



**Možné funkce
Centra pro oznamovatele - whistleblowery
v České republice**

Studie

Anna Myers
Petr Leyer

*Projekt na posílení systému boje
proti korupci a praní špinavých peněz
v České republice*





Programová oblast 25: Budování kapacit a spolupráce institucí s norskými veřejnými institucemi, místními a regionálními úřady .

Projekt na posílení systému boje proti korupci a praní špinavých peněz v České republice

Studie:

**Možné funkce Centra pro oznamovatele – whistleblowery
v České republice**

Zpracovali Anna Myers a Petr Leyer

Za pomoci Norských grantů a Grantů EHP přispívá Norsko ke stírání sociálních a ekonomických rozdílů a posilování bilaterálních vztahů s přijímajícími státy v Evropě. Norsko úzce spolupracuje s EU na základě Dohody o Evropském hospodářském prostoru (EHP).

V období 2009-14 je norský příspěvek ve výši 1.7 bilionů €. Granty mohou čerpat nevládní organizace, výzkumné a akademické instituce i veřejný a soukromý sektor ve dvanácti nejnovějších členských zemích EU, Řecku, Portugalsku a Španělsku. Součástí grantů je i široká spolupráce s norskými subjekty a příslušné aktivity mohou být implementovány až do roku 2016.

Klíčovými oblastmi podpory jsou ochrana životního prostředí a klimatické změny, výzkum a stipendia, občanská společnost, zdraví a děti, rovnost pohlaví, spravedlnost a kulturní dědictví.

Další informace na vyžádání poskytnete:

Economic Crime and Cooperation Unit
(ECCU)
Action against Crime Department
Directorate General of Human Rights
and Rule of Law-DG I, Council of Europe

Tel: +33-3-9021-4550

Fax: +33-3-9021-5650

e-mail: mustafa.ferati@coe.int

www.coe.int/corruption

Prohlášení o vyloučení odpovědnosti:

Tato technická zpráva byla zpracována týmem expertů Rady Evropy a FAÚ MFČR na základě financování z Norských grantů. Názory vyjádřené v této zprávě představují postoje zpracovatelů a neodrážejí oficiální stanovisko Rady Evropy ani dárců.

Zkratky:

ALAC	Právní poradna Transparency International
ECHR	Evropská úmluva o lidských právech
ECtHR	Evropský soud pro lidská práva
ETS No 173	Trestněprávní úmluva o korupci
ETS No 174	Občanskoprávní úmluva o korupci
GAP	Government Accountability Project, organizace na ochranu oznamovatelů a právní pomoc v USA
GRECO	Skupina států proti korupci
OSC	Úřad zvláštního zmocněnce (USA)
PACE	Parlamentní shromáždění Rady Evropy
PCaW	nevládní charitativní organizace Public Concern at Work
POGO	Project on Government Oversight, organizace zaměřená na zkoumání plýtvání nebo zneužívání veřejných rozpočtů v USA
SEC	Komise pro cenné papíry a burzu
TI	Transparency International
WBPA	Zákon na ochranu oznamovatelů

Obsah

1	SHRNUTÍ A ZÁKLADNÍ INFORMACE	6
2	ÚVOD.....	7
3	KLÍČOVÉ ASPEKTY PODPORY WHISTLEBLOWINGU.....	10
3.1	Institucionální podpora.....	10
3.2	Účinné mechanismy přijímání a zkoumání oznámení/zpráv o nekalém, neetickém nebo protiprávním jednání	11
3.2.1	Soukromý sektor	15
3.2.2	Přístup k nezávislé a důvěrné konzultaci.....	17
3.3	Monitoring, přezkum, hodnocení.....	27
4	PŘEHLED ČESKÉ LEGISLATIVY A PRAXE	29
4.1	Právní rámec.....	29
4.2	Vládní projekt a pracovní skupina pro whistleblowing.....	30
4.3	Vnímání whistleblowingu ze strany veřejnosti	31
4.4	Právní poradenství a zastupování	32
5	DOPORUČENÍ.....	36
5.1	Právní reforma a institucionální rámec.....	36
5.2	Přímá podpora oznamovatelů	39
5.3	Povědomí, monitoring a hodnocení.....	42
6	ZÁVĚRY	43
7	Příloha 1: Hodnotící kritéria na základě Principů Rady Evropy	44

1 SHRUTÍ A ZÁKLADNÍ INFORMACE

Whistleblowing – oznamování nekalé činnosti – je považováno za klíčový prvek pro posilování systémů na předcházení, odhalování a stíhání korupce. Stále častěji se však setkáváme s myšlenkou, že jakýkoli účinný rámec pro boj proti korupci a na zajištění ochrany oznamovatelů musí vycházet ze širšího demokratického a lidskoprávního rámce. I když je ochrana oznamovatelů součástí Programu boje proti korupci Rady Evropy a zvláštní ustanovení na jeho úpravu jsou obsažena i v Trestněprávní úmluvě Rady Evropy o korupci (ETS č. 173) a Občanskoprávní úmluvě Rady Evropy o korupci (ETS č. 174), je také zahrnuta do zpráv a právních instrumentů na ochranu lidských práv a podporu demokratické odpovědnosti. Od roku 2008 se Výbor parlamentního shromáždění pro právní záležitosti a lidská práva¹ zaměřuje na prosazování aspektu ochrany jednotlivců se zvláštním ohledem na oznamovatele - whistleblowery, kteří přispívají do veřejné debaty svými oznámeními nebo zveřejněnými informacemi a podporují tak svobodný přístup k informacím, řádnou správu věcí veřejných a odhalují porušování lidských práv a nekalou činnost. Ve stejné době vydal Evropský soud pro lidská práva několik zásadních rozhodnutí, jež posílila ochranu oznamovatelů v souladu s Článkem 10².

V dubnu 2014 Rada Evropy přijala Doporučení na ochranu oznamovatelů (CM/Rec(2014)7)³. Tento nástroj upravuje hlavní zásady, kterými by se členské státy měly řídit při vytváření normativního, institucionálního a soudního rámce ochrany oznamovatelů a ukotvuje whistleblowing jasně do paradigmatu lidských práv a demokratické odpovědnosti. Takové vnímání whistleblowingu zahrnuje ochranu nejen těch, kdo poukáží na podezření z korupce nebo praní špinavých peněz, ale i oznamovatelů či osob, které zveřejní podezření z porušování práva obecně a konkrétně lidských práv či ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti a životního prostředí.

Proto je důležité, aby česká vláda zvážila zřízení Centra pro oznamovatele v širším kontextu ochrany veřejného zájmu, který nezahrnuje výhradně jen ochranu těch, kdo oznámí korupci nebo nekalé jednání finanční povahy.

¹ Doporučení Parlamentního shromáždění (PACE) č. 1950 (2011) na ochranu novinářských zdrojů; Usnesení Parlamentního shromáždění (PACE) č. 1729 a Doporučení č. 1916 (2010) o ochraně “whistleblowerů”

² Evropský soud pro lidská práva (ECtHR) dovodil, že “Článek 10 Úmluvy se použije, pokud je vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem na základě veřejnoprávního vztahu, ale použije se i v případě soukromoprávního vztahu [...]” a “členské státy mají pozitivní povinnost chránit právo na svobodu projevu i v oblasti vztahů mezi jednotlivci” (Fuentes Bobo v. Španělsko, č. 39293/98, § 38, 29. 2. 2000).

³ [CM/REC\(2014\)7](#), ke stažení na stránkách www.coe.int.

Tato studie přináší informace o vybraných relevantních evropských a mezinárodních zkušenostech a zaměřuje se především na Velkou Británii a Nizozemsko. Doporučuje oficiálně právně ukotvit stávající poradní skupinu pro whistleblowing a její transformaci do oficiální Pracovní skupiny pro oznamování, jež se nejprve zaměří na vypracování kvalitních a erudovaných návrhů právní reformy, včetně posílení institucionálních mechanismů pro přijímání, posuzování a řešení oznámení o nekalém jednání a další informace ve veřejném zájmu. V druhém plánu by měla taková oficiální Pracovní skupina mít i určitý mandát k monitorování a hodnocení právního, politického a institucionálního rámce whistleblowingu v České republice. V této studii se také doporučuje vznik specializované Komise, která by určila, jakým způsobem a v jakém formátu se bude specializované právní poradenství pro oznamovatele v České republice poskytovat. Jedním z navrhovaných formátů je i Centrum pro oznamovatele, jež by Komise pomohla realizovat.

2 ÚVOD

Tato studie, jež je věnována případnému “Centru pro oznamovatele – whistleblowery v České republice”, byla zpracována jako součást projektu na posilování systému boje proti korupci a praní špinavých peněz v České republice (ACAMOL-CZ).

Cílem tohoto článku je prozkoumat různé funkce a pravomoci, které by Centrum oznamovatelů mohlo mít a přitom směřovat proces možné reformy. Rovněž je jeho snahou poukázat na postupy již v České republice zavedené a na relevantní evropské a mezinárodní příklady.

Tato studie je rozdělena do tří klíčových tematických oblastí, jež mají vliv na případné fungování Centra pro oznamovatele v budoucnosti:

1. Efektivní vnitřní a vnější kanály pro oznamování nebo zveřejňování informací o nekalém jednání nebo poškozování veřejného zájmu
2. Přímá podpora jednotlivých oznamovatelů
3. Monitorování a hodnocení

Tato studie hodnotí především český kontext - právní a institucionální rámec - a přináší několik doporučení s důrazem na klíčové prvky, které je třeba vzít v úvahu při posuzování možné formy Centra pro oznamovatele. Je třeba se také zamyslet nad tím, jaké aspekty stávajícího systému bude třeba na podporu činnosti takového Centra posílit.

Tuto studii připravila Anna Myers, odbornice na právo a praxi whistleblowingu. Anna Myers působila v minulosti jako členka hodnotících týmů GRECO. Na studii spolupracovala s Petrem Leyerem, vedoucím představitelem Právní poradny Transparency International Czech Republic. Autoři práci konzultovali i s Lenkou Frankovou z Oživení, v současnosti jediné další organizace v České republice, jež poskytuje pravidelné bezúplatné a důvěrné poradenství oznamovatelům, a také s pracovníky Úřadu vlády České republiky. Práce na studii byly ukončeny v srpnu 2015.

Základní termíny

“Instituce” – znamená jakéhokoli zaměstnavatele, orgán státní správy, regulační orgán, inspekční nebo dohledový orgán;

“Zaměstnavatel” – jakákoli veřejnoprávní nebo soukromoprávní instituce, jež zaměstnává nebo vstupuje do zaměstnaneckých vztahů s jednotlivci (např. jako s konzultanty, smluvními zaměstnanci, stážisty, atd.);

“Oznamovatel - whistleblower” – jakákoli osoba, jež oznamuje nebo zveřejňuje informace o ohrožení nebo porušování veřejného zájmu, ke kterým získala přístup

při výkonu práce pro zaměstnavatele v soukromém nebo veřejném sektoru (v souladu s definicí uvedenou v Doporučeních Rady Evropy na ochranu oznamovatelů (CM/Rec(2014)7).

3 KLÍČOVÉ ASPEKTY PODPORY WHISTLEBLOWINGU

3.1 Institucionální podpora

Oznamovatele přímo i nepřímo chrání celá řada právních zásad a institucionálních pravomocí. Nepřehlížejme skutečnost, že institucionální podpora whistleblowingu, tedy oznamování nekalé činnosti, tj. podpora ze strany subjektu, kde oznamovatel pracuje a subjektu či instituce, jenž ponese právní odpovědnost⁴ za jakékoliv nepravosti nebo škody v případě, že se daný problém nebude řešit, je první linií obrany každého jednotlivce, jenž hodlá upozornit na jakoukoli nepravost. Nicméně zkušenosti v Evropě ukazují, že oznamování uvnitř institucí či subjektů bude fungovat pouze tehdy, pokud se bude moci opřít o silné a funkční zákony upravující přístup k informacím a o legislativu chránící média a jejich zdroje (viz například ve Švédsku). Ve většině evropských zemí je tlak na silnější právní ochranu těch, kdo se rozhodnou oznámit informace ve veřejném zájmu interně nebo externě či je zveřejnit v médiích.

Všichni se shodneme na tom, že získávání informací o skutečných nebo potenciálních problémech, které by mohly ohrozit státní správu, způsobit celospolečenské škody nebo porušovat zákon, je právně a morálně v plném zájmu všech dotčených subjektů a institucí. I když je jasné, že korektní přístup k oznámení a samotnému oznamovateli je bezpochyby v plném zájmu dotčeného subjektu nebo instituce, praxe je stále v mnoha případech opačná.

Nedávná studie případů whistleblowingu v České republice a dalších čtyřech zemích - Polsku, Slovensku, Maďarsku a Estonsku - odhalila, že nedostatečná úroveň institucionální podpory nutí oznamovatele hledat alternativní způsoby oznamování závadného, neetického nebo nelegálního chování nebo jednání⁵. I když Slovensko učinilo důležité kroky směrem k poskytování zvláštní právní ochrany osobám, které se rozhodnou nepravost ohlásit interně⁶, je teprve na půl cesty k zavedení komplexního rámce ochrany oznamovatelů, jenž by upravoval specifické zákonem chráněné kanály pro zveřejňování mnohem širší škály informací

⁴ Subjekt, kde oznamovatel pracuje a subjekt či instituce, jenž ponese právní odpovědnost za nekalé jednání, nemusejí být totožné. Odpovědnost může nést i regulační orgán, jenž byl informován o nekalém jednání, ale nevyšetřil jej či neučinil kroky k nápravě.

⁵ L. Franková a L. Petráková (2014) O nás s námi: Ochrana oznamovatelů v České realitě a srovnání s dalšími státy. Oživení: Česká republika.

