

Doporučení CM/Rec(2014)7 na ochranu oznamovatelů protiprávního a nekalého jednání podporuje členské státy Rady Evropy v zavádění normativních, institucionálních a soudních rámců na ochranu práv a zájmů jednotlivců, kteří v rámci svých pracovních vztahů oznámí nebo zveřejní informace o ohrožení nebo poškozování veřejného zájmu. V příloze k tomuto Doporučení je uveden soubor Principů, kterými by se měly členské státy řídit při zavádění legislativy nebo předpisů, nebo jejich doplňování.

OCHRANA OZNAMOVATELŮ



CZ

Rada Evropy je přední organizací prosazující ochranu lidských práv v Evropě. Má 47 členských států, 28 z nich jsou členové Evropské unie. Všechny členské státy Rady Evropy podepsaly Evropskou úmluvu o lidských právech, mezinárodní dohodu navrženou k ochraně lidských práv, demokracie a vlády práva. Na zavádění Úmluvy v členských státech dohlíží Evropský soud pro lidská práva.

www.coe.int

S podporou Norských fondů
Grafická úprava: FAÚ MF ČR
Přeloženo z anglického originálu: ISBN 978-92-871-7929-6
Tisk: MF ČR
V Praze 2015



Právní nástroje

Doporučení CM/Rec(2014)7
a Vysvětlující memorandum



OCHRANA OZNAMOVATELŮ

Právní nástroje

Doporučení CM/Rec(2014)7
a Vysvětlující memorandum

RADA EVROPY

OCHRANA OZNAMOVATELŮ

Doporučení CM/Rec(2014)7

přijaté Výborem ministrů Rady Evropy dne 30. dubna
2014 a Vysvětlující memorandum

*Francouzské vydání: Protection des
lanceurs d'alerte (Recommandation
CM/Rec(2014)7 et expose des motifs)
ISBN 978-92-871-7930-2*

Rada Evropy

Šíření textů z této publikace je povoleno, pokud bude uveden její celý název a zdroj, konkrétně Rada Evropy. Pro použití textů za komerčními účely nebo jejich překlad do jazyka, který není oficiálním jazykem Rady Evropy, kontaktujte laskavě publishing@coe.int.

Návrh obálky a úprava: Documents
and Publications Production
Department (SPDP), Council of
Europe
Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-7929-6 © Council of
Europe, říjen 2014 Vytiskla Rada
Evropy

Obsah

DOPORUČENÍ CM/REC(2014)7	5
Příloha k Doporučení CM/Rec(2014)7	6
VYSVĚTLUJÍCÍ MEMORANDUM	11
Úvod	11
Komentář	19
Příloha - 29 Principů	20

Doporučení CM/Rec(2014)7

Vydané Výborem ministrů členským státům o ochraně oznamovatelů nekalé nebo protiprávní činnosti

*(Přijato Výborem ministrů dne 30. dubna 2014, na 1198.
jednání náměstků ministrů)*

Výbor ministrů v ustanovení článku 15.b Statutu Rady Evropy uvádí:

Vědom si skutečnosti, že cílem Rady Evropy je dosahování vyšší jednoty mezi jejími členy, *kromě jiného* i za účelem ochrany a naplňování ideálů a zásad tvořících jejich společné dědictví;

Vědom si skutečnosti, že přijímání společných pravidel v právních záležitostech může přispět k dosahování výše uvedeného cíle;

Potvrzuje, že Svoboda projevu a právo na vyhledávání a získávání informací jsou základními podmínkami skutečně funkčního demokratického systému;

Zohledňuje, že osoby, které oznamují nebo zveřejňují informace o hrozbách nebo poškozování veřejného zájmu (tzv. whistleblowers čili oznamovatelé) mohou přispívat k posilování transparentnosti a občanské odpovědnosti;

Vědom si skutečnosti, že řádný přístup zaměstnavatelů i státních orgánů k informacím zveřejněným ve veřejném zájmu usnadní přijímání kroků směřujících k nápravě hrozeb nebo poškozování veřejného zájmu;

Odkazuje na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 5) a příslušnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, zejména v souvislosti se článkem 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života) a článkem 10 (svoboda projevu) a Úmluvu o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (ETS č. 108);

Odkazuje na Program činností Rady Evropy proti korupci, Trestněprávní úmluvu proti korupci (ETS č. 173) a Občanskoprávní úmluvu proti korupci (ETS č. 174) a zejména Články 22 a 9 tohoto dokumentu a stejně tak činnosti prováděné Skupinou států proti korupci (GRECO);

Zohledňuje Rozhodnutí 1729 (2010) Parlamentního shromáždění, ve kterém shromáždění vyzývá členské státy k přezkoumání jejich legislativy a směrnic upravujících ochranu oznamovatelů;

Zohledňuje kompendium nejlepší praxe a zásady pro přijímání legislativy v oblasti ochrany oznamovatelů zpracovanou OECD na žádost 20 lídrů G20 na Summitu konaném v listopadu 2010 v Soulu;

Zohledňuje skutečnost, že členské státy cítí potřebu podpory pro zavádění národních rámců na ochranu oznamovatelů, které by vycházely ze společných principů:

Doporučuje členským státům zavést normativní, institucionální a soudní rámec na ochranu oznamovatelů, kteří v rámci svého pracovního vztahu oznamují nebo zveřejňují informace o ohrožení veřejného zájmu nebo o jeho poškozování. Proto také příloha k tomuto Doporučení uvádí soubor principů, jimiž se mají členské státy v kontextu svých právních systémů dle potřeby a vhodnosti řídit při přezkoumávání národní legislativy nebo při zavádění zákonů a předpisů či jejich doplňování.

Členské státy mohou toto Doporučení a principy uvedené v příloze uplatnit v rozsahu úpravy pracovněprávních vztahů v kolektivních smlouvách.

Příloha k Doporučení CM/Rec(2014)7

Principy

Definice

Pro účely tohoto Doporučení a vyplývajících Principů:

- a. „Oznamovatelem“ – „whistleblowerem“ se rozumí jakákoli osoba, jenž oznamuje nebo zveřejňuje informace o ohrožení nebo porušování veřejného zájmu, ke kterým získala přístup při výkonu práce pro zaměstnavatele v soukromém nebo veřejném sektoru;
- b. „Oznámením nebo zveřejněním ve veřejném zájmu“ se rozumí oznamování nebo zveřejňování informací o nekalém jednání nebo nedbalosti, jež mohou ohrozit nebo poškodit veřejný zájem;
- c. „Oznámením“ se rozumí buď interní oznámení v rámci organizace nebo subjektu, nebo oznámení mimo daný subjekt nebo organizaci;

d. „Zveřejněním“ se rozumí zveřejnění informací na veřejnost.“

I. Rozsah

1. Nastavením pravidel na ochranu práv a zájmů oznamovatelů by měl být zakotven a rozvíjen národní normativní, institucionální a soudní rámec, včetně kolektivních pracovních smluv. Takový rámec usnadní oznamování a zveřejňování informací ve veřejném zájmu.

2. I když si při zavádění těchto principů členské státy samy vymezují pojem veřejný zájem, rozsah národního rámce by měl být přesně určen a zahrnovat přinejmenším porušování zákona a lidských práv i všechna rizika pro veřejné zdraví, bezpečnost a životní prostředí.

II. Působnost národního rámce

3. Národní rámec by měl zahrnovat všechny osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru bez ohledu na charakter jejich pracovního vztahu i bez ohledu na to, zda je jim vyplácena mzda, či nikoli.

4. Národní rámec by měl pod svou působnost zahrnout i osoby, jejichž pracovní vztah byl již ukončen a případně i ty, kde ještě nebyl zahájen. Do jeho působnosti by měli spadat i ti, kdo v průběhu nábora a komunikace před uzavřením smlouvy získali informace o ohrožení nebo poškozování veřejného zájmu.

5. Informace týkající se národní bezpečnosti, obrany, zpravodajských služeb, veřejného pořádku nebo mezinárodních vztahů mohou být upraveny zvláštními pravidly nebo režimem.

6. Tyto principy nemají žádný dopad na již zavedená a uznávaná pravidla mlčenlivosti právních a jiných profesí.

III. Normativní rámec

7. Normativní rámec by měl odrážet komplexní a logicky promyšlený přístup, který usnadní oznamování a zveřejňování ve veřejném zájmu.

8. Omezení a výjimky z práv a povinností dotčených osob by v souvislosti s oznamováním a zveřejňováním ve veřejném zájmu neměly překročit nutnou míru

a v žádném případě by neměly mařit cíle stanovené v principech uvedených v tomto Doporučení.

9. Členské státy by měly zajistit nastavení účinného mechanismu nebo mechanismů pro řešení oznámení a zveřejnění ve veřejném zájmu.

10. Kdokoli, kdo bude přímo nebo nepřímo poškozen oznámením nebo zveřejněním nepřesných nebo zavádějících informací, by měl být ze zákona chráněn a mít zajištěn přístup k opravným prostředkům.

11. Zaměstnavatel by neměl mít možnost využívat zákonné nebo smluvní závazky dané osoby k tomu, aby ji odradil od oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu, ani by neměl mít možnost ji za takové jednání postihovat.

IV. Možné cesty oznamování a zveřejňování informací

12. Národní rámec by měl vytvářet prostředí podporující otevřené oznamování nebo zveřejňování. Lidé by se měli cítit bezpečně, aby mohli volně vznášet své obavy týkající se veřejného zájmu.

13. Pro oznamování a zveřejňování informací ve veřejném zájmu by měly být nastaveny jasné kanály a vhodná opatření by měla usnadňovat řešení případných odvetných kroků proti oznamovatelům.

14. Kanály pro oznamování a zveřejňování informací zahrnují:

- oznámení v rámci organizace nebo podniku (včetně oznámení osobám pověřeným k přijímání důvěrných oznámení);
- oznámení příslušným veřejným regulačním orgánům, orgánům činným v trestním řízení a dohledovým orgánům;
- zveřejnění například prostřednictvím novináře nebo poslance či senátora.

O nejvhodnějším kanálu rozhodnou konkrétní okolnosti každého případu.

15. Zaměstnavatelé by měli být vyzýváni a povzbuzováni k zavádění interních postupů pro oznamování.

16. Je-li to vhodné, měly by být návrhy na nastavení interních postupů pro oznamování projednány se zaměstnanci a jejich zástupci.

17. Obecně by mělo být podporováno interní oznamování a oznamování příslušným regulačním orgánům, orgánům činným v trestním řízení a dohledovým orgánům.

V. Důvěrnost

18. Oznamovatelé by měli mít nárok na zachování důvěrnosti dat o jejich totožnosti s tím, že bude zaručen spravedlivý soudní proces.

VI. Reakce na oznámení a zveřejnění informací

19. Informace, které oznamovatelé oznamují a zveřejňují ve veřejném zájmu, by měly být bez prodlení prošetřeny a v případě potřeby by zaměstnavatel a příslušný regulační orgán, orgány činné v trestním řízení nebo dohledový orgán měl účinně a efektivně zasáhnout.

20. Obecně by měl být oznamovatel, který učinil interní oznámení, informován osobou, které informace sdělil, o krocích přijatých v reakci na jeho oznámení.

VII. Ochrana před odvetou

21. Oznamovatelé by měli být chráněni před přímou i nepřímou odvetou v jakékoli formě ze strany svého zaměstnavatele nebo jiných osob pracujících pro zaměstnavatele nebo vystupujících jeho jménem. Formy odvety mohou zahrnovat propuštění z práce, zproštění úřadu, degradaci, ztrátu možnosti kariérního postupu, potrestání formou převedení na jiné pracoviště a omezení nebo snížení mzdy, obtěžování nebo jiné tíživé nebo diskriminující zacházení.

22. Ochrana by neměla zaniknout jen na základě skutečnosti, že se jednatel, který informace oznámil nebo zveřejnil, mýlil, nebo že se vnímané ohrožení veřejného zájmu nenaplnilo, pokud měl oprávněný důvod věřit v její správnost.

23. Oznamovatel by měl být oprávněn hájit v příslušném občanském, trestním nebo správním řízení skutečnost, že informace oznámil nebo zveřejnil v souladu s národním rámcem.

