



WHISTLEBLOWING

NENÍ DONAŠEČTVÍ

Příručka nejen pro oznamovatele



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Česká
republika

WHISTLEBLOWING NENÍ DONAŠEČSTVÍ

PŘÍRUČKA NEJEN PRO OZNAMOVATELE

Praha, září 2014

Transparency International – Česká republika (TI) je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Zaměřuje se především na prosazování systémových legislativních i organizačních změn omezujících prostor pro korupci ve veřejné správě, ale také v soukromém sektoru. Právní poradna TI poskytuje právní poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce a jiného závažného nekalého jednání (whistleblowerům). V neposlední řadě TI pomáhá odhalovat korupční jednání a upozorňovat na korupční kauzy.

Vydání publikace je financováno z dotačního programu Ministerstva vnitra „Prevence korupčního jednání“ v roce 2014.



Autoři publikace: Radka Pavlišová
tým Právní poradny Transparency International

Jazyková úprava: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft, Studio Pí

ISBN: 978-80-87123-22 - 5

2014 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

OBSAH

- Předmluva — **5**
- Whistleblowing: Téma stále neznámé – a navíc kontroverzní — **7**
- Ujasnění pojmů — **11**
- Rozhovor: Zkušenosti whistleblowerera — **15**
- Proč raději mlčíme? — **19**
- Jak postupovat? Neexistuje snadný návod, jen různé možnosti — **23**
- Místo návodu: Desatero otázek ke zvážení — **27**
- Rozhovor: Zkušenosti whistleblowerky — **31**
- Kde hledat pomoc — **37**
- Opatřování důkazů — **47**
- Média: Pomoc, nebo komplikace? — **49**
- Právní ochrana whistleblowerů — **51**
- Závěrem: Náměty na opatření k podpoře whistleblowingu — **55**

PŘEDMLUVA

Téma whistleblowingu přivedla Transparency International do České republiky v roce 2009.¹ Od té doby jsme získali řadu zkušeností jak z oblasti možné legislativní i nelegislativní úpravy whistleblowingu, tak z oblasti poskytování komplexní podpory whistleblowerům. Transparency International tak výrazně přispěla k rozšíření významu whistleblowingu a k debatám o nutnosti právní ochrany oznamovatelů.

V roce 2013 jsme v rámci projektu Maják v moři korupce podporovaného dotačním programem Ministerstva vnitra zřídili Whistleblowerské centrum TI, které reagovalo na potřeby oznamovatelů nekalého jednání a na poptávku po službách, které může Transparency International, díky svým zkušenostem v dané oblasti a kontaktům na klíčové instituce, nabídnout. Poradenství poskytované v rámci Whistleblowerského centra TI do určité míry nahrazuje absenci institucionální podpory whistleblowingu. Potřebnost této služby potvrzují nejen výsledky výzkumů, z nichž jednoznačně vyplývá vyšší ochota k oznámení závažného nekalého jednání, má-li se whistleblower na koho obrátit, ale především narůstající počet našich klientů i postupně vznikající další organizace a projekty věnované podpoře oznamovatelům.

S radostí sledujeme, že přibývá lidí, kteří se v případě setkání s nezákonnými postupy či jinými závažnými problémy ohrožujícími veřejný zájem odhodlají jednat. S řadou z nich se setkáváme v naší právní poradně a whistleblowerském centru. Společně s nimi odhalujeme nejrůznější překážky a úskalí bránící většímu využívání whistleblowingu v České republice.

S využitím zkušeností a příkladů z praxe naší poradny chceme pomocí této brožury přispět k lepšímu porozumění problematice whistleblowingu a ukázat jeho možnosti i rizika. Zároveň chceme nabídnout alespoň základní návod lidem, kteří se ocitnou v nesnadném postavení člověka, který je konfrontován s informacemi o závažném nekalém jednání a rozhoduje se, jak s nimi má naložit. Je dobré mít na paměti, že v takové situaci se může ocitnout každý z nás – a každý z nás je tedy i potenciálním whistleblowerem.

¹ Jednalo se o projekt „*Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers' Protection in the EU*“ realizovaný ve spolupráci se sekretariátem Transparency International v Berlíně a dalšími vybranými pobočkami Transparency International.

Oznamovatelé, s nimiž jsme měli možnost pracovat, čelí v důsledku svého postupu silnému osobnímu tlaku v podobě ostouzení, zastrašování, šikany, trestních oznámení a žalob, přesto naprostá většina z nich svého jednání nelituje. Chtěli bychom využít této příležitosti a alespoň touto cestou poděkovat všem odvážným lidem, kteří nejsou lhostejní k dění kolem sebe.

Radka Pavlišová

Vedoucí týmu Právní poradny Transparency International

WHISTLEBLOWING: TÉMA STÁLE NEZNÁMÉ – A NAVÍC KONTROVERZNÍ

V posledních letech se i v České republice začíná otevírat debata o whistleblowingu. Jde o téma, které vyvolává značné emoce, jak se ukázalo i při diskusích o potřebě či nepotřebě ucelené právní úpravy této problematiky. Přestože diskutující – v debatách odborných i laických – často nemají zcela jasno, co přesně pojmy whistleblowing a whistleblower označují, převažuje u nich silně negativní postoj k samotné představě člověka, který „vnáší informace“. Informátoři, donašeči, práškači, udavači, v lepším případě potížeisté nebo bojovníci s větrnými mlýny... Negativně zabarvená označení pro lidi, kteří upozorňují na problémy, svědčí o silné tendenci takovým jednáním spíše opovrhovat.

Na straně potenciálních whistleblowerů se povědomí o tomto nelichotivém vnímání jejich úsilí o nápravu nepravostí přidává k obavám z možných postihů a odvetných opatření, takže se mnozí raději rozhodnou mlčet.

Na obou stranách se přitom ztrácí to podstatné: skutečnost, že větší využití whistleblowingu by mohlo významně přispívat k odhalování a odstranění nekalého jednání a nezákonných praktik ve veřejném i soukromém sektoru. Nejde jen o český problém. V říjnu 2013 vydala Transparency International závěrečnou zprávu² projektu hodnotícího současnou legislativu na ochranu whistleblowerů v 27 členských zemích EU. Projekt se zároveň věnoval zkoumání faktorů a vlivů, které podporují nebo naopak znesnadňují využívání whistleblowingu v jednotlivých zemích, od společenského či historického kontextu po politickou vůli prosadit odpovídající legislativní ochranu oznamovatelů.

Jedním ze znepokojivých zjištění projektu je konstatování, že aktivnější využívání whistleblowingu mohlo zabránit celé řadě závažných událostí a neštěstí v posledních letech, případně snížit jejich následky. Vyšetřování havárií, ekologických katastrof, ekonomických skandálů a dalších událostí, při nichž došlo k rozsáhlým škodám, často ukázalo, že zaměstnanci věděli o nekalých praktikách nebo potenciálním nebezpečí, ale báli se jednat. V horších případech bylo zjištěno, že zaměstnanci na problém sice upozorňovali, ale zaměstnavatel nebo příslušní úředníci jejich upozornění ignorovali.

² Zpráva *Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers in the EU*, k dispozici ke stažení na stránkách www.transparency.org nebo www.whistleblower.cz.

Havárie hliníkárný v Maďarsku na podzim roku 2010, kdy unikající toxický kal zaplavil několik vesnic a zamořil vodní toky v oblasti; havárie britského trajektu, při níž zahynulo 193 osob; korupční skandál německého strojírenského gigantu Siemens, který uplácel zahraniční politické představitele; aféra s odposloucháváním telefonů označovaná jako „Řecká Watergate“ – to jsou jen některé z příkladů, které zpráva zmiňuje jako případy, kdy zaměstnanci či úředníci o narůstajících problémech věděli.

Za jednu z nejlepších právních úprav whistleblowingu na světě je považován britský zákon PIDA (Public Interest Disclosure Act). Zajímavé je, že k jeho přijetí došlo na základě rozsáhlé veřejné debaty, která provázela vlnu tragických událostí a finančních afér a závěry jejich vyšetřování. Havárie trajektu Herald of Free Enterprise v roce 1987 byla jen „jedním ze série nákladných neštěstí a skandálů, k nimž došlo v 80. a 90. letech a které šokovaly britskou veřejnost – vedle srážky vlaků, výbuchu ropné plošiny, bankovního krachu a aféry kolem systematického zneužívání dětí“.³ Vyšetřování ve všech případech upozornilo na opakovaný vzorec chování: zaměstnanci věděli o rizicích, resp. o nekalém jednání, které k eskalaci problémů vedlo, ale buď se na ně báli upozornit, nebo byla jejich upozornění ignorována.

V této souvislosti stojí za zmínku výsledky průzkumu, který v září 2009 zjišťoval postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře v ČR k whistleblowingu.⁴ Z výsledků vyplynulo, že dvě třetiny dotazovaných zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešily, případně ji pouze konzultovaly s kolegy. Podrobnější analýza výsledků označila za hlavní důvody nečinnosti obavy z potenciálních problémů na pracovišti a přesvědčení, že oznámení by stejně nevedlo k řešení situace. Zhruba 34 procent zaměstnanců se domnívalo, že vedení o nekalém jednání ví a neřeje si problém řešit.

Podobné, i když trochu optimističtější výsledky zaznamenal i pravidelný průzkum Transparency International Globální barometr korupce z roku 2013, kdy na otázku „Oznámil/a byste případ korupce?“ odpovědělo 55 procent českých respondentů „Ano“, 45 procent „Ne“. Na otázku „Pokud ne – proč ne?“ odpovědělo 51 procent respondentů, že by se vůbec nic nestalo.⁵

³ Zpráva *Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers*, str. 6, 17.

⁴ Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice, www.transparency.cz.

⁵ Globální barometr korupce 2013, www.transparency.org.

Posledně zmiňované číslo dokládá stále velmi silnou nedůvěru českých občanů ve smysl oznamování.

Za nízkou ochotou českých zaměstnanců oznamovat nezákonné jednání stojí do značné míry zdejší historické zkušenosti. V této zemi se často měnily režimy a hodnoty a lidé, kteří se snažili o nápravu věcí veřejných, zpravidla při každé takové změně na své úsilí doplatili. V důsledku toho je obecně uznávanou zásadou „nedělat si zbytečné nepřátele“.

Navíc minulé totalitní režimy (přičemž většina dospělé české populace nejméně jeden zažila) často využívaly k udržení své moci informátorů a česká společnost má nadále tendenci opovrhovat každým, koho lze vnímat jako „donašeče“. Mnoho lidí nadále podléhá podvědomému pocitu, že každý, kdo něco oznámí státním orgánům, působí zbytečné problémy všem zúčastněným.

Pro řadu lidí je těžké chápat whistleblowing jako prostředek, který může být v demokratické společnosti cenným nástrojem omezování kriminality, porušování pracovněprávních předpisů a řady dalších forem nezákonného nebo nekalého jednání. Ale právě k tomu whistleblowing slouží.

Jde o nástroj, který může pomáhat chránit veřejný zájem i lidské zdraví a životy. Můžeme se jen dohadovat, kolik lidí vědělo – a mlčelo – o nekalých praktikách, jež na podzim roku 2012 vyústily v tzv. metanolovou aféru, která stála život 47 lidí a desítky dalších si z ní odnesly závažné poškození zdraví. V této a podobných kauzách může mít nečinnost a snaha „raději zavřít oči“ skutečně tragické důsledky.

UJASNĚNÍ POJMŮ

Pojem *whistleblowing* označuje proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám nebo institucím, jež mohou oznamovanou skutečnost prověřit a případně zakročit. V této souvislosti je třeba upozornit, že mnohdy bývá *whistleblowing* nesprávně ztotožňován pouze se samotným oznamovacím procesem a nikoliv již s prověřením poskytnuté informace. Právě možnost předat informace někomu, kdo má pravomoc předmětnou věc řešit a autoritativně vynutit docílení nápravy, je ale podstatná, *whistleblower* totiž obvykle nedisponuje žádnými pravomocemi, jež by mu umožňovaly proti nekalému jednání zakročit.

Největší překážkou v řešení problematiky *whistleblowingu* je nepochopení toho, kdo je *whistleblower*. Není to člověk, který by chodil a cíleně hledal informace. Spíše jde o člověka, který se náhodou ocitne v situaci, kterou musí nebo by měl nějak řešit. Zda ji nakonec řešit bude, závisí na mnoha okolnostech. Rozhodovat mohou osobní etické zásady, ale třeba i pocit, že je člověk „zahnán do kouta“.

Při snaze o vymezení pojmu *whistleblower* obvykle zaznívají dva ne zcela jasné pojmy: nekalé jednání a veřejný zájem. Co je míněno nekalým jednáním? Může jít o případy korupce, o podvody, o postupy či jednání ohrožující zdraví nebo životní prostředí – obecně tedy o jakékoli jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Ani pojem veřejný zájem ovšem nemá jasnou definici a v různých chvílích může nabývat různých podob. Většinou vyplývá přímo či nepřímo z různých právních předpisů, které upravují určitou oblast. Je-li ohrožen veřejný zájem, jsou v ohrožení celospolečenské zájmy na úkor zájmů soukromých. Veřejný zájem nemusí být vždy totožný se zájmem většiny či veřejnosti, může jím být

Kdo je *whistleblower*?

Pokud se máme pokusit o definici *whistleblowera*, můžeme říci, že je to člověk, který má privilegovaný přístup k informacím o činnosti organizace, v níž působí (tj. má informace, ke kterým se nikdo zvnějšku nedostane), a upozorní na závažná nekalá jednání, která mohou ohrožovat či poškozovat veřejný zájem.

Slovo *whistleblower* vzniklo ze slovního spojení *blow the whistle*, doslovně zapískat na píšťalku, přeneseně upozornit na nějakou nepravost. Nejužívanější český ekvivalent pro tento anglický výraz je oznamovatel.

také třeba ochrana menšiny. Obdobně je obvykle ve veřejném zájmu hospodárný a efektivní výkon veřejné správy, přitom se ale nesmí zapomínat ani na její na sociální funkce a poslání.

Transparency International (TI) definuje whistleblowing jako zveřejnění nebo nahlášení informací o nekalém jednání, které zahrnuje korupci, trestné činy, porušení zákonných povinností, justiční omyly, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, zneužití pravomocí, neoprávněné použití veřejných prostředků nebo veřejného majetku, závažné případy plýtvání prostředky nebo špatného hospodaření, střety zájmů a veškerou činnost sloužící k zakrytí vyjmenovaných typů jednání. Whistleblower je podle TI kterýkoli zaměstnanec státního nebo soukromého subjektu nebo jiný pracovník, který zpřístupní informace o uvedených typech nekalého jednání a kterému hrozí odvetná opatření. Toto vymezení zahrnuje rovněž osoby, které stojí mimo tradiční vztah zaměstnanec-zaměstnavatel, například poradce, dodavatele, stážisty a internisty, dobrovolníky, brigádníky nebo bývalé zaměstnance.⁶

V protikladu ke všem uvedeným pokusům o definice stojí předsudky. Mnoho lidí nadále nevidí a nechce vidět rozdíl mezi whistleblowerem a donašečem, neblaze proslulým domovním důvěrníkem apod. Naše zkušenosti svědčí o tom, že tyto předsudky jsou stále velmi silně zakořeněny, proto považujeme za potřebné připomenout, čím whistleblowing není, resp. co oznamovatele od zmíněných „donašečů“ odlišuje.

V první řadě je třeba si uvědomit, že whistleblower informace záměrně nevyhledává. V naprosté většině případů se k nim dostane náhodou v souvis-

Veřejný zájem

Pojem veřejný zájem nelze definovat obecně. Dle Nejvyššího správního soudu musí být veřejný zájem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. *Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.).*

[Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2013, sp. zn. 6 As 65/2012]

⁶ Zpráva *Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers*, str. 6.

losti se svou prací. Druhým podstatným aspektem je charakter informací. Nejedná se o jakékoliv informace (například že kolega používal pracovní tiskárnu k soukromým účelům, nebo že překročil stanovenou délku polední pauzy apod.), nýbrž o informace o závažném protiprávním či neetickém jednání, které je v rozporu s veřejným zájmem. Mnohdy je takové „odhalení“ pro člověka šok: potenciální whistleblower s hrůzou zjišťuje, kde, resp. s kým vlastně pracuje.

