



WHISTLEBLOWING A OCHRANA OZNAMOVATELŮ V ČESKÉ REPUBLICCE

Praha, listopad 2009

Transparency International – Česká republika (TIC) je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu systémovému omezování. Více informací naleznete na www.transparency.cz.

WHISTLEBLOWING A OCHRANA OZNAMOVATELŮ V ČESKÉ REPUBLICCE

Praha, listopad 2009

Tato publikace byla vydána v rámci projektu *Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Protection of Whistleblowers in the EU*. Transparency International – Česká republika, o.p.s. děkuje za finanční podporu projektu Nadaci Open Society Fund Praha, Generálnímu ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost Evropské komise (podpora byla poskytnuta v rámci programu Prevention of and Fight Against Crime), sekretariátu Transparency International a velvyslanectví Spojených států amerických v Praze.

Více informací o projektu na stránkách www.transparency.cz a www.transparency.org.

Tento projekt byl financován také z prostředků Evropské komise. Tato publikace odráží výhradně stanoviska autorů a Evropská komise nenesे žádnou odpovědnost za jakékoli využití zde uvedených informací.

Vedoucí projektu: Eliška Cisařová

Jazyková korektura: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft  Studio Pí

Sazba provedena písmem EXPO SERIF™ PRO a EXPO SANS™ PRO (TypeCulture Foundry)

2009 © Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

ISBN 978-80-87123-11-9



OBSAH

PŘEDMLUVA	5
ÚVOD DO PROBLEMATIKY WHISTLEBLOWINGU A OCHRANY OZNAMOVATELŮ	7
PRŮZKUM MAPUJÍCÍ VNÍMÁNÍ WHISTLEBLOWINGU MEZI ČESKÝMI ZAMĚSTNANCI	27
MOŽNOSTI OZNAMOVÁNÍ A PRÁVNÍ PŘEDPISY VZTAHUJÍCÍ SE K WHISTLEBLOWINGU A OCHRANĚ OZNAMOVATELŮ	43
ČESKÁ MÉDIA A WHISTLEBLOWING: HLAVNĚ ANONYMNĚ	57
OZNAMOVATELÉ: ZKUŠENOSTI Z ČESKÝCH PRACOVÍŠŤ	67

PŘEDMLUVA

Problematické whistleblowingu a ochrany oznamovatelů se Transparency International – Česká republika (TIC) věnuje v rámci projektu nazvaného *Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers' Protection in the EU*. Tento projekt TIC realizuje ve spolupráci se sekretariátem Transparency International (TI) v Berlíně a dalšími vybranými pobočkami TI v rámci Evropské unie (Bulharsko, Estonsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Slovensko a Rumunsko). Projekt byl podpořen Generálním ředitelstvím pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost Evropské komise prostřednictvím programu Prevention of and Fight Against Crime, Nadací Open Society Fund Praha a velvyslanectvím Spojených států amerických v Praze.

Tímto projektem, a konkrétně touto publikací, TIC přispívá ke zvýšení povědomí o problematice whistleblowingu a ochrany oznamovatelů v České republice. Whistleblowing je způsob upozorňování na nekalé praktiky ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu. Zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví. Informace, které mohou poskytnout, mohou být klíčové pro řízení rizik uvnitř organizace i pro ochranu veřejného zájmu. Existuje však řada důvodů, proč mohou být zaměstnanci od zveřejnění takových informací odrazeni.

Zjištění, že v řadě případů bylo možné zabránit zpronevěře veřejných prostředků, nehodám nebo škodám na životním prostředí nebo na zdraví mnoha občanů, vedlo řadu států a mezinárodních organizací k přijetí opatření na ochranu zaměstnanců, kteří se rozhodnou upozornit na nekalé jednání. Přestože zatím nemáme v češtině zavedený výraz pro whistleblowing a není zde v platnosti speciální legislativa na ochranu oznamovatelů, jeví se tato problematika jako navýsost důležitá, a to nejen při odhalování korupce a podvodného jednání.

Tato publikace se věnuje problematice whistleblowingu a ochrany oznamovatelů z několika úhlů. V první části pojednává o whistleblowingu a ochraně oznamovatelů obecně. Mimo jiné uvádí různé zahraniční zkušenosti a doporučení Transparency International pro legislativní úpravu této problematiky. V druhé části představuje výsledky průzkumu o whistleblowingu realizovaného mezi zaměstnanci v České republice. Tento průzkum zjišťoval postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře k institutu oznamovatele a mapoval jejich zkušenosti s whistleblowingem. V třetí části publikace je stručně zpracován přehled stávajících právních předpisů platných v ČR, které mohou sloužit jako základ pro úpravu této problematiky. Věnujeme se zde současným možnostem zaměstnanců upozorňovat na nekalé praktiky na pracovišti, překážkám v oznamování a existujícím ochranným opatřením. Poslední dva příspěvky se věnují kulturním a společenským otázkám souvisejícím s problematikou whistleblowingu. Čtvrtý příspěvek zkoumá vztah novinářů a oznamovatelů a zaměřuje se na zkušenosti a práci novinářů s těmito osobami. Pátý příspěvek popisuje z pracovně-psychologického úhlu, jak je oznamovatel vnímán, jaká osobní dilemata zvažuje a jak se k těmto osobám staví pracovní kolektiv a nadřízení.

TIC věří, že tato publikace přispěje k prohloubení veřejné debaty o nutnosti chránit osoby, které upozorňují na nekalé praktiky, že osloví odborníky a veřejné představitele v České republice a podpoří zájem o rozšiřování možností oznamovatelů a zvyšování jejich ochrany.

ÚVOD DO PROBLEMATIKY WHISTLEBLOWINGU A OCHRANY OZNAMOVATELŮ

Eliška Císařová

Eliška Císařová je vedoucí projektů v Transparency International – Česká republika, o.p.s. (TIC). Vystudovala politologii a veřejnou správu na španělské Universidad de Granada. Od roku 2006 se v TIC věnuje projektům zaměřeným především na výzkum a mapování korupce a prosazování protikorupčních opatření ve veřejné správě. Mezi oblasti, na které se soustředí, patří veřejné zakázky, politická korupce, služby veřejného zájmu a vybraná protikorupční opatření, kam spadá také whistleblowing.

DEFINICE WHISTLEBLOWINGU

V soukromém i veřejném sektoru dochází každý den k rozhodnutím, která ovlivňují naše zdraví, bezpečnost, životní prostředí, ekonomické zájmy nebo naše občanská a jiná práva. Ne vždy je rozhodováno s nejlepším vědomím a svědomím. Vlivem neznalosti, neodpovědnosti, lenosti nebo korupce dochází k celé řadě špatných rozhodnutí, jejichž důsledkem jsou nehody, škody na zdraví a životním prostředí nebo zpronevěra veřejných prostředků. Zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o těchto špatných rozhodnutích dozví, a mohou na ně upozornit.

Pro upozornění na nekalé praktiky na pracovišti se přibližně od 70. let minulého století vžil označení *whistleblowing*.¹ Pojem vychází z anglického sousloví „to blow the whistle“ (zapískat na píšťalku) a má evokovat představu varovné píšťalky, která zazní, když se nehraje podle pravidel. O whistleblowingu mluvíme tehdy, když stávající nebo bývalí zaměstnanci nějaké organizace upozorňují na nekalé praktiky na pracovišti a obražejí se na instituce nebo orgány, které mohou oznamovanou skutečnost, zpravidla ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu, prověřit a případně zakročit (Near a Miceli, 1985). Zabránit nekalému jednání a předejít negativním důsledkům je hlavním smyslem whistleblowingu.

Whistleblowing může být také chápán jako právo svobody projevu a právo na svobodné vyjádření názoru a nesouhlasu, a to s cílem odhalit nekalé jednání. V této souvislosti Peter B. Jubb (1999) přináší jinou, restriktivnější definici whistleblowingu. Whistleblowing je podle něj uvážené a dobrovolné poskytnutí informací osobou, která má privilegovaný přístup k informacím a údajům o činnosti organizace, ve které působí nebo dříve působila. Toto poskytnutí informace se týká závažných protiprávních jednání nebo jiných nekalostí, které mohou ohrozit nebo poškodit veřejný zájem. Informace se týkají skutečností faktických nebo předpokládaných. Oznámení je zaznamenáno do veřejného záznamu mimo organizaci, která je předmětem oznámení, a je podáno takovému subjektu, který má pravomoc oznamovanou skutečnost vyšetřit a napravit.

Osobě, která upozorní na nekalé jednání, se anglicky říká whistleblower. Do češtiny toto slovo není překládáno jednotně.² V tomto textu je používán termín oznamovatel, případně whistleblower. Whistleblower nepořádá křížové výpravy, aby sledoval nekalé praktiky na pracovišti, a také jím není každý, kdo se ocitne v rozporu s vedením. Zpravidla se jedná o zaměstnance, který v rámci své práce zjistí, že došlo k nějaké nepravosti, nebo má informace, které mohou uvést do nesnází zaměstnavatele nebo vedení organizace (např. výsledky odborné studie, finanční audit) a které vypovídají o jednání, jež poškozuje nebo ohrožuje veřejný zájem (bezpečnost, zdraví, životní prostředí, veřejné prostředky atd.). Whistleblower tedy svým oznámením může ochránit veřejný zájem. Bohužel tím často zároveň vystavuje riziku svůj profesní i osobní život.

¹ Pravděpodobně poprvé byl tento termín použit v tomto kontextu Ralphem Naderem v roce 1971 (Banisar, 2009) na konferenci v USA a poté se objevil v knize Ralpha Nadera, Petera J. Petkase a Kate Blackwellové *Whistle blowing* vydané v roce 1972.

² Některé oficiální dokumenty v českém jazyce hovoří o informátorech nebo o stěžovateli, ale tyto pojmy se vztahují ke konkrétním činnostem a nejsou tedy dostatečně neutrální. Autorka navrhuje používat termín oznamovatel, ačkoliv si je vědoma přílišné obecnosti tohoto termínu a jeho využívání i v jiných souvislostech.

Informace, které whistleblower odhalí, se zpravidla jiní snaží zastříit nebo utajit. Někdy whistleblower využívá nestandardní způsoby odhalení, neboť standardní kontrolní mechanismy selhaly a ti, kdo mají v rámci organizace pravomoc situaci řešit, tak nečiní. Whistleblower se ocitá pod dvojím tlakem. Zprvée zažívá etické dilema mezi osobními hodnotami a hodnotami organizace (nadřízeného, zaměstnavatele, majitele). Zadruhé u něj dochází ke střetu loajality vůči organizaci, kde působí, a vůči dalším entitám, např. akcionářům společnosti, majitelům, spotřebitelům, zákazníkům, pacientům, zadavatelům apod. (Jubb, 1999). Whistleblower není svědek, ačkoliv se jím může stát např. v rámci trestního řízení. Pro zdůraznění rozdílu uvádíme tabulku, která velice obecně nastiňuje rozdíly mezi oběma koncepty (viz box 1).

Box 1: Rozdíl mezi oznamovatelem a svědkem

	Oznamovatel	Svědék
Typ osoby, kterou je třeba chránit	Interní pracovník	Interní pracovník nebo člověk zvenčí, který něco viděl, odborník
Druh oznámení	Trestné (protiprávní) jednání, neetické jednání, závažný případ špatného hospodaření, ohrožení společnosti	Trestné (protiprávní) jednání
Motivace	„Dobrý úmysl“ – snaha oznámit problémy, které je třeba řešit	Svědék nebo oběť (poškozený)
Odkud hrozí nebezpečí	Orgán činný v trestním řízení nebo jiný státní orgán a/nebo zaměstnavatel, jiní zaměstnanci/kolegové	Orgán činný v trestním řízení nebo jiný státní orgán; žalovaná strana, proti které svědek svědčí u soudu nebo poskytuje informace policii
Vstupy/výstupy	Odhaluje problémy/odstartuje proces	Poskytuje informace policii, svědčí u soudu
Potenciální škoda	Ztráta zaměstnání nebo výhod, sociální vyloučení, trestněprávní stíhání, odpovědnost za škodu (zejm. ochrana osobnosti)	Ztráta zaměstnání nebo výhod, sociální vyloučení, fyzická újma, trestněprávní stíhání, odpovědnost za škodu (zejm. ochrana osobnosti)
Možná ochrana	Ochrana ze strany pracovního práva (včetně zachování anonymity), ochrana prostředky trestního práva	Policejní osobní ochrana, přestěhování rodiny, zastírání skutečné totožnosti

Zdroj: D. Banisar, „Laws and Best Practices.“ Prezentace na semináři Transparency International, Berlín, březen 2009, vlastní úpravy

Whistleblowing vyžaduje velkou odhodlanost, protože společenské, osobní, profesní a pracovně-právní důsledky jsou pro oznamovatele někdy trpké. To dokazují praktické zkušenosti reflektované nejen v odborných studiích, ale i v populárních filmech (viz box 2). Některé případy z praxe uvedeme v následujícím textu a v dalších příspěvcích této publikace.

Box 2: **Vybrané filmy**

The Insider (Insider: Muž, který věděl příliš mnoho), 1999

Předlohou filmu je skutečný příběh J. Wiganda, bývalého viceprezidenta výzkumných programů tabákové společnosti Brown & Williamson. Jeffrey Wigand pracoval od roku 1989 na výzkumu, jehož cílem bylo zjistit, jak snížit při doručování nikotinu negativní vliv tabákových příměsí. Tou dobou byly zástupcům tabákového průmyslu známy negativní důsledky kouření a nikotinová návykovost, ale tyto informace byly drženy v tajnosti. Wigandovy výsledky a doporučení byly cenzurovány a proto došlo mezi ním a vedením společnosti ke konfrontaci. Wigand svědčil u soudu a poskytl důkazy reportérovi a producentovi investigativního televizního pořadu 60 minutes kanálu CBS. Společnost Brown & Williamson obvinila Wiganda z porušení mlčenlivosti a vyvíjela na něj nátlak, který vedl k rozpadu jeho profesního i osobního života. Wigandovo odhalení rozpoutalo sled událostí, které vedly k mnohonásobným úspěšným žalobám proti tabákovému průmyslu.

The Constant Gardener (Nepohodlný), 2005

Film byl natočen podle románu spisovatele a bývalého příslušníka britské zpravodajské služby Johna le Carrého. Jedná se o fiktivní příběh, ve kterém bývalý diplomat z Velké Británie poukazuje na nekalé praktiky farmaceutických společností a odvrácenou stranu rozvojové pomoci v Africe.

V odlehlé části Severní Keni je nalezena brutálně zavražděná Tessa, manželka Justina Quayla z Britského vysokého komisařství v Nairobi. Když Justin začne pátrat po okolnostech Tessiny smrti, zjistí, že pracovala na zprávě o nezákonných praktikách farmaceutických společností v nejchudší čtvrti Nairobi i v jiných oblastech a státech. Tessa a její spolupracovníci zvažovali zveřejnění této zprávy, ale Tessa prosadila, že zprávu nejprve ukážou přátelům a nadřízeným Justina z Britského vysokého komisařství. Nedlouho po smrti Tessy je Justin odvolán z Nairobi, ale začne pátrat na vlastní pěst. Zjistí, že farmaceutické společnosti zkoušejí nový lék proti tuberkulóze s povolením podplacené keňské vlády, za podpory představitelů britského ministerstva zahraničí a britské diplomacie, včetně jeho bývalých kolegů a nadřízených. Justin se rozhodne pokračovat v pátrání a odhalí praktiky, ke kterým v Africe dochází. Toto zjištění ho stejně jako Tessu a její spolupracovníky nakonec stojí život. Ještě před smrtí však stihne zaslat příbuzným do Evropy dokumenty, dokládající celý komplot, a ti se postarají o jejich zveřejnění.

All the President's Men (Všichni prezidentovi muži), 1976

Film rekapituluje události, jež vedly k rezignaci prezidenta Richarda Nixona v roce 1974. Dva reportéři deníku Washington Post, Robert Woodward a Carl Bernstein, se po dobu dvou let věnovali aféře Watergate, která souvisela s existencí tajných fondů určených na financování aktivit vedoucích k diskreditaci politických oponentů. Reportéři skládali svá odhalení z desítek faktů a svědeckých výpovědí a naráželi na neochotu svědků, způsobenou strachem z eventuálních následků i tlaky z nejvyšších sfér. Hlavním vodítkem v jejich investigativní práci byl tajemný zdroj z vládních kruhů, který pomáhal k odhalení celého spiknutí. Tento zdroj, známý pod pseudonymem Hluboké hrdlo (angl. Deep Throat) pomohl reportérům najít spojitost mezi Nixonovou administrativou a tajnými fondy.

Silkwood (Silkwoodová), 1983

Film vypráví skutečný příběh Karen Silkwoodové, odborové aktivistky a laborantky v energetické společnosti Kerr-McGee, která zemřela za dodnes zcela nevyjasněných okolností. Silkwoodová v továrně vyráběla plutoniové peletky používané pro výrobu jaderných palivových tyčí. V roce 1974 svědčila před Komisí pro jadernou energii o nedostatečné ochraně zaměstnanců před radioaktivitou a o falšování testů kvality a inspekce jaderných palivových tyčí. Nedlouho po podání svědectví je v těle Silkwoodové nalezeno 400násobně větší množství plutonia, než je povolená hladina. Několik dnů po této události byla nalezena mrtvá ve vybouraném voze. V době smrti pracovala na reportáži o ochraně zaměstnanců před radioaktivitou a o falšování testů kvality jaderných palivových tyčí pro New York Times. Případ Karen Silkwoodové upozornil na rizika jaderné energie a vedl k rozvinutí veřejné debaty o společenské odpovědnosti firem. Továrna na jaderné palivové tyče společnosti Kerr-McGee byla zavřena v roce 1975.

Serpico (Serpico), 1973

Snímek, ilustrující poměry panující v newyorské policii v sedmdesátých a osmdesátých letech, je založený na skutečných událostech. Mladý policista nastupuje v roce 1959 do své vysněné práce plný ideálů. Brzy poté, co začne pracovat jako policista v civilním oblečení, zjišťuje, že korupce a systematické vydírání ovládá každodenní činnost v jeho okrsku. Serpicoova kariéra u policie byla krátká, neboť se opakovaně snažil na korupci upozornit a nechtěl se na ní podílet. Frustrovaný Serpico, jehož zprávám nikdo nevěnoval pozornost, poskytl v roce 1970 informace o policejní korupci deníku New York Times. Po zveřejnění těchto informací na první straně deníku byl starosta New Yorku nucen ustavit pětičlennou vyšetřovací komisi pod vedením soudce Knappa. Nedlouho poté byl Serpico postřelen při rutinním zásahu proti drogovým dealerům (za spoluúčasti svých policejních kolegů). Zázrakem svá zranění přežil a několik měsíců poté svědčil před Knappovou komisí. V roce 1972 od policie odešel. Serpico byl prvním policistou v historii policejního oddělení města New York (New York Police Department), který vystoupil proti rozsáhlé policejní korupci. Úplatky, které se v tomto systému točily, dosahovaly miliónových částek.

Erin Brockovich (Erin Brockovich), 2000

Film je založen na skutečné životní zkušenosti Erin Brockovichové, pracovnice v advokátní kanceláři Eda Masryho. Při rešerši jednoho zdánlivě banálního případu týkajícího se výkupu pozemků Erin narazila na skutečnosti, které nasvědčovaly rozsáhlému znečištění podzemních vod elektrárenskou společností Pacific Gas and Electric Company (PG&E). PG&E v minulých desetiletích využívala v chladicím zařízení proti korozi šestimavový chrom. Tato látka kontaminovala spodní vody v okruhu několika mil a měla katastrofální následky na zdraví okolních obyvatel (rakovina a další nemoci, genetické změny, potraty). Erin a Ed Masry se podaří prokázat, že společnost o znečištění jedovatým chromem věděla a snažila se ho zastírat a ututlat. Případ by neměl zdaleka tak velkou dohru, kdyby nebylo důkazů dodaných bývalým zaměstnancem společnosti PG&E, jež dosvědčovaly, že společnost o znečištění a jeho působení na živé organismy věděla. Informace od bývalého zaměstnance elektrárny pomohou vyhrát soudní spor a pro více jak 600 místních rodin získat odškodnění v celkové výši 333 miliónů dolarů.

Zdroj: vlastní zpracování

PŘÍNOSY, PODOBY A DŮSLEDKY WHISTLEBLOWINGU

Hlavním smyslem whistleblowingu je zabránit nekalému jednání. Oznamovatelé informují o nekalých praktikách, které mohou mít negativní důsledky pro veřejnost, a umožňují tak těmto nekalostem předejít nebo nekalé jednání zastavit. Whistleblowing je tedy možné chápat i jako jeden ze způsobů ochrany veřejného zájmu, protože je to nástroj kontroly rozhodovacích procesů a může tak hrát podobnou roli jako předpisy o svobodném přístupu k informacím.

Představte si zaměstnance, který například upozorní na skutečnost, že při výrobě chřastítka pro kojence byla do barvy použita jedovatá příměs. Pokud se díky zásahu oznamovatele podaří včas výrobu zastavit, nejenže nedojde k ohrožení zdraví dětí, ale firma také ušetří prostředky za stahování zboží z prodeje a výdaje za právní důsledky.

Whistleblowing může být tedy chápán i jako jeden ze způsobů řízení rizik uvnitř organizace, a to jak v soukromé, tak veřejné sféře. Zaměstnanci jsou zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví, a existence oznamovacích mechanismů jim umožňuje odhalit problémy uvnitř organizace a vedoucí pracovníkům organizace se tak naskýtá možnost problémy včas řešit.

Z hlediska řízení rizik uvnitř organizace má whistleblowing nejméně tři pozitivní přínosy. Zaprvé umožňuje organizacím zasáhnout proti problémům zevnitř a tím zabránit reputační újmě a nákladům za právní odpovědnost. Zadruhé posiluje firemní kulturu a může motivovat zaměstnance k větší pracovní

spokojenosti. Zatřetí umožňuje organizacím udržet si kontrolu nad rozhodováním a předejít zásahům zvenčí, např. zavedení restriktivní legislativy³ (Miceli et al., 2009).

Přestože může být whistleblowing velkým přínosem jak pro samotné organizace, tak pro spotřebitele, akcionáře, voliče a další, oznamovatelé nemívají velkou podporu. Problémy, na které upozorňují, bývají ignorovány a oznamovatelé si mnohdy za své oznámení vyslouží spíše pomstu nebo šikanu, pokud ne přímo rozvázání pracovního poměru.

Studie ukazují, že jedním z důležitých faktorů, aby whistleblowing fungoval tak, jak má, je existence jasně předepsaných a určených mechanismů, které mohou oznamovatelé využívat a které poskytnou oznamovateli jistotu, že jeho oznámení bude vyslyšeno a prošetřeno. Oznamovatel musí dostat jasný signál, že se jeho oznámením bude někdo zabývat a v případě, že bude oznámení shledáno opodstatněným a zakládajícím se na pravdě, bude problém vyřešen a viník potrestán. Informovanost a komunikace s oznamovatelem o průběhu šetření a výsledku se ukazuje jako klíčová i pro další vylepšování oznamovacích mechanismů (Devine, 2006). Tyto mechanismy mohou být interní i externí. Ideální situace nastává tehdy, když není k dispozici pouze jeden orgán, který má výhradní pravomoc pro přijímání oznámení, ale když takových orgánů existuje více (Heard a Miller, 2006).⁴ Dalším nutným opatřením je i účinná ochrana proti šikaně a odplatě ze strany jiných pracovníků nebo zaměstnavatele (např. Miceli et al., 2009).

Tím, že se pracovník stane svědkem nějakého nekalého jednání, vstupuje do několikafázového procesu (Miceli, Near, 1985).⁵ Tato událost vede zaměstnance ke zvažování, zda by měl nebo neměl skutečnosti oznámit, a k rozhodování o dalším postupu. Jak již bylo uvedeno, dochází u něj k etickému dilematu a ke střetu loajalit (Jubbs, 1999). Hodnotí podezřelé události, zjišťuje doplňující informace a diskutuje o nich s kolegy. Následně se zaměstnanec rozhodne o dalším postupu: nekalost oznámit nebo neoznámit (z důvodu nedbalosti, strachu, loajality nebo nedůvěry), případně i odejít z organizace. V poslední fázi dochází k reakcím na oznámení ze strany organizace a subjektu, na který se whistleblower obrátil, případně dojde k odvetným opatřením.

Pravidla pro whistleblowing by měla být komplexní a představovat opravdovou alternativu k mlčení, tj. potenciálním oznamovatelům by měla poskytovat účinnou ochranu. Neexistuje jeden jediný model, který by fungoval všude, což je dáno jednak kulturní podmíněností a také specificitou právního rámce. Pro ilustraci postupu utváření kultury podporující whistleblowing uvnitř organizace zde uvádíme doporučení dlouholetých amerických expertů na whistleblowing (viz box 3 na následující straně).

³ Příkladem zásahu zvenčí je americký federální zákon Sarbanes-Oxley Act z roku 2002, který upravuje činnost auditorů, procesy vnitřní kontroly a s tím související povinnosti obchodních společností kótovaných na některé z amerických burz. Mimo jiné stanovuje povinnost zavést interní oznamovací mechanismy. Tento zákon byl přijat po sérii finančních skandálů, které se dotkly velkých korporací Enron, Tyco International, Adelphia, Peregrine Systems a WorldCom. Zákon měl obnovit důvěru veřejnosti v americké kapitálové trhy.

⁴ Citováno v Miceli et al., 2009.

⁵ Citováno v Dwarkin a Baucus (1998), *Internal vs. External Whistleblowers: a Comparison of Whistleblowing Processes*, *Journal of Business Ethics* 17: 1281–1298, 1998.

Box 3: *Přehled kroků pro manažery*

Preventivní opatření zaměřená na lidské zdroje a firemní kulturu:

- Podpořte rozvoj etických zásad ve vaší organizaci.
- Zaveďte přísná disciplinární pravidla zabráňující zaměstnancům mstít se a šikanovat oznamovatele.
- Rozšiřte tato pravidla vnitřními komunikačními kanály.
- Hleďte a vyberte ty zaměstnance, kteří mají vlohky pro sledování nekalých praktik a jejich oznamování.
- Vyškolte zaměstnance v tom, co organizace považuje za nekalé jednání, a jak se zachovat, pokud na takové jednání narazí.
- Zvažte, zda není vhodné do hodnotícího systému zakomponovat motivační systém pro oprávněná oznámení (např. procento z uspořené prostředků díky oznámení).

Přijímání a vyřizování oznámení a nápravná opatření:

- Umožněte existenci více komunikačních kanálů v rámci organizace, aby si zaměstnanci mohli vybrat, s kým budou raději hovořit.
- Zaměřte se na nekalé jednání, nikoliv na oznamovatele.
- Prošetřete oznámení plně a důkladně.
- Proveďte okamžité nápravné opatření, pokud je oznámení založeno na oprávněných skutečnostech.
- Sdělte oznamovateli zpětnou vazbu na jeho oznámení. Komunikujte o přijatých nápravných opatřeních, abyste získali uznání za to, co bylo učiněno.

Zdroj: Miceli et al. (2009)

OBEČNÁ DOPORUČENÍ PRO LEGISLATIVNÍ ÚPRAVU WHISTLEBLOWINGU

V červenci 2009 uspořádala Transparency International (TI) v Praze mezinárodní kulatý stůl k problematice whistleblowingu a ochrany oznamovatelů, jehož se účastnili zástupci TI a odborníci z mnoha zemí.⁶ Transparency International s podporou odborníků z celého světa navrhla řadu zásad, které by měly být zohledněny v právních úpravách whistleblowingu a které zohledňují zkušenosti zemí, kde již existuje právní úprava whistleblowingu. Záměrem TI je představit základní principy, které by měly být uzpůsobeny podle specifických podmínek každé země a podle potřeb jejího právního rámce.

⁶ Zástupci sekretariátu a poboček TI podílejících se na projektu, členové sekretariátu Parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) a Skupiny států proti korupci (GRECO), zástupci European Federation of Journalists, Federal Accountability Initiative for Reform (Kanada), Government Accountability Project (USA), Integrity Line (Švýcarsko), Mezinárodní obchodní komory (Výbor proti korupci), National Whistleblower Center (USA), Open Democracy Advice Centre (Jižní Afrika), Project on Government Oversight (USA), Public Concern at Work (Velká Británie), Risk Communication Concepts (Německo).

DOPORUČENÉ ZÁSADY TI PRO PRÁVNÍ ÚPRAVU WHISTLEBLOWINGU

Whistleblowers (oznamovatelé) mohou hrát zásadní roli při odhalování podvodů, nekalého jednání, špatného hospodaření a korupce. Jejich úsilí pomáhá chránit životy, bránit lidská práva a prosazovat uplatňování zákonů. V zájmu ochrany veřejného blaha oznamovatelé mnohdy podstupují značná osobní rizika. Mohou jim hrozit postihy ze strany zaměstnavatele nebo propuštění, zaměstnavatel na ně může podat soudní žalobu za porušení mlčenlivosti nebo pro pomluvu (nebo jim může žalobou vyhrožovat) a mohou být rovněž vystaveni trestnímu stíhání. V krajních případech jim může hrozit fyzické nebezpečí.