24. Pokud zaměstnavatel zavedl interní systém pro oznamování a osoba informace zveřejní bez toho, aby využila tento systém, je možné tuto skutečnost zvážit při rozhodování o opravných prostředcích nebo úrovni ochrany, která bude oznamovateli poskytnuta.

25. V soudních sporech vedených pro újmu způsobenou oznamovateli a za předpokladu, že oznamovatel uvede rozumné důvody, na jejichž základě se domnívá, že odvěta byla reakcí na jeho oznámení nebo zveřejnění informací, by měl zaměstnavatel prokázat, že k újmě nedošlo z tohoto důvodu.

26. Osoby, které se staly terčem odvety za oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu, by měly mít k dispozici předběžnou pomoc, dokud neproběhne občanskoprávní řízení, a to zejména v případě ztráty zaměstnání.

VIII. Poradenství, budování povědomí a hodnocení

27. Je třeba budovat široké povědomí o národním rámci tak, aby si veřejnost i zaměstnanci k němu vytvářeli pozitivní postoj a usnadnilo se zveřejňování informací o případném ohrožení veřejného zájmu.

28. Je třeba zvážit bezplatné zpřístupnění informací a důvěrné poradenství osobám, které zvažují oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu. Je třeba identifikovat subjekty poskytující takové informace a poradenství a informace o nich a o dostupnosti jejich služeb zveřejnit. V případě potřeby (a bude-li to možné) je třeba vybavit i další odpovídající subjekty k plnění této role nebo vytvořit nové struktury.

29. Státní orgány by měly zajistit pravidelné hodnocení účinnosti národního rámce.

Vysvětlující memorandum

Úvod

Proč je v Evropě důležité oznamovat protiprávní a nekalé jednání a chránit oznamovatele

1. Rada Evropy oceňuje roli, kterou při potírání a prevenci protiprávního jednání a při posilování demokratické odpovědnosti a transparentnosti hraje whistleblowing, tedy oznamování protiprávního a nekalého jednání. Whistleblowing je nedílnou součástí svobody projevu a svobody svědomí a je důležitý pro boj s korupcí i jako nástroj řešení hrubých chyb v řízení veřejného i soukromého sektoru.

2. Whistleblowing označuje jednání, kdy určitá osoba oznámí své podezření nebo zveřejní informace o jednání a nedbalosti ohrožující nebo poškozující veřejný zájem, se kterými se setká při výkonu své práce. Může se například jednat o poškození uživatelů služby, zájmů širší veřejnosti nebo samotné organizace či dokonce o porušení zákona. Takové jednání může být oznámeno zaměstnavateli (nadřízeným, vrcholovému managementu nebo jiným odpovědným osobám), regulatorním nebo dohledovým orgánům a orgánům činným v trestním řízení, ale také zveřejněno, a to nejčastěji prostřednictvím médií a internetu, veřejných zájmových skupin či poslance či senátora.

3. Whistleblowing může sehrát roli včasného varování při předcházení škodám a upozorňovat na protiprávní nebo nekalé jednání, které může jinak zůstat skryto. Může pomoci se zajišťováním efektivního uplatňování lokálních i národních systémů definujících odpovědnost tím, že dává osobám nesoucím zákonnou odpovědnost za údajné protiprávní či nekalé jednání příležitost problém vyřešit a převzít odpovědnost. Může také přispět k relativně včasnému odhalení osob odpovědných za způsobenou škodu.

4. Opakovaně ale vychází najevo, že se oznamovatelé bez ohledu na to, zda svou obavu oznámí v rámci organizace nebo podniku, příslušnému státnímu orgánu nebo ji zveřejní, setkávají s nezájmem, nepřátelstvím nebo - ještě hůře - s odvetou. Místo toho, aby se whistleblowing považoval za kladné jednání a příklad dobrého občanského přístupu, i když v kontextu pracoviště, dostávají oznamovatelé nálepku osob neloajálních ke kolegům nebo zaměstnavateli. Místo toho, aby se pozornost obrátila na prošetření a řešení oznámených

nebo zveřejněných informací, oči všech se v takovém případě soustředí zejména nebo výlučně na oznamovatele, který je kárán nebo trestán za „porušení kolegiality“. Pokud se sama organizace nebo subjekt chovají nevhodně nebo se pokouší problém zakrýt, obvykle se zaměří na to, aby oznamovateli znemožnily postoupit záležitost dále.

5. Pracovník přímo v pracovním procesu, který z tohoto titulu často jako první odhalí nekalost a má možnost informovat osoby, jež mohou problém vyřešit, však váhá, zda své obavy nebo podezření sdělit zaměstnavateli nebo příslušným orgánům. Bojí se odvety a má často pocit, že se jeho varováním nebude nikdo patřičně zabývat. Nakonec se tak vytrácí významná příležitost k ochraně veřejného zájmu.

6. Pokud chtějí členské státy změnit kulturu na půdě soukromých i veřejných subjektů je třeba zaměstnavatelům vyslat důrazný vzkaz, že informace, které jsou jim oznámeny, je třeba brát vážně a patřičně reagovat. Vzkaz musí být jasný - v demokratické společnosti nebude tolerována represe ani diskriminace oznamovatelů. Zákon upravující jasné a rychlé kroky proti těm, kdo oznamovatele postihují, poskytne oznamovatelům skutečnou alternativu k mlčení nebo anonymitě.

7. Některé členské státy již přijaly zákony ochraňující oznamovatele a poskytující jim opravné prostředky. Řada těchto iniciativ vznikla v reakci na nešťastné události a tragédie, kdy došlo ke ztrátám na životech nebo ztrátě obživy, a později vyšlo najevo, že spolupracovníci oznamovatelů nebo příslušné organizace o problému věděli. Příliš se však báli o vlastní pozici, aby se sami ozvali, nebo nevěděli, na koho se obrátit, a to zejména mimo pracoviště. V některých případech se zjistilo, že pracovníci své obavy hlásili dostatečně včas, aby bylo možné škodě předejít, ale jejich obavy byly ignorovány.

8. Zákony na ochranu oznamovatelů také pomáhají organizacím porozumět, že je jen v jejich zájmu, aby svým zaměstnancům a spolupracovníkům usnadnily a zajistily možnost oznamování případných obav. Je třeba si uvědomit, že i veřejnost by měla být upozorňována na závažnost provinění nebo rizik, zejména pokud nejsou řešena. Na druhé straně jsou organizace, které obcházejí zákon a dopouštějí se protiprávního jednání, aby si zvýšily zisky nebo protože je jejich vedení zkorumpované. Ty nebudou mít žádný zájem o podporu whistleblowingu. Oznamovatelé v takových subjektech musí při oznamování informací příslušným orgánům požívat patřičné ochrany a mít přístup k odpovídajícím opravným prostředkům.

9. Organizace, které dávají svým pracovníkům najevo, že mohou své obavy související s protizákonným chováním bez obav oznámit a že je takové jednání přijatelné:

- a. mají větší šanci se včas dozvědět o případném nekalém jednání;
- b. vyšetřit jej; a
- c. podniknout vhodná opatření k odstranění nebezpečí.

Zavádění interních postupů pro whistleblowing se tedy stále častěji v organizacích chápe také jako budování kultury bezúhonnosti, uplatňování vysokých standardů veřejných a zákaznických služeb¹ a odpovědné řízení rizika.

10. Dále je důležitý i důraz na odpovědnost a demokratické zásady. Zaměstnavatelé, státní orgány i občané stále častěji uznávají, že podpora oznamovatelů a jejich oznámení odvrací riziko a škodu, zlepšuje veřejné služby a posiluje odpovědnost organizací i veřejnosti. Průzkumy ukazují, že naprostá většina oznamovatelů nejprve o svých obavách informovala interně (bez ohledu na to, jak whistleblowing upravovaly předpisy nebo zákony, pokud existovaly), je tedy v zájmu nás všech, aby se takovým hlášením věnovala pozornost a oznamovatelé byli chráněni.

11. Tam, kde není interní cesta účinná, neboť zaměstnavatelé nepomáhají vytvářet prostor pro ohlašování obav, nechrání ty, kteří nekalé jednání nahlásí, nebo se sami nekalého jednání dopouštějí či je kryjí, bude nejhodnějším příjemcem oznámení obvykle regulační orgán, pokud tedy nějaký existuje. Tyto orgány mají zmocnění problém řešit a potřebují informace k řádnému výkonu své funkce. Stejně jako zaměstnavatelé musí s přijatými informacemi naložit tak, aby neztratili důvěru veřejnosti.

12. Ve většině právních systémů je jen malá nebo dokonce neexistuje žádná ochrana osob, které státnímu orgánu podají oznámení nebo zveřejní informace, i přestože je toto oznámení čestné, oprávněné a důvodné. Oznámení nebo zveřejnění tak často probíhá anonymně s tím, že zdroj doufá, že bude ochráněn. Anonymita s sebou ale nese řadu problémů. Často se předpokládá, že k anonymnímu obvinění dochází ze zlomyslnosti, případně jej příjemci považují

1 V roce 2010 zveřejnila organizace Corporate Executive Board informace ze svého průzkumu, kterého se zúčastnilo 500 000 zaměstnanců z více než 85 zemí, průzkum zjistil přímou souvislost mezi kulturou podporující na pracovišti čestné jednání a nižším počtem případů nekalého jednání. Průzkum zvažoval dvanáct indikátorů, přičemž tím, který nejvíce koreloval s vyšší mírou dlouhodobé návratnosti pro akcionáře (více než 10 let), byla důvěra zaměstnanců v to, že mohou promluvit. Hlavním faktorem byla absence strachu z odvety. Viz <http://news.executiveboard.com/index.php?s=23330&item=50990>.

za méně důvěryhodné. Prošetřování anonymního oznámení také může být obtížnější a může být znemožněno využití opravných prostředků. Anonymita však stejně vždy nezaručí, že zdroj informací zůstane neprozrazen. Pokud je totožnost oznamovatele odhalena, jeho anonymní jednání může být považováno za projev zlého úmyslu, což dále poškodí jeho pozici. V nejhorších případech tito lidé přicházejí o svou kariéru. Jejich situace pak přitahuje pozornost médií, což může jen odradit další osoby, které by chtěly na podobné nepravosti upozornit.

13. Proti ochraně oznamovatelů někdy stojí i kulturní a společenské stereotypy. Některé z nich vycházejí z tradičního hierarchického uspořádání, ve kterém poslušnost nadřazeným znemožňuje komunikaci (včetně informování o protiprávním a nekalém jednání) mezi pracovníky na nižších a vyšších pozicích. Jsou i organizace, kde se poslušnost vůči organizaci samé považuje za nadřazenou její odpovědnosti vůči těm, kterým má sloužit. Zpráva Parlamentního shromáždění Rady Evropy o whistleblowingu (viz odkazy níže) dále uvádí, že v některých zemích jsou „hluboce zakořeněné kulturní postoje dané jistými společenskými a politickými událostmi v historii - diktatura a/nebo nadvláda jiné země - kdy vznikla nedůvěra vůči „informátorům“ předávajícím informace opovrhovaným orgánům.“²

14. Zákony na ochranu oznamovatelů tedy nabízejí bezpečnou alternativu k mlčení a posilují hodnotu pomocných kanálů, jejichž prostřednictvím je možné oznámit podezření nebo protiprávní či nekalé jednání. Mají také zajistit, aby regulační orgány s poskytnutými informacemi pracovaly a chránily jejich poskytovatele a v případě potřeby zajistily ochranu zveřejnění v médiích. Tato ochrana bude na místě, pokud daná věc nemůže být oznámena jiným způsobem nebo pokud oznamování nezafungovalo a nekalé jednání pokračuje nebo se ho někdo snaží skrýt. Většina právních systémů poskytuje ochranu těm, kdo se s oznámením obrátí na policii, například je-li riziko natolik závažné, že by jakékoli otálení způsobilo nenapravitelnou nebo významnou škodu a ohrozilo zejména životy nebo bezpečnost ostatních.

