

Dôvodová správa

A. Všeobecná časť

Návrh zákona o Úrade na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa predkladá ako iniciatívny návrh.

Cieľom návrhu zákona je reagovať na najvypuklejšie problémy spojené s doterajšou aplikáciou zákona, a to predovšetkým v kontexte nedostatočných práv zamestnávateľa chráneného oznamovateľa a nejasným súvisom medzi oznamovateľom a zamestnávateľom pri poskytovaní ochrany. V praxi sa ukazuje, že práva zamestnávateľa nie sú dostatočne chránené, pretože v právnej úprave nie je zakotvený princíp možnosti preskúmania poskytnutia ochrany zo strany zamestnávateľa, čím dochádza k ohrozeniu základných práv zamestnávateľa. Zavádza sa tak mechanizmus zrovnoprávnenia postavenia zamestnanca a zamestnávateľa. Týmto krokom sa odstráni nerovnomerné a disproporčné postavenie zamestnanca a zamestnávateľa.

Zároveň sa ukazuje, že existujúci model inštitucionálnej ochrany obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti je v súčasnosti rozdelený medzi viaceré štátne orgány, čo vedie k jeho zníženej efektivite a k praktickému oslabeniu garancie práv obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Obete trestných činov majú v súčasnosti možnosť obrátiť sa na Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky podľa zákona č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zatiaľ čo ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti zabezpečuje samostatný Úrad na ochranu oznamovateľov zriadený zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Táto rozdrobenosť spôsobuje, že osoby, ktoré čelia sekundárnej viktimizácii alebo odvetným opatreniam, nemajú dostatočne jednotnú a účinnú ochranu v praxi, čo môže viesť k ďalším zásahom do ich základných práv. Vzhľadom na uvedené je nevyhnutné bezodkladne pristúpiť k legislatívnej zmene, ktorá odstráni daný stav ohrozenia práv a slobôd týchto osôb.

Návrh zákona tiež reaguje na vyššie uvedenú situáciu tým, že zriaďuje nový nezávislý Úrad na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý prevezme agendu odškodňovania obetí od Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky a nahradí doterajší Úrad na ochranu oznamovateľov. Zriadením jednotného úradu sa vytvorí predpoklad na okamžité a koordinované zabezpečenie ochrany ohrozených osôb.

Návrh zákona nebude mať vplyvy na rozpočet verejnej správy, limit verejných výdavkov, podnikateľské prostredie, životné prostredie, služby verejnej správy pre občana, sociálne vplyvy, vplyvy na informatizáciu spoločnosti, ani vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, nálezmi ústavného súdu, inými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, s právom Európskej únie a s medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Návrh zákona nebude predmetom vnútrokomunitárneho pripomienkového konania.

Účinnosť návrhu zákona sa navrhuje dňom vyhlásenia.

B. Osobitná časť

K čl. I

K § 1

Ustanovenie upravuje postavenie Úradu na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Zriaďuje sa úrad ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý má chrániť práva a oprávnené záujmy obetí trestných činov a oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti. Ide o novú právnu úpravu v tom zmysle, že po prvýkrát spája pod jednu inštitúciu agendu obetí trestných činov aj oznamovateľov trestnej činnosti.

Zároveň však koncepcia nezávislého štátneho orgánu s celoslovenskou pôsobnosťou nadväzuje na doterajšiu úpravu (podobne bol koncipovaný Úrad na ochranu oznamovateľov podľa platného zákona č. 54/2019 Z. z.). Ustanovenie teda preberá princíp nezávislosti úradu z platného zákona o ochrane oznamovateľov, pričom rozširuje pôsobnosť aj na oblasť ochrany obetí trestných činov.

Ustanovuje sa, že úrad je rozpočtovou organizáciou. Súčasne sa zakotvuje pravidlo, že schválený rozpočet úradu môže byť v priebehu kalendárneho roka znížený len Národnou radou Slovenskej republiky. Toto ustanovenie je prevzaté z platného zákona č. 54/2019 Z. z., ktorý analogicky chránil rozpočet Úradu na ochranu oznamovateľov a jeho účelom je garantovať finančnú nezávislosť a stabilitu úradu.

Úrad sa splnomocňuje zriaďovať a zrušovať svoje detašované pracoviská mimo jeho sídla a vymedzovať ich územnú pôsobnosť. Toto ustanovenie rozširuje možnosti úradu operatívne pôsobiť aj v regiónoch, podľa potreby dostupnosti pre obeť a oznamovateľov. Obdobnú možnosť obsahovala už doterajšia práva.

Ustanovuje sa, že podrobnosti o vnútornej organizácii úradu upraví organizačný poriadok, ktorý vydá predseda úradu. Aj toto ustanovenie bolo súčasťou platného zákona č. 54/2019 Z. z.

