1 Občianskeho zákonníka, každý je zodpovedný za škodu spôsobenú porušením právneho záväzku. Zamestnanci verejného ako aj súkromného sektora by tak mohli požadovať istú náhradu. Neexistuje žiadna špeciálna úprava v súvislosti s whistleblowingom.

Nápravné opatrenie spočíva predovšetkým v podobe rozhodnutia súdu o neplatnosti výpovede zamestnancovi, ak mu bola daná v súvislosti s oznámením nekalých praktík. V takom prípade prináleží zamestnancovi aj náhrada mzdy za obdobie bez zamestnania.

Na ministerstvách neexistuje forma osobitného ocenenia za nahlásenie nekalých praktík. Vyplácanie takejto odmeny by z právneho hľadiska bolo aj problematické, ak by nebola súčasne zmenená príslušná právna úprava.

Súkromné spoločnosti taktiež odmeny za takéto nahlasovanie nepriznávajú.

10. Právo odmietnuť: V akom rozsahu pokrývajú právne predpisy pre chránené informovanie právo odmietnuť účasť na nezákonných aktivitách?

Občiansky zákonník vylučuje záväznosť zmlúv, ak boli uzavreté v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Právo odmietnuť existuje a nie je ho potrebné osobitne definovať v Etických kódexoch alebo iných interných dokumentoch.

11. Právna zodpovednosť: Do akej miery právo ukladá právnu zodpovednosť za falošné alebo zlovoľné informovanie?

V tejto súvislosti možno spomenúť Občiansky zákonník, ktorý garantuje **ochranu osobnosti** každej fyzickej osobe a tiež dáva práva na obranu súdnou cestou. Fyzická osoba má právo na ochranu svojej osobnosti, najmä života a zdravia, občianskej cti a ľudskej dôstojnosti, ako aj súkromia, svojho mena a prejavov osobnej povahy. Kto neoprávneným zásahom do práva na

³⁶ Interview with Daniela Gemerska, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

³⁷ Odpoveď Ing. Kubicu, Inšpektorát práce Žilina na email zo dňa 23.4.2009

ochranu osobnosti spôsobí škodu, zodpovedá za ňu podľa ustanovení tohto zákona o zodpovednosti za škodu. Týmto spôsobom by sa vedela dotknutá osoba brániť.

Ďalšou sankciou môže byť trestné stíhanie v zmysle § 345 a 346 Trestného zákona. **Krivé obvinenie:** Kto iného lživo obviní z trestného činu v úmysle privodiť jeho trestné stíhanie, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov. **Krivá výpoveď a krivá prisaha:** Kto ako svedok v konaní pred súdom alebo v trestnom konaní alebo na účely trestného konania v cudzine pred prokurátorom alebo policajtom, alebo pred sudcom medzinárodného orgánu uznaného Slovenskou republikou uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie, alebo kto takú okolnosť zamlčí, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov. Kto v trestnom konaní pred súdom alebo na účely trestného konania v cudzine po zložení prisahy uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie, alebo takú okolnosť zamlčí, potrestá sa odňatím slobody na dva roky až päť rokov.

12. Účasť oznamovateľa: Do akej miery sa môže oznamovateľ zúčastniť procesu nasledujúceho po oznamovaní?

V prípadoch, keď dôjde k vyšetrovaniu orgánmi činnými v trestnom konaní dostáva sa whistleblower do postavenia svedka. Trestný poriadok umožňuje utajenie identity svedka.

Zákon o sťažnostiach: Participácia pri vnútroorganizačnom vyšetrovaní je predovšetkým v podávaní vysvetlení. Oznamovatelia sú spravidla informovaní o výsledkoch vyšetrovania. Sťažnosť sa považuje za vybavenú v zmysle zákona o sťažnostiach, ak bol sťažovateľ písomne informovaný o výsledku prešetrenia sťažnosti a ak sa prijali opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku. O ústnej sťažnosti, ktorá bola vybavená hneď pri jej podaní, sa písomné oznámenie nerobí. Žiadne osobitné práva oznamovateľa zúčastniť sa procesu nasledujúceho po oznámení sťažnosti v tejto súvislosti nevznikajú.

13. Časová škála: Aké sú limity časovej škály pre chránené oznamovanie?

Oznamované nekalé praktiky sú väčšinou aj trestným činom a preto sa na ne uplatňujú príslušné ustanovenia Trestného zákona alebo Priestupkového zákona. Občianskym zákonníkom je riešená otázka premlčania napríklad náhrady škody. Neexistuje špeciálna iná úprava, ktorá by regulovala možnosť oznámenia nejakého skutku, ktorý sa stal v minulosti.

14. Nezávislé hodnotenie: Aký komplexný je systém nezávislého hodnotenia?

Neexistuje systém nezávislého hodnotenia oznamovania nekalých praktík. Oznamovateľ má prístup k orgánom činným v trestnom konaní ako aj iným orgánom verejnej moci.

Slovenská republika má vytvorený inštitút Verejného ochrancu práv – Ombudsmana. Verejný ochranca práv nemôže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie žiadneho orgánu. Môže príslušný orgán upozorniť, že jeho rozhodnutie alebo konanie je nesprávne alebo je nečinný. Je realizátorom tzv.

„nežného práva“, v rámci ktorého svojou autoritou a apeláciou na príslušné orgány zabezpečuje výkon svojej pôsobnosti. Verejný ochranca práv vybavil od svojho ustanovenia v roku 2002 do 1. marca 2009 celkom 15 632 podnetov. Aktuálna vybavenosť podnetov je 96,5 % z celkového počtu podnetov.³⁸

³⁸ <http://www.vop.gov.sk/v-com-vam-moze-pomoc> [navštívené 28.05 2009]

Hlavné zistenia a odporúčania

Skutočnosť, že neexistuje explicitná osobitná právna úprava whistleblowingu nie je najväčším problémom v rámci problematiky ochrany oznamovania nekalých praktík na pracovisku. Garancie, ktoré takáto úprava prináša v iných štátoch je možné dosiahnuť aj úpravou existujúcich právnych predpisov, pričom už časť týchto garancií je v existujúcej legislatíve.

Zákonná úprava pomerne jasne hovorí o možnosti a v trestných prípadoch aj povinnosti oznamovať nekalé praktiky na pracovisku – aj v prípade zamestnancov verejného aj súkromného sektora. Nevenuje sa však dostatočne mechanizmom ochrany oznamovateľa pri oznamovaní nekalých praktík a de facto vytvára priestor pre zamestnávateľov pre zabezpečenie tohto práva. Zákonník práce poskytuje ochranu zamestnancov v súkromnom sektore a štátnej službe.

Postoj zamestnávateľov k zabezpečeniu účinnej ochrany oznamovateľov sa však líši. V rámci vzorky organizácií štátnej správy sme neidentifikovali žiadne inovácie v oblasti schém účinnej ochrany chráneného oznamovania.

V zmysle trestného zákona, je povinnosťou každého občana oznámiť prípady korupcie. Oznámenia zo strany whistleblowerov tak musia byť vyšetrované pre vykonanie skutkovej podstaty veci vykonania zločinu korupcie. Následné vyšetrovanie oznámenia, ktoré nie je zločinom, prebieha v súlade so Zákonníkom práce, Zákonom o štátnej službe, Zákonom o výkone práce vo verejnom záujme alebo Zákone o sťažnostiach.

V skúmanej vzorke súkromných spoločností sme identifikovali posun v snahe zavádzať účinné ochranné schémy. Prístup sa líši vo väzbe na veľkosť skúmanej firmy, pričom platí že veľké spoločnosti majú podrobne upravený systém nahlasovania nekalých praktík vo svojich Etických kódexoch, realizujú tréningy zamestnancov a majú vytvorené mechanizmy na implementáciu týchto ustanovení. Stredné spoločnosti realizujú nahlasovanie nekalých praktík prostredníctvom personálnych oddelení alebo vedenia spoločnosti.

Väčším problémom je pomerne veľká roztrieštenosť právnej úpravy a tým aj nečitateľnosť práv oznamovateľov. Zamestnanec sa pomerne obtiažne dozvie, ktorá inštitúcia je oprávnená na vybavenie jeho podnetu o nekalých praktíkách. Hoci vie, že takéto oznámenie musí podať orgánom činným v trestnom konaní, iba 7 % občanov by tak určite urobilo³⁹. Roztrieštená právna úprava tiež umožňuje byrokratický prístup pri vybavovaní podnetov a ich posúvanie iným orgánom z dôvodu nepríslušnosti.

Fragmentovaná právna úprava umožňuje byrokratický prístup spracovania oznámení a z dôvodu nespôsobilosti ich posun k iným autoritám. Napríklad Úrad vlády SR postúpil z dôvodu nepríslušnosti 125 z 298 sťažností v roku 2008.⁴⁰ Výsledkom môže byť veľmi dlhý čas na

³⁹ Vnímanie korupcie na Slovensku, Prieskum verejnej mienky pre TI Slovensko, marec 2006

⁴⁰ Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2008 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy, <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [navštívené 15.05.2009]

vyriešenie sťažnosti a s tým súvisiaca demotivácia oznamovateľa. Oznamovanie a vybavovanie podnetov na ministerstvách podlieha internému postupu, čo prináša viaceré nevýhody, napr. ohrozená dôvernosť, podnety na nadriadených sú problematické a pod.. Súčasná právna úprava vybavovania sťažnosti tak negarantuje nestranné riešenie anonymných prípadov/sťažnosti a ani takých prípadov, kde je známy oznamovateľ.

Zamestnanec v súkromnom sektore, vo veľkých a niekedy aj v stredne veľkých firmách, absolvuje vnútropodnikové tréningy. Etický kódex ho väčšinou aj presne inštruuje kam sa má s oznámením obrátiť, no na druhej strane dochádza k postihom zamestnancov, nedarí sa vždy udržať dôvernosť oznámenia a systém oznamovania plní niekedy iba formálnu úlohu.⁴¹

Problematickým je ustanovenie skutkovej podstaty trestného činu Neoznámene trestného činu. Využitie whistleblowingovej schémy a súčasne nepodanie trestného oznámenia, môže priniesť sťažovateľovi trestné stíhanie za tento trestný čin. Opodstatnenosť tejto právnej úpravy je diskutabilná.

Postihy voči zamestnancom sú realizované prostredníctvom dovolených inštitútov Zákonníka práce o skončení pracovného pomeru, napr. dohoda o skončení, výpoveď z organizačných dôvodov. V takýchto prípadoch je súdna ochrana bývalého zamestnanca veľmi problematická.

Komunikačné prostriedky či už externé alebo interné sú s výnimkou veľkých podnikov nedostatočné. Horúce linky prevádzkované orgánmi verejnej správy nie sú spropagované a nie sú veľmi využívané.

Neexistuje finančná motivácia v podobe odmeny na ohlasovanie nekalých praktík. Oznamovateľ tiež podaním takéhoto oznámenia nezískava žiadnu osobitnú ochranu jeho záujmov.

V praxi je pomerne časté využívanie Obchodného tajomstva na zakrytie nekalých praktík. Hoci legislatíva⁴² túto možnosť vylučuje, politická reprezentácia takéto ustanovenia akceptuje v zmluvách so súkromnými spoločnosťami.

Odporúčania

V danej oblasti existuje pomerne veľký priestor pre zlepšovanie. Ten sa týka hlavne **zabezpečenia ochrany oznamovateľa**. Určitým vzorom by mohla byť právna úprava v Antidiskriminačnom zákone. Zamestnanec je v nerovnom postavení k zamestnávateľovi, nakoľko prehráva súdne spory z formálnych dôvodov. Formálne je výpoveď správna, hoci je zrejmé, že dôvody na jej podanie boli iné.