⁶ Zákon o oznamování protispolečenské činnosti a o změně jiných zákonů (úprava oznamování), 2014. Nový zákon vstoupil v platnost 1. ledna 2015 a klade si za cíl chránit na pracovišti ty, kdo se rozhodnou oznámit "protispolečenské" jednání interně přímo svému zaměstnavateli a, u závažnějších věcí (jedná se o kategorie převážně trestných činů), zveřejnit takové jednání nadřízeným subjektům nebo médiím. Ve vybraných případech oznamovatelé za svou činnost dostávají od slovenského Ministerstva spravedlnosti (až do výše asi 19 000 €).

ve veřejném zájmu mimo instituci zaměstnavatele, než je stanoveno v doporučení Rady Evropy (viz Princip 14). Zajímavé je, že slovenský zákon ukládá všem zaměstnavatelům (veřejnoprávním subjektům a soukromým podnikům) s více než 50 zaměstnanci povinnost zavést systém interního oznamování nebo jiný podobný postup, jenž bude v souladu s novým zákonem.

V Srbsku vstoupil nový zákon na ochranu oznamovatelů v platnost v červnu 2015⁷. Tento zákon se vztahuje na všechny sektory včetně armády, zpravodajských služeb a soudnictví. Poskytuje rovněž ochranu při interním oznamování, oznamování regulatornímu nebo nadřízenému orgánu a zveřejnění (tj. do veřejných médií) v omezených případech⁸. Jelikož není zatím k dispozici anglický překlad tohoto zákona, nemůžeme jej kvalifikovaně analyzovat. Důvodem šestiměsíční prodlevy mezi přijetím zákona v Parlamentu a jeho vstupem v platnost byla potřeba dát justičním orgánům čas správně uchopit nový systém ochrany a umožnit zaměstnavatelům připravit se na změny.

3.2 Účinné mechanismy přijímání a zkoumání oznámení/zpráv o nekalém, neetickém nebo protiprávním jednání

Minimální podpora institucí při přijímání a prošetřování oznámení a neschopnost zajistit férový přístup k oznamovateli nutí občany k tomu, aby raději mlčeli či hledali alternativní cesty, jak upozornit na nekalé jednání. Oznamovatel často čelí profesionálně vedenému útoku ze strany dotčeného subjektu. V příliš mnoha případech končí oznamovatel v nákladném a náročném kolotoči právních sporů, kdy čelí žalobám pro škody, které svým oznámením způsobil. Mnozí oznamovatelé své případy medializují ve snaze se očistit a vyvrátit nařčení. Většina těch, jejichž příběhy byly zveřejněny v médiích, uvádí, že mediální pozornost věnovaná jejich kauze a to, jak s nimi bylo nakládáno a jak byli napadáni, vedlo vlastně v konečném důsledku k vyšetření nekalého jednání⁹, na které původně upozornili.

Toto vnímání je patrné i v amerických studiích. Jedna studie například uvádí, že 44 procent těch, kdo oznamovali přímo příslušnému orgánu nebo médiím, se domnívá, že jejich zaměstnavatel nakonec své jednání a postupy změnil. Ze stejné studie rovněž vyplývá, že jen 27 procent těch, kdo oznamovali podezření z nekalé činnosti přímo zaměstnavateli, se domnívá, že se v konečném důsledku něco změnilo¹⁰. Jiná zpráva naznačuje, že oznamování nekalé činnosti přímo

⁷ Republika Srbská, Zákon na ochranu oznamovatelů (Oficiální věstník Republiky Srbské, č. 128/2014) [Zakon o zaštiti uzbunjivača] ("WBPA"). Zákon vstoupil v platnost 4. prosince 2014 a je účinný od 4. června 2015.

⁸ Okolnosti, za nichž je oznámení chráněno, zahrnují přímé ohrožení (i) života, (ii) veřejného zdraví, (iii) bezpečnosti a (iv) životního prostředí (v) a rovněž zabránění velkým škodám a (vi) přímé ohrožení důkazů zničením informací více informací [zde](#).

⁹ Viz zde, poznámka 4 výše.

¹⁰ Viz Rothschild, J., & Miethe, T. D. (1999). "Whistleblower Disclosures and Management Retaliation" *Work and Occupations* (Oznámení whistleblowerů a řízení odvety, zaměstnání a profese), 26(1), 107-128.).

regulátoru nebo médiím je účinnější, neboť nutí dotčenou organizaci, aby věc důsledně prošetřila a přijala nápravná opatření¹¹.

I když v demokracii má jedinec právo být jako oznamovatel informací ve veřejném zájmu chráněn v souladu s právem na svobodu slova (viz judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Doporučení Rady Evropy, Princip 12), většina oznamovatelů se ke zveřejnění odhodlá jako k poslednímu možnému řešení poté, co vyčerpali všechny jiné vnější nebo vhodné regulační kanály. Nedávná zpráva o všech rozhodnutích soudního senátu (tj. i případů, které nebyly ukončeny mimosoudně nebo staženy před vynesením rozsudku) u případů vedených v letech 2011 a 2013 podle britských zákonů upravujících problematiku whistleblowingu ukazuje, že i v systému, který dokáže účinně chránit oznamovatele a jeho pracovní místo v případě, že se rozhodne své podezření oznámit nějakému vnějšímu orgánu nebo případně zveřejnit médiím, se většina oznamovatelů omezí pouze na interní oznámení. V devíti z každých deseti popisovaných rozhodnutí soudu oznamovatel nikdy neoznámil své podezření jinému subjektu, než svému zaměstnavateli, 2 procenta učinila oznámení externímu subjektu jako prvnímu (subjektu právně uznanému za vhodný externí kanál¹²) a pouhé jedno procento oznamovatelů se obrátilo na media poté, co své podezření napřed sdělili interně nebo externímu subjektu.

Zveřejnění v médiích může být účinným nástrojem k donucení jinak váhavé instituce k činu (pomocí tlaku veřejnosti), je to však zároveň nejbolestivější způsob, jak se zaměstnavatel a státní orgány o problému dozví. Přinejmenším je ve většině takových případů pozdě zabránit škodám, na které chtěl oznamovatel původně poukázat a varovat před nimi. Může být také příliš pozdě na řádné vyšetření oznámení a pohnání původců problému k odpovědnosti. Odhalení v médiích mohou také způsobit přechod institucí do "krizového" režimu, který může odvést pozornost od podstaty věci, na níž oznamovatel upozorňoval. Nouzový režim může potom vést k pouhé PR akci za účelem záchrany pověsti dotčeného subjektu a naopak diskreditovat oznamovatele. Podstata věci se řeší většinou až díky zvyšujícímu se tlaku veřejnosti a odhalení kauzy v médiích. Neschopnost profesionálně a odpovědně řešit podstatu oznamované věci od samého začátku může dále oslabit a podryt důvěru veřejnosti ve státní orgány i soukromé subjekty a jejich schopnost konat v nejlepším zájmu společnosti - veřejnosti a spotřebitelů.

¹¹ Viz Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). "Internal vs. External Whistleblower: A Comparison of Whistleblowing Processes"(Oznámení versus zveřejnění, srovnání postupů whistleblowingu), *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.

¹² Britská legislativa upravuje více než 50 "[určených osob](#)" včetně regulačních orgánů v oblasti zdravotnictví, ochrany životního prostředí, finančního sektoru, atd. a také ombudsmany a další kategorie, jako jsou například členové parlamentu a radní místních samospráv.

Bylo by proto lepší, kdyby instituce přestaly bránit oznamovatelům ve zveřejňování informací jiným subjektům a zaměřily se spíše na účinnější a pro oznamovatele bezpečnější cestu oznamování podezření z nekalé činnosti přímo instituci samotné. To mimo jiné znamená oznámení řádně zhodnotit a plně prošetřit vždy, pokud je to jen trochu možné, nastavit účinné přímé i alternativní kanály oznamování podezření z nekalé činnosti nebo škod a zajistit plnou právní ochranu osob, jež se odhodlají takové kanály použít a oznámení podat.

V České republice a jiných státech Evropy je škoda způsobená a) veřejnému zájmu a b) oznamovateli často zapříčiněna neobjektivním a zdlouhavým procesem hodnocení podstaty oznámení a absencí vhodných následných kroků, s jejichž pomocí by se zabránilo další nekalé činnosti, snížilo se riziko škod, odstranil protiprávní charakter činnosti odhalené v oznámení či se napomohlo potrestání osob odpovědných za takovou nekalou činnost. I když většina oznamovatelů oznamuje svá podezření interně bez ohledu na literu zákona a měli by být v takové činnosti podporováni, jakákoli povinnost v tomto kontextu vyplývající ze zákona je v rozporu s principem širší odpovědnosti, kterou se zákony o oznamování snaží prosazovat. Taková pravidla budou obzvlášť kontraproduktivní, pokud k nekalé činnosti nebo zanedbání dochází v nejvyšším managementu zaměstnavatele. Proto musí v rámci organizační struktury zaměstnavatele existovat bezpečné alternativní kanály, kterými je možno nekalou činnost oznamovat.

V kontextu tohoto projektu by se česká vláda mohla pokusit řešit řadu klíčových institucionálních problémů, a to například:

1) Přezkoumat roli a pravomoci dozorových nebo regulatorních orgánů ve veřejném a soukromém sektoru (např. Národní kontrolní úřad, regulátoři finančního sektoru, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká inspekce životního prostředí, atd.) a zajistit, aby byly připraveny:

- a) přijímat informace přímo z různých zdrojů, a to včetně oznamovatelů;
- b) na tyto informace profesionálně a nezávisle reagovat;
- c) chránit zdroje informací, včetně oznamovatelů, a poskytovat záruku důvěrnosti totožnosti zdroje¹³.

2) Zajistit nebo posílit roli veřejného ochránce práv nebo podobné instituce a umožnit tomuto subjektu zasáhnout v případě, že oznamovateli nebo zdroji hrozí odvěta či případně potvrdit skutečnost, že jde o odvetu a uložit nápravné opatření. Kancelář veřejného ochránce práv může za oznamovatele přijímat zprávy a předávat

¹³ Nová srbská legislativní úprava chrání totožnost oznamovatele a zavazuje všechny osoby, jež mají ze zákona právo přijímat od oznamovatele informace, chránit jeho osobní údaje a jakékoli jiné údaje, jež by mohly způsobit prozrazení totožnosti oznamovatele. Tato povinnost se vztahuje na všechny osoby, jež mohou získat přístup k osobním údajům oznamovatele. Viz také poznámka pod čarou č. 7.

je na příslušnou instituci nebo orgán činný v trestním řízení (viz Úřad veřejného ochránce práv na Novém Zélandu¹⁴).

3) Zvážit vytvoření instituce, jež by měla whistleblowing v gesci a dohlížela na vyšetřování v jiných institucích (viz příklad amerického Úřadu zvláštního zmocněnce v kontextu federální veřejné správy a Úřadu veřejného ochránce práv na Novém Zélandu níže viz též nizozemský návrh, jenž je popsán podrobněji dále v textu této studie).

Příklad 1: Úřad zvláštního zmocněnce (USA)

Americký Úřad zvláštního zmocněnce (Office of Special Counsel) má pravomoc vyšetřovat a stíhat porušování pravidel chránících federální zaměstnance před odvetou za oznámení nekalé činnosti (podle Zákona o ochraně oznamovatelů/Whistleblower Protection Act). Hraje rovněž klíčovou roli subjektu, který má pravomoc k přezkumu vládního vyšetřování údajného nekalého jednání. Na základě stížnosti ze strany oznamovatele může úřad donutit příslušný subjekt k prošetření údajného pochybení, a to i když se sebevíce zdráhá. Úřad zvláštního zmocněnce žádá oznamovatele, aby se vyjádřili ke kvalitě vyšetřování a uvalených nápravných opatření. Vychází přitom z názoru, že samotní informátoři jsou často odborníci na slovo vzatí a předmětu oznámení rozumí ze všech nejlépe. Úřad je neustále v kontaktu s vyšetřujícím orgánem a zajišťuje tak přiměřenost přijatých opatření a reakce na oznámené skutečnosti.

Příklad 2: Úřad veřejného ochránce práv (Nový Zéland)

Na Novém Zélandě jsou oznámení o nekalém jednání a stížnosti na odvetu řešeny oddělenými subjekty. U příslušného orgánu, jako je například Úřad veřejného ochránce práv, lze učinit chráněné oznámení, ale na dodržování ustanovení proti viktimizaci oznamovatelů upravených Zákonem o lidských právech z roku 1993 dohlíží Komise pro lidská práva. Tato praxe je pro Nový Zéland výhodná z mnoha důvodů, v neposlední řadě i proto, že ustanovení zákona o lidských právech, na něž Komise dohlíží, byla při vstupu nového zákona v platnost rozšířena i na oznamovatele. Tento systém rovněž snižuje riziko podjatosti proti oznamovateli, protože posuzování jeho případné stížnosti na odvetu je jasně odděleno od vyšetřování samotného oznámení podezření na nekalé jednání, a to zejména pokud žádné nezákonné praktiky nebyly v konečném důsledku odhaleny.

¹⁴ Viz novozélandský (2000) [Protected Disclosures Act](#) (Zákon o chráněném oznamování) ke stažení na www.legislation.govt.nz.

3.2.1 Soukromý sektor

V mnoha zemích je jednodušší - právně i politicky - zavést postupy nebo zákony pro usnadnění oznamování a ochranu oznamovatelů v rámci veřejného sektoru. Je nicméně důležité, aby se ochrana vztahovala na všechny sektory, protože činnost soukromých společností může mít a také má závažný dopad na veřejný zájem, životy a blahobyt občanů a komunit¹⁵.

Je však nutné určit, zda je možné nebo rozumné uvalit na zaměstnavatele v soukromém sektoru povinnost prošetřovat interní zprávy o neetickém nebo údajně nezákonném jednání či nedbalosti a jak takovou povinnost vymáhat. Ze slovenských a srbských zákonů jasně vyplývá, že zavedení příslušného postupu lze vynucovat, ale není to úplně to samé, jako kdybychom uložili povinnost vyšetřovat. V mnoha zemích se tato otázka stala reálným politickým i právním problémem.

