

## **Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers**

*Unofficial translation into Czech*

## **Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte**

*Traduction non-officielle en tchèque*

## **Doporučení Výboru ministrů členským státům ve věci ochrany whistleblowerů**

---

© Council of Europe, original English and French versions

*Text originated by, and used with the permission of, the Council of Europe. This unofficial translation is published by arrangement with the Council of Europe, but under the sole responsibility of the translator.*

\* \* \* \* \*

© Conseil de l'Europe, versions originales en anglais et français

*Le texte original provient du Conseil de l'Europe et est utilisé avec l'accord de celui-ci. Cette traduction est réalisée avec l'autorisation du Conseil de l'Europe mais sous l'unique responsabilité du traducteur.*

# OCHRANA WHISTLEBLOWERŮ

**Doporučení CM/Rec(2014)7**  
přijaté Výborem ministrů  
Rady Evropy  
dne 30. dubna 2014  
a důvodová zpráva

Rada Evropy



# Obsah

---

<b>DOPORUČENÍ CM/REC(2014)7</b>	<b>5</b>
Příloha k doporučení CM/Rec(2014)7	6
<b>DŮVODOVÁ ZPRÁVA</b>	<b>11</b>
Úvod	11
Komentář	19
Příloha – 29 principů	20

---



# Doporučení CM/Rec(2014)7

---

## Výboru ministrů členským státům ve věci ochrany whistleblowerů

*(Přijato Výborem ministrů dne 30. dubna 2014 na  
1198. schůzi zástupců ministrů)*

Výbor ministrů v souladu s podmínkami článku 15.b Statutu Rady Evropy

s připomenutím skutečnosti, že cílem Rady Evropy je dosáhnout výraznější jednoty členských států *inter alia* za účelem ochrany a uskutečňování myšlenek a principů, které jsou jejich společným dědictvím,

s ohledem na skutečnost, že podpora přijímání společných pravidel v právních záležitostech může přispět k dosažení výše uvedeného cíle, se zdůrazněním skutečnosti, že svoboda projevu a právo vyhledávat a získávat informace je základem fungování skutečné demokracie,

s uznáním skutečnosti, že jedinci oznamující nebo zveřejňující informace ohledně ohrožení nebo poškození veřejného zájmu („whistlebloweri“) mohou přispět k posílení transparentnosti a demokratické odpovědnosti,

s ohledem na skutečnost, že vhodné nakládání zaměstnavatelů a veřejných orgánů se zveřejněním skutečností ve veřejném zájmu usnadní podniknutí kroků vedoucích k napravení odhalených ohrožení nebo poškození,

s ohledem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 5) a relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, obzvláště v souvislosti s čl. 8 (respektování soukromého života) a čl. 10 (svoboda projevu), jakož i na Úmluvu o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (EST č. 108),

s ohledem na program Rady Evropy pro boj s korupcí, Trestněprávní úmluvu Rady Evropy o korupci (EST č. 173) a Občanskoprávní úmluvu Rady Evropy o korupci (ETS No. 174) a obzvláště její články 22 a 9, jakož i na práci odváděnou Skupinou států proti korupci (GRECO),

s přihlédnutím k usnesení 1729 (2010) Parlamentního shromáždění, v němž vyzývá členské státy, aby přezkoumaly svou legislativu týkající se ochrany whistleblowerů a braly při tom úvahu soubor hlavních principů,

s přihlédnutím k souboru dobré praxe a hlavních principů pro legislativu na ochranu whistleblowerů připravenou OECD na žádost lídrů skupiny G20 na summitu v Soulu v listopadu 2010,

s ohledem na existenci potřeby podpořit v členských státech přijetí národních rámců na ochranu whistleblowerů vycházejících ze souboru společných principů

doporučuje, aby členské státy zavedly normativní, institucionální a soudní rámec na ochranu jedinců, kteří v kontextu svých pracovních vztahů oznámí nebo zveřejní informace týkající se ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Za tímto účelem stanovuje příloha tohoto doporučení soubor principů sloužících členským státům jako vodítko při přezkumu jejich národních zákonů nebo při zavádění legislativy a předpisů nebo při novelizaci tam, kde je v kontextu jejich právních systémů nezbytné a vhodné.

V rozsahu, v jakém jsou zaměstnanecké vztahy regulovány kolektivními pracovními smlouvami, mohou členské státy v rámci takových smluv uplatnit toto doporučení a principy obsažené v jeho příloze.

## **Příloha k doporučení CM/Rec(2014)7**

### **Principy**

#### **Definice**

Pro účely tohoto doporučení a jeho principů:

a. „whistleblower“ je jakákoliv osoba, která oznámí nebo zveřejní informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu v kontextu svého pracovního vztahu, ať už ve veřejném nebo soukromém sektoru,

- b. „oznámení nebo zveřejnění ve veřejném zájmu“ je oznámení nebo zveřejnění informací ohledně jednání a opomenutí, která představují ohrožení nebo poškození veřejného zájmu,
- c. „oznámení“ je interní oznámení v rámci organizace nebo podniku nebo oznámení externímu orgánu,
- d. „zveřejnění“ znamená sdělení informace veřejnosti.

### ***I. Věcná působnost***

- 1. Národní normativní, institucionální a soudní rámec včetně (dle relevantnosti) kolektivních pracovních smluv by měl být navrhován a vytvářen tak, aby usnadňoval oznamování a zveřejňování ve veřejném zájmu tím, že stanoví pravidla na ochranu práv a zájmů whistleblowerů.
- 2. Přestože je na členských státech, aby pro účely implementace těchto principů stanovily, co je předmětem veřejného zájmu, měly by výslovně specifikovat oblast působnosti národního rámce a zahrnout do něj přinejmenším porušení práva a lidských práv, stejně jako ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti a životního prostředí.

### ***II. Osobní působnost***

- 3. Osobní působnost národního rámce by měla zahrnovat osoby pracující ve veřejném a soukromém sektoru bez ohledu na jejich pracovní vztah a na to, zda jsou placeni, či nikoli.
- 4. Národní rámec musí také zahrnovat osoby, jejichž pracovní vztah byl ukončen nebo případně teprve započne v případech, kdy byly informace týkající se ohrožení nebo poškození veřejného zájmu získány během náborového procesu nebo jiného stádia předmluvního jednání.
- 5. Na vztahy související s národní bezpečností, obranou, zpravodajskou činností, veřejným pořádkem nebo mezinárodními vztahy státu se mohou vztahovat speciální postupy nebo pravidla včetně modifikovaných práv a povinností.
- 6. Tyto principy nemají dopad na již zavedená a uznávaná pravidla ochrany advokátního tajemství a jiné profesní mlčenlivosti.



### **III. Normativní rámec**

7. Normativní rámec by měl reflektovat ucelený a soudržný přístup k usnadňování oznamování a zveřejňování informací ve veřejném zájmu.

8. Omezení a výjimky z práv a povinností jakékoli osoby v souvislosti s oznamováním a zveřejňováním ve veřejném zájmu by měly být jen v minimálním nezbytném rozsahu a v žádném případě nemají mařit cíle principů stanovených v tomto doporučení.

