



TRANSLATED FROM ORIGINAL LETTER IN ENGLISH

SENT BY EMAIL:

8 Januári, 2024

Vážený minister spravodlivosti Boris Susko,
Minister vnútra Matúš Šutaj Eštok,
Predseda parlamentu Peter Pellegrini,
Vážené poslankyne a poslanci Národnej rady Slovenskej republiky,

My, nižšie podpísané organizácie, sa na Vás obraciame, aby sme vyjadrili naše vážne obavy z navrhovanej, tajne vypracovanej legislatívy, ktorá by výrazne obmedzila ochranu oznamovateľa korupcie na Slovensku. Žiadame Vás o podporu pri odmietnutí tejto novej legislatívy a o zabezpečenie toho, aby v záujme verejnosti Slovensko naďalej bolo európskym lídrom v ochrane oznamovateľov korupcie.

Slovenská vláda 6. decembra 2023 do Národnej rady posunula legislatívu, ktorá by zrušila ochranu oznamovateľov korupcie v prípade príslušníkov polície a zrušila minimálne práva na slobodu prejavu pre všetkých ostatných na základe zavedenia svojvoľných, subjektívnych úsudkov, ktoré sa nenachádzajú v smernici Európskej únie o ochrane oznamovateľov korupcie. Tajný proces prípravy tohto právneho ústupu pritom môže byť v rozpore s nariadením EÚ o podmienenosti a môže ohroziť poskytovanie finančných prostriedkov Slovensku.

ZRUŠENIE OCHRANY OZNAMOVATEĽOV V PRÍPADE PRÍSLUŠNÍKOV POLÍCIE

Nové znenie by pozmenilo súčasný zákon a vymazalo by túto ochranu nasledovne:

§ 25aa Prechodné ustanovenia k zmenám účinným odo dňa vyhlásenia/prijatia.

(1) Ochrana poskytovaná oznamovateľovi, ktorý je príslušníkom Policajného zboru, zaniká dňom nadobudnutia platnosti tohto zákona.

(2) Ochrana poskytovaná oznamovateľovi pred dňom nadobudnutia platnosti tohto zákona zostáva zachovaná, len ak spĺňa podmienky ustanovené v tomto zákone.

Vláda zmenu obhajovala nasledujúcim vysvetlením:

Táto zmena je v súlade s článkom 4 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie v platnom znení, podľa ktorého je osobná pôsobnosť okrem iného obmedzená na „osoby, ktoré

majú postavenie pracovníka v zmysle článku 45 ods. 1 ZFEÚ vrátane štátnych zamestnancov“. Slovné spojenie „vrátane štátnych zamestnancov“ je nutné chápať v súvislosti s funkciami, ktoré sú vylúčené a ktoré predstavujú výkon verejnej služby. Tento záver potvrdzuje znenie článku 3 ods. 2 smernice (EÚ) 2019/1937, v ktorom sa stanovuje, že „Touto smernicou nie je dotknutá zodpovednosť členských štátov zaistiť národnú bezpečnosť ani ich právomoc chrániť svoje základné bezpečnostné záujmy.“

Toto vysvetlenie nemôže obstať pri dôkladnom preskúmaní. Na začiatku sa v článku 45 ods. 1 jasne uvádza len to, že ide o štátnych zamestnancov. Neobmedzuje žiadne práva týchto pracovníkov. Stručne povedané, v uvedenom článku sa nenachádza žiadna policajná medzera pre rozsiahle práva.

Po druhé, smernica neobsahuje žiadnu požiadavku, podľa ktorej by oznamovatelia korupcie museli byť štátnymi zamestnancami. Článok 4 ods. 1 písm. a) síce zahŕňa štátnych zamestnancov, ale neobmedzuje sa len na nich. Ako je uvedené v odôvodnení 38:

Ochrana by sa mala v prvom rade vzťahovať na osoby, ktoré majú postavenie „pracovníkov“ v zmysle článku 45 ods. 1 ZFEÚ, ako ho vykladá Súdny dvor, menovite na osoby, ktoré počas určitého obdobia poskytujú služby pre inú osobu a pod jej vedením, za čo dostávajú odmenu. Ochrana by sa teda mala poskytnúť aj pracovníkom v neštandardných pracovných vzťahoch vrátane pracovníkov s čiastočným pracovným úväzkom a pracovníkov so zmluvou na dobu určitú, ako aj osobám s pracovnou zmluvou alebo pracovným pomerom s agentúrou dočasného zamestnávania, čo sú neisté typy vzťahov, v ktorých je často ťažké uplatniť štandardné formy právnej ochrany pred nespravodlivým zaobchádzaním. Pojem „pracovník“ zahŕňa aj štátnych zamestnancov, zamestnancov vo verejnej službe, ako aj akékoľvek iné osoby pracujúce vo verejnom sektore. (pridané zdôraznenie).