Jedním ze způsobů, jak podpořit zaměstnavatele ve veřejném sektoru k tomu, aby brali interní postupy oznamování vážně, je značně posílit právní ochranu oznamovatelů, kteří se svým oznámením jdou přímo na inspekční nebo regulační orgány. Na tomto přístupu navíc staví britský Zákon o oznamování ve veřejném zájmu (Public Interest Disclosure Act) z roku 1998, který upravuje všechny zaměstnance ve veřejném i soukromém sektoru a stanovuje, že oznámení inspekčnímu nebo regulačnímu orgánu (učiněné přímo nebo poté, co bylo podáno interně) je chráněno v případě, že:

- 1) Oznámená informace spadá pod definici informace ve veřejném zájmu; a
- 2) Jednalo se o informaci, o které se pracovník "oprávněně domníval" že a) spadá do gesce daného orgánu a b) je v zásadě pravdivá.

Je třeba vzít v úvahu následující:

- "Ochrana" není v okamžiku oznámení jakkoli předjímana nebo pevně stanovena. Podle britského práva má jakýkoliv zaměstnanec právo žádat¹⁶ od svého zaměstnavatele nápravu nespravedlivého zacházení, jemuž byl vystaven v důsledku veřejného oznámení. Toto právo zahrnuje nárok na předběžné opatření (např. rychle se vrátit zpět na pracovní místo, pokud byl předtím propuštěn) nebo na odškodnění za nespravedlivé zacházení (např. odmítnutí povýšení, odebrání agendy, obtěžování, atd.) či za neplatnou výpověď. Soud zkoumá jakékoli údajné nekalé

¹⁵ Je třeba vzít v úvahu aspekty bezpečnosti potravin v Evropě, ochrany životního prostředí, finanční celistvosti, atd.

¹⁶ Požadavky jsou vznášeny na Zaměstnanecský tribunál, jenž má být neformální azaměstnanci by se před ním měli hájit sami, i když zaměstnavatelé si často najímají právníky. Senátu tribunál obvykle předsedá právník a další dva členové tribunálu zastupují zaměstnavatele a odbory. Odvolávat se lze k zaměstnaneckému odvolacímu tribunálu a v případě porušování zákona i k soudu.

zacházení s oznamovatelem v důsledku jeho "chráněného" oznámení, ale neřeší podstatu věci, na kterou oznamovatel upozorňoval.

„Oprávněná domněnka“ však neznamená, že zaměstnancovo podezření se potvrdí – oznamovatel se může mýlit a nesprávně vyhodnotit podstatu nebo závažnost předmětu svých obav. Je však důležité, aby v tomto případě soud dospěl k názoru, že v okamžiku oznámení byl zaměstnanec přesvědčen o tom, že jeho oznámení je ve veřejném zájmu (jak je obecně definováno v zákoně) a že v jeho postavení bylo adekvátní takové přesvědčení nabýt.

Kromě zákonů na ochranu oznamovatelů existuje i celá řada dalších způsobů, jak vnitrostátní právní nebo dohledové systémy “podporují” zaměstnavatele v zodpovědném přístupu k informacím sděleným zaměstnanci nebo partnery a k oznamovatelům samotným.

V evropském kontextu najdeme mnoho příkladů, z nichž vybíráme následující (řazení příkladů je nezávislé na jejich důležitosti):

- a) Výbor pro audit dané společnosti povinně přezkoumává a vydává zprávu o interních opatřeních pro účely oznamování (viz britský Kodex firemního řízení a řádné správy/Corporate Governance Code¹⁷); povinnost zapsaných společností chránit oznamovatele (viz Netherlands Corporate Governance Code)¹⁸.
- b) Společnost, jež se brání postihu regulatorních orgánů nebo čelí trestnímu stíhání, nese důkazní břemeno a musí dokázat, že měla zavedeny příslušné postupy (viz britský protikorupční zákon/Bribery Act z roku 2010, jenž zavedl přísnou trestní odpovědnost firem, které “nemají nastaveny mechanismy předcházení korupci”. Jediná cesta, jak se může daná společnost hájit, je dokázat, že příslušné mechanismy na předcházení korupce, a to včetně opatření v kontextu oznamování nekalého jednání, byly správně nastaveny. Jak je uvedeno výše, důkazní břemeno nese daná společnost¹⁹).
- c) Poskytování peněžité odměny oznamovatelům (viz Komise pro cenné papíry a burzu v USA/US Securities and Exchange Commission). Podle zákona

¹⁷ Britský Kodex firemního řízení a řádné správy platí pro všechny společnosti kotované na londýnské burze. Tento Kodex stanovuje, že každá společnost musí uvést ve své Výroční zprávě, jak plní povinnosti stanovené Kodexem a v případě neplnění vysvětlit, proč a kde došlo k neplnění (v sekci, kde je v Kodexu stanoveno "uvedte plnění nebo vysvětlete neplnění"). Část C.3.5 Kodexu stanovuje, že: "Výbor pro audit by měl přezkoumávat postup, s jehož pomocí může zaměstnanec společnosti důvěrně sdělit své obavy z možného nesprávného postupu ve finančním výkaznictví nebo jiných věcech. Výbor pro audit by měl zajistit opatření pro přiměřené a nezávislé prošetření případných oznámení a pro následná nápravná opatření."

¹⁸ Princip II.1.7, [Dutch corporate governance code](http://www.commissiecorporategovernance.nl) (Nizozemský kodex řádné správy věcí firemních) ke stažení na stránkách <http://commissiecorporategovernance.nl>.

¹⁹ Britský protikorupční zákon Bribery Act z roku 2010. Viz strana 22, Bribery Act 2010: [Guidance To Help Commercial Organisations Prevent Bribery](#).

Dodd-Frank (Dodd-Frank Act), Komise pro cenné papíry a burzu vyplatí každému, kdo poskytne nové informace, které vedou k vyšetřování orgány činnými v trestním řízení, určité procento z pokut zaplacených odstíhanou firmou zaplatí²⁰. Komise pro cenné papíry a burzu při stanovování výše odměny bere v potaz také případnou odvetu proti oznamovateli²¹.

- d) Zavedení povinnosti regulatorních orgánů každoročně oznamovat činnosti v kontextu oznamování nekalé činnosti (viz Spojené království, které právě dokončilo konzultační proces²² na téma navrhované úpravy).

3.2.2 Přístup k nezávislé a důvěrné konzultaci

Jedním z hlavních způsobů, jak zajistit řádné prošetření informací oznamovatele o nezákonných praktikách nebo rizicích škod (tj. jejich prošetření v zájmu českých občanů a daňových poplatníků), je zajistit potenciálnímu oznamovateli nezávislou a důvěrnou konzultaci v raném stadiu věci.

Hlavní formy pomoci, jak je identifikovaly a poskytují různé subjekty (zejména nevládní organizace) jsou následující:

- Nezávislé a důvěrné poradenství (poskytující osoba je právně vázána mlčenlivostí nebo je takové poradenství chráněno zákonem, viz detailní příklady v této studii)
- Zastoupení a obhajování (včetně soudních sporů, viz například vládní Accountability Project v USA²³)
- Poradenství a morální podpora (viz například síť Whistleblowers-Netzwerk v Německu²⁴)

Poskytnutí důvěrného poradenství právníkem, jenž je vázán povinností mlčenlivosti nebo jinou osobou, jenž je povinna zachovávat mlčenlivost na základě profesního kodexu nebo ze zákona, je důležité, protože dává potenciálnímu oznamovateli možnost otevřeně mluvit a zjistit si v plném rozsahu nezávislé informace o:

1) Charakteru věci, jíž zvažuje oznámit (podstata a závažnost)

²⁰ Americký kongres pověřil Komisi pro cenné papíry a burzu ("SEC") realizací programu zaměřeného na whistleblowing v rámci Dodd-Frankovy reformy a zákona na ochranu spotřebitelů/Consumer Protection Act z roku 2010. V rámci tohoto programu má člověk, který poskytne Komisi informaci, jenž vyústí ve vyšetřování orgány v trestním řízení a je uvalena pokuta převyšující jeden milión dolarů, nárok na odměnu ve výši 10 až 30 procent celkové částky finančního postihu.

²¹ Dne 28. dubna 2015 oznámila Komise pro cenné papíry a burzu ("SEC"), že zohlední utrpení oznamovatelů-whistleblowerů a vyplatí jim odměnu v maximální výši 30% odčerpané částky v souladu s [In the Matter of Paradigm Capital Management, Inc. and Candace King Weir, File No. 3-15930](#) (16. červen 2014). Jedná se o první případ odvetu řešený Komisí pro cenné papíry a burzu ("SEC").

²² Pro další informace klikněte [zde](#) nebo <https://www.gov.uk/government/consultations/>.

²³ Navštivte webové stránky Accountability Project [zde](#).

²⁴ Navštivte webové stránky Whistleblowers-Netzwerk [zde](#).

- 2) Komu nebo kam věc oznámit
- 3) Právních a praktických důsledcích a dostupné ochraně.

Příslušné rady mohou poskytnout právníci a odbory. Nicméně důkazy a zkušenosti ukazují, že ne vždy stačí jen poskytnout přístup k právní poradě nebo odborové organizaci. Nizozemské poradenské středisko pro oznamovatele (Adviespunt Klokkenluiders) ve své výroční zprávě z roku 2013 uvádí, že v některých případech právní poradci (nezavislí advokáti, právní poradci z institucí poskytujících právní pomoc nebo právníci odborových organizací) neměli dostatečné informace o zvláštním postavení oznamovatele²⁵. Nezávislá instituce s názvem Public Concern at Work ve svém zatím posledním přezkumu soudních rozsudků v případech týkajících se oznamování nekalého jednání poukazuje na právní chyby, na které jednotliví právní zástupci nepoukázali (nebo na které nepoukázali obvinění, kteří se hájili sami a o takových chybách nevěděli)²⁶. Proto je důležité, aby byli k dispozici specializovaní poradci vybavení odbornými znalostmi a zkušenostmi nutnými k poskytování fundovaného poradenství oznamovatelům.

I když je nezávislé a důvěrné poradenství jedním z nejsamozřejmějších způsobů, jak oznamovatele přímo podpořit a zároveň chránit veřejný zájem, je vládami často jako možné řešení přehlíženo. V Evropě funguje pouze jednou vládou financované právní poradenské centrum - Adviespunt Klokkenluiders (Poradenské centrum pro oznamovatele) - které se věnuje výhradně poradenství oznamovatelům (bližší informace níže). Ve většině zemí je tato problematika ošetřena především neziskovými a nevládními organizacemi a v celoevropském kontextu neexistuje žádný ucelený systém poskytování poradenství a podpory oznamovatelům.

Nejdelší historii v Evropě má v tomto kontextu již zmíněná nevládní charitativní organizace Public Concern at Work (volně přeloženo *Veřejný zájem v práci*), jež poradenství poskytuje již 23 let. Právě tato organizace vedla kampaň pro prosazení zákona na ochranu oznamovatelů věcí ve veřejném zájmu ve Velké Británii. Její zástupci se také velmi aktivně zapojili do přípravy zákona o Oznamování ve veřejném zájmu (Public Interest Disclosure Act) z roku 1998. Tato organizace radila jednotlivcům již před platností příslušného zákona a ve svých aktivitách pokračuje dodnes. Mimo jiné rovněž monitoruje, zda a jak právní a institucionální rámec ve Velké Británii brání či naopak podporuje oznamování. Charitativní organizace Public Concern at Work nepobírá od vlády žádné granty. Byla zřízena na základě podpory charitativních nadací a stále přijímá dary jednotlivců a firem a čerpá i příležitostné granty na vybrané projekty. Od roku 2004 je organizace Public Concern at Work finančně soběstačná a pokrývá svůj provoz z příjmů

²⁵ Adviespunt Klokkenluiders (2014) *Courage when it counts. Výroční zpráva 2013. Amsterdam (Odvaha, jenž se počítá, Výroční zpráva 2013, strana 5).*

²⁶ Public Concern at Work (2015) *Is the law protecting whistleblowers (Chrání zákon oznamovatele?) Přezkum případů v kontextu zákona o Oznamování ve veřejném zájmu 2011-2013; Velká Británie.*

od zaměstnavatelů, jimž poskytuje poradenství a školení, například pro vyšší management na téma právo a whistleblowing v praxi, z poskytování školení vybraných subjektů v přijímání a zpracování oznámení a z nezávislého přezkumu interních postupů pro účely oznamování²⁷.

Příklad 3: Public Concern at Work (nevládní organizace – Velká Británie)²⁸

Na začátku osmdesátých let minulého století důvěra veřejnosti ve schopnost britských institucí - ať už soukromých nebo veřejnoprávních - poskytovat spolehlivé a bezpečné služby značně klesla. Britská veřejnost byla v šoku, když vyšlo najevo, že děti v ústavní péči byly třináct let zneužívány zaměstnanci, kteří se o ně měli starat. Ukázalo se také, že na ropné plošině v Severním moři, kde v důsledku exploze zahynulo 167 lidí, se zcela běžně porušovaly základní bezpečnostní předpisy a ke klidu veřejnosti jistě nepřispěla ani kauza jedné z největších britských pojišťoven, jenž hospodařila tak špatně, že jí hrozil bezprostřední krach a 34 milionů liber na nezaplacených účtech. V roce 1990 publikoval Výzkumný institut veřejného zájmu (Public Interest Research Centre) výsledky výzkumného projektu zaměřeného na otázky samoregulace a whistleblowingu v britských společnostech. Právě z této zprávy se vyvinula první skutečně vážně míněná občanská iniciativa zaměřená na whistleblowing ve Velké Británii.