9. Členské státy by měly zajistit zavedení účinného mechanismu nebo mechanismů pro úkony vycházející z oznámení a zveřejnění ve veřejném zájmu.

10. Každé osobě, která bude při oznámení nebo zveřejnění informací přímo či nepřímo obviněna z poskytování nepřesných nebo zavádějících informací, musí být poskytnuta dostupná ochrana a pomoc na základě obecných právních předpisů.

11. Zaměstnavatel nesmí mít možnost spoléhat na zákonné nebo smluvní povinnosti osoby jako na prostředek, kterým se této osobě zabrání v oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu, ani ji nesmí za takové jednání postihovat.

### **IV. Kanály pro oznamování a zveřejňování**

12. Národní rámec musí rozvíjet prostředí, které podporuje oznamování a zveřejňování otevřeným způsobem. Jednotlivci musí mít pocit, že mohou beze strachu otevřeně oznamovat své obavy týkající se veřejného zájmu.

13. Pro oznamování a zveřejňování ve veřejném zájmu musí být zavedeny jasné kanály a musí být zavedena vhodná opatření usnadňující využívání těchto kanálů.

14. Kanály pro oznamování a zveřejňování zahrnují:

- oznámení v rámci organizace nebo podniku (včetně osob stanovených pro důvěrné přijímání oznámení),
- oznámení příslušným veřejným regulačním orgánům, donucovacím orgánům a dozorovým orgánům,
- zveřejnění informací veřejnosti, například novináři nebo členu parlamentu.

Nejvhodnější kanál určí individuální okolnosti každého případu.

15. Zaměstnavatelé by měli být podporováni v zavádění interních oznamovacích postupů.

16. S pracovníky a jejich zástupci by měly být ve vhodných případech konzultovány návrhy nastavení interních oznamovacích procesů.

17. Obecným pravidlem je, že by mělo být podporováno interní oznamování a oznamování příslušným veřejným regulačním orgánům, donucovacím orgánům a dozorovým orgánům.

#### ***V. Zachování důvěrnosti***

18. Whistlebloweři by měli mít nárok na zachování důvěrnosti ohledně své identity za předpokladu zachování záruk spravedlivého procesu.

#### ***VI. Jednání na základě oznámení a zveřejnění***

19. Oznámení a zveřejnění informací ve veřejném zájmu by měla být vyšetřována okamžitě a v nezbytných případech by měl zaměstnavatel a vhodný veřejný regulační orgán, donucovací orgán nebo dozorový orgán jednat účinným a účelným způsobem.

20. Obecně by whistleblower, který učiní interní oznámení, měl být informován osobou, které byla skutečnost oznámena, o krocích podniknutých v reakci na oznámení.

#### ***VII. Ochrana před odvetnými opatřeními***

21. Whistlebloweři by měli být chráněni před všemi podobami přímých či nepřímých odvetných opatření ze strany svých zaměstnavatelů a osob pracujících pro či jednajících jménem zaměstnavatele. K formám takových odvetných opatření může patřit propuštění, dočasné zproštění funkce, přeřazení na nižší pozici, ztráta příležitosti k povýšení, sankční přeřazení a snížení platu či srážky z platu, obtěžování a další disciplinární nebo diskriminační zacházení.

22. O ochranu by osoba neměla přijít čistě na základě skutečnosti, že oznámení nebo zveřejnění bylo významově chybné nebo že k vnímanému ohrožení veřejného zájmu nedošlo, pokud měla taková osoba oprávněný důvod věřit v jeho správnost.

23. Whistleblower musí mít právo v civilním, trestním nebo správním řízení upozornit na skutečnost, že oznámení nebo zveřejnění bylo učiněno v souladu s národním rámcem.

24. V případech, kdy zaměstnavatel zavedl systém interního oznamování a whistleblower zveřejnil informace veřejnosti bez využití tohoto systému, může být tato skutečnost brána v potaz při rozhodování o nápravných opatřeních nebo stupni ochrany poskytnuté whistleblowerovi.

25. Pokud v soudních řízeních ve věci újmy, kterou whistleblower utrpěl, tento whistleblower poskytne dostatečné důvody, na jejichž základě se bude možné domnívat, že tato újma souvisela s oznámením nebo zveřejněním informací, musí být zaměstnavatel tím, kdo musí prokázat, že tomu tak nebylo.

26. Než bude známý výsledek občanskoprávního řízení, musí být osobám, které se staly obětí odvetného opatření za oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu, k dispozici předběžné opatření, obzvláště v případech ztráty zaměstnání.

### ***VIII. Rady, povědomí a vyhodnocení***

27. Národní rámec musí být rozsáhle propagován, aby si veřejnost a pracovníci vytvořili vstřícný postoj a usnadnilo se tak zveřejňování informací v případech ohrožení veřejného zájmu.

28. Musí proběhnout úvahy nad bezplatným důvěrným poradenstvím a přístupem k informacím pro jedince zvažující oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu. Je třeba identifikovat stávající struktury, v rámci nichž je možné poskytovat takové informace a rady, a seznámit s nimi širokou veřejnost. Pokud je to nezbytné, a tam, kde je to možné, mohou být za účelem plnění této role upraveny vhodné stávající struktury nebo vytvořeny nové struktury.

29. Národní orgány musí provádět pravidelná vyhodnocení efektivity národního rámce.

# Důvodová zpráva

---

## Úvod

### **Důležitost whistleblowingu a ochrany whistleblowerů v Evropě**

1. Rada Evropy si uvědomuje význam whistleblowingu v potírání a prevenci protiprávního jednání a v posilování demokratické odpovědnosti a transparentnosti. Whistleblowing je základním prvkem svobody projevu a svobody svědomí a je důležitý v boji proti korupci a hrubému porušování správného řízení ve veřejném i soukromém sektoru.

2. Jako whistleblowing se označuje oznámení znepokojení nebo zveřejnění informací týkajících se jednání a opomenutí představujících ohrožení nebo poškození veřejného zájmu, které daná osoba zjistila v souvislosti se svou prací. Může jít například o poškození uživatelů služby, široké veřejnosti či samotné organizace nebo o porušení zákonů. Zahrnuje ohlášení zaměstnavateli (manažerům, ředitelům nebo dalším zodpovědným osobám), regulačním nebo dozorovým orgánům a donucovacím orgánům, jakož i zveřejnění skutečností, většinou prostřednictvím médií a internetu, skupin veřejného zájmu nebo členů parlamentu.

3. Whistleblowing může sloužit jako včasné varování s cílem zabránit škodám nebo odhalit protiprávní jednání, které by jinak zůstalo skryto. Může napomoci účinnému uplatňování místních a národních systémů odpovědnosti tím, že poskytne osobám právně zodpovědným za údajné pochybení příležitost problém řešit a objasnit, a tím, že se rychleji identifikují osoby, které mohou nést odpovědnost za způsobené škody.