Ďalej odporúčame sústredenie informácií pre whistleblowerov ako postupovať na jednom mieste. Vhodným spôsobom by bolo zjednotenie legislatívnej úpravy, no tento cieľ je pomerne ťažké dosiahnuť. Informácie sa môžu k zamestnancom dostať aj prostredníctvom internetu,

⁴¹ Interview with Daniela Gemerska, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

⁴² Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

televízie, odborov a podobne. Súčasťou týchto informácií by mohli byť aj výsledky súdnych sporov v problematike whistleblowingu.

Vytvorenie štatistiky, ktorá umožní sledovanie podaní a ich vybavenie. Taktiež úprava štatistiky, ktorá sa týka súdnych sporov. Ministerstvo spravodlivosti SR takúto štatistiku vedie a preto postačuje iba rozšírenie o viaceré merateľné údaje.

Posilnenie komunikačných kanálov predovšetkým v štátnej správe. Nevyhnutne chýbajú externé komunikačné kanály, ktoré by priniesli minimálne vyššiu dôveru oznamovateľov.

Finančná motivácia oznamovateľov na oznamovanie nekalých praktík. Takouto motiváciou by mohol byť napríklad podiel na ušetrených finančných prostriedkoch zamestnávateľa.

Zdroje:

Legal Acts

Zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme

Zákon 152/1998 Z. z. o sťažnostiach

Zákona č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

Zákonník práce

Trestný zákon

Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu

Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov

Obchodný zákonník

Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách

Zákon č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska

Zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon)

Publikácie, prieskumy a monitoringy

Percepcia korupcie na Slovensku, Prieskum verejnej mienky pre TI Slovensko, marec 2006

Monitoring slovenských médií za rok 2008, Agentúra NEWTON MEDIA, máj 2009

Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2008 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy,

<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [15.05.2009]

Prieskum o výskyte podvodov v organizáciách na Slovensku za rok 2009, ARRA, Survelligence a TPA Horwath, október 2009

Súborný online katalóg knižnice UK Bratislava, Súborný online katalóg knižnice BVŠP Bratislava, Súborný online katalóg Univerzitnej knižnice, Súborný online katalóg knižnice Trnavskej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Ekonomickej univerzity, Súborný

online katalóg knižnice Slovenskej národnej knižnice v Martine, Súborný online katalóg knižnice Univerzity P. J. Šafárika a Súborný online katalóg knižnice Univerzity Mateja Bella [accessed máj 2009]

Dotazníky, Interview

Odpovede na dotazník zaslaný 27 orgánom verejnej moci, apríl/máj 2009

Odpovede na dotazník zaslaný 10 stredne veľkým a veľkým spoločnostiam, apríl/máj 2009

Veľké spoločnosti: Volkswagen Slovensko, Slovnaft, Samsung Electronics Slovensko, U.S. Steel Košice a Slovenský plynárenský priemysel.

Stredné spoločnosti: IBS Slovensko, Viktor Hybben – HBBN, Unipharma, Provident Financial, Rademaker.

Interview s pánom Milanom Ježom, Úrad vlády SR, Sekcia kontroly boja proti korupcii, 14. apríla 2009

Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.4.2009

Na workshope sa zúčastnili:

JUDr. Alexandra Stachová	- kancelária Ombudsmana
Ján Lalka	- spoločnosť Surveillance
Rudolf Kubica	- inšpektorát práce Žilina
Andrea Hubíková	- spoločnosť Price Waterhouse Coopers
Eliška Císařová	- TI Czech Republic
Veronika Žuffová-Kuncová	- Úrad na ochranu osobných údajov SR
Jarmila Trnovská	- Úrad vlády SR
Milan Ježo	- Úrad vlády SR
Emília Sičáková-Beblavá	- TIS
Pavel Nechala	- TIS

Interview s pánom Michalom Dyttertom, spoločnosť Provident Financial, 21.5.2009

Interview s pani Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

Vyjadrenie Slovenského národného strediska pre ľudské práva k Whistleblowingu na Slovensku, 30.4.2009

Odpoveď Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zo dňa 27.5.2009

Odporúčané návrhy princípov pre právnu úpravu *whistleblowingu*

Whistlebloweri (teda oznamovatelia nekalých praktík na pracovisku) môžu zohrať dôležitú úlohu pri odhaľovaní podvodu, nehospodárnosti a korupcii v jednotlivých inštitúciách verejného ako aj súkromného sektora. Ich rozhodnutie konať vo veci môže zachrániť životy, pomôcť chrániť ľudské práva a zabezpečiť vládu zákona. S cieľom ochrany verejného záujmu whistlebloweri často na seba preberajú vysoké riziko, keďže môžu po oznámení daných praktík čeliť mobingu, prepusteniu z práce, prípadne ich zamestnávateľ môže žalovať (alebo hroziť žalobou) z dôvodu porušenia mlčanlivosti alebo urážke na cti, a taktiež môžu byť vystavení trestným postihom. V extrémnych prípadoch čelia fyzickému nebezpečenstvu.

Právo whistleblowera hovoriť, oznamovať nekalé praktiky, súvisí so slobodou prejavu a presvedčenia, ako aj princípom transparentnosti a zodpovedania sa. Je známe, že práve zaručenie efektívnej ochrany proti odplate uľahčuje whistleblowerom oznámenie nekalých praktík a podporuje otvorené a zodpovedné pracoviská. Medzinárodné dohody⁴³ vyžadujú od signatárskych štátov implementáciu príslušnej legislatívy a stále viac vlád, spoločností či neziskových organizácií je ochotných pomáhať zavádzať danú legislatívu do praxe.

Transparency International (TI) chce prispieť k týmto snahám navrhnutím princípov pre právnu úpravu týkajúcu sa *whistleblowingu*. Tieto princípy boli vypracované s podporou expertov a ľudí z praxe z celého sveta a vychádzajú z už existujúcich legislatív upravujúcich *whistleblowing*. Ide o základné princípy právnej úpravy *whistleblowingu*, ktoré je potrebné upraviť pre potreby jednotlivých krajín a ich právneho poriadku. V nasledujúcej časti predstavujeme dané princípy, ktoré budú predmetom ďalšej odbornej diskusie a TI privíta odporúčania zamerané na ich vylepšenie.

Tieto princípy vytvorilo Transparency International s podporou odborníkov z celého sveta, menovite:

- Canadians for Accountability
- Council of Europe's Parliamentary Assembly – PACE and Council's Group of States Against Corruption – GRECO

⁴³ Napr. Dohovor OSN proti korupcii (The UN Convention against Corruption) (čl. 33) a Občiansko-právny dohovor Rady Európy proti korupcii (the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption) (čl. 9).

- International Federation of Journalists
- Federal Accountability Initiative for Reform (Canada)
- Government Accountability Project (USA)
- Integrity Line (Switzerland)
- predstavitelia International Chamber of Commerce (Anti-Corruption Commission)

- National Whistleblowers Center (USA)
- Open Democracy Advice Centre (Južná Afrika)
- Project on Government Oversight (USA)
- Public Concern at Work (Veľká Británia)
- Risk Communication Concepts (Nemecko)
- Whistleblower Network Germany
- národné pobočky TI z Bulharska, Českej republiky, Estónska, Maďarska, Írska, Talianska, Lotyšska, Litvy, Rumunska a Slovenska.

Konzultácie prebiehali v kontexte s spolufinancovaným projektom Európskej komisie - „*Blowing the whistle harder-Enhancing Whistleblower Protection in the European Union*“

Definícia

1. *Whistleblowing* – oznamovanie informácií o vnímaných nekalých praktikách v rámci organizácie alebo o riziku spojenom s danými praktikami, a to jednotlivcom alebo subjektom, ktoré majú možnosť ovplyvniť takéto konanie.

Základné princípy

2. *Oznamovanie informácií (Disclosure of information)* – legislatíva o whistleblowingu by mala zabezpečiť a napomôcť oznamovaniu informácií, ktoré môžu obmedziť škody a sankcionovať vinníkov.

3. *Ochrana whistleblowerov (Protection of the whistleblower)* – zákon by mal zabezpečiť účinnú a komplexnú ochranu whistleblowerov, zabezpečujúc ich práva a poskytujúc bezpečnú alternatívu k neoznámeniu.

Rozsah uplatnenia

4. *Široký predmet oznámenia (Broad subject matter)* – zákon by mal byť aplikovateľný na oznámenia pokrývajúce nekalé praktiky, pričom by sa nemal obmedzovať len na trestné činy, porušenia zákonných povinností, justičné omyly a ohrozenie zdravia, bezpečnosti či životného prostredia.

5. *Široké pokrytie (Broad coverage)* – zákon by mal byť aplikovateľný na všetkých, ktorí sú vystavení riziku odplaty, zahrňujúc zamestnancov vo verejnom ako aj súkromnom sektore, ako aj tých, ktorí sú mimo tradičných zamestnaneckých vzťahov (napr. konzultanti, zmluvné strany, stážisti, dobrovoľníci, dočasní či bývalí zamestnanci, uchádzači o zamestnanie a iní). S cieľom ochrany by mali byť zahrnutí aj tí, čo pokúsili o oznamovanie a tí, ktorí sú z oznamovania podozrievaní, ďalej tí, ktorí poskytujú podporné informácie jednotlivci úzko spojení s whistleblowerom.

6. *Podmienka dobrej viery a úprimného presvedčenia (Requirement of good faith limited to honest belief)* – zákon by sa mal vzťahovať na oznámenia podané v dobrej viere na základe úprimného presvedčenia, že poskytnuté informácie sú v čase vykonania oznámenia pravdivé. Zákon by nemal ochraňovať úmyselne nepravdivé oznámenia a neumožňovať ich prejednávanie bežnými pracovnými, občianskymi a trestnými právnymi mechanizmami.

Postupy oznámenia

7. *Motivovanie interného oznamovania (Incentivise internal reporting)* – zákon by mal podporiť vytvorenie a využívanie systémov whistleblowingu, ktoré sú bezpečné a ľahko dostupné, zabezpečiť dôkladné, včasné a nezávislé prešetrovanie sťažností a zaviesť adekvátne mechanizmy zabezpečujúce zavedenie interných mechanizmov whistleblowingu do praxe⁴⁴.

8. *Uľahčenie externého oznamovania (Ease of external reporting)* – zákon by mal za každých okolností uľahčiť externé oznamovanie, a to regulačným orgánom, zákonodarcom, médiám a organizáciám občianskej spoločnosti. Ak existujú rôzne podmienky pre využívanie jednotlivých nástrojov, nemal by prístup k žiadnemu z nich byť príliš obmedzený a musia umožňovať oznámenie založené len na podozrení.

9. *Národná bezpečnosť (National Security)* – v prípade, že sa oznámenie týka záležitostí spojenej s národnou bezpečnosťou, môžu byť prijaté dodatočné postupy na interné oznamovanie nekalých praktík a to s cieľom maximalizovať šancu na úspešné interné prešetrenie a prijatie rozhodnutia, tak, aby whistleblower nemusel použiť externé kanály na riešenie príslušnej nekalkej praktiky.

10. *Účast' whistleblowerera (Whistleblower Participation)* – zákon by mal považovať whistleblowerera za aktívneho a kľúčového účastníka procesov súvisiacich so sťažnosťou, mal by zabezpečiť informovanie whistleblowerera o prešetrovaní a jeho výsledkoch a zabezpečiť mu možnosť vstupu do tohto procesu.