Dalším podstatným rysem je skutečnost, že ať už whistleblower informace zveřejní nebo je postoupí příslušným kontrolním orgánům, nemá z toho žádný osobní prospěch. Naopak mnohdy podstupuje značná profesní i osobní rizika (od propuštění přes nemožnost sehnat nové zaměstnání až po trestní stíhání). K tomu je nezbytné dodat, že než se whistleblower rozhodne, jak s informacemi naloží, uplyne obvykle poměrně dlouhá doba. Není tomu tak, že by whistleblower s každou zjištěnou informací automaticky za někým běžel.

Whistleblowera už vůbec nelze ztotožňovat s policejním informátorem, který se pohybuje na hraně a častěji za hranou zákona a výměnou za důležité informace z podsvětí je mu toto jednání víceméně tolerováno.

Je třeba zdůraznit, že předsudky a pocity nevráživosti se nevyhýbají ani zemím, které jsou na tom – co se týče akceptace whistleblowingu, existence podpůrných organizací i legislativní úpravy – mnohem lépe než Česká republika.

Například americká nezisková organizace GAP, která se věnuje podpoře oznamovatelů již více než třicet let, upozorňuje, že firmy a organizace zatím stále vnímají whistleblowery jako nebezpečnou hrozbu a v době, kdy se posiluje jejich legislativní ochrana, mají spíše tendenci zesilovat odvetná opatření proti nim. Přitom podle zkušeností GAP se 96 % oznamovatelů snaží řešit problém uvnitř organizace, na externí orgány se rozhodnou obrátit jen 4 % oznamovatelů. Jejich jednání je přitom obvykle motivováno snahou bránit zájmy a hodnoty organizace, pro kterou pracují. Věří ve svou práci a její poslání, a k oznámení je obvykle přiměje situace, kdy najednou narazí na skryté nekalé praktiky, které jsou v rozporu s tímto posláním.⁷

Stejnou tendenci – řešit oznamovaný problém přímo na pracovišti – potvrdila také nedávná studie, která analyzovala zkušenosti oznamovatelů v zemích střední a východní Evropy, včetně České republiky: „Je patrné, že

⁷ <http://www.whistleblower.org/history-gap-interview-tom-devine>

snahou oznamovatelů bylo zpravidla řešit celý případ uvnitř organizace, což poukazuje na jejich sounáležitost a loajalitu k celé organizaci.⁸

Totéž ukazují i zkušenosti Právní poradny TI. Až na výjimky se naši klienti vždy pokoušeli nalézt řešení uvnitř zaměstnavatelské organizace a snažili se jí co nejméně „uškodit“. Řešit věc mimo struktury zaměstnavatele se oznamovatelé obvykle odhodlali teprve poté, kdy se nedomohli nápravy, neboť zaměstnavatel vůbec nereagoval, začal odstraňovat důkazy a zahájil vůči nim odvetná opatření.

V několika málo případech, kdy se oznamovatelé rozhodli jít opačnou cestou, se jednalo spíše o neuvážené přesvědčení, že je nutné okamžitě jednat (např. podat trestní oznámení), než o úmysl poškodit zaměstnavatele.

Setkáváme se také s případy, kdy se whistleblower sám, často v důsledku nátlaku, na nekalém jednání podílí. Může jít o situace, kdy whistleblower čelí vydírání, nemá tudíž z nekalého jednání žádný osobní prospěch. V každém případě jde o velmi komplikované situace. Pokud se takový whistleblower rozhodne nekalé jednání oznámit, může se to obrátit proti němu a ten, kdo činil nátlak, zůstane nepotrestán.

Ze zkušeností víme, že motivace whistleblowerů bývají velmi různorodé a rozhodně nelze tvrdit, že oznamovatelé jsou novodobí pohádkoví hrdinové, kteří bojují se zlem. Zároveň ale zcela jistě nelze paušálně říci, že jsou to potíživí, kteří vidí v každé maličkosti problém, nebo že jde o mstitele, kteří mají spadeno na své šéfy či kolegy a chtějí je poškodit.

Zmíněné předsudky jsou hlavní příčinou nepochopení whistleblowingu, což se v konečném důsledku projevuje také neochotou a v některých případech i averzí k možné legislativní i nelegislativní úpravě whistleblowingu.

Whistleblowing může být společnosti velmi prospěšný, pokud se k němu dokáže postavit čelem a uvědomí si specifické postavení a dilemata whistleblowera, který vnitřně zápasí se střetem loajalitou ke svému zaměstnavateli na straně jedné a loajalitou ke svému svědomí, k mravním hodnotám na straně druhé. Upozorňování na nekalé praktiky je pokaždé složitý a osamělý proces.

⁸ *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*, Oživení, 2014, str. 17.

Rozhovor: Zkušenosti whistleblowera

Uvědomoval jste si, do čeho jdete, když jste upozornil na daný problém?

Ano, uvědomoval. Předtím, než jsem na problém upozornil odpovědné osoby, které, podle mého názoru, měly začít konat, jsem si vše důkladně prověřil a rozmyslel. Věděl jsem tak, že nemám například oznamovací povinnost. Vše vycházelo z mého osobního a morálního přesvědčení o tom, jak by se mělo nakládat s veřejnými penězi. Bylo mi jasné, že pokud začnou kompetentní osoby v dané záležitosti konat, skončí celá situace v rukou policie. Takže celkový dopad, ať už na moji osobu nebo organizaci, ve které pracuji, mi byl jasný. Přesto bylo upozornění na daný problém jediným správným řešením.

Co jste zvažoval při rozhodování, zda se máte ozvat, nebo raději mlčet, a co Vás nakonec přimělo k jednání?

O tom, že se celá záležitost musí začít řešit, jsem byl přesvědčen už od samého počátku. Podle indicií, které jsem získal, bylo jasně patrné, že chování, na které jsem chtěl upozornit, není v pořádku, a že pravděpodobně překračuje i legislativní rámec ČR. Největším „problémem“, který jsem měl, byla obava z otočení celé situace proti mně, proti mým kolegům a proti organizaci, ve které pracuji. Obával jsem se politického vlivu, který do celé záležitosti zasahoval. V neposlední řadě se člověk obával i klientelistických vazeb, které hýbou děním ve městě. Obava byla taková, že pokud upozorním odpovědného politika, může tento člověk celou záležitost zamést pod stůl, může upozornit osoby, kterých se daný problém týkal, a ty následně otočí problém vůči mé osobě. Obával jsem se, že při špatném postupu dojde k medializaci a k uvržení špatného jména na celou organizaci. Celou situaci jsem z těchto důvodů nechtěl řešit sám za sebe, a proto jsem se se vším poradil s kolegy, kteří zodpovídají za jednotlivé složky organizace.

Radil jste se s někým o vhodném postupu, pokud ano, s kým? Pomohlo Vám to? V čem ano, co Vám naopak chybělo?

Řešení celé situace pouze mou osobou by mohlo být vnímáno velmi negativně a šlo by jednoduše označit za nějaké řešení osobního sporu či snahu kariéerně se posunout za jakoukoliv cenu. Z tohoto důvodu jsem upozornil své kolegy, kteří zodpovídají za jednotlivé složky organizace. Držel jsem se rčení, že v jednotě je síla. Po pečlivém zvážení všech možností jsme upozornili přímého nadřízeného politika, s kterým jsme se chtěli pobavit o vhodném postupu. Velikým zklamáním byl postoj, který daný politik zaujal. Přestal komunikovat a konal tak, že se snažil celou záležitost co nejvíce oddálit.

Pokud jste využil služeb TI nebo jiné právní poradny nebo organizace, jak jste byl spokojen s jejich jednáním? Co Vás přimělo obrátit se na ně, případně jak jste se dozvěděl o existenci těchto služeb?

O kontaktování právní poradny jsem se radil s kolegyní, která obstarávala veškerou komunikaci až do osobní schůzky. Pro TI jsme se rozhodli, podle mého názoru, především kvůli informacím na webu organizace. Významnou roli hrálo určitě i jméno Transparency International. Velmi spokojen jsem byl s rychlostí, kterou daná organizace komunikovala. Osobní návštěvu v centrále TI hodnotím naprosto skvěle. Právníčky organizace se nám věnovaly kolem dvou hodin. Pečlivě vyslechly všechny informace a velmi citlivě dokázaly oddělit důležitá fakta od „bezcestných“ informací. Tím nás upozornily na stěžejní body celé kauzy. Nejdůležitější však bylo vysvětlení problematiky z právního hlediska a nabídnutí různých možností dalšího postupu. S tím, že ke každému postupu vyjádřily obě právníčky plusy a mínusy.

Jak jste postupoval, a jaká byla reakce na Vaše oznámení?

Po zklamání, které jsme zažili s odpovědným politikem (náměstkem pro kulturu), nám zbývalo několik možností. Informovat o celé záležitosti nejvyšší politickou autoritu, tj. pana primátora, nebo věc předat novinám, případně na celou záležitost zapomenout. V neposlední řadě jsme mohli podat anonymní oznámení na finanční úřad. Předat informace médiím by byl stejně špatný krok jako na celou věc zapomenout. Logickým řešením bylo tedy informovat pana primátora. Jeho reakce byla nečekaně rychlá, rázná a promyšlená. Výsledkem bylo sepsání trestního oznámení a v ten samý den předání a informování policie.

Co Vás překvapilo na postupu zaměstnavatele?

Nejvíce jsem byl zaražen z naprostého nezájmu informovat o situaci své podřízené. Vedení naší organizace vymýšlelo směšné historky, které měly zakrýt zásah policie. Na druhou stranu se nebojí všechny osoby ve svém okolí informovat o tom, že jsem je „prásknul“ a že to je nějaká má osobní msta. Víceméně je mé jméno špiněno jejich ústy, kde se dá. Za mými zády sdělují naprosto nepravdivé informace typu, že jsem se jim naboural do počítačů atd. O celé záležitosti se pravděpodobně dověděli z magistrátu, kde došlo k úniku informací. To mě v zásadě nepřekvapilo vůbec, vzhledem k provázaným klientelistickým vazbám, které v našem městě jsou.

Jak reagovalo Vaše okolí – kolegové v práci, případně lidé v místě bydliště?

Pro mě je nejcennější přístup kolegů, které jsem o materiálech a celém problému informoval. Jsem rád, že existuje v dnešní době stále velké množství lidí, kteří se nebojí upozornit na zjevné nemorální jednání. Bez přístupu těchto kolegů by bylo velmi složité, abych celou věc řešil sám. Další reakce jsou minimální a objevují se na základě šušky, která informace o policejním vyšetřování vedení naší organizace šíří městem. Reakce, které zachytávám z okolí, jsou 100% podporující, případně upozorňující na to, že vedení naší organizace by už tam dávno nemělo být.

Neříkáte si někdy „Raději jsem měl mlčet“?

Přestože jsem v současné době označován nejrůznějšími termíny a vulgarismy, které šíří vedení organizace, nikdy jsem si neřekl, že by bylo lepší, kdybych mlčel. Měl jsem de facto dvě možnosti, jak situaci řešit. Odejít z organizace (a přemýšlel jsem o tom velmi dlouho), nebo na celou věc upozornit. Vzhledem k tomu, že práce, kterou vykonávám, mě baví a naplňuje, bylo rozhodování jednoduché. Navíc jsem byl přesvědčen, že mám morální povinnost na celý problém upozornit a zabránit tak dalšímu zneužívání veřejných peněz, které by mohly dobře sloužit rozvoji města, ve kterém žiji.

Udělal byste s dnešními zkušenostmi něco jinak? Co?

Soudě podle dosavadního průběhu celé události, neměnil bych pravděpodobně nic. Jsem přesvědčen, že jsem s kolegy postupoval, co nejrychleji to šlo. Ač se to může zdát na první pohled zdlouhavé, je velmi náročné zpracovat informace, zvážit opravdu všechny možné kroky a rizika a vše vyhodnotit. Přesto si myslím, že jsme postupovali naprosto správně, postupným informováním přímých nadřízených. Přestože nás náměstek svým postojem zklamal, bylo správné ho nevynechat. Svým (ne)konáním dle mého názoru ubližuje politik pouze sám sobě.

Jakou radu byste dal lidem, kteří vědí o nekalém jednání na pracovišti a zvažují, zda se mají ozvat?

Prvním krokem je bezpochyby srovnat si vlastní priority, své cíle, a zhodnotit všechna rizika, která s oznámením souvisí. Je jasné, že některé kauzy nemusí skončit dobře a člověk, který na celou věc upozornil, může skončit ve finále bez místa.

Druhým a dle mého názoru nejdůležitějším krokem je nalezení spojenců. Je nesmírně důležité o celé věci s někým otevřeně diskutovat a kolektivně

stanovovat dílčí postupy. Navíc v případě otáčení problému špatným směrem nebo při snaze shodit vinu na člověka, který na problém upozornil, je síla kolektivu opravdu výhodná. Jednoduše řečeno... nechat vyhodit např. tři zaměstnance je mnohem těžší než se zbavit jednoho.

V neposlední řadě je nutné zachovat klidnou hlavu. Nenechat se ovlivnit emocemi, a to ani v případě, že Vám bude vyhrožováno nebo bude Vaše jméno špiněno lidmi, kterých se celý problém týká.

Doporučuji všem lidem kontaktovat právní poradnu, která se za Vás v případě nouze postaví a nabídne Vám pomoc. V našem případě to byla Transparency International a já ještě jednou za jejich čas, rady a doporučení děkuji. Jsem přesvědčen, že zmínka o tom, že veškeré podklady mají k dispozici právníci TI, kteří jsou připraveni na náš podnět začít jednat, situaci velmi pomohla.

PROČ RADĚJI MLČÍME?

Průzkum⁹ z roku 2009 prokázal, že v chování českých zaměstnanců se projevují dilemata, která jsou společná whistleblowerům na celém světě, například obava ze ztráty zaměstnání, míra spoluodpovědnosti za dané jednání, konflikt mezi loajalitou k zaměstnavateli a loajalitou k zájmům veřejnosti nebo nevalné zkušenosti s orgány činnými v trestním řízení.

Podle Globálního barometru korupce z roku 2013 je největší překážkou v oznamování předsvědčení, že to stejně nebude mít žádný smysl. Oproti tomu obavy z možných odvetných opatření nehrají v rozhodování oznamovatelů zas tak významnou roli.¹⁰

Whistleblower obvykle řeší především etický konflikt, kdy na jedné straně stojí loajalita k zaměstnavateli a na druhé straně svědomí dotyčného. Vedle toho je rovněž podstatná osobní a ekonomická situace: jinak přemýšlí samozhivitelka s dvěma dětmi v regionu s vysokou nezaměstnaností a jinak osoba bez závazků s možnou finanční podporou nejbližších.

Příběh německé ošetřovatelky

Představme si následující situaci. V pečovatelském domově pro seniory pracuje ošetřovatelka, pro níž je práce smyslem života a velmi si zakládá na odborném a zároveň lidském přístupu ke klientům. Postupně však zjišťuje, že v domově pro seniory je kritický nedostatek personálu, což ohrožuje nejen zachování náležité a důstojné péče, ale i zdraví a život seniorů. Zaměstnanci zařízení jsou přepracovaní, v důsledku toho nevládají pracovní stres a často zůstávají v pracovní neschopnosti. Zároveň jsou nuceni falšovat výkazy o poskytnutých službách.

Jak byste se na místě ošetřovatelky chovali? Co by pro vás bylo podstatné? Loajalita k zaměstnavateli, nebo obecné morální hodnoty? Přiměly by vás popisované problémy (přepracovaní zaměstnanci, nekvalitní a nedůstojná péče, ohrožení zdraví klientů) k jednání, nebo byste si řekli, že nedostatek kvalifikovaných osob v pečovatelských a zdravotnických službách je obecný, dlouhodobě neřešený problém, s nímž nic nenaděláte?

⁹ Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice, www.transparency.cz.