15. Zájmy zaměstnavatelů – ve veřejném i soukromém sektoru – týkající se řízení informací a činnosti jejich zaměstnanců musí být v rovnováze s právy veřejnosti. Veřejnost má být informována o ohrožení svých zájmů nebo porušení zákona. V kontextu veřejného sektoru je přístup k informacím základním právem umožňujícím aktivní spoluúčasť na demokratických procesech, formování řádné veřejné politiky a veřejnou kontrolu fungování státu. V soukromém sektoru jsou

² Ochrana „oznamovatelů,“ dok. 12006 (14. září 2009), zpráva Výboru pro právní záležitosti a lidská práva, odstavec 1.

informace o způsobu podnikání důležité pro ochranu spotřebitelů, spravedlivou obchodní soutěž a příslušnou regulaci finančních i dalších obchodních aktivit. V řadě soudních rozhodnutí čteme, že důvěrnost informací se na nekalé jednání nevztahuje a že zveřejňování informací o takovém jednání je na místě a požívá ochrany, zejména pokud veřejný zájem na zveřejnění informací převažuje nad právem zaměstnavatele poskytnutí informací omezit. Evropský soud pro lidská práva vynesl v řadě případů podobný rozsudek na základě Článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jako „Úmluva“) upravujícího právo na svobodu projevu. Viz také odstavec 18.

16. V některých jurisdikcích se systémy umožňující důvěrné a anonymní oznamování informací považují za cenný nástroj pro získávání informací. Lepší ochrana oznamovatelů a efektivní zpracování oznámení pomůže zajistit, aby se ti, kdo zjistí protiprávní jednání nebo veřejné riziko, cítili bezpečně a mohli se o takové věci bez obav vyjadřovat. Díky novým technologiím roste množství příležitostí pro zveřejňování informací, zejména prostřednictvím médií a veřejných zájmových skupin a členské státy by ve veřejném zájmu měly zaujmout rozumný a pragmatický přístup k ochraně whistleblowingu.

Ochrana oznamovatelů a Rada Evropy

17. Práce Skupiny států proti korupci³ (GRECO), která sleduje standardy pro prevenci korupce upravené v Trestněprávní úmluvě Rady Evropy o korupci a Občanskoprávní úmluvě Rady Evropy o korupci (ETS číslo 173 a 174), pomohla udržet ochranu oznamovatelů v evropské agendě. Skupina GRECO doporučila většině členských států proškolit zaměstnance státní správy v oznamování podezření z korupce a zvýšit jejich povědomí o řádné ochraně oznamovatelů.

18. Evropský soud pro lidská práva⁴ vynesl několik významných rozsudků týkajících se whistleblowingu a nastavil tak základní principy, jež je nutné zvažovat, a to zejména právo na svobodu projevu uvedené v článku 10 Úmluvy. V roce 2009 popsal bývalý Komisař pro lidská práva Thomas Hammarberg zdrcující dopad korupce na lidská práva a uvedl, že: „zadržování informací a slabý veřejný dohled

3 Viz zejména druhé kolo hodnocení - www.coe.int/GRECO.

4 Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva týkající se whistleblowingu a práva uvedená v Článku 10 zohledňují externí zveřejnění. Soud formuloval v případě *Guja v. Moldávie* [GC] č. 14277/04, ECHR 2008 šest principů, které mají pomoci určit, za bylo „v demokratické společnosti nutné“ zasáhnout do práva na svobodný projev uvedeného v Článku 10. Tyto zásady byly znovu zdůrazněny v případě *Heinisch proti Německu*, č. 28274/08, ECHR 2011 (výňatky) a také v případě *Bucurand a Toma proti Rumunsku*, č. 40238/02, 8. ledna 2013. Principy jsou uvedeny v komentáři k návrhu doporučení (odstavec 53 níže).

umožňují zkorumpovaným osobám vyhýbat se sankcím a veřejnému odsouzení.⁵ Je nutné si uvědomit, že například ochrana možnosti širšího zveřejňování protiprávního jednání v médiích je v demokratických systémech založených na vládě práva nezbytná pro zajištění odpovědnosti a transparentnosti. Evropa i velká část světa si stále intenzivněji uvědomuje, že pro zákonnou i praktickou ochranu oznamovatelů je třeba na státní úrovni udělat mnohem více a odpovědné oznamování protiprávního jednání ve všech sektorech je nutno maximálně usnadňovat.

19. Výbor pro právní záležitosti a lidská práva Parlamentního shromáždění Rady Evropy vydal v roce 2009 zprávu,⁶ v níž se dočteme, že navzdory odlišnostem v členských státech a jejich pravidlech je na národní úrovni nutno udělat mnohem více. Shromáždění následně přijalo Rozhodnutí 1729 (2010) vyzývající všechny členské státy, aby přezkoumaly svou legislativu na ochranu oznamovatelů ve světle určitých základních principů. Zároveň přijalo Doporučení 1916 (2010), jež doporučuje Radě ministrů navrhnout soubor pravidel pro ochranu oznamovatelů podle zásad navržených Shromážděním.

20. Z pověření Výboru ministrů pak Evropský výbor pro právní spolupráci (CDCJ) nechal v roce 2012 zpracovat zprávu o proveditelnosti právního nástroje na ochranu oznamovatelů.⁷ Zpráva přezkoumala kroky členských států Rady Evropy při řešení problematiky whistleblowingu a zjistila, že jen několik z nich přijalo komplexní legislativu na ochranu oznamovatelů – tedy pravidla pro zaměstnance ve všech sektorech, veřejném i soukromém, zahrnující nekalé a protiprávní jednání nebo závažná rizika v širokém smyslu slova. Některé členské státy nyní však již připravují příslušnou legislativu nebo se k tomuto kroku chystají.

21. Zpráva o proveditelnosti také uvádí další důležité mezinárodní iniciativy na ochranu oznamovatelů, které se ale budou vztahovat jen na některé ze států, které jsou členy Rady Evropy. Jedná se například o ustanovení Úmluvy OSN proti korupci (UNCAC), závazek přijatý Evropskou komisí k vyhodnocení stavu ochrany

5 Prezentace na téma „Korupce je závažný lidsko-právní problém“ (Corruption is a major human rights problem) přednesená komisařem pro lidská práva (p. Hammarbergem) na konferenci konané na vysoké úrovni při příležitosti 10. výročí Skupiny států proti korupci (GRECO) (Štrasburk, 5. října 2009).

6 Viz poznámka 2 výše.

7 P. Stephenson a M. Levi (2012): „The protection of whistleblowers: a study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest,“ CDCJ(2012)9FIN.

oznamovatelů v členských státech EU⁸ s výhledem na další činnosti v této oblasti, rozhodnutí Evropského parlamentu žádající ustavení účinného a komplexního evropského programu na ochranu oznamovatelů a dalších osob ve veřejném i soukromém sektoru,⁹ závazek členských států přijatý skupinou G20 na ochranu oznamovatelů, který je součástí jeho Akčního plánu pro boj s korupcí¹⁰ i zveřejnění jeho kompendia osvědčené praxe a návrhů zásad pro přípravu legislativy na ochranu oznamovatelů vydaného v roce 2010. Máme i příklady vnitrostátní legislativy upravující boj s korupcí v soukromém sektoru a neoprávněným nakládáním s financemi, jež pokrývají i nadnárodní společnosti působící v Evropě.¹¹

22. Zatímco tyto iniciativy potvrzují nutnost zvýšené pozornosti členských států k tématu whistleblowingu, bližší pohled na realitu právní ochrany (a to i v zemích, které některou z forem ochrany whistleblowingu uplatňují) ukazuje na potřebu jasnějšího vedení a zacílení. Vlády jednotlivých států často ochranu oznamovatelů vůbec neprosazují aktivně a na zajištění řádného zpracování oznámení regulačním orgánům vyčleňují jen omezené zdroje, o ochraně zájmů oznamovatele ani nemluvě.

Doporučení CM/Rec(2014)7 Výboru ministrů členským státům týkající se ochrany oznamovatelů

23. V doporučení CM/Rec(2014)7 Výboru ministrů o ochraně oznamovatelů je navrženo ukotvit ochranu oznamovatele nekompromisně do oblasti uplatňování demokratických zásad a ochrany veřejného zájmu. Jeho účelem je pomoci členským státům navrhnout a vybudovat legislativní síť chránící oznamovatele, jež bude využívána v praxi a přizpůsobena vnitrostátním podmínkám. Zatímco Doporučení má poskytnout obecný soubor principů, kterými se budou řídit všechny členské státy, způsob uplatňování těchto principů ze strany členských států se bude samozřejmě lišit.

8 Transparency International Berlín hodnotila pro Evropskou komisi v roce 2009 10 členských států EU. Posléze bylo hodnocení rozšířeno na 27 členských států a výsledná zpráva *Whistle-blowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU* byla zveřejněna v listopadu 2013 (www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_EU).

9 Rozhodnutí Evropského parlamentu (23. října 2013) o organizovaném zločinu, korupci a praní špinavých peněz: doporučení dalších kroků a iniciativ (konečná zpráva) (2013/2107(INI)). Zejména viz odstavce 14, 70 a 109.

10 Bod 7 Akčního plánu na potírání korupce (G20 Action Plan to Combat Corruption).

11. Zákony „Sarbanes-Oxley“ (2002) a „Dodd-Frank“ (2010), USA; britský Zákon proti Korupci (Bribery Act), 2010.

24. Doporučení bylo zpracováno přípravnou skupinou členů Evropského výboru pro právní spolupráci (CDCJ) a dokončeno na jejím 88. plenárním zasedání (16. – 18. prosince 2013). Výbor ministrů jej přijal 30. dubna 2014.

25. V průběhu přípravy návrhu probíhaly konzultace ohledně návrhu Doporučení s různými zainteresovanými stranami. Evropský výbor pro právní spolupráci si před zadáním studie proveditelnosti a v průběhu přípravy Doporučení (říjen 2012 – říjen 2013) zjišťoval názory svých členů. Rozšířené setkání odborníků a zástupců zainteresovaných subjektů z celé Evropy na téma hlavních otázek vyplývajících z přípravy Doporučení kancelář Evropského výboru pro právní spolupráci se konalo ve Štrasburku (30. – 31. května 2013). Cílem bylo soustředit u jednoho jednacího stolu skupinu odborníků pracujících v této i v souvisejících oblastech, a to včetně zástupců orgánů poskytujících podporu oznamovatelům, zaměstnavatelů, regulátorů, právníků, soudců, odborníků na ochranu dat, vyšetřovatelů podvodného jednání, zástupců médií, odborů, veřejných ochránců práv a oznamovatelů. Diskuse se zaměřila na tři oblasti – svobodu projevu, transparentnost a soukromí jako první oblast, právní rámec jako druhou a opravné prostředky a řízení jako třetí. Na základě závěrů setkání byl zpracován revidovaný návrh Doporučení.

26. Doporučení CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů bylo zpracováno na základě informací o legislativě a výzkumu členských států Rady Evropy. Principy staví na stávající mezinárodní, evropské a národní legislativě a normách. Hlavní myšlenkou je, že trestné činy nebo protiprávní jednání nemají nárok na utajení. Zastřešujícím principem celého Doporučení, který musejí členské státy při ochraně oznamovatelů určitě zohlednit, je ochrana veřejného zájmu.

27. Doporučení CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů není jen prohlášením o určitých zásadách, ale má ambici se stát i praktickým nástrojem státních orgánů a pomůckou pro občanskou společnost, občany, regulační orgány, orgány činné v trestním řízení i další subjekty při vytváření a zavádění praktických národních rámců nutných k přijímání varování před protiprávním jednáním na pracovišti a ochraně osob, které takové informace oznámí nebo předají.

Komentář

Operativní ustanovení

28. Zatímco mnohé členské státy Rady Evropy mají pravidla přímo nebo nepřímo upravující jisté aspekty whistleblowingu, ve většině členských států nejsou vytvořeny ucelené národní rámce na ochranu whistleblowerů. Hlavním cílem Doporučení je podpořit členské státy, aby takové rámce zavedly.