K § 2

Ustanovenie vymedzuje pôsobnosť úradu. Je koncipované s odkazom na osobitné predpisy, čím sa zabezpečuje nadväznosť na existujúcu právnu úpravu. Konkrétne, podľa § 2 písm. a) úrad vykonáva pôsobnosť podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov v znení neskorších predpisov, avšak len na úseku ochrany obetí trestných činov. § 2 písm. b) ustanovuje, že úrad vykonáva pôsobnosť na úseku ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti v znení neskorších predpisov. Vymedzené úlohy teda bude po novom vykonávať integrovaný úrad. Doposiaľ jednotný orgán zastrešujúci obe oblasti neexistoval.

K § 3

Ustanovenia upravujúce postavenie predsedu nového Úradu na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti preberajú osvedčený model právnej úpravy z platného zákona č. 54/2019 Z. z., ktorým bol zriadený a organizovaný doterajší Úrad na ochranu oznamovateľov.

K § 4

Ustanovuje sa proces verejného vypočutia kandidátov na predsedu úradu. Postup verejného vypočutia je prevzatý z platného zákona č. 54/2019 Z. z. a predstavuje už zavedený a funkčný transparentný mechanizmus, preto ho návrh zákona preberá bez vecných zmien.

K § 5

Upravuje sa zriadenie a činnosť výberovej komisie pre posudzovanie kandidátov na predsedu úradu. Ide o ustanovenia prevzaté z platnej právnej úpravy zákona č. 54/2019 Z. z.

Komisia má mať piatich členov a v záujme zabezpečenia nestrannosti ich vymenúvajú rôzne inštitúcie. Jedného člena vymenúva prezident Slovenskej republiky, jedného vláda Slovenskej republiky, jedného verejný ochranca práv, jedného Úrad vlády Slovenskej republiky a jedného člena poradný orgán vlády pre oblasť mimovládnych organizácií a rozvoja občianskej spoločnosti. Táto pluralita má zaručiť, že v komisii budú zastúpené rôzne pohľady a že výber nebude závislý od jedinej inštitúcie. Zároveň platí, že členom komisie môže byť len osoba, ktorá svojím doterajším pôsobením dáva záruku riadneho, čestného, zodpovedného a nestranného výkonu funkcie.

K § 6

Upravuje sa postavenie podpredsedu Úradu na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Úprava je prevzatá z platného zákona č. 54/2019 Z. z. a obsahuje len zmeny súvisiace s vytvorením nového úradu. Podpredsedu úradu, ktorého vymenúva a odvoláva priamo predseda. Podpredseda zastupuje predsedu počas jeho neprítomnosti alebo v čase, keď funkcia predsedu nie je obsadená, v plnom rozsahu práv a povinností predsedu. Predseda môže podpredsedu poveriť zastupovaním aj v iných prípadoch, podľa potreby. Cieľom je zabezpečiť plynulé fungovanie úradu aj v prípade, že predseda nemôže dočasne vykonávať funkciu.

K § 7

Navrhujú sa prechodné ustanovenia, ktoré zabezpečia plynulý prechod právnych vzťahov v súvislosti navrhovanou právnou úpravou.

K § 8

Ide o transpozičné ustanovenie odkazujúce na transpozičnú prílohu.

K čl. II

K bodom 1 až 5

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky sa nahrádza Úradom na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti v ustanoveniach upravujúcich kompetencie v systéme ochrany obetí trestných činov. Nahradením ministerstva úradom sa zabezpečí, že všetky úlohy v tejto oblasti bude namiesto Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky vykonávať nový úrad. Cieľom zmeny nie je obsahovo meniť mechanizmy pomoci obetiam, ale určiť nový príslušný orgán. Tieto úpravy sú priamym dôsledkom čl. I § 2 písm. a) návrhu zákona a sú nevyhnutné pre úplnú integráciu agendy ochrany obetí trestných činov do pôsobnosti úradu.

K bodu 6

Navrhuje sa doplniť do zákona o obetiach trestných činov nové prechodné ustanovenie § 35b, ktorého obsahom je ustanovenie pravidla pre prebiehajúce konania, podľa ktorého konania vo veciach podľa tretej časti zákona č. 274/2017 Z. z. o obetiach trestných činov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

K čl. III

K bodu 1

Navrhujú sa úpravy v zákone č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v súvislosti so zrušením Úradu na ochranu oznamovateľov a prechodom jeho pôsobnosti na Úrad na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Účelom týchto zmien je vypustiť zo zákona tie časti, ktoré upravovali zriadenie a fungovanie Úradu na ochranu oznamovateľov, keďže tieto otázky komplexne po novom rieši návrh zákona v článku I.