¹⁰ Na otázku po důvodech, proč by lidé neoznámili případ korupce, uvedlo 51 % respondentů „Vůbec nic by se nestalo“, 24 % respondentů vybralo odpověď „Obávám se důsledků“. Zdroj: Globální barometr korupce 2013.

Ošetřovatelka z našeho příběhu se nejprve pokusila věc řešit s vedením společnosti provozující dům pro seniory. Když nedosáhla nápravy, podala trestní oznámení. Zaměstnavatel reagoval výpovědí a posléze okamžitým zrušením pracovního poměru pro poškození dobrého jména. Německé soudy neměly na případ jednotný názor. Zatímco prvostupňový soud posoudil okamžité zrušení pracovního poměru jako protiprávní, odvolací soud jej shledal zákonným. Náhrady škody se ošetřovatelka dovolala až v důsledku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.¹¹

Aktivnějšímu využívání whistleblowingu v České republice brání také nedostatečný institucionální a legislativní rámec. Absenci legislativní úpravy a institucionální podpory whistleblowingu doprovází i nefunkčnost interních oznamovacích mechanismů, které v některých organizacích nejsou zaváděny vůbec, nebo bývají zaváděny bez důkladné přípravy a podpory nejvyššího vedení. Nepochota pojmut problematiku whistleblowingu koncepčně, a to na legislativní i nelegislativní úrovni, vede k laxnímu přístupu organizací a jejich manažerů ve státní i soukromé sféře.

Nedostatečné porozumění podstatě a přínosům whistleblowingu, nepřilíživé vnímání oznamovatelů v české společnosti a nedostatečné institucionální zázemí jen zvyšují nejistotu potenciálních whistleblowerů při rozhodování, zda se mají „ozvat“, nebo raději mlčet. Představa, že člověk vystaví riziku svůj profesní i osobní život, přitom se nebude mít o koho opřít a okolí na něj bude pohlížet spíše negativně, rozhodně nemůže nikoho motivovat k přílišné aktivitě. Ke zvažování, jak s informacemi naložit bez ohrožení sebe a svých blízkých, se přidává nejistota, zda oznámení a jakékoli následné kroky vůbec vyústí v řešení problému.

„Současná situace v České republice v oblasti oznamování korupční činnosti na pracovišti je bohužel poznamenaná tím, že u hodně nadřízených není ochota se korupčním chováním na pracovišti vážně zabývat. Aby se v tomto směru něco zásadního změnilo, musí být atmosféra ve státních institucích právě opačná.“

Senátor Libor Michálek
v rozhovoru pro server WB¹²

¹¹ Jedná se o případ řešený Evropským soudem pro lidská práva *Heinisch proti Německu*; podrobněji na <http://www.whistleblower.cz/2013/10/pripad-heinisch-v-nemecko/>.

¹² <http://www.wbos.cz/novinky/cz::novinka:1717>

Na druhé straně stojí otázka osobních hodnot a morálky, která nakonec oznamovatele přiměje nějak se k nastalé situaci postavit. Mnohdy může k rozhodnutí začít jednat vést tzv. poslední kapka. Tak tomu bylo v případě oznamovatele, který čelil dlouhodobému tlaku vedení, aby upravil své stanovisko ve prospěch realizace podnikatelského záměru v místě chráněného lesa. Oznamovatel se věc rozhodl řešit za pomoci Právní poradny TI v okamžiku, kdy ho nadřízení začali vydírat tím, že pokud nevydá kladné stanovisko, přijde o práci. Za podpory TI oznamovatel na svém zamítavém stanovisku setrval. Stojí za zmínku, že z důvodu právních a jiných komplikací se daný případ táhl více než dva roky.

Cesta k nalezení odhodlání věc aktivně řešit bývá o něco snazší, pokud jsou ve věci zainteresováni alespoň dva potenciální oznamovatelé, kteří se mohou radit o vhodném postupu a společně probrat také související rizika.

Jak už bylo řečeno, Transparency International – Česká republika se problematice whistleblowingu věnuje již od roku 2009. Kromě právního poradenství oznamovatelům se věnujeme například školením o této problematice, sledujeme debaty i vývoj v legislativní oblasti a sami přicházíme s náměty na zavádění vhodných opatření. Jsme rádi, že v poslední době vnímáme určitý posun pozitivním směrem, jenž ukazuje na postupnou změnu prostředí. Tématu je věnována mnohem širší pozornost, než tomu bylo v minulosti, whistleblowing již není neznámým a tajemným pojmem a co je zásadní, whistleblowing není zmiňován pouze v negativním slova smyslu.

Rovněž nás stále častěji oslovují veřejné instituce i soukromé společnosti s žádostí o konzultaci, jak důvěryhodně a efektivně nastavit vnitřní oznamovací mechanismy. U těchto institucí je patrný opravdový zájem o problematiku whistleblowingu, nejde jim jen o formální splnění manažerského úkolu. Právě posun k pozitivnímu vnímání whistleblowingu doprovázený jeho společenskou akceptací představuje nejdůležitější faktor při rozhodování, zda potenciální whistleblower o nekalých praktikách promluví.

JAK POSTUPOVAT? NEEEXISTUJE SNADNÝ NÁVOD, JEN RŮZNÉ MOŽNOSTI

Pokud se člověk, který se dostane k informacím svědčícím o tom, že na jeho pracovišti či v jeho okolí probíhají závažné nekalé praktiky, rozhodne nenechat si je pro sebe, stojí před zásadní otázkou: jak by měl postupovat? Je třeba zdůraznit, že není možné poskytnout žádný obecně platný návod. Nelze stanovit přesný sled kroků, jenž by whistleblowerovi zaručil jednoznačný úspěch. Vždy záleží na charakteru předmětných informací a na možnostech, jak je nějakým způsobem doložit.

V každém případě je nejprve nutné zvážit variantu řešení daného problému uvnitř organizace, kde se problém vyskytl. Teprve pokud je takový postup vyloučen (jde o informace zasahující právě osoby z řad vedení, nebo již byl takový pokus neúspěšný), je možné se obrátit na kontrolní orgán, který působí v oblasti, jíž se zjištěné informace týkají.

Pokud nekalé jednání dosahuje intenzity trestného činu, je vhodné a v případech taxativně vymezených trestných činů (§367 a §368 trestního zákoníku) přímo povinné podat trestní oznámení. Podání trestního oznámení doporučujeme pouze v situaci, kdy se whistleblower hodnověrně dozvěděl o spáchání trestného činu, tj. kdy svá tvrzení může alespoň v základních obrysech doložit (svědecky, listinami apod.) a má alespoň rámcovou představu, že oznamované jednání spadá do trestněprávní oblasti.

Takový postup použil jeden z klientů Whistleblowerského centra TI. Šlo o klienta, jemuž byl nabídnut úplatek na osobní schůzce. Vzhledem k zákonné oznamovací povinnosti vztahující se k úplatkářským trestným činům doporučila TI klientovi podat bezprostředně po schůzce trestní oznámení. Pracovníci whistleblowerového centra při podání trestního oznámení osobně asistovali.

MOŽNOSTI OZNAMOVÁNÍ

„Zaměstnancům a pracovníkům státních institucí a veřejně obchodovaných společností by měla být k dispozici široká škála snadno dostupných oznamovacích kanálů a nástrojů, zahrnující poradenské linky, oznamovací linky, webové portály, orgány či oddělení dohlížející na dodržování pravidel (compliance) a interní či externí ombudsmeny. Měly by být nastaveny mechanismy umožňující chráněné, zabezpečené a důvěrné nebo anonymní podání oznámení.“ Uvedené

doporučení je součástí zásad, na nichž by podle odborníků měl stát každý účinný národní systém na podporu whistleblowingu.¹³

V České republice jsme zatím na hony vzdáleni stavu, kdy existuje systematická podpora whistleblowingu, počínaje legislativní úpravou a konče podporou zavádění potřebných oznamovacích mechanismů a dalších nástrojů, které by zajišťovaly odpovídající míru ochrany oznamovatelům. Chybí zde komplexní právní úprava whistleblowingu a možnosti oznámení směřované ke kontrolním orgánům nacházíme napříč nejrůznějšími právními předpisy.¹⁴

Obecně se může whistleblower jako občan, klient veřejné správy nebo zaměstnanec obracet např. na inspektoráty práce a úřady práce, na obecní úřady a jiné příslušné správní orgány, na orgány činné v trestním řízení, na média, politické představitele nebo na veřejného ochránce práv.

VNITŘNÍ OZNAMOVACÍ MECHANISMY

Při rozhodování o vhodném postupu při oznamování nekalého jednání hraje velkou roli, jak a zda vůbec jsou v příslušné organizaci nastaveny vnitřní postupy pro takové situace. Pokud má být interní mechanismus skutečně účinný, musí být z hlediska oznamovatele důvěryhodný a musí zajišťovat prošetření podaného oznámení. Doporučení TI¹⁵ pro nastavení oznamovacích mechanismů uvnitř organizace stanoví následující kritéria: „Pravidla upravující oznamování i oznamovací postupy by měla být jasná, dostupná a srozumitelná. Měla by oznamovatelům umožňovat podat oznámení důvěrně nebo anonymně a anonymitu si uchovat (pokud se jí oznamovatel výslovně nevzdá). Dále by měla garantovat důkladné, včasné a nezávislé prošetření podaných oznámení a měla by obsahovat transparentní, vynutitelné a časově odpovídající mechanismy řešící stížnosti oznamovatelů na odvetná opatření (včetně nastavení postupů vedoucích k potrestání těch, kdo odvetná opatření iniciovali)“.

¹³ Právní ochrana oznamovatelů. Doporučené základní principy, které by měla obsahovat národní legislativa na ochranu whistleblowerů. Transparency International, listopad 2013.

¹⁴ Možnosti oznamování a právní předpisy vztahující se k whistleblowingu a ochraně oznamovatelů jsou podrobně rozebrány v publikaci *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*, Transparency International – Česká republika, Praha, listopad 2009.

¹⁵ Právní ochrana oznamovatelů. Doporučené základní principy, které by měla obsahovat národní legislativa na ochranu whistleblowerů. Transparency International, listopad 2013.

Stanovení jasného oznamovacího postupu, který zahrnuje všechny procesní kroky, zajišťuje důsledné prověření podaného oznámení. Z tohoto důvodu by rovněž nemělo být opomenuto vymezení odpovědnosti příslušných zaměstnanců v jednotlivých fázích procesu. Vnitřní oznamovací mechanismy musí být nastaveny tak, aby z nich vyplýval jasný postup a pravidla. Oznamovatel musí ještě před podáním oznámení vědět, jaká oznámení jsou relevantní a co se s oznámením bude dít. Samotné prověřování podnětu by nemělo trvat příliš dlouho, nekonečné čekání zasazuje semínko nejistoty do přesvědčení oznamovatele, že udělal správně, když se pro oznámení rozhodl. Vytrácí se víra v pozitivní výsledek a funkčnost celého procesu, což v konečném důsledku může být značně demotivující a odrazující pro ostatní potenciální oznamovatele.

Klíčovou otázkou, kterou oznamovatel zvažuje, představuje bezpečnost, tj. zda může být oznámení učiněno bez obav z následků. Proto by vnitřní oznamovací mechanismy měly směřovat k někomu, u koho lze předpokládat určitou nezávislost na hierarchické struktuře organizace. Vhodným doplňkem vnitřních oznamovacích mechanismů jsou pak etické kodexy, které garantují nemožnost sankcí vůči oznamovateli.

Dalším předpokladem úspěšnosti vnitřních oznamovacích mechanismů je otevřené pracovní prostředí založené na transparentním řízení a na přátelské spolupráci mezi kolegy. Vnitřní oznamovací mechanismy fungují jen tehdy, pokud celá organizace chápe jejich význam. Proto je podstatné, aby nejvyšší vedení oceňovalo, že jejich zaměstnanci jsou ochotni podezření na nekalá jednání oznamovat, a vnímalo oznamovací mechanismy jako prospěšný systém, který umožňuje zastavit nekalé jednání včas, aniž by organizace utrpěla vysoké finanční a reputační ztráty. Kvalitně nastavené vnitřní oznamovací mechanismy mohou navíc vést k vyšší spokojenosti zaměstnanců a posilovat etickou atmosféru na pracovišti.

V současné době není v České republice mnoho organizací, jejichž oznamovací mechanismy by splňovaly uvedené požadavky. Ze zkušeností českých oznamovatelů vyplývá, že dosavadní interní postupy a pravidla nahrávají spíše osobám, na jejichž jednání oznámení upozorňuje, než oznamovatelům. Určitý obrázek o základních problémech existujících mechanismů ve firmách či institucích podávají výsledky analýzy zkušeností oznamovatelů v zemích střední a východní Evropy.¹⁶

¹⁶ *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*, Oživení, 2014.

Analýza upozorňuje na skutečnost, že standardní interní předpisy pro podání oznámení respektují hierarchii organizace (tj. obvykle požadují obrátit se nejprve na přímého nadřízeného). Ovšem v naprosté většině zkoumaných případů bylo předmětem oznámení právě jednání přímého nadřízeného nebo vedení organizace. Tyto osoby pak hrály klíčovou roli ve vztahu k šetření případu a většinou se aktivně snažily ovlivnit vyšetřování ve svůj prospěch, případně ho zcela zmařit. Analýza konstatuje, že „současné interní mechanismy pro oznámení se jeví jako nefunkční, kdy zpravidla není zajištěna linie oznámení vedoucí mimo osobu oznamovaného... Ukazuje se, že současné nastavení interních mechanismů představuje spíše past pro oznamovatele.“¹⁷

Whistleblowerské centrum TI však zaznamenalo i pozitivní zkušenosti s použitím interních oznamovacích mechanismů, resp. s oznamováním uvnitř organizace. V případě, který stále ještě probíhá, se úplnou náhodou oznamovatel dostal k dokumentům dokládajícím dlouhodobé vyvádění peněz prováděné vedením příspěvkové organizace, kde oznamovatel působí. Oznamovatel se obrátil na pracovníka zřizovatele, k němuž měl důvěru. Tento pracovník mu sice nejprve přislíbil, že se věcí bude zabývat, nicméně později na dotazy oznamovatele již nereagoval. V tento okamžik kontaktoval oznamovatel Whistleblowerské centrum TI. Po několika konzultacích mu bylo doporučeno, aby se obrátil na orgány vedení zřizovatele. Oznamovatel tak učinil a věcí se začala zabývat policie ve spolupráci s vedením zřizovatele. Popsaný příklad je dokladem toho, že fungování interního oznamování – bez ohledu na to, zda je upravují přesně vymezené postupy a procesy – je především závislé na firemní kultuře organizace.

¹⁷ Tamtéž, s. 51.

MÍSTO NÁVODU: DESATERO OTÁZEK KE ZVÁŽENÍ

Jak už bylo řečeno, neexistuje jednoznačný obecný návod, jak postupovat. Vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. Můžeme nicméně najít určité společné aspekty a problémy, které řeší každý whistleblower. Na základě zkušeností z naší poradny jsme se pokusili sestavit desatero otázek, které je vždy dobré zvážit. Jejich promýšlení může pomoci při rozhodování o vhodných dalších krocích.

1. **Jedná se o závažné nekalé jednání, které je třeba řešit?**
2. **Je někdo další ochoten „ozvat se“ společně se mnou?**
3. **Kdo mi může pomoci?**
4. **Lze problém řešit v rámci organizace?**
5. **Neporuším oznámením nekalého jednání zákonnou či smluvní povinností?**
6. **Jakými důkazy mohu svá tvrzení doložit?**
7. **Pomohla by medializace případu?**
8. **Jaká odvetná opatření mohu očekávat?**
9. **Jakou mám šanci na výhru?**
10. **Co budu považovat za dobrý výsledek?**

Pojďme se na jednotlivé otázky podívat podrobněji.

1. **Jedná se o závažné nekalé jednání, které je třeba řešit?**

Intenzitu závažnosti oznamovaného jednání naznačují oblasti, které mohou být nebo již jsou nekalým jednáním dotčeny. Jinak řečeno, lze si položit otázku, zda je ve veřejném zájmu, aby bylo nekalé jednání prověřeno a tím i zastaveny jeho důsledky. Právě skutečnost, že oznámení bylo ku prospěchu společnosti, odlišuje whistleblowery od věčných potíživců apod.