29. Konkrétní charakteristiky vnitrostátní legislativy členských států a politické a legislativní kroky, které státy hodlají v uvedené oblasti učinit, budou rozhodovat o tom, zda se členský stát rozhodne přijmout na ochranu oznamovatelů jeden zákon. Doporučení v této záležitosti nedává jednotný návod. Zdůrazňuje ovšem důležitost různých normativních, institucionálních a soudních prvků, které společně představují komplexní a soudržný celek, ve kterém účinně spolupůsobí kanály pro oznamování a zveřejňování informací, vyšetřovací a nápravné mechanismy i legislativní opravné prostředky na ochranu oznamovatelů. Pro jednoduchost pojmenování jej v Doporučení označujeme jako „rámec.“ Měl by být chápán jako prostředek zajišťující flexibilitu a synergie spíše než rigiditu a uniformitu.

30. Doporučení se zaměřuje na ochranu oznamovatelů, neboť se má za to, že členské státy mohou přijetím odpovídajících legislativních opatření na ochranu oznamovatelů nejlépe zajistit efektivní a účinné předání informací o ohrožení veřejného zájmu i kroky na straně zaměstnavatelů a státních orgánů k zajištění nápravy. Principy připojené k Doporučení v každém případě zahrnují ustanovení týkající se vyšetřování a nápravných kroků.

31. Jedná se *de facto* spíše o pracovní vztah oznamovatele než o jeho konkrétní právní postavení (jakožto zaměstnance), který mu dává privilegovaný přístup k informacím o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Navíc se právní definice osob v zaměstnaneckém poměru nebo smluvních pracovníků může v jednotlivých členských státech lišit a stejně tak se mohou lišit i z něj vyplývající práva a povinnosti. Dále se považuje za vhodné podpořit členské státy v tom, aby zaujaly velkorysý postoj k rozsahu působnosti Doporučení. Bylo rozhodnuto rozsahem pokrýt všechny osoby, jež mají se subjektem „pracovní vztah.“ Tento široký přístup však neznámá, že by vnitrostátní legislativa neměla osobám, které nejsou zaměstnanci v přísném slova smyslu (tedy osobám samostatně výdělečně činným, osobám ve výcviku, zaměstnancům, které zaměstnavatel vysílá na práci k jiným zaměstnavatelům a dobrovolníkům), nabídnout stejnou formu ochrany nebo zákonných opravných prostředků, například pokud jsou propuštěni nebo zproštěni funkce. Příslušná forma a úroveň ochrany bude záviset na charakteru pracovníprávního vztahu jednotlivce a povaze újmy, kterou utrpí. V této souvislosti viz také odstavec 79.

32. Stejně jako všechna Doporučení Výboru ministrů, i toto Doporučení má být uplatňováno v rámci vnitrostátního ústavního pořádku každého ze členských států. V některých členských státech bude rámec (nebo jeho části) odpovídajícím způsobem přenesen na regionální nebo místní státní orgány, v některých případech na sociální partnery a do kolektivních pracovních smluv uzavíraných

mezi nimi. Důležité je, aby byl rámec ucelený a jednotný a aby byly jeho jednotlivé části schopny účinné interakce.

33. Konkrétněji řečeno - ústavní systémy, jež dávají kolektivnímu vyjednávání normativní roli bez ohledu na to, zda vyjednává za všechny zaměstnance či jen jejich část, potřebují jen zhodnotit rozsah ochrany oznamovatelů v těchto instrumentech. Pokud to bude třeba, tyto státy podpoří sociální partnery a vyzvou je, aby se inspirovali Principy uvedenými v příloze k Doporučení. Popřípadě by bylo možné (a prospěšné) ukotvit takovou podporu přímo do zákona.

Příloha – 29 Principů

34. V souladu s Operativním ustanovením tohoto Doporučení, principy stanovené v příloze mají členským státům poskytnout vodítko při přezkoumávání jejich stávající legislativy nebo při zavádění nových či doplněných zákonů. Tyto principy nejsou vyčerpávající a vzhledem k jejich charakteru je může každý ze členských států uplatnit nebo upravit tak, jak to bude považovat v rámci vlastního právního systému za nejvhodnější. Jak již bylo uvedeno, hlavním cílem Doporučení je povzbudit členské státy, aby nastavily ucelené a koherentní národní rámce. Definice mají hlavně usnadnit čtení přílohy k Doporučení.

Rozsah obsahu

Princip 1

35. „Rámec“ by měl být chápán jako soubor normativních, institucionálních a soudních prvků, které společně představují komplexní a soudržný celek. Může se jednat o jednorázový legislativní akt, i když i v takovém případě bude legislativa pravděpodobně stavět na již existujících regulatorních a soudních strukturách. Odkazy na „národní“ rámec by měly být chápány jako uplatňování Doporučení v souladu s konkrétním ústavním uspořádáním jednotlivých členských států.

36. Princip 1 jasně uvádí, že konečným cílem národního rámce je usnadnit oznamování a zveřejňování informací a ne je kontrolovat nebo znemožňovat. Tohoto cíle má být dosaženo právě přijetím opatření na ochranu oznamovatelů. Je třeba poznamenat, že v tomto kontextu bylo speciálně zvoleno zprostředkování a nikoli propagování. Je nutné udělat maximum pro to, aby se oznamování nebo zveřejňování informací o ohrožení nebo poškozování veřejného zájmu skutečně zjednodušilo. Za účelem vytvoření příslušného právního prostředí nutného k usnadnění oznamování a zveřejňování informací odpovídajícím

způsobem mohou být členské státy nuceny provést podrobné a systematické přezkoumání stávajících úprav. Mohou se objevit oblasti, ve kterých bude nutné upravit stávající pravidla a harmonizovat je či vypracovat nová.

37. Normativní rámec upravuje pravidla, práva a povinnosti, kterými se řídí pracovněprávní vztahy nebo smluvní či dobrovolnické vztahy. Smlouvy vyplývající z kolektivního vyjednávání obsahují vlastní normativní ustanovení. Přezkoumání by zákonodárcům pomohlo odhalit, zda a jak tato pravidla usnadňují nebo brzdí otevřené¹² předávání varování nebo oznamování ohrožení nebo poškozování veřejného zájmu, a to buď v rámci pracovněprávního vztahu (tj. zaměstnavateli nebo osobě určené zaměstnavatelem, aby přijímala důvěrná oznámení), nebo mimo něj (tj. regulátorovi, orgánům činným v trestním řízení nebo médiím). Obrázek o rozsahu možného normativního rámce pro whistleblowing by přineslo přezkoumání stávající legislativy, etických kodexů a interních pravidel zahrnující následující (mimo jiné):

- legislativu upravující lidská práva – se zvláštním zřetelem na ochranu práva na svobodu projevu, zaručené článkem 10 Úmluvy;
- trestněprávní legislativu – zejména s ohledem na ochranu proti trestnímu stíhání za pomluvu a zákazu odvety vůči kterémukoli ze zaměstnanců, který oznámí trestnou činnost;
- mediální zákony – zejména ochrana novinářských zdrojů;
- další oborovou legislativu – například proti korupci, upravující hospodářskou soutěž, zdraví a bezpečnost, účetnictví, ochranu životního prostředí, legislativu týkající se podniků a akcií;
- smluvní právo a pracovněprávní legislativu – zejména ochranu proti porušení důvěrnosti nebo loajality; zákaz nebo anulování všech dohod, které mají jednotlivci zabránit, aby učinil ve veřejném zájmu oznámení nebo zveřejnil informace o jednání; ochranu před nespravedlivým propuštěním nebo jinou formou se zaměstnáním související odvety včetně jednání, kterého se dopouštějí jiní zaměstnanci nebo kolegové;
- pracovněprávní/pracovní dohody – zejména kolektivní právo na oznámení nebo zveřejnění obav ve veřejném zájmu;
- oznamovací povinnost vybraných profesí – ochrana osob majících specifické povinnosti v souvislosti s oznamováním nebo zveřejňováním informací

12 „Čestný“ nebo „v dobré víře“ značí „bez podvodu nebo uvedení v omyl.“ Neznamená to, že má osoba pravdu, ani to neznamená, že nemá jiný postranní motiv.“ Toto rozlišování je u whistleblowingu důležité, neboť to znamená, že zákonnou ochranu by měl ztratit pouze ten, kdo oznámí nebo zveřejní informace, o kterých ví, že jsou nepravdivé.

(například představitelé pro tzv. compliance, zdraví a bezpečnost, ředitelé podniků, zástupci pro ochranu dětí);

- konkrétní protikorupční opatření – s ohledem na situace předvídané Občanskoprávní úmluvou Rady Evropy o korupci (ETS No. 174);
- etické kodexy – pravidla chování, pravidla pro zachování bezúhonnosti a oznamování v případě porušení pravidel;
- disciplinární směrnice a postupy – zejména pokud jde o (správní) přestupky související s porušením povinnosti mlčení nebo pomlvy;
- další organizační směrnice nebo pravidla – včetně ochrany dat, souborů disciplinárních opatření a mediální komunikace.

Přezkoumání veřejných právních norem vycházejících z legislativy by provedly příslušné státní orgány, zatímco dokumenty vycházející ze soukromého práva (profesní kodexy a kodexy zaměstnavatele) by přezkoumávaly příslušné profesní organizace nebo zaměstnavatelé.

38. Institucionální rámec představují regulační orgány, orgány činné v trestním řízení i dohledové orgány. Zajišťují existenci kanálů, které mohou oznamovatelé používat k oznamování informací o protiprávním a nekalém jednání i struktury a mechanismy umožňující na tyto informace reagovat. Je důležité, aby se vzájemně doplňovaly a umožňovaly efektivní propojení na zaměstnavatele a soudní struktury. Je důležité přezkoumat celkový rámec těchto struktur a zajistit jejich řádné fungování tak, aby v systému nebyly žádné mezery.

39. Aby se ochrana stala realitou, je nutné zaručit rychlý a efektivní přístup k právnímu přezkumu, rozhodování a opravným prostředkům, pokud dojde k jakékoli odvěti nebo újmě. Tento soudní rámec může zahrnovat přístup k obecným nebo specializovaným orgánům, tribunálům a soudům, v jejichž pravomoci je postihnout ty, kdo se dopustili nespravedlivého jednání proti oznamovateli nebo řádně nepřezkoumali jeho oznámení či zveřejněné informace. Oznamovatel má nárok na opravný prostředek za jakoukoli diskriminaci nebo odvetu, kterým mohl být za své oznámení nebo zveřejnění informací vystaven. Pokud uvedené mechanismy selžou, oznamovatelé by měli mít možnost projednání věci před řádným soudem.

40. „Práva a zájmy“ oznamovatelů zahrnují lidská práva (tj. svobodu projevu) a obecněji i práva zaručená občanskými, správními a trestními řády v jednotlivých členských státech.

Princip 2

41. V Evropě je veřejný zájem chápán jako „blaho“ nebo „prospěch“ veřejnosti nebo společnosti. Hlavním účelem tohoto Doporučení je ochrana blaha a prospěchu veřejnosti před újmou, poškozováním nebo porušováním práv. Tento Princip 2 je tedy nutné vnímat ve spojení s Principem 1. Účelem národního rámce je usnadnit oznamování nebo sdělování informací o protiprávním jednání nebo riziku pro veřejný zájem, neboť předcházení takovému jednání a jeho postih jsou ve veřejném zájmu. Doporučení tedy podporuje změnu přístupu. Whistleblowing by neměl být považován za nelojální jednání, ale za výraz odpovědnosti jednotlivce v demokratické společnosti.

42. Zatímco to, co chápeme jako veřejný zájem, budou mít členské státy v mnoha oblastech společné, mohou se najít i oblasti, které budou státy hodnotit jinak. Doporučení tedy úmyslně nedefinuje, co je veřejným zájmem. Definiční ponechává na jednotlivých členských státech, což je také v souladu s názorem, který se odráží v judikatuře¹³ Evropského soudu pro lidská práva. Princip 2 se vyjadřuje jasně v tomto smyslu a zároveň poukazuje na důležitost zahrnutí tří uvedených oblastí (rizika pro veřejné zdraví a bezpečnost, rizik pro životní prostředí a porušování zákona a lidských práv).