K bodu 2

Z poskytnutia ochrany oznamovateľovi vyplýva značné obmedzenie práv zamestnávateľa. V zákone však absentuje výslovne uvedená podmienka, že ochranu podľa § 7 možno poskytnúť len, ak sa oznámenie týka priamo zamestnávateľa (aj keď z kontextu viacerých ustanovení to možno nepriamo vyvodiť). Na základe praktických skúseností z doterajšej aplikácie zákona je potrebné legislatívne jasne vyjadriť, že ochranu podľa § 7 by malo požívať iba také oznámenie, z ktorého je evidentný vecný súvis s činnosťou zamestnávateľa. Inak by zamestnávateľ bol obmedzovaný vo svojich právach kvôli potenciálnej protispoločenskej činnosti inej osoby (o ktorej sa oznamovateľ síce dozvedel v súvislosti so svojím pracovnoprávnym vzťahom alebo iným obdobným vzťahom, ale netýka sa priamo zamestnávateľa). Doplnenie podmienky vecného súvisu do § 4 ods. 1 a § 6 ods. 1 nemá vplyv na základné definičné vymedzenie oznamovateľa, oznámenia a kvalifikovaného oznámenia, to znamená, že v prípade potreby môže byť oznamovateľ chránený aj pri podaní oznámia a kvalifikovaného oznámenia, to znamená, že v prípade potreby môže byť oznamovateľ chránený aj pri podaní oznámenia, ktoré nemá priamy vecný súvis so zamestnávateľom, avšak nie podľa § 7 zákona, ale inými prostriedkami právnej ochrany.

K bodom 3 a 4

Ide o legislatívno-technické úpravy v nadväznosti na doplnenie odsekov 1 v § 4 a 6.

K bodu 5

Súčasná právna úprava umožňuje len oznamovateľovi, ktorému nebola poskytnutá ochrana, aby mohol do 15 dní požiadať nadriadeného prokurátora, o preskúmanie dôvodov neposkytnutia ochrany. V prípade poskytnutia ochrany však pre zamestnávateľa obdobný inštitút v súčasnosti absentuje. Z dôvodu vyváženia právnej úpravy a odstránenia neproporcionálneho postavenia zamestnávateľa pri poskytnutí ochrany sa preto navrhuje v odseku 1 zaviesť preskúmovací mechanizmus, ktorý bude môcť iniciovať zamestnávateľ do 15 dní od doručenia oznámenia o poskytnutí ochrany. Týmto sa zabezpečí rovnováha medzi vzájomne kolidujúcimi záujmami zamestnanca a zamestnávateľa.

V odseku 2 sa navrhuje zaviesť pre zamestnávateľa možnosť pravidelnej revízie opodstatnenosti trvania ochrany, keďže súčasné znenie zákona nijak nezohľadňuje časové aspekty a potenciálne značne dlhú dobu, počas ktorej je oznamovateľ chránený bez toho, aby sa mohli zohľadňovať zmenené okolnosti od času, kedy bola ochrana poskytnutá.

Rovnaké postupy, aké sa navrhujú pri ochrane poskytnutej v trestnom konaní, sa navrhuje uplatňovať aj pri ochrane poskytnutej v konaní o správnom delikte s tým, že ochranu bude preskúmať nadriadený správny orgán.

K bodu 6

Keďže sa pre nadriadeného prokurátora, resp. nadriadený správny orgán navrhuje v § 7a a 7b možnosť zrušenia ochrany, ustanovenie o zániku ochrany sa dopĺňa aj o tento dôvod.

K bodu 7

Vzhľadom na novo navrhovaný spôsob zániku ochrany (zrušenie rozhodnutia, ktorým sa poskytla ochrana), je potrebné doplniť oznamovanie zániku ochrany aj z tohto dôvodu, čiže sa ustanovuje kto a komu oznamuje zánik ochrany.

K bodom 8 až 15

Navrhujú sa úpravy v zákone č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v súvislosti so zrušením Úradu na ochranu oznamovateľov a prechodom jeho pôsobnosti na Úrad na ochranu obetí trestných činov a oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Účelom týchto zmien je v vypustiť zo zákona tie časti, ktoré upravovali zriadenie a fungovanie Úradu na ochranu oznamovateľov, keďže tieto otázky komplexne po novom rieši návrh zákona v článku I.

K bodu 16

V nadväznosti na zavedenie nových možností preskúmania ochrany, ktoré môže iniciovať zamestnávateľ, sa v odsekoch 1 a 2 navrhuje prechodné obdobie 30 dní od účinnosti týchto zmien, ktoré môže využiť zamestnávateľ, ktorý už zamestnáva chráneného oznamovateľa ku dňu účinnosti.

V odseku 3 sa z dôvodu odstránenia prípadných nejasností vo výklade a aplikácii zákona výslovne konštatuje, že nové ustanovenia § 7a ods. 2 a § 7b ods. 2 sa vzťahujú aj na už poskytnutú ochranu. Zamestnávateľia chránených oznamovateľov teda budú môcť požiadať o preskúmanie opodstatnenosti ochrany poskytnutej pred účinnosťou týchto zmien rovnako ako zamestnávateľia tých chránených oznamovateľov, ktorým sa ochrana poskytla po ich účinnosti.

K čl. IV

Účinnosť návrhu zákona sa navrhuje dňom vyhlásenia.