11. *Systém odmeňovania (Rewards systems)* – v závislosti od miestnych špecifik treba zvážiť zahrnutie ďalších mechanizmov zameraných na motiváciu podávania oznámení a to systém odmeňovania alebo systém založený na podiele na prostriedkoch získaných späť štátom (*qui tam*), ktoré podporujú whistleblowerov pri poskytovaní informácií o nekalých praktikách⁴⁵.

Ochrana

⁴⁴ Príručka na vytvorenie a fungovanie interných systémov whistleblowingu, pozri tiež PAS Kódex na opatrenia v súvislosti s whistleblowingom (the *PAS Code of Practice for Whistleblowing Arrangements*, British Standards Institute and Public Concern at Work, 2008).

⁴⁵ V rámci „Qui Tam“ môže občan podať žalobu v mene vlády. Toto ustanovenie je spomenuté v americkom False Claims Act.

12. *Ochrana identity (Protection of identity)* – zákon by mal zabezpečiť, aby nedošlo k odhaleniu identity whistleblowera bez jeho výslovného súhlasu a umožniť mu anonymné oznámenie nekalej praxe.

13. *Ochrana pred odplatou (Protection against retribution)* – zákon by mal whistleblowera chrániť pred akoukoľvek ujmom spôsobenou v dôsledku whistleblowingu. Ochrana by sa mala týkať všetkých typov poškodenia, vrátane prepustenia zo zamestnania, sankcií v zamestnaní, trestných stíhaní, obťažovania, straty postavenia a výhod a pod.

14. *Obrátené dôkazné bremeno (Reversed burden of proof)* – je na zamestnávateľovi, aby preukázal, že opatrenia v neprospech whistleblowera boli motivované dôvodmi inými ako faktom, že bolo vykonané oznámenie. Obrátené dôkazné bremeno by malo trvať len určitú dobu.

15. *Vylúčenie právnej zodpovednosti (Waiver of liability)* – akékoľvek oznámenie vykonané v súlade s právnymi predpismi nezakladá právnu zodpovednosť v zmysle trestného, občianskeho a správneho poriadku, vrátane urážky na cti, ohovárania a zákonov zameraných na zachovanie mlčanlivosti a nemôže mať za následok disciplinárne stíhanie.

16. *Nesankcionovanie za mylné oznámenie (No sanctions for misguided reporting)* – zákon by mal ochraňovať whistleblowera za mylné oznámenie, ak nešlo o úmysel.

17. *Právo odmietnuť (Right to refuse)* – zákon by mal umožniť whistleblowerom odmietnuť účasť na podozrivých aktivitách, a to bez sankcionovania či znevýhodňovania.

18. *Zákaz marenia (No circumvention)* – zákon by mal anulovať akékoľvek pravidlo alebo dohodu, ktoré bránia uplatňovaniu legislatívy o whistlebloweroch.

Zabezpečenie vykonateľnosti

19. *Inštitúcia, na ktorú sa whistleblowera obracia (Whistleblower complaints authority)* – zákonom sa môže vytvoriť alebo poveriť už existujúca nezávislá inštitúcia obdržaním a prešetrovaním sťažností týkajúcich sa odplaty a/alebo nesprávneho vyšetrenia ich oznámenia. Zároveň daná inštitúcia môže mať kompetencie vydávať záväzné odporúčania prvého stupňa, a kde je to vhodné, predkladať informácie prokuratúre a prípadným regulačným orgánom.

20. *Reálna možnosť dovolania sa práv (Genuine day in court)* – každý whistleblower, ktorý verí, že jeho práva boli porušené, by mal mať nárok na spravodlivý proces pred neustranným súdom s možnosťou odvolania.

21. *Možnosti odškodnenia (Full range of remedies)* – zákon by mal zabezpečiť komplexný systém odškodnenia kladúci dôraz na náhradu škody. Okrem iného, spomínané by malo zahŕňať predbežné aj konečné odškodnenie, kompenzáciu za akúkoľvek spôsobenú bolesť alebo utrpenie, náhradu straty minulého, súčasného alebo budúceho platu a postavenia, náklady spojené s

mediáciou a primerané poplatky za advokáta. Zákon by mal taktiež zväžiť zavedenie fondu na kompenzácie v prípade insolventnosti žalovaného.

22. *Trest za odplatu (Penalty for retaliation and interference)* – akýkoľvek čin odvety vykonaný práve kvôli oznámeniu zo strany whistleblowera by mal byť považovaný za zlé chovanie a má sa stať predmetom disciplinárnej a osobnej právnej zodpovednosti.

Legislatívna štruktúra, výkon a previerka

23. *Špecializovaná legislatíva (Dedicated Legislation)* – s cieľom zabezpečiť istotu, jasnosť a bezproblémovú aplikáciu tohto systému je samostatná špecializovaná legislatíva vhodnejšou ako čiastkový či sektorový prístup k riešeniu whistleblowingu.

24. *Orgán venujúci sa whistleblowingu (Whistleblowing body)* – zákon by mal vytvoriť alebo poveriť verejnú organizáciu poskytovaním všeobecných rád verejnosti o akýchkoľvek záležitostiach týkajúcich sa whistleblowingu, ďalej monitorovaním a pravidelnou kontrolou výkonu systému whistleblowingu, ako aj na zavádzaní opatrení zameraných na zvyšovanie povedomia verejnosti o whistleblowingu s cieľom plného využitia pravidiel o whistleblowingu a širšej kultúrnej akceptácie takéhoto konania.

25. *Zverejňovanie informácií (Publication of data)* – zákon by mal nariadiť verejným i súkromným organizáciám zverejňovať oznámenia (v patričnej anonymite) a pravidelne poskytovať informácie o škodách, postupoč a ich výsledkoch, vrátane kompenzácií a odškodnení.

26. *Zapojenie viacerých aktérov (Involvement of multiple actors)* – je dôležité, aby tvorba aj prípadné analýzy a zmeny legislatívy zameranej na whistleblowing zahrňovala jej kľúčových stakeholderov vrátane odborových organizácií, obchodných spoločností a organizácií občianskej spoločnosti.

27. *Ochrana mediálnych zdrojov (Protection of media sources)* – žiadne ustanovenie zákona by nemalo oslabiť práva novinárov chrániť svoje zdroje, dokonca ani v prípade oznámení neúmyselne aj úmyselne nepravdivých.

Transparency International je celosvetová mimovládna organizácia zameraná na boj proti korupcii. Pomocou 90 národných pobočiek a medzinárodného sekretariátu v Berlíne, TI zvyšuje povedomie o nepriaznivých vplyvoch korupcie a spolu s partnermi vo vláde, podnikateľskom sektore a v občianskej spoločnosti vytvárajú a implementujú efektívne prostriedky na jej riešenie. Transparency International Slovensko je jej národnou pobočkou, ktorá na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu.

www.transparency.org

www.transparency.sk

Kontakt:

Transparency International Secretariat

Anja Osterhaus

Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Tel: 49-30-3438 20-722, Fax: 49-30-3470 3912

e-mail: aosterhaus@transparency.org

Transparency International Slovensko

Bajkalská 25

827 18 Bratislava 212, Slovensko

Tel./fax: 02/5341 7207

email: tis@transparency.sk



Prevention of and Fight Against Crime 2007
With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme
European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security



Whistleblower Protection Assessment

Slovakia



Prevention of and Fight Against Crime 2009
With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme
European Commission - Directorate-General Justice, Freedom and Security

Introduction

The presented report forms part of the project: Blowing the Whistle Harder: Enhancing Whistleblower Protection in the European Union, which is focused on the comparing of the whistleblower protection mechanisms in 8 countries and identifying best practices in this area. This project includes both analytical expertise and hands-on experience in identifying the best practice.

The structure of the report is divided into two separate sections. **The first section** presents a legislative analysis of the provisions with content related to the issue of whistleblowing, since the legal order of the Slovak Republic does not explicitly recognize this concept, although it uses several supportive and related concepts. Therefore, this section includes an analysis of the relevant provisions of the Act on Complaints, Labour Code, Act on Civil Service⁴⁶, Act on the Performance of Work in the Public Interest, Criminal Code and other provisions related to the issue of whistleblowing in Slovakia.

In addition to the analysis of the legislation, the research has been also focused on the obtaining of information concerning the situation in the field of whistleblowing in Slovakia by other research methods. Important tools used for the gathering of information concerning the application of legislation in practice and approach to the solving of the issue of the whistleblower protection have been in particular questionnaires, personal meetings, and a workshop with selected stakeholders. We have extended the gathering of data concerning the Institutional Policies in the public administration to 27 organizations approached in the form of a questionnaire. These have been in particular ministries and other central state administration bodies and further the Attorney Generalship and territorial self-government bodies. Also the ministries recommended within the Terms of Reference have been included.

The data concerning private companies have been obtained through e-mails, phone calls and personal meetings. In addition to the answering of the given questions, we have also focused on the Codes of Ethics, Annual Reports and web sites of the private companies. Some of the examined private companies have schemes for whistleblowing in place, in particular for the obtaining of consent to the processing of personal data from the Personal Data Protection Office.

As a part of the research, we have also performed the media monitoring for 2008 and examined the archives of the Slovak university libraries⁴⁷. The public opinion surveys focused on the issue of corruption in the Slovak Republic have been used as another source of information.

The second section of the report is focused in more detail on the selected aspects related to the protection of whistleblowers and their application in practice. A total of 13 areas has been evaluated: Scope of personnel coverage, Subject matter (definition of wrongdoing), Internal

⁴⁶ A special act replacing the Labour Code for the State Administration Employees.

⁴⁷ Union on-line catalogue of the library of the Comenius University in Bratislava, Union on-line catalogue of the library of the Bratislava School of Law, Union on-line catalogue of the University Library, Union on-line catalogue of the library of the Trnava University, Union on-line catalogue of the library of the University of Economics, Union on-line catalogue of the library of the Slovak National Library in Martin, Union on-line catalogue of the library of the P. J. Šafárik University, and Union on-line catalogue of the library of the Matej Bel University.

disclosure channels, External disclosure channels, Additional disclosure channel, Confidentiality, Time scale, Protection against reprisal/retaliation, Right to refuse, Legal liability, Whistleblower participation, Independent Review, Offered remedies.

SECTION A - OVERVIEW OF WHISTLEBLOWING PROTECTION RULES & PROTECTION IN PRACTICE

1. WB Legal Provisions: What are the existing legal provisions covering whistleblowing in the public and in the private sector?

Currently, the Slovak Republic doesn't have a free standing regulation addressing the issue of whistleblowing. This concept or any other concept with the corresponding to whistleblowing is not directly used in any legislation applicable in the Slovak Republic. However, the legislation contains provisions enabling for the protection of a whistleblower. Also, with regard to the contextual aspect of the concept of whistleblowing and its perception by the public, this concept is used very rarely and is practically not applied in the public sector. According to the press monitoring, in 2008 there have only been noted 3 articles in the Slovak media concerning the issue of whistleblowing.⁴⁸ We can speak of certain penetration and domestication of certain whistleblowing elements, in particular in connection with the private sector.

However, the legal order of the Slovak Republic contains certain provisions in various pieces of legislation, which by their nature either provide for the protection of a whistleblower or impose certain obligations on the whistleblower.

The following section will be at first more closely focused on civil servants, employees in the public service, and subsequently on the private sector.

1a. Public Sector

The Act No. 312/2001 Coll. on Civil Service (“**the Civil Service Act**”) as amended, governs the rights and obligations of the civil servants⁴⁹. These employees are not subject to the Labour Code.