2. **Je někdo další ochoten „ozvat se“ společně se mnou?**

Podpora některého z kolegů se může ukázat jako naprosto klíčová. Zvyšuje důvěryhodnost oznámení a tím i motivaci, aby se vedení organizace věci zabývalo. Zároveň je velmi důležitá z hlediska psychické odolnosti vůči případným odvetným opatřením.

3. Kdo mi může pomoci?

Podívat se na předmětný příběh vícero očima je vždy prospěšné. Proto je vhodné najít někoho, s kým by bylo možné se poradit a celý případ z hlediska možných řešení analyzovat. Poradcem může být někdo z rodiny, případně důvěryhodný kolega, o profesionální poradenství je možné požádat nevládní organizaci. Výhoda profesionálního poradenství spočívá v tom, že odborníci neřeší takový případ poprvé a jsou tak schopni v rámci možností nalézt účinné řešení, jež bude pro whistleblowera nejméně rizikové. Zároveň mohou whistleblowerovi poskytovat dlouhodobou pomoc a podporu.

4. Lze problém řešit v rámci organizace?

Vždy je nejprve třeba zvážit možnosti, které se nabízejí v rámci organizace. Lze na nekalé jednání upozornit nadřízeného? Existuje v organizaci mechanismus pro podávání podnětů týkajících se nekalého jednání, případně je určena osoba, již se mají taková jednání oznamovat?

Pokud je cesta prostřednictvím interních oznamovacích mechanismů možná a jejímu použití nebrání žádná překážka (důvodná obava, že v důsledku oznámení by hrozila ztráta důkazních prostředků, důvodná obava z odvetných opatření apod.), měla by mít vždy přednost před oznámením adresovaným externímu subjektu.

5. Neporuším oznámením nekalého jednání zákonnou či smluvní povinnost?

Nejčastěji jde o obavy z porušení povinnosti mlčenlivosti, ochrany a nakládání s osobními údaji. Z nálezu Ústavního soudu lze dovodit, že jmenované povinnosti nebrání občanům upozorňovat na nesprávnosti či nespravedlnosti a obracet se na orgány veřejné moci s podněty.

„Soukromoprávní závazek být loajální ke svému zaměstnavateli nemůže vyloučit jiný veřejnoprávní zájem na tom, aby se též zaměstnanci mohli obracet na státní orgány v situacích, kdy ze strany zaměstnavatele hrozí ohrožení významných společenských zájmů, jako je ochrana zdraví občanů, ochrana životního prostředí či ochrana vody, nebo kdy dokonce dojde k porušení těchto veřejných statků. Jinak řečeno společnost má zájem na tom, aby každý občan mohl být nápomocen státu při odhalování nedostatků a v případě potřeby na ně upozornil.“

(Nález Ústavního soudu III.ÚS 298/12 ze dne 13. 12. 2012)

6. Jakými důkazy mohu svá tvrzení doložit?

Důkazem rozumíme vše, čím lze tvrzení doložit. Pomocí důkazů je předmětná záležitost objasňována. Důkazy mívají nejčastěji podobu listin (např. smlouvy, objednávky, faktury) nebo svědecké výpovědi. Svědecká výpověď je přesvědčivá obzvláště v situaci, kdy je podložena ještě dalšími důkazy.

V souvislosti s whistleblowingem padá nejčastěji otázka, zda si lze opatřit důkazy v podobě zvukových nahrávek. O přípustnosti nahrávek pořízených soukromými osobami pojednáme podrobněji v následující kapitole.

7. Pomohla by medializace případu?

Vždy doporučujeme pečlivě zvážit, zda je vhodné obracet se na média. Medializace je totiž spojena s mnohými riziky. Hrozí například použití tzv. mediální zkratky, tj. zkrácení celé záležitosti za účelem zjednodušení, může nastoupit negativní publicita s cílem skandalizovat oznamovatele, zveřejnění případu v médiích může znemožnit nebo zkomplikovat řádné vyšetřování prováděné orgány činnými v trestním řízení aj. Proto medializaci pokládáme za krajní řešení, použitelné v případech, kdy ostatní prostředky selhaly nebo je nelze použít.

8. Jaká odvetná opatření mohu očekávat?

Ať už oznamovatel podnikne jakékoliv kroky, musí počítat s odvetnými opatřeními a být na ně připraven. Oznámení je vždy spojeno s ohrožením profesního a osobního života (psychologické dopady).

Nejčastěji jsou proti oznamovatelům používána následující odvetná opatření: zhoršení pracovních podmínek (šikana na pracovišti, disciplinární opatření, snížení osobního ohodnocení, zahlcení nesplnitelnými úkoly, systematický tlak a snaha izolování „provinilce“ od ostatních, ústní či písemné napomenutí za porušování pracovní kázně apod.), znevažování whistleblowera jak po stránce osobní, tak po stránce pracovní (petice, diskreditační kampaň, upozorňování na „hříchy“ z minulosti apod.), výpověď z pracovního poměru, žaloba na ochranu osobnosti a na náhradu škody, trestní oznámení (pro pomluvu, neoprávněné nakládání s osobními údaji). Odvetná opatření mnohdy slouží k zastrašení whistleblowera, aby ve věci dále nepokračoval. Není možné úplně jim zabránit, je však možné minimalizovat rizika s nimi spojená. Pokud se oznamovatel soustředí na fakta, zaměří se na to, co ví jistě (nespoléhá se na fámy a klepy) a vyvaruje se hodnotících soudů, výrazně tím sníží úspěšnost případné žaloby na ochranu osobnosti či trestního oznámení pro trestný čin pomluvy.

9. Jakou mám šanci na výhru?

Je třeba se připravit na to, že přes veškerou snahu nemusí být problém úspěšně vyřešen. Pokud oznamovatel dopředu počítá i s tím, že může prohrát, snadněji se s takovým výsledkem dokáže smířit.

Šanci na výhru zvyšuje oznámení, které je věcné, nikoliv emotivní. Oznamovatel by do oznámení neměl zahrnovat pocity vlastní osobní křivdy, jakkoliv to může být oprávněné. K vyřešení problému to nepovede, naopak pro oznamovatele to může být frustrující do té míry, že se z něj postupně stane chronický stěžovatel nebo „mesiáš, který musí spasit svět“.

Naopak obzvláště pokud jde o oznámení prostřednictvím vnitřních oznamovacích mechanismů, může oznamovatel navrhnout i způsob řešení.

10. Co budu považovat za dobrý výsledek?

Je třeba počítat s tím, že řešení oznámení bude trvat dlouho a proces bude bolestný. Pro uchování alespoň částečné duševní pohody je důležité nemít přehnaná očekávání a vytknout si realistický cíl. Podstatou whistleblowingu je nekalému jednání zabránit, resp. minimalizovat jeho případné negativní důsledky. Oznamovatelé sami nemohou nepravosti zlikvidovat a dosáhnout potrestání viníků. Už jen tím, že na nekalosti upozornili, udělali v rámci svých možností vše, co mohli.

Rozhovor: Zkušenosti whistleblowerky

Uvědomovala jste si, do čeho jdete, když jste upozornila na daný problém?

Ano, uvědomovala jsem si, do čeho jdu a co mě asi čeká, a to proto, že našemu upozornění odpovědných nadřízených na daný problém předcházelo období dlouhé více než měsíc, kdy jsem měla možnost si promyslet všechny varianty možných řešení a také jsem po celou tu dobu o naší záležitosti intenzivně komunikovala s kolegou, který nekalou záležitost odhalil a svěřil se mi s ní i s nalezenými důkazy. Vytvořili jsme si škálu asi pěti variant možných scénářů, od nejhoršího (nic se nestane, věc nadřízení a odpovědní politici zametou pod koberec, nám dají výpověď), přes rizikový (medializace) až po naději na spravedlivý konec (zakročení odpovědných nadřízených, které by viníky zbavilo funkcí, šetření finančním úřadem či policií).

Co jste zvažovala při rozhodování, zda se máte ozvat, nebo raději mlčet, a co Vás nakonec přimělo k jednání?

Scénář nedělat nic a na věc „zapomenout“ jsme s kolegou zamítli již v prvních dnech, a to z toho důvodu, že věc na nás působila natolik ohromujícím a nekalým způsobem v rámci finančních možností naší organizace, že já bych osobně nebyla schopna v budoucnu pro tyto lidi loajálně pracovat a přetvářovat se, že mám důvěru v jejich názory a rozhodnutí. To by zcela naleptalo mou profesionální i morální integritu. Nemohla bych pracovat v předstírané identifikaci se zaměstnavatelem, a to proto, že z osobní zkušenosti vím, jak devastující psychické a sociální následky má život v předstírané identitě.

Zvažovala jsem osobní riziko ztráty příjmu (jako samoživitelka s dětmi, platící tržní nájemné). Zvažovala jsem to preventivním způsobem, tj. začala jsem se ptát po pracovních možnostech jinde a možnostech se případně přestěhovat. Potřebovala jsem si představit i krajní variantu náhlého přerušení práce, která mě profesně a sociálně maximálně naplňuje, a ukončení současného způsobu života. To byl první směr uvažování.

Druhým směrem uvažování byla obava z mé vlastní možné právní či trestní spoluodpovědnosti za nekalé finanční praktiky členů vedení naší organizace. Zda by byl člověk ochoten čelit případnému stíhání, jak by dal dohromady případnou finanční náhradu, zda by vydržel veřejnou ostudu, pomluvy a jak by případně sháněl zaměstnání s nečistým trestním rejstříkem a pošramocným profesním renomé.

Třetí druh zvažování se týkal studu, osobního studu za to, že člověk v minulých dvou letech přivíral oči před náznaky finančních nekalostí v organizaci, že si je pro sebe neinterpretovat otevřeně a správně, že si nalhával, že se to jeho zodpovědnosti netýká. Tyto úvahy jsem se snažila zamítnout z racionálních důvodů, dokud není nalezen důkaz, těžko bude člověk upozorňovat na nějaké náznaky a riskovat výpověď či šikanu.

K jednání mě přiměly osobní zkušenosti s tím, že každá nekalost jednou člověka dožene, dále pevné rozhodnutí nést případně veškerá zvažovaná rizika jako životní výzvu a přijetí celé kauzy jako momentu, kdy ať se zachováte jakkoli a ať věc jakkoli dopadne, Váš život už nikdy nebude stejný jako předtím. Ztrácíte část naivity a důvěry k lidem. Rozhodnutím jednat překvapivě získáte důvěru a podporu mnoha jiných lidí.

Souhrnně by se dalo říci, že motivy, které mě přiměly nakonec k jednání, byly psychologické, morální a emocionální, mnohem více než racionální.

Radila jste se s někým o vhodném postupu, pokud ano, s kým? Pomohlo Vám to? V čem ano, co Vám naopak chybělo?

Radila jsem se průběžně s kolegou, poradili jsme se také (jako neodborníci v ekonomice) s praktikem v oblasti řízení vlastních firem, který zažil i několik krachů. Jeho rady byly užitečné, přiblížil nám zhruba právní kvalifikaci naší záležitosti, uschoval nalezené důkazy u své notářky a zprostředkoval nám komunikaci s odpovědnou osobou, příslušným politikem – náměstkem pro kulturu, do jehož gesce hospodaření naší organizace spadá. Ale u tohoto politika, od něhož jsme očekávali řešení situace, rychlé zakročení v zájmu ochrany veřejných peněz a ochranu zaměstnanců, jsme narazili – na vykrucování, oddalování řešení, lhaní a vyhýbání se komunikaci. Ihned po této zkušenosti jsme se z obav o prozrazení důkazů a zametení kauzy pod koberec rozhodli poradit s vhodným právníkem se specializací na korupci. Do té doby jsme ještě neměli zcela jasno v právní kvalifikaci celé kauzy a já osobně jsem si nebyla stále jistá právní definicí naší role coby zaměstnanců.

Pokud jste využila služeb TI nebo jiné právní poradny nebo organizace, jak jste byla spokojena s jejich jednáním? Co Vás přimělo obrátit se na ně, případně jak jste se dozvěděla o existenci těchto služeb?

Důvod, proč jsme vyhledali právníky, je výše uvedená záměrná nečinnost odpovědného politika a hrozba prozrazení důkazů. Právníky jsem hledala na internetu zadáním slovní kombinace „právní poradna korupce“. Po přečtení nabízených služeb se mi jako nejprofesionálnější a pro náš účel

nejvhodnější jevila poradna TI, a to z toho důvodu, že na jejich webových stránkách byly popsány konkrétní případové studie, které si člověk mohl porovnat s naší vlastní kauzou, a také proto, že zvláštní zájem věnovali roli, postavení a ochraně zaměstnanců, kteří nějakým způsobem poukazují ve své praxi na nekalé jednání. Do té doby jsem neměla tušení, že se oznamovateli může dostat různých forem ochrany, zejména právní. Velkou roli pro naše rozhodování hrálo také to, že jde o nadnárodní a neziskovou organizaci, u níž je předpokladatelná malá provázanost s českými mocenskými strukturami.

S jejich jednáním jsem byla mimořádně spokojená. Byla jsem překvapená propracovaností jejich postupů od prvního telefonického kontaktu. Rozhodně jsme byli potěšeni rychlostí jejich reakcí a byli jsme s kolegou velmi spokojeni a uklidnění po našem dvouhodinovém osobním jednání, které proběhlo do dvou dnů od mého prvního telefonátu. S velkou profesionalitou se nám věnovaly dvě odbornice, které nám nad nalezenými důkazy kauzu i naše postavení v ní krok po kroku vysvětlily z právního hlediska. Bylo patrné, že se v podobných situacích velmi dobře orientují a nenechají se vést k nepodstatným odbočkám. Také bylo zřejmé, že si v kauze umějí vybrat momenty, které my jsme opomenuli nebo nám nepřipadaly důležité, ale podle jejich zkušeností mohou ukazovat na další nekalou činnost. Na závěr mě navíc velmi překvapil jejich postoj, že pokud se rozhodneme v kauze nic nepodniknout, budou naše rozhodnutí respektovat. Také jsme za mimořádnou považovali jejich nabídku nám nadále pravidelně radit a případně za nás anonymně podat oznámení na finančním úřadu. To vše zdarma a se zachováním naší anonymity navenek. Za toto jednání jsme jim byli vděční a osobně si jich velmi vážím.

Jak jste postupovala, a jaká byla reakce na Vaše oznámení?

Postupovali jsme s kolegou v souladu s právními radami TI, vyřadili jsme úvahy o možné medializaci naší kauzy a obrátili jsme se na nejvyššího nadřízeného, který by mohl nekalé praktiky vedení naší příspěvkové organizace města zastavit, tj. na primátora našeho města, město je totiž zřizovatelem naší organizace. Měli jsme od TI přislíbeno, že v případě neúspěchu i tohoto jednání přistoupí TI ihned k anonymnímu podání na finanční úřad. Tentokrát jsme byli překvapeni rychlým zásahem pana primátora, který si na základě předložených důkazů a na základě sdělení o tom, že nás právně zastupuje TI, okamžitě pozval právníka města, s nímž sepsal trestní oznámení policii, a do dvou hodin jsme s kolegou již vypovídali základní údaje trojici policistů z oddělení hospodářské kriminality. Reakce pana primátora byla souhlasná, aktivní a rázná – nejdříve se ujistil, že jsme s kolegou opravdu ochotni vše do-

svědčit a o všech praktikách v organizaci vypovídat na policii, poté již věc vzal za svou. Svůj dojem z důkazů sám označil za „otřes“.

Co Vás překvapilo na postupu zaměstnavatele?