Okrem toho by tento právny predpis porušil ustanovenie smernice o zákaze regresie. Transpozičné zákony nemôžu oslabovať existujúce práva oznamovateľov. Ako sa uvádza v článku 45 ods. 2: „Implementácia tejto smernice nesmie byť za žiadnych okolností dôvodom na zníženie úrovne ochrany, ktorú už členské štáty poskytujú v oblastiach, na ktoré sa táto smernica vzťahuje.“

Na Slovensku sa v predchádzajúcom zákone z roku 2019, ktorého účel bol vysvetlený v článku 1, nenachádzala žiadna medzera týkajúca sa príslušníkov policajného zboru, ktorá by poskytovala „ochranu osobám v pracovnoprávnom vzťahu v súvislosti s oznamovaním kriminality....“ V článku 2 písm. a) boli chránené osoby definované ako každá „ktorá v dobrej viere urobí oznámenie orgánu príslušnému na prijatie oznámenia, úradu alebo zamestnávateľovi....“ Opäť neexistovala žiadna výnimka, na základe ktorej by zákon chránil všetky fyzické osoby okrem polície.

Vláda ďalej obhajovala legislatívu tým, že výnimka pre políciu je opodstatnená, pretože smernica vyníma otázky národnej bezpečnosti. Tým sa však obmedzuje len predmet zverejňovania. V smernici sa neuvádza, že by príslušníci národnej bezpečnosti neboli chránení v prípade odhalenia nezákonnosti alebo zneužitia právomocí nezávislých od národnej bezpečnosti. Tvrdenie vlády je bezprecedentné. Žiadny iný členský štát EÚ doteraz netvrdil, že všetka policajná práca je záležitosťou národnej bezpečnosti. Slovensko sa nemôže stať zákonným precedensom na drastické obmedzenie rozsahu pôsobnosti smernice.

ZRUŠENIE MINIMÁLNEJ OCHRANY SLOBODY PREJAVU

Navrhovaná legislatíva obsahuje množstvo ustanovení, ktoré umožňujú svojvoľné vymazanie ochrany. Dve najnebezpečnejšie z nich nútia oznamovateľov korupcie hádať, či majú práva, čo by okrem porušenia požiadavky smernice na jasné vymedzenie hraníc vyvolalo aj vážny ochromujúci účinok.

„Nevyhnutnosť“ nahlasovania ako predpoklad poskytnutia ochrany

Podľa § 2 písm. c) je oznamovanie „nevyhnutnosťou“, inak oznamovateľ nemá žiadne práva a je bezbranný voči odvetným úkonom. Tento subjektívny test znamená, že oznamovateľ bude nútený hádať, či úradník súhlasí s tým, že pravda nepočká, čo by malo a bude mať vážny ochromujúci účinok na tok dôkazov potrebných na odhalenie korupcie už v jej zárodku. Požiadavka je tiež v mnohých prípadoch nerealizovateľná, kým nie je ukončené vyšetrovanie. Čo je však najpodstatnejšie, táto podmienka nezákonne oslabuje minimálny štandard smernice, pretože článok 5 ods. 2 chráni všetky oznámenia a odhalenia opierajúce sa o „dôvodné podozrenie“. Neexistuje žiadna podmienka, aby oznámenie bolo nevyhnutnosťou na získanie právnej ochrany. Predpoklad je tiež v rozpore s doložkou o zákaze regresie. V predchádzajúcom slovenskom zákone sa podmienka „nevyhnutnosti“ nenachádzala.