The Civil Service Act grants a civil servant the right to submit to his/her service office⁵⁰ complaints concerning the matters of execution of the civil service, and in certain cases also imposes on the civil servant the obligation to notify the supervisor or a law-enforcement

⁴⁸ The NEWTON MEDIA agency, key words and phrases: whistleblowing; whistle-blowing; protected disclosure; sanctioning of whistleblowers (notifies); disclosure of illegitimate practices at the workplace/in the office; lawsuits concerning the persecution of whistleblowers.

⁴⁹ These include e.g. the employees of ministries and other central state administration bodies, local state administration bodies, other state administration bodies defined under special acts.

⁵⁰ within the organization

authority of a loss of, damage to the property owned or administered by the service office. The legal regulation declares the right to submit a complaint; however, on the other hand, it fails to guarantee protection of the civil servant against possible recourse.

The Civil Service Act also contains a reference to the Labour Code, which grants civil servants a similar level of protection as in the case of employees in the private sector.⁵¹

The group of employees in the public service is also regulated similarly; however, the labour relationships of employees during the execution of work in the public interest are subject to the Labour Code. Therefore, these employees enjoy the same protection as employees in the private sector. The Act No. 552/2003 Coll. on the Performance of Work in the Public Interest, as amended ("**The Act on the Performance of Work in the Public Interest**") allows, beyond the scope of the Labour Code, for the investigation of notifications concerning an employee, which may be also submitted by another employee or a third person.

From the view of application of certain whistleblowing schemes, also Section 12 of the Act in question is interesting, since it empowers the employer to issue the work rules and thereby to regulate in more detail the submission of notifications within the meaning of Section 13. Therefore, there is room for certain progress towards a more accurate and detailed regulation.

The Act No. 152/1998 Coll. on Complaints ("**The Act on Complaints**") can be regarded as a general regulation of the submission of complaints and thus, directly related to the issue of whistleblowing. The Act on Complaints enables to address a public body with a notification, and at the same time, it imposes on the public body the obligation to handle such notification. Personal scope of this Act does not cover private sector as an obliged entity. The complaints are filed both by natural persons and legal entities which means that the group of potential claimants is not limited in any way. The public administration bodies which register, handle and check the handling of complaints within the meaning of this Act are: state authorities and organizations established by them, municipalities and organizations established by them, legal entities and natural persons entrusted by law with the making of decisions concerning the rights and obligations of natural persons or legal entities.

The protection of the claimant is addressed in Section 6, 7 and 8 of the Act on Complaints.

The submission of a complaint shall not become an impulse or reason for drawing consequences resulting in any harm to the claimant.

The head of the public administration body or an employee entrusted by the head shall be competent to handle the complaint. If the complaint is against the head of such body, it shall be handled by the most immediate superior body. If there is no such body, the central state administration body responsible for the control of the complaint handling shall be competent to handle the complaint in the area of state administration.

⁵¹ The Civil Service Act does not state the right of an employee explicitly but makes references to the numbers of sections in the Labour Code which should be used proportionally. Such approach makes the reading and understanding of legal provisions more difficult for the employees.

The central body for the complaint handling within the meaning of Section 24 Par. 1 of Act No. 575/2001 on the Organization of Activities of the Government and Organization of the Central State Administration shall be the Office of the Government of the SR.

The introductory provision of the Act on Complaints brings uncertainty to the interpretation in the context of whistleblowing, since it states that a complaint pursuant to this Act shall not be regarded as a filing the handling of which is governed by a special regulation. If there is a special regulation in other act, the complaint has to be filed according to such special regulation and not according to the Act on Complaints. According to the opinion of the Office of the Government of the SR⁵² this also allows for the exclusion of filings leading to crimes. However, it is not completely clear what the proceedings in various cases would be like, and where the dividing line is, in particular given the fact that the institute of whistleblowing is not provided for in the legislation. The Act on Complaints should also cover the filings falling within the definition of whistleblowing.

1b. Private Sector

The private sector follows in particular the Labour Code.

Within the meaning of Section 13, Par. 3 of the Labour Code, the exercise of rights and obligations arising from the labour relationships in accordance with good moral. No one may abuse these rights and obligations to the detriment of another participant of the labour relationship or co-employees.

No one can be persecuted or otherwise sanctioned at the workplace in connection with the exercise of labour relationships for filing a complaint, action or petition for the commencement of prosecution against another employee.

This provision may be understood as a certain principle valid for the entire area of labour relationships, thus also for the application of the whistleblowing system.

The provision of Section 81 (f) of the Labour Code is problematic and also conflicting to certain extent. According to this provision the employee shall be obliged to “keep confidential the facts he/she has learnt during the execution of employment and which may not be, in the interest of the employer, disclosed to other persons”. Of course, there is no legal definition of the “fact which may not be disclosed to other persons in the interest of the employer”.

Also Section 340 of the **Criminal Code** is interesting from the perspective of the issue of whistleblowing. Within its meaning a person who learns, in a trustworthy manner, that other person has committed e.g. one of the crimes of corruption, and fails to immediately notify the law-enforcement authority or police forces of such offence or crime, shall be sentenced to imprisonment of up to three years.

⁵²

Interview with Milan Ježo, the Office of the Government of the SR, the Section of Control of the Fight against Corruption, April 14, 2009

This provision may be regarded as the laying down of the general whistleblowing obligation in the case of the criminal acts reaching a certain level of social danger as specified in the provision in question, under the sanction of imprisonment of up to three years. However, the provision in question is double-edged, since it might also function as a threat against the whistleblower, in the case she/he only makes the notification within the organization and fails to notify the law-enforcement authorities.

Restrictions concerning the obligation to provide information follow from several legal regulations⁵³ on the protection of secrecy, personal data protection. Certain restrictions for an employee also result from the Labour Code as specified above.

1c. Cases of Whistleblowing

The following section also presents several cases related to the issue of whistleblowing.

There are no publicly accessible statistics from which lawsuits of employees due to sanctions for submitting a complaint could be identified. We could learn of certain specific cases from the activities of ALAC in Slovakia⁵⁴, further, indications of such cases are presented by the media and, as a source of information, we have also used personal interviews with the personnel of the Slovak National Centre for Human Rights who focus on the employees' rights.

The media presented a case of an employee of the Ministry of Environment of the SR who criticized the extraction of trees in the protected national park of Vysoké Tatry. Allegedly, he faced several threats and subsequently left the job by himself.⁵⁵

Another case involves an employee who had been employed with her former employer since 1983 to 2005. Her husband had worked with the same employer until 2003. During his employment, the employee's husband often indicated and criticized inadequacies in the employer's economy in the given department, which won him unfavourable position in the eyes of the executives. After several months of conflicts of working and personal nature between the claimant's husband and his supervising employee, the employer finished the employment relationship with the claimant's husband by immediate termination, while the claimant's husband brought an action to the court against this termination of employment on the merits of nullity of the employment termination. Discrimination of the wife followed and her employment was also terminated.⁵⁶

Another issue discussed in the media is the lawsuit between Mondi Business Paper SCP a. s. Ružomberok and former employees which has ended by a judgement on the nullity of the

⁵³ For example Act No. 215/2004 Coll. on the Protection of Classified Information and on the amendment to certain acts, Sections 91 to 93(a) of Act No. 483/2001 Coll. on Banks and on the amendment to certain acts, as amended, Section 40 of Act of the National Council of the Slovak Republic No. 566/1992 Coll. on the National Bank of Slovakia, as amended, Section 122 of the Criminal Code, Section 23 of Act of the National Council of the Slovak Republic No. 511/1992 Coll. on the Tax and Fees Administration and on the Changes in the System of the Territorial Financial Authorities, as amended.

⁵⁴ <http://www.transparency.sk/poradna/>, [accessed 20.05.2009]

⁵⁵ Database of cases of ALAC in the Slovak Republic.

⁵⁶ Opinion of the Slovak National Centre for Human Rights on Whistleblowing in Slovakia, 30.4.2009

termination of employment of five employees who were members of the petition committee. The workers have allegedly caused harm to the Mondi BP SCP company by disclosing false information concerning the amount of their pay, which has not been proven to be true.⁵⁷

Štátne Lesy Slovenskej republiky is a state owned company with the sale of wood as core business. The management of this company is under strong influence of political parties. One half of the employees in the General Directory wrote and undersigned a letter warning that the decision-making of the company management is influenced by clientelism and lobbying groups.⁵⁸ Although the entire management of the company was later sacked and the director resigned, department for public communication (from which initiation came from) was abolished under the new management and can not communicate with media. Moreover, several employees were displaced to other department situated in another city, the new Centre of the Forest and Wood Museum.

⁵⁷ The Mondi SCP employees won the lawsuit against their employer, SITA, 24.6.2005
⁵⁸ Sme, 28.6.2009

2. WB Protection Policy & Practice: To what extent is the implementation/enforcement of these protections being promoted by government and the private sector?

As we have already mentioned above, schemes of credible protection of a public employee when disclosing illegitimate practices has not yet been very “domesticated” in Slovakia. There are relatively large differences in the understanding and implementation of whistleblowing in the public and private sectors.

In this section we will focus on the application of the Act on Complaints⁵⁹, and subsequently on the practice in the ministries and private companies which have been the subject of our research.

2.1. Public Sector

The Act on Complaints applies to a relatively large group of public administration bodies⁶⁰. On the other hand, the notifications pursuant to the Act on Complaints are only acceptable if they meet certain criteria. This fact leads to ambiguity of the regulation and its possible unintelligibility for employees in the state and public administrations.

The Office of the Government of the SR has a specific position as a central body for the handling of complaints. In 2008, from the total amount of 298 filings designated as complaints, 220 fulfilled the conditions for their processing pursuant to the Act on Complaints. Objections stated in the complaints received pointed to improper acting, non-acting, and violation of legislation e.g. in the area of: justice, self-administration of municipalities, towns and higher territorial units, social security and social assistance, geodesy, cartography, cadastre, taxes, healthcare, soil management and the environment.⁶¹

Within the meaning of the Act on Complaints, the ministries allow for anonymous disclosure of illegitimate practices.

Further, the research has shown that ministries do not specifically solve the question of responsibility for false disclosure and do not draw special responsibility against the person bringing such a false accusation⁶².

The state administration strictly follows the legal obligations and individual organizations do not bring innovative approaches to the protection of whistleblowers. On the one hand, the rights to

⁵⁹ This act applies to a) state authorities and organizations established by them; b) municipalities and organizations established by them; c) legal entities and natural persons entrusted by law with the making of decisions concerning the rights and obligations of natural persons or legal entities.

⁶⁰ This act applies to a) state authorities and organizations established by them; b) municipalities and organizations established by them; c) legal entities and natural persons entrusted by law with the making of decisions concerning the rights and obligations of natural persons or legal entities.

⁶¹ Information on the handling of petitions and complaints for 2008 by the Office of the Government of the SR and state administration authorities, <http://www.rokovania.sk/app/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [accessed 15.05.2009].

⁶² Replies to the questionnaire distributed to 27 public authority bodies, April/May 2009

submit notifications for illegitimate practices are guaranteed as mentioned in the preceding chapter but on the other hand, the possibility of trustworthy impartial investigation of the notification is absent. Even such a simple communication channel as a mailbox for notifications is only located in two of 27 examined institutions: at the Ministry of Finance of the SR and at the Antimonopoly Office of the SR. However, the existence of the mailbox at the Antimonopoly Office of the SR does not automatically mean that the received complaints are handled impartially and the whistleblower is protected. The Ministry of Finance of the SR has even no special personnel for the handling of notifications. These are handled by the employees and organizational units of the Ministry of Finance of the SR responsible for the area being the subject of complaints.