Nová organizace byla koncipována tak, aby poskytovala poradenství zaměstnancům a podporovala radou i zaměstnavatele, prováděla výzkum a podporovala osvědčenou praxi. V roce 1990 byl zřízen řídicí výbor, který zahájil vyčerpávající konzultační proces s britskými obchodními a profesními organizacemi, firemními manažery, právníky, jednotlivými oznamovateli a občanskými zájmovými skupinami v Británii a ve Spojených státech. Tato aktivita odhalila nejenom velký zájem o problematiku odpovědnosti subjektů a whistleblowing, ale také širokou podporu vzniku nezávislého orgánu, který by se této problematice věnoval.

Činnost této nové organizace, nazvané Public Concern at Work, byla oficiálně zahájena v říjnu 1993. Vznikla jako charitativní organizace, byla zapsána jako společnost s ručením omezeným a požádala Právníckou komoru Anglie a Walesu a Advokátní radu o zapsání subjektu jako Centra právní pomoci.

Stručně řečeno, cílem charitativní organizace Public Concern at Work je chránit společnost podporováním whistleblowingu na pracovišti a posilováním individuální zodpovědnosti i odpovědnosti subjektů. K naplnění tohoto cíle slouží následující tři hlavní činnosti:

²⁷ V posledních letech je organizace ve ztrátě.

²⁸ Přepracováno a aktualizováno z Myers, A. a E. Oakley (2004) *The UK; Public Concern at Work* v publikaci autorů Dehn, G. a R. Calland (eds). *Whistleblowing Around the World, Law, Culture and Practice*. South Africa: ODAC, PCaW, Britská rada.

- podpora jednotlivců řešících dilemata spojená s oznamováním na pracovišti;
- pomoc při zavádění opatření na podporu a zpracování oznámení v organizacích a firmách;
- kontakt s politiky a snaha o legislativní změny.

Zákon o oznamování ve veřejném zájmu byl schválen v roce 1998. Brzy se ukázal jako klíčový milník v práci PCaW, neboť ustanovil whistleblowing jako legitimní činnost a nabídl právní ochranu těm, kdo se na pracovišti rozhodnou mluvit jménem ostatních. Vzhledem k tomu, že byl tento zákon v Parlamentu navržen nezařazeným členem a nebyl součástí programu vlády, nebyla mu věnována téměř žádná vládní publicita. Mimo jiné to znamenalo, že sledování provádění zákona v praxi padne na bedra nevládní organizace, v tomto případě právě charitativní organizace PCaW, jež byla úzce zapojena do přípravy nového zákona a účastnila se konzultačního procesu. Ve sledování PCaW pokračuje dodnes a k jejím nejnovějším aktivitám patří zahájení činnosti nezávislé Komise pro oznamování²⁹, jenž bude zkoumat, jak je zákon uplatňován v praxi a zejména jak regulatorní orgány nebo jiné příslušné instituce řeší problematiku oznamování a oznámení samotná.

PCaW je malá organizace s méně než 15 kmenovými zaměstnanci. Využívá však pomoci řady dobrovolníků - většinou advokátů nebo osob s právnickým vzděláním. Od roku 1993 pomohla PCaW radou více než 18 tisícům oznamovatelů a spolupracovala s bezpočtem zaměstnavatelů ve všech sektorech ekonomiky. Pomáhala jim především pochopit, proč by ve svém nejlepší zájmu měli naslouchat svým zaměstnancům a zavádět bezpečná a účinná opatření pro účely oznamování. PCaW se zabývá i problematikou whistleblowingu u poskytovatelů zdravotní a sociální péče, v kontextu bezpečnosti práce, auditu, vzdělávání a finančních služeb. Do portfolia svých aktivit počítá i spolupráci s řadou klíčových regulátorů s cílem zlepšit podporu oznamování a ochranu ze strany regulatorních orgánů v příslušných odvětvích.

Prioritou PCaW i nadále zůstává poskytování kvalitního a včasného poradenství pro jednotlivce. Pomáhá omezovat riziko, že oznamovatel utrpí újmu a naopak značně zvyšuje šance na řádné a včasné řešení všech závažných podezření tím, že radí oznamovatelům, jak nejlépe poukázat na daný problém a jak oznámení podat zodpovědně buď nadřízeným, nebo případně i mimo danou organizaci. Cílem je pomoci potenciálním oznamovatelům učinit informované rozhodnutí o tom, co mohou dělat s informacemi, které mají k dispozici a uvědomit si veškerá rizika i přínosy případného oznámení nebo zveřejnění takových informací. Důvěrný vztah právník-klient zajišťuje, že volající na linku PCaW může mluvit svobodně a otevřeně o svých obavách a diskutovat o všech alternativách či o střetu mezi veřejným

²⁹ PCaW [Whistleblowing Commission](http://www.pcaw.org.uk) na stránkách www.pcaw.org.uk.

zájmem a jejich vlastními zájmy, pokud tam takové zájmy jsou.

Při zvažování a budování vlastního centra na podporu oznamovatelů zkoumala nizozemská vláda mimo jiné i organizaci Public Concern at Work. Na rozdíl od jiných vládních úřadů nebo orgánů v Evropě, které poskytují informace oznamovatelům, má nizozemské Poradenské centrum pro oznamovatele samostatný právní status. To v zásadě znamená, že poskytuje rady v souladu se zákonnými principy důvěrnosti a že jednotlivci, kteří s Centrem komunikují, tímto nijak neporušují pravidla zachování důvěrnosti nebo věrnosti vůči svému zaměstnavateli ani svou komunikací s Centrem nezveřejňují podstatu nezákonných praktik nebo nekalého jednání, jež hodlají oznámit. Výjimkou je jen národní bezpečnost a jiné aspekty spadající do režimu služebního tajemství (viz Principy 6 a 28 Doporučení Rady Evropy a Článek 9 irského Zákona o chráněném oznamování z roku 2014³⁰).

V současné době není v Nizozemsku ochrana oznamovatelů ošetřena komplexním zákonem. Od roku 2001 však stát zavedl řadu opatření na podporu oznamovatelů, a to včetně jejich právní ochrany. Nizozemí má rovněž silnou tradici institutu veřejného ochránce práv a samoregulace. V soukromém sektoru působí například nadace Stichting van de Arbeid (založená v roce 1945), jež sdružuje největší odbory a sdružení zaměstnavatelů s cílem rozvíjet osvědčené postupy a praxi. V roce 2010 nadace vypracovala Etický kodex whistleblowingu.

Prohlášení o přístupu k podezřením z nekalého jednání v podnikatelském sektoru

Na základě studie zjistilo nizozemské Ministerstvo sociálních věcí a zaměstnanosti, že zaměstnavatelé i zaměstnanci chtějí etický kodex, jež by pomohl zavést nezbytná opatření pro oznamování přímo na pracovišti. Úkolu se ujala nadace s názvem Labour Foundation (Nadace práce) a vypracovala Prohlášení o přístupu k podezřením z nekalého jednání v podnikatelském sektoru (3. března 2010, aktualizováno v srpnu 2012³¹).

³⁰ Viz irský Zákon o chráněném oznamování, 2014, Článek 9: Oznámení právnímu zástupci: "Oznámení je považováno za uskutečněné cestou upravenou v této kapitole, pokud jej provede pracovník v rámci konzultace s právním poradcem (včetně konzultací k zavádění tohoto Zákona), advokátem, zástupcem odborů nebo zástupcem orgánu, jež je předmětem výjimky (v souladu s Kapitolou 6 Zákona o odborech, 1941)".

³¹ Stichting Van de Arbeid (2010.) [Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies. Publication no.1/10, 3 March 2010](#), (Prohlášení o přístupu k podezřením z nekalého jednání v podnikatelském sektoru, aktualizovaný překlad do angličtiny ze srpna 2012).

Ke stažení na stránkách: <http://www.stvda.nl/en/home.aspx>.

Výňatek z Úvodu:

Nadace Labour Foundation s radostí přistupuje ke svěřenému úkolu. Zástupci Nadace jsou přesvědčeni, že je důležité stanovit podmínky, které umožní zaměstnancům oznamovat jakékoli nekalé jednání na pracovišti, aniž by se ocitli v ohrožení. Jen tak budou zaměstnavatelé moci problém napravit. Takový postup oznamování je nejen bezpečnější pro daného zaměstnance, ale je i v zájmu dotčeného subjektu, neboť nadřízení by měli být informováni o podezření na nekalé praktiky co nejdříve, aby mohli proti nim včas zasáhnout. Navíc oznámení přímo na pracovišti může celou situaci vyřešit ještě před tím, než bude daný zaměstnanec nucen se uchýlit k samotnému zveřejnění (mimo pracoviště). Prohlášení Nadace je koncipováno jako první krok směrem k vytvoření firemních nebo odvětvových pravidel oznamování podezření na nekalé jednání.

Strana 11:

Pokud se zaměstnanec rozhodne zveřejnit podezření na nekalé jednání, měl by se obrátit na co nejvhodnější subjekt. Oznamovatel by měl zvážit, jak efektivně může daný subjekt zasáhnout a napravit nebo pomoci k nápravě nekalých praktik, jež oznamuje. Zaměstnanec by se měl snažit omezit škody nebo ztrátu vzniklou zaměstnavateli v důsledku takového oznámení. Jinými slovy - když se zaměstnanec rozhodne zveřejnit nekalé praktiky mimo pracoviště, měl by se nejprve obrátit na příslušné orgány a nikoli na média.

Čím závažnější je oznamované nekalé jednání, tím vyšší je riziko ohrožení určité skupiny obyvatelstva a čím déle nekalé praktiky přetrvávají i navzdory opakovaným oznámením, tím více je daný zaměstnanec oprávněn zveřejnit nakonec celou věc do médií. Pro oznamovatele nebude samozřejmě nijak snadné věrohodně doložit, že bez zveřejnění podezření médiím by nebylo možno nekalým praktikám ani zabránit, ani zjednat nápravu.

Nizozemská vláda (ve spolupráci s dalšími zainteresovanými subjekty) se nedávno rozhodla učinit další inovativní krok a založit poradenské centrum, jež se může opřít o pravidelné financování a nabízí služby týmu erudovaných právních zástupců.

Příklad 4: Adviespunt Klokkenluiders – Poradenské centrum pro oznamovatele (Nizozemsko – nestranný subjekt financovaný ze státního rozpočtu)

I když v Nizozemsku neexistuje žádná komplexní vnitrostátní úprava na ochranu oznamovatelů ve všech odvětvích, najdeme zde podzákoné normy na úrovni místní a ústřední vlády, policie a obrany. S cílem pomoci potenciálním oznamovatelům a usnadnit jim oznamování nezákonného jednání nebo pochybení rozhodla nizozemská vláda ve spolupráci se sociálními partnery (včetně zaměstnavatelů a zaměstnaneckých organizací), že pomoc a podpora bude

potenciálním oznamovatelům poskytována bezplatně.

Poradenské centrum je financováno a začleněno pod Ministerstvo vnitra a Ministerstvo sociálních věcí, ale je na nich nezávislé. Skládá se z tříčlenné komise zastupující soukromý sektor, veřejný sektor a odbory a malého týmu zaměstnanců - ředitele, třech právních poradců, odborného konzultanta na komunikaci, sekretářky a pomocné administrativní síly³². Poradenské centrum předkládá každoročně zprávu o své činnosti oběma výše zmíněným zřizujícím resortům, Senátu a Dolní sněmovně a také zástupcům zaměstnavatelů a zaměstnaneckých sdružení.

Oficiální gesce Poradenského centra je následující³³ :

- a) poskytovat informace a rady a nabízet podporu ve formě případných následných kroků každému, kdo má podezření na nekalé praktiky ovlivňující veřejný zájem:
 - ve firmě nebo organizaci, kde pracuje nebo pracoval; nebo
 - v jakékoli jiné firmě nebo organizaci, pokud při výkonu svého povolání získal informace o možném nekalém jednání v takové firmě nebo společnosti;
- b) rozpracovat - z dostupných informací, které z titulu svého zaměření v souladu s odstavcem a) výše získala - trendy a vzorce chování a jednání, s jejichž pomocí nelze určit konkrétního původce – zdroj - a sdělit své poznatky příslušným subjektům;
- c) poskytovat obecné informace o možných řešeních nekalého jednání.

"Adviespunt Klokkenluiders" (Poradenské centrum pro oznamovatele) zahájilo svou činnost v říjnu 2012 a v polovině roku 2014 v něm proběhlo hodnocení činnosti. Z něj jasně vyplývá, že Poradenské centrum si dokázalo vybudovat silnou pozici v oblasti poradenství oznamovatelům. Výsledkem hodnocení je i doporučení, aby byla další činnost Poradenského centra zakotvena v zákoně.

Roční rozpočet na rok 2013 byl 850 000 €.

Kontakt s potenciálními oznamovateli a poskytované poradenství:

V roce 2013 se na Poradenské centrum obrátilo 435 nových zájemců o poradenství, 324 z nich žádalo o radu v konkrétní věci a 111 potřebovalo pouze obecnější informace nebo hledalo někoho, komu se svěřit či platformu pro zveřejnění konkrétní záležitosti, jenž ovlivňuje život společnosti. Celkem Poradenské centrum poskytlo poradenství a intenzivní podporu v 61 případech whistleblowingu.

³² Hannah de Jong, Ředitelka poradenského centra Adviespunt Klokkenluiders, www.adviespuntklokkenluiders.nl.

³³ Stanoveno Přejídným ustanovením ze dne 27.9. 2011.

40% z celkového počtu 435 osob, jež Poradenské centrum kontaktovaly, pracovalo ve veřejném sektoru, 23% v poloveřejném sektoru a 26% v soukromém sektoru. Zbýlých 11% případů spadá do kategorie „ostatní“ a jedná se o občany nebo zaměstnance dotazující se na obecné věci, které nebyly spojeny s výkonem práce. Na Poradenské centrum se v jednadvaceti případech obrátily o radu i organizace zaměstnavatelů, v těchto případech může Poradenské centrum poskytnout pouze obecné informace.