4. Opakovaně se ovšem ukazuje, že whistlebloweri často čelí nezájmu, projevům nepřátelství nebo dokonce odvetným opatřením, ať už ohlásí své obavy v rámci organizace či podniku, příslušnému veřejnému orgánu nebo příslušné skutečnosti zveřejní. Namísto toho, aby se na whistleblowing nahlíželo jako na přínosný akt „správného občanství“, i když jen v pracovním kontextu, jsou whistlebloweri označováni jako osoby neloajální ke svým kolegům nebo zaměstnavateli. Když k tomu dojde, upíná se pozornost spíše primárně či výhradně na whistleblowera, který je napomínán nebo postihován za to, že „vystoupil z řady“, než aby se obrátila ke zkoumání a řešení oznámených nebo zveřejněných informací. Když samotná organizace jedná nekale nebo se snaží problém skrýt, jsou přijaté kroky zaměřeny typicky na to, aby se jedinci zabránilo věc řešit dál.

5. V důsledku toho pracovníky od oznamování jejich podezření nebo obav zaměstnavateli nebo příslušným orgánům odrazuje strach z odvetných opatření a pocit, že kdyby na situaci upozornili, nebyly by podniknuty dostatečné kroky, a to ačkoliv jsou často první, kteří se dozví o něčem pochybném, a proto mají výhodnější pozici při informování těch, kteří by věc mohli vyřešit. V důsledku toho dochází k promarnění zásadních příležitostí k ochraně veřejného zájmu.

6. K dosažení změny kultury na pracovišti, ať už v soukromém nebo veřejném sektoru, je důležité, aby členské státy vyslaly zaměstnavatelům důraznou zprávu, že je nutné všímat si informací, které jsou jim nahlášeny, vhodně v takových situacích jednat a že odvetná opatření vůči whistleblowerům nebo jejich viktimizace nebudou v demokratické společnosti tolerovány. Zákony poskytující jasné a okamžité sankce vůči těm, kdo podnikají proti whistleblowerům poškozující kroky, značí, že whistlebloweri nebudou muset mlčet nebo zůstat v anonymitě.

7. Některé členské státy už mají zákony na ochranu whistleblowerů a poskytují jim odškodnění. Mnohé z těchto iniciativ představovaly reakci na katastrofy či tragédie, při nichž došlo ke ztrátám na životech nebo zničení zdrojů obživy a ukázalo se, že lidé pracující v příslušných organizacích nebo pro tyto organizace o problému věděli a měli buď přílišný strach, že pokud promluví, přijdou o svou pozici, nebo nevěděli, na koho se obrátit, obzvláště pak mimo organizaci. V některých případech bylo zjištěno, že zaměstnanci ohlásili své obavy včas, a bylo tak možné škodám předejít, ale byli ignorováni.

8. Zákony na ochranu whistleblowerů také pomáhají organizacím pochopit, že je v jejich zájmu, aby svým pracovníkům usnadnily

oznámení jejich podezření, a že veřejnost by měla být upozorněna na závažné protiprávní jednání nebo hrozby, obzvláště pokud nedochází k jejich řešení. Na druhou stranu organizace, které nedbají na zákony, používají nekalé praktiky pro zvýšení zisků nebo mají zkorumpované vedení, nebudou chtít whistleblowing podporovat. V takových případech je důležité, aby byli whistlebloweři právně chráněni při oznamování informací příslušným orgánům a měli přístup k příslušným nápravným opatřením.

9. Organizace, které dají svým pracovníkům najevo, že je bezpečné a přijatelné oznámit podezření na protiprávní jednání, mají větší pravděpodobnost,:

- a. že budou před potenciálním profesním pochybením varovány předem,
- b. že je budou vyšetřovat,
- c. a že podniknou vhodná opatření k odstranění bezdůvodného ohrožení.

Z tohoto důvodu je zavádění interních opatření ve věci whistleblowingu stále více chápáno jako součást budování morální zásadovosti v rámci organizací, poskytování vysokých standardů služeb veřejnosti a zákazníkům<sup>1</sup> a řízení rizik zodpovědným způsobem.

10. Kromě toho je důležitý důraz na odpovědnost a demokratické principy. Zaměstnavatelé, vlády a občané si stále více uvědomují, že podpora whistleblowingu jednak předchází újmám a škodám, ale také zlepšuje veřejné služby a posiluje zodpovědnost organizací a veřejnosti. Průzkum ukazuje, že převážná většina whistleblowerů oznamuje své obavy nejprve interně (bez ohledu na předpisy nebo zákony o whistleblowingu, pokud existují), a proto je v zájmu všech, aby byla takovým oznámením věnována pozornost a whistleblowerům byla poskytnuta ochrana.

11. Pokud se interní cesta ukáže jako neúčinná, protože zaměstnavatelé neumožňují sdělování podezření whistleblowerů,

---

<sup>1</sup>V roce 2010 korporátní výkonný výbor zveřejnil podrobnosti svého průzkumu mezi 500 000 zaměstnanci ve více než 85 zemích, který zjistil přímou souvislost mezi kulturou morální zásadovosti na pracovišti a nižším výskytem profesních pochybení. Bylo použito dvanáct indikátorů, přičemž indikátor s nejsilnější korelací s vyšším stupněm dlouhodobé akcionářské návratnosti (za dobu 10 let) byl komfort zaměstnanců při oznamování závažných skutečností. Klíčovým prvkem pro zajištění tohoto komfortu byla absence obav z odvetných opatření. Vizte <http://news.executiveboard.com/index.php?s=23330&item=50990>.

nedokáží ochránit ty, kdo se rozhodnou promluvit, nebo jsou sami zapojeni do protiprávního jednání či jeho krytí, jsou za nevhodnější příjemce takových oznámení považovány regulační orgány, pokud v daném místě existují. Takové orgány mají úřední pravomoc a působnost takovou situaci řešit a potřebují takové informace k efektivnímu výkonu své funkce. Stejně jako zaměstnavatelé ovšem musí na základě získaných informací jednat, aby si udržely důvěru veřejnosti.

12. Ve většině právních systémů bezprostřední ochrana těch, kdo podají oznámení orgánům veřejné moci nebo zveřejní informace, existuje jen v malé míře, nebo neexistuje vůbec, a to i v případě, že je takové oznámení čestné, oprávněné a odůvodněné. V souvislosti s tím jsou taková oznámení nebo zveřejnění často uskutečňována anonymně s nadějí, že jejich zdroj bude ochráněn. Ovšem anonymita s sebou nese velké množství problémů. Ve většině případů jsou anonymní oznámení považována jejich příjemci za lživá nebo méně důvěryhodná. Vyšetřování anonymních zveřejnění může také být mnohem náročnější a související náprava může být dokonce zcela nemožná. Anonymita navíc není zárukou, že zdroj informací nebude odhalen. V případech, kdy dojde k identifikaci takové osoby, může být skutečnost, že jednala anonymně, považována za znak jednání ve špatné víře, což může ještě více ohrozit pozici takové osoby. V nejhorších případech takoví lidé přicházejí o svou kariéru. Takové nepříznivé případy pak přitahují pozornost médií, což ostatní od upozorňování na nekalosti jedine odradí.