Překvapila nás celkově neschopnost zaměstnavatele adekvátně reagovat a zaujmout nějaký jasný a vysvětlující postoj. Reakce vedení naší organizace, ředitelky a náměstka, kteří jsou nyní vyšetřováni ze zpronevěry veřejných financí, jsou pro nás další z řady zklamání z jejich aktivit. O zásahu policie nám i okolí lhali a lžou, šíří dezinformace, zaměstnancům nic nevysvětlili, nijak je neinstruovali, neprojevili žádnou pochybnost o svých činech, zklamávají ve své profesionalitě. Navíc se uchýlili k výhrůžkám, protože máme svědectví jednoho z kolegů, kterému ředitelka na schůzce osobně tvrdila, že „až se ze závisi vymyšlená kauza uklidní, s kolegou, který věc inicioval, si to vyřídí.“ Jejich reakce jsou primitivní a pro nás zaměstnance zklamávající a těžko pochopitelné. Ač viníci, jsou si přesto stále jisti svou nepostížitelností. Je to ale způsobeno i tím, že oni sami nevědí, jak závažné důkazy má nyní policie k dispozici. Domnívají se, že jde o nepodložená tvrzení, nevědí, že jsme policii navedli na zcela konkrétní podvodné aktivity. Je tedy možné, že jejich postoje a postupy se ještě promění, že mohou být agresivnější, ale také poraženecké, až se od policie v blízkých dnech dozví konkrétnější obvinění.

Jak reagovalo Vaše okolí – kolegové v práci, případně lidé v místě bydliště?

Další reakce jsou zatím minimální a nikoli otevřeně veřejné, protože kauzu teprve jeden měsíc vyšetřuje policie a jsme vázáni mlčenlivostí. Ale reakce kolegů, kteří jsou postupně zváni k výslechům, jsou souhlasné, podporující a úlevné. Vytvořili jsme dobře fungující vzájemnou informační síť o postupu kauzy. Pro mnohé z nás to bude životní událost naplněná zadostiučiněním, pokud policie dotáhne vyšetřování do konce. Otevřeně nyní mluvíme o mnoha dlouhodobě neřešených problémech, o směřování naší organizace, o principech kontroly, o struktuře organizace a o možném novém vedení. Naopak reakce politika, jehož se věc týká, jsou ustrašeně nejisté, nekonceptní, z hlediska budoucnosti neprozřetelné. Reakce více obeznámených lidí, kteří zaslechli, že „se něco v naší organizaci děje“, jsou také vesměs podporující a plně očekávání, že na viníky konečně dojde (slyším či chodí mi SMS typu „na každé prase už se vaří voda“ či „boží mlýny přeci melou“), to nás utvrzuje ve správnosti rozhodnutí vyhnout se zatím proprání kauzy v médiích. Vidíme, jak se informace šíří rychle, přitom nemají konkrétní informační hodnotu a téměř mohou šířit paniku.

Neříkáte si někdy „Raději jsem měla mlčet“?

Toho jsem se na začátku celé kauzy obávala, ale zatím jsem si to neřekla ani jednou.

Udělal byste s dnešními zkušenostmi něco jinak? Co?

Nevěřila bych již tolik osobním vazbám a známostem lidí, těžko kdy budu věřit povrchním politickým proklamacím o „ochraně veřejných financí“ a dobrým úmyslům politiků, jednají zcela utilitárně a má to tak být a logicky musejí poslouchat své sponzory. I náš náměstek s plným vědomím kauzy nyní představil politický program svého uskupení s významným bodem o větším zapojení veřejnosti do kontroly městských financí. Ale i při zpětném pohledu bychom asi postupovali po stejných schůdcích struktury nadřízených. Jen bych panu náměstkovi část našich důkazů již nedávala do ruky, ale jen ukázala. Tak to udělal kolega při jednání s panem primátorem a bylo to účinnější. Také bychom se asi s dnešními zkušenostmi rozhodovali o našich jednotlivých krocích rychleji a neztráceli bychom čas váháním a pochybnostmi. S dnešními zkušenostmi bych také byla lépe připravená na jednotlivé psychologické fáze, při kterých člověk zpracovává nález důkazů, šok, strach a obavy, stud apod. a které se po několika dnech proměňovaly. Měli jsme v tomto případě s kolegy možnost spolu otevřeně o obavách hovořit a vzájemně se uklidnit a podpořit. Neumím si představit, že bych o důkazech věděla jako jediná a jako jediná prošla celým procesem oznamování, nejsem si jistá, zda bych to psychicky unesla.

Jakou radu byste dala lidem, kteří vědí o nekalém jednání na pracovišti a zvažují, zda se mají ozvat?

Nevim, zda Vám následující rady mohou být užitečné, každý reaguje jinak, ale: Utříďte si osobní i pracovní priority. Pokud učiníte rozhodnutí jednat, učinite ho sami pro sebe, pro soulad s Vašimi prioritami, a již ho neměňte. Přijmete tak snáze i rizika, která kauzu budou provázet až do úplného konce, vezmete je jako součást celé věci. I když dojde až na soud, stále Vám mnoho nepříjemností, nedorozumění a rizik může hrozit, včetně ztráty práce či přátel. Zbytečně neváhejte a neplýtvejte časem. Zachovávejte mlčenlivost i v okruhu svých blízkých, svěřte se jen těm nejbližším, kteří ale ani náhodně nemohou s Vašimi viníky přijít do kontaktu.

Dále si rozmyslete, co budete muset v nejbližších měsících zažít: rozdělovat okruh lidí na důvěryhodné, nedůvěryhodné a neutrální. Stanovit si postupné kroky k vizi pro vás ideálního nebo dostačujícího vyřešení věci.

Kontaktovat specializovanou právní poradnu, zabývající se korupcí. Případně zasvětit svého právníka, je-li to ve Vašich možnostech. Za jejich pomoci začít realizovat ty kroky, které mají naději na reálný a pozitivní výsledek. Postupně zasvěcovat a do plánu zapojovat ty nejdůvěryhodnější lidi, kteří by Vám mohli pomoci. Mezitím se v zaměstnání chovat klidně, standardně a loajálně. Nepodlehnout podezíravosti a paranoii. Techniku rozdělit na pracovní a hardwarově jinde umístěnou spojenou s kauzou (soukromý mobil, mazat SMS, dát si pozor v práci na sdílená data, přístupová hesla, výpisy služebních mobilů, historii kopírky i uvízlý papír v tiskárně...). Pokud žijete na menším městě, počítejte s provázaností politiků, policistů, veřejných činitelů a byznysmenů, dále počítejte s neuvěřitelně rychlým šířením informací a jejich postupnou deformací. Počítejte se mstivostí a výhrůžkami, připravte se na ně. A vytvořte si náhradní krizový scénář, kam se uchýlit, kdyby se Vaše situace stala neúnosnou.

KDE HLEDAT POMOC

Whistleblower by měl přijmout skutečnost, že s jeho aktivním úsilím o nápravu budou vždy spojeny negativní důsledky pro jeho osobu, a měl by se na to připravit. Při zvažování možného postupu, ale také při reálném posouzení šance na úspěch a případných důsledků pro jeho osobu mu mohou pomoci nezávislá poradenská centra. Smyslem jejich existence je alespoň částečně vyrovnat rozložení sil, protože whistleblower je nepochybně ve slabší pozici než ten, na jehož nekalé jednání poukazuje.

V posledních letech i v České republice přibývá neziskových organizací a iniciativ, které se zabývají problematikou whistleblowingu a nabízejí podporu oznamovatelům. Níže nabízíme přehled vybraných organizací a kontaktů, který jistě není vyčerpávající, ale může posloužit k základní představě o možnostech, kde hledat pomoc.

„Oznamovatelé čelí velkému osobnímu tlaku v podobě ostouzení, zastrasování, šikany, trestních oznámení a žalob. Dokud nebude tento poměr sil překonán, budou případy ‚potrestaných‘ oznamovatelů korupce naopak ještě přispívat k celkové skepsi a demoralizaci ve společnosti.“

Stanislav Beránek, analytik
Transparency International

Právní poradny neziskových organizací

Právní poradna a whistleblowerské centrum protikorupční nevládní organizace **Transparency International – Česká republika (TI)** poskytuje poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce a jiných závažných nekalých praktik na pracovišti. Právní poradenství a podporu poskytuje TI osobám, které se na ni obrátí v dobré víře, tj. jsou upřímně přesvědčeny o tom, že poskytnutá informace je pravdivá a úplná. Pokud se klient obává represálií nebo napomůže-li to úspěchu ve věci, může TI činit podání vlastním jménem. V odůvodněných případech může TI nabídnout klientovi zastoupení advokátem.

www.transparency.cz

e-mail: poradna@transparency.cz

Občanské sdružení WB o.s. si klade za cíl zpopularizovat whistleblowing a přispět k přijetí komplexní zákonné úpravy ochrany oznamovatelů korupčního chování. Jeho právní poradna nabízí pomoc v podobě právního rozboru situace a vyhodnocení rizik zaměstnancům ve státní správě nebo samosprávě, kteří se při výkonu svých pracovních povinností dozvěděli informace o nehospodárném nakládání s veřejnými prostředky a neví si rady, jak dále. Občanské sdružení WB o.s. intenzivně spolupracuje s Whistleblowerským centrem TI.

www.wbos.cz

e-mail: poradna@wbos.cz

Občanské sdružení Oživení se věnuje propagaci udržitelného rozvoje, potírání systémové korupce a nehospodárného jednání ve veřejné správě a zvyšování transparentnosti veřejného sektoru. V rámci svého programu Bezkorupce mj. poskytuje protikorupční a právní poradenství a odborné konzultace v problematice korupce a střetu zájmů ve veřejné správě, práva na přístup k informacím, veřejných zakázek či hospodaření obcí.

www.bezkorupce.cz

e-mail: poradna@oziveni.cz

Internetové projekty

Stránky **whistleblower.cz** nabízejí nezávislé kontaktní místo, jehož prostřednictvím je možné podat oznámení o korupčním či jiném závažném protiprávním jednání, získat informace o možnostech dalšího postupu a případně dlouhodobou právní pomoc. Zároveň stránky slouží jako zdroj informací o problematice whistleblowingu, seznamují se zkušenostmi českých i zahraničních oznamovatelů a informují o aktuálním vývoji v oblasti právní ochrany whistleblowerů v České republice. Jde o společný projekt TI a WB o.s.

Stránky nové neziskové iniciativy dvou mladých lidí nazvané Bonzák korupce (**www.bonzakkorupce.cz**) jsou zatím zaměřeny hlavně na poskytování informací a osvětu v oblasti protikorupčního jednání. Jedním z dlouhodobých cílů je také poskytování plného servisu oznamovatelům korupce, od právního poradenství po zapůjčení technických prostředků.

CO PORADNY NABÍZEJÍ

Spolupráce s odborníky umožní podrobit situaci důkladné analýze a nalézt co nejefektivnější a zároveň pro whistleblowera nejméně rizikové řešení. Poradenské centrum společně s whistleblowerem vyjasní fakta týkající se případu, vyhodnotí typ nekalého jednání včetně toho, do jaké míry je oznamovatel schopen podložit své podezření důkazy. Současně poradenské centrum upozorní whistleblowera na potenciální rizika spojená s příslušnou variantou řešení. Výsledkem analýzy je doporučení nejvhodnější strategie, kterou by měl whistleblower zvolit, konečné rozhodnutí je však pouze na něm. Pokud má zájem, poskytuje mu poradenské centrum dlouhodobou podporu a pomoc. Je-li to možné a žádoucí, vstupuje poradenské centrum do případu svým vlastním jménem.

Včasná konzultace s nezávislými odborníky rovněž předejde ukvapenému rozhodnutí, které může vést k jednání, jež nejenže nepovede k vyřešení situace, ale navíc uvrhne whistleblowera do pasti odvetných opatření, z nichž mnohdy není úniku.

Na Whistleblowerské centrum TI se obrátil zaměstnanec společnosti vlastněné územně samosprávným celkem s žádostí o právní poradenství. Oznamovatel v rámci výkonu své pracovní náplně odhalil různé podoby nekalého jednání městských strážníků, kteří inkasovali pokuty, aniž by vydali pokutové bloky, „botičky“ nasazené na osobní automobily spřízněných osob stornovali prostřednictvím čísel služebních průkazů státních policistů bez jejich vědomí, tolerovali parkovací karty, které nebyly opatřeny bezpečnostními prvky apod.

Oznamovatel se nejprve se svými poznatky obrátil na ředitele společnosti, ten však přes počáteční příslib zůstal ve věci nečinný. Proto se oznamovatel rozhodl podat trestní oznámení svým vlastním jménem. Z důvodu oprávněných obav z propojenosti příslušné policie a státního zastupitelství s policií městskou adresoval trestní oznámení vrchnímu státnímu zastupitelství v domnění, že se jím bude toto zastupitelství zabývat. To však zcela v souladu se zákonnými pravidly věc postoupilo věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství.

Po necelých třech týdnech od podání trestního oznámení byla vůči oznamovateli podniknuta razantní odvetná opatření. Nejprve byl přeložen a následně s ním byl ukončen pracovní poměr. Oznamovateli bylo rovněž vyhrožováno fyzickou újmou a garancí, že ho v jeho domovském regionu nikdo nezaměstná.

Oznamovatel se na Whistleblowerské centrum TI obrátil až v době, kdy mu bylo doručeno vyrozumění o postoupení věci příslušnému státnímu zastupitelství, a oznamovatel se tedy obával úniku informací a následných kroků ze strany městské policie. Přestože byla s oznamovatelem sjednána schůzka v nejbližším možném termínu, na níž mu bylo poskytnuto souhrnné poradenství, nebylo již možné vzít trestní oznámení zpět a klienta tak plně ochránit.

V současné době bylo trestní oznámení postoupeno jinému věcně příslušnému státnímu zastupitelství, neboť pro únik informací z věcně a místně příslušného státního zastupitelství nebylo možné považovat příslušné orgány činné v trestním řízení za nepodjaté.

Na výše popsaném případě lze ilustrovat typický scénář, jehož oběť se stane whistleblower, jedná-li poněkud ukvapeně. Probráním celé věci s některou z nevládních organizací disponujících odborným poradenstvím by bylo možné předejít odvetným opatřením ze strany osob, vůči nimž je takové oznámení směřováno. Pokud by např. Whistleblowerské centrum TI shledalo podezření důvodným a doložitelným, podalo by jej jménem TI, s cílem zabezpečit co nejvyšší možnou ochranu klienta. Pokud by podezření nebylo shledáno za trestněprávně relevantní, byly by oznamovateli doporučeny jiné právní kroky.

Z výše uvedeného vyplývá, že odborné poradenství má pro whistleblowera největší přínos, pokud whistleblower poradce kontaktuje co nejdříve, ideálně ještě předtím, než cokoliv podnikne. V této fázi jsou poradny schopné zajistit provedení relevantních kroků ve správném pořadí.

Zkušenosti neziskových organizací provozujících poradenská centra pro whistleblowery ukazují, že obzvláště ve veřejné správě a potažmo ve státní správě se pohybuje mnoho lidí, kteří vědí o trestněprávním jednání v jejich okolí. Rádi by s tím něco udělali, ale na policii sami jít nechtějí. V takových případech může poradna sehrát cennou roli zprostředkovatele.

Na TI se obrátili zaměstnanci organizace, kteří upozornili na přípravu závažného trestněprávního jednání, které řídilo nejvyšší vedení organizace. Whistleblowerské centrum TI vyhodnotilo podnět jako velmi závažný s tím, že je nezbytné co nejdříve informovat policii. Oznamovatelé byli schopni chystané jednání přesvědčivě doložit, nicméně bez jejich součinnosti s policií by prověření podezřelých skutečností bylo takřka nemožné. Zpočátku se oznamovatelé stavěli k možné spolupráci s policií velmi negativně, neboť policii nedůvěřovali a obávali se možného úniku informací. Pracovníci TI postupně oznamovatele přesvědčili o nutnosti informovat policii, neboť ta jediná může celou záležitost prošetřit. Za účasti TI posléze proběhlo několik schůzek oznamovatelů s policií, která shledala oznámení důvodným a zahájila úkony trestního řízení. Protože byl případ na samém počátku, měly informace od oznamovatelů tzv. operativní charakter, což znamená, že oznamovatelé nebyli v policejním spisu uvedeni, policie si byla schopna vlastními operativně-pátracími prostředky zajistit potřebné důkazy sama.