43. Většina členských států již má zkušenosti s hledáním rovnováhy mezi zájmy zaměstnavatelů (veřejných či soukromých) při řízení jejich organizací a potřebou zajištění ochrany veřejného zájmu. Tyto zkušenosti pomáhají při definování rozsahu informací spadajících do „veřejného zájmu.“ Některé členské státy, jako například Norsko, jej definují jednoduše, zatímco například Rumunsko a Spojené království vymezují rozsáhlé kategorie rizik nebo protiprávního či nekalého jednání. Níže uvádíme neúplný seznam kategorií (oznamovaných nebo zveřejňovaných) informací, u kterých by měl být oznamovatel chráněn:

- korupce a trestná činnost;
- trestná činnost a správní delikty;
- zneužívání pravomocí veřejného činitele/veřejné funkce;

13 Viz *Former King of Greece and Others v. Greece (Bývalý řecký král a ostatní proti Řecku)* [GC], č. 25701/94, § 87, ECHR 2000-XII. „Soud je toho názoru, že vzhledem k tomu, že byly přímo obeznámeny s vlastní společností a jejími potřebami, jsou státní orgány v zásadě v lepší pozici než mezinárodní soudce, aby vyhodnotily, co je ve veřejném zájmu [...] Soud považuje a přirozené, že má justice při zavádění společenských a ekonomických politik široký prostor pro zvažování (tzv. margin of appreciation), bude respektovat výrok justice týkající se toho, co je ve veřejném zájmu, pokud výrok nebude zjevně nepodložený (viz rozsudek v případě *James a ostatní proti Spojenému království* ze dne 21. února 1986, část A, č. 98, s. 32, § 46)“.

- rizika pro veřejné zdraví, bezpečnost potravin;
- rizika pro životní prostředí;
- velmi špatná veřejná správa (včetně dobročinných nadací);
- závažné plýtvání s veřejnými prostředky (včetně prostředků dobročinných nadací);
- krytí kteréhokoli z výše uvedeného jednání.

44. Členské státy by pro účely svých národních rámců na ochranu oznamovatelů měly veřejný zájem definovat. Princip 2 poukazuje na důležitost jasné specifikace rozsahu veřejného zájmu v příslušném zákoně. Jen tak budeme moci od všech občanů v přiměřené míře očekávat, že pochopí, co do veřejného zájmu patří a co nikoli, aby mohli přijímat informovaná rozhodnutí.

Rozsah působnosti

Principy 3 a 4

45. Principy 3 a 4 se široce a racionálně věnují rozsahu působnosti – kdo se na pracovišti může při činnostech souvisejících s výkonem práce setkávat s protiprávním jednáním. Z pohledu ochrany veřejného zájmu se jedná o osoby, které jsou z titulu *de facto* pracovního vztahu (za mzdu nebo bezúplatně) ve výhodě, protože mají přímý přístup k informacím a mohou tedy být svědky situace, kdy se něco neděje správně nebo takovou situaci mohou zjistit ve velmi raném stádiu – bez ohledu na to, zda se jedná o úmyslné protiprávní jednání či nikoli. Patří sem brigádníci a zaměstnanci na částečný úvazek, pracovníci v zácvičku a dobrovolníci. V určitém kontextu, a bude-li vhodně nastaven právní rámec, by mohly mít členské státy také zájem na rozšíření ochrany na konzultanty, osoby samostatně výdělečně činné a subdodavatele. Tyto osoby jsou ekonomicky závislé na daném subjektu, neboť jim poskytuje možnost výdělečné činnosti.

Princip 5

46. Princip 5 uznává, že oznamování nebo sdělování informací o protiprávním jednání nebo vážných pochybeních souvisejících s národní bezpečností, obranou, zpravodajskými službami nebo mezinárodními vztahy země je ve veřejném zájmu, ale že existují legitimní důvody, proč se členské státy mohou rozhodnout uplatnit v některých nebo ve všech z výše uvedených případech omezený soubor pravidel. Princip vychází z předpokladu, že členské státy mohou ve vztahu k obecnějšímu schématu zavést systém obsahující více restriktivní práva, ale nesmí nechat oznamovatele zcela bez ochrany nebo možné obrany.

47. Je nutno poznamenat, že Princip 5 odkazuje pouze na možnost omezení u informací. Úpravy u kategorií osob (jako jsou například policejní důstojníci) nejsou možné a jde spíše o kategorie informací, na které se může upravené schéma vztahovat. Princip se tedy vztahuje i na osoby, které nejsou členy vojenských složek, ale prostřednictvím pracovního vztahu s armádou (například jako subdodavatelé) získávají informace o ohrožení nebo poškozování veřejného zájmu.

Globální principy týkající se národní bezpečnosti a práva na informace¹⁴

Globální principy zpracovalo 22 organizací a akademických institucí, které problematiku konzultovaly na 14 setkáních konaných po celém světě s více než 500 odborníky zastupujícími přes 70 zemí. Tato setkání pomohla zorganizovat iniciativa Open Society Justice a celý proces vyvrcholil setkáním v jihoafrickém Tshwane, po kterém jsou tyto principy také pojmenovány. Byly vydány 12. června 2013.

Principy z Tshwane uvádějí, že zákony by měly chránit státní zaměstnance – včetně příslušníků armády a dodavatelů zpravodajských služeb – kteří poskytují veřejnosti informace, a to při splnění čtyř podmínek: (1) informace se týkají protiprávního jednání ze strany státu nebo dodavatelů státu (kteří jsou do určité míry definováni), (2) osoba se pokusila protiprávní jednání oznámit, pokud ovšem existoval funkční orgán, který by zajistil řádné prošetření oznámení, nebo pokud by oznámení nepředstavovalo významné riziko, že budou zničeny důkazy, nebo riziko odvety vůči oznamovateli nebo třetí straně, (3) sdělení informací bylo omezeno pouze na objem informací, které jsou rozumně nutné k upozornění na protiprávní jednání, a (4) oznamovatel byl oprávněně přesvědčen, že veřejný zájem a zveřejnění informace převažuje nad jakýmkoli poškozením veřejného zájmu, ke kterému by došlo v důsledku takového oznámení nebo zveřejnění.

I když oznámení nesplní výše uvedená čtyři kritéria, Principy doporučují, aby nebyl oznamovatel potrestán, pokud veřejný zájem na oznámení převáží veřejný zájem na zachování informací v tajnosti. Jakékoli případné postihy by měly odpovídat skutečně způsobené újmě a vycházet z legislativy upravující zveřejňování utajených informací jako trestný čin.

14 Viz <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>. Parlamentní výbor Rady Evropy přivítal přijetí těchto principů („Tshwane Principles“), které jsou navrženy tak, aby zákonodárcům a dalším činitelům po celém světě poskytly vodítka v oblasti ochrany oznamovatelů v kontextu národní bezpečnosti – Rozhodnutí 1954 (2013) o národní bezpečnosti a přístupu k informacím, odstavec 7.

Principy odrážejí právní povědomí a praxi z celého světa včetně judikatury - dvou významných případů Evropského soudu pro lidská práva: *Guja proti Moldávii* (2008) a *Bucur a Toma proti Rumunsku* (2013).¹⁵

Princip 6

48. Princip 6 se týká situací, kdy se například právní zástupce od svého klienta dozví o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu a rozhodne se informaci oznámit nebo zveřejnit bez souhlasu klienta. V takové situaci by neměl národní rámec členského státu právníkovi umožnit, aby unikl postihu za porušení etického kodexu a slibu mlčenlivosti daného klientovi, pokud takové porušení ovšem nevyžaduje zákon (např. praní špinavých peněz). Stejně tak by neměly z ochrany poskytované národním rámcem těžit osoby pracující pro právního zástupce, pokud oznámí nebo zveřejní informace, které byly poskytnuty jejich zaměstnavateli – právnímu zástupci. Princip uznává důležitost profesní mlčenlivosti nebo důvěrnosti komunikace mezi právním zástupcem a jeho klientem, které se v demokratické společnosti řídí právními normami. Princip se vztahuje na všechny formy profesní mlčenlivosti.

49. Je třeba poznamenat, že osoba, která žádá o radu právního zástupce nebo jinou osobu nebo se zpovídá knězi, neoznamuje ani nezveřejňuje informace ve smyslu tohoto Doporučení.

Normativní rámec

Princip 7

50. Důležitost uceleného a jednotného přístupu ve vnitrostátním právu a zákonech upravujících ochranu oznamovatelů jsme již zmínili (viz odstavec 29). Ucelený přístup zajistí co nejširší možnou působnost na osoby a situace. Příslušné normy mohou být součástí vnitrostátní legislativy nebo obsaženy v dokumentech typu kolektivních smluv, oborových etických kodexů a kodexů vydávaných zaměstnavateli. Jednotný přístup zajistí, že případní oznamovatelé nebudou odrazováni nebo penalizováni v důsledku protichůdných nebo restriktivních právních ustanovení a jimi oznámené nebo zveřejněné informace budou řádně

¹⁵ *Guja v. Moldova* [GC], č. 14277/04, ECHR 2008; *Bucur and Toma v. Romania*, č. 40238/02, 8. 1. 2013.

prošetřeny. Jak již bylo řečeno, slova „rámec“ a „ucelený a jednotný“ nemusí nutně znamenat, že se bude jednat o jeden jediný legislativní počín. Členské státy mohou upřednostnit vytvoření nového nebo rozvíjení stávajícího souboru ustanovení a opatření. V takovém případě bude dvojnásob potřeba řádně zajistit ucelenost a jednotnost celého systému.

Princip 8

51. Při zavádění Doporučení budou členské státy chtít zachovat rovnováhu mezi různými zájmy a principy. Pokud jednotlivec v pracovněprávním vztahu oznámí svou obavu týkající se protiprávního jednání – zaměstnavateli nebo osobě, kterou zaměstnavatel pověřil přijímáním důvěrných oznámení – zaměstnavatel obvykle nemá oporu v zákoně, aby mohl proti oznamovateli podniknout kroky. Většinou totiž nedochází k porušení důvěrnosti nebo povinnosti zachovat loajalitu vůči zaměstnavateli.¹⁶ Mimo pracovněprávní vztah je situace taková, že zájem zaměstnavatelů na řízení jejich organizací a ochraně jejich zájmů (například práv duševního vlastnictví) musí být v rovnováze s veřejným zájmem tak, aby byl chráněn před újmou, protiprávním nebo nekalým jednáním nebo zneužitím. Při zajišťování rovnováhy je nutné brát v úvahu další demokratické zásady, jako jsou transparentnost, právo na informace a svobodu projevu, i média, přičemž všechny z výše uvedených mají tendenci informace spíše zveřejňovat, než je omezovat. Vhodnou rovnováhu mezi různými soupeřícími zájmy lze popsat slovy „ne více, než je nutné“.

52. Princip 8 správně označuje ochranu oznamovatelů za mechanismus přijetí odpovědnosti v demokratické společnosti. I když nám selský rozum a pravidla dobré správy věcí veřejných říkají, že by měli jednotlivci oznamovat své obavy týkající se protiprávního nebo nekalého jednání nebo rizika újmy těm, kteří mají k problému nejbližší a mohou jej nejlépe řešit (tj. zaměstnavateli nebo příslušnému regulátorovi), zákon by měl také pamatovat na zveřejňování informací v širším kontextu a jejich oznamovatele chránit.

¹⁶ Je důležité, aby pravidla uplatňovaná v případě pomluvy neměla negativní vliv na interní oznamování podezření na protiprávní či nekalé jednání. Všechny kroky odůvodněné nesprávným chováním podniknuté vůči jedinci po oznámení informací by v tomto kontextu měly vycházet z přirozeného postoje právních principů ke spravedlnosti (natural justice) a mělo by být tedy vedeno celkové a spravedlivé vyšetřování faktů a osoba by měla mít možnost reagovat.