13. V neprospěch ochrany whistleblowerů působí také kulturní a společenské postoje. Některé z nich pramení z tradičních hierarchických organizačních struktur, v nichž se poslušnost cení do takové míry, že narušuje komunikační tok (včetně komunikace o protiprávních jednáních) z nižších do vyšších pozic, nebo je poslušnost organizaci zdůrazňována více než její odpovědnost vůči těm, kterým má sloužit. Kromě toho zpráva Parlamentního shromáždění Rady Evropy o whistleblowingu (vizte odkazy níže) upozorňuje na to, že v některých zemích jsou „hluboce zakořeněné kulturní postoje, které pramení z předešlých sociálních a politických poměrů, jako diktatura nebo nadvláda cizí země, během nichž byla nedůvěra vůči „informátorům“ opovrhované autority zcela normální“.<sup>2</sup>

14. Zákony na ochranu whistleblowerů proto nabízí bezpečnou alternativu k mlčení a upevňují hodnotu podporování kanálů, skrze které

---

<sup>2</sup> Ochrana „whistleblowerů“, dokument 12006 (14. září 2009), zpráva Výboru pro právní záležitosti a lidská práva, odstavec 1.

Ize oznamovat rizika nebo protiprávní jednání. Jejich účelem je také zajistit, aby regulační orgány na základě sdělených informací jednaly a chránily ty, kdo jim informace sdělili, a aby byla, tam, kde je to vhodné, poskytnuta ochrana v případě širšího prozrazení skutečností, například do médií. Druhá z výše uvedených možností bude s větší pravděpodobností využita v případě neexistence alternativních způsobů oznamování takových podezření nebo v případě, že by takové alternativy nefungovaly a protiprávní jednání tak pokračovalo nebo bylo zakrýváno. Většina právních systémů ovšem chrání oznámení policii, například pokud existuje hrozba, že by jakékoli otálení mohlo způsobit závažnou nebo nenapravitelnou újmu, obzvláště pak újmu na životě nebo bezpečnosti jiných.

15. Zájmy zaměstnavatelů, ať už ve veřejném nebo soukromém sektoru, na správě informací a aktivit jejich zaměstnanců musí být vyvažovány s právem veřejnosti vědět, že jsou ohroženy její zájmy nebo že dochází k porušování zákona. V případě veřejného sektoru je přístup k informacím základním právem, které umožňuje zvýšenou demokratickou účast, spolehlivou formulaci politiky a kontrolu kroků státu ze strany veřejnosti. V soukromém sektoru jsou informace o způsobu realizace hospodářských aktivit důležité pro ochranu spotřebitelů, férovou hospodářskou soutěž a vhodnou regulaci finančních a dalších obchodních aktivit. Soudy v mnoha jurisdikcích už rozhodly, že nelze zachovávat mlčenlivost ve věci protiprávního jednání a že zveřejnění těchto skutečností je na místě a požívá ochrany, obzvláště tehdy, pokud veřejný zájem převažuje nad právem zaměstnavatele na jeho omezování. Evropský soud pro lidská práva rozhodl podobně v mnoha případech při přezkoumávání článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech (dále zde jen „úmluva“) o právu na svobodu projevu. Vizte také odstavec 18.

16. Přestože některé jurisdikce uznávají důvěrné a anonymní systémy oznamování jako cenný nástroj pro získávání informací, pomůže silnější ochrana whistleblowerů a efektivní řešení oznamovaných záležitostí zajistit, aby se lidé, kteří se setkali s protiprávním jednáním nebo s hrozbami pro veřejnost, cítili bezpečně a dokázali o záležitosti promluvit běžným způsobem. Protože nové technologie poskytují více příležitostí pro zveřejnění skutečností, obzvláště médiím a veřejným zájmovým skupinám, jsou členské státy vyzývány k zaujetí rozumného a pragmatického přístupu k ochraně whistleblowingu ve veřejném zájmu.

## **Ochrana whistleblowerů a Rada Evropy**



17. Činnost Skupiny států proti korupci<sup>3</sup> (GRECO), která monitoruje standardy Rady Evropy pro prevenci korupce včetně trestněprávní a občanskoprávní úmluvy o korupci (ETS č. 173 a 174), pomáhá udržet ochranu whistleblowerů na evropské agendě. GRECO doporučila většině členských států, aby pracovníci ve veřejné správě prošli školením o oznamování podezření na korupci a při takovém oznámení byli řádně chráněni.

18. V kontextu lidskoprávních předpisů vydal Evropský soud pro lidská práva<sup>4</sup> několik zásadních rozhodnutí ve věci whistleblowingu a stanovil tak klíčové principy uplatnitelné obzvláště v kontextu práva na svobodu projevu zakotvenou v článku 10 úmluvy. V roce 2009 popsal bývalý komisař pro lidská práva Thomas Hammarberg zdrcující dopad korupce na lidská práva a uvedl, že „kontrola informací a slabý veřejný dohled usnadňují zkorumpovaným osobám uniknout sankcím a veřejnému odsouzení“<sup>5</sup>. Obzvláště důležité je uvědomit si, že pokud je protiprávní jednání oznámeno široké veřejnosti například prostřednictvím médií, je ochrana zásadní pro odpovědnost a transparentnost v demokracii založené na vládě práva. V Evropě i jinde se ovšem stále více připouští, že členské státy musí pro ochranu whistleblowerů v zákonech i v praxi udělat více a umožnit zodpovědný whistleblowing ve všech sektorech.

19. V roce 2009 Výbor pro právní záležitosti a lidská práva Parlamentního shromáždění Rady Evropy vydal zprávu<sup>6</sup> se závěrem, že v jednotlivých členských státech sice existují různá pravidla, přesto je ale na národní úrovni potřeba udělat více. Shromáždění následně přijalo Usnesení 1729 (2010), vyzývající všechny členské státy, aby přezkoumaly svou legislativu týkající se ochrany whistleblowerů a braly při tom v potaz konkrétní hlavní principy. Zároveň přijalo Doporučení 1916 (2010), v němž doporučuje, aby Výbor ministrů vypracoval soubor principů ochrany whistleblowerů, který bude brát v potaz principy

---

<sup>3</sup> [Vizte zejména druhé kolo hodnocení – www.coe.int/GRECO.](http://www.coe.int/GRECO)

<sup>4</sup> Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva řešící whistleblowing a práva z článku 10 souvisí s externími zveřejněními. Soud stanovil v případě *Guja v. Moldavsko* [GC], č. 14277/04, ECHR 2008 šest principů, aby pomohly stanovit, zda je porušení článku 10 o právu na svobodu projevu „nezbytné v demokratické společnosti“. Tyto principy byly zopakovány v případech *Heinisch v. Německo*, č. 28274/08, ECHR 2011 (výtažky) a znovu v případě *Bucur a Toma v. Rumunsku*, č. 40238/02, 8. ledna 2013. Tyto principy jsou vyloženy v komentáři pracovní verze doporučení (odstavec 53 níže).

<sup>5</sup> Prezentace „Korupce je významným problémem lidských práv“ komisaře pro lidská práva (Hammarberg) na konferenci na vysoké úrovni při příležitosti 10. výročí skupiny GRECO (Štrasburk, 5. října 2009).

<sup>6</sup> Vizte poznámku 2 výše.

stanovené Parlamentním shromážděním.