It can also be generally observed that there is no form of special compensation for the disclosure of illegitimate practices at the ministries. The payment of such compensation would also be problematic from the legal point of view, unless the relevant legislation is changed at the same time. The ministries do not publish or evaluate the cases of whistleblowing of illegitimate practices through an external mechanism – auditors, consultants. Also, it is not possible to exactly identify in the ministries the procedures defined for whistleblowing of illegitimate practices, since these are not described anywhere, and thus also trainings for civil servants in this issue are missing.

2.2. Private Sector

A relatively better situation can be found in the examined private companies. The concept of whistleblowing is more known in these companies and is also implemented in different forms and based on different reasons. However, as it follows from the questionnaires and personal interviews, there is a difference between the declared situation and actual use of the developed mechanisms⁶³. Based on our research, it can be observed that certain private companies only fulfil this task formally and employees do not receive any real protection⁶⁴.

All the large companies involved in our research⁶⁵ have Codes of Ethics also containing provisions concerning whistleblowing. With regard to communication channels, large companies ensure the collection of notifications especially through external consultants – corporate ombudsmen. Other tools used are mailboxes, hot-lines, and special e-mail addresses.

Three of five medium-size companies⁶⁶ involved in our research do not have a code of ethics and they handle the collection of notifications from employees through anonymous mailboxes. A hot-line will be probably put in place in one case in the near future.

⁶³ Interview with Michal Dyttert, the Provident Financial company, 21.5.2009

⁶⁴ Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

⁶⁵ Large companies have included Volkswagen Slovakia, Slovnaft, Samsung Electronics Slovakia, U.S. Steel Košice and Slovensky plynarensky priemysel.

⁶⁶ The approached medium-size companies have included IBS Slovakia, Viktor Hybben – HBBN, Unipharma, Provident Financial, Rademaker.

Further, we have found out that there is also a difference among private companies concerning the fact whether the employees are made sufficiently familiar with the procedures for whistleblowing of illegitimate practices. Large companies prefer work rules and trainings after the recruitment. They provide additional information to employees through the company's internal periodical or web site. A frequent approach is also the use of a link to the web site of the parent company where a lower interest of employees may be assumed (e.g. the language barrier). The information channel in medium-size companies is mainly in the form of a notice board or internal magazine or memo.

Entities handling the notifications in large companies are external companies – consultants, lawyers, and the like. Medium-size companies handle notifications internally, in particular within the HR department or company management.

The companies do not publish the cases of whistleblowing in their annual reports; they perceive it as the protection of the good reputation of the enterprise. Thus, the positive example of behaviour for other employees is not utilized.

With regard to the companies' procedures for the keeping of confidentiality of the data concerning the identity of the whistleblower, the actual fact of whistleblowing and respective accusations, the large companies handle it with the use of external colleagues and through binding to keep confidentiality. Medium-size companies are not able to successfully guarantee this.

All examined companies also accept anonymous notifications.

3. Incidence of Whistleblowing: How common is the practice of WB in the country?

There are no relevant statistics of the cases of whistleblowing in Slovakia. This fact results on the one hand from the non-existence of legal regulation of whistleblowing as a whole (only partial regulations in other acts) and on the other hand, it is the result of insufficient records of lawsuits. The existing statistics cover the submission of complaints within the meaning of the Act on Complaints, criminal proceedings or private disputes. It is impossible to assess from this data the information concerning the connection with whistleblowing. Records of the Ministry of Justice of the SR do not allow for the differentiation of lawsuits of employees and employers by the subject of the lawsuits. The notification of incidence of illegitimate practices representing a crime is conditioned by the existence of the legal obligation to notify such behaviour to the law-enforcement authorities under the threat of sanctions. There is no single central phone number for the notification of illegitimate practices; several phone lines have been published (e.g. police headquarters, Attorney Generalship, the Office of the Government of the SR, NGOs, and the like)⁶⁷.

⁶⁷ <http://www.olaf.vlada.gov.sk/3307/kontakt.php>, [accessed 15.05.2009]
<http://www.transparency.sk/poradna/kontakt.php>, [accessed 15.05.2009]
<http://www.genpro.gov.sk/-b-urad-specialnej-prokuratury--b--7381/4602>, [accessed 15.05.2009]

Likewise, it is not possible to identify the volume of funds saved by the disclosure of illegitimate practices by a whistleblower.

Due to the missing statistics and fragmented legislation in this area, it is not possible to track the incidence of whistleblowing over the time. Also, relevant data concerning lawsuits in this area is not available.

4. Cultural context: What is the public attitude towards the act of whistleblowing?

During the Cold War, the Slovak Republic as one of the two members of Czechoslovakia belonged to communist countries. In 1989, the communist system had collapsed and the new government started to pursue the required reforms in the country. In 1993, Czechoslovakia broke up into two new states: the Slovak Republic and the Czech Republic.

Notification of certain facts concerning third persons to official institutions is not perceived positively in the Slovak society. Based on the conducted interviews, it can be observed that the past and the activities of secret services – ŠTB (former state secret police), which operated through agents and gathered information on third persons - play a certain negative role in this context. The files with information gathered by the secret service of the communist regime in the past concerning the citizens are being disclosed to the public, including the lists of agents.

With regard to the actual willingness of citizens to notify the police of illegitimate practices, only 7% of the citizens would for sure notify if they were asked to provide a bribe, or if they knew of someone accepting bribes. This is a relatively small number. On the contrary, almost two thirds of the respondents (64%) would not notify bribery, in details 41% would probably not notify, and 23% would certainly not notify.⁶⁸ On the one hand, the presented statistics prove certain distrust of citizens towards the notification of cases to the police but at the same time, also the unwillingness to solve negative cases the citizens become aware of.

Another factor influencing the decision-making of the citizens concerning the notification of information on unfair practices is the fear of reprisals. As it has followed from personal interviews,⁶⁹ the employees are not able to exactly identify these sanctions but they know for sure that “they do not want to have problems”. The fear of unemployment as the result of the sanctions against an employee plays a special role in this case. This results in frequent anonymous disclosures, since there is a strong fear of losing the job and of the fact that “they [employees] will not find a new job”. One of the experiences of the Slovak National Centre for Human Rights is also that employers refuse to complete questionnaires coming from external environment used by external entities to assess the working conditions of the employees. Employers try either not to name the problems or to solve them behind the closed doors, inside the enterprise.⁷⁰

⁶⁸ Perception of Corruption in Slovakia, Public Opinion Survey for the TI Slovakia, March 2006

⁶⁹ Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

⁷⁰ Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

The examined private companies have whistleblowing schemes in place but the effectiveness of the systems is sometimes doubted by their employees due to slow or unconvincing investigation of notifications⁷¹ The mechanisms guaranteed by the Codes of Ethics are not always perceived as an effective tool for employees. Formal rules are mostly well set but their implementation fails.

According to the press monitoring for 2008, only 3 articles were noted in the Slovak media concerning the issue of whistleblowing.⁷² This fact also underlines the fact that this scheme is outside the centre of public attention.

In cooperation with the Surveillance company, several direct questions concerning whistleblowing have been included in the representative survey ordered by this company:

86 % of participants identified bribery and corruption as the most deteriorative sort of fraud for our society. The whistleblowing, meaning anonymous notification of mischievous practises, is perceived as one of the most efficient control measures. Although nearly 40 % of the respondents confirmed the use of whistleblowing within their organizations, only 32 % of the respondents acknowledged that the organizations took sufficient measures to train and familiarize their employees with the whistleblowing procedures.⁷³

⁷¹ Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

⁷² The NEWTON MEDIA agency, key words and phrases: whistleblowing; whistle-blowing; protected disclosure; sanctioning of whistleblowers (notifies); disclosure of illegitimate practises at the workplace/in the office; lawsuits concerning the persecution of whistleblowers.

⁷³ The survey on fraud occurrence in selected Slovak organizations was conducted by ARRA, Surveillance and TPA Horwath in June and July 2009. The survey was strictly anonymous. The sample was made up of 1300 organizations selected according to their size and business segment. 74 organizations took part in the survey and sent their answers.

SECTION B: EXTENT OF WHISTLEBLOWING PROTECTION RULES & THEIR APPLICATION IN PRACTICE

1. Subject matter (definition of wrongdoing): How widely defined are the subject matters covered by whistleblowing legislation?

We have found out that the situation in the public and private sectors differs. But these differences consist especially in the practical implementation of whistleblowing.

In the public sector, within the meaning of Section 52, Par. 1 (a) of the **Civil Service Act**, a civil servant has the right to submit complaints concerning the matters of execution of the civil service to his/her service office⁷⁴. In addition to this right, there is also the obligation of a civil servant within the meaning of Section 53, Par. 1 (v) of the Civil Service Act to notify supervisor or a law-enforcement authority of a loss of, damage to the property owned or administered by the service office. The Civil Service Act also contains a reference to the Labour Code, which grants civil servants a similar level of protection as in the case of the employees in the private sector.⁷⁵

The Act on the **Execution of Work in the Public Interest for employees in the civil service** states in its Section 13 that if a natural person or legal entity notifies the employer of a violation of an obligation or restriction by an employee pursuant to this Act, the employers shall be obliged to find out whether the employee has violated the obligation or restriction, and to advise such legal entity or natural person, within 30 days of the receipt of the notification, of both the result and measure adopted. The employees in the civil service are also regulated by the Labour Code.

In both cases, the definition of the wrongdoing is focused on the compliance with work obligations or on the violation of **the Criminal Code**.

In the private sector, **the Labour Code** grants protection to every employee if he/she files a complaint. Within the meaning of Section 13, Par. 3 of the Labour Code, the exercise of rights and obligations arising from labour relationships must be in accordance with good faith. No one may abuse these rights and obligations to the detriment of other participant of the labour relationship or co-employees. No one can be persecuted or otherwise sanctioned at the workplace in connection with the exercise of labour relationships for filing a complaint, action or petition for the commencement of prosecution against another employee.

⁷⁴ within the organization

⁷⁵ The Civil Service Act does not state the right of an employee explicitly but makes references to the numbers of sections in the Labour Code which should be used proportionally. Such approach makes the reading and understanding of legal provisions more difficult for the employees.

This regulation is relatively austere and has no additional follow-up provisions ensuring the exercise of this right of the employee, i.e. the mechanisms of his/her effective protection. The method of implementation of the given legal provision may vary in the respective institutions. Our survey has not acknowledged the effectiveness of the protection, since the public is not aware of successful cases of protection of an employee in the court.

However, if the notification concerns behaviour meeting the elements of crime, then the whistleblower shall be obliged to notify the law-enforcement authorities. Section 340 of the Criminal Code states that a person who learns, in a trustworthy manner, that other person has committed e.g. one of the crimes of corruption, and fails to immediately notify the law-enforcement authority or police forces of such offence or crime, shall be sentenced to imprisonment of up to three years

This provision may be regarded as the laying down of the general whistleblowing obligation in the case of the criminal acts reaching a certain level of social danger as specified in the provision in question, under the sanction of imprisonment of up to three years.

2. Scope of personnel coverage: How wide is the scope of personnel who is protected by the whistleblowing legislation?

Protection defined by several legal regulations differs with regard to the public sector and private sector.

The employees in the public sector are either covered by the State Service Act or by the Act on Execution of Work in the Public Interest. Both - public servants as well as civil servants are covered by the Act on Complaints. Public servants are also covered by Labour Code.

Within the meaning of the Act on Complaints, the filing of a complaint shall not become an impulse or reason for the drawing of consequences causing any harm to the claimant. A complaint means a notification by any natural person or legal entity.