53. Zveřejnění informací (tedy mimo organizaci zaměstnavatele nebo regulátora) například v médiích otevírá další důležité otázky. Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti vynesl řadu důležitých rozsudků. V případech *Guja proti Moldávii* a později *Heinisch proti Německu* a *Bucur a Toma proti Rumunsku*¹⁷ soud stanovil šest zásad, na kterých staví své rozhodování o tom, zda v souvislosti s kroky oznamovatele, který zveřejnil informace, došlo k porušení Článku 10 (svoboda projevu) Úmluvy, a zda bylo jejich „zveřejnění v demokratické společnosti nutné.“ Tyto zásady jsou uvedeny dále v pořadí, ve kterém k nim přihlížel soud v případě *Bucur a Toma proti Rumunsku*.¹⁸

- i. Osoba, která informace zveřejnila, měla/neměla k dispozici jiné kanály pro jejich oznámení;
- ii. Zveřejněná informace byla/nebyla ve veřejném zájmu.

V případě *Guja proti státu Moldávie*¹⁹ soud uvedl, že „jednání nebo opomenutí státních orgánů v demokratickém systému musí podléhat podrobné kontrole nejen ze strany legislativních a soudních orgánů, ale také ze strany médií a veřejnosti. Zájem, který může mít veřejnost na konkrétních informacích, může někdy být natolik silný, že je nadřazen i zákonné povinnosti zachování důvěrnosti;“

- iii. Autenticita zveřejňovaných informací.

Soud v případě *Guja proti státu Moldávie zdůraznil*²⁰, že svoboda projevu s sebou nese i povinnosti a odpovědnost. Každý, kdo se rozhodne zveřejnit informace, si musí pečlivě a v maximální možné míře ověřit, že tyto informace jsou přesné a spolehlivé. V případě *Bucur a Toma proti Rumunsku*²¹ soud přihlédl k Rozhodnutí č. 1729(2010) Parlamentního shromáždění Rady Evropy a potřebě ochrany oznamovatelů tehdy, kdy „důvodně“ věřili v pravdivost zveřejňovaných informací;

- iv. Škoda způsobená zaměstnavateli.

17 *Guja v. Moldova* [GC], č. 14277/04, ECHR 2008 a opět *Heinisch v. Germany*, č. 28274/08, ECHR 2011 (výňatky).

18 Viz poznámka 15, *Bucur and Toma*.

19 Viz poznámka 15, *Guja*.

20 *Ibid*.

21 Viz poznámka 15, *Bucur and Toma*.

Je zveřejnění informací v demokratické společnosti natolik důležité, aby převážilo nad případnou škodou způsobenou zaměstnavateli? V obou případech - *Guja proti Moldávii* a *Bucur a Toma proti Rumunsku* - byl zaměstnavatel veřejnou institucí a soud vyvažoval veřejný zájem spočívající v udržení důvěry veřejnosti v tyto veřejné instituce oproti veřejnému zájmu na zveřejnění informací o jejich protiprávním či nekalém jednání;

v. Zveřejnění bylo/nebylo učiněno v dobré víře.

Soud v případě *Guja proti Moldávii* uvedl, že „silnou ochranu nelze ospravedlnit u jednání motivovaného osobní křivdou nebo nepřátelstvím, případně očekáváním osobní výhody včetně finančního zisku;“

vi. Přísnost postihu osoby, která informace zveřejnila, a důsledky zveřejnění.

Princip 9

54. Princip 9 odkazuje na „mechanismy“ ve smyslu praktických opatření, v případě potřeby podpořených zákonem, jež již existují a mohou být posilována nebo rozvíjena tak, aby lidé věděli, na koho a kam se obracet při oznamování nebo zveřejňování informací, jak bude s informacemi nakládáno a jakou ochranu je možné očekávat.

55. Zkušenosti ukazují, že ve státech, jež přezkoumaly své systémy a posílily nebo zavedly nová opatření umožňující odpovídající zveřejňování informací a, což je důležité, rychlé přezkoumávání a prošetřování všech závažných otázek, došlo ke změně kultury na pracovišti a rychlejšímu a hlubšímu přijetí odpovědnosti. Je také nutné poskytnout regulátorům patřičné pravomoci tak, aby mohli řešit zveřejnění informací a chránit oznamovatele, vybavit je potřebnými zdroji a umožnit jim nastavit efektivní systémy.

Princip 10

56. Princip 10 se týká pouze práv fyzických osob, ať se jedná o zaměstnavatele nebo třetí stranu, kterým v důsledku oznámení nebo zveřejnění informací vznikne ztráta nebo škoda. Normativní rámec by jim neměl jejich práva vyplývající z obecné legislativy (občanskoprávní a správní) odebírat v případech, kdy oznámení nebo zveřejnění informací obsahuje nepřesné nebo zavádějící informace.

Princip 11

57. Princip 11 jasně uvádí, že žádná podmínka nebo ustanovení jakékoli smlouvy nebo dohody, ať se jedná o pracovní smlouvu nebo dohodu o odměně, uzavřené mezi jednotlivcem a osobou nebo subjektem, pro který pracuje, nemůže nikomu zabráňovat v oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu. V tomto smyslu nikdo nemůže smluvně vyloučit právo na oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu.

58. V některých členských státech obsahují ustanovení v zákonných normách nebo dohodách upravujících službu státních zaměstnanců nebo jiných veřejných činitelů odkazy na obecné povinnosti v rámci vnitrostátního práva.

Kanály pro oznamování a zveřejňování informací

Princip 12

59. Účelem Principu 12 je povzbudit členské státy k zavedení jasného a funkčního normativního rámce, který by podpořil obecný zájem spočívající v transparentnosti a přijetí odpovědnosti. Poskytnutím vyšší a dostatečné ochrany oznamovatelům podpoří členské státy otevřené oznamování ohrožení nebo porušování veřejného zájmu a odradí tak anonymní oznamování. Otevřené oznamování ale neznamená právo na zveřejňování důvěrných informací nesouvisejících s podezřením na stávající ohrožení nebo porušování veřejného zájmu.

Principy 13 a 14

60. Principy 13 a 14 určují potenciální příjemce informací o nekalém jednání a nedbalosti ohrožujících nebo poškozujících veřejný zájem. Měly bychom je číst společně s Principem 8 a vysvětlivkami v odstavcích 51 až 53 výše. Popisované kanály sledují logiku přijatou v Doporučení odkazujícím na „oznamování“ jakožto jednání, ke kterému dochází v rámci organizace nebo podniku a u veřejných regulačních orgánů za účelem zajistit, že se informace dostanou k osobám, jež je budou moci nejlépe prošetřit a budou oprávněny problém rychle vyřešit. V demokratickém systému je možnost oznámení nebo zveřejnění informací, například médiím nebo poslanci či senátorovi, nutnou pojistkou pro ochranu veřejného zájmu a je zajištěna i právem na svobodu projevu.

61. Různé kanály uvedené v Principu 14 zohledňují skutečnost, že odpovědnost za protiprávní jednání nebo újmu způsobené nekalým jednáním nebo nečinností

na pracovišti nebo při souvisejících pracovních činnostech leží zejména na zaměstnavateli a odpovědných regulatorních orgánech. Členské státy by měly prostudovat fungování právní odpovědnosti v jednotlivých systémech a pravomoci k řešení problému nebo provádění změn. To jim usnadní identifikaci vhodných příjemců oznámení informací ve veřejném zájmu. Příslušná analýza jim také pomůže alokovat podporu a zdroje, které mohou tito příjemci potřebovat pro zpracování takových informací a reakci na ně.

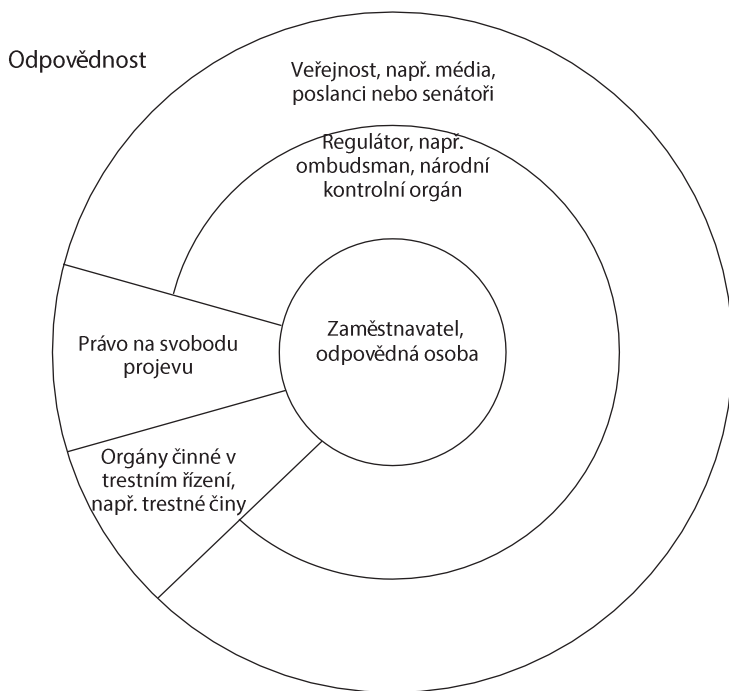


Diagram ukazuje, kdo je k problému fyzicky nejbliže (příjemce oznámení) a má tedy i největší odpovědnost za zpracování případného oznámení. V diagramu vidíme i oznamování trestné činnosti a svobodu projevu. Všechny kanály jsou propojeny, žádný z nich není upřednostňován a všechny by měly být dostupné a vhodným způsobem chráněné.

62. Na usnadnění sdělování informací o protiprávním jednání nebo riziku si větší organizace nebo podniky pravděpodobně zvolí kontaktní osoby odpovědné za přijímání důvěrných oznámení - například pověřené referenty nebo důvěrné poradce. Aby tento systém fungoval efektivně, měly by tyto osoby mít při plnění svých povinností určitou míru autonomie. To však neznamená, že by musely být nutně nezávislé na zaměstnavateli. Ve velkých organizacích může být oznámení předáno také představenstvu, vyšší odpovědnost v této oblasti nyní přebírají i vrcholoví manažeři bez výkonných pravomocí. Pro potřeby malých podniků i z jiných obecných důvodů by některé členské státy mohly jít cestou ustavení veřejného orgánu nebo komise, které budou přijímat důvěrná oznámení. Tento orgán by oznámení pouze přijímal a nápravné kroky by samozřejmě zůstaly výsadou zaměstnavatele nebo regulatorního orgánu. Státní úřady, podniky i profesní asociace často poskytují malým a středně velkým podnikům podporu a poradenství. Nic nestojí v cestě tomu, aby poskytovaly i poradenství v oblasti whistleblowingu.

Princip 15

63. Aby motivovaly zaměstnavatele k přijetí interních opatření, které jejich zaměstnancům umožní včas a bezpečně oznamovat případné problémy, budou členské státy muset zcela jistě udělat více, než jen přijmout zákony na ochranu oznamovatelů. Nesmíme zapomínat, že sdělování většiny informací v rámci pracovního styku, tedy zaměstnavateli nebo zaměstnaneckým organizacím – sdružení zaměstnanců, zástupcům odborů nebo ombudsmanovi organizace – nepředstavuje ze zákona porušení povinnosti zachování důvěrnosti vůči zaměstnavateli (včetně povinnosti zachovávat loajalitu vůči zaměstnavateli ve zvykovém právu). V rámci pracovněprávního vztahu by neměly být kladeny téměř žádné překážky oznamování podezření z protiprávního jednání nebo rizika. Ochrana před represí by měla být co nejvíce automatická, neboť zaměstnanci musí mít možnost získat informovaný názor na problém, který mohou začít řešit před tím, než způsobí závažnou škodu.

64. Členské státy mohou různými způsoby pomoci zaměstnavatelům pochopit hodnotu whistleblowingu v rámci organizace. Nejdůležitějším krokem je nastavení jasného a nezpochybnitelného právního rámce, jenž zakotví odpovědnost zaměstnavatele za jakoukoli újmu způsobenou zaměstnanci, který využil svého práva a v souladu se zákonem oznámil svou obavu nebo zveřejnil informace o protiprávním či nekalém jednání. Zaměstnavatelé, kteří chápou, že se jejich zaměstnanci mohou obrátit přímo na regulátora nebo nezávislý orgán a že pokud

se je od takového kroku pokusí odradit, budou podle zákona voláni k odpovědnosti, také porozumí, proč je v jejich zájmu nastavit bezpečná a účinná interní opatření. Členské státy mohou dále zpřístupnit příslušné výzkumy, které dokládají hodnotu whistleblowingu pro řádné řízení a správu organizací a odhalování protiprávního jednání.²²

65. Pomoc zaměstnavatelům s nastavováním interních postupů pro oznamování není konkrétně zmíněna. V mnoha případech to nemusí být nutné, někdy to ani není možné. Členské státy mohou zvážit finanční, technickou nebo právní pomoc zejména zaměstnavatelům v oblastech, ve kterých je vyšší pravděpodobnost vzniku újmy nebo ohrožení veřejného zájmu.