Právo oznámit nekalé jednání úzce souvisí se svobodou projevu, svobodou myšlení a s principy transparentnosti a odpovědnosti. Stále více se uznává, že k podpoře oznamování a k vytvoření otevřeného a odpovědného pracovního prostředí je třeba zajistit účinnou ochranu oznamovatelů proti odvetným opatřením. Mezinárodní úmluvy⁷ zavazují signatářské země k zavedení odpovídající legislativy a stále větší počet vlád, společností a neziskových organizací je ochotno realizovat potřebná opatření v praxi.

Transparency International (TI) chce k tomuto úsilí přispět prostřednictvím návrhu zásad, které by měly být zohledněny v právních úpravách whistleblowingu. Tyto zásady byly vytvořeny s podporou odborníků z celého světa⁸ a zohledňují zkušenosti ze zemí s existující právní úpravou whistleblowingu. Jejich záměrem je představit hlavní zásady, jejichž konkrétní podoba by měla být uzpůsobena podle specifických podmínek každé země a potřeb jejího právního rámce. Tyto zásady budou ještě dále upravovány a TI vítá jakékoli příspěvky k tomuto procesu.

Vymezení pojmu (definice)

1. *Whistleblowing* – proces odhalení nekalého jednání v určité organizaci prostřednictvím poskytnutí informace osobám nebo institucím, které by měly být schopné zakročit.

Hlavní zásady

2. *Oznamovací proces a poskytování informací* – právní úprava whistleblowingu by měla umožňovat a podporovat oznamování a poskytování informací, které mohou pomoci odvrátit vznik škody a postihovat způsobené škody.
3. *Ochrana oznamovatele* – právní úprava by měla oznamovatelům poskytovat pevnou a ucelenou ochranu, zajišťovat jejich práva a umožňovat tak bezpečnou alternativu k mlčení o nekalém jednání.

Rozsah působnosti

4. *Široké vymezení předmětu úpravy* – právní úprava by se měla vztahovat na oznámení týkající se nekalého jednání, mimo jiné trestných činů, porušení zákonných povinností, justičních omylů, ohrožení zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí, a rovněž snah o zastírání jakéhokoli uvedeného typu jednání.
5. *Široké vymezení působnosti* – právní úprava by se měla vztahovat na všechny osoby, kterým hrozí odvetná opatření, včetně zaměstnanců ve veřejném i soukromém sektoru a osob, které nejsou v tradičním zaměstnaneckém poměru (např. poradci, dodavatelé, stážisté, dobrovolníci, dočasní pracovníci, bývalí zaměstnanci, uchazeči o práci a další). Pro účely ochrany by se rovněž měla právní úprava vztahovat na osoby, které se o podání oznámení pokusily nebo jsou z něj podezřívány, na osoby dodávající podpurné informace a na veškeré osoby v blízkém vztahu k oznamovateli.

⁷ Např. Úmluva UNCAC (Úmluva OSN proti korupci) – článek 33 nebo Občanskoprávní úmluva o korupci – článek 9, dále Meziamerická úmluva proti korupci (článek 3), Úmluva Africké unie o prevenci a boji proti korupci (článek 5), Protikorupční akční plán pro Asii a Pacifik (pilíř 3), Protikorupční protokol Jihoafrického rozvojového společenství (článek 4) apod.

⁸ Zejména následující osoby a organizace: Canadians for Accountability, členové sekretariátu Parlamentního shromáždění Rady Evropy (PACE) a Skupiny států proti korupci (GRECO), European Federation of Journalists, Federal Accountability Initiative for Reform (Kanada), Government Accountability Project (USA), Integrity Line (Švýcarsko), Mezinárodní obchodní komora (Výbor proti korupci), National Whistleblower Center (USA), Open Democracy Advice Centre (Jižní Afrika), Project on Government Oversight (USA), Public Concern at Work (Velká Británie), Risk Communication Concepts (Německo), Whistleblower Network Germany.

6. *Požadavek na jednání v dobré víře ve smyslu upřímného přesvědčení* – právní úprava by se měla vztahovat na oznámení učiněná v dobré víře. Oznámení v dobré víře by mělo být vymezeno jako upřímné přesvědčení o tom, že poskytnutá informace je v době podání oznámení pravdivá. Právní úprava by neměla chránit úmyslně nepravdivá oznámení a měla by umožňovat řešení takovýchto případů prostřednictvím obvyklých mechanismů pracovního, občanského a trestního práva.

Postupy oznamování a odhalování nekalých praktik

7. *Podpora vnitřních oznamovacích mechanismů* – právní úprava by měla podporovat zavádění a využívání vnitřních oznamovacích systémů, které jsou bezpečné, snadno přístupné a zajišťují pečlivé, včasné a nezávislé vyšetření nahlášených podnětů. Účinné vnitřní oznamovací systémy by měly obsahovat vynucovací mechanismy a mechanismy umožňující další sledování a šetření.⁹
8. *Usnadnění přístupu k externím oznamovacím mechanismům* – právní úprava by měla vždy umožňovat snadné podání oznámení externímu orgánu, například kontrolním orgánům, zákonodárným orgánům, médiím a organizacím občanské společnosti. V případě, že existuje rozdílná úprava přístupu k těmto kanálům,¹⁰ podání oznámení by mělo být možné na základě pouhého podezření a nemělo být zatíženo důkazním břemenem.
9. *Národní bezpečnost* – v případě, kdy se oznámení dotýká záležitostí národní bezpečnosti, mohou být přijata doplňující bezpečnostní opatření upravující postupy oznamování, které maximalizují možnost úspěšného vnitřního prošetření a řešení a zabrání zbytečnému vnějšímu zveřejnění.
10. *Zapojení oznamovatele* – právní úprava by měla na oznamovatele pohlížet jako na aktivního a nezbytného účastníka při řešení problému. Oznamovatel by měl být informován o jakýchkoli podniknutých krocích a výsledcích svého oznámení a měl by mít reálnou možnost do procesu přispět.
11. *Systém odměňování* – V závislosti na místních podmínkách by se mělo zvážit, zda není vhodné přijmout další opatření podporující oznamování, například systém odměn nebo systém založený na zásadě *qui tam*, která umožňuje oznamovateli pokračující zapojení do procesu řešení oznámení.¹¹

Ochrana

12. *Ochrana totožnosti* – právní úprava by měla zajišťovat, aby nebylo možné zveřejnit totožnost oznamovatele bez jeho souhlasu, a měla by umožňovat anonymní podání oznámení.
13. *Ochrana proti odvetným opatřením* – právní úprava by měla oznamovatele chránit proti jakémukoli znevýhodňování v důsledku podaného oznámení. To by se mělo vztahovat na veškeré typy újmy nebo postihů, včetně propuštění, kárné sankce, přeložení na jiné místo, obtěžování, ztráty pozice a výhod a podobně.
14. *Obrácené důkazní břemeno* – mělo by být na zaměstnavateli, aby prokázal, že jakákoli opatření učiněná v neprospěch oznamovatele byla motivována jinými důvody, než podáním oznámení. Po uplynutí určité doby se může toto obrácené důkazní břemeno znovu vrátit do původního stavu.
15. *Vynětí z odpovědnosti* – na jakékoli oznámení učiněné v souladu s příslušnou právní úpravou by se měla vztahovat imunita ve vztahu ke kárným řízením a odpovědnosti z hlediska trestního, občanského a správního práva, včetně právní úpravy týkající se pomluvy a ochrany utajovaných informací.
16. *Žádné postihy za mylná oznámení* – právní úprava by měla chránit jakékoli oznámení, které bylo učiněno s upřímným úmyslem a přesto bylo mylné.

⁹ Návod k zavádění a provozování vnitřních oznamovacích systémů viz *PAS Code of practice for Whistleblowing arrangements*, British Standards Institute, 2008.

¹⁰ Například viz Public Information Disclosure Act (Velká Británie).

¹¹ Podle zásady "Qui Tam" může občan podat žalobu jménem veřejnoprávního subjektu (státu). Toto opatření se používá v americkém zákoně False Claims Act.

17. *Právo odmítnout* – právní úprava by měla umožňovat oznamovateli odmítnout účast na domnělém nekalém jednání, a to bez jakéhokoli následného postihu nebo znevýhodnění.
18. *Zákaz obcházení* – právní úprava by měla prohlásit za neplatné jakékoliv soukromoprávní předpisy nebo dohody, které by bránily účinnosti právní úpravy whistleblowingu.

Prosazování a vymahatelnost

19. *Instituce řešící stížnosti oznamovatelů* – právní úprava by mohla pověřit existující nezávislý orgán nebo vytvořit nový, který bude přijímat a prošetřovat stížnosti na odvetná opatření a/nebo nedůsledné prošetření případu. Tento orgán může mít také pravomoc vydávat závazná doporučení v první instanci a ve vhodných případech tyto informace předávat příslušným kontrolním úřadům a orgánům, které vedou příslušná kárná a trestní řízení.
20. *Možnost dovolat se svých práv* – každý oznamovatel, který se domnívá, že utrpěl újmu na svých právech, má nárok na spravedlivé projednání před nestranným orgánem s plným právem na odvolání.
21. *Plný rozsah opravných prostředků* – právní úprava by měla zajišťovat plný rozsah opravných prostředků zaměřených na nápravu újmy a odškodnění oznamovatele. Mimo jiné by měla zahrnovat předběžné i soudně nařízené opravné prostředky, odškodnění za jakoukoli vzniklou újmu a bolestné, náhradu za minulý, současný i budoucí ušlý zisk a ztrátu postavení, náhradu nákladů na mediaci a náhradu přiměřených poplatků za právní služby. Právní úprava by také měla případně umožnit zřízení fondu pro náhrady oznamovatelům v případech insolventnosti žalovaného.
22. *Sankce za odvetná opatření a zasahování* – jakékoliv kladení překážek nebo odvetné opatření vůči oznamovateli by mělo být považováno za nepřípustné jednání a mělo by vést k vyvození osobní odpovědnosti a kárného postihu.

Legislativní rámec, fungování a hodnocení

23. *Specializované právní předpisy* – z důvodu vyšší míry jistoty, srozumitelnosti a jednotného uplatňování systému je vhodnější přijetí samostatného právního předpisu než přijetí dílčích změn nebo sektorových předpisů.
24. *Orgán pro whistleblowing* – právní předpis by měl zřídit nebo určit veřejný orgán, který bude poskytovat všeobecné veřejné poradenství ve všech záležitostech souvisejících s whistleblowingem, monitorovat a pravidelně vyhodnocovat fungování systému whistleblowingu a podporovat opatření pro zvyšování veřejného povědomí s cílem plného využívání ustanovení o whistleblowingu a širšího kulturního přijetí těchto opatření.
25. *Zveřejňování údajů* – právní předpis by měl přikazovat veřejným a soukromým institucím adekvátní velikosti, aby zajistily pravidelné zveřejňování (řádně anonymizovaných) odhalení a informovaly o škodách, vedených procesech a jejich výsledcích, včetně informací o odškodnění a náhradách.
26. *Zapojení více subjektů* – je zásadní, aby do přípravy a pravidelného přezkumu jakýchkoli právních předpisů o whistleblowingu byly zapojeny klíčové zainteresované subjekty, včetně odborů, obchodních asociací a organizací občanské společnosti.
27. *Ochrana mediálních zdrojů* – nic z toho, co právní předpisy o whistleblowingu obsahují, by nemělo omezovat práva novinářů chránit své zdroje, a to i v případě chybného oznámení nebo oznámení ve zlém úmyslu.

MEZINÁRODNÍ ÚMLUVY VZTAHUJÍCÍ SE K OCHRANĚ OZNAMOVATELŮ A ZAHRANIČNÍ ÚPRAVY

V současnosti již existuje řada mezinárodních úmluv, které ukládají smluvním stranám povinnost zavést opatření na ochranu oznamovatelů.¹² V našem regionu se jedná se o Úmluvu OSN proti korupci (článek 33, viz box 4), Občanskoprávní úmluvy Rady Evropy proti korupci (článek 9) a Trestněprávní úmluvy Rady Evropy proti korupci (článek 22). Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) vydala několik doporučení pro ochranu oznamovatelů.¹³

Box 4: *Úmluva OSN proti korupci (UNCAC)*

Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) hovoří o problematice whistleblowingu v článku 32 a 33. Článek 33 uvádí: „Každý stát, smluvní strana zváží, zda do vnitrostátního právního systému zahrne odpovídající opatření na ochranu proti neoprávněnému zacházení s jakoukoli osobou, která v dobré víře a z dostatečných důvodů sdělí příslušným orgánům jakékoli skutečnosti týkající se trestných činů stanovených v souladu s touto Úmluvou.“ Česká republika je signatářem této úmluvy, ale dosud ji neratifikovala. Viz www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html.

Whistleblowing vychází z anglosaské tradice a má dlouhé historické kořeny. Jedním z prvních zákonů věnovaných této problematice je americký federální zákon False Claims Act z roku 1863 (viz box 5), který byl přijat v době občanské války poté, co armáda zjistila, že jsou jí prodávány vadné zbraně (Dehn, Calland, 2004). Jak uvádí Banisar (2009), i další zákony na ochranu oznamovatelů byly přijaty na základě zjištěných podvodů nebo odvrátitelných katastrof. Například ve Spojených státech vedl k přijetí zákona Whistleblower Protection Act mimo jiné pád raketoplánu Challenger v roce 1986. K přijetí Sarbanes-Oxleys Act vedly finanční skandály z roku 2002. Ve Velké Británii předcházela přijetí legislativy na ochranu oznamovatelů řada ztrát na životech při vlakových neštěstích. V Kanadě vedlo k přijetí Public Servants Disclosure Protection Act odhalení rozsáhlého zneužívání federálních zdrojů pro reklamní účely vládní politickou stranou v Quebecu.

Box 5: *False Claims Act a žaloba Qui tam*

Americký zákon False Claims Act zavádí tzv. žalobu *Qui tam* (z latinského *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, což volně přeloženo znamená „kdo se soudí v této věci za krále, soudí se i za sebe“). Zákon umožňuje fyzickým a právnickým osobám s důkazy o podvodu u federálních zakázek nebo dotačních programů žalovat pachatele jménem federální vlády Spojených států. Vláda má právo zasáhnout a připojit se k žalobě. Pokud tak neučiní, může soukromý žalobce pokračovat na vlastní pěst. Tyto žaloby jsou zdlouhavé a komplikované, ale pokud se podaří vysoudit na pachateli pro federální vládu náhradu, má soukromý žalobce nárok na 15–30 % odměny. Soukromý žalobce může zahájit žalobu pouze v případech, že se jedná o dosud nežalovaný podvod. Více např. na stránkách National Whistleblowers Center www.whistleblowers.org/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=64.

V rámci Evropské unie má jen málo států komplexní a fungující zákony na ochranu oznamovatelů. Za nejlépe fungující je považován Public Interest Disclosure Act ve Velké Británii (viz box 6). Další státy, např. Rumunsko, Belgie, Francie nebo Nizozemí, sice zákony mají, ale tyto zákony se vztahují třeba jen na

¹² Více o této problematice v Banisar (2009).

¹³ OECD (2003): *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* a *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, www.oecd.org.

veřejný sektor nebo v praxi nefungují. Jiné státy nemají komplexní zákon na ochranu oznamovatelů, ale tuto problematiku řeší ve svých zákonících práce, trestních předpisech, předpisech regulujících média nebo formou specifických protikorupčních opatření. Přestože se v případě ochrany oznamovatelů jedná o opatření, jejichž zaváděcí povinnost vyplývá z mezinárodních úmluv, jejich zavádění do národních legislativ je velice slabé. Zavádění oznamovacích mechanismů a ochrany oznamovatelů do praxe také výrazně pokulhává. Pokud už nějaká opatření existují, málokdy se zaměstnanci proškolují, chybí dostatek zdrojů pro efektivní fungování oznamovacích mechanismů a řešení oznamovaných skutečností.

Box 6: Tříúrovňový model britského zákona Public Information Disclosure Act (PIDA)

Zákon PIDA obsahuje tři úrovně chráněného odhalení (zveřejnění), přičemž každá je zatížená větším důkazním břemenem:

1. **Vnitřní odhalení.** Whistleblower se obrátí se svým oznámením na organizaci, ve které působí. Zaměstnanec je chráněn, pokud je oznámení učiněno v dobré víře a je založeno na důvodném přesvědčení. Ne vždy se může zaměstnanec obrátit nejprve na svého zaměstnavatele nebo jím určený orgán. Za určitých okolností může zaměstnanec tento stupeň přeskočit a i tak být chráněn.
2. **Odhalení kontrolnímu orgánu.** Whistleblower se obrátí na kontrolní orgán. Zaměstnanec je chráněn, pokud je oznámení učiněno v dobré víře, je založeno na důvodném přesvědčení, nečiní tak pro osobní obohacení a považuje takovéto odhalení za důvodné (tj. podle jeho názoru jde o dostatečně závažné nekalé jednání). Aby byl zaměstnanec chráněn, musí být splněna jedna z těchto podmínek: (a) musí být důvodně přesvědčen, že se nemůže z důvodů možné osobní újmy obrátit na zaměstnavatele; (b) musí být důvodně přesvědčen, že pokud by se obrátil na zaměstnavatele, mohly by být zničeny nebo zamaskovány důkazy; (c) whistleblower se na svého zaměstnavatele nebo vnitřní kontrolní orgán v této souvislosti již v minulosti obrátil.
3. **Chráněné zveřejnění.** Whistleblower se může obrátit např. na poslance, policii, média, neziskové organizace atd. Bude chráněn zákonem PIDA, pokud je jeho odhalení tímto způsobem důvodné a odpovídající závažnosti situace a jsou naplněny i podmínky zmíněné v předchozím bodě. Whistleblower bude chráněn i v případě, že se obrátí přímo na média, pokud má důkazy o tom, že organizace jím činěná oznámení ignorovala, odrazovala od jejich podání nebo je zatajovala.

Více o Public Information Disclosure Act z roku 1998 na stránkách www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1.

SOUČASNÁ SITUACE VYUŽÍVÁNÍ WHISTLEBLOWINGU V ČESKÉ REPUBLICE

POVĚDOMÍ O WHISTLEBLOWINGU U ŠIROKÉ VEŘEJNOSTI

Pojem whistleblowingu je široké veřejnosti v České republice takřka neznámý. Z průzkumu,¹⁴ který v září 2009 zjišťoval postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře v ČR k problematice whistleblowingu, vyplývá, že dvě třetiny dotazovaných zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešily, případně ji pouze konzultovaly s kolegy. Z analýzy odpovědí vyplývá, že hlavními důvody nečinnosti je nevědomost, na koho se obrátit, pocit zbytečnosti oznámení nebo obavy z případné odvety (TIC, 2009). Tyto výsledky mohou nasvědčovat tomu, že existuje poptávka po jasných pravidlech pro oznamování a po vyšší míře ochrany zaměstnanců.

V chování zaměstnanců se projevují dilemata, která jsou pro všechny země společná – např. obava ze ztráty zaměstnání, míra spoluodpovědnosti za to, co se kolem mne děje, loajalita vůči zaměstnavateli, nevalná zkušenost s orgány činnými v trestním řízení (policie a soudy). Určitý vliv na ochotu oznamovat protiprávní jednání však mohou mít také zdejší historické zkušenosti. Zprvu, v české společnosti nepanuje velká ochota napravovat věci veřejné. V ČR se často měnily režimy a hodnoty a lidé, kteří se snažili o nápravu věcí veřejných, to zpravidla odnesli ve svém osobním i profesním životě. Obecně tedy platí spíše zásada „nedělat si zbytečné nepřátele“. Z druhé, minulé totalitní režimy často využívaly informátorů k udržení své moci. Pro někoho může být těžké chápat whistleblowing jako nástroj, který může občan v demokratické společnosti použít právě proti monopolu moci.

MEDIÁLNÍ POKRYTÍ WHISTLEBLOWINGU A SPOLUPRÁCE MÉDIÍ S OZNAMOVATELI

Zkušenostem novinářů s oznamovateli a mediálnímu pokrytí této problematiky se věnuje Nikola Hořejš ve studii *Média a whistleblowing: hlavně anonymně* (viz tato publikace dále). Z této studie vyplývá, že pojem whistleblowing je pro oslovené investigativní novináře takřka neznámý a zpravidla netuší, že v jiných zemích se oznamovatelům věnuje speciální pozornost a jejich postavení upravuje zvláštní legislativa. Na druhou stranu nutným předpokladem každodenní práce investigativních novinářů jsou zdroje, tedy osoby, které informují o neznámých a citlivých skutečnostech. Tyto osoby mohou využít novinářova práva nezveřejnit jejich jméno. Pokud takové osoby jednají ve veřejném zájmu, jedná se o anonymní oznamovatele. Jelikož se pojmy zdroj a oznamovatel překrývají, vzniká nejasná představa o tom, kdo oznamovatelem vlastně je a kdo není.

Většina zdrojů a oznamovatelů se v České republice snaží zůstat anonymní. Reportéři odhadují, že 70 až 90 procent jejich zdrojů trvá na anonymitě, a to ze závažných důvodů, jako je strach z perzekuce, odvetných opatření a nedůvěra v efektivitu orgánů činných v trestním řízení nebo dalších orgánů. Obecně redaktoři nedoporučují a nevětají anonymní zdroje a upozorňují na nebezpečí manipulace novináře ze strany oznamovatele. Zpravidla ale anonymitu respektují, pokud nejde o politicky velice citlivou kauzu.

Struktura oznamovatelů a zdrojů se podle investigativních redaktorů různí, stejně jako jejich motivace. Pokud jde o vysoké úředníky z ministerstev, často bývá motivem soutěžení o moc, případně konkrétně o vliv na veřejné zakázky; informace nesdělují čistě nezištně a bez postranních zájmů. Ze zdrojů, které podle novinářů přibližně splňují pracovní definici oznamovatele použitou v této analýze, lze vyčíst dvě různé kategorie. Pokud se jedná o vysoce politicky kontroverzní informace, je zde velká snaha oznamovatele znevážit, zdiskreditovat a umlčet. V méně závažných případech oznamovatel nemusí nést takové následky, ale řešení samotného problému může trvat dlouho a kauza může zmizet z veřejného dohledu.

Vzhledem k tomu, že čeští novináři nepoužívají výraz pro oznamovatele, není překvapením, že se o této kategorii osob nezmiňují se zvláštním důrazem. Všichni oznamovatelé jsou pro ně v první řadě zdrojem informací a dále se jejich osudům příliš nevěnují, s výjimkou několika osob. O těch informují spíše pozitivně, ale poskytují prostor i útokům proti jejich vystupování.

¹⁴ Transparency International — Česká republika (2009): Průzkum mapující vnímání whistleblowingu zaměstnanci v České republice, www.transparency.cz.

VYUŽÍVÁNÍ OZNAMOVACÍCH MOŽNOSTÍ V ČR

V ČR se může oznamovatel obracet se svými stížnostmi na celou řadu orgánů, přičemž každý má trochu jinou působnost a kompetence. Neexistuje zde žádný specializovaný orgán, který by se věnoval přijímání a řešení oznamování, ani není v platnosti žádný zvláštní předpis, který by upravoval whistleblowing a ochranu oznamovatelů. V soukromém sektoru takové orgány v rámci jednotlivých organizací existují, ale zpravidla záleží pouze na té které soukromé organizaci, zda příslušná opatření zavede. Povinnost zavést interní oznamovací mechanismy mají pouze ty soukromé subjekty v ČR, které jsou zároveň povinným subjektem amerického zákona Sarbanes-Oxley Act.¹⁵ Obecně se může oznamovatel jako občan, klient veřejné správy nebo zaměstnanec obracet např. na každý správní orgán, na inspektorát práce a úřad práce, na obecní úřady a jiné příslušné správní orgány, orgány činné v trestním řízení, veřejného ochránce práv, Českou obchodní inspekci, Českou inspekci životního prostředí, protikorupční linky nebo e-mailové adresy provozované orgány veřejné správy, na média nebo různé politické představitele. Statistiky a veřejně dostupné údaje nám toho mnoho o využívání těchto oznamovacích možností pro whistleblowing neosvětlí. Ze statistik příslušných orgánů a institucí v ČR můžeme dospět k číslům, která udávají počet pravomocných rozhodnutí, ale nikoliv k podrobným údajům o případech. Aby bylo možné získat konkrétní údaje o případech odpovídajících sledovanému jevu, bylo by nutné projít všechny jednotlivé případy, kterými se jednotlivé orgány činné v trestním řízení (a samozřejmě i jiné orgány státní správy) zabývaly.

OZNAMOVÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Usnesením vlády č. 270 z roku 2001 bylo uloženo představitelům ministerstev a ústředních orgánů státní správy vydat etický kodex a seznámit s ním zaměstnance. Součástí usnesení vlády byl i modelový etický kodex, který zavádí oznamovací povinnost v případě, že zaměstnanec zjistí ztrátu na majetku, podvodné nebo korupční jednání. Oznamování má příslušný zaměstnanec učinit svému nadřízenému vedoucímu zaměstnanci nebo příslušnému orgánu činnému v trestním řízení. Žádné speciální ochranné mechanismy nejsou v kodexu uvedeny. TIC v roce 2006 zjišťovala,¹⁶ zda úřady kodex přijaly, v jaké formě kodex zavedly a jakým způsobem proškolily zaměstnance. Kromě dvou úřadů přijaly kodex všechny úřady, a to zpravidla vnitřním předpisem. Dle údajů, které uvádějí oslovené organizace, jsou zaměstnanci s kodexem seznamováni v rámci vstupního školení. Jak jsou využívány oznamovací povinnosti z kodexu vyplývající, se nepodařilo zjistit. Z porady meziresortní koordinační skupiny pro boj s korupcí z března 2009 vyplynulo, že žádná ze zúčastněných institucí nemá zavedeny speciální mechanismy pro ochranu oznamovatelů.¹⁷

PROTIKORUPČNÍ LINKY

Určité informace je možné získat od provozovatelů tzv. protikorupčních linek. V ČR byly a jsou protikorupční telefonní linky nebo anonymní e-mailové schránky provozovány zpravidla ústředními orgány státní správy a zřizují je i některá města a obce. Provozují je zpravidla pouze v rámci svého resortu nebo působnosti a zájem veřejnosti o jejich využívání je mizivý. Tyto linky mají velmi omezený dopad, což dokazují statistiky týkající se provozu jednotlivých protikorupčních linek.¹⁸ Vláda ČR se rozhodla v roce 2006 zřídit centrální protikorupční linku se zapamatovatelným číslem 199 a svěřit její provoz nestátnímu sub-

¹⁵ Povinným subjektem výše uvedeného ustanovení zákona Sarbanes-Oxley Act (SOX) je společnost, jejíž cenné papíry jsou registrované Komisí pro cenné papíry a burzy (Securities and Exchange Commission) dle § 12 SEC, nebo společnost, která je povinna podávat zprávy dle § 15 písm. (d) SEC. Povinnost registrovat se u Komise pro cenné papíry a burzy má společnost kótovaná na některé z amerických burz. Povinnost podávat zprávy dle § 15 písm. (d), které slouží k informovanosti potenciálních investorů, mají společnosti, které nejsou registrované Komisí pro cenné papíry a burzy, ale podaly Komisi registrační výkaz při emisi cenných papírů pro veřejnost.

¹⁶ Transparency International – Česká republika (TIC) realizovala na konci roku 2006 průzkum mezi 26 orgány ústřední státní správy (všechna ministerstva a další úřady). Více o výzkumu etických kodexů zaměstnanců ve veřejné správě na stránkách TIC www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2849.

¹⁷ Osobní účast autorky na poradě meziresortní koordinační skupiny pro boj s korupcí ze dne 27. 2. 2009. Zápis z porady k dispozici na <http://www.mvcr.cz/soubor/27032009-pdf.aspx> (navštíveno 27. 10. 2009).

¹⁸ Analýza provedena v roce 2008 Ministerstvem vnitra České republiky v rámci Aktualizace strategie vlády v boji proti korupci, na období let 2006–2011, dostupné na <http://www.mvcr.cz/soubor/aktualizace-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2006-az-2011.aspx> (navštíveno 27. 10. 2009).

jektu s dostatečně odborným zázemím. V současnosti tuto linku na základě výběrového řízení a podpisu dlouhodobé smlouvy provozuje Transparency International – Česká republika (TIC). Dosavadní výsledky mohou nasvědčovat správnosti tohoto kroku.

PRÁVNÍ PROTİKORUPČNÍ PORADNA TIC

Od konce roku 2005 provozuje TIC Právní protikorupční poradnu (Advocacy and Legal Advice Centre – ALAC)¹⁹ a od září 2007 provozuje rovněž národní protikorupční linku 199 zřízenou Ministerstvem vnitra ČR. Od roku 2005 se na TIC obrátilo 2300 občanů²⁰ s žádostí o právní pomoc. Z těchto podnětů 1700 souviselo s provozem linky 199. Žadatelům byla ve 240 případech poskytnuta rozšířená právní pomoc, která spočívá v dlouhodobé asistenci a podpoře (zpracování podání pro klienta, zaslání podání vlastním jménem, zastupování před státními orgány). Mezi těmito případy rozšířené právní pomoci je možné identifikovat zhruba 15 % whistleblowerů a dva profily klientů-whistleblowerů: jedni byli svědky korupce a neví, kam se obrátit s případným oznámením nějaké nesrovnalosti nebo nedůvěřují standardním mechanismům, přičemž zpravidla ještě nepocítili žádné odvetné opatření; druhí již pociťují nějaký druh šikany nebo postihu za svoje upozornění a žádají právní podporu nebo zprostředkování advokáta, který by je přímo zastupoval a pomohl jim se bránit. Příklady případů, které řešila Právní protikorupční poradna TIC, uvádí box 7.