20. Evropský výbor pro právní spolupráci (CDCJ) na základě mandátu Výboru ministrů zadal v roce 2012 zpracování zprávy zkoumající proveditelnost právních nástrojů na ochranu whistleblowerů.<sup>7</sup> Zpráva přezkoumávala kroky podniknuté členskými státy Rady Evropy ve věci whistleblowingu a zjistila, že jen velmi málo z nich má ucelenou legislativu na ochranu whistleblowerů jako takových – tedy legislativu obsahující jednak pravidla pro ty, kdo pracují v jakémkoli sektoru, ať už veřejném nebo soukromém, a zároveň pokrývající protiprávní jednání nebo závažná rizika v širším slova smyslu. Některé členské státy ovšem aktuálně prochází procesem schvalování legislativy v této oblasti, nebo to mají v úmyslu.

21. Zpráva o proveditelnosti upozornila na další důležité mezinárodní iniciativy týkající se ochrany whistleblowerů, které se vztahují na některé, avšak ne na všechny členské státy Rady Evropy. Patří k nim ustanovení Úmluvy Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC), závazek Evropské komise vyhodnotit<sup>8</sup> stav ochrany whistleblowerů v členských státech EU s výhledem na podniknutí dalších kroků v této oblasti, rezoluce Evropského parlamentu vyzývající k zavedení efektivního a uceleného evropského programu na ochranu whistleblowerů a dalších osob ve veřejném i soukromém sektoru<sup>9</sup>, závazek ze strany členských států G20 chránit whistleblowery v rámci svého Akčního plánu boje s korupcí<sup>10</sup> a publikace souhrnu osvědčených postupů a hlavních principů pro legislativu na ochranu whistleblowerů vydaná v roce 2010. Rovněž existují příklady národních zákonů mířících na korupci v soukromém sektoru a na finanční profesní pochybení, které se vztahují také na nadnárodní společnosti působící v Evropě.<sup>11</sup>

---

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

<sup>8</sup> Transparency International Berlin v roce 2009 jménem Evropské komise vyhodnotila 10 členských států Evropské unie. Pak došlo k rozšíření na tehdejších 27 členských států a výsledná zpráva *Whistle-blowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU* vyšla v listopadu 2012 ([www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing\\_in\\_europe\\_legal\\_protections\\_for\\_whistleblowers\\_in\\_the\\_eu](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu)).

<sup>9</sup> Usnesení Evropského parlamentu (23. října 2013) o organizovaném zločinu, korupci a praní špinavých peněz: doporučené kroky a iniciativy (závěrečná zpráva) (2013/2107(INI)). Vizte konkrétní odstavce 14, 70 a 109.

<sup>10</sup> Akční bod 7 Akčního plánu G20 boje s korupcí.

<sup>11</sup> Zákony „Sarbanes-Oxley“ (2002) a „Dodd-Frank“ (2010) Spojených států amerických; britský protikorupční zákon z roku 2010.

22. Přestože tyto iniciativy potvrzují, že je nezbytné, aby členské státy whistleblowing řešily, bližší pohled na realitu právní ochrany, a to i v zemích, v nichž existuje ochrana whistleblowerů, odhaluje potřebu jasnějšího vedení a směřování. Národní vlády například aktivně nepodporují ochranu whistleblowerů a jen velmi malé zdroje jsou určeny na zajištění toho, aby například při oznámení informací regulačním orgánům bylo s těmito oznámeními řádně naloženo a whistleblower byl chráněn.

### **Doporučení CM/Rec(2014)7 Výboru ministrů členským státům ve věci ochrany whistleblowerů**

23. Doporučení CM/Rec(2014)7 Výboru ministrů členským státům ve věci ochrany whistleblowerů je navrženo tak, aby ukotvilo ochranu whistleblowerů pevně ve sféře demokratických principů a ochrany veřejného zájmu. Účelem je pomoci členským státům navrhnout a vytvořit rámec, který chrání whistleblowery na základě zákona, je zaveden do praxe a je řádně uzpůsoben národnímu systému. Ačkoli záměrem doporučení je vytvořit společný soubor principů, které budou dodržovat všechny členské státy, způsob, jakým každý členský stát uvede tyto principy do praxe, nebude jednotný.

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

25. Konzultace s různými zainteresovanými stranami ohledně pracovní verze doporučení byly zajištěny během jeho zpracovávání. Před zadáním studie o proveditelnosti a v průběhu jejího zpracovávání (říjen 2012 až říjen 2013) zjišťoval výbor CDCJ názory svých členů. Ve Štrasburku se konala schůze (30.–31. května 2013), na níž se s odborníky a s lidmi z praxe z celé Evropy konzultovala klíčová témata, která vyvstala při tvorbě doporučení prováděné kanceláří CDCJ v rozšířené skladbě. Cílem bylo přivést dohromady lidi různých zaměření pracující v oboru a v souvisejících oblastech včetně orgánů na podporu whistleblowerů, zaměstnavatelů, regulátorů, právníků, soudců, odborníků na soukromí, vyšetřovatelů podvodného jednání, zástupců médií, odborů, ombudsmanů a whistleblowerů. Diskuse se zaměřila na tři oblasti – svoboda slova, transparentnost a soukromí; právní rámec; náprava a řízení. Dosažených závěrů bylo použito k přípravě zrevidované pracovní verze doporučení.

26. Doporučení CM/Rec(2014)7 ve věci ochrany whistleblowerů bylo vytvořeno na základě právní expertízy a výzkumu napříč členskými státy Rady Evropy. Principy staví na existujících mezinárodních, evropských a národních zákonech a standardech a obzvláště na principu, že v případech protiprávního jednání nemůže být zachována důvěrnost. Ochrana veřejnosti před poškozením je hlavním principem a musí stát v centru veškeré práce, kterou členské státy na ochranu whistleblowerů realizují.

27. Doporučení CM/Rec(2014)7 ve věci ochrany whistleblowerů není pouze deklarační principů, ale usiluje také o to, aby ho vlády, občanská společnost, regulační orgány, donucovací orgány a další subjekty využívaly v praxi při tvorbě a implementaci účelných národních rámců pro přijímání upozornění na protiprávní jednání na pracovišti, a na ochranu osob oznamujících nebo zveřejňujících informace před nespravedlivým zacházením.

## **Komentář**

### **Operativní doložka**

28. Přestože má mnoho států Rady Evropy pravidla, která přímo či nepřímo řeší konkrétní aspekty whistleblowingu, většina členských států nemá ucelený národní rámec na ochranu whistleblowerů. Klíčovým cílem doporučení je pobídnout členské státy k zavedení takového rámce.

29. Konkrétní charakteristiky národních právních systémů členských států a politické a legislativní volby, které hodlají v této oblasti učinit, určí to, zda členský stát přistoupí k samostatnému zákonu na ochranu whistleblowerů, či nikoli. Doporučení nezaujímá k této otázce žádný postoj. Zdůrazňuje však důležitost různých normativních, institucionálních a justičních prvků, které dohromady poskytují ucelený a soudržný celek, v němž kanály pro oznamování a zveřejňování, vyšetřovací a nápravné mechanismy a právní prostředky na ochranu whistleblowerů fungují ve vzájemné shodě. Pro tento přístup je pro účely snadnějšího odkazování v doporučení používán výraz „rámec“, který by měl být vnímán jako flexibilní a synergický spíše než rigidní a uniformní.