There is a special regulation for civil servants within the meaning of the Civil Service Act and Code of Ethics issued based on this Act. The Civil Service Act regulates the rights and obligations of civil servants.⁷⁶ The Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR states that the termination of the Office for Civil Service has also meant the extinction of the Code of Ethics of a Civil Servant, and there are no plans to issue a new one⁷⁷. However, the Act itself contains many provisions speaking of the expected behaviour of a civil servant. It also contains provisions enabling for disciplinary sanctions and investigation of a notification. However, it does not guarantee efficient mechanisms of the whistleblower protection.

⁷⁶ These include e.g. the employees of ministries and other central state administration bodies, local state administration bodies, other state administration bodies defined under special acts.

⁷⁷ Reply of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR, as of 27.5.2009

Likewise, the Act on the Execution of Work in the Public Interest imposes an obligation on the public administration employees, however, similarly to the Civil Service Act, it fails to guarantee efficient protection of the whistleblower of illegitimate practices at the workplace. There is also a special regulation for other groups of employees, e.g. the police, Attorney Generalship, judges and the like – while the questions associated with the efficient protection are similar to those concerning the types of public sector employees mentioned above.

Private sector employees are covered by the Labour Code which also leaves the organizational autonomy to the employers when defining the whistleblower protection schemes.

Special notification obligations are imposed on the group of entities defined by law⁷⁸ in connection with the fight against legalization of income from criminal activities. The Act No. 297/2008 Coll. on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing imposes the obligation to notify of a suspicious business operation⁷⁹.

3. Internal disclosure channels: To what extent is there an adequate internal disclosure mechanism available?

The state administration only follows the procedures defined by law. This means, in particular only the use of the legal institute of complaints according to the Civil Service Act, the handling of which is the responsibility of the service office. On the other hand, nothing prevents a state administration organization to introduce innovative elements for the implementation of legislation into practice through its own administrative practice. Through our research, we have identified three examples of implementation of a simple communication channel in the form of

78

- a) credit institution;
- b) financial institution;
- c) Export-Import Bank of the Slovak Republic;
- d) gambling operator;
- e) postal service enterprise;
- f) judicial executor;
- g) administrator performing activities within bankruptcy proceedings, restructuring or discharge from debts proceedings according to special regulation;
- h) auditor, accountant, tax consultant;
- i) legal entity or natural person authorized to mediate sale, rent and purchase of real-estate;
- j) lawyer or notary, if he/she provides to the client a service concerning
 1. the purchase and sale of real-estate or business shares in a business company;
 2. administration or custody of financial means, securities or other property;
 3. opening or administration of an account in a bank or branch of a foreign bank or securities account; or
 4. establishment, operation or management of a business company, association of natural persons and legal entities, special purpose association of property, or other legal entity
- k) provider of the property administration services or services for business companies, unless being an obliged person pursuant to (h) or (j),
- l) legal entity or natural person authorized to perform the activity of an organizational and economic consultant, services of public carriers and messengers or forwarding business;
- m) legal entity or natural person authorized to operate an auction room, legal entity or natural person authorized to trade in works of art, collector's items, antiques, cultural monuments, cultural items, 31) precious metals or precious stones, legal entity or natural person authorized to introduce to the market products of precious metals or precious stones, 32) or legal entity or natural person authorized to operate a pawn shop;
- n) legal entity or natural person authorized to mediate construction saving schemes;
- o) other person, if specified by a special regulation.

79

A suspicious business operation means, in particular a transaction which:

- a) given its complexity, unusually large volume of resources or other characteristic evidently deviates from the usual framework or nature of a certain type of a transaction or transaction of a certain client;
- b) given its complexity, unusually large volume of resources or other characteristic has no apparent economic purpose or apparent legal purpose, et sequentia

a mailbox for notifications in three out of 27 examined institutions: at the Ministry of Finance of the SR, Antimonopoly Office of the SR and Banska Bystrica regional self-government. Thus, the given examples show that innovations in the area in question are possible even without legal regulation; however, there are few of them within the Slovak public administration.

However, in addition to the communication channel, it is important to also monitor the way of handling of the notifications received in this way, and it shall be said in this context, that although the Ministry of Finance of the SR has an internal communication channel identified above, however, it has no special personnel for the handling of notifications which are handled by the factually competent employees and organizational units of the Ministry of Finance of the SR. The existence of sufficient communication channels for the notification of illegitimate practices at the workplace without professional and impartial capacity for their handling, and without guaranteed protection of those who do not submit anonymous notifications, is of little added value.

The sample of the examined large companies ensures the collection of notifications in particular through external consultants – corporate ombudsmen. Another tools used are mailboxes, hot-lines, and also special e-mail addresses.

The sample of the examined medium-size companies mostly has no code of ethics and the collecting of employees' notifications is carried out through anonymous mailboxes. A hot-line will be probably put in place in one case in the near future.

4. External disclosure channels: To what extent there is an adequate external disclosure mechanism to independent regulators?

There is no possibility of external disclosure channels in the public sector, with the exception of the law-enforcement authorities.

On the other hand, the examined private companies make use of this method. The large companies subject to the research use for the handling of notifications from their employees external companies - consultants, lawyers, and the like. As mentioned during the interviews, the reason for their implementation is in particular the higher trust of employees in the confidentiality of their identity and the handling of the agenda outside the workplace.⁸⁰ Private companies also have the possibility to use the services of audit companies focused on forensic audit, which are used in particular by foreign companies in Slovakia.⁸¹

5. Additional disclosure channel: To what extent does the external disclosure mechanism include a disclosure to the media, MP or civil society organizations?

⁸⁰ Interview with Michal Dyttert, the Provident Financial company, 21.5.2009

⁸¹ Workshop on the Issue of Whistleblowing in the Slovak Republic, TI Slovakia, Bratislava 16.4.2009

The possibility to approach the media or NGOs⁸² is not regulated by law or internal rules of any organization. In spite of this fact, such possibility obviously exists. However, both on the part of the public sector and private companies, such behaviour of their employee is not welcomed, and just on the contrary, they exclude it through the obligation to keep confidentiality. Annual reports of the private companies represent a certain disclosure element towards the public, while only one of the examined private companies discloses the cases in the “whole group” annual report.

The Act No. 167/2008 Coll. on the Periodicals and News Agency Service and on the amendment to certain acts (the Press Act) guarantees whistleblower protection.

A periodic press publisher and press agency shall be obliged to keep confidential the source of information obtained for publication in the periodicals or in agency news and also the content of such information, so that the identity of the source cannot be established, if the natural person providing such information requests so, and so that the disclosure of content of the information does not violate rights of third persons; they are obliged to handle written materials, printed materials and other data media, in particular video recordings, audio recordings and audio-visual recordings, based on which the identity of the natural person providing the information might be established, so that the identity of the source of information cannot be disclosed. The media use this protection of their sources of information and present cases the publication of which has been initiated by internal employees.

The confidentiality obligation does not apply to a case when it is an obligation imposed by law to prevent the committing of a crime.

6. Confidentiality: Does the whistleblowing legislation include provisions ensuring confidentiality? If so, how stringent and effectively applied are confidentiality rules?

Within the meaning of the Act on Complaints, if the claimant has asked to keep his/her identity confidential or if the confidentiality is in the interest of the proper handling of the complaint, only a copy of the complaint stating nothing which would enable the identification of the claimant shall be used during the investigation. Each party involved in the handling of the matter and which knows the identity of the claimant shall be obliged to keep it confidential. If the claimant has asked for keeping his/her identity confidential but the nature of the complaint does not allow for the handling of the complaint without stating some of the personal data, the claimant must be immediately notified thereof. At the same time, the claimant must be notified that the handling of the complaint will only continue after she/he grants, within the specified period, a written consent to the mentioning of certain required information concerning his/her person.

Civil servants have no special protection of confidentiality pursuant to the Civil Service Act. The submission and handling of notifications at the ministries is subject to the internal procedure which brings several disadvantages, e.g. endangered confidentiality, notifications concerning

82

TI Slovakia operates ALAC – advisory centre for corruption cases

supervisors are problematic, and the like. Thus, the current legal regulation for the handling of complaints fails to guarantee impartial handling of anonymous cases/complaints and not even of the cases where the whistleblower is known.

Public servants have also no special protection of confidentiality pursuant to the Act on the Performance of Work in the Public Interest. Section 12 of the Act in question empowers the employer to issue the work rules and thereby to regulate in more detail the confidentiality.

The examined private companies also accept anonymous disclosures and they also guarantee confidentiality through a contact person for whistleblowers. Such person is an external consultant bound not to provide identification data of the claimant if the claimant requests so. A private sector employee in large, and sometimes also in medium-size, companies undergoes internal trainings within the company. Also, the Code of Ethics mostly provides him/her with accurate instructions as to where to submit a notification. Companies' documents contain a sufficient scope of rights for employees.

But on the other hand, there are cases of sanctions against employees, the confidentiality of a notification is not always preserved, and the notification system sometimes plays only a formal role⁸³.

However, the fulfilment of this goal is very problematic in practice. Direct disclosure of the person or disclosure through indications for identification in smaller companies may occur both in the public and private sectors⁸⁴.

7. Restrictions: To what extent do other legal provisions exist which prevent/restrict WB in certain areas? (e.g. state secret act)

In this connection, we can mention the Civil Code which guarantees the protection of the publicity of every natural person, and also grants rights to defence in the court. Also, the Act No. 428/2002 Coll. on the Personal Data Protection represents a certain restriction in connection with the implementation of the whistleblowing schemes. These schemes are approved by the Personal Data Protection Office of the SR. Another restriction is the business secret regulated in Section 17 of the Commercial Code as follows: "A business secret consists of all facts of business, production or technical nature related to the enterprise, which are of actual or at least potential material or non-material value, are not normally available in the relevant business environment, shall be kept confidential according to the entrepreneur's will, and entrepreneur ensures their confidentiality in an appropriate way."

Protection of classified information is defined in several legal regulations: for example Act No. 215/2004 Coll. on the Protection of Classified Information, Sections 91 to 93a of the Act No. 483/2001 Coll. on Banks and on the amendment to certain acts, as amended, Section 40 of the Act No. 566/1992 Coll. on the National Bank of Slovakia, as amended, Section 122 of the

83

Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

84

Workshop on the Issues of Whistleblowing in the Slovak Republic, TI Slovakia, Bratislava 16.4.2009

Criminal Code, Section 23 of the Act No. 511/1992 Coll. on Tax a Fees Administration and on the Changes in the System of Territorial Financial Authorities, as amended.

Confidentiality obligation – provision of Section 81 (f) of the Labour Code according to which an employee shall be obliged to “keep confidentiality” with regard to the facts he/she has learnt during the performance of employment and which cannot be, in the interest of the employer, disclosed to other persons.” Of course, there is no legal definition of ”the fact which may not be disclosed to other persons in the interest of the employer”.

8. Protection against reprisal/retaliation: What is the scope of reprisals which the whistleblower is protected against?

A legally defined protection only exists in the Labour Code, when no one can be persecuted or otherwise sanctioned at the workplace in connection with the exercise of labour relationships for filing a complaint, action or petition for the commencement of prosecution against another employee. The Civil Service Act also contains a reference to the Labour Code, which grants civil servants a similar level of protection as in the case of the employees in the private sector.⁸⁵

There is no other form of protection. Employees use the assistance of the Slovak National Centre for Human Rights and other non-governmental organizations. Also, there is a possibility of free-of-charge legal assistance. However, this is conditioned by poor economic situation of the claimant.