Box 7: *Případy oznamovatelů, kteří se obrátili na TIC*

Kauza zakázek malého rozsahu na odstraňování starých ekologických škod

Na TIC se obrátil státní úředník, který TIC upozornil na netransparentní zadávání veřejných zakázek na odstraňování starých ekologických škod. Zadavatelem těchto zakázek bylo Ministerstvo financí (MF). Na dílčích procesech veřejné zakázky se pak podílelo i Ministerstvo životního prostředí. Klient poukazoval především na skutečnost, že veřejné zakázky byly zadávány stále stejným dodavatelům. S ohledem na rozsah většiny zakázek (jednalo se o veřejné zakázky malého rozsahu) přitom nebylo možné postup zadavatele přezkoumat ÚOHS. TIC poskytla klientovi pomoc a proces zadávání veřejných zakázek přezkoumala. Hlavním korupčním rizikem celého procesu byla nekvalitní metodika pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, kterou MF v těchto případech používalo. TIC proto zahájila vyjednávání s představiteli MF ohledně případných změn v této metodice. Výsledkem byly dílčí změny, které však již nebudou mít vliv na další průběh při odstraňování starých ekologických škod. MF se totiž rozhodlo likvidaci starých ekologických zátěží řešit jedinou veřejnou superzakázkou v hodnotě cca 100 mld. Kč. TIC se společně s klientem věnuje i této historicky největší veřejné zakázce. Klientem poskytnuté informace totiž podporují podezření o úmyslném předražení této veřejné zakázky.

Kauza Kbely

Právní poradna TIC dále poskytovala právní pomoc bývalému zaměstnanci ÚMČ Praha 19-Kbely, který poukázal na podezření z páchání trestné činnosti představiteli městské části. Ačkoli klient usiloval o zahájení trestního stíhání na základě jím tvrzených skutečností, dočkal se naopak za podivných okolností trestního řízení vedeného proti jeho osobě. TIC zajistila klientovi externí právní poradenství. Klient TIC byl všech obvinění zbaven. Poté byl však obviněn znovu. TIC i nadále poskytuje klientovi právní pomoc před zjevně účelovým trestním stíháním.

Kauza ZOO – Dvůr Králové

TIC poskytovala rozšířenou právní pomoc bývalému zaměstnanci krajské příspěvkové organizace (dnes krajská obchodní společnost), který dlouhodobě věcně kritizoval manažerská pochybení vedení a ne-

¹⁹ Více o *Advocacy and Legal Advice Centre* na www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/alacs nebo na stránkách Právní protikorupční poradny TIC www.transparency.cz.

²⁰ Údaje platné v červnu 2009.

hospodárné nakládání s veřejnými prostředky. Šlo o typický případ tzv. whistleblowera, který následně čelil nejen pracovněprávním, ale i trestněprávním následkům oznámení nežádoucího chování svého zaměstnavatele. TIC ve spolupráci s advokátem poskytla klientovi ochranu zejména v rámci trestního řízení vedeného pro možné spáchání trestného činu pomluvy. V prvním i druhém stupni soud přisvědčil obhajobě a klienta obžaloby zprostil. V současné době TIC pomáhá klientovi domoci se náhrady škody za šikanózní trestní stíhání.

Kauza Vězeňské služby

Klientka se v roce 2007 obrátila na TIC s tím, že jí zaměstnavatel dal výpověď z pracovního poměru poté, co upozornila vedení na možné nehospodárné nakládání s majetkem. Klientka byla zaměstnána u Vězeňské služby ČR v Olomouci jako provozní pracovnice referátu stravování a výživy po dobu téměř dvou let. Při své práci zjistila, že věznice pochybně manipuluje s potravinami. Objevila nesoulad mezi evidovaným a skutečným stavem potravin. Olomoucká věznice totiž odebírala a platila za více potravin, než ve skutečnosti potřebovala k přípravě vězeňské stravy. Část potravin tak zůstávala k volné dispozici zaměstnancům. Klientka na neshody v objednávkách a dodávkách upozornila Generální ředitelství Vězeňské služby ČR, které provedlo v olomoucké věznici kontrolu. Tato kontrola potvrdila pochybení v evidenci a v manipulování se surovinami vydanými ze skladu. K sankcionování jednotlivých pracovníků však nedošlo. Za upozornění na nedostatky byla klientka na pracovišti vystavena silnému psychickému tlaku, mimo jiné jí byl snížen plat o osobní ohodnocení a odpojen internet se zdůvodněním, že ho ke své práci nepotřebuje. Na takové jednání zaměstnavatele si klientka dále stěžovala. Zaměstnavatel reagoval tak, že s klientkou rozvázal pracovní poměr a svůj postup odůvodnil opakovaným hrubým porušováním pracovní kázně ze strany klientky. Takové jednání zaměstnavatele indikuje zájem na zbařování se osob, které poukazují na obecný problém Vězeňské služby ČR, totiž nehospodárné nakládání s majetkem státu. Vzhledem k tomu, že probíhaly četné schůzky klientky s vedením Vězeňské služby ČR, při kterých se jednalo o nápravě daného stavu, rozhodla se klientka nevyužít možnosti napadnout výpověď soudní cestou prostřednictvím žaloby na neplatnost výpovědi z pracovního poměru, neboť se domnívala, že se věc vyřeší tímto mimosoudním jednáním. Jednání s Vězeňskou službou však bohužel skončila bez konkrétního výsledku. Klientce sice na jedné ze schůzek byla nabídnuta možnost vrátit se do zaměstnání, z pochopitelných důvodů ale zůstala tato možnost nevyužita. Klientce byly ze strany TIC průběžně poskytovány konzultace, jak v daném případě postupovat. Začátkem srpna roku 2007 kontaktovala TIC redaktorku časopisu Týden a informovala ji o případu klientky. Následně vyšel v časopisu Týden článek o průběhu celé kauzy, což pro klientku představovalo alespoň částečnou satisfakci.

Kauza Český fond umění

Klientka se na TIC obrátila v březnu 2007 s žádostí o radu, jak postupovat v případě, kdy zaměstnavatel nehospodárně nakládá s majetkem. Klientka v únoru 2007 uzavřela pracovní poměr s nadací Český fond umění a zastávala zde pozici manažerky pro výstavní činnost. Náplní její činnosti bylo sestavovat výstavní plán a řídit provoz galerie Mánes. Již předtím s nadací spolupracovala na základě mandátních smluv, a to od roku 2002. Poté, co klientka upozornila ředitelku nadace na nevhodnost nájemní smlouvy, kterou měla nadace v úmyslu uzavřít, byl jí okamžitě zrušen pracovní poměr. Okamžité zrušení pracovního poměru bylo odůvodněno tím, že klientka vykonávala výdělečnou činnost shodnou s předmětem činnosti zaměstnavatele bez jeho předchozího písemného souhlasu a tím ohrozila jeho dobré jméno. Tyto důvody byly značně vykonstruované a jejich cílem bylo sankcionovat klientku za snahu chránit majetek nadace před zneužitím. TIC převzala právní zastoupení klientky a podala za ni žalobu na neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru. V současné době soudní řízení stále probíhá. Šikana ze strany zaměstnavatele však okamžitým zrušením pracovního poměru neskončila. Ředitelka Českého fondu umění podala na klientku trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu porušování povinností při správě cizího majetku a zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění. Vzhledem k tomu, že skutečnosti tvrzené v trestním oznámení nebyly pravdivé, bylo trestní oznámení odloženo.

Zdroj: Transparency International – Česká republika, vlastní úprava

STÁTNÍ ÚŘAD INSPEKCE PRÁCE

Státní úřad inspekce práce si vede samostatnou statistiku provádění kontroly na základě písemných podnětů. Podněty se týkají pouze porušování pracovněprávních vztahů a podmínek na pracovišti a není možné z nich odvodit, zda se týkají sledované oblasti, tj. whistleblowingu. Ve výročních zprávách je uváděno detailně, jak je s případy naloženo, o jaká porušení se jedná a jaká byla uložena sankce, případně zda byly vyrozuměny orgány činné v trestním řízení v případě kontrol v sektoru dopravy nebo zdravotní a sociální péče. Z posledních dostupných dat za rok 2007 vyplývá, že bylo ohlášeno celkem 4745 podnětů a provedeno 2842 kontrol u 2664 subjektů. Celkem 189 podnětů upozorňovalo na nerovné zacházení se zaměstnanci, tzn. jedná se o zhruba 4 % z celkového počtu všech podaných podnětů. Kontrolou pak byla prokázána oprávněnost nebo částečná oprávněnost asi 40 % z nich.

ÚŘAD VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Na Úřad veřejného ochránce práv bylo v průběhu roku 2008 doručeno celkem 7051 podnětů. Dále byla 839 osobám při osobní návštěvě na Úřadu poskytnuta právní rada, jak řešit svůj problém. Nejvíce se na Úřad občané obraceli v oblasti sociálního zabezpečení, stavebního řádu, policie, zdravotnictví a státní správy soudů. V roce 2008 zahájil ochránce celkem 755 šetření, přičemž ve 29 případech využil svého oprávnění zahájit šetření z vlastní iniciativy. Jednalo se o problémy obecného charakteru nebo o takové situace, kdy se ochránce o nesprávném postupu úřadů dozvěděl z hromadných sdělovacích prostředků. Téměř 5000 podnětů bylo objasněno. V těchto případech ochránce poskytoval stěžovatelům především radu, jak by měli dále postupovat při ochraně svých práv. Ani zde není možno z údajů uvedených ve výročních zprávách Úřadu vyvodit, zda některé podněty přicházely od oznamovatelů.

NÁSTROJE POUŽÍVANÉ V SOUKROMÉM SEKTORU

Z průzkumů hospodářské kriminality, podvodů a korupce uvnitř organizací v soukromém sektoru²¹ vyplývá, že za nejefektivnější nástroj pro odhalování podvodů a korupce je považován interní audit, jehož prostřednictvím bylo odhaleno 18 % podvodů. Druhým nejvýznamnějším nástrojem jsou oznamovatelské linky, které používá 44 % dotázaných společností a díky kterým bylo odhaleno 16 % podvodů. Z dalšího průzkumu²² mezi zaměstnanci nadnárodních společností v Evropě a mimo jiné i v České republice vyplývá, že čeští zaměstnanci se cítí při oznamování mnohem méně svobodní a mnohem méně chráněni (42 %) než například zaměstnanci ve Velké Británii (86 %). Tyto výsledky mohou nasvědčovat tomu, že organizace nezavádějí efektivní interní oznamovací mechanismy, přestože jim v tom nic nebrání.

Mezi důvody, které odrazují od oznamování, uváděli zaměstnanci především strach z odplaty a represálií (více než 67 %). Podobný výsledek přinesl i průzkum Globální barometr korupce v roce 2009.²³ Podle tohoto průzkumu byl důvodem, proč respondenti neoznámili (zpravidla orgánům činným v trestním řízení) podplácení nebo jiné korupční jednání, ze 44 % pocit zbytečnosti a z 23 % strach z odplaty.

SHRNUTÍ A ZÁVĚREČNÁ DOPORUČENÍ

Oznamovatelé mohou hrát zásadní roli při odhalování podvodů, nekalého jednání a korupce. Jejich úsilí pomáhá chránit životy, bránit lidská práva a prosazovat uplatňování zákonů. Whistleblowing je jako nástroj kontroly rozhodovacích procesů jedním ze způsobů ochrany veřejného zájmu a představuje účinné protikorupční opatření. Může být chápán i jako jeden ze způsobů řízení rizik uvnitř organizace, a to jak v soukromé, tak veřejné sféře. Zaměstnanci jsou zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví, a existence oznamovacích mechanismů jim umožňuje odhalit problémy uvnitř organizace

²¹ PriceWaterhouseCoopers (2007), Economic crime survey 2007, www.pwc.com/cz/en/hospodarska-kriminalita/index.jhtml (navštíveno 21. 9. 2009); Ernst & Young (2009), Economic fraud survey 2009, www.ey.com/CZ/cs/Newsroom/News-releases/2009_05_Evropsky_pruzkum_o_podvodech (navštíveno 21. 5. 2009).

²² Ernst and Young (2007), Economic fraud survey 2007.

²³ Transparency International (2009) – Global Corruption Barometer, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009 (navštíveno 21. 5. 2009).

a vedoucím pracovníkům organizace dává možnost je včas řešit. Jak ukazují průzkumy, strach a pocity zbytečnosti patří k hlavním důvodům, proč zaměstnanci raději mlčí.

Whistleblowing a ochrana oznamovatelů představují v České republice v podstatě nové téma. Tato skutečnost se odráží nejen v roztržitosti právní úpravy, ale také v obtížnosti získat relevantní údaje o využívání dostupných možností oznamování. Podrobnější rozbor těchto možností je uveden ve studii *Možnosti oznamování a právní předpisy vztahující se k whistleblowingu a ochraně oznamovatelů* (viz tato publikace dále). Mnohdy bývá whistleblowing mylně považován za oznamovací povinnost vyplývající z příslušných předpisů.

V tomto směru by mohla pomoci rozsáhlá informační kampaň, která by zvýšila povědomí o této problematice a pomohla by zlepšit i její kulturně podmíněné vnímání. Správně pojatý whistleblowing umožňuje zaměstnancům chopit se odpovědnosti.

Dále je samozřejmě nutné zvážit potřebné legislativní kroky, které vyjasní možnosti whistleblowingu v ČR a zavedou účinnou ochranu. Úprava této problematiky v samostatném zákoně by umožňovala lepší orientaci v této problematice. Řada mezinárodních úmluv zavazuje ČR k zavedení opatření na ochranu oznamovatelů. Není potřeba vymýšlet již vymyšlené. Stačí se podívat do zemí, kde takováto úprava již řadu let úspěšně funguje, a inspirovat se jejich zkušenostmi.

Legislativní změny nejsou jediným nutným opatřením. Je potřeba, aby tyto legislativní změny byly uvedeny do praxe, a to nejen uvnitř organizací veřejného a soukromého sektoru. Klíčový význam má provázanost s činností dalších orgánů, jako jsou kontrolní instituce nebo orgány činné v trestním řízení.

ZDROJE

- Banisar, D. (2009). Whistleblowing International Standards and Developments. Studie zpracovaná pro Transparency International. www.transparency.org
- Česká obchodní inspekce (2009). Výroční zpráva 2008.
- Dehn G., Calland R. (2004). Whistleblowing Around the World; Law, Culture and Practice. PCAW and ODAC. ISBN 1-919798-56-0. Úvodní kapitola ke stažení na: www.pcaw.co.uk/aboutus/aboutus_pdfs/the_state_of_the_art.pdf
- De Maria, W. (2006). Common law – common mistakes? Protecting whistleblowers in Australia, New Zealand, South Africa and the United Kingdom. International Journal of Public Sector Management Vol. 19 No. 7, 2006.
- Devine, T. (2006). International Best Practices for Whistleblower Policies at Intergovernmental Organizations. Government Accountability Project. Washington D.C.
- Dworkin, T. M., Baucus, M. S. (1998). Internal vs. External Whistleblowers: A comparison of Whistleblowing Processes. Journal of Business Ethics 17: 1281–1298.
- Ernst and Young (2009). European Fraud Survey 2007.
- Ernst and Young (2009). European Fraud Survey 2009.
- FAIR (Federal Accountability Initiative for Reform). <http://fairwhistleblower.ca>
- Garde, B. P. (2005). You Can't Do That To Me, I'm A Whistleblower! Clifford & Garde, Washington D.C. www.bna.com/bnabooks/ababna/annual/2005/038.pdf
- Government Accountability Project. www.whistleblower.org
- GRECO (2005). First Evaluation Round. Compliance Report on the Czech Republic.

- GRECO (2005). První kolo hodnocení. Dodatek ke zprávě o plnění doporučení Českou republikou.
- GRECO (2008). Druhé kolo hodnocení. Zpráva o plnění doporučení Českou republikou.
- GRECO (2008). Second Evaluation Round. Compliance Report on the Czech Republic.
- Greenber, D. B., Miceli, M. P., Cohen, D. J. (1987). Oppositionists and Group Norms: The Reciprocal Influence of Whistle-blowers and Co-workers. *Journal of Business Ethics* 6: 527–542.
- Institut pro kriminologii a sociální prevenci (2008). Dokumenty OSN ke korupci a organizovanému zločinu. Praha.
- International Chamber of Commerce. ICC Guidelines on Whistleblowing. www.iccwbo.org
- Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics* 21: 77–94.
- Jubb, P. B. (2000). Auditors as Whistleblowers. *International Journal of Auditing* 4: 153–167.
- Kancelář veřejného ochránce práv (2009). Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008.
- Latimer, P., Brown, A. J. (2007). In whose interest? The need for consistency in to whom, and about whom, Australian public interest whistleblowers can make protected disclosures. *Deakin Law Review*. Volume 12, Number 2.
- Making whistleblower protection work: elements of an effective approach. U4 Brief. www.u4.no
- Mansbach, A. (2007). Political Surplus of whistleblowing: a case study. *Business Ethics: A European Review*. Volume 16, Number 2.
- Miceli, M. P., Near, J. P. (1985). Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics* 4: 1–16.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Dworkin, T. M. (2009). A Word to the Wise: How Managers and Policy-Makers can Encourage Employees to Report Wrongdoing. *Journal of Business Ethics* 86: 379–396.
- MVČR (2008). Aktualizace Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011.
- National Whistleblowers Center. www.whistleblowers.org
- OECD (2006). Česká republika: fáze 2. Zpráva o uplatňování úmluvy a doporučení z roku 1997 o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních transakcích.
- PriceWaterhouseCoopers (2007). Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey. pwc.com/crimesurvey
- Project on Government Oversight. www.pogo.org
- Public Concern at Work. www.pcaw.co.uk
- Riotto, J. J. (2008). Understanding the Sarbanes-Oxley Act – A valued added approach for public interest. *Critical Perspectives on Accounting* 19: 952–962. New Jersey, USA.
- Rohde-Liebenau, B. (2006). Whistleblowing Rules: Best Practice; Assessment and Revision of Rules Existing in EU Institutions. European Parliament. Brussels.

- Sindzak, G. (2008). An Analysis of Current Whistleblower Laws: Defending a More Flexible Approach to Reporting Requirements. California Law Review, Inc.
- Soucek, M. (2007). Blowing the whistle on fraud, bribery and corruption. Ernst and Young. Presentation on the Conference Transparency & Ethics: Towards an Accountable Society. US Embassy, Praha.
- Soucek, M., Ernst&Young (2007). Blowing the whistle on fraud, bribery and corruption. European employee perception survey. Czech Republic. Conference „Transparency & Ethics: Towards an Accountable Society“, 18–19. September 2007, US Embassy Prague, Senát ČR.
- Speckbacher, Ch. (2008). Establishing whistleblowers protection mechanisms – some findings from the work of Group of States against Corruption (GRECO) of the Council of Europe. Protecting Whistleblowers – Asian and European Perspective. 13th International Anti-Corruption Conference. Athens, Greece.
- Státní úřad inspekce práce (2008). Roční souhrnná zpráva za rok 2007.
- Transparency International (2009). Global Corruption Barometr. www.transparency.org
- Transparency International — Česká republika (2006). Výzkum etických kodexů zaměstnanců ve veřejné správě. www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2849
- Van Es, R., Smit, G. (2003). Whistleblowing and media logic – a case study. Business Ethics: A European Review. Volume 12, Number 2.
- Voorhoof, D. (2008). European Court of Human Rights case of Guja v. Moldova. IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory.

PRŮZKUM MAPUJÍCÍ VNÍMÁNÍ WHISTLEBLOWINGU MEZI ČESKÝMI ZAMĚSTNANCI

ÚDAJE O PRŮZKUMU

Cíl průzkumu

Cílem průzkumu Transparency International — Česká republika (TIC) bylo zjistit postoje zaměstnanců ve státní i soukromé sféře v ČR k problematice whistleblowingu. Průzkum sledoval, jak dotazovaní vnímají institut oznamovatele, jaké mají s whistleblowingem přímé zkušenosti a k jakým důsledkům oznámení vedlo, co podle jejich názoru brání využívání whistleblowingu, zda považují stávající právní úpravu za dostačující a cítí se jí být chráněni a jaká opatření by případně podpořili pro zvýšení účinnosti této ochrany.

Autoři průzkumu

Transparency International — Česká republika, Eliška Císařová (vedoucí projektu)
Na přípravě souhrnné zprávy a zpracování dat se podíleli Nikola Hořejš, Berenika Kučerová, Lenka Zemanová, Hana Škapová.

Metodologie průzkumu

Interaktivní online dotazování, kvantitativní s kvalitativními prvky (spoluvorba)

Vzorek

1000 respondentů; zaměstnanci ve věku 20–59 let, kvótní výběr podle struktury zaměstnaných podle pohlaví, věku, vzdělání a kraje

Sběr dat

Sběr dat proběhl v období 13.–21. září 2009 použitím online panelu *prosebe.cz*.

Statistická chyba odhadu

+/- 2 %

Transparency International — Česká republika realizovala tento průzkum v rámci projektu *Zvyšování ochrany oznamovatelů*. Za finanční podporu tohoto průzkumu TIC děkuje Nadaci Open Society Fund Praha. TIC připravila předložený průzkum ve spolupráci se společností Fast Connect s. r. o. Fast Connect je mladá výzkumná firma zaměřená na bleskové a online průzkumy. Fast Connect je dceřinou firmou Perfect Crowd, společnosti tvořené desítkami odborníků z oblasti marketingu a výzkumu. Fast Connect využívá služby online výzkumného panelu *prosebe.cz*. Více informací je k dispozici na www.perfectcrowd.cz.

SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ PRŮZKUMU

Úvod

Pojem whistleblowing vychází z anglického sousloví „*to blow the whistle*“, což česky znamená doslova zapískat na píšťalku. O whistleblowingu mluvíme tehdy, když stávající nebo bývalí zaměstnanci nějaké organizace upozorňují na nekalé praktiky na pracovišti, a to zpravidla na praktiky ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu. Slovo whistleblowing má evokovat snahu oznamovatele (angl. whistleblower) říci „pozor, tady něco nehraje“ a umožnit tak příslušným institucím se proti těmto nekalým praktikám bránit. Zaměstnanci bývají zpravidla první, kdo se o nekalých praktikách na pracovišti dozví. Informace, které mohou poskytnout, mohou být klíčové pro řízení rizik uvnitř organizace i pro ochranu veřejného zájmu. Zaměstnanci však mohou být od poskytnutí informací odrazeni strachem z odvetných opatření ze strany zaměstnavatele nebo kolegů, obavou z právních důsledků svého jednání, případně pocitem zbytečnosti způsobeným neexistencí nebo neefektivností interních nebo externích oznamovacích kanálů, které by umožnily včasné vyřízení oznamovaných skutečností. Rovněž kulturní zvyklosti mohou představovat velkou překážku.

Zjištění, že v řadě případů bylo možné zabránit zpronevěře veřejných prostředků, nehodám nebo škodám na životním prostředí nebo na zdraví mnoha občanů, vedlo autority řady států k prosazení legislativy na ochranu zaměstnanců, kteří se rozhodnou upozornit na nekalé jednání. Potřebu ochrany oznamovatelů zmiňuje i mezinárodní úmluva OSN proti korupci nebo občanskoprávní a trestněprávní úmluva Rady Evropy.

Přestože v češtině nemáme zavedený výraz pro whistleblowing a není zde v platnosti speciální legislativa na ochranu oznamovatelů, v určité podobě se s touto problematikou přirozeně zaměstnanci setkávají. Cílem průzkumu Transparency International – Česká republika (TIC) bylo zjistit postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře v ČR k problematice whistleblowingu. Průzkum sledoval, jak dotazovaní vnímají institut oznamovatele a jaké mají s whistleblowingem přímé zkušenosti, jak postupují v případě oznámení nějakého nekalého jednání a zda se cítí být dostatečně chráněni.

Etická pravidla na pracovišti

Cílem první části průzkumu bylo zjistit, zda zaměstnanci znají nebo neznají etická pravidla organizace, ve které působí. Etický kodex je soubor pravidel či zásad, jimiž se organizace a všichni její zaměstnanci řídí. Téměř padesát procent respondentů uvádí, že na pracovišti takovýto soubor pravidel mají. V případě zaměstnanců soukromého sektoru je toto číslo o něco nižší (42 %). Druhá polovina respondentů neví, zda takováto pravidla jejich zaměstnavatel zavedl, nebo na jejich pracovišti neplatí. Z těchto zjištění vyplývá, že více než polovina organizací, ve kterých respondenti pracují, dostatečně nevzdělává a neinformuje své zaměstnance o etických pravidlech při výkonu pracovních povinností.

Téměř dvě třetiny respondentů jsou přesvědčeny, že etický kodex má pozitivní vliv na chování zaměstnanců ve společnosti. Za nejvýznamnější podmínku tohoto vlivu považují skutečnost, že je etické chování součástí firemní kultury a hodnot.

Nekalé praktiky na pracovišti

Téměř 60 % respondentů je přesvědčeno, že k nějakým nekalým praktikám na pracovišti dochází. Většina z nich se domnívá, že jde o jednání, k němuž dochází občas nebo výjimečně; pět procent je přesvědčeno, že se jedná o chování velmi časté.

Více než 85 % respondentů, kteří si myslí, že na pracovišti k nekalým praktikám dochází, takové chování vadí. Respondenti, kteří uvádějí, že jim takové chování nevadí, se pouze výjimečně setkali se závažnými typy nekalého jednání, jakým je například korupce nebo zpronevěra majetku.

Téměř polovina respondentů se setkala s některým ze závažných porušení předpisů či pravidel. Nejčastěji se jednalo o zkreslování provozních a finančních informací a porušování vyhlášek a předpisů, které by mohly ohrozit bezpečnost a zdraví. S úplatky se setkala 10 % respondentů. Více než polovina z těchto zaměstnanců má podezření, že se tohoto jednání dopustil některý nadřízený nebo zaměstnavatel.

Postoj k nekalým praktikám na pracovišti

Dvě třetiny zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešily, případně ji pouze konzultovaly s kolegy. Čtvrtina na situaci upozornila vedení nebo nadřízeného. Pouze 4 % respondentů se obrátila na policii nebo na jinou organizaci (např. inspektorát práce, úřad práce, odbory, právní služby).

Zaměstnanci, kteří se vůči této situaci zachovali pasivně, pochybení neřešili hlavně kvůli obavám z možných potíží v práci, případně nevěřili, že by jejich oznámení vedlo k řešení situace. 34 % z těchto zaměstnanců se domnívalo, že o daném jednání vedení ví a řešit jej nechce.

Pracovní vztah zaměstnanců, kteří se aktivně rozhodli proti takovému pochybení něco podniknout, se u 40 % případů nenarušil a situace se vyřešila. U více než 35 % řešení této situace přineslo oznamovateli nějaké negativní důsledky, nejčastěji utrpěl jeho vztah s nadřízeným nebo kolegy. V pětině případů se situace nevyřešila a velmi často u těchto osob pak došlo k ukončení pracovního poměru (dohodou nebo výjimečně výpovědí). Pouze v několika případech se zaměstnanec rozhodl podat žalobu na neplatnost rozvázání pracovního poměru.

V budoucnu by chtěli zaměstnanci přistoupit k problému aktivněji. V hypotetickém příkladu, jak by se v dané situaci respondent zachoval, polovina předpokládá aktivní řešení situace. Pouze 5 % by se odhodlalo za tento případ postavit veřejně a pod svým jménem. Pětina by zveřejnila informaci anonymně. Třetina zaměstnanců by situaci řešila pouze s nadřízeným nebo se zřizovatelem. Pětina by se případu vůbec nevěnovala.

Více než 70 % respondentů odmítá podílet se na porušování předpisů, zákonů nebo etických pravidel. Třetina respondentů nicméně připouští, že by se za určitých okolností podílela na závažném nezákonném či neetickém jednání, a to zejména pokud by jim hrozila ztráta zaměstnání nebo na ně byl činěn nátlak.

Důvěra v ochranu oznamovatelů

Jen 15 % dotazovaných se domnívá, že stávající zákony mohou zaměstnance ochránit. Převážná většina si není jistá nebo je spíše opačného názoru. Z institucí, které by mohly oznamovatele ochránit, žádná nevzbuzuje přílišnou důvěru. Nejlépe dopadl inspektorát práce, ale důvěřuje mu jen něco málo přes čtvrtinu zaměstnanců. Z odpovědí vyplývá, že zaměstnanci spíše nevědí, na koho se s případným oznámením obracet.

Za opatření, které poskytuje nejlepší ochranu v případě oznámení závažných problémů na pracovišti, respondenti označili možnost zůstat v anonymitě. Pouze třetina zaměstnanců by ocenila zákaz šikany nebo omezení výpovědních důvodů.