30. Doporučení se zaměřuje na ochranu whistleblowerů, protože se má za to, že prostřednictvím zavedení adekvátních právních opatření na ochranu whistleblowerů lze v členských státech nejlépe zajistit účinnou a účelnou výměnu informací o ohrožení veřejného zájmu a krocích zaměstnavatelů a veřejných orgánů učiněných k jejich

nápravě. Principy připojené k doporučení každopádně obsahují ustanovení ohledně vyšetřování a nápravných kroků.

31. Je to *de facto* pracovní vztah a nikoli specifický právní status (status zaměstnance), který whistleblowerovi poskytuje výsadní přístup ke znalostem o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Kromě toho se v různých členských státech může lišit právní definice jednotlivých kategorií pracovníků, stejně jako na to navazující práva a povinnosti. Navíc bylo uznáno za vhodnější vybídnout členské státy k zaujetí širšího přístupu k osobní působnosti doporučení. Z tohoto důvodu bylo rozhodnuto popsat osobní působnost odkazem na „pracovní vztah“ osoby. Tento extenzivní přístup na druhou stranu nenaznačuje, že by národní právo mělo osobám, které nejsou v přesném smyslu slova zaměstnanci (například živnostníci, stážisté, osoby vyslané k práci zaměstnavatelem k jinému zaměstnavateli nebo dobrovolníci), poskytovat stejnou formu ochrany nebo právních prostředků ochrany například v souvislosti s propuštěním nebo zproštěním funkce. Vhodná forma a stupeň ochrany bude skutečně záviset na právní povaze pracovního vztahu osoby a povaze utrpěné újmy. Vizte v tomto kontextu také odstavec 79.

32. Stejně jako u všech doporučení Výboru ministrů má být doporučení aplikováno v kontextu ústavního uspořádání každého členského státu. V souladu s tím budou rámec nebo některé jeho prvky v některých členských státech přeneseny na regionální nebo místní orgány nebo dokonce v některých případech na sociální partnery a kolektivní pracovní smlouvy, které spolu uzavřeli. Důležité je, aby byl rámec jako celek srozumitelný a soudržný a jeho jednotlivé prvky spolu fungovaly ve vzájemné shodě.

33. Konkrétněji v případech ústavních systémů, které propůjčují normativní roli dohodám o kolektivním vyjednávání, ať už pracovní síle jako celku nebo jen její části, bude dostačovat, pokud se tyto členské státy ujistí o tom, v jaké míře tyto smlouvy obsahují ustanovení o ochraně whistleblowerů, a v nezbytných případech vybídnou sociální partnery k tomu, aby jako vzor použili principy uvedené v příloze k doporučení. Kromě toho by tam, kde je to možné, bylo vhodné, aby bylo takové vybídnutí podepřeno zákonem.

## **Příloha – 29 principů**

34. Jak je uvedeno v operativní doložce doporučení, účelem principů uvedených v příloze je posloužit jako vodítko pro členské státy při revizi jejich současných zákonů nebo při tvorbě nové legislativy a úpravách té dosavadní. Tyto principy nejsou vyčerpávající a vzhledem k jejich povaze je může každý členský stát použít nebo modifikovat tak, jak to dle jeho uvážení bude nejvhodnější v kontextu jeho vlastního právního systému. Jak již bylo zmíněno, klíčovým cílem doporučení je vybídnout členské státy k zavedení srozumitelného a uceleného národního rámce. Definice mají za cíl usnadnit čtení přílohy k doporučení.

## Věcná působnost

### Princip 1

35. Pojem „rámec“ by měl být chápán jako uspořádání různých normativních, institucionálních a soudních prvků, které společně poskytnou srozumitelný a soudržný celek. Může se jednat o samostatný právní akt, ačkoli i v takovém případě bude taková legislativa pravděpodobně vycházet z již existujících regulatorních a soudních prvků. Pojem „národní“ rámec by měl být chápán jako aplikace doporučení v souladu se specifickým ústavním uspořádáním každého členského státu.

36. Princip 1 jasně říká, že konečným cílem národního rámce je spíše usnadnit oznamování a zveřejňování ve veřejném zájmu a nikoli ho kontrolovat nebo mu bránit, a že tohoto cíle má být dosaženo zavedením opatření na ochranu whistleblowerů. Je třeba brát v potaz, že v tomto kontextu bylo vybráno specificky usnadnění oproti prosazování. To je třeba chápat tak, že je nutné vynaložit úsilí k tomu, aby bylo skutečně snazší oznamovat nebo zveřejňovat informace související s ohrožením nebo poškozením veřejného zájmu. Aby bylo možné zajistit existenci vhodného právního prostředí, které dokáže řádně usnadnit oznamování a zveřejňování informací, může se stát, že členský stát bude muset provést důkladnou a systematickou revizi existujících opatření s cílem identifikovat oblasti, kde je nutné existující pravidla upravit a harmonizovat nebo vytvořit nová.

37. Normativní rámec bere v potaz pravidla, práva a povinnosti, kterými se řídí a mají vliv na zaměstnanecký, smluvní nebo dobrovolný pracovní vztah. Dohody o kolektivním vyjednávání obsahují svá vlastní

normativní ustanovení. Přezkum by zákonodárcům umožnil stanovit, zda a jak taková pravidla usnadňují nebo naopak zabraňují čestnému<sup>12</sup> sdělování varování nebo oznamování ohrožení nebo poškození veřejného zájmu, ať už v rámci pracovního vztahu (např. zaměstnavateli nebo osobě stanovené zaměstnavatelem pro důvěrné přijímání oznámení) nebo mimo něj (např. regulátorům, donucovacím orgánům nebo médiím). Za účelem poskytnutí představy o rozsahu působnosti možného normativního rámce pro whistleblowing může přezkum relevantní legislativy, profesních kodexů a interních pravidel zahrnovat například:

- lidskoprávní předpisy – s obzvláštním důrazem na ochranu svobody projevu zaručenou článkem 10 úmluvy,
- trestní právo – obzvláště s ohledem na ochranu proti trestnímu stíhání za pomluvu a zákaz odvetných opatření vůči zaměstnanci ohlašujícímu trestný čin,
- mediální právo – obzvláště ochrana novinářských zdrojů,
- další sektorové zákony – například o boji s korupcí, ochraně hospodářské soutěže, ochraně zdraví a bezpečnosti, účetnictví, ochraně životního prostředí a obchodních společnostech a cenných papírech,
- smluvní a zaměstnanecké právo – obzvláště ochrana před porušením důvěrnosti nebo loajality, zákaz nebo zrušení jakékoli dohody snažící se zabránit osobám v oznámení nebo zveřejnění ve veřejném zájmu, ochrana před nespravedlivým propuštěním nebo jinou formou odvetného opatření souvisejícího se zaměstnaneckým poměrem včetně jednání učiněného kolegy nebo osobami na obdobné pozici,
- pracovní právo / pracovní dohody – obzvláště kolektivní právo oznámit nebo zveřejnit obavy týkající se veřejného zájmu,
- profesní oznamovací povinnosti – ochrana těch, kdo mají zvláštní povinnost oznamovat nebo zveřejňovat informace (například zmocněnci pro *compliance*, inspektoři v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti, ředitelé společností, zmocněnci pro ochranu dětí),
- speciální protikorupční opatření – s ohledem na opatření