Princip 16

66. Interní postupy oznamování se pravděpodobně budou více využívat, pokud budou předem se zaměstnanci a jejich zástupci projednány. I když je jejich konzultování se zaměstnanci v některých členských státech běžnou praxí, nemusí být vždy vhodné. Tento Princip je zpracován s přihlédnutím k této skutečnosti. V Doporučení používáme výraz „pracovník“ proto, abychom zajistili, že se Princip bude vztahovat na všechny pracovníky bez ohledu na jejich právní postavení ve vnitrostátní legislativě.

Princip 17

67. Jak je uvedeno v Principu 14, toto Doporučení vnímá různé kanály pro oznamování a zveřejňování informací jako rovnocenné. Jejich hierarchizace by byla v jednotlivých případech obtížná, neboť v praxi se případ od případu liší a nevhodnější kanál je nutno zvolit podle konkrétní situace. V některých členských státech jsou navíc preference jasně dány ústavními pravidly zaručujícími svobodu projevu. Princip 17 stanoví nutnost podpory interního oznamování a oznamování regulačním orgánům, orgánům činným v trestním řízení a dohledovým orgánům. Je jasné, že by takové jednání nemělo být k újmě oznamovatelů. Doporučení podporuje interní oznamování v rámci organizace, neboť nastavení účinných interních systémů pro oznamování je součástí dobré a transparentní praxe při řízení a správě organizací a společně s oznamováním veřejným regulačním

22 Asociace certifikovaných vyšetřovatelů podvodů (Association of Certified Fraud Examiners/ACFE) například potvrdila, že ve všech jejich výzkumech od roku 2002 byly podvody nejčastěji odhaleny právě na základě upozornění od zaměstnanců. Hlavní sídlo ACFE je USA, regionální a národní pobočky jsou rozmístěny po celém světě.

orgánům, orgánům činným v trestním řízení a dohledovým orgánům může interní oznamování v mnoha případech přispět ke včasnému a účinnému řešení ohrožení veřejného zájmu.

68. Princip 17 posílá směrem ke členským státům jasný vzkaz, že národní rámec na ochranu oznamovatelů musí vycházet z demokratických zásad a proto zákon, který řeší pouze řízení a kontrolu informací a nesnaží se nastavit právní a veřejnou odpovědnost, nesplní standardy Rady Evropy pro ochranu oznamovatelů.

Důvěrnost

Princip 18

69. Zatímco ideální je otevřené oznamování beze strachu, zkušenosti ukazují, že samotná právní ochrana není pro osobu, která se při své práci setká s protiprávním jednáním, dostatečná. Potenciální oznamovatel si nemusí být jist, zda a komu by měl jednání oznámit nebo zda se může obávat o svou pozici. Z těchto důvodů by měla být oznamovateli zajištěna a zaručena důvěrnost v souladu s Principem 18. Jen tak si bude více jist svým krokem a pozornost navíc zůstane upřena na podstatu oznámení spíše než na osobu oznamovatele. Princip zachování důvěrnosti (tj. kdy příjemce zná totožnost oznamovatele, ale nesdělí ji bez jeho souhlasu, pokud zákon nestanovuje jinak) uvedený v Doporučení by neměl být zaměňován s anonymním oznámením nebo zveřejněním (tj. informace jsou oznámeny nebo zveřejněny, ale zdroj není znám).

70. Princip 18 předpokládá, že oznamovatel dal příjemci oznámení své jméno nebo je mu známo. Také předpokládá, že totožnost oznamovatele může být, interně nebo externě, sdělena pouze s jeho souhlasem. Princip zachování důvěrnosti by ale neměl být na překážku sdílení informací souvisejících s vyšetřováním nebo výměně informací mezi regulačními nebo vyšetřujícími orgány, pokud jsou nastavena řádná bezpečnostní opatření a oznamovatel je s nimi seznámen. V právních systémech, kde se nevyžaduje souhlas, neboť převládá zásada otevřenosti, požadavky Principu 18 naplní existence bezpečnostních opatření proti zneužití informací třetími stranami k újmě oznamovatele.

71. Tento Princip také uznává, že ochrana totožnosti oznamovatele může být příležitostně v rozporu s pravidlem zachování spravedlnosti (například spravedlivého soudního procesu a chápání přirozené spravedlnosti podle zvykového práva). Pokud není možné v případě pokročit a například odstíhat pachatele nebo osoby odpovědné za způsobenou škodu bez důkazů poskytnutých přímo oznamovatelem nebo bez odhalení jeho totožnosti, je nutné získat souhlas oznamovatele a zajistit jeho spolupráci. Zároveň je nutné řešit jeho obavy

o případnou ztrátu postavení nebo zaměstnání. V některých případech může být nutné se obrátit na soud, jenž rozhodne, zda a do jaké míry je možné totožnost oznamovatele odhalit.

72. Členské státy budou muset zvážit, jak nejlépe prosazovat povinnost uvedenou v Principu 18 v kontextu jejich vnitrostátní legislativy, práva občanů na komunikaci s jejich volenými zástupci a práva novinářů na ochranu jejich zdrojů.

Reakce na oznámení a zveřejnění informací

Princip 19

73. Oznamovatele nejvíce zajímá, jaká bude reakce na jeho oznámení nebo zveřejnění informací – chtějí vidět, jak bude jimi oznámené nebo zveřejněné protiprávní jednání řešeno. V zájmu organizací, regulačních orgánů, orgánů činných v trestním řízení i občanů, kteří informace oznamují a zveřejňují, je prošetření oznámených nebo zveřejněných informací a případně potřeby realizace kroků směrem k nápravě problému tak, aby se předešlo závažnější újmě. „Bez odkladu“ znamená, že by kroky měly být přijaty bez prodlení s využitím dostupných zdrojů a s přihlédnutím k rozsahu poškození veřejného zájmu, který je předmětem oznámení nebo zveřejnění.

74. Výzkumy na téma whistleblowingu prováděné v mnoha jurisdikcích trvale ukazují, že jedním z hlavních důvodů mlčení svědků nekalého jednání je pocit potenciálních oznamovatelů, že se stejně nic nezmění. Například průzkum provedený v USA mezi federálními zaměstnanci opakovaně zjistil, že strach z odvety je až druhým důvodem, proč asi se asi půl milionu zaměstnanců rozhodne mlčet a na problém neupozornit. Primárně si zaměstnanec „nemyslí, že je možné něco udělat a situaci napravit.“²³

75. Je mnoho cest, jak členské státy mohou zajistit rychlé prošetření a případné řešení problémů ohrožujících veřejný zájem. Kromě poskytnutí vhodných a odpovídajících zdrojů regulačním orgánům k řádnému přijímání a zpracovávání oznámení o ohrožení veřejného zájmu lze například zmocnit soudy k možnosti přiznat oznamovatelům náhradu škody nebo zaměstnavatele či odpovědnou osobu přímo postihnout, pokutovat nebo penalizovat za to, že rychle ve světle získaných informací nezahájili odpovídající šetření. Obdobné pravomoci by mohly být přímo jako součást jejich mandátu poskytnuty regulačním orgánům. Existují i další

23 Viz T. Devine: „Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned,“ ve *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, (2004), G. Dehn and R. Calland (eds.), London, British Council.

novátorské způsoby, jakými mohou členské státy motivovat zaměstnavatele (v soukromém i veřejném sektoru), aby k vyšetřování whistleblowingu přistupovali odpovědně. Některé příklady z veřejného sektoru zahrnují tzv. přístup „comply or explain“²⁴ („dodrž zákony a pravidla, nebo vysvětlí, co máš na mysli“) nebo přísné nastavení odpovědnosti v případě, že se újmě nebo škodě nepodaří předejít z důvodu absence „odpovídajících opatření.“²⁵

Princip 20

76. Národní rámec celkově posílí, když zajistíme co nejdětalnější zákonem umožněnou informovanost oznamovatele o vyšetřování a jeho výsledku. Zvýší se tak důvěra, posiluje jistota a snižuje pravděpodobnost, že budou informace zveřejňovány zbytečně i dále. Princip 20 se zaměřuje zejména na interní oznámení v rámci organizace nebo podniku. Členské státy mohou i zvážit případné rozšíření tohoto ustanovení na regulační orgány, orgány činné v trestním řízení nebo dohledové orgány.

Ochrana před odvetou

77. Principy 21 až 26 (stejně jako Principy 18 a 20) zdůrazňují význam způsobu, jakým jsou oznámení a zveřejnění řešena, pro výsledek řešení oznámeného nebo zveřejněného problému i pro zajištění zájmů oznamovatele. Ochrana oznamovatele má nabídnout nejenom bezpečnou alternativu k mlčení, ale také k anonymnímu oznamování nebo úniku informací. V době, kdy je kontrola toku informací stále obtížnější, pomáhá ochrana oznamovatelů informace odpovědně nasměrovat.

Princip 21

78. Princip 21 (společně s Principem 25, viz níže) se snaží zajistit vysokou míru zákonné ochrany pro ty, kteří upozorní své zaměstnavatele, úřady nebo širší veřejnost na protiprávní jednání nebo rizika způsobující veřejnosti škodu nebo újmu. Zkušenosti ze světa ukazují, že formy represe se liší, ale je jich celá řada. Je nutné si uvědomit, že kdykoli se oznamovatel stane předmětem represí v reakci na řádné oznámení nebo zveřejnění informací o protiprávním jednání na pracovišti, je to studená sprcha pro všechny ostatní, kteří mohou na vlastním nebo jiném pracovišti zjistit závažné nekalé nebo protiprávní jednání. Je tedy nutné zakázat

24 Informace o řešení oznámení určené pro výbory pro audit poskytuje auditorská organizace s názvem Institute of Chartered Accountants for England and Wales (ICAEW) (<http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing>).

25 Viz například britský protikorupční zákon (United Kingdom's Bribery Act), 2010.

jakékoli formy odvety bez ohledu na to, zda se jedná o aktivní odvetu ve formě disciplinárního řízení nebo ukončení pracovního poměru, či pasivní odvetu, jakou je například zamítnutí kariérního postupu nebo vzdělávání.

79. Je zřejmé, že se budou formy represí lišit v závislosti na konkrétním právním postavení oznamovatele (nebo spíše pracovněprávním vztahu se zaměstnavatelem). Jako příklad můžeme uvést situaci, kdy osoba pracující bez nároku na odměnu (dobrovolník) nemůže čelit odvetě ve formě snížení mzdy, srážek ze mzdy nebo ztráty příležitostí ke kariérnímu postupu. Represe mohou být v tomto případě spíše ve formě odmítnutí služeb dobrovolníka nebo poskytnutí negativní reference budoucímu zaměstnavateli či jiného poškození pověsti dobrovolníka. Brigádník může jako odvetu očekávat pouze absenci nabídky stálého zaměstnání. Avšak v případech, kdy pracovní smlouva zahrnuje opci na trvalý pracovní poměr v budoucnu (osoba je například ve zkušební době nebo se jedná o zácvik nebo stážistu), by v případě whistleblowingu odvetu podle tohoto Doporučení představovalo zamítnutí této možnosti.

80. Pokud zaměstnavatel odvetu proti jednotlivci prosazuje, hrozí jí, nebo se o ni pokusí, oznamovatel se může stáhnout, své oznámení si rozmyslet a problém regulátorovi nebo jiným subjektům neoznámít. Zákaz odvety by tedy měl zahrnovat i výše uvedené jednání zejména proto, že pomůže zabránit nadřazeným (tj. manažerům) přehlížet represivní chování podřízených vůči oznamovateli.