Více než padesát procent respondentů věří, že by jejich ochota oznamovat vzrostla, pokud by znali možné postupy a věděli, o koho se opřít. Další třetina respondentů by se možná díky tomu odhodlala nekalé jednání na pracovišti oznámit.

Názory na oznamovatele

Respondenti dostali možnost hodnotit různé výroky týkající se pojmu whistleblower. Z odpovědí na otázky lze do jisté míry odvodit profil takového člověka v očích české společnosti. Téměř 70 % respondentů využilo příležitosti tvořivě odpovědět na otázku týkající se vhodného českého překladu pojmu *whistleblower*. Více než padesát procent odpovědí vypovídá o pozitivním nebo neutrálním postoji k člověku, který veřejně nebo anonymně upozorňuje na nekalé praktiky na pracovišti. Z mnoha navrhovaných názvů vybíráme například oznamovatele, řešitele, poctivce nebo upozorňovatele. Mezi ambivalentní postoj byla zařazena taková pojmenování, z kterých nelze určit, zda jsou vysloveně pozitivní nebo negativní. Jedná se o označení jako je dobrodruh, idealista, naivka, ale i informátor, aktivista, sebevrah, hazardér, kamikadze apod. Negativní označení použila čtvrtina respondentů. Nejčastěji zaznělo slovo udavač, práškač, bonzák nebo potížišta.

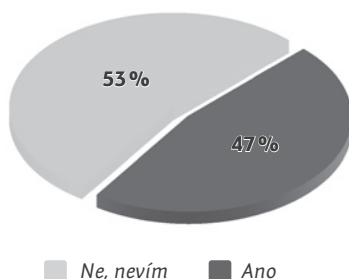
Respondenti nejvíce souhlasili s tvrzeními, že tito lidé jsou potřební, ale mnoho svým postupem nezmůžou a často špatně končí. Mnozí si oznamovatelů opravdu váží, jak potvrdil popis, který na plné čáře vyhrál vzájemné hodnocení nápadů respondentů: „Pro zaměstnavatele se jmenuje potížišta. Pro mne charakterní člověk.“

Lidé si při popisu oznamovatele velice často vypomáhali extrémními výrazy jako hrdina či sebevrah. Jen velice zřídka zaznělo, že takové chování je přece „normální“. Mnoho dotazovaných však oznamovatele považuje za naprostého pošetilce či nerozvážného blázna. Často lidé zmiňovali postavu Dona Quijota bojujícího proti větrným mlýnům. Co přesně respondenti myslí postavou Dona Quijota, jestli hrdinu, nebo blázna, není úplně zřejmé. Je možné z těchto reakcí odvodit, že označení poměrně trefně odpovídá celkovému českému pohledu na whistleblowera. Lze v něm najít téměř všechny ostatní pocity, které respondenti s whistleblowery ztotožňovali: poctivý, zásadový a výjimečný člověk, hrdina, který je potřebný, ale zároveň tak trochu blázen, protože stejně sám nic nezmuže a osobně na to doplatí.

PODROBNÉ VÝSLEDKY PRŮZKUMU

ETICKÝ KODEX

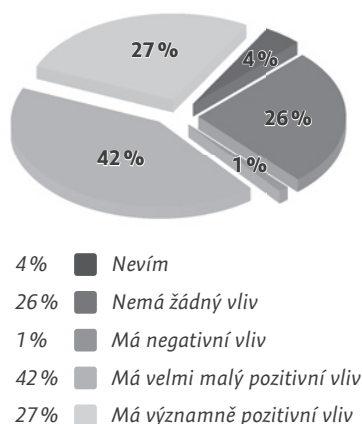
OTÁZKA 1: Má vaše organizace etický kodex?



Podle odpovědí respondentů má etický kodex 47 % veřejných a soukromých organizací. Nicméně zbývajících více než 50 % neví, zda takováto pravidla jejich zaměstnavatel zavedl (32 %) nebo na jejich pracovišti neplatí (21 %). V případě výběru respondentů pouze ze soukromého sektoru (661 respondentů) je situace obdobná. 42 % zaměstnanců tvrdí, že jejich společnost etický kodex má, podle 24 % společnost kodex nemá a zbývajících 34 % neví, zda takováto pravidla ve společnosti platí, nebo ne.

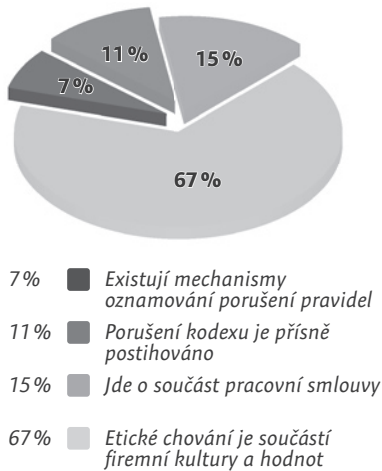
Z těchto zjištění vyplývá, že více než polovina organizací, ve kterých respondenti pracují, dostatečně nevzdělává a neinformuje své zaměstnance o etických pravidlech při výkonu pracovních povinností.

OTÁZKA 2: Myslíte si, že etický kodex má vliv na chování zaměstnanců ve společnosti?



Dvě třetiny respondentů jsou přesvědčeny, že etický kodex má pozitivní vliv na chování zaměstnanců ve společnosti. Třetina zaměstnanců je přesvědčena, že etický kodex na chování žádný vliv nemá.

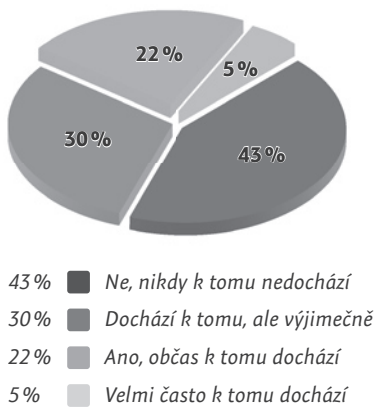
OTÁZKA 3: Pokud má kodex pozitivní vliv, čím je to podle Vás dáno?



Nejvýznamnější vliv na chování zaměstnanců v organizaci má skutečnost, že etické chování je součástí firemní kultury a hodnot (67%). Dále jsou zaměstnanci toho názoru, že etický kodex má vliv proto, že je součástí pracovní smlouvy (15%), jeho porušení je přísně postihováno (11%) nebo existují mechanismy oznamování porušení pravidel (7%).

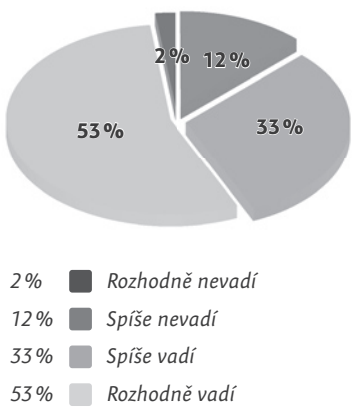
NEZÁKONNÉ A NEETICKÉ JEDNÁNÍ V ORGANIZACI

OTÁZKA 4: Myslíte si, že ve vaší organizaci dochází k nějakým nekalým praktikám, jako je korupce, zpronevěra majetku, zkreslování informací, porušování zákonů apod.?



Téměř 60% respondentů je přesvědčeno, že k nějakým nekalým praktikám na pracovišti dochází. Přes 50% respondentů se domnívá, že ke korupci, zpronevěře majetku nebo zkreslování informací dochází pouze výjimečně nebo občas a pouze 5% je přesvědčeno, že se jedná o chování velmi časté.

OTÁZKA 5: Vadí Vám, že k tomu dochází?



Více než 85% respondentů, kteří si myslí, že na pracovišti k nekalým praktikám dochází (571 respondentů), takové chování vadí. Pouze 14% zaměstnanců uvedlo, že jim zmíněné jednání na pracovišti nevadí. Tito zaměstnanci mají zkušenost spíše s drobnějšími záležitostmi (především nedodržování bezpečnosti práce, neplacení přesčasů, drobné rozkrádání majetku). Závažnější záležitosti (zpronevěra majetku, korupce) uvedlo jen 5% z těchto respondentů.

OSOBNÍ ZKUŠENOST S NEZÁKONNÝM A NEETICKÝM JEDNÁNÍM V ORGANIZACI

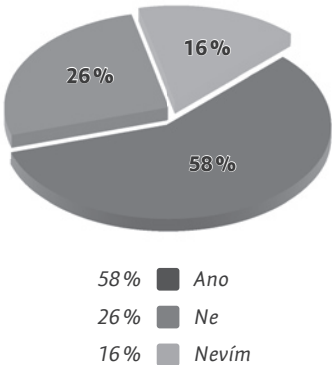
OTÁZKA 6: Setkal/a jste se někdy se závažným porušením předpisů, zákonů nebo etických pravidel na pracovišti? Pokud ano, o jaké jednání šlo?



S některým ze závažných porušení předpisů či pravidel se setkala 47 % respondentů.

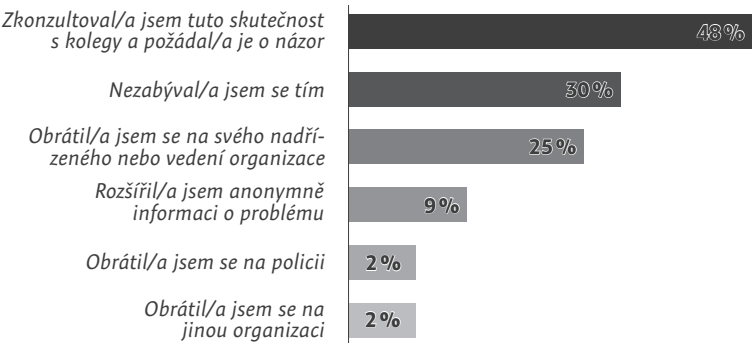
Nejčastěji se jednalo o zkreslování provozních a finančních informací (28%), následovalo porušování vyhlášek a předpisů, které by mohly ohrozit bezpečnost a zdraví. S úplatky se setkala 10 % respondentů. Mezi odpověďmi na otevřenou otázku (další typy jednání) zazněly také šikana, klientelismus, porušování hospodářské soutěže nebo alkohol na pracovišti. Respondenti měli možnost vybrat více odpovědí.

OTÁZKA 7: Měl/a jste někdy podezření, že se zmíněných nekalých praktik na pracovišti dopustil přímo Váš nadřízený, případně zaměstnavatel?



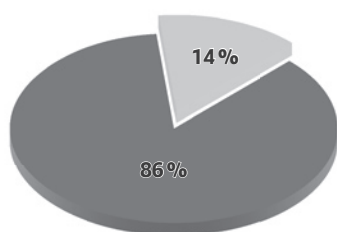
Ze zaměstnanců, kteří se někdy setkali se závažným porušováním předpisů, zákonů nebo etických pravidel na pracovišti, mělo 58 % podezření, že se jednání dopustil některý nadřízený nebo zaměstnavatel.

OTÁZKA 8: Uvedl/a jste, že jste se dozvěděl/a o závažném pochybení na Vašem pracovišti. Jak jste se zachoval/a?

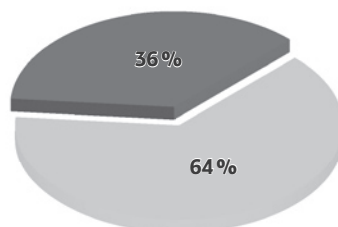


Většina zaměstnanců, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešila, případně ji pouze konzultovala s kolegy (odpovídalo 471 osob). Čtvrtina na situaci upozornila vedení nebo nadřízeného. Pouze 4 % respondentů se obrátila na policii nebo na jinou organizaci (např. inspektorát práce, úřad práce, odbory, právní služby). Respondenti měli možnost uvést více odpovědí.

Zajímavé srovnání se nabízí mezi touto otázkou o otázkou 5, kde respondenti odpovídali, zda jim skutečnost, že na pracovišti dochází k nekalému jednání, vadí nebo ne. Z 86 % zaměstnanců, kterým vadí porušování předpisů nebo neetické chování, jen méně než polovina přistoupila k aktivnímu řešení pochybení na pracovišti.



■ Nekalé jednání vadí
 ■ Nekalé jednání nevadí



■ Situaci řešili aktivně (obrátili se na nadřízeného nebo na jinou organizaci, nebo informaci rozšířili anonymně)
 ■ Situaci neřešili vůbec nebo pouze konzultovali s kolegy

OTÁZKA 9: V případě, že jste se nakonec rozhodl/a s touto situací nic nedělat, proč jste tak učinil/a?

Možná by mi to přineslo potíže v práci

49%

Nevěřil/a jsem, že by mé oznámení vedlo k řešení situace

40%

Domníval/a jsem se, že o tom vedení ví a řešit to nechce

34%

Nevěděl/a jsem si rady

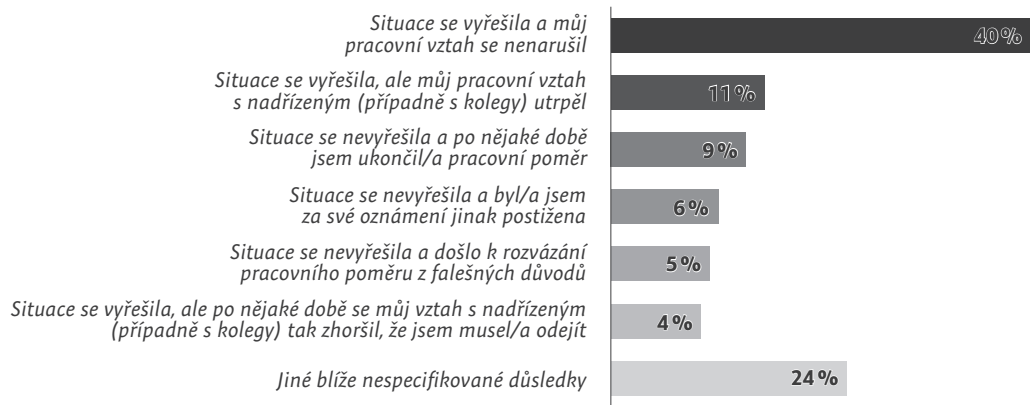
8%

Nevadilo mi to

4%

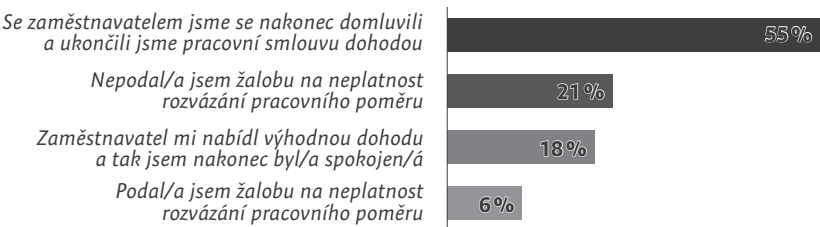
Zaměstnanci, kteří se vůči této situaci zachovali pasivně, pochybení neřešili hlavně z obavy před možnými potížemi v práci (49 %), případně nevěřili, že by toto oznámení vedlo k řešení situace (40 %). 34 % těchto zaměstnanců se domnívalo, že vedení o situaci ví a řešit ji nechce. Respondenti měli možnost uvést více odpovědí.

OTÁZKA 10: V případě, že jste se nakonec rozhodl/a s touto situací něco učinit, jaké to mělo důsledky?



Pracovní vztah zaměstnanců, kteří se aktivně rozhodli něco podniknout, se u 40 % případů nenarušil a situace se vyřešila. U více než 35 % řešení této situace přineslo oznamovateli nějaké negativní důsledky, nejčastěji utrpěl jeho vztah s nadřízeným nebo kolegy. V pětině případů se situace nevyřešila a velmi často u těchto osob pak došlo k ukončení pracovního poměru. K ukončení pracovního poměru došlo u 18 % zaměstnanců.

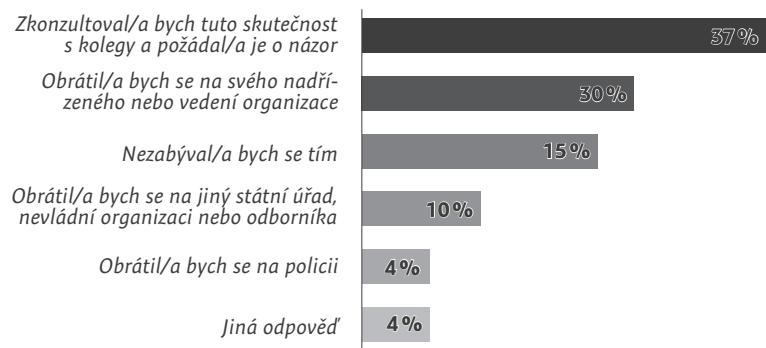
OTÁZKA 11: V případě, že došlo k rozvázání pracovního poměru, jak jste se zachoval/a?



K rozvázání pracovního poměru došlo u téměř pětiny zaměstnanců (33 respondentů) z těch, kteří situaci aktivně řešili. Nejčastěji došlo k odchodu „po dohodě“. Pouze v několika případech se oznamovatel rozhodl podat žalobu na neplatnost rozvázání pracovního poměru.

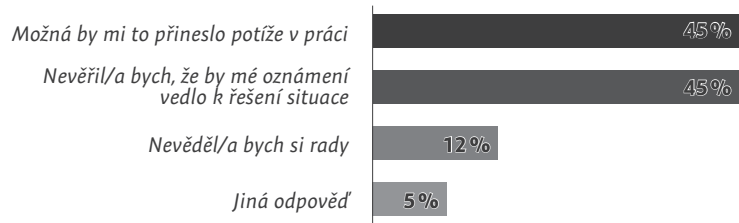
SETKÁNÍ S NEKALÝM JEDNÁNÍM V BUDOUCNOSTI

OTÁZKA 12: *Prosím, představte si situaci, že byste se v budoucnu dozvěděl/a, že se Váš nadřízený nebo zaměstnavatel dopustil závažného porušení zákonů nebo předpisů, které by vedlo k ohrožení zdraví, bezpečnosti, majetku nebo neprávem znevýhodňovalo některé osoby. Jak byste se v takové situaci zachoval/a?*



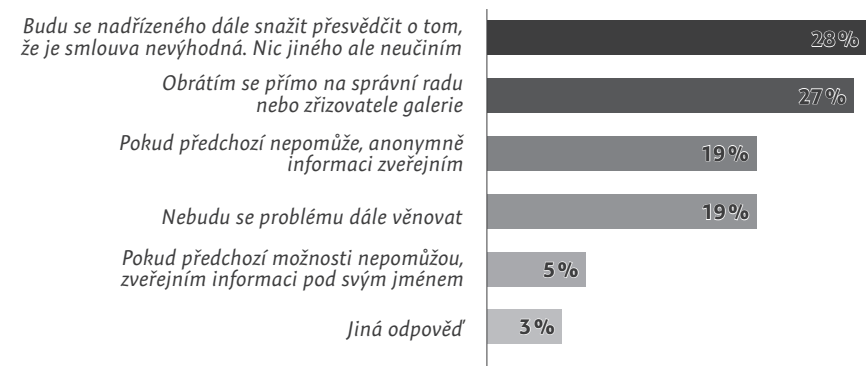
V budoucnu by chtěli zaměstnanci přistoupit k problému aktivněji – podle odpovědí se věcí nehodlá zabývat pouze 15 % respondentů. Přitom podle odpovědí zaměstnanců, kteří se s nekalými praktikami na pracovišti již setkali, tuto záležitost vůbec neřešilo 30 % (otázka 8).

DŮVODY PRO NEČINNOST



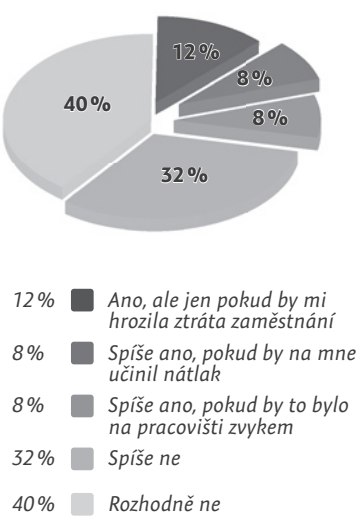
Zaměstnanci, kteří by situaci neřešili (519 respondentů), uvádějí jako hlavní důvod možné potíže v práci a nedůvěru, že by jejich oznámení vedlo k řešení situace. Podobný výsledek přinesla otázka 9, kde odpovídali respondenti, kteří se v reálné situaci na svém pracovišti zachovali pasivně.

OTÁZKA 13: Představte si, že jste zaměstnancem významné státní galerie umění. Zjistíte, že se Váš nadřízený (ředitel galerie) chystá podepsat nevýhodnou smlouvu o pronájmu galerie s reklamní agenturou. Agentura by podle smlouvy platila velmi nízký nájem. Ředitel na vaše upozornění nereaguje. Co v této situaci uděláte?



V hypotetickém případě s pronájmem galerie většina respondentů předpokládá aktivní řešení situace. Pouze 5 % by se odhodlalo za tento případ postavit veřejně a pod svým jménem. Pětina by zveřejnila informaci anonymně. Více než polovina zaměstnanců by situaci řešila pouze s nadřízeným nebo se zřizovatelem. Pětina by se případu vůbec nevěnovala.

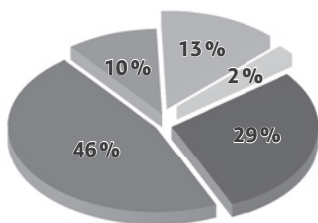
OTÁZKA 14: Představte si, že by vás nadřízený přímo či nepřímo vyzval, abyste se podílel/a na závažném porušování předpisů, zákonů nebo etických pravidel. Respektoval/a byste jeho očekávání a účastnila se takové činnosti?



Více než 70 % respondentů odmítá podílet se na porušování předpisů, zákonů nebo etických pravidel. Třetina respondentů nicméně připouští, že by se za určitých okolností podíleli na závažném nezákonném či neetickém jednání, a to zejména pokud by jim hrozila ztráta zaměstnání (12 %). Mezi komentáři k odpovědím byla častá odpověď „záleží na okolnostech a závažnosti situace“. Zaznělo například: „Pravděpodobně bych to hned nemusela rozpoznat, protože právní předpisy jsou velmi složité a nepřehledné, možné důsledky bych si nemusela uvědomit. Společně bych na zodpovědnost vedoucího – on rozděluje práci.“

DŮVĚRA V INSTITUCE A OCHRANNÁ OPATŘENÍ

OTÁZKA 15: Domníváte se, že pokud byste chtěl/a nahlásit závažné porušení etiky nebo zákona v zaměstnání, budete dostatečně chráněn/a existujícími zákony?



29% Rozhodně ne
46% Spíše ne
10% Nevím
13% Spíše ano
2% Rozhodně ano

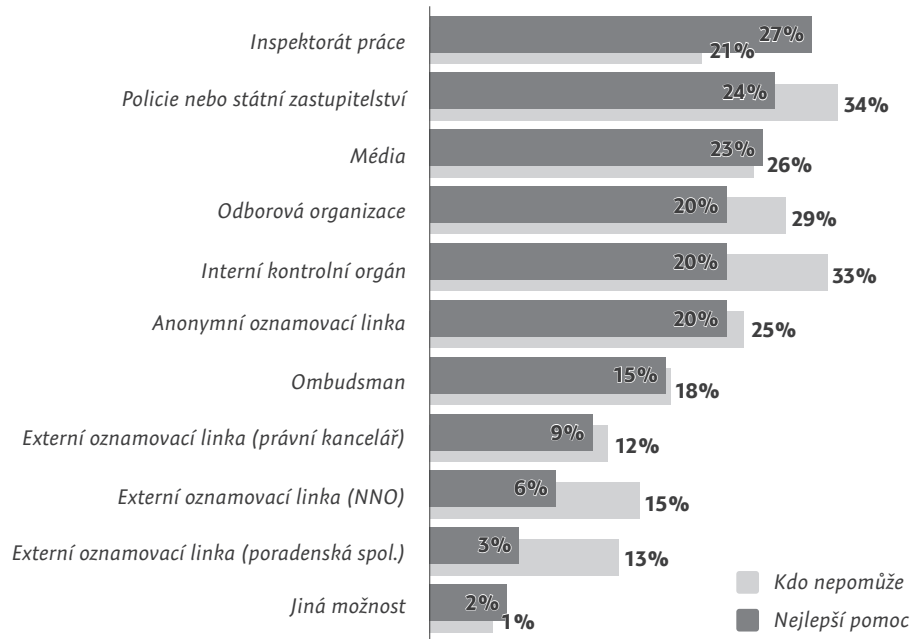
Jen 15 % dotazovaných se domnívá, že stávající zákony zaměstnance spíše ochrání. Převážná většina si není jistá nebo je spíše opačného názoru.

OTÁZKA 16: Která z následujících institucí by Vám podle Vašeho názoru poskytla nejlepší pomoc a ochranu, když byste chtěl/a nahlásit závažné porušení etiky nebo zákona v zaměstnání?



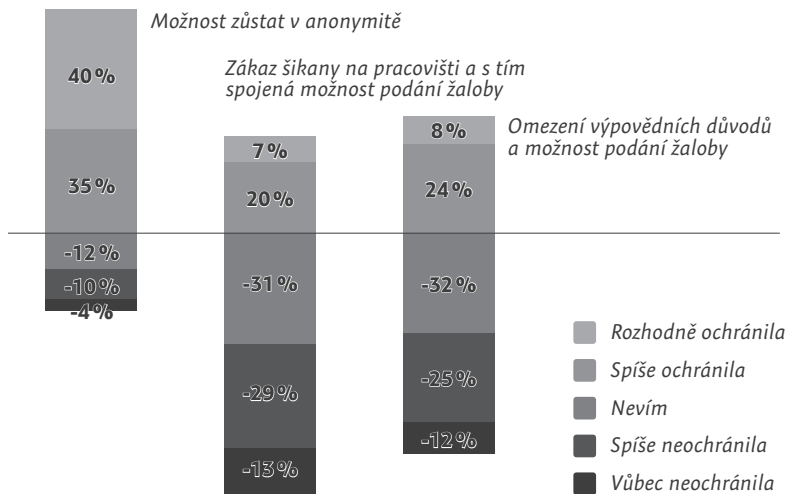
Z nabízených institucí, které by mohly oznamovatele ochránit, žádná nevzbuzuje přílišnou jistotu. Nejlépe dopadl inspektorát práce, ale důvěřuje mu jen něco málo přes čtvrtinu zaměstnanců.

OTÁZKA 17: Které z následujících institucí si myslíte, že by vám NEPOSKYTLY dostatečnou pomoc a ochranu, když byste chtěl/a nahlásit závažné porušení etiky nebo zákona v zaměstnání?



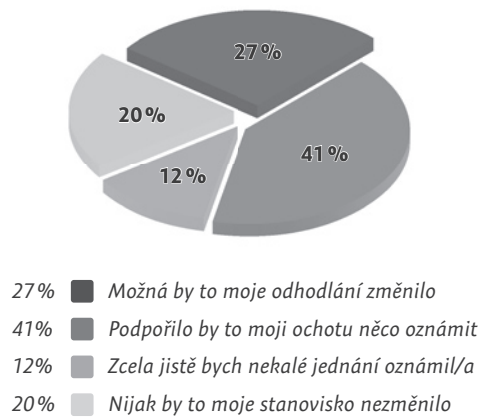
Zajímavé srovnání se nabízí s předchozí otázkou, která také sledovala důvěryhodnost institucí v očích respondentů. Mezi instituce, které by neposkytly dostatečnou pomoc a ochranu, patří na prvních třech místech policie, interní kontrolní orgány a odbory. Ukazuje se, že především vztah k policii je silně ambivalentní.

OTÁZKA 18: Která z následujících možností by Vás nejlépe ochránila, pokud byste oznámil/a závažné problémy v zaměstnání?



Možnost zůstat v anonymitě vzbuzuje mezi respondenty největší jistotu pro oznámení závažných problémů na pracovišti. Pouze třetina zaměstnanců důvěřuje zákazu šikany nebo omezení výpovědních důvodů.

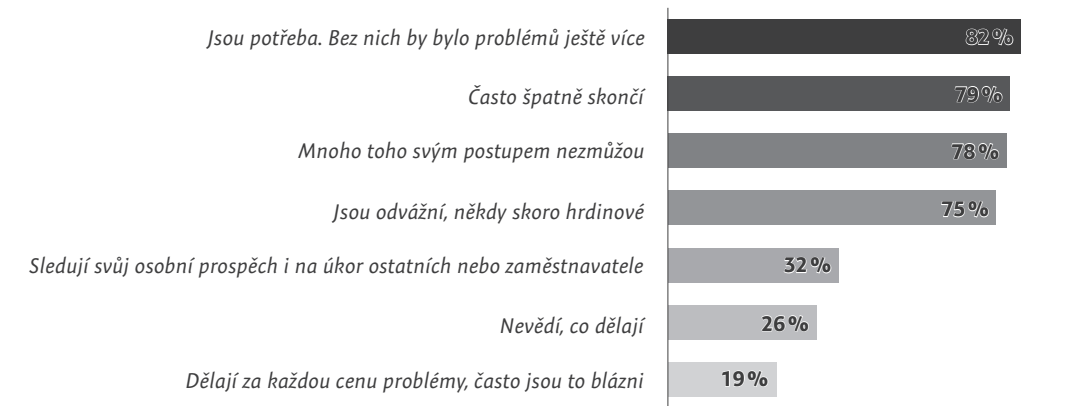
OTÁZKA 19: *Myslíte si, že by vzrostla Vaše ochota oznámit nekalé praktiky, které mohou poškodit veřejný zájem, kdybyste měl/a více informací o možném postupu, poskytované zákonné ochraně a příslušných institucích?*



Více než padesát procent respondentů věří, že by jejich ochota oznamovat vzrostla, pokud by znali možné postupy a věděli, o koho se opřít. Pětinu respondentů by tato informace nijak neovlivnila.