With regard to sanctions against employees, according to our research they do not take place directly. Employees are either forced (mobbing, bossing) to leave the job or their employment is terminated based on organizational reasons. Basically, the Labour Code does not create major barriers for an employer if he/she wants to dismiss an employee. Employees have the possibility to address the court within the Anti-Discrimination Act. However, the implementation in practice has been so far problematic.⁸⁶ The Labour Inspectorate supervises the adhering to the rule of law within the meaning of Section 2 of the Act No. 125/2006 Coll.; after inspections in such organization, it recommends the whistleblowers to exercise their rights in the court within the meaning of the provision of Section 14 of the Labour Code.⁸⁷

The submission of a complaint within the meaning of the Act on Complaints shall not become an impulse or reason for drawing consequences resulting in any harm to the claimant.

9. Offered remedies: How wide is the scope of offered remedies available to whistleblower?

⁸⁵ The Civil Service Act does not state the right of an employee explicitly but makes references to the numbers of sections in the Labour Code which should be used proportionally. Such approach makes the reading and understanding of legal provisions more difficult for the employees.

⁸⁶ Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

⁸⁷ Reply of Ing. Kubica, The Labour Inspectorate in Žilina to an e-mail as of 23.4.2009

The Civil Code defines the general liability for damage. Within the meaning of Section 420, Par. 1 of the Civil Code, every one is liable for the damage he/she caused by violating a legal obligation. Employees both from the public and private sectors might seek such compensation. There is no special regulation in connection with whistleblowing.

A remedy consists in particular in the form of the court decision on the nullity of the dismissal of an employee, if the employee received it in connection with the disclosure of illegitimate practices. In such case, the employee shall be also entitled to the compensation for the salary for the period without employment.

There is no form of special compensation for the disclosure of illegitimate practices in the public sector. The payment of such reward would also be problematic from the legal point of view, unless the relevant legislation is changed at the same time.

Also, private companies offer no reward for such disclosures.

10. Right to refuse: To what extent does the whistleblowing legislation cover the right to refuse participation in illegal activities?

The Civil Code excludes the binding nature of contracts if they were entered into contrary to the legal order of the Slovak Republic. The right to refuse exists and it is not required to define it specifically in the Codes of Ethics or other internal documents.

11. Legal liability: To what extent does the law impose legal liability for false or malicious reporting?

Illegitimate accusation by a whistleblower can have civil or criminal consequences for him/her.

Civil protection of the victim of accusation:

In this connection, we can mention the Civil Code which guarantees the **protection of the publicity** of every natural persons and also grants rights to defence in the court. A natural person shall have the right to protect his/her personality, in particular life and health, civic honour, and human dignity, and also privacy, his/her name and expression of personal nature. A person who by an illegitimate intervention causes damage, shall be liable for such damage pursuant to the provisions of this Act on Liability for Damage. This would allow the affected persons to defend themselves.

Criminal protection of the victim of accusation:

Another sanction may be the prosecution within the meaning of Sections 345 and 346 of the Criminal Code. **False accusation:** A person who falsely accuses another person from the committing of a crime, with an intention to induce prosecution, shall be sentenced to imprisonment of one to five years. **False testimony and false oath:** A person who as a witness in the court proceedings or in the criminal proceedings or for the purposes of criminal

proceedings abroad in front of a procurator or policeman or judge of an international body recognized by the Slovak Republic provides false information concerning a circumstance with significant influence on the decisions or who conceals such circumstance shall be sentenced to imprisonment of one to five years.

A person who in the court proceedings or for the purposes of criminal proceedings abroad, after taking an oath, provides false information concerning a circumstance with substantial influence on the decision or conceals such circumstance, shall be sentenced to imprisonment of two to five years.

12. Whistleblower participation: To what extent is the whistleblower able to participate in the follow-up process to the disclosure?

In cases leading to an investigation by law-enforcement authorities, the WB gets to the position of a witness. The Criminal Code allows for the confidentiality of a witness.

The Act on Complaints: Whistleblowers are notified of the results of the investigation. The claimant is notified in writing of the result of the complaint investigation, if the measures to remove the identified shortcomings and causes of their occurrence have been taken. There is no written notification in the case of an oral complaint handled immediately after its submission. In this connection, no further special rights of WB to participate in the follow-up process to the disclosure arise.

13. Time scale: What are the limits on a time scale for whistle-blowing?

The disclosed illegitimate practices in most case also represent a crime or an offence, and therefore, the relevant provisions of the Criminal Code or Misdemeanour Act are applied. The statues of limitation of a crime depend on the specific merits of the case⁸⁸. An offence cannot be tried if two years have elapsed from its commitment.

The Civil Code solves the question of the statues of limitation e.g. concerning the compensation for damage which might be claimed by a whistleblower for recourse in connection with the notification of illegitimate practices. There is no further special regulation which would regulate the possibility to disclose an act which happened in the past.

14. Independent review: How comprehensive is the independent review system?

There is no independent review system for the disclosure of illegitimate practices. The WB has access to the law-enforcement authorities, and also to other public authority bodies.

⁸⁸

The length of the statues of limitation for prosecution represents in case of merits of crimes 5 to 30 years.

The Slovak Republic has the institute of the Ombudsman in place. The Ombudsman cannot cancel or change a decision of any body. He/she can notify the relevant body that its decision or acting is incorrect or in the case of non-acting. He/she performs the so-called "soft law" within which he/she ensures the exercise of his/her scope of powers by means of his/her authority and by appealing to the relevant bodies. Since the establishment in 2002 until March 1, 2009, the Ombudsman has handled a total of 15 632 notifications. The current closing rate of notifications is 96.5% of the total amount of notifications.⁸⁹

⁸⁹

<http://www.vop.gov.sk/v-com-vam-moze-pomoc> [accessed 28.05.2009]

Key Results and Recommendations

The fact that there is no explicit special regulation of whistleblowing is not the biggest problem within the issue of protection of whistleblowing of illegitimate practices at the workplace. The guarantees brought by such regulation in other states can be also achieved by the modification of the existing legislation, while a part of such guarantees is already contained in the existing legislation.

The legal regulation relatively clearly speaks of the possibility, and in criminal cases also of the obligation, to disclose illegitimate practices – also in the case of employees of public and private sectors. However, this regulation does not pay sufficient attention to the WB protection mechanisms during the disclosure of illegitimate practices, and it de facto creates space for employers to ensure this right through internal rules of the organization. The Labour Code provides protection for employees in the private sector and in civil service. However, the Civil Service Act contains no such protective provision.

However, the attitude of employers to the assurance of efficient WB protection differs. Within the sample of the state administration organization, we have not identified any innovations in the area of effective WB protection schemes.

From the point of view of criminal law, it is an obligation of each citizen to notify for example the crimes of corruption. Therefore, the notifications from whistleblowers must be at first examined for the accomplishment of the merits for example of a crime of corruption. Further investigation of the notification not being a crime may take place pursuant to the Labour Code, the Civil Service Act, the Act on the Performance of Work in the Public Interest or the Act on Complaints.

In the examined sample of private companies we have identified progress in the efforts to implement effective protection schemes. The approach differs in the connection to the size of the evaluated company, while it applies that large companies have the system of disclosure of illegitimate practices laid down in detail in their Codes of Ethics, they perform trainings for employees and have mechanisms for the implementation of such provisions in place. Medium-size companies perform the disclosure of illegitimate practices through HR departments or company management.

A more serious problem is the relatively high fragmentation of the legal regulation, and thus also the unfamiliarity with the rights of the whistleblowers. It is relatively difficult for an employee to find out which institution is competent to handle his/her notification concerning illegitimate practices. Although the employee knows that he/she has to make such notification to the law-enforcement agencies, only 7% of citizens would certainly do so⁹⁰.

⁹⁰

Perception of Corruption in Slovakia, Public Opinion Survey for the TI Slovakia, March 2006

The fragmented legal regulation also allows for bureaucratic approach to the handling of notifications and for their transfer to other authorities from the reasons of incompetence. For example, the Office of the Government of the SR has transferred to other bodies, from the reasons of incompetence, 125 out of 298 complaints in 2008.⁹¹ This can result in a very long period needed for the handling of a complaint and in associated de-motivation of the whistleblower. Whistleblowing and handling of notifications at the ministries is subject to internal procedure which brings several disadvantages, e.g. endangered confidentiality, notifications concerning supervisors are problematic, and the like. Thus, the current legal regulation of the handling of complaints fails to guarantee impartial handling of anonymous cases/complaints or cases where the WB is known.

A private sector employee, in large and sometimes also in medium-size companies, undergoes internal company training. In most cases, the Code of Ethics also provides the employee with exact instructions where to address the notification but on the other hand, sanctions against employees occur, the confidentiality of the disclosure is not always maintained, and the disclosure system sometimes plays only a formal role.⁹²

Also the establishment of the facts of the crime “Non-notification of a Crime” is problematic from the perspective of intentions of whistleblowing. The use of the whistleblowing scheme and at the same time, non-filing of a complaint may result in the prosecution of the claimant for this crime. The justness of this legal regulation is questionable.

Sanctions against employees are carried out through the permitted institutes of the Labour Code concerning the termination of employment, e.g. the agreement on termination, dismissal based on organizational reasons. In such cases, the judicial protection of the former employee is very difficult.

Communication means, external or internal, are insufficient, with the exception of large companies. Hot-lines operated by the public administration bodies are not publicized and are not used very frequently.

Also, the WB gains no special protection of his/her interests by filing such a disclosure.

The business secret is used relatively often in practice to cover illegitimate practices, for example when the State cheaply sells state property to a private company the transaction price is not disclosed. Although the legislation⁹³ does not exclude this possibility, the political representation accepts such provisions in the contracts with private companies.

Recommendations:

⁹¹ Information on the handling of petitions and complaints by the Office of the Government of the SR and state administration bodies in 2008, <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [accessed 15.05.2009]

⁹² Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

⁹³ Act No. 211/2000 Coll. on the Free Access to Information, as amended.

The existing provisions need to be improved significantly. This concerns in particular the improving the degree **of the whistleblower protection**. The legal regulation in the Anti-Discrimination Act might serve as a certain model. An employee is in an unequal position in relation to the employer, since he/she loses lawsuits based on formal reasons. The dismissal is formally correct, although it is evident that the reasons behind the dismissal have been different.

Further, we recommend the concentration of information on how to proceed **for whistleblowers at one location**. A suitable way would be the unification of the legislative regulation, but this goal is relatively difficult to achieve. Employees may get the information also via the Internet, TV, trade unions, and the like. This information might also include the results of lawsuits in the field of whistleblowing.

Development of the statistics allowing for the monitoring of notifications and their handling. Also, a regulation for the statistics concerning lawsuits. The Ministry of Justice of the SR keeps such statistics and thus, just an extension by several measurable data⁹⁴ would suffice.

Strengthening of communication channels, in particular in the state administration. Inevitably, the external communication channels which would at least bring higher trust among the whistleblowers are missing. Such system may be provided for through the existing institutions, e.g. the Ombudsman or on a contractual basis with private companies, consultants.

Financial motivation of whistleblowers to disclose illegitimate practices. For example a share in the saved financial resources of the employer might serve as such motivation for whistleblowers.

⁹⁴

Date of the particular cases, including the section of the Labour Code, decision in that case, etc.