Uvedený případ dokládá, že poradenské organizace mohou sehrát významnou roli zprostředkovatelů, s jejichž pomocí se podezření na závažné, organizované trestněprávní jednání dostane k policii včas, tj. ještě před samotným dokončením trestné činnosti, což umožňuje její průkazné zaznamenání. Sofistikovaně páchaná korupce se totiž velmi špatně vyšetřuje zpětně, policisté se bez informací zevnitř neobejdou. V uvedeném případě je také důležité, že oznamovatelé kontaktovali whistleblowerské centrum ještě v době, kdy šlo podezřelé jednání oddělit od osob, které na něj upozornily.

Poradenská centra mohou také pomoci zformulovat oznámení a doporučit, kam jej podat.

Na TI se obrátil rodinný příslušník učitele působícího na jedné střední škole, kde se tento učitel stal obětí pomluv a výhrůžek, kterých se dopustil již zletilý student. Vedení školy situaci, která se stále zhoršovala, odmítalo řešit a učiteli vyhrožovalo výpovědí, rozhodne-li se zakročit sám.

V úvahu připadala stížnost na Českou školní inspekci, žaloba na ochranu osobnosti, oznámení o přestupku nebo trestní oznámení. Po několika konzultacích s Whistleblowerským centrem TI se rodina oznamovatele přiklonila k podání trestního oznámení. Policie věc prověřovala několik týdnů a poté věc odložila s tím, že se trestný čin nestal. Díky spolupráci s TI byla včas podána stížnost proti tomuto usnesení a dozorcující státní zástupce věc policejnímu orgánu vrátil k došetření. Věc byla nakonec odevzdána k projednání v přestupkovém řízení. Přes přesvědčení TI, že jednání studenta dosahovalo minimálně intenzity přestupku, správní orgán celou věc odložil s konstatováním, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku.

V současné době se řeší výměna celého vedení školy. Kdyby k tomu skutečně došlo, znamenalo by to, že by oznamovatel přestal být vystavován neustálému tlaku, aby ze školy odešel.

V případech, v nichž lze doložit oznamované podezření informacemi z veřejně dostupných zdrojů, mohou poradenská centra iniciovat řešení vlastním jménem, aniž by došlo ke zveřejnění identity whistleblowera.

Whistleblowerské centrum TI získalo informace od anonymního whistleblowera o nestandardních zadávacích řízeních ve dvou veřejných zakázkách na migraci webových stránek Lesů České republiky, s.p. (dále jen „Lesy ČR“). Souhrnná hodnota těchto veřejných zakázek činila 3 450 000 Kč, přičemž panovalo podezření, že poskytnuté protiplnění mělo mnohonásobně nižší hodnotu.

Oznamovatel TI nesdělil svou pravou totožnost, komunikoval pouze prostřednictvím smyšlené e-mailové adresy. Pracovníci TI si jím poskytnuté informace ověřili prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím, když požádali Lesy ČR o poskytnutí kopií smluv a faktur k oběma veřejným zakázkám a dále o sdělení zákonného důvodu pro použití jednacímho řízení bez uveřejnění. Lesy ČR vyhověly této žádosti

jen zčásti. Další informace byly tedy ověřovány za pomoci analytického oddělení TI.

Způsob, jakým bylo odůvodněno použití jednacímho řízení bez uveřejnění, nebylo možné přijmout, protože migraci webů rozhodně nelze považovat za zvláštní předmět plnění veřejné zakázky, neboť touto činností se na území České republiky zabývá vícero IT společností.

Získané informace umožnily, aby TI vlastním jménem podala trestní oznámení pro trestný čin porušení povinností při správě cizímho majetku, které následně přispělo k vazebnímu stíhání bývalého vedoucího odboru informačních technologií Lesů ČR.

Popsaný příklad ukazuje, že v případě dobře dostupných informací z veřejných zdrojů je možné whistleblowera od případu zcela „odstínit“ a postupovat vlastním jménem poradenské organizace, čímž se eliminují možná rizika odvetných opatření vůči osobě oznamovatele.

Whistleblowerské centrum TI získalo od anonymního whistleblowera informace týkající se zvláštní pozemkové transakce, kterou realizovala Městská část Praha 9. Anonymní whistleblower transakci velmi dobře popsal a doložil příslušnými dokumenty. Další informace, především z důvodu zpřesnění právní kvalifikace podezřelého jednání, byly získány prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím.

Zvláštnost transakce spočívala v tom, že se městská část nejprve vzdala předkupního práva k pozemkům v katastrálním území Střížkov, aby o devět měsíců později uzavřela kupní smlouvu na totožné pozemky, ovšem s kupní cenou o více než 25 mil. korun vyšší, aniž by na pozemcích proběhla změna jejich účelového určení. Tento rozdíl v ceně pozemků inkasoval developerský holding Finep CZ, a.s., který pozemky koupil poté, co se městská část vzdala předkupního práva k těmto pozemkům.

TI podala trestní oznámení pro trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby a porušení povinností při správě cizímho majetku.

Tento případ ilustruje zkušenost TI, že ani anonymní oznámení není radno vždy hodit do koše, protože podezření může být důvodné a zároveň podložené, tudíž není třeba další komunikace s autorem oznámení. Whistlebloweri se k formě anonymního oznámení uchylují zejména z důvodu obav z možných represálií, kdyby byli prozrazeni.

V závěru této kapitoly si pojďme připomenout, že úspěšnost prošetření a případně i vyřešení problému, na který whistleblower upozorňuje, do značné míry záleží na formulaci oznámení, bez ohledu na to, komu je adresováno. Při sestavování oznámení doporučujeme mít na paměti následující zásady:

> **Nechte mluvit fakta**

Zaměřte se na faktický popis situace a na informace, jimiž si jste jistí. Nespolehejte na domněnky a informace z doslechu, ignorujte neověřitelné „fámy“.

> **Rozlišujte mezi veřejným zájmem a osobní křivdou**

Jde o dvě různé věci. Nezapomínejte, že primárním cílem whistleblowingu je ochrana veřejného zájmu. Pokud jde spíše o problém, který se týká vás osobně (neoprávněný postih ze strany zaměstnavatele, diskriminace apod.), budete potřebovat pomoc odborníků na pracovní-právní vztahy, nikoli ochranu poskytovanou whistleblowerům.

> **Vystupujte spíše jako svědek než stěžovatel**

Ať se svým oznámením obracíte kamkoli (interní oznamovací mechanismy, příslušný úřad, právní poradna...), popište situaci a problém profesionálně, klidně a bez emocí. Pokud víte, jak by mělo vypadat řešení, navrhněte je.

> **Přiložte důkazy**

Když své tvrzení podložíte důkazy, posilujete jeho důvěryhodnost. Zároveň tím zvyšujete pravděpodobnost důsledného prošetření oznámení.

LIMITY PORADENSTVÍ

Poradenství poskytované nevládní organizací má své limity a tudíž si od takového poradenství nelze slibovat nesplnitelné a mít nereálná očekávání.

Předně je třeba mít na paměti, že nevládní organizace nedisponují žádnými speciálními pravomocemi, nemohou tedy případ samy vyšetřovat, ani

ukládat sankce. Nevládní organizace informace získané od whistleblowerů a z veřejných zdrojů dále analyzují a na základě zkušeností disponují odborným know-how, jak s těmito informacemi dále naložit. Nemohou však zaručit, že případ bude příslušnými orgány veřejné moci důkladně prověřen a že z jednání odpovědných osob budou vyvozeny patřičné důsledky.

Výhodou odborného poradenství poskytovaného nevládní organizací je dlouhodobá, komplexní podpora, která kromě právních rad whistleblowerům poskytuje i určitou psychickou oporu v nelehké životní situaci.

Whistleblowerské centrum se s přispěním analytického oddělení TI velmi podrobně zabývalo případem oznamovatelky zaměstnané na nejméně ústředním orgánu státní správy. Oznamovatelka se ocitla ve složité situaci, kdy disponovala informacemi o tom, že zakázky malého rozsahu, které zadává její odbor, získávají opakovaně subjekty, jež mají blízko k řediteli jejího odboru. Nebylo však možné potvrdit, že by tyto dodávané služby byly předražené, ani nebylo možné konstatovat porušení interních pravidel této organizační složky pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

TI důkladně analyzovala personální propojení oznamovatelkou označených dodavatelských vztahů a potvrdila domněnky oznamovatelky o personálních vazbách. Z analýzy dostupných legislativních nástrojů a interních předpisů učiněné whistleblowerským centrem však vyplynul závěr, že možnosti postihu tohoto jednání lze shledat v pracovněprávní oblasti, a to spíše v etické rovině. Byla zvažována možnost medializace, nicméně z důvodu obav oznamovatelky ze ztráty zaměstnání k medializaci nebylo nakonec přistoupeno.

Pokud jde o limity poradenství poskytovaného nevládní organizací, lze shledat poměrně značné rozdíly mezi oznamovatelem z veřejného sektoru a oznamovatelem ze sektoru soukromého. Základní nástroje, jež nevládní organizace ke své práci používá, představují informace z veřejných zdrojů. Soukromé subjekty však nejsou povinny informace poskytovat, a možnosti, jak se k informacím potřebným pro řešení případu vlastním jménem organizace legálně dostat, jsou tímto značně omezené. Pokud whistleblower není ochoten se do takového případu aktivně zapojit, stává se, že řešení jím oznamovaného podnětu „zkrachuje“ z důvodu důkazní nouze.

Na Whistleblowerské centrum TI se obrátil bývalý zaměstnanec nadnárodního obchodního řetězce, který zastával pozici expanzivního manažera. Jeho pracovní náplní byla garance projektů, na jejichž základě se otvíraly nové prodejny.

Oznamovatel se stal obětí psychické šikany, mající podobu jak tzv. mobbingu, tak tzv. bossingu, což vyústilo v podání výpovědi ze strany zaměstnance.

Oznamovatel popsal nekalá jednání probíhající prakticky v každém oddělení obchodního řetězce. Upozornil na nefunkční systém interního auditu, klientelismus, úplatkářství, střety zájmů, falšování faktur, tendrů apod. Přestože oznamovatel poskytl whistleblowerskému centru poměrně detailní vhled do těchto praktik, nedisponoval žádným důkazním materiálem, kterým by mohl podpořit svá tvrzení.

S ohledem na skutečnost, že obchodní řetězec není veřejnoprávním subjektem, nebylo možné získat relevantní materiály ani prostřednictvím žádosti o informace, dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve snaze prokázat alespoň některá z výše zmíněných provinění postupovalo Whistleblowerské centrum TI v součinnosti s analytickým oddělením, to však ani po důkladném prověření dostupných informačních zdrojů nenašlo pochybení, jež by mohlo ústit v podnět příslušným orgánům.

Pro nedostatek právních mechanismů, jejichž prostřednictvím by bylo možné ve věci zjednat nápravu, se TI s ohledem na skutečnost, že majitelem obchodního řetězce je koncern sídlící v Německu, rozhodla postoupit podnět německé pobočce Transparency International. Ta může mít vzhledem ke svému sídlu v dané zemi lepší pozici pro jednání s vedením koncernu a její upozornění na nevhodné nakládání s korporátním majetkem v České republice může mít větší váhu.

OPATŘOVÁNÍ DŮKAZŮ

Častým problémem, s nímž se whistleblower potýká, je opatřování důkazů. Složitou otázkou bývá rovněž posouzení zákonnosti důkazů, jimiž chce whistleblower své oznámení podložit.

Zejména v situacích, kdy již whistleblower není „jen“ svědkem protiprávního jednání, ale sám je vystaven například korupčnímu tlaku, je velmi aktuální otázka opatřování důkazů v podobě zvukových či obrazových nahrávek. V takových případech je nahrávka stěžejním důkazem, neboť pak již nejde pouze o „tvrzení proti tvrzení“. Obecně platí, že důkazy v podobě záznamů (zvukových či obrazových) pořízených soukromými osobami (nikoli policií) v trestním řízení soudy uznávají za zákonné důkazy. K nahrávání není třeba svolení dotčených osob, pokud jim není nepřiměřeně zasaženo do soukromí a nahrávky jsou pořizovány za účelem jejich možného použití v případném budoucím trestním řízení. Zásah do soukromí je z povahy věci prakticky vyloučen, je-li nahráváno jednání pracovního charakteru.

Do nahrávky nesmí být žádným způsobem zasahováno. Určitou roli hraje také důvěryhodnost osoby pořizovatele záznamu. Pokud dojde na trestní řízení, nesmí být nahrávka osamoceným důkazem, na jehož základě by došlo k odsouzení pachatele. Dále je nutné zdůraznit, že je nežádoucí jakkoliv nahrávané osoby k trestnému jednání provokovat a iniciovat tím průběh skutkového děje. Jedině bez zjevné provokace ze strany osoby záznam pořizující bude případný zásah do soukromí odůvodnitelný převažujícím zájmem na straně toho, kdo informaci popsáním způsobem opatřil a následně použil. Pořízení zvukového záznamu odpovídající uvedeným požadavkům je zcela legitimní a nelze jej zásadním způsobem zpochybnit. Takto pořízený záznam usnadní pozici při podání trestního oznámení.

Whistleblowerské centrum TI řešilo případ oznamovatele – studenta, kterému byla prostřednictvím e-mailu zaslána nestandardní žádost o schůzku. Když oslovený nereagoval, kontaktoval ho autor e-mailu osobně a opakovaně naléhal na setkání s tím, že sám navrhl místo a čas schůzky. O předmětu schůzky oznamovateli prozradil pouze to, že souvisí s nadcházejícím procesem (hlasováním v akademickém senátu), kde jeden z rozhodujících hlasů patřil právě oznamovateli.

Po tomto telefonátu kontaktoval oznamovatel TI, neboť si nebyl jist, jak si má žádost o schůzku vyložit, a vzhledem k neformálním informacím o tom, jak předmětný proces probíhal v minulých letech, se obával, zda mu na schůzce nebude nabídnut úplatek.

TI vyhodnotila popsanou komunikaci sice jako velmi nestandardní, ale z trestněprávního hlediska nejednoznačnou, a dospěla k závěru, že kontaktovat policii ještě před konáním schůzky je předčasné, neboť by policie s největší pravděpodobností neshledala zákonné důvody k nasazení operativně pátracích prostředků.

Za účelem zadokumentování případného trestněprávního jednání vybavila TI oznamovatele nahrávacím zařízením s tím, že v okolí místa schůzky byli dále přítomni dva pracovníci TI. Na schůzce byl skutečně oznamovateli nabídnut úplatek ve výši 10 000 Kč za to, že oznamovatel v nadcházejících volbách bude hlasovat pro určitého kandidáta. Nabídka byla učiněna tak, že částka byla sdělena pouze zobrazením na displeji tabletu, ústně o ní nepadlo ani slovo. Oznamovatel podal za asistence pracovníků TI bezprostředně po schůzce trestní oznámení. Věc byla ale nakonec odložena, neboť pořízená nahrávka byla velmi nekvalitní, schůzka se odehrávala ve velmi rušném prostředí a oznamovatel se při zacházení s nahrávacím zařízením dopustil chyby, v jejímž důsledku se nepodařilo nabídku úplatku zachytit pomocí obrazového záznamu. Nadto se policii nepodařilo zjistit totožnost osoby pachatele, který se úplatkářství dopustil (jméno uvedené v e-mailu i při osobním setkání bylo zjevně smyšlené).

MÉDIA: POMOC, NEBO KOMPLIKACE?

Zapojit, či nezapojit média? Pokud ano, v jaké fázi, a na koho se obrátit? Jde o další časté otázky, které oznamovatele mohou napadnout, zvláště pak tehdy, pokud se svým oznámením neuspěl uvnitř organizace ani u žádného externího orgánu, případně když vidí, že ani všechny dosavadní učiněné kroky nevedly k řešení problému.