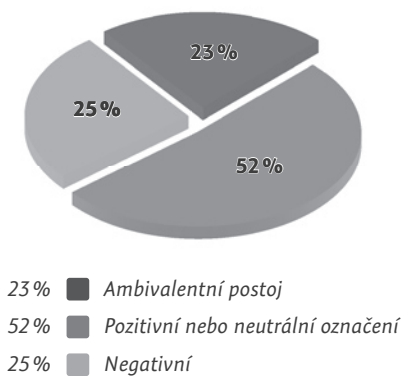
VNÍMÁNÍ WHISTLEBLOWERŮ

OTÁZKA 20: *Jaká z následujících vět vystihuje to, co si myslíte o člověku, který na problém veřejně či anonymně upozorní? Jsou to podle Vás lidé, kteří...*



Respondenti hodnotili výše zmíněné výroky (škála – souhlasím, nesouhlasím). Nejvíce souhlasili s tvrzeními, že jsou tito lidé potřeba, ale mnoho svým postupem nezmůžou a často špatně končí.

OTÁZKA 21: V českém jazyce pro takovou osobu neexistuje přesné pojmenování. Jak byste takového člověka nazval/a?

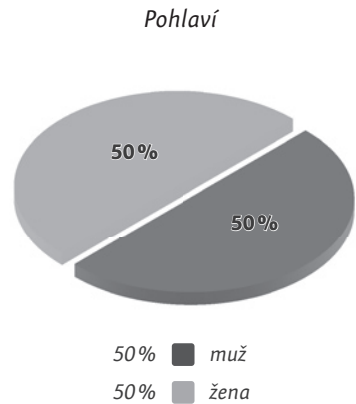
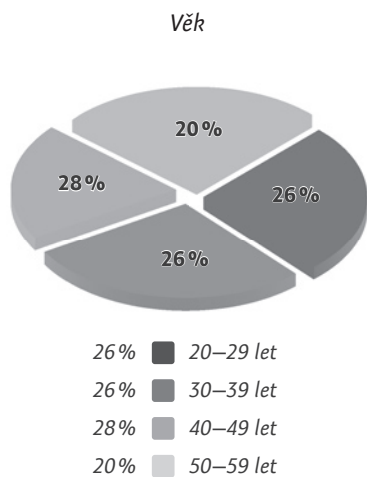


Téměř 70 % respondentů využilo příležitosti odpovědět na tuto otázku tvořivě. Zbylou třetinu respondentů, kteří odpověděli nevím nebo u nichž nebylo možné odpověď ohodnotit, jsme do následujícího přehledu nezahrnuli.

Více než padesát procent odpovědí vypovídá o pozitivním nebo neutrálním postoji k člověku, který veřejně nebo anonymně upozorňuje na nekalé praktiky na pracovišti. Z mnoha navrhovaných názvů vybíráme například oznamovatele, řešitele, poctivce nebo upozorňovatele. Mezi ambivalentní postoj byla zařazena taková pojmenování, z kterých nelze určit, zda jsou vysloveně pozitivní nebo negativní. Jedná se o označení jako je dobrodruh, idealista, naivka, ale i informátor, aktivista, sebevrah, hazardér, kamikadze apod. Negativní označení použila čtvrtina respondentů. Nejčastěji zaznělo slovo udavač, práskač, bonzák nebo potížišta.

Respondenti byli následně dotázáni, jak se jim líbí vybrané nápady ostatních. Mezi nejoblíbenější odpověď patřil výrok: „Pro zaměstnavatele se jmenuje potížišta. Pro mne charakterní člověk.“

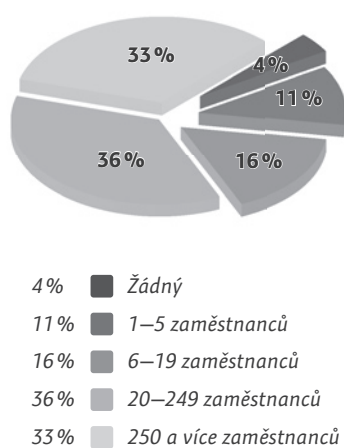
DEMOGRAFIE A SCREENING



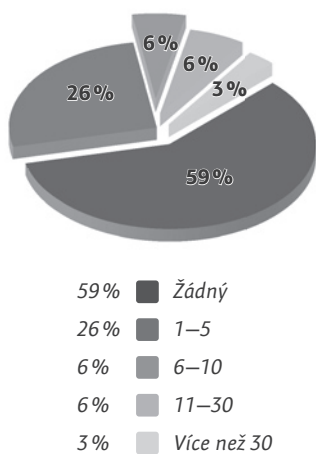
Typ organizace (majitel)



Velikost organizace (počet zaměstnanců)



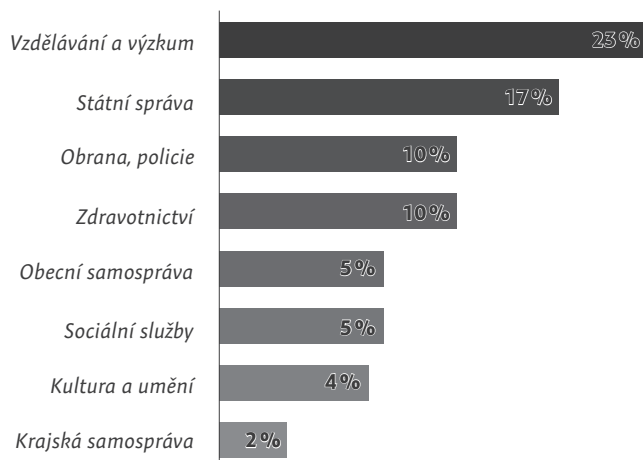
Počet podřízených



Soukromý sektor (66 % respondentů)



Veřejná správa (28 % respondentů)



MOŽNOSTI OZNAMOVÁNÍ A PRÁVNÍ PŘEDPISY VZTAHUJÍCÍ SE K WHISTLEBLOWINGU A OCHRANĚ OZNAMOVATELŮ

Zuzana Navrátilová, Eliška Císařová

Zuzana Navrátilová působí jako samostatná advokátka v Praze. Vystudovala Právnickou fakultu UK, kde posléze na Katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení získala titul doktorky práv. Na Fakultě sociálních věd UK studovala obor žurnalistiky. Během své tříleté koncipientské praxe působila v AK JUDr. Petra Santara a poté v AK JUDr. Kláry Veselé Samkové. Ve své praxi se soustřeďuje především na pracovní, občanské, obchodní, zdravotnické právo a právo životního prostředí.

Eliška Císařová je vedoucí projektů v Transparency International – Česká republika, o. p. s. (TIC). Vystudovala politologii a veřejnou správu na španělské Universidad de Granada. Od roku 2006 se v TIC věnuje projektům zaměřeným především na výzkum a mapování korupce a prosazování protikorupčních opatření ve veřejné správě. Mezi oblasti, na které se soustředí, patří veřejné zakázky, politická korupce, služby veřejného zájmu a vybraná protikorupční opatření, kam spadá také whistleblowing.

ÚVOD

V České republice neexistuje komplexní právní předpis, který by upravoval whistleblowing a ochranu oznamovatelů. Hlavními předpisy použitelnými v této oblasti jsou pracovněprávní předpisy. Jimi poskytovaná ochrana je však neurčitá a omezuje se pouze na oblast pracovněprávních problémů jednotlivého zaměstnance. Nepokrývá výslovně nekalé nebo protiprávní praktiky zaměstnavatele, ani například trestněprávní jednání.

Pro přehlednost jsme strukturovali právní zhodnocení ochrany oznamovatelů v ČR do tří podkapitol: (1) jaké existují oznamovací možnosti, (2) jakou stávající systém umožňuje ochranu a (3) jaké existují překážky ve výkonu oznamovací činnosti. V žádné z těchto podkapitol se nejedná o úplný výčet opatření, orgánů nebo možností, ale o určitý základní přehled.

V další části analýzy uvádíme hodnocení rozsahu opatření na ochranu oznamovatelů a jejich uplatňování v praxi. Toto hodnocení vychází ze 14 kritérií sestavených Transparency International (TI) pro účely této analýzy. Kritéria byla vytvořena z důvodu umožnění porovnání jednotlivých analýz v rámci společné komparativní zprávy všech poboček TI, které se věnují projektu nazvanému *Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers' Protection in the EU*. V závěru tohoto příspěvku uvádíme několik doporučení legislativně-právní povahy vyplývajících z provedené analýzy.

Analýza byla vypracována v červenci 2009 (revize textu proběhla v září 2009).

PRÁVNÍ ZHDNOCENÍ OCHRANY OZNAMOVATELŮ V ČR

1. JAKÉ MAJÍ OZNAMOVATELE MOŽNOSTI?

Přehled orgánů, na které se může oznamovatel obracet se stížnostmi a oznámeními:

Inspektorát práce a úřad práce

S podezřením na porušení pracovněprávních předpisů (včetně diskriminace) se může oznamovatel obracet na inspektoráty práce a úřady práce. Příslušný orgán státní správy je povinen se podáním zabývat, ale není povinen vyhovět návrhům oznamovatele, tedy ani provést navrhovanou kontrolu. Správní orgány mohou provádět kontrolu na jim příslušném úseku činnosti, mohou vyžadovat odstranění zjištěných nedostatků a za zjištěná porušení zaměstnavateli ukládat pokuty.

Oznámení přestupků na obecní úřady a jiné příslušné správní orgány

Pokud jde o jiné přestupky, které oznamovatel zjistí a chce nahlásit, může tak učinit podáním podnětu pro podezření z přestupku na příslušné orgány (obecní úřady, přestupkové komise obce, orgány Policie ČR, úřady práce, MVČR aj.) a pokud o to požádá, má právo na sdělení výsledku šetření učiněného podle tohoto podnětu (do 30 dnů).

Orgány činné v trestním řízení

Zaměstnanec může (a v některých případech má dokonce povinnost) oznámit podezření ze spáchání trestného činu ze strany zaměstnavatele orgánům činným v trestním řízení. Oznamovatel se tímto způsobem (podáním trestního oznámení) může obrátit na nezávislé orgány státního zastupitelství, soudy či policii a může tak učinit i anonymně, i když se tím snižuje možnost vyřešení daného trestného činu.

Veřejný ochránce práv

Oznamovatel se dále může obrátit na úřad veřejného ochránce práv. Může se v podnětu domáhat ochrany pouze svých vlastních práv, nikoli práv třetích osob, a podnět se může týkat pouze činnosti správních úřadů a jiných veřejných subjektů, nikoli soukromých zaměstnavatelů. Podnět musí ze zákona být podepsán stěžovatelem, spolu s uvedením jeho adresy. Anonymita by primárně měla vést k odložení podnětu. Nicméně významným oprávněním veřejného ochránce práv je, že není vázán návrhy stěžovatelů a může rozhodnout o zahájení šetření i z vlastní iniciativy. Tato situace by mohla nastat i po posouzení závažnosti anonymního podnětu. Veřejný ochránce práv má také působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací; jedná se spíše o metodickou pomoc.

Další instituce, na které se oznamovatel může obrátit

Nejobecněji, pokud není stanoveno jinak ve zvláštním zákoně (tedy v naprosté většině případů), je postup při podávání podnětů stanoven v zákoně č. 500/2004 Sb., správním řádu. Podle ust. § 42 správního řádu je každý správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podnět podal, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Z dalších úřadů se může oznamovatel obracet např. na Českou obchodní inspekci nebo na Českou inspekci životního prostředí se stížnostmi, oznámeními a podněty, které spadají do působnosti těchto úřadů.

Jiné možnosti, jak podat oznámení

Oznamovatel se může obracet na různé protikorupční linky nebo e-mailové adresy, které zakládají nebo provozují orgány veřejné správy. Má možnost se obrátit na centrální protikorupční linku, kterou zřídilo Ministerstvo vnitra ČR. Dále má samozřejmě možnost se obrátit na média, případně na různé politické představitele.

2. OCHRANA OZNAMOVATELE V ČESKÉM PRÁVU

Správní řád

Podání podnětu, dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, by nemělo být oznamovateli na újmu a neměly by být vůči němu činěny přímé či nepřímé zákroky proto, že takový podnět podal. Výslovně toto není nikde stanoveno. Taková osoba je chráněna v těchto konkrétních správních řízeních jako osoba dotčená, např. má možnost následné náhrady škody, má právo na anonymitu podání či na ochranu totožnosti. Nicméně tato ochrana neřeší případné konkrétní dopady jednání oznamovatele na jeho pracovní poměr, jeho trvání nebo na podmínky výkonu zaměstnání. Z hlediska ochrany oznamovatele je tedy zákonné vymezení nedostatečné.

Zákoník práce

Nejdůležitějším ustanovením na ochranu zaměstnanců obecně je omezení výpovědních důvodů uvedených v ust. § 52 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „ZP“). Zaměstnavatel nemůže libovolně

a bezdůvodně ukončit pracovní poměr se zaměstnancem. Další ochranu zaměstnancům poskytuje ustanovení omezující změnu místa výkonu práce nebo druhu práce.

Určitou ochranou je rovněž ustanovení, které zaměstnance opravňuje nedodržet pokyny zaměstnavatele, pokud jsou protiprávní (obdobná úprava platí rovněž pro pracovníky územně samosprávných celků). Odmítnutí takového pokynu nemůže být chápáno jako porušení pracovních povinností a nemůže zakládat oprávnění zaměstnavatele ukončit pracovní poměr.

Další ochranu představuje zásada, která umožňuje zaměstnanci odmítnout výkon práce, která bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob. Takové odmítnutí nelze považovat za nesplnění jeho povinností. Nerespektování práva zaměstnance na odmítnutí takových pokynů je přestupkem, resp. správním deliktem zaměstnavatele podle zákona o inspekci práce.

ZP dále stanoví obecně povinnost zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci a výslovně zakazuje jakoukoliv diskriminaci.

Podle ust. § 305 ZP mohou další práva zaměstnanců upravovat vnitřní předpisy. Nic tak nebrání tomu, aby v organizaci vznikly vnitřní předpisy upravující oznamovací mechanismy a další práva oznamovatelů. Stejně tak lze ochranu vymezit v kolektivních smlouvách, kde podle zákoníku práce lze upravit mj. ostatní práva zaměstnanců v pracovněprávních vztazích.

Občanský zákoník a antidiskriminační zákon

Pojmy, které se týkají diskriminace, jsou upraveny v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (tzv. antidiskriminační zákon). V případě diskriminace nebo nerovného zacházení v pracovním poměru ze zákonem stanoveného důvodu, má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo se u soudu zejména domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění (za zákonem stanovených podmínek i právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích). Antidiskriminační zákon neuvádí, že by diskriminačním důvodem podle tohoto zákona bylo i oznamovatelem učiněné oznámení, nicméně zaměstnanec má obecné právo na rovné zacházení ve smyslu ust. § 13 a § 16 ZP. Zaměstnanec může svůj nárok opřít také o ust. § 11 a násl. občanského zákoníku, který upravuje otázky ochrany osobnosti.

Veřejný ochránce práv

Veřejný ochránce práv podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, chrání osoby před jednáním úřadů a dalších institucí a může provádět v jednotlivých věcech nezávislá šetření. Nenahrazuje však činnost orgánů státní správy a nemůže měnit nebo rušit jejich rozhodnutí. Může pouze požadovat, aby zjednal nápravu. Ochrana oznamovatelů je spíše teoretická. Antidiskriminační zákon přiznává nově působnost veřejného ochránce práv ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací; jedná se nicméně, jak je již uvedeno výše, spíše o metodickou pomoc.

Inspektorát práce

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, upravuje mimo jiné práva a povinnosti při kontrole spadající do působnosti inspektorátu práce či úřadu práce. Pokud je kontrola prováděna na podnět zaměstnance, je inspektor povinen zachovávat mlčenlivost o jeho totožnosti. Tato poskytovaná ochrana opět neřeší dopady jednání oznamovatele zejména na trvání pracovního poměru a v praxi je činnost inspektorátu práce vykonávána většinou až po skončení pracovního poměru postiženého zaměstnance.

Trestní právo

Je pravděpodobné, že oznamovatel bude z hlediska trestního práva v případě podání trestního oznámení v postavení svědka, když bude příslušnému orgánu sdělovat skutečnosti, ze kterých vyvozuje svá podezření. Oznamovatel v postavení svědka má dle ustanovení trestního řádu některá zákonem stanovená práva na ochranu jednak své totožnosti, jednak mu zákon zajišťuje poklidné podmínky výpovědi, které mají zajistit její správnost a nerušenost. Procesní práva svědka jsou však v českém trestním řádu omezena. Nedovolují mu nahlížet do spisu, podávat opravné prostředky, nedovolují mu výslovně získat ani protokol o vlastní výpovědi.

Oznamovatel se může stát i poškozeným, jemuž trestným činem vznikla škoda a jehož právní postavení mu přináší více procesních práv. V tomto případě má právo účasti na trestním řízení, právo nahlížet do spisu, právo požadovat vzniklou škodu či právo některých opravných prostředků. Definice poškozeného uvedená v trestním řádu je však poměrně úzká.

3. MOŽNÉ PŘEKÁŽKY VÝKONU OZNAMOVACÍ ČINNOSTI

Zákoník práce a jiné právní předpisy v některých svých ustanoveních proti sobě staví právo a povinnost zaměstnance, které si mohou vzájemně odporovat. Do této situace se může dostat např. zaměstnanec, který má na jedné straně oznamovací povinnost a na druhé straně se svým oznámením může dopustit trestného činu či jiného protiprávního jednání.

V případě, že se zaměstnanec hodnověrně dozví, že jednání zaměstnavatele naplňuje skutkovou podstatu trestného činu, má v některých případech stejně jako jiný občan zákonnou oznamovací povinnost nahlásit spáchání takového zákonem vymezeného trestného činu. Pokud tak neučiní, může sám být pachatelem trestného činu. Trestní zákon (z. č. 140/1961 Sb.) upravuje v ust. § 167 trestný čin nepřekážení trestného činu a dále v ust. § 168 trestný čin neoznámení trestného činu, kterých se zaměstnanec fakticky svou nečinností může dopustit. Nový trestní zákoník (z. č. 40/2009 Sb.) upravuje skutkové podstaty těchto trestných činů taktéž (ust. § 367 a ust. § 368).

Na druhé straně se oznamovatel podáním oznámení může sám dopustit trestného činu či jiného protiprávního jednání a odpovídat tak za škodu, a to na základě trestného činu pomluvy nebo trestného činu křivého obvinění.

Trestný čin pomluvy je vymezen jako protiprávní jednání toho, kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškození v zaměstnání, narušení rodinných vztahů nebo způsobení jiné vážné újmy. Trestnost takového jednání zůstává zachována i s účinností nového trestního zákoníku. Předmětem trestného činu může být jen jednotlivec a stačí, že je pachatel srozuměn, že se jedná o nepravdivou informaci. U oznamovatele lze vždy předpokládat, že bude přesvědčen o pravdivosti svého tvrzení, i tak mu ale v praxi hrozí, že na něj jako odvetné opatření může být podáno trestní oznámení pro trestný čin pomluvy.

Za trestný čin se také považuje křivé obvinění (tak tomu bude účinností nového trestního zákoníku), které se od pomluvy liší tím, že z hlediska oznamovatele se jedná o úmyslné sdělení skutečností, které mohou být podkladem k trestnímu stíhání „obviněného“, tedy zaměstnavatele. Může nastat situace, kdy se tvrzení oznamovatele v procesu dokazování nepodaří náležitě potvrdit a zaměstnavatel následně jako odvetu podá trestní oznámení pro podezření ze spáchání výše uvedených trestných činů.

ROZSAH OPATŘENÍ NA OCHRANU OZNAMOVATELŮ A JEJICH UPLATŇOVÁNÍ V PRAXI

1. VYMEZENÍ POJMŮ SOUVISEJÍCÍCH S WHISTLEBLOWINGEM

Do jaké míry jsou definovány předměty oznamování (nekalé praktiky) v právních předpisech o oznamovatelích?

Příklad dobré praxe ve světě: obsáhlé a vyčerpávající definice předmětu oznamování, vč. korupce, podvodů, úplatkářství, plýtvání veřejnými prostředky, špatného hospodaření (např. nekalé praktiky v administrativě, diskriminace, neposkytnutí odpovědi, odmítnutí informace, nečestné jednání a zbytečné prodlení), ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti a životního prostředí.

V českém právním řádu neexistuje speciální právní předpis o whistleblowingu, všechna opatření na ochranu oznamovatelů vycházejí z obecných právních zásad či ze zákonné úpravy v různých právních předpisech. Úprava v českém právním řádu je tak velmi roztržštěná.

Definice nekalých praktik či protiprávního jednání vycházejí zejména z trestního zákona (potažmo od 1. 1. 2010 trestního zákoníku), který kvalifikuje jednotlivé formy trestněprávního jednání a uvádí definice např. následujících trestných činů, se kterými se zaměstnanec může na pracovišti setkat: neoprávněné podnikání, poškozování spotřebitele, zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění, porušování závazných pravidel hospodářského styku, zneužívání informací v obchodním styku, neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení, na zdravotní pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby, nekalá soutěž, porušování autorského práva, práv souvisejících s autorským právem a práv k databázi, přijímání úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství, ohrožení a poškození životního prostředí, ohrožování zdraví závažnými potravinami a jinými potřebami, podvod či legalizace výnosů z trestné činnosti.

Pokud jde o přestupky či správní delikty, ty jsou jednak stanoveny zákonem o přestupcích č. 200/1990 Sb., jednak ve zvláštních právních předpisech, které upravují jednotlivé sféry veřejného života, povinnosti osob a následky jejich porušení.

V oblasti pracovního práva jsou protiprávní jednání zaměstnavatele uvedena v zákoně o inspekci práce a v zákoně o zaměstnanosti. Pokud jde o pojmy přímá a nepřímá diskriminace, definuje je jednak zákon o zaměstnanosti, jednak antidiskriminační zákon a k jejich výkladu existuje rozsáhlá rozhodovací praxe soudů. Pokud jde o oznamovací povinnost, kterou stanoví trestní zákon pro některé trestné činy, tyto jsou v zákoně vyjmenovány komplexně, to samé platí pro definici trestného činu pomluvy a krivé obvinění. Nový trestní zákoník účinný od 1. 1. 2010 stanoví obdobné principy.

2. ROZSAH OCHRANY ZAMĚSTNANCŮ

Kteří zaměstnanci/další osoby jsou pod ochranou právních předpisů při oznamování nekalého jednání?

Příklad dobré praxe: kromě zaměstnanců a bývalých zaměstnanců jsou to další podobné skupiny osob, např. externí poradci, dodavatelé, stážisté, dobrovolníci, dočasní pracovníci, bývalí zaměstnanci, uchazeči o zaměstnání, a dále rodinní příslušníci oznamovatelů.

Zde je třeba rozlišovat několik situací a je důležité, co oznamovatel oznamuje a komu to oznamuje. Pokud zaměstnanec činí stížnost vůči zaměstnavateli v oblasti pracovněprávní, která se však ze zákona musí týkat pouze jeho osoby, musí být tato stížnost projednána a zaměstnanec nemůže být nijak v pracovním poměru poškozen nebo znevýhodněn proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Tato zásada je výslovně uvedena v ust. § 14 ZP a vztahuje se na zaměstnance vykonávající práci v pracovním poměru a dále na právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce). Nikde ale není výslovně uvedeno, co se rozumí znevýhodněním a poškozením.

Zaměstnanec má právo na ochranu své totožnosti vůči zaměstnavateli ze strany inspektora práce, pokud vykonává dozor u zaměstnavatele na jeho podnět. Jestliže je veřejná funkce vykonávána v pracovním poměru, řídí se tento pracovní poměr zákoníkem práce a zásada uvedená v ust. § 14 ZP pro něj platí také. Tato zásada ochrany se vztahuje i na pracovní vztahy mezi družstvem a jeho členy a platí také např. pro akademické pracovníky vysokých škol, pedagogické pracovníky, asistenty soudců a další v zákoníku práce uvedené osoby, jejichž pracovní poměr je částečně upraven v jiných právních předpisech. Státní zástupci v pracovním poměru (i právní čekatelé na výkon státních zástupců) a soudní čekatelé rovněž spadají pod ochranu této zásady. Zásada taktéž chrání pracovníky územních samosprávných celků.

Zákoník práce ani jiný právní předpis výslovně nestanoví ochranu oznamovatelů a jejich postavení v pracovním poměru v případě, že se jejich oznámení týká protiprávního jednání zaměstnavatele v jiné než pracovněprávní oblasti; platí zde obecná povinnost rovného zacházení a omezení pro skončení pracovního poměru. Ochrana je takovým osobám poskytována ve zvláštních právních předpisech, nicméně se týká jenom jejich práv v řízení a např. utajení či práva na informace v řízení zahájeném na základě jejich

podnětu, a nikterak se zpětně neodráží do pracovního práva. Postavení zaměstnance v oblasti trestního práva tak vychází z obecného postavení poškozeného či svědka v trestním řízení. Trestněprávní předpisy umožňují utajení osoby oznamovatele (resp. svědka) a osob jemu blízkých.

Pokud jde o státní úředníky, jejich ochrana jako oznamovatelů bude po nabytí účinnosti zákona výslovně uvedena v ust. § 80 odst. 4 služebního zákona, podle kterého služební úřad nesmí státního zaměstnance jakýmkoli způsobem postihovat nebo znevýhodňovat proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv vyplývajících ze služebního poměru. Tato zásada má však stejná úskalí jako ta uvedená v zákoníku práce, jejíž je kopií. Není tedy řešena problematika oznamovací činnosti mimo služební oblast.

3. INTERNÍ OZNAMOVACÍ KANÁLY

Jaké jsou možnosti interního oznámení nekalých praktik?

Příklad dobré praxe: jasná pravidla a metody pro oznamování nekalých praktik, které zajišťují řádné a včasné provedení šetření; omezené nebo sdílené důkazní břemeno, např. na základě „skutečného podezření“; oznámení je možné učinit nejprve nadřízenému/ vedoucímu pracovníkovi, a poté, pokud oznamovatel není spokojen, je možné sdělit zprávu vyšším nadřízeným (např. vedoucímu personálního oddělení, vedoucímu oddělení stížností atd.).

Zaměstnanec se může obracet se svými stížnostmi na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů na zaměstnavatele; to samé platí pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci či pro případ hrozící škody. Zákoník práce nicméně nijak neuvádí, jak mají zaměstnanec a zaměstnavatel postupovat při vyřizování této stížnosti, neuvádí ani lhůty či jakou formu má stížnost mít.

Zaměstnanec také může informovat o nekalých praktikách odborovou organizaci či jiné zástupce zaměstnanců (rada zaměstnanců či zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví), pokud u zaměstnavatele působí. Odborové organizace mohou po zaměstnavateli žádat informování a projednání skutečností, které se týkají pracovních podmínek. Zaměstnanec se může odborovou organizací nechat zastupovat v občanskoprávním sporu.

V zákoníku práce není nijak speciálně upraven postup zaměstnance vůči zaměstnavateli v případě, že zjistí porušení jiných právních předpisů, např. trestních. Toto a další práva a povinnosti mohou být stanoveny v kolektivní smlouvě či ve vnitřním předpise.

Pokud je pokyn pro úředníka samosprávy v rozporu se zákonem, právní předpisy stanoví přesný postup takového zaměstnance, jak má postupovat a bránit se proti protiprávnímu jednání nadřízeného.

Služební zákon, jenž však není účinný, ve svém ust. § 197 také upravuje možnost státního zaměstnance podat ve věcech výkonu služby a ve věcech služebních vztahů písemnou žádost nebo stížnost, což opět koresponduje s úpravou uvedenou v zákoníku práce. Není však řešena problematika jeho oznamovací činnosti mimo služební problematiku či povinnost takovou stížnost projednat uvnitř úřadu.

4. EXTERNÍ OZNAMOVACÍ KANÁLY

Jaké jsou možnosti oznámení nekalých praktik externím nezávislým orgánům dozoru?

Příklad dobré praxe: jasná pravidla a metody při oznamování; na základě postačujícího důkazního břemene, např. na základě „důvodné domněnky“.

V českém právním řádu nejsou výslovně stanoveny konkrétní právní postupy v případě, že se oznamovatel dozví o porušení právních předpisů ze strany zaměstnavatele. Oznamovací povinnost má zaměstnanec pouze v případě taxativně vyjmenovaných trestných činů (uvedených v trestním zákoně, od 1. 1. 2010

v trestním zákoníku), nicméně jak konkrétně má postupovat, zákon nestanoví (uvádí pouze, komu má svoje podání směřovat – tj. státní zástupce, policejní orgán, velitel nebo náčelník). Oznamovatel je povinen učinit oznámení v případě, že se „hodnověrným“ způsobem dozví, že jiný spáchal protiprávní čin uvedený v zákoně, nebo že jej připravuje či páchá.