Diskvalifikácia za „zrejme“ zneužitie oznamovania korupcie

Článok 2 písm. k) ruší ochranu pre každého oznamovateľa, ktorý sa dopustí „zrejmeho zneužitia“ oznamovania. Tento celkom subjektívny štandard opäť otvára dvere svojvoľnému vylúčeniu oznamovateľov, na ktorých sa smernica vzťahuje. Opäť sa v ňom prejavuje trojnásobné porušenie požiadaviek smernice na jasnosť, minimálnu úroveň ochrany a zákaz regresie. Jediné, čo smernica vyžaduje na poskytnutie ochrany, je, aby príslušné dôkazy prešli kontrolou dôvodného podozrenia. Nezahŕňa toto dodatočné posúdenie. „Zrejme zneužitie“ by mohlo ponechať bez ochrany tých, ktorí sa dopustili chyby, alebo tých, ktorých dôkazy sú presné, údajne však majú nekalé úmysly. Zmyslom normy odôvodneného podozrenia je chrániť nezámerné pochybenia. V odôvodnení 32 smernice sa jasne uvádza, že úmysly sú pre toto posúdenie irelevantné. Oznamovatelia korupcie budú musieť nezávisle od dôkazov odhadovať, či im úradníci dôverujú alebo nedôverujú, a odhadovať správne, aby sa dozvedeli, či vôbec majú práva. V slovenskom predtranspozičnom zákone sa takáto medzera nenachádzala, takže porušuje aj doložku o zákaze regresie. Najzásadnejšie je, že medzera je zbytočná. Ktokoľvek, kto nahlási zneužitie, by neprešiel procesom kontroly dôvodného podozrenia.

PORUŠENIE NARIADENIA O PODMIENENOSTI PROSTREDNÍCTVOM TAJNÉHO ZÁKONA

Základnou zásadou práva EÚ je, že činnosť vlády musí byť postavená na transparentnom, pluralitnom a demokratickom základe, pričom nedodržanie tejto zásady môže viesť k vyvodzovaniu zodpovednosti vrátane zastavenia financovania zo strany EÚ. V prípade uvedených legislatívnych návrhov však nedošlo k žiadnemu zapojeniu spoločnosti a celý proces bol zahalený rúskom tajomstva, ktorého výsledkom je fait accompli.

Kľúčovou otázkou v jadre tejto záležitosti je zosúladenie zrýchleného konania so zásadami právneho štátu, ako sú vymedzené v nariadení EÚ o podmienenosti. Okrem toho zásady právneho štátu vyžadujú aj právnu istotu. Rýchle zmeny právnych predpisov môžu vyvolať neistotu u rôznych zainteresovaných strán vrátane oznamovateľov. Je nevyhnutné zabezpečiť, aby výkonná moc nekonala svojvoľne, pričom unáhlená a tajná príprava tejto legislatívy

vytvorila zraniteľnosť voči svojvoľným rozhodnutiam, keďže sa vyhla riadnej kontrole a posúdeniu. Tento odklon od základných zásad práva EÚ nielenže vyvoláva otázky o legitímnosti legislatívneho procesu, ale tiež spochybňuje záväzok dodržiavať zásady právneho štátu v Európskej únii. Konanie slovenskej vlády je podľa nariadenia o podmienenosti oprávneným dôvodom na to, aby Európska komisia prijala opatrenia vrátane finančných sankcií.

Ako sme zhrnuli vyššie, vzhľadom na závažné problémy, ktoré by nový zákon spôsobil, samotné odvolanie porušenia smernice EÚ nebude stačiť. Dôrazne upozorňujeme, že ani tieto, ani iné významné zmeny slovenského zákona by nemali byť ukončené bez legitímneho procesu, do ktorého by boli zapojené zainteresované strany a odborné orgány s príslušnými kompetenciami.

Sme Vám naďalej k dispozícii, aby sme Vám zodpovedali akékoľvek otázky alebo poskytli ďalšie potrebné informácie.

S úctou,

Podpísané organizácie

Cc: President

Government Accountability Project Projekt vládnej zodpovednosti (Spojené štáty americké)
 Transparency International Taliansko
 GlobaLeaks (medzinárodná organizácia)
 Blueprint for Free Speech (medzinárodná organizácia)
 Transparency International Holandsko
 The Good Lobby (Európa)
 Human Rights Law Centre (Austrália)
 Nadácia Zastavme korupciu (Slovensko)
 Transparency International Slovensko
 Medzinárodná sieť pre whistleblowing
 Pištaljka (Srbsko)
 Protect (Spojené kráľovstvo)
 SpeakOut SpeakUp Ltd (Spojené kráľovstvo)
 Africké centrum pre mediálnu a informačnú gramotnosť (Nigéria)
 Xnet, Inštitút pre demokratickú digitalizáciu (Európa)
 ARTICLE 19: Globálna kampaň za slobodu prejavu (medzinárodná)
 Stefan Batory Foundation (Poland)
 Fundacja Akademia Antykorupcyjna (Poland)
 Legal Human Academy
 Centre for Free Expression (Canada)
 Oživení (Czech Republic)
 European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF) (Europe)
 Transparency International - Bulgaria
 Transparency International EU
 Free Press Unlimited (International)
 Transparency International Ireland
 Global Witness (International)