Ani v tomto případě neexistuje snadná odpověď nebo návod k postupu. Média mohou k problému přitáhnout pozornost, ale mohou také ohrozit průběh nebo výsledek vyšetřování. Rozhodně doporučujeme pečlivě zvážit, zda je vhodné problém medializovat. Je třeba mít na paměti související omezení (příběh v médiích může žít „vlastním životem“, pozornost médií bývá jen chvilková, informace mohou být podány příliš zjednodušeně nebo zkresleně) i případná rizika (kromě ohrožení průběhu vyšetřování může medializace případu vyvolat i právní kroky proti oznamovateli).¹⁸

Zapojení médií by tedy mělo být spíše poslední cestou, jak dosáhnout řešení oznámeného problému, poté, co všechny předchozí cesty selhaly. Také může jít o obrannou strategii – oznamovatel, který čelí odvetným opatřením, může mediální prezentaci vnímat jako určitou formu ochrany. Možnost představit svůj příběh v médiích může také poskytnout určitou satisfakci, obzvláště tam, kde se oznamovatel musel potýkat s převážně negativními reakcemi ze strany svého okolí.

Oznamovatelé, jejichž případy zkoumala již zmiňovaná analýza sdružení Oživení, uvádějí vesměs kladné zkušenosti s využitím médií, i přes některé výhrady k rozsahu zpracovaných a zveřejněných informací či jejich povrchnosti. Oceňována byla role konkrétních novinářů, kteří přinesli podrobné analytické rozborů a pomohli tak dostat informace z oznámení na veřejnost. Třetina oznamovatelů shledala roli médií jako klíčovou, bez níž by vůbec k řešení případu nedošlo. Média v jistých ohledech chránila oznamovatele před ztrátou zaměstnání, podpořila je při disciplinárním řízení nebo investigativně vnesla světlo a nové důkazy k předmětu oznámení. Na druhé straně v některých případech došlo k negativním až diskreditacím mediálním kampaním týkajícím se osoby oznamovatele, a to zpravidla

¹⁸ Více k tématu výhod a nevýhod využívání médií viz *Občan proti korupci: Příručka občanské protikorupční sebeobrany*, Transparency International – Česká republika, Praha, únor 2013.

v regionálních či místních médiích, souběžně realizovaných s objektivními zprávami jiných médií.¹⁹

Oproti analýze Oživení jsou zkušenosti TI s medializací whistleblowerských kauz spíše negativní. Je pravdou, že pomocí medializace lze vyvolat účinný veřejný tlak na řešení problému, kdy samozřejmě platí, že veřejný tlak může přinést mnohem rychlejší ovoce než právní nástroje. Na druhou stranu se whistleblowerové kauzy táhnou i několik let. Přitom novinářský zájem je přímo úměrný atraktivitě tématu, s přibývajícím časem postupně klesá, protože již logicky neplní titulní stránky, a oznamovatel tak nakonec stejně zůstává osamocen. Pokud k medializaci dojde, doporučujeme velmi opatrný a dopředu krok za krokem naplánovaný postup. Medializace by měla probíhat řízeně, tak, aby publicita neopadla hned po prvních dnech zveřejnění.

Whistleblowerské centrum TI řešilo případ podezření ze závažného trestněprávního jednání organizovaného nejvyšším vedením nejméně instituce. Jako nejvhodnější řešení se ukázalo předání informací policii ve formě operativních poznatků, neboť to umožňovalo utajení totožnosti oznamovatelů a předmětné trestněprávní jednání bylo teprve na svém počátku (ve stadiu přípravy). Policie začala aktéry kauzy sledovat a připravovat další úkony trestního řízení.

Mezitím se jiný zaměstnanec příslušné instituce, který však nebyl klientem Whistleblowerského centra TI, rozhodl informace sdělit novinářům, neboť se domníval, že situace už je neúnosná a chtěl zabránit vznikajícím škodám. Po zveřejnění případu bylo sice vedení instituce odvoláno, nicméně mezitím došlo k likvidaci důkazů a bylo samozřejmě upuštěno od dalších kroků směřovaných ke spáchání trestného činu. Medializace v tomto případě výrazně narušila vyšetřování, přičemž případná trestní odpovědnost hlavních aktérů bude jen velmi těžce prokazována.

¹⁹ *O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi*, Oživení, 2014.

PRÁVNÍ OCHRANA WHISTLEBLOWERŮ

Whistleblowing představuje mocnou zbraň proti podvodům, korupci a nej-různějším typům závažného protiprávního jednání, které ohrožuje zdraví či dokonce životy lidí. Přestože oznamovatelé upozorněním na takové jednání chrání veřejný zájem, ve valné většině případů musí následně čelit pokusům o znevážení své lidské důstojnosti a pověsti, a to nejen ze strany zaměstnavatele a spolupracovníků, ale mnohdy i ve svém okolí nebo v rodině. Na pracovišti jsou navíc vystaveni hrozbě odvetných opatření (různé formy znesnadnění pracovních podmínek, odebrání osobního ohodnocení, výpověď z pracovního poměru, žaloba na ochranu osobnosti, případně trestní oznámení).

Proto potřebují ochranu prostřednictvím zákonné úpravy, která zmírňuje negativní důsledky, s nimiž je podání oznámení spojeno. V této kapitole chceme nabídnout základní přehled současné situace v České republice a možné náměty pro kýženu budoucí právní úpravu, inspirované zahraničními zkušenostmi.

SOUČASNÁ ČESKÁ LEGISLATIVA A WHISTLEBLOWING

V České republice se potřebná komplexní právní úprava whistleblowingu prosazuje velmi obtížně, což je do značné míry dáno tím, že převažující pohled na oznamovatele je v české společnosti stále negativní. Všechny dosavadní pokusy o prosazení legislativní ochrany zatím zkrachovaly.

Jedinou legislativní úpravu whistleblowingu najdeme v oblasti bankovníctví, kde v lednu 2014 schválila vláda změny bankovních předpisů, jež ukládají bankám povinnost zavést tzv. interní oznamovací mechanismy. Prakticky však nejde o žádnou převratnou změnu, neboť většina bank již vnitřní oznamovací mechanismy zřizeny má.

Hlavními předpisy použitelnými v této oblasti jsou pracovněprávní předpisy. V určitých případech lze využít trestněprávní předpisy, zejména ustanovení trestního řádu, která upravují institut utajeného svědka. Institut utajeného svědka má však své meze, zejména pokud jde o oznamování korupčních trestných činů, neboť jde o vysoce latentní trestnou činnost, jejíž okruh aktérů a případných svědků bývá velmi úzký, a tak není složité se dovtípit, kdo je svědkem, jehož identita je utajována. Nadto je nezbytné také upozornit na nálezy Ústavního soudu, jež s ohledem na právo na obhajobu použití institutu utajeného svědka vymezují poměrně striktním výkladem.

V souvislosti s ochranou whistleblowerů je velmi často jako možný nástroj zmiňován zákon na ochranu svědků. Program na ochranu svědků podléhá velmi přísným podmínkám (přes všechna opatření se mnohdy nepodaří identitu svědka utajit) a s jeho pomocí může být chráněn pouze zlomek oznamovatelů. Život takto chráněného svědka klade extrémní nároky na jeho psychiku. Pro ochranu whistleblowerů je tedy zákon na ochranu svědků využitelný jen ve výjimečných případech.

Lze shrnout, že v praktické rovině je ochrana whistleblowerů zajištěna pouze v oblasti pracovněprávních problémů jednotlivého zaměstnance. Existující předpisy neposkytují výslovnou ochranu zaměstnancům, kteří upozorní na nekalé nebo nezákonné jednání zaměstnavatele.

MOŽNÁ INSPIRACE ZAHRANIČNÍ PRAXÍ A PRÁVNÍ ÚPRAVOU

Na téma potřebné právní úpravy už vznikla řada analýz, v nichž jsou opakovány stále tytéž základní principy.²⁰ Nechceme zde tedy nabízet další podobný rozbor, proto předkládáme jen několik podnětů vybraných s ohledem na aktuální vývoj zahraniční legislativní úpravy.

Odpovídající zákonná úprava by se mohla inspirovat například britskou, australskou nebo kanadskou právní úpravou. Příklad Velké Británie zdůrazňujeme ve všech našich publikacích a odborných článcích či rozhovorech jako úpravu, která nejlépe zohledňuje všechny aspekty problematiky whistleblowingu.

Britská úprava whistleblowingu (PIDA – Public Interest Disclosure Act z roku 1998) patří mezi nejstarší legislativní počiny. V současné době probíhá ve Velké Británii debata, zda je ochrana whistleblowerů dostatečná, jak fungují interní mechanismy a zda v této souvislosti nenastal čas zohlednit mnohaleté zkušenosti z praxe v legislativních změnách. Na jaře 2013 byl schválen zákon Enterprise and Regulatory Reform Bill, který sice primárně upravuje pracovněprávní vztahy, nicméně vnesl změny i do zákonné ochrany oznamovatelů (PIDA). Hlavní změnou bylo zavedení testu veřejného zájmu, což znamená ochranu oznámení podaných ve veřejném zájmu (akcent veřejného zájmu hned v úvodních ustanoveních PIDA byl odůvodněn praktickými zkušenostmi, které ukázaly, že bez tohoto omezení

²⁰ Například *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*, Transparency International – Česká republika, Praha, listopad 2009; *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů: zpráva za Českou republiku*, Transparency International – Česká republika, srpen 2012.

se zákonná ochrana vztahovala i na zaměstnance, který upozornil na porušení vlastní pracovní smlouvy).²¹

Výsledkem dalších celonárodních debat a kampaně za lepší právní ochranu whistleblowerů iniciované nevládní organizací Public Concern at Work (PCAW)²² bylo předložení 25 doporučení pro zlepšení stávající praxe. Doporučená opatření mají posílit šanci, aby podané oznámení vedlo k vyřešení problému. Hlavním navrhaným opatřením je přijetí praktických pravidel pro zaměstnavatele a zaměstnance, jež stanovují, jak by měly vypadat oznamovací mechanismy, jakým způsobem řešit přijaté podněty, jak vzdělavat příslušné zaměstnance.²³

V reakci na navrhané legislativní úpravy britská vláda provedla vlastní revizi nedostatků současné právní úpravy whistleblowingu (příslušné ministerstvo uspořádalo veřejné debaty ve čtyřech městech, diskutovalo s různými zájmovými skupinami atd.) a v červnu roku 2014 vydala závěrečnou zprávu Government Response, jež obsahuje 9 doporučení legislativního i nelegislativního charakteru. Legislativní doporučení zpřísnují požadavky na příslušné orgány, k nimž jsou oznámení podávána, když jim mj. ukládají povinnost předkládat pravidelných zpráv o postupu šetření, nelegislativní doporučení zahrnují např. podporu vytvoření modelové firemní politiky.²⁴

Obecným impulsem pro potřebu nové legislativní úpravy ve Velké Británii je zhodnocení stávajícího stavu. Je poukazováno na skutečnost, že současná právní úprava spíše ošetřuje spory na pracovišti, které následují po podání oznámení, než aby se zaměřovala na zajištění prošetření samotného oznámení. To samo o sobě nezabraňuje důsledkům nekalého jednání a ani příliš nepodněcuje k podávání oznámení, neboť jádro úpravy spočívá v kompenzaci nastalé újmy a nikoliv v ochraně oznamovatele před újmou jako takovou.

Na uvedeném popisu vývoje ve Velké Británii chceme demonstrovat náročnost legislativní úpravy whistleblowingu. Jak je vidět, i tak zkušená země, jakou Velká Británie v oblasti whistleblowingu je, řeší velmi složité

²¹ Oproti tomu se zrušil test dobré víry, který původně byl jednou z podmínek pro chráněné podání oznámení příslušným subjektům. Dosavadně uplatňovaný institut dobré víry však z úpravy nezmizel. Zohlednění, zda bylo oznámení učiněno v dobré víře, se projevuje na hodnotě možné kompenzace za odvetná opatření.

²² PCAW je britská nevládní organizace, která poskytuje poradenství whistleblowerům a mj. usiluje o větší využívání whistleblowingu na pracovištích.

²³ *The Whistleblowing Commission – Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*; listopad 2013.

²⁴ *Whistleblowing Framework Call for Evidence – Government Response*, červen 2014.

problémy, které ukazují, že ne všech původně nastavených cílů se podařilo dosáhnout. Proto je potřeba nejen kvalitní zákonná úprava, ale i důsledná implementace a navazující analýza praktické aplikace.

V zahraničí se taktéž osvědčily nejrůznější formy podpory anonymního whistleblowingu. Příkladem dobré praxe v této oblasti je elektronický systém BKMS (Business Keeper Monitoring System), který provozuje německá společnost Business Keeper AG.

BKMS je internetová komunikační platforma, jejímž prostřednictvím mohou (nejen) zaměstnanci organizací, které systému využívají, hlásit problémy, podezření atd. Zadané oznámení (včetně případných příložených dokumentů) dostává určený pracovník příslušné organizace/instituce. Prostřednictvím platformy může s oznamovatelem dál komunikovat, žádat o doplnění informací a informovat jej o postupu šetření podnětu. Systém umožňuje oznamovateli zůstat během celého procesu v anonymitě. Přitom může prostřednictvím vlastní chráněné poštovní schránky sledovat, co se s jeho oznámením děje, dál komunikovat a napomáhat vyšetřování.

Systém BKMS získal mj. ocenění European Privacy Seal (EuroPriSe) potvrzující, že splňuje požadavky evropského práva na ochranu osobních údajů. Využívá jej řada firem a institucí, například Zemský kriminální úřad v Dolním Sasku, Policie spolkové země Bádensko-Württembersko, Marocký protikorupční úřad (ICPC), Protikorupční agentura EACC v Keni, Bertelsmann Group, Commerzbank AG nebo Deutsche Telekom AG (včetně své dceřiné společnosti v Polsku – T-Mobile Polska).²⁵

²⁵ Více informací viz stránky Business Keeper AG
<http://www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html>.

ZÁVĚREM: NÁMĚTY NA OPATŘENÍ K PODPOŘE WHISTLEBLOWINGU

Jsme přesvědčeni, že Česká republika potřebuje přijmout zákonnou úpravu whistleblowingu v samostatném zákoně, který by definoval whistleblowing a stanovil by základní parametry ochrany oznamovatelů. Ani sebedokonanější zákonná úprava však nevyřeší jiný podstatný problém: společenskou akceptaci whistleblowerů, tj. že na ně nebude pohlíženo jako na „práskače“ sledující pouze vlastní prospěch. V tomto ohledu je potřebná spíše pokračující osvěta a seznamování laické i odborné veřejnosti s principy, přínosy i riziky whistleblowingu.

Je nutné si uvědomit, že každý z nás se může nečekaně ocitnout v situaci, kdy bude konfrontován s informacemi o závažném nekalém jednání. Každý z nás je tedy potenciálním whistleblowerem, který najednou stojí před důležitým rozhodnutím, jak s danými informacemi naložit. V takové situaci především potřebuje radu a pomoc. Dalším důležitým pilířem, o který se whistleblowing potřebuje opírat, je nabídka nezávislé pomoci, zahrnující dostupné právní poradenství.

V závěru naší publikace proto shrnujeme doporučení či spíše náměty na opatření nebo změny, jež by mohly přispět k většímu využívání whistleblowingu a zlepšit postavení lidí, kteří se rozhodnou „nemlčet“.

ZMĚNA POSTOJE ANEB NÁMĚT K ZAMYŠLENÍ PRO KAŽDÉHO Z NÁS

Jak již bylo několikrát zmíněno, nedůležitějším faktorem ovlivňujícím situaci oznamovatele je celkový společenský kontext, tj. jak na oznamovatele společnost nahlíží, zda jeho jednání akceptuje a považuje jej za společensky přínosné, nebo jeho jednání odsuzuje a oznamovatele považuje za donašeče, potíziistu, v lepším případě za podivína bojujícího s větrnými mlýny.

V této souvislosti je třeba otevřeně prodiskutovat argumenty, obavy i předsudky související s otázkou, zda a proč je důležité oznamovatele chránit. Prošetření závažných nekalých jednání a zabránění negativním důsledkům plynoucím z takových jednání je nepochybně ve veřejném zájmu, společnost je oprávněna být informována o závažných nekalých jednáních. Toto jsou základní aspekty whistleblowingu, jež zohledňují všechny stávající legislativní i nelegislativní úpravy. Jsou však tyto aspekty, jež určují, na ochraně kterých oznámení má společnost zájem, zároveň i hlavním

důvodem existence právní úpravy? Je intenzita právní ochrany základním faktorem při rozhodování oznamovatele, jak se zjištěnými informacemi naloží? Může zákonná ochrana pro oznamovatele zajistit skutečně bezpečnou alternativu k mlčení? A co když naopak někdo zákonnou ochranu zneužije?