V případě ostatních trestných činů má zaměstnanec právo podat jako každý jiný občan trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu (kde vylicí rozhodné skutečnosti, ke kterým může být vyslechnut), a to i anonymně. Může tak učinit písemně i ústně do protokolu a může také požádat, aby byl do 1 měsíce vyrozuměn o výsledku svého podání.

Zaměstnanec může dát podnět přestupkovému orgánu, může se obrátit na Českou obchodní inspekci, Českou inspekci životního prostředí a může se obrátit i na ostatní správní orgány, pokud je v jejich pravomoci kontrolní a dozorová činnost. Pokud není stanoveno jinak, postupuje zde dle obecného právního vymezení uvedeného ve správním řádu, podle kterého má právo na sdělení výsledku šetření v zákonem stanovené lhůtě. Nemá však nikdy právo, aby taková kontrola byla automaticky provedena.

Oznamovatel se může dále obrátit na veřejného ochránce práv, jehož pravomoc je nicméně značně omezena co do osob, u kterých může zasahovat. V případě veřejného ochránce práv zákon výslovně stanoví náležitosti podnětu i nutnost uvést své jméno a příjmení.

Pokud jde o oblast pracovního práva, může se zaměstnanec obracet na inspektoráty práce nebo na úřady práce, kde tak může učinit písemně i ústně, má právo na sdělení výsledku šetření týkající se jeho osoby a má právo na utajení své totožnosti.

5. DALŠÍ OZNAMOVACÍ KANÁLY

Do jaké míry zahrnují externí oznamovací kanály média, členy parlamentu nebo občanská sdružení?

Příklad dobré praxe: mělo by být možné podat oznámení těmto institucím; jasná pravidla a metody oznamování nekalých praktik; důkazní břemeno by mělo být vyšší než při oznamování uvnitř organizace nebo externím nezávislým orgánům; měla by existovat důvodná domněnka, že selhaly nebo selžou jiné mechanismy.

Zaměstnanec se může obracet na jednotlivé poslance či senátory, kteří k tomu mají zřízenou svou kancelář (na tu dostávají náhradu výdajů od státu). Dále se oznamovatelé mohou obracet na poradenské telefonické linky občanských sdružení či jednotlivých státních úřadů nebo např. na advokáty, na média či na občanská sdružení, která oznamovatele můžou v některých případech soudně zastupovat.

6. DŮVĚRNOST

Obsahují právní předpisy o whistleblowingu ustanovení, která zajišťují zachování důvěrnosti? Pokud ano, jak jsou přísné a jak efektivně se uplatňují pravidla o důvěrnosti?

Příklad dobré praxe: přísná pravidla týkající se zachování důvěrnosti a mlčenlivosti ohledně totožnosti oznamovatelů, podaného oznámení a oznamované skutečnosti; rovněž je možné podat oznámení anonymně.

V právním řádu České republiky není povětšinou stanovena forma oznámení. Osoba podávající trestní oznámení tak může učinit i anonymním písemným podáním, to samé platí pro přestupkové řízení. Tímto však přichází o možnost v řízení uplatňovat svá práva a dále o možnost být informována o výsledku řízení, v němž se navíc může anonymitou ztížit dokazování.

Trestní řád obsahuje možnost utajení svědka, a to jednak možnost neuvedení jeho jména v protokolu, jednak možnost jeho nepřítomnosti v soudní síni při výslechu, možnost nepřítomnosti obžalovaného při výslechu takového svědka nebo také vyloučení veřejnosti z důvodu ochrany svědka. Český právní řád také obsahuje zvláštní zákon na ochranu svědků a jim blízkých osob, kteří všichni mají rozsáhlé možnosti, od utajení své osoby až po změnu své identity. Osoba, která je z hlediska trestního práva poškozeným, nemůže být nikterak nucena, aby se v trestním řízení domáhala svých práv a vystupovala v něm.

Povinnost mlčenlivosti o totožnosti oznamovatele platí pro inspektorát práce a úřady práce, kdy vyšetřující inspektor nesmí sdělit totožnost stěžovatele, tedy osoby, která k provedení kontroly dala podnět.

Oznamovatel se může anonymně obracet prakticky na všechny orgány veřejné správy, nicméně se vždy jedná o podněty, které nemusí vést k provedení kontroly. Veřejnému ochránci práv je třeba dávat podněty pouze písemně.

Novinář má podle tiskového zákona právo utajit svůj zdroj informací, a to i před orgány činnými v trestním řízení, pokud jej o to oznamovatel požádá, a žádný orgán veřejné správy jej nemůže donutit toto jeho právo neuplatnit (ani pod hrozbou např. pokuty).

7. OMEZENÍ

Do jaké míry existují jiné právní předpisy, které brání/omezují whistleblowing v některých oblastech?

Příklad dobré praxe: problematiku státního tajemství, bezpečnosti státu, atd. upravují právní předpisy o whistleblowingu, těmto otázkám se poskytuje stejná ochrana jako ostatním, např. právní předpisy o whistleblowingu mají výslovně přednost před ustanoveními o zachování mlčenlivosti.

Ochrana utajovaných skutečností je uvedena v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o bezpečnostní způsobilosti. Cílem tohoto zákona je ochrana nejzákladnějších zájmů státu, jako je ústavnost, svrchovanost či územní celistvost. Omezení tak představuje pro osoby určené ke styku s utajovanými skutečnostmi. Tyto osoby mají povinnost oznamovat neprodleně případy neoprávněného nakládání s utajovanou skutečností svým vedoucím.

Ochrana osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, nemůže být dotčena podáním stížností či trestního oznámení, protože oznamovatel nečiní žádné systematické shromažďování, nečiní žádné složité operace, kteréžto zákon definuje, pouze se domáhá svých práv nebo upozorňuje na protiprávní jednání. Pokud by oznamovatel byl zaměstnancem zpracovatele nebo správce osobních údajů, pak jsou omezení vyšší, např. musí zpracovávat tyto údaje pouze v rozsahu stanoveném zaměstnavatelem. Zaměstnanec by mohl čelit obvinění z trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji, pokud by je neoprávněně sdělil, zpřístupnil, jinak zpracoval nebo si je присvojil, a to při výkonu veřejné správy nebo svého zaměstnání, funkce atd.

Pokud jde o ochranu obchodního tajemství, je možno se domnívat, že respektování obchodního tajemství a jeho ochrana nemůže nijak oznamovateli bránit v nahlášení protiprávních praktik. Obchodní tajemství nemůže spočívat v protiprávním jednání, protože takové jednání nepředstavuje skutečnosti obchodní, výrobní či technické povahy, které zákon jako jediné chrání.

Pro zaměstnance veřejné správy podle platného zákoníku práce platí, že musí zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu zaměstnání a které v zájmu zaměstnavatele nelze sdělovat jiným osobám. Podobná úprava je stanovena pro členy odborové organizace, rady zaměstnanců a zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, kteří jsou podle ust. § 276 odst. 3 ZP povinni zachovávat mlčenlivost o důvěrných informacích a o skutečnostech, o nichž se dovědí při výkonu své funkce, pokud by porušením mlčenlivosti mohlo dojít k prozrazení utajovaných skutečností, nebo porušení oprávněných zájmů zaměstnavatele nebo zaměstnanců. Jestliže u zaměstnavatele nepůsobí odborová organizace, vztahuje se tato povinnost na běžné zaměstnance, s kterými má zaměstnavatel povinnost některé skutečnosti projednat či informovat je o nich. Utajování protiprávního jednání zaměstnavatele nicméně nemůže být jeho oprávněným zájmem a ani toto ustanovení by tedy oznamovatele nemělo nijak odrazovat.

8. OCHRANA PROTI ODVETNÝM OPATŘENÍM A REPRESÍM

Jaký je rozsah odvetných opatření, proti nimž jsou oznamovatelé chráněni?

Příklad dobré praxe: v žádném případě nelze povolit odvetná opatření nebo obtěžování dotčených osob (např. disciplinární řízení, přeložení na nižší pozici, ukončení pracovního poměru, ale také pasivní diskriminace, např. odmítnutí povýšení nebo neposkytnutí školení).

Podle zákoníku práce zaměstnavatel nesmí zaměstnance jakýmkoli způsobem postihovat nebo znevýhodňovat proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv vyplývajících z pracovněprávních vztahů. Pokud zaměstnavatel tuto zásadu poruší, dopustí se přestupku či správního deliktu podle zákona o inspekci práce a hrozí mu pokuta až do výše 400 000 Kč. Oznamovatel může dát podnět příslušnému inspektorátu práce pro podezření ze spáchání tohoto přestupku ze strany zaměstnavatele. Zákon nicméně neumožňuje, aby se oznamovatel domáhal ochrany svých práv v tomto správním řízení, nemůže tedy požadovat faktickou nápravu.

Zákoník práce výslovně zakazuje diskriminaci (přímou i nepřímou) a upravuje zásadu rovného zacházení (a to v oblasti pracovních podmínek, odměňování za práci a v poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžitě hodnoty, dále v oblasti odborné přípravy a v příležitosti dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání); tento zákaz, resp. pravidlo rovného zacházení, by měl samozřejmě platit i pro osoby oznamovatelů protiprávního jednání. V případě porušení předpisů týkajících se zákazu diskriminace a rovného zacházení může být zaměstnavatel pachatelem přestupku či správního deliktu.

Oznamovatel může být jako jiný zaměstnanec přeložen či převeden na jinou práci jen ze zákonných důvodů, přeložení či převedení nesmí tedy být odvetným opatřením. Zákon nedává oznamovateli výslovné právo napadnout zákonnost tohoto právního úkonu zaměstnavatele žalobou, ale lze to odvodit z obecných právních předpisů.

Žalobu může oznamovatel podat v zákonných lhůtách proti protiprávnímu skončení pracovního poměru. Žalobu lze také podat v případě nesouhlasu s pracovním posudkem.

9. POSKYTOVANÉ OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Jaký je rozsah poskytovaných opravných prostředků, které mají oznamovatelé k dispozici?

Příklad dobré praxe: v případě, že oznamovatel nebo jeho rodinní příslušníci utrpí nějakou škodu, mají k dispozici širokou škálu opravných prostředků, včetně zrušení výpovědi, náhrady ušlé mzdy, přeřazení na jinou odpovídající pracovní pozici, peněžitě odměny.

Zaměstnanec má právo na náhradu škody, která mu vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, pokud prokáže skutečně protiprávní jednání, vznik škody a příčinnou souvislost.

Zaměstnanec (v případě jeho smrti pak manžel, partner, děti, rodiče) má vždy právo domáhat se ochrany své osobnosti a požadovat, aby zaměstnavatel upustil od neoprávněného zásahu do práva na ochranu jeho osobnosti, aby byly odstraněny následky těchto zásahů a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění, které může být i v penězích. Stejná práva má zaměstnanec také v případě, že dojde v souladu s příslušnými ustanoveními antidiskriminačního zákona k diskriminaci.

V případě, že se zaměstnavatel dopustí přestupku či správního deliktu tím, že zaměstnance znevýhodní pro domáhání se jeho práv, může zaměstnanec vystupovat jako poškozený v přestupkovém řízení a domáhat se náhrady škody. Pokud neuspěje, bude odkázán na občanskoprávní řízení.

Jestliže se zaměstnanec domnívá, že dostal neplatnou výpověď, okamžité zrušení či skončení pracovního poměru ve zkušební době, může se u soudu v zákonné lhůtě domáhat žalobou určení této neplatnosti. Předtím by měl oznámit zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho zaměstnával, a ten mu je povinen

poskytovat náhradu mzdy. Zaplacení této náhrady se lze vždy domáhat u soudu žalobou na zaplacení. Jestliže soud rozhodne, že žaloba na neplatnost je podána oprávněně, pracovní poměr oznamovatele nadále trvá. Zaměstnanec má právo domáhat se u soudu také přiměřené opravy pracovního posudku vydaného zaměstnavatelem v případě skončení pracovního poměru. Zaměstnanec může vystupovat jako poškozený v trestněprávním řízení, ale jedná se spíše o teoretickou možnost.

10. PRÁVO ODMÍTNOUT

Do jaké míry upravují právní předpisy o oznamovatelích právo odmítnutí podílet se na nezákonné činnosti?

Příklad dobré praxe: právo odmítnout podílet se na nezákonné činnosti je chráněno stejným způsobem jako whistleblowing.

Zaměstnanec není vázán pokyny nadřízených, které nejsou vydány v souladu s veškerými právními předpisy. Dále zákoník práce umožňuje zaměstnanci odmítnout výkon práce, o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob. Zaměstnanec za tato svá odmítnutí nemůže být nikterak zaměstnavatelem trestán (tedy ani převedením, skončením pracovního poměru, zkrácením odměny ani jinou srážkou ze mzdy), nejedná se o porušení pracovních povinností. Naopak, nerespektování tohoto práva zaměstnance je přestupkem resp. správním deliktem zaměstnavatele podle zákona o inspekci práce. Zaměstnanec nemůže být nikterak nucen k protiprávnímu jednání. V případě zvlášť závažného jednání zaměstnavatele za účelem vynucení si zaměstnancovy činnosti by se mohlo ze strany zaměstnavatele jednat o trestný čin vydírání (podle nového trestního zákoníku také nebezpečného vyhrožování podle ust. § 353). V případech stanovených zákonem by takovýto zaměstnavatel mohl být také nepřímým pachatelem trestného činu (v novém trestním zákoníku ust. § 22 odst. 2), kterého by se zaměstnanec nevědomky (např. jednáním v omylu) dopustil pod nátlakem zaměstnavatele.

Obdobná úprava platí pro pracovníky územně samosprávných celků, jejichž postavení se řídí zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Úředník je výslovně podle ust. § 16 zákona povinen hájit při výkonu správních činností veřejný zájem a plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. Úředník je chráněn tak, že má-li za to, že vydaný pokyn je v rozporu s právními předpisy, je povinen to bezodkladně oznámit osobě, která mu pokyn vydala, a to písemně, nebo, hrozí-li nebezpečí z prodlení, ústně. Poté je takový úředník povinen splnit daný pokyn pouze tehdy, dostane-li od vedoucího úřadu písemný příkaz tak učinit. Úředník opět výslovně podle zákona nesmí vykonat pokyn ani příkaz, pokud by se tím dopustil trestného činu, přestupku, popřípadě jiného správního deliktu, a tuto skutečnost je povinen bez zbytečného prodlení písemně oznámit vedoucímu úřadu. Podobně je upraven také postup státních úředníků vykonávajících svou činnost ve služebním poměru, což je upraveno v dosud neúčinném zákoně č. 218/2002 Sb. (ust. § 68 odst. 4).

11. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST

Do jaké míry ukládá zákon právní odpovědnost za podávání nepravdivých nebo falešných informací?

Příklad dobré praxe: žádná další odpovědnost; proces oznamování interními a externími kanály vyfiltrovuje případné nepravdivé oznámení nebo neúmyslné oznámení mylných informací.

Zákoník práce nijak neřeší situaci, že zaměstnancova stížnost na porušení práv z pracovněprávního vztahu je nepravdivá, pouze ukládá zaměstnavateli povinnost takové stížnosti řešit. Z toho lze vyvodit, že z hlediska pracovního práva neexistují žádné právní následky nepravdivosti upozornění. Obecná ustanovení o odpovědnosti za škodu si lze v tomto případě stěží představit.

V případě upozornění oznamovatele jiným úřadům veřejné správy a zejména orgánům činným v trestním řízení lze uvažovat o odpovědnosti pouze v případě, že oznamovatel sdělí nepravdivou informaci vědomě s úmyslem křivě jiného obvinít z trestného činu. Trestný čin křivého obvinění nicméně může být předmětem trestního řízení také v případě pouhého nedokázání tvrzení oznamovatele. Dále lze uvažovat o možnosti podání trestního oznámení také pro pomluvu.

Přestupku se může dopustit ten, kdo jako osoba podávající vysvětlení o trestném činu spáchaném jiným před orgánem činným v trestním řízení úmyslně uvede nepravdu o okolnosti, která má podstatný význam pro rozhodnutí, nebo takovou okolnost zamlčí. Přestupku podle ust. § 49 se dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch.

Zaměstnavatel má vždy právo na ochranu dobrého jména a pověsti a v tomto směru se může obrátit na soud. Pokud se jedná o fyzickou osobu, může žádat ochranu své osobnosti.

12. ÚČAST OZNAMOVATELŮ

Do jaké míry se může oznamovatel účastnit návazného řízení po podání oznámení?

Příklad dobré praxe: oznamovatel se považuje za aktivního účastníka návazného řízení; oznamovatel je o řízení dále informován.

Pokud jde o trestní právo, má oznamovatel právo na to, aby byl v zákonné lhůtě 1 měsíce od podání podnětu informován o výsledku šetření (ust. § 158 odst. 2 trestního řádu).

Procesní práva svědka jsou v českém trestním řádu omezena, nedovolují mu nahlížet do spisu, podávat opravné prostředky, nedovolují mu výslovně získat ani protokol o vlastní výpovědi. Z hlediska sledování průběhu trestního řízení nicméně svědek může být přítomen hlavnímu líčení i veřejnému zasedání jako každá jiná osoba, vždy však pouze za předpokladu, že jsou veřejná (neveřejné jednání je výjimkou) a zároveň, že již byl vyslechnut. Pokud jde o vyhlášení rozhodnutí, tam může být svědek přítomen jako každá jiná osoba.

Pokud lze oznamovatele právně kvalifikovat jako poškozeného, má mnohá procesní práva, jako právo účasti na trestním řízení, právo nahlížet do spisu, požadovat vzniklou škodu či právo některých opravných prostředků. Stejně tak se správního řízení podle přestupkového zákona může účastnit osoba poškozeného.

Pokud jde o řízení před inspektorátem práce, má ten, kdo podnět podal, právo, aby byl ve smyslu ust. § 5 odst. 2 zákona o inspekci práce informován o výsledku svého podnětu, resp. kontroly. Není také vyloučeno, aby se oznamovatel dotázal orgánů veřejné správy na výsledek jejich činnosti, pokud orgán nebude vázán ochranou osobních údajů či mlčenlivostí. Pokud podá oznamovatel podnět podle správního řádu, má taktéž právo, aby byl informován o výsledku svého podnětu.

13. ČASOVÉ LHŮTY

Jaké jsou časové lhůty v rámci whistleblowingu?

Příklad dobré praxe: přiměřená promlčecí lhůta (např. 1 rok poté, co byla poprvé zjištěna následná škoda).

Žádné časové lhůty v rámci ochrany oznamovatelů nejsou stanoveny. Žádný právní předpis nestanoví podmínku jakékoliv právní ochrany v případě včasnosti podání podnětu, ani nestanoví důsledek jeho opožděnosti. Právní předpisy stanoví lhůty pro možnost domáhat se obrany některých práv z pracovního poměru u soudu.

14. NEZÁVISLÁ KONTROLA

Jak obsáhlý je systém nezávislé kontroly?

Příklad dobré praxe: nezávislý kontrolní systém, přístup k soudům včetně možnosti mimosoudního mediačního řízení, přístup k ombudsmanovi.

Systém kontroly dodržování právních předpisů je poměrně široký. Dodržování pracovněprávních předpisů kontrolují úřady práce a inspektoráty práce, je možné obracet se také na odborové organizace. Úřady práce a inspektoráty práce jsou nezávislými orgány. Svou činnost mají nezávisle vykonávat také orgány činné v trestním řízení (soudy, státní zástupce a policie), při své činnosti postupují z moci úřední a jejich základní povinností je stíhat všechny trestné činy, o kterých se dozví.

Na poli přestupků či správních deliktů působí četné specializované orgány (např. Česká inspekce životního prostředí, vodoprávní úřady, Česká obchodní inspekce), které z moci úřední zahajují správní řízení.

Zaměstnanec se může také obracet na nezávislé soudy v oblasti občanskoprávní a pracovněprávní, zejména např. žalobou na určení neplatnosti výpovědi, kde kvalita soudního řízení a jeho vyváženost je posílena skutečností, že pracovněprávní spory rozhodují tříčlenné senáty složené z jednoho soudce profesionála a dvou soudců z lidu.

V oblasti ochrany osobnosti působí v prvním stupni řízení krajské soudy resp. městský soud, jejichž soudci jsou na tuto problematiku úzce specializovaní.

LEGISLATIVNĚ-PRÁVNÍ DOPORUČENÍ

Z výše uvedených informací vyplývá, že určitá právní ochrana oznamovatelů v ČR existuje, nicméně je značně roztržštěná a není dostatečná. Institucí, na které se může oznamovatel obrátit, je mnoho, ale každá působí v jiné oblasti. Řádné vyšetření oznamované skutečnosti a zejména reálná ochrana oznamovatele v pracovním poměru nejsou ve většině případů zajištěny.

Z provedené analýzy platného právního rámce vyplývá několik legislativně-právních doporučení. Mezi tato doporučení patří:

- **Vložit do zákona o zaměstnanosti a případně do antidiskriminačního zákona výslovný zákaz diskriminace z důvodu domáhání se vlastních práv v pracovněprávních vztazích a z důvodu využití práva podat podnět, stížnost nebo oznámení na jakýkoliv státní orgán.** Důvodů je několik: usnadnění postavení zaměstnance možností odkázat na výslovné znění zákona, možnost navázání institutu na zákon o inspekci práce a tudíž možnost postižení zaměstnavatele za takové jednání např. pokutou, možnost navázání institutu na občanský soudní řád a tudíž možnost použití principu obrácení důkazního břemene i v případě této formy diskriminace. Vtělením přímo do zákona se takovýmto principům dostává normativního charakteru, čímž se jedná o skutečné zásady, na nichž jsou postaveny pracovněprávní vztahy.
- **Obrátit důkazní břemeno v občanském soudním řádu v případě diskriminace z důvodu domáhání se svých práv nebo podání stížnosti či podnětu.** Důvodem je usnadnění postavení zaměstnance v soudním řízení a tím pádem prohloubení jeho ochrany, s čímž může být spojena vyšší aktivita oznamovatelů, kteří by oprávněně pocítovali vyšší míru ochrany.
- **Upřesnit formu stížností či podnětů podávaných příslušným orgánům veřejné správy a formy vyřízení; zároveň vymezit právo ochrany totožnosti osoby podávající stížnost.** Důvodem je snaha zbavit oznamovatele strachu před následnými opatřeními ze strany zaměstnavatele, zejména díky možnosti zachovat jeho anonymitu; dále pak všeobecně větší důvěra oznamovatele v případě, že bude postupovat v souladu s postupem oficiálně umožněným.

- **Rozšířit procesní práva v trestním řízení, které má osoba svědka, který podal podnět k provedení trestního řízení (trestní oznámení), např. o právo nahlížet do spisu a právo na vydání opisu protokolu o své výpovědi za dodržení ochrany účastníků řízení.** Toto opatření by vedlo k posílení práva oznamovatele zejména v následném možném pracovněprávním sporu, byla by tu např. možnost využití rozhodnutí o nekalé věci v následném soudním sporu oznamovatele a zaměstnavatele.
- **Rozšířit pravomoc veřejného ochránce práv (zejména by se mohlo jednat o možnost provádět šetření u zaměstnavatele a případně žádat nápravu) či zřídit nového ochránce práv, který by působil specializovaně v oblasti pracovního práva.** Toto doporučení je finančně náročné, nicméně veřejné povědomí o činnosti ombudsmana je jistě širší než o činnosti např. inspektorátu práce.
- **Zrušit trestný čin pomluvy, neboť tato problematika může být řešena v občanskoprávním řízení.** Tento trestný čin může vést k zvýšené obavě oznamovatelů před odvetným opatřením. Podání trestního oznámení není spojeno s takovými náklady jako občanskoprávní žaloba, navíc působí více výhružně (ve spojení s policií, která jej prošetřuje), je tedy účinnější represálií ze strany zaměstnavatele a tudíž větší brzdou pro činnost oznamovatele.
- **Rozšířit zásadu stanovenou v ust. § 14 odst. 2 ZP výslovným uvedením, že zaměstnavatel nemůže na základě podání stížnosti s daným zaměstnancem skončit pracovní poměr a převést ho na jinou práci, nemůže mu snížit bezdůvodně mzdu ani plat.** Jedná se o konkretizaci zákonného ustanovení o výslovné uvedení demonstrativních zakázaných nekalých praktik ze strany zaměstnavatele. Uvádění popisných ustanovení je trendem pozorovatelným např. v návrhu nového občanského zákoníku; dochází k přiblížení zákona veřejnosti, zákon je určitější a srozumitelnější.
- **Zavést další sankce za protiprávní propuštění zaměstnance.** Toto opatření povede k větší ochraně zaměstnance před odvetnými opatřeními. Hrozba pokut může odvrátit zaměstnavatele od protiprávního jednání vůči zaměstnanci; uložení pokuty zhoršuje navíc postavení zaměstnavatele v pracovněprávním sporu před soudem; pokuty jsou příjmem státu a tím pádem mu umožňují větší aktivitu na poli ochrany práv zaměstnanců.
- **Rozšířit procesní práva oznamovatele v občanském soudním řízení.** Opatření by mohlo spočívat v rozšíření možnosti provádění dokazování ze strany soudu (částečně již provedeno zákonem č. 7/2009 Sb. v souvislosti s velkou novelou občanského soudního řádu) a tím by vedlo k posílení ochrany oznamovatele např. ve sporech o neplatnost výpovědi z pracovního poměru zejména v případě, kdy oznamovatel nemá dostatečné finanční prostředky na to, aby se nechal zastupovat advokátem, a není mu soudem ustanoven bezplatný advokát.
- **Doporučit, aby vnitřní předpisy zaměstnavatele či kolektivní smlouvy upravovaly práva oznamovatelů v pracovněprávním vztahu, interní oznamovací postup a ochranu oznamovatele.** To povede k možnosti vyřešit problémy na pracovišti již v rámci postupů u zaměstnavatele. Zejména účinné opatření v oblasti pracovněprávní a z hlediska předcházení a zabránění vzniku větších škod.

ZDROJE

Literatura

- Bělina, Miroslav a kol.: Pracovní právo. Beck, Praha 2004.
- Bělina, Miroslav a kol.: Zákoník práce: komentář. Beck, Praha 2008.
- Bureš, Jaroslav a kol.: Občanský soudní řád: Komentář Díl I., Beck, Praha 2006.
- Bureš, Jaroslav a kol.: Občanský soudní řád: Komentář Díl II., Beck, Praha 2006.
- Hendrych, Dušan a kol.: Správní právo: obecná část. Beck, Praha 2009.
- Hlavsa, Petr: Občanský soudní řád, správní řád a předpisy související s úvodem k aplikaci komunitárního práva a k předběžné otázce. Linde, Praha 2008.
- Novotný, Oto a kol.: Trestní právo hmotné. 1, Obecná část. ASPI – Wolters Kluwer, Praha 2007.
- Novotný, Oto a kol.: Trestní právo hmotné. 2, Zvláštní část. ASPI – Wolters Kluwer, Praha 2007.
- Šámal, Pavel a kol.: Trestní řád: komentář, Díl I. Beck, Praha 2008.
- Šámal, Pavel a kol.: Trestní řád: komentář, Díl II. Beck, Praha 2008.
- Šámal, Pavel a kol.: Trestní zákon: komentář, Díl I. Beck, Praha 2004.
- Šámal, Pavel a kol.: Trestní zákon: komentář, Díl II. Beck, Praha 2004.

Zákony

- z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- z. č. 41/2009 Sb., zákon o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku
- z. č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)
- z. č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- z. č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- z. č. 140/1961 Sb., trestní zákon
- z. č. 141/1961 Sb., trestní řád
- z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
- z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- z. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
- z. č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv
- z. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů
- z. č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)
- z. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků
- z. č. 500/2004 Sb., správní řád
- z. č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- z. č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o bezpečnostní způsobilosti předpisů, a další související zákony

ČESKÁ MÉDIA A WHISTLEBLOWING: HLAVNĚ ANONYMNĚ

Nikola Hořejš

Nikola Hořejš je doktorandem na Univerzitě Karlově v Praze a věnuje se metodologii výzkumu veřejného mínění. Dříve působil v neziskové humanitární organizaci Člověk v tísni a vedl zahraniční redakci ekonomického deníku E15. Fenomén whistleblowers studoval při stáži ve Spojených státech amerických díky grantu Fulbrightovy komise.

Jednou z oblastí, které se Transparency International – Česká republika (TIC) rozhodla věnovat detailněji v rámci projektu zaměřeného na ochranu oznamovatelů, je vztah těchto osob a médií. Cílem předloženého příspěvku je prozkoumat vztah novinářů a oznamovatelů v České republice. Příspěvek se zaměřuje na zkušenosti a práci novinářů s těmito lidmi, na způsob, jak je vnímají, a na to, jaký výsledek taková spolupráce přináší. Příspěvek se snaží odpovědět i na otázku, zda jsou novináři pro oznamovatele spíše přínosem, nebo pohromou. Při vypracování tohoto příspěvku autor cituje a zmiňuje konkrétní informace, které pocházejí z e-mailových, telefonických a osobních rozhovorů s redaktory českých médií. Poděkování za spolupráci patří následujícím osobám: Jaroslav Spurný, Hana Čápková, Jaroslav Kmenta, David Macháček, Filip Černý, Milan Šmíd, Tomáš Skřivánek, Tomáš Němeček, Sabina Slonková. Na závěr jsou uvedena doporučení, která by mohla zlepšit ochranu oznamovatelů i jejich práci s médii. Údaje zmiňované v příspěvku jsou aktuální k datu 6. 7. 2009.