References

Legal Acts

Act No. 312/2001 Coll. on the Civil Service

Act No. 552/2003 Coll. on the Performance of Work in the Public Interest

Act No. 152/1998 Coll. on Complaints

Act No. 575/2001 Coll. on the Organization of Activities of the Government and Organization of the Central State Administration

The Labour Code

The Criminal Code

Act No. 297/2008 Coll. on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing

Act No. 428/2002 Coll. on the Personal Data Protection

Commercial Code

Act No. 483/2001 Coll. on Banks

Act No. 566/1992 Coll. on the National Bank of Slovakia

Act No. 511/1992 Coll. on Tax and Fees Administration and on Changes in the System of Territorial Financial Authorities

Act No. 211/2000 Coll. on the Free Access to Information, as amended

Act No. 167/2008 Coll. on Periodicals and Agency News Service and on amendment to certain acts (the Press Act)

Publications, Surveys and Monitoring

Perception of Corruption in Slovakia, Public Opinion Survey for the TI Slovakia, March 2006

Slovak Media Monitoring for 2008, the NEWTON MEDIA agency, May 2009

Information on the handling of petitions and complaints by the Office of the Government of the SR and state administration bodies in 2008

<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [accessed 15.05.2009]

Survey on Presence of Frauds in organizations in Slovakia in 2009, ARRA, Surveillance a TPA Horwath, September 2009

Union on-line catalogue of the library of the Comenius University in Bratislava, Union on-line catalogue of the library of the Bratislava School of Law, Union on-line catalogue of the

University Library, Union on-line catalogue of the library of the Trnava University, Union on-line catalogue of the library of the University of Economics, Union on-line catalogue of the library of the Slovak National Library in Martin, Union on-line catalogue of the library of the P. J. Šafárik University, and Union on-line catalogue of the library of the Matej Bel University [accessed May 2009]

Questionnaires, Interviews

Replies to the questionnaire distributed to 27 public authority bodies, April/May 2009

Replies to the questionnaire distributed to 10 medium-size and large companies, April/May 2009

Large companies have included Volkswagen Slovakia, Slovnaft⁹⁵, Samsung Electronics Slovakia, U.S. Steel Košice and Slovensky plynarensky priemysel⁹⁶. The approached medium-size companies have included IBS Slovakia, Viktor Hybben – HBBN, Unipharma, Provident Financial, Rademaker.

Interview with Milan Ježo, the Office of the Government of the SR, Department for the Control of the Fight against Corruption, April 14, 2009

Workshop on the Issue of Whistleblowing in the Slovak Republic, TI Slovakia, Bratislava 16.4.2009

Workshop participants:

JUDr. Alexandra Stachová	- Ombudsman's office
Ján Lalka	- the Surveillance company
Rudolf Kubica	- the Labour Inspectorate in Žilina
Andrea Hubíková	- the Price Waterhouse Coopers company
Eliška Císařová	- TI Czech Republic
Veronika Žuffová-Kuncová	- The Personal Data Protection Office of the SR
Jarmila Trnovská	- The Office of the Government of the SR
Milan Ježo	- The Office of the Government of the SR
Emília Sičáková-Beblavá	- TIS
Pavel Nechala	- TIS

Interview with Michal Dyttert, the Provident Financial company, 21.5.2009

⁹⁵ Chemical and petroleum refinery, member of the MOL Group

⁹⁶ A gas company, shareholders: Slovak Republic through the National Property Fund (51%) and Slovak Gas Holding B.V. – a consortium of the E.ON Ruhrgas and Gaz de France companies (49%)

Interview with Daniela Gemerska, Slovak National Centre for Human Rights, 22.5.2009

The opinion of the Slovak National Centre for Human Rights on the Whistleblowing in Slovakia, 30.4.2009

The reply of the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the SR, as of 27.5.2009

Recommended draft principles for whistleblowing legislation

Whistleblowers can play an essential role in detecting fraud, mismanagement and corruption. Their actions help to save lives, protect human rights and safeguard the rule of law. To protect the public good, whistleblowers frequently take on high personal risks. They may face victimisation or dismissal from the workplace, their employer may sue (or threaten to sue) them for breach of confidentiality or libel, and they may be subject to criminal sanctions. In extreme cases, they face physical danger.

The whistleblower's right to speak up is closely related to freedom of expression, freedom of conscience and to the principles of transparency and accountability. It is increasingly acknowledged that effective protection of whistleblowers against retaliation will facilitate disclosure and encourage open and accountable workplaces. International conventions⁹⁷ commit the signatory countries to implementing appropriate legislation and ever more governments, companies and non-profit organisations are willing to put related regulations in place.

These principles were developed by the Transparency International Secretariat with the support of experts and practitioners from around the world, namely:

- Canadians for Accountability
- Members of the secretariat of the Council of Europe's Parliamentary Assembly (PACE) and the Council's Group of States Against Corruption (GRECO)
- International Federation of Journalists (IFJ)
- Federal Accountability Initiative for Reform (Canada)
- Government Accountability Project (USA)
- Integrity Line (Switzerland)
- Representatives of the International Chamber of Commerce (Anti-Corruption Commission)
- National Whistleblowers Center (USA)
- Open Democracy Advice Centre (South Africa)
- Project on Government Oversight (USA)
- Public Concern at Work (UK)
- Risk Communication Concepts (Germany)
- Whistleblower Network (Germany)
- TI chapters from Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Romania and Slovakia

The consultation took place in the context of the European Commission co-funded project "*Blowing the whistle harder – Enhancing Whistleblower Protection in the European Union*". This is not a formal TI Policy Position.

⁹⁷ E.g. The UN Convention against Corruption (UNCAC) (article 33), the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (article 9), the Inter-American Convention Against Corruption (article 3), the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (article 5), the Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific (pillar 3), the Southern African Development Community Protocol Against Corruption (article 4), etc.

The principles take experience with existing whistleblowing legislation into account. They are meant to be guiding principles which should be adapted to individual countries' specific contexts and existing legal frameworks. These principles are still under review and any contribution to their further development is welcome.

Definition

1. *Whistleblowing* – the disclosure of information about a perceived wrongdoing in an organisation, or the risk thereof, to individuals or entities believed to be able to effect action.

Guiding principles

2. *Disclosure of information* – whistleblowing legislation shall ensure and promote the disclosure of information in order to avert and sanction harm.
3. *Protection of the whistleblower* – the law shall establish robust and comprehensive protection for whistleblowers, securing their rights and ensuring a safe alternative to silence.

Scope of application

4. *Broad subject matter* – the law shall apply to disclosures covering wrongdoing including, but not limited to, criminal offences, breaches of legal obligation, miscarriages of justice, danger to health, safety or the environment, and the cover-up of any of these.
5. *Broad coverage* – the law shall apply to all those at risk of retribution, including both public and private employees and those outside the traditional employee-employer relationship (e.g. consultants, contractors, trainees, volunteers, temporary workers, former employees, job seekers and others). For the purpose of protection, it shall also extend to attempted and suspected whistleblowers, those providing supporting information, and any individuals closely associated with the whistleblower.
6. *Requirement of good faith limited to honest belief* – the law shall apply to disclosures made in good faith, limited to an honestly held belief that the information offered at the time of the disclosure is true. The law shall stop short of protecting deliberately false disclosures, allowing them to be handled through the normal labour, civil and criminal law mechanisms.

Disclosure procedures

7. *Incentivise internal reporting* – the law shall encourage the establishment and use of internal whistleblowing systems, which are safe and easily accessible, ensure a thorough, timely and

independent investigation of concerns and have adequate enforcement and follow-up mechanisms.⁹⁸

8. *Ease of external reporting* – at all times, the law shall provide for easy external disclosure, including, among others, to regulatory bodies, legislators, professional media and civil society organisations. If there is a differentiated scale of care in accessing these channels⁹⁹, it shall not be onerous and must provide a means for reporting on suspicion alone.
9. *National security* – where disclosure concerns matters of national security, additional procedural safeguards for reporting may be adopted in order to maximise the opportunity for successful internal follow-up and resolution, without unnecessary external exposure.
10. *Whistleblower participation* – the law shall recognise the whistleblower as an active and critical stakeholder to the complaint, informing him or her of any follow-up and outcomes of the disclosure and providing a meaningful opportunity to input into the process.
11. *Rewards systems* – depending on the local context, it shall be considered whether to include further mechanisms to encourage disclosure, such as a rewards system or a system based on *qui tam* which empowers the whistleblower to follow up their allegations.¹⁰⁰

Protection

12. *Protection of identity* – the law shall ensure that the identity of the whistleblower may not be disclosed without the individual's consent, and shall provide for anonymous disclosure.
13. *Protection against retribution* – the law shall protect the whistleblower against any disadvantage suffered as a result of whistleblowing. This shall extend to all types of harm, including dismissal, job sanctions, punitive transfers, harassment, loss of status and benefits, and the like.
14. *Reversed burden of proof* – it shall be up to the employer to establish that any measures taken to the detriment of a whistleblower were motivated by reasons other than the latter's disclosure. This onus may revert after a sufficient period of time has elapsed.
15. *Waiver of liability* – any disclosure made within the scope of the law shall enjoy immunity from disciplinary proceedings and liability under criminal, civil and administrative laws, including libel, slander laws and (official) secrets acts.
16. *No sanctions for misguided reporting* – the law shall protect any disclosure that is made in honest error.

⁹⁸ For a guide to the establishment and operation of internal whistleblowing systems, see *PAS Code of practice for whistleblowing arrangements*, British Standards Institute and Public Concern at Work, 2008.

⁹⁹ For example, see Public Interest Disclosure Act (UK).

¹⁰⁰ Under *Qui Tam*, a citizen can sue on behalf of the government. Such a provision is used in the US False Claims Act.

17. *Right to refuse* – the law shall allow the whistleblower to decline participation in suspected wrongdoing without any sanction or disadvantage as a result.
18. *No circumvention* – the law shall invalidate any private rule or agreement to the extent that it obstructs the effects of whistleblower legislation.

Enforcement

19. *Whistleblower complaints authority* – the law may create an independent body (or appoint an existing one) to receive and investigate complaints of retaliation and/or improper investigation. This may include the power to issue binding recommendations of first instance and, where appropriate, to pass on the information to relevant prosecutorial and regulatory authorities.
20. *Genuine day in court* – any whistleblower who believes he or she has suffered injury to his or her rights shall be entitled to a fair hearing before an impartial forum with full right of appeal.
21. *Full range of remedies* – the law shall provide for a full range of remedies with focus on recovery of losses and making the complainant whole. Among others, this shall include interim and injunctive relief, compensation for any pain and suffering incurred, compensation for loss of past, present and future earnings and status, mediation and reasonable attorney fees. The law shall also consider establishing a fund for compensation in cases of respondent insolvency.
22. *Penalty for retaliation and interference* – any act of reprisal or interference with the whistleblower's disclosure shall itself be considered misconduct and be subject to discipline and personal liability.

Legislative structure, operation and review

23. *Dedicated legislation* – in order to ensure certainty, clarity and seamless application of the framework, stand-alone legislation is preferable to a piecemeal or a sectoral approach.
24. *Whistleblowing body* – the law shall create or appoint a public body to provide general public advice on all matters related to whistleblowing, to monitor and review periodically the operation of the whistleblowing framework, and to promote public awareness-building measures with a view to the full use of whistleblowing provisions and broader cultural acceptance of such actions.
25. *Publication of data* – the law shall mandate public and private bodies of sufficient size to publish disclosures (duly made anonymous) and to report on detriment, proceedings and their outcomes, including compensation and recoveries, on a regular basis.

26. *Involvement of multiple actors* – it is critical that the design and periodic review of any whistleblowing legislation involves key stakeholders, including trades unions, business associations and civil society organisations.
27. *Protection of media sources* – nothing in the law shall detract from journalists’ rights to protect their sources, even in case of erroneous or bad faith disclosures.

Transparency International is the global civil society organisation leading the fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, Germany, TI raises awareness of the damaging effects of corruption and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it.

www.transparency.org

Contact:

Transparency International Secretariat

Anja Osterhaus

Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Germany

Tel: 49-30-3438 20-722, Fax: 49-30-3470 3912

e-mail: aosterhaus@transparency.org



Prevention of and Fight Against Crime 2007
With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme
European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security