---

<sup>12</sup> „Čestné“ neboli „bona fide“ (v dobré víře) znamená „bez podvodu nebo klamání“. Neznamená to, že má oznamovatel pravdu, ani to neznamená, že nemá další vedlejší motiv. Toto rozlišení je při whistleblowingu důležité, protože říká, že o zákonnou ochranu by měla přijít pouze osoba, která oznamuje nebo zveřejňuje informace, o nichž ví, že jsou nepravdivé nebo chybné.

představená v Občanskoprávní úmluvě Rady Evropy o korupci (EST č. 174),

- etické kodexy – pravidla jednání a integrity, a oznamování porušení pravidel,
- disciplinární politika a postupy – obzvláště v souvislosti s (správními) porušeními důvěrnosti nebo pomluvou,
- další politiky nebo pravidla organizace – včetně ochrany údajů, disciplinárních kodexů, komunikace s médii.

Je zřejmé, že přezkum veřejných právních norem tvořených legislativou nebo zákony provedou relevantní veřejné orgány, kdežto přezkum těch, které mají soukromoprávní povahu (profesní a zaměstnanecké kodexy), provedou relevantní profesní orgány nebo zaměstnavatelé.

38. Instituční rámec tvoří regulační orgány, donucovací orgány a dozorové orgány. Zajišťují, aby byly k dispozici kanály, jejichž prostřednictvím mohou whistleblowři oznamovat informace, a také struktury a mechanismy pro reakci na takové informace. Je důležité, aby se navzájem doplňovaly a nabízely efektivní propojení se zaměstnavateli a soudními strukturami. Je důležité přezkoumat obecný rámec těchto struktur, aby bylo možné zajistit jejich správné fungování a odstranit mezery v systému.

39. Aby bylo možné poskytovat ochranu, musí být zaručen rychlý a účinný přístup k právnímu přezkumu, rozhodnutí a nápravě v případech odvetných opatření nebo újmy. Tento soudní rámec může zahrnovat přístup k obecným nebo specializovaným orgánům, tribunálům a soudům s pravomocí uvalit sankce na osoby, u kterých bylo zjištěno nespravedlivé jednání vůči whistleblowerovi nebo které řádně nepřezkoumaly oznámení nebo zveřejnění a neposkytly whistleblowerovi náhradu újmy za případnou viktimizaci nebo odvetné opatření, k nimž došlo následkem oznámení nebo zveřejnění informací. Především by však whistleblowři měli mít přístup k soudu.

40. K „právvům a zájmům“ whistleblowerů patří lidská práva (např. svoboda projevu), a také obecněji práva a zájmy plynoucí z občanského, správního a trestního práva členského státu.

## **Princip 2**

41. V Evropě je veřejný zájem chápán jako „blahobyt“ nebo „prosperita“ široké veřejnosti nebo společnosti. Ochrana dobrých životních podmínek a blaha veřejnosti před újmou, poškozením nebo



porušením jejich práv je hlavní myšlenkou tohoto doporučení. Proto je nutné chápat princip 2 ve spojitosti s principem 1. Účelem národního rámce je usnadnit oznamování a zveřejňování informací o protiprávním jednání nebo ohrožení veřejného zájmu a je ve veřejném zájmu takovým činům předcházet a trestat je. Doporučení tudíž vybízí ke změně paradigmatu, tedy aby nebyl whistleblowing považován za akt nelояálnosti, nýbrž za demokratickou zodpovědnost.

42. Přestože v mnoha ohledech má veřejný zájem v jednotlivých členských státech společnou podstatu, v některých jeho aspektech může být chápán odlišně. Veřejný zájem tedy proto záměrně není v doporučení definován. To je ponecháno na každém členském státu, přičemž skutečnost odráží i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.<sup>13</sup> Princip 2 toto jasně stanoví a zároveň upozorňuje na důležitost zahrnutí tří zmíněných oblastí (ohrožení veřejného zdraví a bezpečnosti, ohrožení životního prostředí a porušování zákona a lidských práv).

43. Většina členských států už bude mít zkušenosti s vyvažováním mezi zájmy zaměstnavatelů (veřejných nebo soukromých) při řízení a chodu jejich organizací a potřebou zajistit ochranu veřejnosti před zneužíváním a poškozováním. To usnadňuje definování rozsahu informací spadajících pod definici „veřejného zájmu“. Některé členské státy, jako třeba Norsko, ho definují jednoduše, jiné členské státy, například Rumunsko nebo Spojené království, stanovily široké kategorie rizik nebo protiprávního jednání. Níže je uveden demonstrativní výčet kategorií (oznamovaných nebo zveřejňovaných) informací, u nichž se typicky uznává nutnost whistleblowera chránit:

- korupce a trestná činnost,
- porušení právních a správních předpisů,
- zneužití pravomoci / veřejného postavení,
- ohrožení veřejného zdraví, potravinových norem a bezpečnosti,
- ohrožení životního prostředí,
- hrubé porušení správného řízení ze strany veřejných orgánů (včetně nadací),

---

<sup>13</sup> Vizte *Bývalý král řecký a ostatní versus Řecko* [GC], č. 25701/94, § 87, ECHR 2000-XII. „Soud je toho názoru, že národní orgány mají vzhledem k bezprostřední znalosti své společnosti a jejich potřeb na rozdíl od mezinárodního soudce v zásadě lepší postavení rozhodovat o tom, co je „ve veřejném zájmu“[...] Soud shledal přirozeným, že prostor pro uvážení, který je zákonodárcům k dispozici při implementaci sociální a ekonomické politiky, by měl být široký, a soud tak bude respektovat úsudek zákonodárce při vymezení „veřejného zájmu“, ledaže by tento úsudek zjevně neměl opodstatněný základ. (Vizte rozsudek případu *James a další versus Spojené království* ze dne 21. února 1986, řada A č. 98, s. 32, § 46)“.

- hrubé plýtvání veřejnými zdroji (včetně těch patřících nadacím),
- krytí výše uvedeného.

44. Členské státy by však měly definovat veřejný zájem pro účel vlastních vnitrostátních rámců na ochranu whistleblowerů. Princip 2 odkazuje na důležitost jasné specifikace jeho rozsahu příslušným předpisem. To proto, aby se dalo od kohokoli očekávat, že bude rozumět tomu, co je pod tento pojem zahrnuto a co ne, a že bude v souvislosti s tím schopen učinit informované rozhodnutí.