Výzkum:

V roce 2013 se Poradenské centrum zaměřilo na výzkum oznamování nekalého jednání a příslušných zásad politiky v řadě odvětví, neboť z poradenské činnosti vyplynuly až zarážející rozdíly v interních postupech při řešení whistleblowingu, a to i v rámci jednoho sektoru. Výzkum se zaměřil na střední učňovské školství, zdravotnictví a místní samosprávy. V roce 2014 bylo hlavním cílem projednat zjištění výzkumu s dotčenými subjekty a předložit návrhy stran na zlepšení příslušných zásad politiky.

Na základě své dosavadní praxe a detailního popisu činnosti ve Výroční zprávě pro rok 2013 učinilo Poradenské centrum následující závěry:

- Poradenství je tím účinnější, čím dříve o něj daná osoba žádá. Nejlepší je, když se potenciální oznamovatel poradí ještě před tím, než učiní oznámení nebo svá podezření zveřejní;
- Někteří klienti váhají svá podezření oznámit, neboť se obávají vysokých nákladů na možné soudní spory;
- Klienti se často ptají, jakými povinnostmi mlčenlivosti je Poradenské centrum vázáno a zda jsou poskytované rady důvěrné;
- V některých případech Poradenské centrum poradilo klientům, aby se obrátili na příslušný regulatorní orgán, ale tento kontakt nepřinesl kýžený výsledek;
- V mnoha případech Poradenské centrum kontaktovalo regulatorní orgány přímo a s jinými se dohodlo na mechanismech řádného přístupu k oznámením podezření z nekalé činnosti.

Poradenské centrum rovněž vydalo následující opatření:

- Je třeba přijmout legislativní opatření na ochranu oznamovatelů (v soukromém, poloveřejném a veřejném sektoru) proti nespravedlivému zacházení (včetně propuštění);
- Je třeba do legislativy zakotvit ustanovení nutná k založení poradenských center, jež budou oznamovatelům poskytovat právní poradenství (dotované) v oblasti zaměstnaneckého práva a při případných soudních sporech;

- Vzhledem k tomu, že vztah mezi poradcem a klientem je důvěrný a veškerá diskutovaná problematika a předávané dokumenty musí být v přísně důvěrném režimu, je třeba zavést širší rozsah povinnosti mlčenlivosti ve smyslu povinnosti mlčenlivosti vyplývající z titulu profese, jak je běžné u advokátů, notářů a lékařů;
- Státní orgány by měly prošetřit, zda regulační orgány věnují dostatečnou pozornost zvláštnímu postavení oznamovatelů.

Proběhla i široká debata o tom, zda by měl být v Nizozemsku otevřen „Dům oznamovatelů“ a v současné době probíhá další debata o návrhu „Zákona o domě oznamovatelů“, který byl poprvé předložen již v roce 2011. Návrh by zkombinoval vyšetřování nekalého jednání nebo rizik poškození veřejného zájmu (tj. podstatu oznámení oznamovatelů) i poradenství a podporu oznamovatelů. Nový zákon by upravil i nové zásady ochrany oznamovatelů.

I když jasně stanovená legislativní pravidla a praxe jsou bezesporu základní podmínkou pro podávání oznámení nekalých praktik proti veřejnému zájmu a řádné prošetření a vyřešení předmětu takových oznámení, lze argumentovat, že propojení prošetřování oznámení nekalého jednání a stížností na odvetu na jedné straně (tj. ve vazbě ke kauze) s poradenstvím a pomocí oznamovatelům na straně druhé (tj. ve vazbě k jednotlivci) může vzbudit zdání předpojatosti nebo nedostatečné nestrannosti jak ve vyšetřování či řešení případné odvety, tak při poskytování poradenství a podpory. Může se také stát, že pokud nebude poradenská organizace dostatečně vybavena zdroji, může být brzy značně přitížena.

Zatímco v minulosti byla nestrannost amerického Zvláštního zmocněnce (OSC) mnohokrát terčem kritiky, práce současného Úřadu zvláštního zmocněnce je vnímána pozitivně a lze jej nabídnout jako dobrý příklad subjektu, jenž je schopen (i když jen v kontextu federálního veřejného sektoru) podporovat řádné prošetření oznámení podezření z nekalého jednání a stížností na odvetu. Úřad zvláštního zmocněnce v USA poskytuje informace a může oznamovatele nasměrovat, neposkytuje jim však nezávislé právní poradenství.

Níže uvádíme shrnutí nizozemského návrhu zákona, i když není jasné, zda bude zákon nakonec přijat ve stávajícím navrhovaném znění. Návrh nizozemského zákona je pro tuto studii přínosný, neboť poskytuje určité shrnutí aspektů, jímž by bylo třeba věnovat pozornost i při vytváření příslušného institucionálního rámce v ČR.

Návrh zákona o založení „Domu oznamovatelů“ – Nizozemsko, 2015

Návrh zákona zavádí nezávislý vládní orgán, jenž by měl dva odbory – jeden by se věnoval prošetřování podezření na nekalé jednání a druhý by pomáhal

zaměstnancům při oznamování.

Návrh zákona rovněž zavádí nové zásady na ochranu oznamovatelů a ukládá všem zaměstnavatelům s více než 50 zaměstnanci povinnost zpracovat a zavést postup pro oznamování podezření z nekalého jednání:

- Zaměstnanec, jenž upozorní na nekalé jednání, je chráněn před odvetou (např. před odmítnutím povýšení, odebráním agendy nebo pracovní náplně a následným snížením platu, atd.) a před neopodstatněným a nespravedlivým propuštěním;
- Ochrana je automatická, a to pokud měl zaměstnanec „důvodné podezření“, „činil v dobré víře“ a oznámení podal zákonnou cestou;
- Zaměstnanec by měl svému zaměstnavateli oznámit jakékoli informace nebo podezření z nekalého jednání, a to pokud to není a) marné, tj. pokud vedení dané společnosti nebo organizace je do nekalého jednání zapojeno nebo b) pokud nenastaly takové okolnosti, že je nutné a rozumné věc okamžitě zveřejnit, tj. pokud veřejný zájem na zveřejnění převýší nad zájmem zaměstnavatele na zachování důvěrnosti informací a dění uvnitř firmy nebo organizace.

Poradenství a podpora oznamovatelů (zaměstnanců)

- Poskytnutí rady o tom, jaké informace se „kvalifikují“ jako nekalé jednání podle definice v příslušném zákoně a na jakém místě je oznámit;
- Návrh zákona ve stávajícím znění definuje nekalé jednání jako „čin nebo opominutí, jenž vystavuje veřejný zájem určitému riziku“ a taxativně vymezuje tyto činy nebo opomenutí včetně, mimo jiné, informací, jež poukazují na ohrožení veřejného zdraví nebo bezpečnosti jednotlivců, ohrožení životního prostředí nebo řádného fungování veřejných služeb, institucí nebo podnikatelských subjektů.

Vyšetřování:

- Příslušný odbor může prošetřovat nekalé jednání nebo stížnosti na nespravedlivou odvetu proti zaměstnanci v důsledku jeho oznámení věci ve veřejném zájmu.
- Příslušný odbor může zahájit prošetřování ze své vlastní iniciativy.
- Příslušný odbor může vydávat „obecná doporučení“ zaměstnancům a tím jim poskytovat rady, jak oznamovat nebo zveřejňovat podezření na nekalé jednání.
- Z vyšetřování budou zpracovány zprávy, obsahující: a) analýzu nekalého jednání; b) důvod podezření a dopady takového nekalého jednání a c) tam, kde je to vhodné, i doporučení zaměstnavateli.
- Na jakákoli vydaná doporučení, jež budou výsledkem prošetření věci, bude zaměstnavatel povinen reagovat v přiměřené lhůtě a uvést, jaká opatření byla přijata k naplnění doporučení nebo případně vysvětlit, proč žádná opatření

zavedena nebyla.

- Není jasné, jaké budou důsledky neplnění ze strany zaměstnavatele. Ve stávajícím znění se Domu oznamovatelů nenavrhují žádné sankční pravomoci. Zaměstnavatel musí zareagovat v přiměřené lhůtě a uvést, jaká opatření zavedl nebo jaké nápravné kroky následovaly po doporučeních, jež vyplynuly z prošetřování dané věci³⁴.

3.3 Monitoring, přezkum, hodnocení

Pro účely zvyšování povědomí o příslušných právních normách a sledování jejich účinnosti v průběhu času by bylo přínosné, aby nějaký klíčový orgán nebo instituce, Centrum oznamovatelů nebo jiný subjekt, shromažďoval a zveřejňoval statistické údaje o případech a relevantní informace o tom, jak zákonné normy fungují v praxi. Bylo by dobré shromažďovat i informace o konzultačních procesech a reformách a provádět nebo zadávat výzkum a průzkumy veřejného mínění.

Příkladů, kde výše uvedené činnosti spadají do působnosti jediného vládního orgánu nebo nezávislé agentury, je jen málo, pokud vůbec nějaké jsou. Ve většině zemí se jedná o činnosti sdílené více resorty víceméně na *ad hoc* bázi. Ve Velké Británii je například zákon upravující problematiku oznamovatelů a whistleblowingu součástí právního rámce, jímž se řídí zaměstnanecké vztahy a technicky spadá daný zákon do působnosti Ministerstva obchodu, inovací a dovedností (Department of Business, Innovations and Skills). Jelikož vláda není povinna právní předpisy přezkoumávat, omezuje se pouze na periodická hodnocení určitých aspektů zákona bez pravidelného přezkumu nebo sledování účinnosti jednotlivých zákonů.

Například PCaW je jediná britská organizace, jež provádí komplexní přezkum soudních rozhodnutí. Výsledky přezkumu používá jako podklad pro svou činnost - poskytování právního poradenství – a pro zpracovávání informací o výkladu zákonů britskými soudy. Charitativní organizace PCaW také pravidelně zadává průzkumy veřejného mínění a zjišťuje úroveň povědomí veřejnosti a její postoj k whistleblowingu³⁵. V poslední době se pozornost veřejnosti ve Velké Británii obrátila hlavně na oznámení nekalých praktik ve finančním sektoru a ve zdravotnictví (díky skandálům) a regulatorní a vládní orgány provedly cílená hodnocení a konzultace na téma jak zákony na ochranu oznamovatelů ovlivňují oznámení v těchto sektorech³⁶.

³⁴ Viz Norton Rose Fulbright [webinar](#) březen 2015, ke stažení na stránkách www.nortonrosefulbright.com.

³⁵ Viz například: <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-sources-yougov-survey>.

³⁶ Viz například: [Freedom to Speak Up Review](#): nezávislý pohled na vytváření otevřené a upřímné kultury oznamování v NHS a následná zpráva (2015).

Ve Spojených státech se touto problematikou zabývají OSC, SEC a nevládní organizace, jako je například Government Accountability Project (GAP) a Project on Government Oversight (POGO), které provádějí pravidelný přezkum a sledování zákonných norem a praxe oznamování a na svých stránkách zveřejňují pokyny a informace. Příležitostně též spolupracují a společně poskytují školení. Například v roce 2014 spolupracovala kancelář nejvyšší státní inspekce na Ministerstvu spravedlnosti USA s nevládními organizacemi GAP a POGO a společně poskytovaly školení meziresortní pracovní skupině Whistleblower Ombudsmen (WBO) Working Group, a to včetně informací o tom, jak efektivně pracovat s oznamovateli a jak naplňovat obsahem webové stránky WBO³⁷.

³⁷ Viz [Government accountability project](#) – ke stažení na www.whistleblower.org.

4 PŘEHLED ČESKÉ LEGISLATIVY A PRAXE

4.1 Právní rámec

V současnosti není v ČR v platnosti žádný zákon, jenž by přímo a komplexně upravoval ochranu oznamovatelů. Ochrana oznamovatelů není ani jasně upravena samoregulačními mechanismy nebo instrumenty v rámci jednotlivých sektorů ekonomiky (jako je tomu například v belgickém nebo holandském státním sektoru). Několik spolehlivých zdrojů³⁸ popisuje a analyzuje ustanovení zákoníku práce, správního řádu a trestního zákona, jenž oznamovatelům poskytují alespoň částečnou ochranu. Jedná se především o obecná ustanovení zajišťující férový přístup k zaměstnancům nebo stanovující právo či povinnost oznamovat protiprávní jednání. Správní řád v Článku 42 stanovuje, že správní orgán je povinen přijímat anonymní "podněty", ale nestanovuje, jak má být takový podnět podán a nevěnuje prostor ani příslušným mechanismům ochrany oznamovatele. Český trestní zákoník, podobně jako mnohé podobné zákony v ostatních evropských zemích, upravuje povinnost oznámit trestný čin, a to včetně korupce. Nestanovuje ale, co dělat, když k podezření z protiprávní činnosti chybí právně přípustné důkazy.

Výjimkou z těchto obecných ustanovení je nařízení České národní banky³⁹, jenž ukládá finančním institucím povinnost zavést mechanismy pro oznamování (mimo standardní řídicí systémy) potenciálních nebo stávajících porušování regulatorních předpisů nebo práva a opatření na zajištění ochrany oznamovatelů takové činnosti proti ztrátě zaměstnání a vyzrazení jejich osobních údajů. Nová směrnice Evropského parlamentu č. 575/2013 ze dne 26. 6. 2013 však tento požadavek nahradila a od března 2014 platí nová pravidla.

Další světlou výjimkou je nový zákon o státní službě z roku 2014⁴⁰, jež je sice důležitý, ale omezuje se pouze na zaměstnance státní správy. V současné době připravuje Ministerstvo vnitra vyhlášku⁴¹ na ochranu oznamovatelů při podezření z protiprávní činnosti. Vyhláška by měla vstoupit v účinnost 1. července 2015.