Zkusme na whistleblowing nahlížet z jiné perspektivy než z perspektivy trochu odtazitého veřejného zájmu. Podívejme se na něj očima potenciálního oznamovatele a jeho nejbližšího okolí. Ukázali jsme si, že než oznamovatel dospěje k nějakému rozhodnutí, musí si zodpovědět řadu zásadních otázek, přičemž obvykle zjišťuje, že bezpečná alternativa k mlčení neexistuje. Smyslem ochrany je oznamovateli jeho situaci usnadnit.

Oznamovatelé k nám nepadají z Vesmíru a nikdo z nich se jako oznamovatel nenarodil a ani se netoužil stát jakousi „whistleblowerskou celebritou“. Oznamovatele bychom měli podporovat ani ne tak proto, že si to žádá veřejný zájem, spíše proto, že každý z nás se může ocitnout v této nelehké situaci, kdy bude potřebovat pomoc.

Dále je třeba si uvědomit, že svým jednáním oznamovatel také může pomoci nám. Vratme se třeba k úvodnímu příběhu německé ošetřovatelky. V situaci, kdy by byl někdo z našich blízkých umístěn v pečovatelském domě, většina z nás by se raději setkala s ošetřovatelkou ochotnou o nekalých praktikách pečovatelského zařízení mluvit a něco s nimi dělat, než s ošetřovatelkou, která bude raději zticha a přidá se k mlčící většině. Rovněž by většina z nás předpokládala, že zjištěné nesrovnalosti začne dotčená organizace řešit a vyvodí z nich patřičné důsledky. Nemůžeme však očekávat, že oznamovatelé nekalé jednání ohlásí bez ohledu na nebezpečí a rizika s tím spojená a bez ohledu na to, zda jejich aktivita má či nemá šanci nekalé jednání zastavit.

Zamýšlejme se tedy nad problematikou whistleblowingu prizmatem potřeby podpory a ochrany oznamovatelů a nehedejme důvody, proč oznamovatele nechránit. Kvalitní legislativní úprava whistleblowingu se může hodit každému z nás.

LEGISLATIVNÍ ZMĚNY

Základními principy kvalitní legislativní úpravy whistleblowingu jsou následující zásady:

- > široká definice whistleblowingu a osoby whistleblowerera;
- > právní ochrana by se měla vztahovat na oznámení učiněná ve veřejném zájmu;
- > ochrana by se měla vztahovat na oznamovatele, který oznámení podal v dobré víře, tj. v přesvědčení, že jím poskytnutá informace je pravdivá.

Ve vztahu k aktuálním zahraničním diskusím připomínáme klíčová, vzájemně propojená východiska pro vytváření potřebné legislativy:

- > Právní úprava by neměla opomíjet, že základním smyslem whistleblowingu je zabránit důsledkům nekalého jednání tím, že oznámení bude prošetřeno. Z toho plyne nezbytnost existence jasně určených a předepsaných mechanismů, jichž mohou oznamovatelé využívat a jejichž prostřednictvím bude zajištěno prošetření podaného oznámení.
- > Oznamovatelé by měli být chráněni před vznikem újmy. Na oznámení učiněné v souladu s příslušnou právní úpravou by se měla vztahovat imunita ve vztahu k disciplinárním řízením a odpovědnosti z hlediska trestního, občanského a správního práva, včetně právní úpravy týkající se pomluvy a ochrany utajovaných informací.

Závěrem je třeba zdůraznit, že nelze jít cestou přijetí zahraniční právní úpravy, aniž bychom zohlednili české právní prostředí a společenský kontext. Konkrétní podoba jakýchkoli doporučení inspirovaných zahraničními vzory by měla odpovídat specifickým podmínkám České republiky a potřebám jejího právního rámce.

OZNAMOVACÍ MECHANISMY

Podle výsledků několika průzkumů provedených v posledních letech v prostředí nadnárodních organizací²⁶ vedly podněty ze strany whistleblowerů k odhalení většího počtu podvodů a nekalých praktik než výsledky kombi-

²⁶ Například PriceWaterhouseCoopers: *The Global Economic Crime Survey 2014* nebo Association of Certified Fraud Examiners, 2009: *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*.

novaného úsilí auditorů, policie a bezpečnostních služeb. Efektivní interní mechanismus hlášení nesrovnalostí představuje pro organizaci cenný nástroj řízení rizik a ochrany její pověsti. Včasné upozornění na problém dává vedoucím pracovníkům možnost řešit jej dříve, než naroste do nevládnutelných rozměrů, případně než se dostane „ven“. Dobře fungující vnitřní oznamovací mechanismy přispívají k větší otevřenosti a odpovědnějšímu chování na pracovištích, ať jde o veřejné instituce nebo soukromý sektor.

Základní parametry efektivních vnitřních oznamovacích mechanismů zahrnují:

- > srozumitelné, jasné a bezpečné oznamovací postupy;
- > možnost podání anonymního oznámení, ochranu totožnosti oznamovatele;
- > dvoustupňový systém prošetřování/vyřizování oznámení;
- > posouzení relevance;
- > identifikaci nedostatků, včasné prověření;
- > soustředění se na podstatu informace, nikoli na jejího nositele;
- > zajištění, že na základě identifikovaných nedostatků dojde k návrhu nápravných a systémových opatření tak, aby nemohlo k nekalému jednání docházet opakovaně;
- > vyvození odpovědnosti zainteresovaných osob;
- > poskytování zpětné vazby, tj. informování o zjištěných nedostatcích;
- > pravidelný monitoring systému oznamování;
- > záruky ochrany oznamovatelů před odvetnými opatřeními.

PORADENSKÁ CENTRA

Za současné situace v České republice, kdy neexistuje potřebná legislativní ochrana ani institucionální podpora, hrají nezávislá kontaktní místa a poradny zásadní roli při zajišťování podpory whistleblowerů. Mnohdy bývají iniciátorem „akce“: motivují a podporují whistleblowera, aby byl informace ochoten poskytnout, a to co nejdříve, tj. v době umožňující účinný zásah

orgánů činných v trestním řízení. Jindy slouží jako prostředník, resp. ochránce identity oznamovatele, tím, že umožňují podání anonymního oznámení, případně možnost komunikovat s policií bez nutnosti sdělení identity oznamovatele. Neprozrazení a ochrana identity je pro řadu whistleblowerů stěžejním důvodem, proč se k oznámení odhodlají.

Významnou roli v podpoře whistleblowingu hraje osvěta. Zatím jsou to právě nevládní organizace, kdo v České republice provozuje weby nebo poradny, kdo nabízí školení, organizuje informační kampaně, vydává publikace apod.

Základní funkcí samozřejmě zůstává poskytování poradenství a pomoci whistleblowerům i lidem, kteří teprve zvažují, zda se mají k oznámení odhodlat. Hlavní přínos existence poradenských míst spočívá právě v know-how umožňujícím potenciálním whistleblowerům poradit, jak s informacemi naložit, aby sami sebe neohrozili a aby jejich oznámení vyústilo v řešení problému. Obzvláště u případů, které se táhnou dlouhou dobu (což je u whistleblowingu spíše pravidlem než výjimkou), pak poradenská centra pomáhají svou dlouhodobou podporou zmírňovat psychické napětí, jemuž jsou whistlebloweři vystaveni.

Specializovaná poradenská centra mají významnou úlohu i v zahraničí, včetně zemí, kde existuje komplexní právní úprava i institucionální podpora whistleblowingu. Například ve Spojených státech či ve Velké Británii se centra kromě poskytování poradenství rovněž soustředí na pomoc při prosazování potřebné legislativy, připravují a organizují pozitivní informační kampaně ve vztahu k whistleblowingu apod.

V souvislosti s existencí poradenských center v České republice je třeba upozornit na jeden zásadní problém, a sice na značnou nestabilitu způsobenou financováním neziskových organizací. V České republice je na boj s korupcí mezi všechny nevládní organizace rozdělováno cca 3,5 mil. korun ročně. Tato částka je ve vztahu k reálným potřebám značně neodpovídající. Pro představu: roční rozpočet whistleblowerského centra činí cca 2 mil. korun ročně. Finanční podpora je pro řádné fungování poradenského centra velmi podstatná, bez ní dochází ke značné fluktuaci pracovníků centra, s nimiž odcházejí i nabyté zkušenosti. Zajištěné financování je nezbytným předpokladem pro vytvoření stabilního odborného zázemí centra, jež je zárukou poskytování pomoci na vysoce profesionální úrovni. K naplňování svého poslání musí mít poradenské centrum k dispozici dostatečné zdroje a kapacitu.

INSTITUCIONÁLNÍ OPORA

V posledních letech lze vysledovat dva základní trendy institucionální podpory v zemích, které se nějakým způsobem snaží zlepšit situaci whistleblowerů.

Prvním je soustředění se na poradenské služby, v jejichž rámci je whistleblowerům poskytována dlouhodobá právní pomoc a podpora. Poradenská centra provozují většinou nevládní organizace (např. ve Velké Británii, v USA). Oproti tomu v Nizozemí bylo zřízeno poradenské centrum jako státní instituce, ovšem se značnou mírou nezávislosti. Toto centrum bylo ustanoveno dočasným královským dekretem na dobu trvání do roku 2015, v současné době usiluje o zákonné zakotvení, jež by mělo trvalou podobu.

Smyslem poradenských center je poskytování dlouhodobé právní pomoci a podpory whistleblowerům. Hlavní funkce poradenských center je tedy funkce poradenská, nikoliv investigativní, což znamená, že poradenské centrum se výhradně soustředí na samotnou poradenskou činnost, jež zahrnuje analýzu fakt týkajících se případu, pomoc s formulací oznámení a souvisejících právních jednání, seznámení s potenciálními riziky, s nimiž je podání oznámení spojeno. Samotné prošetření oznámení je pak věcí příslušných kontrolních orgánů. Poradenské centrum rovněž podporuje pozitivní vnímání whistleblowingu, soustředí se na osvětovou činnost a analyzuje funkčnost legislativní i nelegislativní úpravy whistleblowingu.

Druhý trend představuje vznik speciální instituce či orgánu, který disponuje vyšetřovacími a koordinačními pravomocemi, případně je také nadán sankčními pravomocemi, jsou-li vůči oznamovateli použita odvetná opatření. Oznamovatel má právo se na tuto instituci či orgán obrátit, požadovat pomoc a podávat stížnosti na odvetná opatření a nedůsledné prošetřování podaných informací. V návaznosti na prošetření podnětů vydává takováto instituce závazná doporučení a předává relevantní informace regulatorním či vyšetřovacím orgánům, které vedou příslušná řízení. Takováto instituce rovněž monitoruje funkčnost právní úpravy týkající se whistleblowingu, případně poskytuje poradenství. Touto cestou se pustilo např. Slovinsko.

Pokud jde o oblast institucionální podpory, v podmínkách České republiky předkládáme následující doporučení:

- › Zřídit poradenské centrum zaměřené na whistleblowery, případně zajistit dostatečnou podporu stávajícím nevládním organizacím, které poradenství whistleblowerům poskytují. Pro potenciálního

whistleblowera je zásadní, aby měl možnost se s někým nezávislým a nestranným poradit ještě předtím, než se rozhodne, jak se zjištěnými informacemi naloží. Jsme toho názoru, že poradenství oddělené od vyšetřovacích či koordinačních pravomocí umožňuje zvolit nejefektivnější řešení v první řadě zaměřené na podstatu oznámení a nikoli na spory mezi oznamovatelem a jeho zaměstnavatelem, resp. tím, na jehož nepravosti oznamovatel poukazuje. Oddělení investigativních pravomocí od poradenské činnosti je přílehlavější k roztržiténosti české právní úpravy ve vztahu ke kontrolním orgánům, jež jsou příslušné k prošetření podaných podnětů. Nadto si v kontextu české právní úpravy lze jen stěží představit vymezení pravomocí v případě zřízení samostatné instituce ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení.

- > Podporovat větší využívání možností anonymního podávání oznámení ve veřejném i soukromém sektoru, například prostřednictvím vhodných webových aplikací. Tento způsob oznamování umožňuje zachovat anonymitu oznamovatele a zároveň nebrání jeho dalšímu aktivnímu zapojení (informovanost o probíhající vyšetřování, možnost doplňovat či dokládat oznamované skutečnosti).
- > Alokovat dostatečné zdroje za účelem zajištění stabilní odborné kapacity poradenských center. Jak už bylo řečeno, dlouhodobost poskytované finanční podpory umožňuje budovat zkušenosti v této stále poměrně nové oblasti a těžit z nich, což je podmínkou poskytování kvalitních služeb whistleblowerům i využívání získaných poznatků k přípravě žádoucích následných dalších kroků (institucionální opora, legislativní úprava).

ZDROJE

Občan proti korupci: Příručka občanské protikorupční sebeobrany, Transparency International - Česká republika, Praha, únor 2013. Dostupné na www.transparency.cz.

O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi. Franková L., Petráková L. Oživení, 2014.

Právní ochrana oznamovatelů. Doporučené základní principy, které by měla obsahovat národní legislativa na ochranu whistleblowerů. Transparency International, listopad 2013. Dostupné na <http://www.whistleblower.cz/2013/12/pravni-ochrana-oznamovatelu/>.

The Whistleblowing Commission – Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK; listopad 2013. Dostupné na <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>.

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice, Transparency International-Česká republika, Praha, listopad 2009. Dostupné na www.whistleblower.cz.

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů: zpráva za Českou republiku, Transparency International – Česká republika, srpen 2012.

Whistleblowing Framework Call for Evidence – Government Response, červen 2014. Dostupné na https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/323399/bis-14-914-whistleblowing-framework-call-for-evidence-government-response.pdf.

Whistleblowing in Europe – Legal protections for whistleblowers in the EU, Transparency International, 2013. Dostupné na www.transparency.org nebo www.whistleblower.cz.

Globální barometr korupce 2013, www.transparency.org.

Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice, Transparency International – Česká republika, 2009.
www.transparency.cz.

Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, Association of Certified Fraud Examiners, 2009.

The Global Economic Crime Survey 2014, PriceWaterhouseCoopers,
<http://www.pwc.com/gx/en/economic-crime-survey/downloads.jhtml>.

www.bezkorupce.cz

www.bonzakkorupce.cz

www.business-keeper.com/whistleblowing-and-compliance.html

www.pcaw.org.uk

www.wbos.cz

www.whistleblower.org

Touto publikací chceme nabídnout alespoň základní návod každému, kdo se ocitne v nesnadném postavení člověka, který je konfrontován s informacemi o závažném nekalém jednání a rozhoduje se, jak s nimi má naložit. Je dobré mít na paměti, že v takové situaci se může ocitnout každý z nás – a každý z nás je tedy i potenciálním whistleblowerem.

Pro řadu lidí je těžké chápat whistleblowing jako prostředek, který může být v demokratické společnosti cenným nástrojem omezování kriminality, porušování pracovněprávních předpisů a řady dalších forem nezákonného nebo nekalého jednání. Ale právě k tomu whistleblowing slouží. S využitím zkušeností a příkladů z praxe naší poradny chceme pomocí této brožury přispět k lepšímu porozumění problematice whistleblowingu, ukázat jeho možnosti i rizika a představit náměty na zavedení vhodných opatření, která by přispěla k většímu využívání whistleblowingu v České republice.

Právní poradna a whistleblowerské centrum Transparency International – Česká republika (TI) poskytuje poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí, a pomoc oznamovatelům korupce a jiných závažných nekalých praktik na pracovišti. Právní poradenství a podporu poskytuje TI osobám, které se na ni obrátí v dobré víře, tj. jsou upřímně přesvědčeny o tom, že poskytnutá informace je pravdivá a úplná. Pokud se klient obává represálií nebo napomůže-li to úspěchu ve věci, může TI činit podání vlastním jménem. V odůvodněných případech může TI nabídnout klientovi zastoupení advokátem.

www.transparency.cz

e-mail: poradna@transparency.cz