OZNAMOVATELÉ A MÉDIA: SPOJENCI, NEBO CIZINCI?

Pro investigativní novináře je setkání s anonymními oznamovateli,¹ resp. zdroji, jak je sami nazývají, běžnou součástí práce. V příběhu oznamovatele je ale setkání s novinářem často dramatickým a riskantním momentem. Dochází k němu obvykle poté, co ostatní mechanismy selhaly, a rozhoduje se v něm o řešení problému, na který chce oznamovatel upozornit, i o osudu samotného oznamovatele. Na tom, jak se podaří oslovit veřejnost, často záleží, zda se problém vyřeší a zda oznamovatel získá spojence v boji proti mocným úřadům nebo firemnímu vedení.

Odborníci, kteří se fenoménem zabývají, nemají na roli médií jednotný názor. Louis Clark, prezident Government Accountability Project (GAP), největší americké organizace na ochranu oznamovatelů, je například přesvědčen, že zákony jsou často pouhou teoretickou ochranou, a proto média a následně i veřejný tlak představují nejsilnější existující nástroj každého oznamovatele.² Některé studie uvádějí, že média hrají klíčovou roli v odhalování nezákonného jednání, a to i v soukromém sektoru. (Dyck, Morse, Zingales, 2008)

Na druhou stranu řada právníků a neziskových organizací se domnívá, že vystoupení oznamovatele v médiích může problému i uškodit. Podle dosavadního výzkumu v Nizozemsku jen jeden z deseti případů je vyřešen úspěšně, pokud se oznamovatel obrátí na média. Většinou to v takové situaci znamená i další nepříjemné následky pro oznamovatele, jako například ztrátu soukromí. (van Ess, Smit, 2003) I z toho důvodu vznikají organizace, které pomáhají oznamovatelům při práci s médii. GAP například radí oznamovatelům, jak „pouštět“ informace do médií, a snaží se udržet zájem novinářů dlouhodobě. Organizace také poskytla několik námětů pro filmy, které zajistily tématu větší popularitu.

¹ Pro účely této analýzy používáme pro anglické slovo whistleblower překlad „oznamovatel“ v souladu s terminologií navrženou Transparency International – Česká republika.

² Louis Clark, prezident, Government Accountability Project, ústní sdělení.

WHISTLEBLOWER: NEZNÁMÝ POJEM

Definice a představy o oznamovatelích se různí i v zemích, které fenoménu věnují větší pozornost.³ V ČR je v médiích pojem whistleblower takřka neznámý. Jediný obsáhlejší text posledních let byl publikován autorem v příloze Lidových novin (Hořejš, 2009). Jak uvádí Milan Šmíd, který vyučuje žurnalistiku na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy, tomuto fenoménu se u nás nevěnuje pozornost ani v akademické rovině a o oznamovatelích se učí pouze okrajově, v kontextu významných novinářských kauz.

Pro oslovené české novináře byl anglický termín *whistleblower* až na výjimky neznámý a netušili, že v jiných zemích se těmto lidem věnuje speciální pozornost a jejich postavení upravuje legislativa. Jednou z mála výjimek je reportér MF Dnes Jaroslav Kmenta, který se s fenoménem seznámil při stáži v USA.

Na druhou stranu nutnou podmínkou pro každodenní práci investigativních novinářů jsou *zdroje*, tedy osoby, které informují o neznámých a citlivých skutečnostech a mohou využít novinářova práva nezveřejnit jejich jméno. Pokud tyto osoby jednají ve veřejném zájmu, jedná se o anonymní oznamovatele.

Jelikož se pojmy *zdroj* a *oznamovatel* překrývají, vzniká nejasná představa o tom, kdo oznamovatelem vlastně je a kdo není. Pro některé reportéry takové osoby v ČR vůbec neexistují, jelikož všichni oznamují informace s představou pomyslného zisku nebo kvůli osobním potížím.

Mediální teoretik Milan Šmíd se podobně jako například reportér MF Dnes Jaroslav Kmenta domnívá, že ideální příklady oznamovatelů u nás takřka neexistují. „Vyplývá to z celkové atmosféry ve společnosti, kde řada věcí funguje na základě principu ‘já na bráchu, brácha na mě’, podle kterého se chovají i média. Tento systém se ve společnosti, kde se tak často měnily režimy, vlády a hodnoty, nejvíce osvědčil jako systém spolehlivého přežití. Většinou ti, kteří se snažili o nápravu věcí veřejných, to nakonec odnesli. Po roce 1939, po roce 1948, po roce 1968, ale i po roce 1989. Platí tu zásada – nedělat si zbytečné nepřátele, mohlo by se mi to vymstít“, domnívá se Šmíd.

Je třeba poznamenat, že v nedávné polemice s šéfredaktorem týdeníku Respekt sám Šmíd doporučil novinářům, aby velmi dobře prověřovali informace oznamovatelů (sám užil slova práškač v uvozovkách), jelikož u velké části z nich je možné očekávat zistný motiv informování.

Pro jiné novináře jsou oznamovateli naopak jakékoliv zdroje, které upozorní na citlivé a nepříjemné informace, a to i anonymně. Ti, co mají druhou, extenzivní představu, zahrnují mezi oznamovatele v ČR desítky až stovky osob. Zdrojů, které můžeme zahrnout do kategorie *anonymní oznamovatel*, je v ČR podle nich celkově podobné množství, jako v zemích s delší demokratickou tradicí. Kvůli neexistující terminologii se jim ale nevěnuje pozornost a splývají s dalšími kategoriemi novinářských zdrojů. Je navíc velmi obtížné situaci zmapovat, protože novináři je pochopitelně udržují v tajnosti.

Hlavně anonymně

Většina zdrojů a oznamovatelů se v České republice snaží zůstat anonymní. Reportéři odhadují, že 70 až 90 procent jejich zdrojů trvá na anonymitě, a to ze závažných důvodů. Strach z perzekuce, nedůvěra v soudy a obecná nechuť dořešit korupční kauzy jsou hlavními motivy, proč lidé z anonymity odmítají vystoupit. „Snaha zamést věci pod koberec je u nás silnější než vůle problém došetřit“, říká například Jaroslav Spurný, respektovaný investigativní reportér týdeníku Respekt. „I ti, kterých se to týká, se spokojí s tím, že to vyšumí“, dodává. Filip Černý, reportér investigativního pořadu veřejnoprávní České televize jde ve svém názoru ještě dál: „Boj proti korupci a zneužívání moci není společenským tématem, tedy neexistuje skutečná společenská poptávka po ochraně takových lidí. Domnívám se, že společnost ve své většině nepovažuje strýčkování, korupci a všimné za problém, pouze to občas deklaruje ve výzkumech.“ Černý se domnívá, že úřady u nás nemají na došetření korupce žádný zájem a spokojí se s dojmem, že jde o zistný útok.

³ Pro účely této studie používáme následující definici: „Oznamovatel je bývalý nebo stávající zaměstnanec, který je na svém pracovišti svědkem vážných nelegitímních, neetických nebo nezákonných praktik, prováděných se souhlasem jeho nadřízených, a informuje o nich osoby nebo instituce, které mohou zjednat nápravu.“ (volně podle Near a Miceli, 1985). Jiné definice dodávají podmínku, že musí informovat v dobré víře a bez sledování vlastního zájmu, a v případech, kdy situaci nelze vyřešit interními mechanismy.

Příkladem je podle Spurného příběh Evžena Šírka, bývalého elitního policisty, který upozornil novináře na prorůstání organizovaného zločinu do politiky. Pravděpodobně za slib mlčení dostal práci na počítačovém oddělení ministerstva vnitra a od té doby s novináři mluví s maximální obezřetností a neochotou.

Novináři přitom, podle svých slov, jednoznačně nedoporučují zdrojům ani anonymitu, ani veřejné odhalení. Uvědomují si rizika veřejného vystoupení, a pokud nejde o závažné politické obvinění, které by mohlo ohrozit významného úředníka, politika nebo celou vládu (příkladem je zpráva o tajných sponzorech ODS v roce 1997), anonymitu respektují. Pro novináře je ovšem anonymita riskantní a mohou se stát obětí manipulace. Takových spolehlivých dlouhodobých anonymních zdrojů totiž podle jejich vlastních slov není mnoho.

Ačkoliv obecná tendence novinářů je vyhledávat zdroje, které mohou promluvit na záznam a pod svým jménem – zvyšuje to dopad důvěryhodnost zprávy – v českém prostředí se často spokojí s anonymním zdrojem a snaží se zprávu podpořit z dokumentů a nepřímých indicií. Aby ochránili anonymitu svého zdroje, zajdou někdy tak daleko, že umožní zdroji, aby v reportáži veřejně informaci popřel a tím „zametl stopy“. Výjimečně články publikují pod jménem kolegy, aby ztížili nadřízenému oznamovatele vypátrat kontakty s novinářem.

Najdou se ovšem i příklady, kdy vystoupení z anonymity novinář může – alespoň zpětně – doporučit:

- Manželé Lubovi se snažili anonymně upozornit úřad ombudsmana i úřad hejtmana na špatné zacházení s dětmi v dětském domě v Novém Jičíně. U úřadů získali větší respekt, když se případu začaly věnovat Lidové noviny. Přestože zástupce ředitele nebyl odvolán a na Lubovy bylo podáno trestní oznámení, manželé se podle reportérky LN cítili v lepší pozici. Reportérce se světili až po odchodu ze zaměstnání v domově.
- Bývalý elitní policista Zdeněk Macháček čelil pomstě nadřízených a právníků za svou aktivitu při zasahování proti organizovanému zločinu. Místo špatně placené práce u policie má nyní dobré zaměstnání v soukromém sektoru, pravděpodobně i díky článkům o jeho osobě.
- Starostka obce Lípa-Petrkov Jana Borkovcová z vlastní iniciativy a po dohodě s reportérem na diktafon nahrála rozhovory dokazující zneužití dotace na vodovod. Dotaci obec nezískala, a přestože starostku odvolali z funkce, reportér MF Dnes uvádí, že Borkovcová byla i později se svým vystoupením spokojená a našla si zaměstnání, ve kterém se cítí lépe.

JAKÉ ZÁJMY OZNAMOVATELÉ HÁJÍ?

Struktura oznamovatelů a zdrojů se liší podle oblastí, ze kterých pocházejí. Pokud jde o vysoké úředníky z ministerstev, často je jejich motivem soutěžení o moc a vliv na zakázky. Informace nesdělují podle novinářů čistě nezištně a vždy je tam přítomen i postranní zájem. Naprostou výjimkou z pravidla byl ministr, který anonymně a pravděpodobně i nezištně předával novinářům informace o špatném hospodaření Všeobecné zdravotní pojišťovny s veřejnými prostředky.

- Často zmiňovaným případem je kauza Olovo (hanopis na vlivnou poslankyni ČSSD Petru Buzkovou) a obecně podezřelé fungování poradců bývalého premiéra Miloše Zemana. Na nepravosti upozornil poradce Zdeněk Šarapatka. Jeho motivací byl pravděpodobně pokus získat vliv v týmu a odsunout z výsluní lobbistu Miroslava Šloufa. I přes neprůhlednou motivaci se nakonec Šarapatka stal hlavním svědkem a přispěl ke stíhání autora spisu, které bylo ovšem později zrušeno.
- Jiným zmiňovaným příkladem je Jindřich Tomáš, náměstek ministerstva vnitra z doby, kdy ministerstvo připravovalo nákup stíhacích letounů Gripen. Tomáš upozorňoval na nevýhodné navržené tendry, ale zároveň podle některých lobbboval za konkurenční nabídku.

Čím se jedná o nižší úroveň veřejné správy, tím jsou lidé ochotnější informace zveřejnit a u místní korupce dokonce může existovat jakýsi převis nabídky nad poptávkou. Není výjimečné, že novináři ignorují kauzu, nemají dostatek kapacit, nesledují kauzu důsledně nebo nemají čas se k ní vrátit. Mnoho lokálních případů ani na stránky celoplošného média nepatří a nenajde si svůj prostor.

OZNAMOVATELÉ V ČR

Není překvapením, že oslovení novináři uvádějí jako příklady oznamovatelů především osoby, se kterými se setkali oni sami nebo jejich kolegové. Je totiž velmi těžké posoudit situaci zdroje, se kterým reportér nepřišel přímo do styku a neví, jaká byla jeho motivace a pozadí vystoupení z anonymity. „Většina těchto zdrojů má nějaké postranní úmysly a těžko se to posuzuje, ale nemusí to vadit, pokud je informace ve veřejném zájmu,“ říká například David Macháček z České televize.

Mezi pravidla médií patří věnovat pozornost vysoce postaveným, atraktivnějším osobám. Proto mezi nejčastěji zmiňovaná jména možných českých oznamovatelů patří Zdeněk Šarapatka, bývalý poradce premiéra Miloše Zemana, a osoby spojené s kontroverzní zpravodajskou zprávou „Kratice“ o prorůstání politiky a organizovaného zločinu. Několik dotazovaných se shodlo i na bývalé zaměstnankyni Národního bezpečnostního úřadu Jitce Šmídové, která upozornila na udělení bezpečnostních prověrek osobám s pochybnou minulostí. Seznam jmen nejčastěji zmiňovaných novinářů spolu se stručným popisem případu je uveden v následujícím přehledu.

TABULKA 1: **Čeští oznamovatelé podle investigativních novinářů**

Zdeněk Šarapatka

Šarapatka informoval o tom, že v týmu poradců bývalého předsedy vlády Miloše Zemana vznikl soubor smyšlených pomluv na tehdejší místopředsedkyni poslanecké sněmovny Petru Buzkovou. Šarapatka se stal korunním svědkem v této kauze, nazvané podle jména spisu Olovo. O kauze informoval deník MF Dnes na jaře roku 2000, ale autoři odmítli ze začátku sdělit původ informace. Podle úřadu vlády se měli dopustit trestného činu nadřizování, ale státní zastupitelství nakonec upustilo od stíhání jak novinářů, tak i autora dokumentu. Podle reportérů stál za Šarapatkovými informacemi pravděpodobně pokus získat větší vliv v týmu poradců.

Roman Hrubant

Bývalý agent Bezpečnostní informační služby (BIS) Roman Hrubant byl po nástupu ČSSD do vlády zatčen a obviněn z násilné a majetkové trestné činnosti (v září 1999). On sám byl ale přesvědčen, že jeho kriminalizace je mstou bezpečnostních složek za odhalení lidí z BIS, kteří kolem roku 1997 vynášeli tajné informace tehdy ještě opoziční ČSSD. Městský soud Hrubanta zprostil obžaloby. Soudce agenta pustil z vazby a proces dál vedl tak detailně, že i sám státní zástupce ve finále požádal, aby byl Hrubant zbaven obvinění.

Evžen Šírek

Bývalý šéf elitního policejního protikorupčního útvaru byl v roce 1998 fakticky odvolán ze svojí funkce ve chvíli, kdy připravoval závažnou žalobu na bankéře České spořitelny a jeho podřízení také prošetřovali daňové úniky ve financování ČSSD (v srpnu 2000 poté sám požádal o stažení z řad policie). Po nástupu ČSSD do vlády byl Šírek potrestán za to, že se z domova připojil ke služebnímu počítači a ztratil tak bezpečnostní prověrku potřebnou k řízení útvaru. Vrchní soud nakonec trest zrušil a Šírek nyní řídí výpočetní odbor ministerstva vnitra. Podle reportérů Šírek dostal nynější zaměstnání pravděpodobně po dohodě o tom, že o kauze nebude dále zveřejňovat informace.

Jindřich Tomáš

Ekonomický náměstek na Ministerstvu obrany Jindřich Tomáš měl na starosti přípravu zadání k plánovanému nákupu šestatřiceti nadzvukových letadel. Oproti záměru vládní ČSSD prosazoval tendr, ve kterém by mohly být nakoupeny i levnější stroje. Podle novinářů upozornil na korupci, která následně nákup letadel Gripen podle několika reportáží provázela. Tomáš byl odvolán z funkce a nahrazen spolehlivým spojencem ČSSD, který nákup prosadil. Nedá se jednoznačně říci, že by šlo o typického oznamovatele.

Zdeněk Macháček

V květnu 1995 vedl Macháček policejní razii, která v restauraci U Holubů, označované tehdy za hlavní evropské sídlo ruskojazyčných mafií, překazila setkání jejich bossů. Macháčka posléze obvinil z vydírání podnikatel zastupovaný advokátem Josefem Douchou, který pracoval právě v kanceláři právního zástupce majitele inkriminované restaurace. Macháček strávil sedmdesát pět dní ve vazbě a odešel od policie. Trestný čin mu nebyl prokázán a nyní bývalý policista pracuje jako šéf bezpečnosti v České spořitelně.

Kauza Krakatice

Reportéři se domnívají, že několik osob v případu spisu tajných služeb, který popisoval prorůstání organizovaného zločinu do politiky, spadá do kategorie oznamovatelů. Například Karel Tichý, který vyšetřovacímu týmu šéfoval a požádal ministra vnitra o zbavení mlčenlivosti, aby mohl o případu informovat parlamentní komisi. Členové týmu včetně Tichého od policie odešli.

Radek Váňa

Bývalý kapitán klubu Libice nad Cidlinou byl jedním z hlavních svědků v případě korupce v nižších fotbalových soutěžích. S reportérem veřejnoprávní televize nabídl v roce 2003 rozhodčím úplatek a natočil je skrytou kamerou. Dva rozhodčí byli odsouzeni k pokutě, resp. podmínečnému trestu. Váňa nebyl za svůj postup nijak trestán, sám se domnívá, že korupce ve fotbale neubýlo.

Petr Czasch

Bruntálský podnikatel byl svědkem v největší korupční kauze v oblasti stavebnictví. Odmítl několikrát dát úplatek firmě, která organizovala výběr veřejných zakázek, a o praktikách informoval média. Soud všech patnáct obviněných podnikatelů osvobodil kvůli pochybnostem o důkazech. Czasch posléze prodal svoji stavební firmu a založil politickou stranu. Czasch sice ohrozil svým vystoupením vlastní firmu, ale nemusel čelit postihu nadřízených nebo jiných úřadů.

Jana Borkovcová

Bývalý ministr zemědělství Petr Zgarba měl v roce 2005 zneužít státní dotace na výstavbu kanalizace v obci Lípa-Petrkov na Havlíčkovobrodsku. Kanalizace vedla přímo k jeho pozemku, kde chtěl v budoucnu stavět lázně. Informaci poskytla z vlastní iniciativy starostka obce Jana Borkovcová a po dohodě s reportérem na diktafon nahrála rozhovory o penězích. Dotaci obec v původní podobě nezískala, ale starostku odvolali z funkce. Reportér MF Dnes uvádí, že Borkovcová byla i později se svým vystoupením spokojená a našla si uspokojující zaměstnání.

Jitka Šmídová

Pracovnice Národního bezpečnostního úřadu Jitka Šmídová oznámila, že jí ředitel Tomáš Kadlec přikázal pozitivně prověřit náměstka policejního prezidenta Václava Jakubíka. Ten vedl společnou firmu s bývalým komunistickým špiónem a prověrku údajně neměl dostat. Nakonec mu ji dal sám ředitel NBÚ Tomáš Kadlec. Jitka Šmídová byla propuštěna.

Petr Langer

Tento právník byl jedním z dvaatřiceti soudních čekatelů, které prezident republiky odmítl jmenovat do funkce soudce kvůli nízkému věku. Langer jediný nestáhl žalobu na prezidenta a Nejvyšší správní soud rozhodl v roce 2007, že prezident Václav Klaus nepostupoval podle zákona. Klaus jej od té doby odmítá jmenovat. Langeru lze obtížně považovat za oznamovatele podle standardní definice.

Manželé Lubovi

Radmila Lubová, bývalá vychovatelka v dětském domě v Novém Jičíně, upozornila spolu s manželem na to, že zástupce ředitelky domova zacházel s dětmi surově a některé zbil. Policie případ odložila a obvinila děti z křivého svědectví a Lubovy stíhala za pomluvu. Jejich advokátka se domnívá, že svou roli mohl hrát fakt, že zástupce ředitelky domova má u policie v Novém Jičíně švagra. Případ ukazuje, že policie u nás často plní roli toho, kdo vykonává mstu na oznamovatelích.

Případ Dětské psychiatrické léčebny v Lounech

Sestry na dětské psychiatrii veřejně obvinily ředitele, že pod jeho vedením se dětem podávaly zbytečné zklidňující injekce, nařizovaly stovky dřepů za trest a docházelo k šikaně a bití. I přes snahu úřadu Ombudsmana nedošlo k vyšetření obvinění a ředitel zůstal ve funkci. O několik let později zavraždil mentálně postiženou dívku, kterou dostal od rodičů do péče.

Ivan Přibík

Jako tiskový mluvčí třebíčské radnice odmítl utajovat a zdržovat informace, na které měl podle zákona právo reportér ČT. Radnici se tak nepodařilo zatajit podezřelé smlouvy a Přibík přišel o práci mluvčího. Později se stal redaktorem místních novin.

Roman Komeda

Bývalý zaměstnanec zoologické zahrady ve Dvoře Králové Roman Komeda kritizoval její ředitelku za nekompetentnost. Svůj díl viny měla podle něj mimo jiné na tom, že rozrušený slon zabil ošetřovatele. Vina se ředitelce neprokázala, zato Komeda byl stíhán za pomluvu. Soudce případ ukončil se slovy, že kritika šéfky není pomluva.

Seznam by šlo doplnit také o několik případů z českých firem. Bývalí a současní zaměstnanci několikrát poskytli novinářům informace a často za to byli zažalováni pro poškozování dobrého jména společnosti. Motivaci je i v těchto případech těžké odhadnout. Například bývalý partner nejmenovaného podnikatele v Třebíči poskytl reportérům České televize nevýhodné smlouvy o poskytování energie městu Třebíč. Netajil se přitom tím, že jeho motivací byla pomsta majiteli, kterému to „chtěl osladit“.

Z několika příkladů vyplývá, že najít oznamovatele, který by naplňoval všechny definiční znaky, je jednodušší v kauzách spíše lokálního významu. V celostátních kauzách zůstávají novinářské zdroje častěji v anonymitě nebo sledují svoje politické cíle. V případě policie a zpravodajských služeb jsou někdy trestáni spíše za informace, ke kterým mají přístup, aniž by s nimi předtím veřejně vystoupili. Jinými slovy zkříží mocenské zájmy vlivných skupin a tím se bez vlastní vůle stanou oznamovateli.

KDE NOVINÁŘI MOHOU POMOCI?

Neexistují ideální příběhy oznamovatelů. Takřka bez výjimky si všichni *whistleblowers* projdou řadou problémů a jen výjimečně skončí jejich souboj s mocí šťastným koncem. (Glazer, 1989) Nejviditelnějším úspěchem je samozřejmě odstoupení politika, soudní zproštění viny, podpora od společnosti a nalezení dobrého zaměstnání a urovnaného osobního života. Jak je vidět ze zmíněných příkladů, v ČR, podobně jako v jiných zemích, novináři nacházejí spíše opačné osudy. Potrestání neanonymního oznamovatele takřka nikdy média nezabrání, přesto zmiňují méně známé aspekty, ve kterých mohou oznamovateli pomoci:

- Nabídnou oznamovateli psychickou podporu, možnost „vypovídání“, sejmутí břemene a pocit, že v tom není zcela sám. „[Oznamovatelka] mi řekla, že by se na sebe nemohla podívat do zrcadla, kdyby to neoznámila,“ popisuje například Jaroslav Kmenta.
- Pomohou mu zorientovat se v problému a najít i další řešení, často jej odkazují k neziskovým organizacím, právníkům nebo úřadu Ombudsmana. „Když za mnou ti lidé přicházejí, nevědí někdy, co z toho je důležitý problém a co jen detail,“ popisuje například Hana Čápková.
- Zlepšení celkového obrazu vůči sousedům a institucím, se kterými jednají. Jakási obrana proti pomluvám, která ukazuje okolí, že mají spojení.

- Ve výjimečných případech je mohou přímo ochránit. „Byl i takový případ, kdy člověk vystoupil z anonymity a se svými informacemi, aby nikdo již neměl důvod ho odstranit,“ vysvětluje Slonková svoji zkušenost s psaním o podsvětí.
- Někdy mohou nabídnout i praktickou pomoc, například se sháněním zaměstnání nebo právníka. „Pokud noviny s takovým člověkem spolupracují, měly by mu pomoci, když to dopadne špatně,“ domnívá se David Macháček z České televize. I v ČR se stává, že bývalý oznamovatel, například z řad policie, si najde zaměstnání jako novinář. Tiskový mluvčí třebečské radnice Ivan Příbík, který by se dal považovat za oznamovatele, jelikož zpřístupnil informace, jež radnice nechtěla zveřejnit, například po neúspěšném hledání zaměstnání začal pracovat jako redaktor místního deníku.
- Spolupracují s právníky a neziskovými organizacemi, které bojují proti zneužívání pravomocí a korupci. Mnoho z nich koordinuje publikování informací, pokud se na ně s prvním impulsem obrátí například Liga lidských práv, Transparency International, úřad Ombudsmana, Ekologický právní servis a další.
- Umožňují jakési vzkazy mezi úřady, které mají pocit, že jejich práci není věnována pozornost. Příkladem je Národní kontrolní úřad, kterému v začátcích vadila přezíravost vlády k jeho kontrolám a na zjištěné problémy proto anonymně kontroloři upozorňovali média.

KDE MÉDIA SELHÁVAJÍ?

Vztah novinářů a oznamovatelů je vždy komplikovaný a vyžaduje *ad hoc* sledování tenké hranice, pro kterou neexistují jasná pravidla. Sami novináři připouštějí vlastní nedostatky, které mohou oznamovatele odradit a znepříjemnit jim jejich situaci.

Veřejně se často mluví o nedůvěře vůči novinářům. Problémem je i opačná nedůvěra. Novináři přiznávají, že nedůvěřují a nevěnují pozornost lidem, kteří je nečekaně osloví s informacemi. Většina z nich totiž přichází se zmatečnou nebo nesmyslnou informací. „Opravdové zdroje to většinou nehlásí na všechny strany. Je možné, že tito lidé mají dobré úmysly, ale je podezřelý, když se někdo s informacemi sám hrne,“ říká například David Macháček.

Většina českých oznamovatelů vystupuje anonymně, proto je dlouhé budování důvěry nezbytnou podmínkou. Podle Sabiny Slonkové to komplikuje fakt, že systematicky a dlouhodobě se investigaci u nás věnuje jen několik málo redaktorů a novináři čím dál tím více spoléhají na online rešerše a e-maily, místo aby mluvili přímo se zdroji. „Jen s internetem napíšete článek za dvě hodiny. Není divu, že proto šéfredaktoři netlačí podřízené, aby místo toho celý den běhali po městě a telefonovali,“ domnívá se Slonková. Redakce podle ní umožňují jen několika málo osobám, aby se věnovaly dlouhodobě investigaci, která nakonec nemusí ani přinést výsledek.

K důvěře mezi zdroji a oznamovateli nepřispívá, pokud jsou zdroje prozrazeny. Novináři se domnívají, že k tomu jen zřídka dojde bez přispění samotného žurnalisty. O prozrazení zdroje, který očekával anonymitu, se mluví v případě poslance Kořistky, který anonymně oznámil, že dostal nabídku úplatku za podporu vlády. Také premiérův poradce Dalík sděloval informace ve dvou kauzách údajně mimo záznam, což reportéři MF Dnes a České televize údajně porušili a zdroj zveřejnili. Případy ale nejsou zatím zcela uzavřené a jde o neověřené informace.

Někteří novináři na anonymitu naopak přísně dbají a svoje zdroje ani přímo v článcích nevyužívají, aby tak neupozornili, odkud informace přišla. Je to náročný proces, který ne vždy vede k výsledku. Důvěru dále samozřejmě nahloďává bulvární tisk, který staví do špatného světla i samotný proces oznamování.

Milan Šmíd se domnívá, že existuje i opačný extrém, kdy novináři naletí předem připraveným zdrojům. „To, co novinářům vyčítám, je skutečnost, že se stávají nástroji manipulace, namísto toho, aby oni měli kontrolu nad věcí, protože se – buď z pohodlnosti, nebo z nedostatku času – omezí pouze na fakta, která dostanou od svého zdroje, aniž by se pokusili podívat na případ ještě z jiné strany a dát kauzu do širších souvislostí,“ říká Šmíd. Jako příklad uvádí kauzu Bamberg, při které reportéři ČT podle jeho názoru svou neprofesionalitou znevážili jinak velmi zásadní zjištění.