Jak je z této studie patrné, na podporu a ochranu oznamovatelů v České republice bude třeba udělat relativně dost. Jak jsme se již zmínili, v první řadě bude třeba zavést účinný právní rámec. V toto ohledu by měla velmi pomoci Doporučení Rady Evropy o ochraně oznamovatelů a příslušné Vysvětlující memorandum. V **Příloze 1**

³⁸ L. Franková a L. Petráková (2014) O nás s námi: Ochrana oznamovatelů v České realitě a srovnání s dalšími státy. Oživení: Česká republika; TI CZ (2013) Zpráva o situaci: Česká republika.

³⁹ Zákon č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, Paragraf 34 (2).

⁴⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁴¹ Vláda připravuje nařízení, ve kterém upraví opatření v kontextu oznamování podezření z protiprávního jednání. Toto nařízení bude prováděcím nástrojem nového zákona o státní správě.

této studie je uváděna tabulka, již experti využili pro analýzu návrhu srbského zákona. Skutečnost, že se srbské Ministerstvo spravedlnosti rozhodlo ke zpracování návrhu zákona využít multidisciplinární pracovní skupinu, ve které zasedli i sami oznamovatelé (jeden soudce a jeden policista) mělo zásadní dopad a pomohlo zajistit, že nový zákon skutečně upravuje problémy, kterým každý oznamovatel v Srbsku musí čelit.

4.2 Vládní projekt a pracovní skupina pro whistleblowing

Česká vláda pod záštitou Úřadu vlády věnovala čas i zdroje na problematiku whistleblowingu formou společného projektu zaměřeného na posilování protikorupčních systémů a boje proti praní špinavých peněz v České republice⁴². V prosinci 2014 Úřad vlády zorganizoval workshop na téma ochrany oznamovatelů za účasti expertů z České republiky – včetně zástupců TI Czech Republic, NFPK a Oživení – a odborníků ze střední a východní Evropy, Španělska a Spojeného Království.

Ochrana oznamovatelů rámcově spadá v České republice pod protikorupční agendu. V této oblasti je zásadním dokumentem vládní strategie boje proti korupci a whistleblowing je součástí Akčního plánu pro rok 2015. V červnu 2014 byla ze zákona založena Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí, jenž slouží vládě jako poradní orgán a má v gesci koordinaci a strategickou politiku boje proti korupci. Předsedou Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí je v současné době ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu Jiří Dienstbier. Práci Rady vlády podporuje Úřad vlády a především jeho odbor pro boj s korupcí. Například veškerá doporučení připravená pracovní skupinou pro otázky whistleblowingu budou před předložením vládě analyzována Radou vlády pro koordinaci boje s korupcí.

Vládní odbor pro boj s korupcí má v gesci i whistleblowing a jiná protikorupční opatření, jako jsou například pravidla upravující lobbying, střet zájmů a etické kodexy členů Parlamentu. Proto se Pracovní skupina pro whistleblowing formuje pod hlavičkou Úřadu vlády a jejího odboru pro boj s korupcí.

V lednu 2015 vláda svolala první jednání expertní poradenské skupiny pro whistleblowing. Pracovní skupina pro whistleblowing má 14 členů: sedm z nich zastupuje relevantní ministerstva, dva zastupují relevantní nezávislé subjekty (Úřad veřejného ochránce práv a Informačního komisaře), jeden je z Konfederace odborových svazů, tři ze specializovaných nevládních organizací, jeden člen je vysokoškolský pedagog práva a jeden zastupuje Policii ČR (ÚOKFK).

⁴² Jedná se o společný projekt Rady Evropy a českých orgánů financovaný z finančního mechanismu Norských fondů.

Skupina má v gesci mnoho různých aktivit včetně:

- Provádění průzkumu problematiky ohlašování korupce mezi státními úředníky;
- Příprava e-learningového kurzu o ohlašování korupce;
- Analýza možnosti zřízení centra pro oznamovatele;
- Zpracovávání souhrnných informací a jejich zveřejňování, sdílení zkušeností získaných během projektu;
- Příprava mechanismu pro ohlašování korupce ve správních orgánech/orgánech státní správy;
- Zpracování návrhů právní úpravy na ochranu oznamovatelů.

Doporučení⁴³ (pouze v českém jazyce) pro legislativní návrh komplexní ochrany oznamovatelů nekalých jednání v souladu s Doporučeními Rady Evropy a jiných mezinárodních principů osvědčené praxe ve vztahu k ochraně oznamovatelů zpracoval člen Pracovní skupiny, hnutí Oživení, jako dobrovolný příspěvek k činnosti skupiny. Oživení je nezisková organizace zabývající se poradenstvím a ochranou oznamovatelů v České republice. Její zástupce se účastní, spolu s kolegou z TI Czech Republic a Nadačního fondu proti korupci, na práci Pracovní skupiny.

4.3 Vnímání whistleblowingu ze strany veřejnosti

Oznamovatelé čelí mnoha problémům, včetně všeobecného pocitu, že zveřejňování informací ve veřejném zájmu je projevem nedostatečné loajality nebo dokonce aktem zrady. Tyto představy výborně shrnul Pieter Omtzigt, zpravodaj Výboru pro právní otázky a lidská práva PACE ve své zprávě z roku 2009 věnované ochraně oznamovatelů. Tato zpráva vyústila v roce 2014 v přijetí Doporučení Rady Evropy:

„Oznamovatel není zrádce, ale odvážný člověk, který raději přejde k činům, než by šel cestou nejmenšího odporu a nekalé jednání přešel mlčením. Nejdůležitějším přínosem této zprávy je šířit tuto skutečnost v celé Evropě. Je třeba se vypořádat s hluboce zakořeněnými kulturními postoji, které vycházejí ze společenských a politických příčin, jako jsou diktátorské režimy a/nebo cizí nadvlády, za kterých byla nedůvěra k "informátorům" sloužícím opovrhovaným úřadům zcela na místě. Možná právě absence takovýchto kořenů byla jen normální. Možná, že právě dlouhodobá absence takových okolností pomohla Spojeným státům a Spojenému království vytvořit oznamovatelům daleko přívětivější klima, než tomu bylo ve většině zemí Evropy⁴⁴“.

Whistleblowing a ochranu oznamovatelů prosazujeme zejména proto, abychom pomocí uvědomělého občanství na pracovišti zajistili řádnou správu věcí veřejných a odpovědnost příslušných orgánů. Oznamovatelé se k činu odhodlají jen tehdy,

⁴³ [Dokument](http://www.bezkorupce.cz) je ke stažení na stránkách: <http://www.bezkorupce.cz>.

⁴⁴ Usnesení č. 1729 a Doporučení č. 1916 (2010) o ochraně "oznamovatelů".

pokud bude oznámení nebo zveřejnění informací o možném nekalém jednání nebo aktivitách, které by mohly vést ke škodám nebo nezákonnostem, bezpečné a společensky přijatelné. Vnímání oznamovatelů jako "informátorů" nebo "potížitů", se projevilo i v průběhu rozpravy o návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, který byl zamítnut Senátem České republiky v roce 2013⁴⁵. To podtrhuje význam zajištění účinných alternativních kanálů pro zveřejňování (např. nezávislým nebo státním orgánům a do veřejných médií) a poskytnutí silné ochrany zakotvené v právu, která pomůže zajistit otevřené nebo důvěrné zveřejnění namísto oznámení anonymního nebo případně vůbec žádného. Toto vnímání také ukazuje, jak velký význam má zvyšování povědomí veřejnosti a šíření informací o tom, kdy a jak odvážní jednotlivci jednali v zájmu ostatních a někdy tak dávali všanc i své vlastní blaho.

4.4 Právní poradenství a zastupování

V současné době jsou v České republice dva nevládní subjekty, které poskytují oznamovatelům bezplatné nezávislé právní rady. Jedním z nich je Právní poradna TI Czech Republic (založená v roce 2005) a druhým je hnutí Oživení (založené v roce 1997), jenž poskytuje právní poradenské služby. Podporu oznamovatelům poskytují ještě další dvě organizace. První z nich je on-line portál WB os. na podporu oznamovatelů ve státním sektoru, kteří hodlají ohlásit plýtvání a zneužívání veřejných prostředků (www.wbos.cz). Na stránkách lze najít množství informací, které pomohou potenciálnímu oznamovateli se rozhodnout, zda informace oznámit či ne a zda k tomuto kroku využít portál WB os. Druhým je Nadační fond proti korupci (Anticorruption Endowment Fund - www.nfpk.cz), jenž poskytuje granty malého rozsahu na výzkum nebo činnosti zaměřené na odhalování a boj proti korupci ve veřejném i soukromém sektoru a na poskytování právní pomoci v jednotlivých případech. Nadační fond uděluje Cenu odvahy občanům, kteří se rozhodnou vystoupit otevřeně proti korupci. Činnost Nadačního fondu v oblasti šíření povědomí o whistleblowingu je záslužná a pomohla posunout vnímání whistleblowingu v České republice od udavačství směrem k aktu občanské statečnosti.

Oživení i TI Czech Republic mají odborné právní týmy, které disponují vysoce specifickými technickými a právními znalostmi a dokáží českým občanům a oznamovatelům poradit v oblasti práva i praxe oznamování podezření na korupci a nekalé jednání. Obě organizace finančně závisejí na kombinaci darů od jednotlivých subjektů nebo občanů, financování od charitativních nadací (typicky spojené s projektovou činností) a podpoře ze strany české vlády. Ani jedna nemá stabilní zdroj financování použitelný výhradně k zajištění dlouhodobého, nezávislého a odborného poradenství oznamovatelům. I když je whistleblowing prioritou obou zmíněných organizací, jež se zaměřují primárně na snižování rizika

⁴⁵ Podle [zprávy](#) WSJ

korupce, posilování demokracie a zlepšování a ochranu blaha občanů ČR, finanční prostředky na právní poradenské služby zůstávají i nadále nejisté.

Ministerstvo vnitra poskytovalo v letech 2007 až 2010 financování organizaci TI Czech Republic na provoz protikorupční linky 199 a v roce 2011 linku provozovalo Oživení. I když se protikorupční linka dočkala pozitivních reakcí a byla zdrojem kvalitních nezávislých právních služeb⁴⁶, problémy s vykazováním zvláštní povahy poradenství poskytovaného na protikorupční lince a jejich oddělením od obecného právního poradenství, jež by bylo poskytováno v souladu s pravidly upravujícími zadávání veřejných zakázek, nakonec vedly k úplnému zrušení linky.

Transparency International Česká republika - TI Czech Republic

TI Czech Republic provozuje svou Právní poradnu už od konce roku 2005. Poskytuje zde bezplatné právní poradenství občanům, kteří se setkají s korupčním jednáním a jsou ochotni o něm informovat nebo ho zveřejnit (včetně zaměstnanců orgánů státní správy nebo soukromých subjektů, kteří se dozví o korupčním jednání na svém pracovišti). Právní poradna poskytuje tři druhy právního poradenství: základní právní poradenství (informace o vhodném postupu při obraně proti korupčnímu jednání, o obsahu právních předpisů a o institucích, na které se lze obrátit), rozšířenou právní pomoc/zpracování případů (o aspektech korupce, včetně právní analýzy případu, zpracování právních stanovisek a přípravy podání), a strategické právní zastupování. Pokud se klient obává represálií, může Právní poradna TI Czech Republic učinit podání vlastním jménem.

Asi 15% klientů Právní poradny jsou oznamovatelé - whistlebloweři (lidé, kteří se dozví o korupčním jednání na svém pracovišti). TI Czech Republic rozděluje tyto oznamovatele do dvou kategorií – ti, kteří hledají informace o vhodném postupu nebo radu, kam se se svým oznámením nekalého jednání obrátit a ztratili důvěru ve standardní mechanismy (tato kategorie obvykle nemá zkušenosti s odvetou) a ti, kdo byli po oznámení svých podezření konfrontováni s neférovým jednáním nebo odvetou (potřebují právní pomoc a zastupování, neboť se potřebují bránit).

Statistika 2014

V roce 2014 Právní poradna TI Czech Republic:

- Přijala 536 nových kontaktů.
- Z nich 48 vyžadovalo rozšířenou právní pomoc.
- V přibližně 75% případů činila TI Czech Republic podání vlastním jménem tak, aby klienta ochránila před problémy. Některé případy iniciovala TI Czech Republic od samého začátku – jednalo se o případy odhalené „hlídacím

⁴⁶ Viz st. 14, TI CZ (2014) *Maják v moři korupce: Poradenské centrum Transparency International Czech Republic, představení služeb a vybraných aktivit centra*

psem“ TI Czech Republic.

- 29 z celkového počtu 536 kontaktů byli oznamovatelé korupčního jednání na pracovišti – whistlebloweři.
- TI Czech Republic organizovala jedenáct veřejných debat.
- TI Czech Republic podala osm trestních oznámení.

Další aktivity zaměřené na ochranu oznamovatelů

- 2009 – projekt TI Czech Republic s názvem “Blowing the Whistle Harder” zahrnoval brožuru analyzující českou legislativu, kampaň na zvyšování povědomí o whistleblowingu, setkání s veřejnými představiteli a výzkum.
- V roce 2012 zpracovala TI Czech Republic zprávu o stavu ochrany oznamovatelů v České republice, jež byla součástí širšího projektu Transparency International financovaného ze zdrojů EU.⁴⁷ Tato zpráva podrobně popsala stávající právní rámec a různá ustanovení, která přímo nebo nepřímo usnadňují oznamování nebo mají vliv na ochranu oznamovatelů a identifikovala nedostatky a slabé stránky.
- 2012 - 2013 – TI Czech Republic organizovala několik workshopů pro státní úředníky (ve spolupráci s nadací Friedrich Ebert Stiftung) zaměřených na zvyšování povědomí o whistleblowingu a o tom, jak by státní úředníci měli a mohli postupovat v případě podezření na nekalé jednání nebo korupci
- 2014 – TI Czech Republic vydala brožuru s názvem “Whistleblowing není donášení”, v níž popisuje zkušenosti oznamovatelů - whistleblowerů (například popisuje na základě skutečných případů problémy, kterým whistleblower musí čelit). Brožura rovněž obsahuje “deset příkázání” whistleblowera, o něž se lze při oznamování nekalého jednání opřít.