81. Doporučení nevymezuje žádné období, ve kterém může dojít k poškození oznamovatele od data, kdy oznámí nebo zveřejní informace ve veřejném zájmu, aby bylo možné takové postihy považovat podle tohoto Doporučení za represii. Je zřejmé, že čím delší doba uběhne mezi odvetou a oznámením, tím obtížnější bude určit kauzální spojitost. Členské státy by měly zvážit pevné nastavení takové lhůty.

82. Doporučení dále neuvádí, jaká forma ochrany by měla být oznamovatelům nabídnuta. Rozhodnutí zůstává na členských státech a jejich obecných právních zásadách vnitrostátního práva (viz vysvětlení u Principu 26 níže).

83. Výraz „odveta“ se v Doporučení používá výslovně. Postižená osoba může požívat právní ochrany tehdy, pokud existuje blízký (příčina a následek) vztah mezi oznámením nebo zveřejněním informace a postihem osoby, jenž oznámení učinila.

84. Princip 21 navíc pracuje s termínem přímá i nepřímá odveta. Nepřímou odvetou jsou například kroky podniknuté proti rodinným příslušníkům oznamovatele.

Princip 22

85. Výzkum ukazuje, že jednotlivci vyjadřují své obavy nejen v reakci na zjištěné protiprávní jednání a škody, ale ještě častěji s cílem odvrátit další újmu a škody.²⁶ I když se může jednat oprávněně domnívat, že narazil na závažný problém, jen zřídka je v takovém postavení, aby si mohl udělat ucelenou představu. Proto se může v obou situacích stát, že následné vyšetřování oznámených nebo zveřejněných informací prokáže, že se oznamovatel mylil. Princip 22 jasně uvádí, že ochrana je v takových situacích také nutná. Princip byl dále navržen tak, aby ochrana nezávisela na motivech oznamovatele k učinění oznámení nebo zveřejnění nebo na tom, zda tak činil v dobré víře. Princip 10 chrání postavení kohokoli, komu vznikne ztráta nebo újma v důsledku úmyslného a vědomého oznámení nebo zveřejnění nepravdivé informace. Osoba, která takové oznámení nebo zveřejnění učiní, by neměla být chráněna zákonem.

Princip 23

86. Princip 23 vychází z poznání, že kroky podniknuté mimo pracoviště mohou významně narušit ochranu jedince při oznamování nebo zveřejňování informací podle tohoto Doporučení. Členské státy by měly zajistit nárok oznamovatele, jenž v souladu s národním rámcem zveřejní informace, na postup podle procesního práva, ochranu před soudním řízením nebo zproštění odpovědnosti podle občanského, trestního nebo správního práva.

Princip 24

87. Princip 24 odkazuje na situaci, kdy zaměstnavatel zavedl interní systém pro oznamování protiprávního jednání, aby mohl vstřícně reagovat na oznámení o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu a ujistit pracovníky, že tento systém lze bez obav využívat. Pokud pracovník zveřejní informace, normativní rámec může s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uznat právní hodnotu očekávaného využití interního systému pro oznamování protiprávního jednání jakožto jednoho z faktorů při určování vhodného opravného prostředku nebo úrovně ochrany poskytnuté oznamovateli v případě, že proti němu bylo po zveřejnění informací přijato odvetné opatření, nebo by mu bylo odvetou vyhrožováno. Tento princip ale nesmí umožnit zaměstnavateli zneužít povinnosti

26 Další informace viz studie 1000 případů z linky poskytující důvěrné poradenství provozované organizací Public Concern at Work (Spojené království) <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story> a poznámka 23.

pracovníků povinně postupovat cestou vnitřního systému, ani se na ni nesmí odvolávat a ukončit na jeho základě pracovní poměr zaměstnance.

Princip 25

88. Princip 25 se věnuje problematice dokazování odvety zaměstnavatele proti jednotlivci, který ve veřejném zájmu oznámil nebo zveřejnil informace o zaměstnavateli. Jakmile zaměstnanec jasně prokáže, že oznámil nebo zveřejnil ve veřejném zájmu informace a utrpěl újmu, důkazní břemeno přechází na zaměstnavatele, který musí následně prokázat, že tento krok učinil oprávněně a v žádném případě nesouvisel s učiněným oznámením. V některých členských státech je obdobný přístup ukotven v antidiskriminačních zákonech.

Princip 26

89. Doporučení nijak neodkazuje na opravné prostředky, jež by byly k dispozici oznamovateli čelícím odvetě zaměstnavatele. Ve většině případů bude vhodný opravný prostředek stanoven podle typu odvety, které oznamovatel čelil. Při zajišťování odpovídající a vhodné ochrany oznamovatele hraje klíčovou roli čas. Doporučení jednoznačně ukazuje na nutnost předběžných opravných prostředků, které se uplatní před tím, než bude ukončeno často se vleklou soudní řízení. Mohou mít formu dočasného soudního opatření nařizujícího zastavení hrozeb nebo represivního jednání, jako je šikana na pracovišti nebo fyzické zastrašování, nebo bránit formám odvety, které by po uplynutí dlouhých lhůt nebylo možno napravit, tedy například ukončení pracovního poměru. Princip 26 také zahrnuje dočasné opravné prostředky poskytované mimo justiční orgány. I státní regulatorní orgány by mohly být zmocněny k přijímání dočasných opatření na ochranu oznamovatelů. Z Principu nevyplývá vytvoření státního fondu, ze kterého by byli oznamovatelé kompenzováni.

90. V některých jurisdikcích je poskytována kompenzace za ekonomické ztráty, zejména v případě ukončení pracovního poměru, i odškodné za zranění nebo utrpení. Druhy opravných prostředků se budou v právních systémech lišit, ale cílem by měl být co nejkompaktnější soubor opravných prostředků. Je třeba si také uvědomit, že pro oznamovatele může být návrat na původní pracoviště obtížný nebo nevýhodný a zvážit možnosti zajištění jeho převedení na jiné pracoviště.

Poradenství, budování povědomí a hodnocení

Princip 27

91. Ve všech sektorech ekonomiky je nutné budovat povědomí o zákonu na ochranu oznamovatelů a jeho praktických dopadech. Hodnota whistleblowingu při zjišťování a zabraňování korupci, předcházení protiprávnímu jednání a minimalizaci vážných rizik pro osoby nebo životní prostředí nebude doceněna, pokud nebudou účel a uplatňování zákona řádně pochopeny nebo propagovány. Zaměstnavatelé musí pochopit, co se může stát a také se stane, budou-li oznamovatele diskriminovat a nebudou-li vyšetřovat oznámené protiprávní jednání nebo závažná rizika. Za takových okolností je riziko, že protiprávní jednání nebo problém způsobí větší škodu nebo újmu a oznamovatel bude mít vůči zaměstnavateli silný argument, proč informace zveřejnil a bude chráněn podle zákona. Je důležité, aby zaměstnavatelé pochopili, proč je v jejich nejlepším zájmu podporovat oznamování podezření na protiprávní jednání a riziko vzniku újmy dostatečně včas a proč je nutné vytvořit pro oznamovatele bezpečné prostředí.

92. Je důležité podrobně proškolit soudce i ostatní osoby s rozhodovací pravomocí, zejména ty, které přijímají a zpracovávají oznámení a zveřejnění učiněná ve veřejném zájmu a předat jim informace o cílech zákona na ochranu oznamovatelů a jeho prospěšnosti pro veřejný zájem.

Princip 28

93. Velmi důležité je poskytování důvěrného poradenství osobám, které se setkaly s protiprávním jednáním nebo ohrožením veřejného zájmu na pracovišti. Jen tak se informace dostanou včas ke správné osobě nebo orgánu a oznamovatel bude řádně chráněn. Přínos pocítí zaměstnavatel i veřejnost, neboť bude zajištěno, že oznámení nebo zveřejnění proběhne odpovědným způsobem. Toto poradenství mohou poskytovat odbory, nezávislí právní zástupci nebo jiné orgány.

Princip 29

94. Stejně jako je tomu u jiných iniciativ, praxe může pokulhávat za očekáváním. V průběhu zavádění zákona a uplatňování mechanismů pro whistleblowing se dozvíme více o tom, co funguje a co nikoli. Zkušenosti ukazují, že se ochrana oznamovatelů vyvíjí v čase, zákonech i praxi a že je velmi rozumné a důležité ji pravidelně přezkoumávat a hledat, které aspekty je nutné posílit. Pravidelný přezkum ve všech členských státech zajistí fungování systému ve veřejném zájmu a důvěru veřejnosti.

Prodejci publikací vydávaných Radou Evropy

BELGIE

La Librairie Europeenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1 BE-1040
BRUXELLES Tel.: +32 (0)2
231 04 35 Fax: +32 (0)2 735
08 60 E-mail:

info@libeurop.eu
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNA A HERZEGOVINA

Robert's Plus d.o.o.
Marka Maruliga 2/V BA-
71000 SARAJEVO Tel.:
+ 387 33 640 818 Fax: +
387 33 640 818 E-mail:
robertsplus@bih.net.ba

KANADA

Renouf Publishing Co. Ltd. 22-1010
Polytek Street CDN-OTTAWA, ONT K1J
9J1 Tel.: +1 613 745 2665 Fax: +1 613 745
7660 Toll-Free Tel.: (866) 767-6766 E-mail:
order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CHORVATSKO

Robert's Plus d.o.o. Marasovigeva 67 HR-
21000 SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

ČESKÁ REPUBLIKA

Suweco CZ, s.r.o. Klecakova 347 CZ-180
21 PRAHA 9 Tel.: +420 2 424 59 204 Fax:
+420 2 848 21 646 E-mail:
import@suweco.cz <http://www.suweco.cz>

DÁNSKO

GAD
Vimmelskaftet 32 DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00 Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: reception@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FRANCIE

Please contact directly / Merci de contacter
directement Council of Europe Publishing Editions
du Conseil de l'Europe FR-67075 STRASBOURG

FINSKO

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

cedex Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81
Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 E-mail:
publishing@coe.int
<http://book.coe.int>

Librairie Kleber 1 rue des
Francs-Bourgeois FR-67000
STRASBOURG Tel.: +33
(0)3 88 15 78 88 Fax: +33
(0)3 88 15 78 80 E-mail:
librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

ŘECKO

Librairie Kauffmann s.a. Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI Tel.: +30 210
32 55 321 Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

MAĎARSKO

Euro info Service
Pannonia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST Tel.: +36 1
329 2170 Fax: +36 1 349 2053 E-
mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITÁLIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1 IT-
50125 FIRENZE Tel.: +39
0556 483215 Fax: +39 0556
41257 E-mail:
licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NORSKO

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

PORTUGALSKO

Marka Lda
Rua dos
Correiros 61-3

POLSKO

Ars Polona JSC
25 Obroncow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PT-1100-162 LISBOA Tel:
351 21 3224040 Fax: 351
21 3224044 Web:
www.marka.pt E mail:
apoio.clientes@marka.pt

RUSKÁ FEDERACE

Ves Mir
17b, Butlerova.ul. - Office 338 RU-
117342 MOSCOW Tel.: +7 495 739
0971 Fax: +7 495 739 0971 E-mail:
orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

ŠVÝCARSKO

Planetis Sari 16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER Tel.: +41 22 366
51 77 Fax: +41 22 366 51 78 E-
mail: info@planetis.ch

TAIWAN

Tycoon information inc.
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road
Taipei, Taiwan
Tel.: 886-2-8712 8886
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777
E-mail: info@tycoon-info.com.tw
orders@tycoon-info.com.tw

SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ

The Stationery Office Ltd PO Box
29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail:
book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ A

KANADA

Manhattan Publishing Co
670 White Plains Road
USA-10583 SCARSDALE, NY
Tel: + 1 914 472 4650
Fax: +1 914 472 4316
E-mail: coe@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

COUNCIL OF EUROPE PUBLISHING/EDITIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE
FR-67075 STRASBOURG Cedex Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 - Fax: +33
(0)3 88 41 39 10 - E-mail: publishing@coe.int - Website:
<http://book.coe.int>