MÉDIA O OZNAMOVATELÍCH V ROCE 2008

Analyzovali jsme také archiv článků z celostátních médií (240 tištěných či elektronických titulů, 12 rozhlasových a televizních stanic) z roku 2008 a namátkově také z let předešlých. Termín *whistleblower* nebo jeho překlad se v nich objevil v jednotkách případů. V souvislosti s děním v České republice to bylo nejvíce v roce 2007 v kauze Jana Kubiceho, kdy byl tento institut a jeho ochrana ve Švédsku a USA zmíněn v analýze státních zástupců. Kubice byl v roce 2008 ostatně nejčastěji zmiňovanou osobou, kterou jsme na seznam možných českých oznamovatelů zařadili. Podruhé se ekonomické časopisy rozepsaly o výzkumu společnosti Ernst & Young, která se věnuje oznamování ve firemním prostředí. Není bez zajímavosti, že týdeník *Ekonom* používal pro oznamovatele systematicky výraz *udavač*.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Pro oslovené české novináře byl anglický termín *whistleblower* až na několik výjimek neznámý a nejsou informováni o tom, že v jiných zemích se jim věnuje speciální pozornost a chrání je zvláštní zákony. V praxi se ale setkávají s velkým počtem anonymních oznamovatelů mezi svými zdroji. Reportéři odhadují, že nejméně v 70 procentech případů trvají zdroje na anonymitě, protože se obávají vážných následků a česká společnost a politické elity nestojí na jejich straně.

Novináři jednoznačně nedoporučují zdrojům ani anonymitu, ani veřejné odhalení. Česká média si uvědomují, že nemají sílu oznamovatele ochránit, ale věří, že jim poskytují psychickou pomoc a zlepšují jejich pověst a postavení. V méně známých a spíše lokálních kauzách novináři častěji narazí na neanonymní oznamovatele, kteří nečelí takovému tlaku.

Ačkoliv novináři lehce podléhají skepsi a cynismu, ti, co se nevěnují jen kauzám v nejvyšších patrech politiky, se často domnívají, že svou prací systematicky a smysluplně přispívají ke zlepšení situace oznamovatelů a potírání korupce. Obecně se shodují, že jen fungující soudy a policie jsou zárukou, že oznamovatelé budou lépe chráněni. Věří, že celkový tlak společnosti na lepší chování politických elit bude postupně růst a změni klima nahrávající korupci a zamlčování problémů. Následující argumenty uvedli dotázaní pro a proti jednotlivým opatřením, která by mohla zlepšit situaci oznamovatelů v ČR.

Zákon o ochraně oznamovatelů před persekucí

Zde je odpověď poměrně jednoznačně negativní. „Existuje tu zákoník práce, který by je měl ochránit. Pokud je neochrání, další zákon je zbytečný a nic nezmění,” říká například Hana Čápková. Ostatní se shodují na tom, že současná právní ochrana je alespoň teoreticky dostatečná.

Zákon o odměně pro toho, kdo upozorní na korupci

Tento typ zákona, inspirovaný americkým False Claims Act (přijatým roku 1863) a umožňující odměnit osobu, která pomůže vlastní žalobou získat pro stát zpět defraudované prostředky, je novináři přijímán s větší důvěrou. Zároveň však podle nich může postavit oznamovatele do role pouhých donašečů, kteří jsou motivováni jen ziskem. Je sporné, zda by tento zákon nebyl kontraproduktivní bez toho, že by v české společnosti proběhla vzdělávací kampaň, která nejprve vysvětlí důležitost a přínos oznamovatelů.

Další zákony

Šéfredaktoři českých deníků v poslední době upozorňují na změnu zákona, který neumožňuje zveřejňovat v některých případech jméno oběti trestného činu a zakazuje zveřejnění policejních odposlechnů. Ačkoliv jde o omezení svobody slova, není to fakticky velký zásah do možnosti informovat o kauzách s pomocí oznamovatelů. Navíc současný zákon o svobodném přístupu k informacím je podle reportérů dostatečný, i když je pomalý kvůli neefektivním českým soudům.

Lokální tisk

Až na výjimky novináři přiznávají, že problémů a kauz, zvláště na lokální úrovni, je tolik, že nemohou vše obsáhnout a mnohé případy ani nemají v celostátním médiu místo. Z toho důvodu by mohla pomoci silná přítomnost lokálního tisku a jiných médií. V současnosti nejde o příliš ziskovou oblast podnikání, pokud nejde o velké mediální sítě, jako jsou deníky vydavatelství Vltava-Labe-Press. Pro regionální a hyperlokální úroveň v současnosti vznikají dva nové projekty vydavatelství Mladá Fronta, resp. finanční skupiny PPF. Druhý projekt chce využít levnějších, rychlejších a širších možností publikování na internetu. Online publikace se ukazuje jako čím dál tím silnější nástroj pro potírání korupce a sledování chování politiků.

Pokud za lokálním médiem nestojí celostátní síť, je obtížné, aby novinář spolupracoval s oznamovateli a zároveň sám nebyl sankcionován místní politickou a podnikatelskou elitou. Vazby na lokální úrovni jsou ještě silnější a bez inzerce a informací od radnice nemůže místní novinář pracovat.

Vzdělávací a informační kampaň

Fenomén oznamovatelů je v ČR neznámý a málo diskutovaný, a to i mezi samotnými novináři a v univerzitním prostředí. Oslovení novináři věří, že lepší postavení oznamovatelů může přinést jen změna pohledu široké veřejnosti. Všichni dotázaní by uvítali informační kampaň, případně výuku v této oblasti.

Spolupráce s neziskovými organizacemi a právníky

Velká část spolupráce s oznamovateli probíhá skrze právníky a neziskové organizace (NNO). Přestože někteří novináři se staví ke spolupráci s podezřením, ti, co ji využívají, velmi pozitivně tuto možnost oceňují. NNO může ochránit klienta, věnovat se mu dlouhodobě a pomoci mu rozhodnout, které informace uveřejnit. Novináři nemusí mít špatný pocit, že se kauze nestíhají věnovat dlouhodobě a že za sebou zanechávají zdroj, který je zcela bezmocný. Někteří novináři ovšem vyjádřili přání, aby takových organizací bylo u nás více a problémům se věnovaly profesionálněji.

ZDROJE

Dyck, I. J. Alexander, Morse, Adair, Zingales, Luigi: Who Blows the Whistle on Corporate Fraud? (October 1, 2008). AFA 2007 Chicago Meetings Paper; Dostupné na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=891482>.

Glazer, Myron P., Glazer, Penina M.: The Whistleblowers. Basic Books, 1989.

Robert van Ess, Gerard Smit: Whistleblowing and media logic, Business Ethics, A European Review, Volume 12, Number 2, April 2003, s. 144-150(7).

Hořejš, Nikola. Chvála práškačů. Lidové noviny, 29. 1. 2009, str. 24.

OZNAMOVATELÉ: ZKUŠENOSTI Z ČESKÝCH PRACOVIŠŤ

PhDr. Pavel Beňo

Pavel Beňo je psycholog, poradce a video-dokumentarista, který působí již více jak 10 let v oblasti řešení vztahové patologie na pracovišti a je spoluzakladatelem občanského sdružení Práce a vztahy (2001). V posledních letech usiluje o vytvoření účinné platformy pro podporu anti-mobbingu a whistleblowingu zejména tím, že publikuje některé příběhy a výpovědi konkrétních lidí na svých webových stránkách www.civilcourage-tv.eu. Zároveň působí i jako vysokoškolský pedagog.

Transparency International – Česká republika (TIC) se rozhodla v rámci projektu zaměřeného na ochranu oznamovatelů podrobněji věnovat posouzení kulturního pohledu na whistleblowing a oznamovatele (angl. whistleblowers) v České republice. S tímto cílem byl vypracován předložený příspěvek, který vychází z osobních zkušeností autora ve společnosti Práce a vztahy. Tato společnost se již 10 let věnuje poradenství v oblasti tzv. anti-mobbingu (bossingu, bullyingu, šikanování apod.) na pracovišti. Pomáhá a radí zaměstnancům, kteří se při výkonu své práce setkali či setkávají s psychickým násilím, případně se sami stali terčem takového jednání. Řadu z těchto klientů lze považovat za oznamovatele. Cílem příspěvku je popsat, jak je oznamovatel vnímán veřejností, jaká osobní dilemata zvažuje, jaké může mít jeho jednání vliv na jeho postavení v rámci firmy, úřadu nebo společnosti obecně, jak se k těmto osobám staví pracovní kolektiv a nadřízení a jak jsou při jejich ochraně nápomocné orgány činné v trestním řízení a média.

(SKORO) VŠICHNI VÍME, ŽE KRÁST SE NEMÁ!

Generál Norman Schwarzkopf, výrazná postava operace *Pouštní bouře*, má údajně za to, že lidé „... obvykle dobře vědí, co je dobré a co je špatné, ale bohužel se podle toho nechovají“. Chceme-li mluvit o motivaci a chování lidí, kteří bývají považováni za whistleblowery, bylo by pro nás asi nejjednodušší se jich na to zeptat. A v některých případech se tak i stalo. Mathieu Verbound se ve svém nedávném videodokumentu *Du côté des „anges“* pokusil sestavit jakýsi profil whistleblowerů na základě dokumentů a výpovědí některých takto mediálně známých osobností (Sharon Watkins, Jan-Luc Touly, Christopher Steel, Joe Mengen a Adamo Bowe). Jde o poutavý a dramatický pohled do temného zákulisí některých velkých společností (Enron, Veolia, National Laboratory Los Alamos, TTEch & Airbus, Telecom Italia), které si rozhodně zaslouží intenzivnější kontrolu ze strany veřejnosti. Z výpovědí bývalých zaměstnanců se tak dozvídáme nejenom o poškozování veřejného zájmu, ale i tom, jak moc se tyto velké a renomované firmy byly schopny mstít svým zaměstnancům za jejich kritický pohled, ale především za odvahu zveřejnit nekalé praktiky, na které ve svém zaměstnání narazili.

V kontextu myšlenky generála Schwarzkopfa, kterou je tato kapitola uvedena, se však dříve nebo později musíme zeptat: Mají-li všichni lidé povědomí o tom, co se má a co nikoli, jak si vysvětlit, že se jich tak málo ozývá, když se dějí ve firmě nějaké podvody nebo dokonce „lotroviny“? Odpovědět na tuto otázku jednou větou je těžké, ne-li nemožné. Souvisí to bezesporu se složitostí lidské psychiky a samozřejmě i s motivy, na jejichž základě se člověk-zaměstnanec rozhoduje, po které z možných cest se v dané situaci raději vydá. Naše internalizované etické zásady a naše morálka v tom jistě hrají nějakou roli, ale stále toho víme málo o tom, jaká je to role. Dovedeme-li předjímat nebezpečí, které whistleblowerovi hrozí (ztráta zaměstnání, soudní spor apod.), jenom těžko se lze divit jedinému živiteli rodiny s dětmi, že se nebude chtít při odhalování a zveřejňování například korupčních praktik svého zaměstnavatele angažovat v takové míře, jako třeba někdo, kdo je zcela bez závazků. Ale ani toto pravidlo neplatí absolutně, jako tomu bylo např. u již zmíněného J. Mengena z citovaného filmu, který v prohraném soudním sporu přišel o dům a zůstal se svou rodinou zcela odkázán na pomoc jiných.

David Banisar (2006) doporučuje odlišovat tzv. *informers* (informátory, tzn. osoby, které něco oznámí a o něčem informují) od skutečných *whistleblowers*. Rozlišovacím kritériem je podle tohoto autora míra

odpovědnosti (liability) na straně toho, kdo tyto nekalé praktiky odhalil. Roli zde podle uvedeného autora hraje několik okolností – např. příslušnost k firmě a status podřízenosti, očekávání odměny za poskytnutou informaci apod. V případech whistleblowers se má za to, že tím nejdůležitějším motorem a motivátorem jejich dalšího počínání je především jejich vysoká míra odpovědnosti za dodržování stanovených pravidel a veřejného zájmu.

ZKUŠENOSTI Z PRAXE

Ve své praxi tzv. anti-mobbingového poradce jsem měl možnost vést od roku 1999 již stovky rozhovorů s klienty. Obsahem těchto rozhovorů byl především popis a rozbor situace na pracovišti, ve které se tito klienti-zaměstnanci ocitli. Samozřejmě šlo o pohled více či méně subjektivní a možná i jednostranný. Ten jsme se obvykle snažili také doplnit pohledem jiných zaměstnanců, případně vedoucích pracovníků firmy. A i když v těchto případech většinou nešlo o whistleblowing, ale o klasický *mobbing* nebo *bossing*, mám za to, že by tyto fenomény mohly mít něco společného – zejména když zvažujeme případnou motivaci obou těchto skupin.

Byl to totiž často nějaký konkrétní *střet* (srážka) a posléze i *nevyřešený konflikt*, s následnými útoky či pokusy o *snížení lidské hodnoty a lidské důstojnosti* ze strany zaměstnavatele, které se našich klientů nejvíce dotkly. Především proto se rozhodli, že to tak nenechají, a hledali pomoc a zastání mimo svoji firmu – v některých případech dokonce u soudu. Podle Banisara by tedy šlo o klasický případ *informers*, tj. lidí, kteří řeší svůj problém, na kterém jsou zaangażovaní především osobně. Ale s některými z těchto klientů jsem (byl) v delším a osobnějším kontaktu i několik let a osobně bych se je nejspíše za whistleblowery považovat nebál, ač některé z těchto „kauz“ proběhly zcela v tichosti a na okraji zájmu veřejnosti či médií.

V následujícím přehledu uvádím vybrané případy z praxe společnosti Práce a vztahy:

- Pan Jaromír S., zaměstnanec nejmenované firmy z Třebíče, přišel o práci programátora hlavně proto, že jako zaměstnanec a akcionář této firmy nesouhlasil s některými praktikami – dovolil bych si je zde nazvat privatizačními a postprivatizačními – některých většinových akcionářů své firmy a svůj názor zveřejňoval na svém blogu (www.vorisek.cz). Video-interview s panem S. z roku 2000 je součástí archivu skupiny Práce a vztahy a jeho část můžete nalézt na webové adrese www.workrelations.eu. Na téže adrese najdete části rozhovorů s dalšími zmíněnými osobami.
- Paní Věra B. se již několik let soudí s jednou jihlavskou školou. Její bývalá ředitelka nejspíše neunesla kritiku některých svých zaměstnanců a odborové organizace. Ta se týkala i způsobu, jakým ředitelka hospodaří s penězi školy – např. jejího výletu do zahraničí s milencem. Paní B., která se ve stejné době angažovala také v odborech, byla posléze označena za strůjce této rebelie a nebyl jí prodloužen pracovní poměr.
- Na naši organizaci se obrátil také pan Roman K., který čelil trestnímu oznámení ředitelky ZOO ve Dvoře Králové. V tomto případě šlo o typický případ oznamovatele, který dlouhodobě věcně kritizoval manažerská pochybení vedení a nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky a následně čelil nejen pracovněprávním, ale i trestněprávním následkům oznámení nežádoucího chování svého zaměstnavatele. Pomoc a podporu ve formě právního zastoupení poskytla tomuto klientovi Transparency International – Česká republika (zejména v rámci trestního řízení vedeného pro možné spáchání trestného činu pomluvy). V prvním i druhém stupni soud přisvědčil obhajobě a klienta obžaloby zprostil. V současné době TIC pomáhá klientovi domoci se náhrady škody za šikanózní trestní stíhání.
- Osud pana Milana V. je v mnohém identický s výše uvedeným příběhem Romana K. (rovněž jde o ZOO Dvůr Králové n. L.). Pan V. se však soudil o neplatnost své výpovědi z pracovního poměru a soudní spor prohrál.
- K poměrům v českém zdravotnictví se vyjádřila paní Danuše Z. z Fakultní nemocnice v Hradci Králové a paní Jana Š. Obě pracovnice se také se svým zaměstnavatelem soudily, přičemž jedna z nich úspěšná nebyla, druhá ano.

- Paní Ida K. je matkou tří dětí a kritizovala diskriminační poměry na jedné katedře Západočeské univerzity v Plzni a její spory – včetně toho soudního – skončily nejspíše „remízou“. Ze školy sice musela odejít, ale zaměstnavatel jí vyplatil finanční kompenzaci za způsob, jakým s ní v průběhu jejího zaměstnání na této škole jednal.
- A konečně – nikoli však v poslední řadě – bych zde rád uvedl příběh paní Marty, zvěrolékačky slovenské národnosti z jižních Čech. Kvůli své kritičnosti a důslednosti v kontrolní činnosti vyplývající z její profese, kam patří např. i dohled nad dodržováním příslušných hygienických norem, má pověst „potížitky“. Bohužel nejenom u některých podnikatelů, ale zejména u svého zaměstnavatele, který jí to dává také patřičně najevo. O svých zkušenostech se také rozhodla vypovídat před videokamerou a její kompletní výpověď naleznete např. na www.workrelations.eu.

S ČÍM SE OZNAMOVATELÉ MUSÍ POTÝKAT?

Jistým a nezpochybnitelným paradoxem whistleblowingu je rozpor mezi úmyslem či záměrem a jeho následkem. Zatímco tzv. oznamovatelé – ať již z jakéhokoli důvodu – se snaží, aby bylo zachováno tzv. veřejné blaho a aby bylo upuštěno od chování a činů, které jdou proti veřejnému zájmu, jenom málokdy jim ti, kteří jsou za dodržování pravidel a norem nezřídkada odpovědní, dávají za pravdu či dokonce věnují dostatek pozornosti. Výsledkem tohoto stavu pak bývá často situace, kdy je takový oznamovatel nepravostí a neetických způsobů jednání na straně mocných označován – alespoň po jistou dobu – jako „škůdce kolektivu“, „kverulant, co kazí všeobecnou radost a pohodu“, „neloajální udavač“ nebo dokonce „veřejný nepřítel“. Přitom mu zcela prokazatelně jde o něco diametrálně jiného!

Jaké metody nejčastěji zaměstnavatelé proti oznamovatelům používají? Pokud můžeme oznamovatele ztotožnit s tím, čemu ve své praxi říkáme „kritik“, pak jde o velmi jednoduchou strategii a metody, které mají obvykle velmi blízko k postupům označovaným jako *mobbing* a *bossing*. To znamená: 1. systematický tlak a snaha o izolování provinilce od ostatního kolektivu; 2. výstraha (ústní či písemné napomenutí za porušení pracovní kázně); 3. znevažování hodnoty zaměstnance a jeho práce pro potřeby společnosti, včetně znevažování jeho lidské důstojnosti a pověsti („je to případ pro psychiatra, patří do Bohnic...“ apod.); 4. generální útok (výpověď, žaloba, zákaz vstupu apod.). Jednotlivé kroky však mohou být navzájem i kombinovány a doplňovány dalšími opatřeními či sankcemi – invence zaměstnavatelů v tomto směru je poměrně velká.

VYLOUČENÍ Z KOLEKTIVU

Nikomu z nás není lhostejné, s jakými lidmi žije a pracuje. Americký psycholog Abraham Maslow vytvořil tzv. hierarchickou pyramidu lidských potřeb, jejíž podstatná část souvisí se životem člověka ve skupině či s potřebou uznání a úcty, kterou bychom rádi v takové skupině získali.

Člověk je tvor společenský a bez svých vztahů jako by nebyl. Poustevníci, kteří se rozhodnou pro život o samotě, se nakonec pokaždé vrátí k lidem či alespoň k Bohu, jako projevu absolutní lidskosti. Svědčí o tom i celá řada příkladů z minulosti dávné i blízké. Drtivá většina potrestaných vězňů se děsí dlouhého pobytu na samotce a japonští hrdinové páchali drastickou formu sebevraždy, tzv. harakiri, když zklamali své blízké a všechny ty, kteří jim věřili. Vyloučení ze společnosti je bezpochyby trestem, a to nejenom ve společenství lidí, ale také u některých živočišných druhů žijících ve skupinách – tlupách, stádech či smečkách.

S vyloučením se velmi často můžeme setkat také v zaměstnání či na pracovišti, u případů tzv. *vztahové patologie*. Sem zpravidla počítáme tzv. *mobbing*, *bullying* nebo *bossing*. V těchto případech jde většinou o psychický teror mezi spolupracovníky, příp. vedoucím a jeho podřízeným (podřízenými), který je „systematický“ (promyšlený a opakovaný) a jehož cílem je docílit odchodu či vyhazovu zaměstnance, který se stal jeho terčem, z pracoviště nebo dokonce ze zaměstnání.

Poměrně často se v odborné literatuře současnosti lze setkat také s pojmem *sociální vyloučení* (exkluze). Tento společenský jev je obvykle definován jako „proces, kterým jsou jednotlivci i celé skupiny osob zbavování přístupu ke zdrojům nezbytným pro zapojení se do sociálních, ekonomických a politických aktivit společnosti jako celku.“

VZTAH OZNAMOVATELE A KOLEKTIVU

Za celou svoji praxi jsem se pouze v jednom případě setkal s tím, že by kolektiv nakonec nestál na straně zaměstnavatele. Možnosti a práva obou stran – organizace reprezentované obvykle managementem na straně jedné a zaměstnancem na straně druhé – totiž nejsou rovné a i náš zákoník práce takovou nerovnost připouští. Pak se ovšem nelze divit, že postoj kolektivu odráží či dokonce kopíruje názory a postoje zaměstnavatele, ač tomu na začátku sporu mohlo být úplně jinak. Za dostatečně názorný a příznačný z takového pohledu považuji případ paní Zdeňky P. z jednoho moravského domova důchodců (DD). Jde o kritičku některých postupů ředitele DD, které se v roce 2004 podařilo „zorganizovat“ schůzku čtrnácti zaměstnanců DD, kteří byli přinejmenším stejně nespokojení s praktikami vedoucího DD jako ona sama, a posléze založit na svém pracovišti organizaci nezávislých odborů (ASO). I přes více či méně zdařilé intervence naší skupiny Práce a vztahy a několikaleté „přetahování“ s jejím zaměstnavatelem to nakonec dopadlo tak, že se ji další a další vedoucí tohoto domova pokoušeli od původního kolektivu izolovat a znevážit její osobu a její – původně uznávanou a respektovanou – práci uklízečky. V lednu 2008 si nový vedoucí domova dokonce zjednal dva příslušníky bezpečnostní agentury z Brna, jejichž jediným úkolem bylo zabránit této zaměstnankyni v částečném invalidním důchodu ve vstupu na pracoviště. Poté, co podala na svého zaměstnavatele žalobu z důvodu ochrany své osobnosti, byla v roce 2008 propuštěna – z důvodů porušení pracovní kázně. A postoje kolektivu? Z původních kolegů, kteří deklarovali svoji solidaritu, nezbyl jediný a za dosti tristní považuji i skutečnost, že se od ní odvrátila – nejspíše díky masivnímu přesvědčování zaměstnavatele o neadekvátnosti počínání této zaměstnankyně – také nedelegovaná předsedkyně tzv. nezávislých odborů.

WHISTLEBLOWING V ČESKÉ REPUBLICE

Jak je vnímán whistleblowing/whistleblower u veřejnosti? Na základě svých zkušeností se domnívám, že pro drtivou většinu veřejnosti v ČR jde stále o pojmy neznámé a nejasné – alespoň v podobě původního anglického termínu. V dubnu 2009 jsem například měl možnost prezentovat některé své zkušenosti s tzv. anti-mobbingem na setkání Česko-moravské psychologické společnosti v Praze. Účastníků setkání bylo 40 a většinou šlo o zaměstnance úřadů práce – včetně některých kolegů psychologů – z celé ČR. Na mou otázku, kdo z přítomných se již setkal s označením whistleblowing a zda někdo ví, co to znamená, se nepřihlásil nikdo. Velmi podobně mé dotazování dopadlo ve skupině cca 60 studentů jedné vysoké školy v Praze.

Pokud jde o otázku, jaká osobní dilemata whistleblower zvažuje, v současném období našeho „raného kapitalismu“ bezpochyby hraje svoji roli také „důvěra v systém“. V tomto směru by se podmínky v ČR nejspíše mohly lišit od podmínek např. v USA. Sem lze započítat i nedokonalost či dokonce neexistenci právních norem na ochranu oznamovatelů. Kromě toho je po mém soudu i míra tzv. civil courage (občanské odvahy) v ČR výrazně nižší než je tomu třeba v některých jiných státech EU z řad tzv. původní patnáctky (Rakousko, Německo, Nizozemí atd.). Jinak však existuje celá řada dilemat, která jsou pro všechny země společná – například obava ze ztráty zaměstnání, která je asi větší u živitelů rodin, míra spoluodpovědnosti za to, co se kolem mne děje, nevalná zkušenost s orgány činnými v trestním řízení (policie a soudy) aj.

Zajímavou oblastí je také vztah whistleblowerů a médií. Média jsou pro whistleblowera velkou nadějí! Právě média totiž mohou – tím, jak podrobně a objektivně mohou informovat o záležitostech, které se „mocní“ tohoto světa jinak snaží ze všech sil ututlat v duchu přísloví „ruka ruku myje“ – zachránit konkrétního whistleblowera od dalších perzekucí nebo dokonce zvrátit vývoj celé kauzy v jeho prospěch. Jisté výhrady bych však měl k současné podobě české televizní publicistiky, kterou považuji ve věcech whistleblowingu za přinejmenším poněkud „nezralou“ a tudíž necitlivou. V praxi pak dochází často ke sledování „afér“ (např. „Poslanec Tlustý ve vaně“ či „Jak nám na špek naletěl poslanec Morava“) místo náročnějšího odkrývání detailů a souvislostí o konkrétních případech jednání proti veřejnému zájmu. A konečně – nikoli však v poslední řadě – se mi hodně nelíbí, jak málo prostoru a zastání poskytují média příběhům whistleblowerů z řad „obyčejných“ lidí!

ZDROJE

Banisar, David: Whistleblowing, International Standards and Developments; Presented on Primera Conferencia sobre Corrupción y Transparencia (Mexico City, 23–25 March 2006).

Fromm, E., Anatomie lidské destruktivity, LN, Praha 1997.

Hlinková, Magda: Veřejný zájem duhového domu – diplomová práce, Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy Univerzity v Brně, 2006

(Zdroj: http://is.muni.cz/th/76093/esf_b/Verejny_zajem_Duhoveho_domu.doc).

Lambsdorff, Johann Graf: „Corruption Perceptions Index 2004“ in Global Corruption Report 2005 (www.globalcorruptionreport.org), str. 233.

Otáhal, Tomáš: Ekonomická analýza definice korupce, Národohospodářský obzor, 2006/1.

Molek, Petr: Veřejný zájem, Bakalářská práce, Univerzita Tomáše Bati, Zlín, 2008

(www.stag.utb.cz/apps/stag/dipfile/index.php?download_this_unauthorized=9354).

www.integracniprogramy.cz

Pojem whistleblowing vychází z anglického sousloví „to blow the whistle“, což česky znamená doslova zapískat na píšťalku. O whistleblowingu mluvíme tehdy, když stávající nebo bývalí zaměstnanci nějaké organizace upozorňují na nekalé praktiky na pracovišti, a to zpravidla na praktiky ohrožující veřejnost a jdoucí proti veřejnému zájmu. Slovo whistleblowing má evokovat snahu oznamovatele (angl. whistleblower) říci „pozor, tady něco nehraje“ a umožnit tak příslušným institucím se proti těmto nekalým praktikám bránit.

Transparency International – Česká republika (TIC) se problematice whistleblowingu věnuje v rámci projektu nazvaného *Blowing the Whistle Harder: Enhancing the Whistleblowers' Protection in the EU*. V České republice představuje tato problematika v podstatě nové téma. Přestože zatím nemáme v češtině zavedený výraz pro whistleblowing a není zde v platnosti speciální legislativa na ochranu oznamovatelů, jde o důležité téma, a to nejen při odhalování korupce a podvodného jednání.

Tato publikace se věnuje problematice whistleblowingu z několika úhlů. V první části pojednává o whistleblowingu a ochraně oznamovatelů obecně. Mimo jiné uvádí různé zahraniční zkušenosti a doporučení Transparency International pro legislativní úpravu této problematiky. V druhé části představuje výsledky průzkumu o whistleblowingu realizovaného mezi zaměstnanci v České republice. Průzkum zjišťoval postoj zaměstnanců ve státní i soukromé sféře k institutu oznamovatele a mapoval jejich zkušenosti s whistleblowingem. V třetí části publikace je stručně zpracován přehled stávajících právních předpisů platných v ČR, které mohou sloužit jako základ pro úpravu této problematiky. Věnujeme se zde současným možnostem zaměstnanců upozorňovat na nekalé praktiky na pracovišti, překážkám v oznamování a existujícím ochranným opatřením. Poslední dva příspěvky se věnují kulturním a společenským otázkám souvisejícím s problematikou whistleblowingu. Čtvrtý příspěvek zkoumá vztah novinářů a oznamovatelů a zaměřuje se na zkušenosti a práci novinářů s těmito osobami. Pátý příspěvek popisuje z pracovně-psychologického úhlu, jak je oznamovatel vnímán, jaká osobní dilemata zvažuje a jak se k těmto osobám staví pracovní kolektiv a nadřízení.

TIC věří, že tato publikace přispěje k prohloubení veřejné debaty o nutnosti chránit osoby, které upozorňují na nekalé praktiky, že osloví odborníky a veřejné představitele v České republice a podpoří zájem o rozšiřování možností oznamovatelů a zvyšování jejich ochrany.