TI Czech Republic nominovala jednoho člena do expertní pracovní skupiny pro whistleblowing pod záštitou předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a snaží se i touto cestou podpořit komplexní legislativní úpravu této problematiky.

Oživení (Czech Republic)

Občanské sdružení Oživení poskytuje bezplatné telefonické nebo emailové právní poradenství v oblasti whistleblowingu. Právní poradna Oživení je často pro whistleblowera prvním místem, kam se obrátí. Při konzultaci se potenciální oznamovatel dozví, jaké by mohly být jeho případné další kroky, dostane nabídku specifické pomoci při řešení případu, informace o tom, jak věc oznámit příslušným orgánům nebo zveřejnit do médií, atd.

Oživení v současné době pracuje na novém nástroji, jež by měl být představen v první polovině roku 2015. V České republice je tento nástroj první svého druhu –

⁴⁷ Transparency International (2013) *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU/Whistleblowing v Evropě: Právní ochrana whistleblowerů v EU*, Berlín

jedná se o platformu GlobaLeaks. Tato platforma umožňuje oznamovatelům podat oznámení cestou zabezpečeného webového rozhraní, jež zaručuje anonymitu a zajišťuje větší transparentnost celého postupu řešení takového oznámení.

Statistika 2014

V roce 2014 Oživení:

- Poskytlo základní právní a protikorupční konzultace 318 občanům.
- Poskytlo rozšířené právní poradenství ve 165 případech.
- Podalo 14 oznámení ve věci porušování Zákona o veřejných zakázkách na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
- Podalo 10 trestních oznámení na podezření ze spáchání trestného činu, a to především ve věcech porušování povinností při správě cizího majetku, zvýhodňování věřitele, způsobení úpadku a maření přípravy a průběhu voleb a referenda.
- Uspořádalo tři školení pro úředníky místních samospráv na téma prevence korupce v zadávání státních zakázek.
- Monitorovalo komunální volby a na základě svých zjištění podalo trestní oznámení.

Jiné činnosti na ochranu oznamovatelů

- V roce 2012 vydalo Oživení zprávu o právní úpravě ochrany oznamovatelů v ČR, jež obsahuje i mezinárodní srovnání.
- V roce 2014 vydalo Oživení zprávu o zkušenostech oznamovatelů v České republice a dalších čtyřech zemích – Polsku, Slovensku, Maďarsku a Estonsku. Zpráva vychází z kvalitativního výzkumu 40 případů oznámení nekalé nebo protiprávní činnosti.
- V roce 2015 vydalo Oživení detailní doporučení pro komplexní právní rámec v ČR na základě nově vydaných doporučení, a to především Doporučení Rady Evropy na ochranu oznamovatelů (CM/Rec(2014)7).
- V roce 2015 Oživení zahájí provoz platformy GlobaLeaks pro anonymní a důvěrné oznamování.
- Na září 2015 plánuje Oživení, za podpory kanceláře OLAF, mezinárodní konferenci na téma: Whistleblowing jako způsob ochrany finančních zájmů.

Oživení vyslalo jednoho člena do expertní Pracovní skupiny pro whistleblowing pod záštitou předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí a snaží se i touto cestou podpořit komplexní legislativní úpravu této problematiky.

Občanské sdružení Oživení připravuje a poskytuje školicí programy pro zástupce státního i veřejného sektoru na téma interních mechanismů oznamování (podpůrné nebo otevřené linky) a zajišťování preventivního dopadu oznámení.

5 DOPORUČENÍ

Tato studie uvádí a přezkoumává tři základní podmínky, bez nichž oznamování nemůže probíhat a jejichž absence znamená, že oznamovatelé nebudou chráněni. Jedná se o přijímání a vyšetřování zpráv oznamovatelů, přímou podporu oznamovatelů a monitorování a hodnocení. Ve zprávě je dále uváděna i informace o legislativě a praxi v jiných zemích. V České republice je rozsah odborných znalostí a vědomostí o tom, co v kontextu zpráv oznamovatelů a ochrany oznamovatelů funguje a co ne, relativně široký. Byla zpracována kvalitní analýza současného právního rámce, identifikovány silné a slabé stránky současného systému optikou vlastní zkušenosti a tyto zkušenosti porovnány se situací v jiných jurisdikcích. Nicméně je docela zřejmé, že veřejnost a státní i soukromý sektor mají stále poměrně nízké povědomí o whistleblowingu jako nástroji dobré správy věcí veřejných a projevu demokratické odpovědnosti.

Ochrana oznamovatelů je jednou ze čtyř klíčových priorit české vlády v boji proti korupci. Vláda již podnikla důležité kroky k rozvoji akčního plánu a je dobře připravena, má podporu dalších zúčastněných stran a opírá se o spolupráci s Radou Evropy. Může se tak pustit do citlivých reforem systému, dosáhnout skutečných změn a zajistit, že oznamování bude v praxi skutečně účinným mechanismem ochrany veřejných zájmů.

Velkou výzvou je jako vždy určit, které reformy je třeba nastartovat jako první a jak zajistit, aby všechny provedené změny byly šity na míru českému systému a řádně zakotveny a prováděny. Níže je uvedena řada doporučení, jež vycházejí z aktuální situace v ČR a jsou postaveny na pevném základě již realizovaných či probíhajících aktivit i dynamice různých v současné době běžících projektů. Jedná se o tři klíčové aspekty: a) právní reformu, b) přímou podporu a poradenství oznamovatelům a c) monitorování a vyhodnocování.

5.1 Právní reforma a institucionální rámec

Vláda vytvořila pod záštitou Úřadu vlády pracovní skupinu pro whistleblowing. Pracovní skupina má v současné době široký mandát revidovat a zkoumat různé aspekty právního a institucionálního rámce pro posílení ochrany oznamovatelů v ČR. Bylo by dobré, kdyby česká vláda využila současné příznivé situace, znalostí odborníků i vstřícnosti veřejnosti a dala pracovní skupině jasnější mandát tak, aby se mohla zaměřit konkrétně na právní rámec na ochranu oznamovatelů ve veřejném zájmu. Vzhledem k tomu, že pracovní skupina je v současné době poradním sborem, by bylo užitečné ji ustanovit ze zákona a dát jí tím právní status nutný pro to, aby mohla správně zmapovat současný stav s ohledem na právní rámec, získat nutné informace ze všech relevantních zdrojů (např. vláda) a vypracovat konkrétní návrhy na vyplnění všech případných mezer v systému.

Pokud bude zakotvena v legislativě, bude mít Pracovní skupina dobré nástroje k účinnému postupu a plnému využití již existujících možností a odborných znalostí v ČR.

Doporučení 1: Formální ustanovení a ukotvení Pracovní skupiny pro whistleblowing (tj. vznik ze zákona) s jasným mandátem: a) rozvíjet právní rámec na ochranu oznamovatelů a b) vydávat doporučení na posílení mechanismů přijímání a vyšetřování informací o nekalé činnosti a korupci. Takováto formálně ustanovená Pracovní skupina by měla vytvořit časový harmonogram předkládání příslušných doporučení Parlamentu a relevantním ministerstvům tak, aby všechny navrhované body a mechanismus přijímání a vyšetřování informací o nekalém jednání nebo korupci mohly být včas konzultovány s relevantními subjekty a aby mohly být řádně připraveny návrhy nové legislativy na ochranu oznamovatelů.

I. Zdůvodnění oficiální Pracovní skupiny/Výboru a doporučených činností

Dva výše uvedené klíčové úkoly Pracovní skupiny/Výboru směřují do oblastí, jež byly identifikovány českými i zahraničními pozorovateli a experty a jejichž realizace vyžaduje společné úsilí.

Komplexní právní ochrana oznamovatelů v souladu s mezinárodními normami by měla být zavedena jako součást legislativy upravující problematiku oznamovatelů přijímané českými úřady. Nová právní úprava by měla obsahovat jasné a právně ošetřené mechanismy pro přijímání, posuzování a řešení oznámení podezření na nekalé jednání, včetně:

- a. Přezkumu role a pravomocí dohledových nebo regulatorních orgánů v soukromém a státním sektoru (např. Národní kontrolní úřad, regulátoři finančního trhu, jako je například Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká inspekce životního prostředí) a zajistit jejich schopnost:
 - i. Přijímat informace přímo od různých zdrojů, včetně oznamovatelů (whistleblowerů);
 - ii. Na přijaté informace reagovat profesionálně a nezávisle;
 - iii. Chránit zdroje včetně oznamovatelů a poskytnout záruky důvěrnosti jejich identity nebo totožnosti.
- b. Posílení role Veřejného ochránce práv nebo podobných institucí a jejich schopnost intervenovat a zabránit odvetě nebo na ni poukázat a zjednat nápravu či uvalit vhodný opravný prostředek. Úřad Veřejného ochránce práv může rovněž v zastoupení oznamovatele přijmout oznámení a předat ho příslušnému orgánu nebo orgánům činným v trestním řízení (viz úřad Veřejného ochránce práv na Novém Zélandě).

- c. Případného založení instituce, jež by měla whistleblowing v gesci a dohlížela na vyšetřování v jiných institucích (viz americký Úřad zvláštního zmocněnce dohlížející na veřejný sektor a novozélandský ombudsman níže. Viz rovněž nizozemský návrh zákona o “Domu oznamovatelů” již popsany v této studii).

Vláda připravila návrh zákona o ochraně oznamovatelů jako dodatek k antidiskriminačnímu zákonu a jeden z nezařazených poslanců předložil Parlamentu návrh zákona o ochraně oznamovatelů. I když oba návrhy byly Parlamentem v roce 2013 zamítnuty (druhý návrh byl zamítnut Senátem), je jasné, že právní a institucionální rámec pro podávání a řešení oznámení a ochranu oznamovatelů by měl být posílen a že daný problém jen tak sám o sobě nezmizel. Zřízení pracovní skupiny ze zákona, jak je doporučeno výše, bude vycházet z těchto starších snah a z mezinárodních norem, stejně jako z nejnovějšího výzkumu a zkušeností jiných států. Českou vládu je třeba pochválit za podporu vývoje na tomto poli.

Úspěšnost jakéhokoli zákona o oznamovatelích závisí na povědomí veřejnosti o jeho podstatě a cílech. Zvyšování povědomí může začít právě zřízením oficiální Pracovní skupiny, v níž budou zastoupeny všechny relevantní subjekty (po vzoru stávající pracovní skupiny) a jež bude schopna, na základě jasného mandátu zakotveného v zákoně, předkládat legislativní návrhy k diskusi. Taková Pracovní skupina jasně ukáže, že politika není jen shora direktivně uplatňována vládou, ale že se názory a činy občanů počítají a zohledňují. Pokud budou mít občané z politiky opačný dojem, fungovat nebude žádný systém whistleblowingu.

Druhou možností by bylo poskytnout stávající Pracovní skupině silnější mandát tím, že bude mít meziresortní charakter. Například kombinovaný mandát od Ministerstev spravedlnosti, sociálních věcí, vnitra a Vládní protikorupční komise by zajistil Pracovní skupině přístup k relevantním ministerstvům a konzultacím s klíčovými subjekty.

Při analýze povinností různých orgánů v českém systému (orgány dohledové, regulatorní, kontrolní, atd.) bude pracovní skupina muset zohlednit i to, jaké systémy (pokud vůbec) mají tyto orgány k dispozici za účelem citlivého a profesionálního zpracovávání těchto informací (v kontextu ochrany zájmů oznamovatelů a nezúčastněných třetích stran) a jaké povinnosti mají v kontextu sledování trendů v charakteru oznámených případů a publikování těchto informací (viz také doporučení týkající se monitoringu a hodnocení níže).

II. Složení Pracovní skupiny/Výboru

I když je současné složení pracovní skupiny pro whistleblowing dobrým základem pro oficiální Pracovní skupinu, mělo by být ještě přezkoumáno s cílem zajistit odbornost a maximální možné odborné znalosti členů a zastoupení všech klíčových zainteresovaných stran - včetně zástupců zaměstnavatelů v soukromém sektoru, jednoho nebo dvou respektovaných whistleblowerů, právníků, akademiků a klíčových specializovaných nevládních organizací. Ze zkušeností v rámci České republiky i jinde je jasné, že nezávislost a status subjektu, který má mít v gesci problematiku oznamování, je pro úspěšnost jeho mandátu klíčová.

Velmi dobrým příkladem správného přístupu je pracovní skupina, kterou srbské Ministerstvo spravedlnosti zřídilo a pověřilo zpracováním návrhu nového srbského zákona o ochraně oznamovatelů. Ve skupině zasedali nebo s ní konzultovali zástupci všech výše uvedených resortů nebo institucí a byli v ní zastoupeni i dva oznamovatelé (soudce a policista) a dva zahraniční odborníci. Díky ní bylo mnoho obtížných otázek plně analyzováno a otevřeně diskutováno již před předložením návrhu zákona srbskému parlamentu k projednání a schválení v listopadu 2014. I když v Pracovní skupině nebudou zastoupeni všichni odborníci, je důležité, aby měla možnost konzultovat s klíčovými ministerstvy a dohledovými a kontrolními orgány, jako je například kontrolní úřad a státní zastupitelství a také se širší veřejností.

Mezi členy oficiální Pracovní skupiny se nebudou dělat žádné rozdíly v přístupu k informacím nutným ke splnění jejich mise.

5.2 Přímá podpora oznamovatelů

Zatímco se tato studie zaměřuje především na výše uvedenou problematiku, je těžké tento aspekt oddělit od skutečnosti, že oznamovatelé potřebují především právní ochranu – tím se dostáváme zpět k prvnímu doporučení směrem k posilování zákona a opatření na posílení mechanismů pro přijímání, posuzování a vyšetřování informací o podezření z nekalé činnosti, neetického chování nebo korupce v České republice.

Česká vláda již projevila značnou iniciativu tím, že financovala nezávislé profesionální poradenství oznamovatelům na protikorupční lince 199 a podpořila granty i další poskytovatele služeb oznamovatelům. Otázkou je, zda a jak by bylo možné postavit odbornou pomoc oznamovatelům na stabilnějším základě a rozšířit ji z problematiky korupce na i na ochranu jiných veřejných zájmů.

Doporučení 2: Česká vláda by měla zvážit zřízení samostatné dedikované Komise, jejímž úkolem bude zajistit nezávislé odborné právní poradenství pro české občany, kteří při práci v soukromém nebo veřejném sektoru zjistí poškozování veřejného zájmu či jeho ohrožení. Základním účelem Centra oznamovatelů je poskytování nezávislého a absolutně důvěrného odborného právního poradenství. Komise rovněž zajistí, že poradenská služba oznamovatelům, již dříve podporovalo ze svého rozpočtu Ministerstvo vnitra, bude pokračovat a její aktivity budou financovány z rozpočtů více ministerstev.

Možnost přístupu k poradenství v důvěrném režimu je velmi důležitá. Taková rada ve většině případů zajistí, že se informace o nekalém jednání nebo poškozování veřejného zájmu dostane na správné místo ve správný čas. Důležité je, že tato podpora oznamovatelů může velmi přispět k ochraně veřejných financí, pomoci odhalit a zastavit korupci a vyhnout se nebo minimalizovat vážné škody, na které by jinak padly miliony z kapes daňových poplatníků. Velmi kvalitním příkladem přístupu k poradenství oznamovatelům je nizozemský Adviespunt Klokkenluiders. Toto centrum by česká strana měla podrobně prozkoumat a věnovat zvláštní pozornost především jeho struktuře, mandátu, pravomocem a financování jeho nezávislosti.

Ideálně by měla Komise mít minimálně čtyři členy zastupující soukromý sektor, veřejný sektor, odbory a právníckou komunitu. Komise by měla předkládat zprávy o své činnosti Parlamentu a jejím prvním úkolem by mělo být předložení, v určeném časovém horizontu, doporučení na zajištění dlouhodobého přístupu k bezplatnému, nezávislému, důvěrnému a specializovanému poradenství pro oznamovatele z řad českých občanů.

I. Zdůvodnění doporučení na vznik Komise na podporu oznamovatelů a jejich úkolů

Je důležité pochopit a následně i řádně uchopit různé aspekty podpory oznamovatelů. Přístup k nezávislému poradenství je nutno zajistit bez ohledu na stávající právní, normativní nebo institucionální rámec. Bezproblémové a nezaujaté poradenství je možno poskytovat pouze tehdy, pokud bude nezávislé a nabízeno mimo institucionální rámec pro přijímání oznámení, posuzování jejich podstaty, vyšetřování nekalého jednání a stíhání provinilců.

Komise by při zvažování nevhodnější cesty k zajištění dlouhodobého přístupu k bezplatnému a nezávislému poradenství měla vzít v úvahu následující:

- 1) Poskytování takového poradenství stávajícími poskytovateli nezávislých právních služeb, jako jsou TI Czech Republic a Oživení (a v některých případech

i Nadační fond proti korupci) nebo otevření specializovaného centra či nějaký jiný postup. Výhody využití stávajících poskytovatelů služeb nebo jejich zapojení do činnosti jsou následující:

- a. Stavějí na odborných znalostech a zkušenostech získaných v minulosti a jsou bezprostředně připraveni poskytovat své služby (tj. jakákoli nová služba bude touto cestou dostupná relativně rychle);
 - b. Jedná se o nezávislé organizace, jimž se již podařilo získat důvěru veřejnosti;
 - c. Bylo by třeba pouze mírně navýšit částky, kterými vláda tyto organizace a jejich služby již podporuje.
- 2) Možnost poskytování bezplatných poradenských služeb na téma jak oznamovat nebo zveřejňovat oznámení o podezření na nekalé jednání prostřednictvím elektronického nástroje, který umožňuje bezpečný a důvěrný přístup.
- 3) Možnosti financování služeb z rozpočtů více ministerstev nebo úřadů (tj. Ministerstva vnitra, Úřadu vlády, atd.) tak, jak je tomu zvykem v Nizozemí.

Komise by mohla nebo měla řešit i následující další relevantní oblasti/prvky:

- širší přístup k informacím a poradenství;
- ukotvení důvěrnosti poradenství v zákoně (tj. profesní mlčenlivost);
- právní pomoc ve složitých případech včetně vedení soudních sporů;
- další možnosti pomoci, včetně psychologické a morální podpory (viz například Oznamovatelé-Netzwerk, Německo).

II. Složení Komise na podporu oznamovatelů

Jak studie uvádí v předchozím textu, doporučuje se českým úřadům zkoumat do detailu nizozemský příklad, kde Komise o třech členech – zástupci soukromého sektoru, veřejného sektoru a odborů - dostali mimo jiné za úkol "poskytovat informace a poradenství a nabídnout podporu s možnými navazujícími kroky každému, kdo v průběhu výkonu svého zaměstnání získá podezření na nekalé jednání ohrožující veřejný zájem". Podobné úkoly by měly tvořit i mandát podobně složené Komise na podporu oznamovatelů v ČR. Komise by se měla více zaměřovat (s přihlédnutím k nizozemským zkušenostem) na zajištění dlouhodobého volného přístupu k nezávislému odbornému právnímu poradenství každému občanovi, jenž má podezření na nekalé jednání nebo pochybení ovlivňující veřejný zájem. Komise by měla předložit zprávu o svých doporučeních nejenom Senátu a Parlamentu, ale i zástupcům zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Ať jsou návrhy na dlouhodobé poskytování důvěrného právního poradenství jakékoli – centrem oznamovatelů počínaje a decentralizovaným poskytováním poradenství prostřednictvím stávajících poradenských služeb (tj. TI Czech Republic

a Oživení) – dohledový orgán by měl každoročně podávat zprávy výše uvedeným institucím i ministrům příslušných financujících resortů.

5.3 Povědomí, monitoring a hodnocení

Jak již bylo uvedeno výše v kapitole věnované reformě práva, zformování oficiální Pracovní skupiny zaměřené na konkrétní aktivity, jež vyžadují plnohodnotnou a širokou veřejnou konzultaci, bude samo o sobě nástrojem zvyšování povědomí a upevňování důvěry veřejnosti v přijatá opatření.

Doporučení 3: oficiální Pracovní skupina se po dokončení právní a institucionální reformy přetransformuje do Monitorovacího a hodnotícího výboru (s oficiálním statutem)

I. Zdůvodnění doporučení na vznik Monitorovacího a hodnotícího výboru a jeho úkolů:

Sledování a vyhodnocování zákona, jeho provádění a realizace institucionálních mechanismů pro přijímání a zpracování zpráv spadá přirozeně do působnosti vlády a příslušných ministerstev. Ti mají přístup k příslušným informacím nebo si je mohou vyžádat. Avšak práce pracovní skupiny může vést ke zformování menšího reprezentativního Výboru, který by se pravidelně setkával například jednou za dva roky a přezkoumával různé klíčové aspekty současného rámce, včetně informací získaných od různých institucí zodpovědných za vybrané aspekty práva. Mohl by také zadávat výzkum v oblastech, kde je potřeba získat více informací. Takový Monitorovací a hodnotící výbor by mohl předávat Parlamentu doporučení na reformy práva potřebné pro zlepšení systému. Výbor by také poskytl kontinuitu k práci již vykonané a mohl by převzít odpovědnost za pravidelné vládní kampaně - snad podle jednotlivých resortů - na podporu občanské angažovanosti a institucionální odpovědnosti.

II. Složení oficiální Pracovní skupiny/Výboru (monitorovacího a hodnotícího)

I když bude možná nutné měnit složení oficiální Pracovní skupiny/Výboru ve světle měnících se pravomocí a mandátu sledovat a vyhodnocovat právní a institucionální rámec pro whistleblowing, i nadále zůstane klíčové její/jeho složení pokrývající širokou škálu klíčových zúčastněných subjektů, jako jsou specializovaní zástupci občanské společnosti, akademici, právníci, zaměstnavatelé v soukromém sektoru a odbory. Studie doporučuje vycházet ze stávající Pracovní skupiny, jak již ostatně uvádí v Doporučení 1.

6 ZÁVĚRY

Ve své vládní Protikorupční strategii pro léta 2015 až 2017 a Akčním plánu pro boj proti korupci na rok 2015⁴⁸ česká vláda klade důraz na právní ochranu oznamovatelů a uvádí ji jako jednu ze svých čtyř priorit v boji proti korupci. Proto také založila Pracovní skupinu pro whistleblowing⁴⁹ pod záštitou předsedy vládní protikorupční komise (viz Kapitola 4.2 výše).

Principy ochrany oznamovatelů - tedy nařízení vlády o ochraně oznamovatelů - v současné době připravuje Ministerstvo vnitra jako prováděcí předpis zákona o státní službě. Norma vstoupila v účinnost 1. července 2015. I když je tento počin velmi důležitý, nařízení se nevztahuje na osoby zaměstnané nebo působící v polostátním nebo soukromém sektoru. Jelikož je ochrana oznamovatelů jednou z vládních priorit, bylo by dobré využít stávající situace a zajistit, že nový právní rámec bude co nejkompaktnější a že existuje jasný plán, jak zajistit ochranu zaměstnancům ve všech odvětvích české ekonomiky. Existují však i jiné důležité aspekty zvyšující účinnost whistleblowingu a podporující občany v hlubším a aktivním zapojení do demokratického života jejich vlasti. Mezi tyto aspekty patří i přístup k nezávislému a důvěrnému a využívání stávající příznivé situace a kroků, jež byly v boji proti korupci a na ochranu veřejného zájmu již učiněny.

Účelem doporučení uvedených v této studii je podpořit českou vládu v jejích snahách chránit oznamovatele jako nositele demokratického nástroje občanské odpovědnosti. Tato studie chce pomoci vládě prohloubit její chvályhodné úsilí o prevenci a odhalování korupce, neboť již položila kvalitní základ, na kterém je možné budovat efektivní právní, normativní a institucionální rámec pro ochranu zájmů oznamovatelů ve veřejném zájmu – jak to doporučuje Rada Evropy - a v Evropě jde příkladem.

⁴⁸ [Corruption Action Plan 2015-2017](http://www.korupce.cz/) ke stažení na: <http://www.korupce.cz/>.

⁴⁹ Další informace [najdete zde](#).

7 PŘÍLOHA 1: HODNOTÍCÍ KRITÉRIA NA ZÁKLADĚ PRINCIPŮ RADY EVROPY⁵⁰

číslo	Principy Rady Evropy – krátký popis
Definice	Definice „oznamovatele“.
	Definice „oznámení nebo zveřejnění ve veřejném zájmu“.
	Definice „oznamování“.
	Definice „zveřejnění“.
1	Národní rámec by měl zakotvit pravidla ochrany zájmů a práv oznamovatelů.
2	Rozsah „veřejného zájmu“
3	Působnost na širokou škálu pracovněprávních vztahů.
4	Národní rámec by měl pod svou působnost zahrnout i osoby, jejichž pracovní vztah byl již ukončen nebo kde je ještě ve stádiu vyjednávání.
5	Pravidla upravující zveřejňování informací týkajících se národní bezpečnosti v souladu s kazuistikou Evropského soudu pro lidská práva.
6	Bez vlivu na již zavedená a uznávaná pravidla mlčenlivosti právních a jiných profesí.
7	Komplexní a logicky promyšlený přístup, jenž usnadní oznamování a zveřejňování.
8	Omezení a výjimky z práv a povinností by neměly překročit nutnou míru.
9	Zajištění účinného mechanismu nebo mechanismů pro řešení oznámení a zveřejnění ve veřejném zájmu.
10	Zákonná ochrana a opravné prostředky pro osoby poškozené v souvislosti s oznámením.
11	Zaměstnavatel by neměl mít možnost využívat zákonné nebo smluvní závazky k odrazování nebo postihování oznamovatelů informací ve veřejném zájmu.
12	Opatření vytvářející prostředí podporující otevřené oznamování nebo zveřejňování.
13	Nastavení kanálů pro oznamování.
14	Kanály pro oznamování umožňující zveřejnění široké veřejnosti (do médií).
15	Povzbuzování zaměstnavatelů k zavádění interních postupů pro oznamování.
16	Projednání interních postupů se zaměstnanci.

⁵⁰ [Expert opinion on the Serbian draft law on protection of whistleblowers](#), expertní zpráva o srbském zákoně na ochranu oznamovatelů, ke stažení na: www.coe.int/pacs.

17	Obecná podpora interního oznamování a oznamování příslušným regulatorním orgánům.
18	Oznamovatelé by měli mít nárok na zachování důvěrnosti.
19	Oznámení by měla být bez prodlení prošetřena.
20	Oznamovatelé by měli být informováni o provedených krocích.
21	Oznamovatelé by měli být chráněni před jakoukoli formou odvety.
22	Ochrana by neměla zaniknout, i pokud se oznamovatel mylil nebo se vnímané ohrožení veřejného zájmu nenaplnilo.
23	Možnost se odvolávat na skutečnost, že oznámení bylo učiněno v souladu s národním rámcem.
24	Při rozhodování o nápravných opatřeních může být přihlédnuto ke skutečnosti, že oznamovatel obešel interní postupy.
25	Důkazní břemeno při dokazování viktimizace oznamovatele je na zaměstnavateli.
26	Měla by být dostupná předběžná pomoc.
27	Národní rámec by měl být propagován všemi možnými způsoby.
28	Mělo by být k dispozici důvěrné poradenství (pokud možno zdarma).
29	Periodická hodnocení účinnosti národního rámce.