## Osobní působnost

### Principy 3 a 4

45. Principy 3 a 4 zaujímají široký a účelový přístup k celé škále jedinců, kteří se mohou setkat s protiprávním jednáním na pracovišti nebo v souvislosti s pracovními aktivitami. Z pohledu ochrany veřejného zájmu jsou všechny osoby, které jsou na základě *de facto* pracovního vztahu (placeného či neplaceného), ve zvýhodněné pozici ve vztahu k přístupu k informacím, a mohou být svědky nekalého jednání ve velmi raném stádiu nebo takové jednání identifikovat, ať už je úmyslné či nikoli. K těmto osobám mohou patřit i pracovníci s poměrem na dobu určitou nebo s částečným úvazkem, a také stážisté či dobrovolníci. Za určitých okolností a v mezích příslušného právního rámce mohou členské státy také rozšířit ochranu na konzultanty, pracovníky na volné noze a osoby samostatně výdělečně činné a (sub)dodavatele. Důvodem pro doporučenou ochranu whistleblowerů je jejich ekonomicky zranitelná pozice ve vztahu k osobě, na které jsou pracovně závislí.

### Princip 5

46. Princip 5 bere v potaz skutečnost, že oznámení nebo zveřejnění informací o protiprávním jednání nebo závažném profesním pochybení v souvislosti s národní bezpečností, obranou, zpravodajskou činností, veřejným pořádkem nebo mezinárodními vztahy státu je ve veřejném zájmu, avšak existují legitimní důvody, proč se mohou členské státy rozhodnout uplatnit na některé, nebo všechny, výše zmíněné případy zúžený soubor pravidel. Tento princip je založen na předpokladu, že členské státy mohou zavést systém restriktivnějších práv oproti obecným pravidlům, avšak nemohou nechat whistleblowera zcela bez ochrany a potenciální obrany.

47. Je třeba zdůraznit, že princip 5 se vztahuje pouze na informace. Nepovoluje, aby se na určité kategorie osob (jako jsou třeba policisté)

vztahovala modifikovaná pravidla. Předmětem upravených pravidel by měly být spíše kategorie informací. Tento princip se proto vztahuje rovněž například na nevojenské zaměstnance, kteří na základě pracovního vztahu s armádou (např. jako (sub)dodavatelé) získají informace o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu.

### **Všeobecné zásady národní bezpečnosti a právo na informace<sup>14</sup>**

Všeobecné zásady byly vypracovány 22 organizacemi a akademickými centry a na základě konzultací s více než 500 odborníky z více než 70 zemí. Konzultace se uskutečnily na 14 schůzích po celém světě, které pomohla uskutečnit Open Society Justice Initiative. Proces vyvrcholil na schůzi v Tshwane v Jihoafrické republice a toto místo dalo principům jejich název. Byly vydány 12. června 2013.

Tshwanské zásady stanovují, že právo musí ochraňovat státní zaměstnance – včetně členů armády a smluvních pracovníků pracujících pro zpravodajské agentury – kteří zveřejní informace, a to za splnění čtyř podmínek: (1) informace se týkají protiprávního jednání vlády nebo vládních smluvních pracovníků (definováno podrobněji), (2) osoba se pokusila protiprávní jednání oznámit, ledaže by neexistoval funkční orgán, který by mohl provést účinné vyšetřování nebo pokud by oznámení představovalo závažné riziko zničení důkazů nebo odvetných opatření vůči whistleblowerovi nebo třetí straně, (3) zveřejnění se omezilo na informace v rozsahu odůvodněném pro upozornění na protiprávní jednání a (4) whistleblower se odůvodněně domníval, že veřejný zájem na odhalení informací převažuje nad poškozením veřejného zájmu, k němuž by došlo v důsledku zveřejnění.

I tehdy, pokud zveřejnění nesplňuje čtyři výše uvedená kritéria, doporučují zásady, aby nedošlo k potrestání whistleblowera, jestliže veřejný zájem na zveřejnění informací převažuje nad veřejným zájmem na udržení informací v tajnosti. V rozsahu, v jakém v zemi existují zákony, dle nichž je zveřejnění informací podléhajících utajení trestným činem, by měl být trest úměrný skutečně vzniklé

---

<sup>14</sup> Vizte <http://www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>. Parlamentní shromáždění Rady Evropy přivítalo přijetí těchto zásad („Tshwanské zásady“), které jsou navrženy jako návod pro zákonodárce a relevantní státní úředníky na celém světě při ochraně whistleblowerů v kontextu národní bezpečnosti – usnesení 1954 (2013) o národní bezpečnosti a přístupu k informacím, odstavec 7.

škodě.

Zásady odráží právní vědu a praxi z celého světa včetně dvou významných případů Evropského soudu pro lidská práva: *Guja versus Moldavsko* (2008) a *Bucur a Toma versus Rumunsko* (2013).<sup>15</sup>

## Princip 6

48. Princip 6 se vztahuje na situace, kdy se například právník od svého klienta dozví o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu a rozhodne se oznámit nebo zveřejnit informace bez souhlasu klienta. V takové situaci by národní rámec členského státu neměl umožňovat, aby právník vyvážl bez trestu za porušení profesního pravidla o zachování důvěrnosti vůči klientovi, ledaže by takové porušení bylo vyžadováno zákonem (např. při praní špinavých peněz). V souvislosti s tím by ani osoby pracující pro takového právníka neměly mít možnost užívat ochranu v rámci národního rámce, pokud oznámí nebo zveřejní informace sdělené právníkovi, který je zaměstnává. Princip uznává důležitost profesních výsad nebo zachování důvěrnosti mezi právníkem a jeho klientem v demokratické společnosti fungující na základě vlády práva. Princip se vztahuje na všechny formy profesních výsad.

49. Je třeba zdůraznit, že osoba, která hledá radu, ať už od právníka či jiné osoby, nebo která učiní zpověď knězi, nečiní oznámení nebo zveřejnění ve smyslu tohoto doporučení.

## Normativní rámec

### Princip 7

50. Důležitost uceleného a soudržného přístupu národního práva a legislativy na ochranu whistleblowerů už byla zmíněna (vizte odstavec 29). Ucelený přístup zajistí co nejširší možné zahrnutí všech osob a situací. Značí, že relevantní normy mohou být legislativní nebo mohou

---

<sup>15</sup> *Guja versus Moldavsko* [GC], č. 14277/04, ECHR 2008; *Bucur a Toma versus Rumunsko*, č. 40238/02, 8. ledna 2013.

být součástí právních dokumentů (jako třeba smlouvy o kolektivním vyjednávání) a profesní a zaměstnanecké kodexy. Ucelený přístup zajistí, aby nebyli potenciální whistlebloweri odrazováni nebo postihováni protichůdnými nebo restriktivními právními opatřeními a aby bylo na základě jejich oznámení nebo zveřejnění konáno účinným způsobem. Opět, jak již bylo zmíněno v souvislosti s výrazem „rámec“, neznamená výraz „ucelený a soudržný“ skutečnost, že se musí jednat o samostatný legislativní akt. Členské státy mohou upřednostnit zachování uspořádání v rámci různých ustanovení a opatření nebo budování na těchto ustanoveních a opatřeních, ačkoli v takovém případě bude ještě důležitější zajistit, aby byl systém jako celek ucelený a soudržný.

## Princip 8

51. Při provádění doporučení budou členské státy dbát na vyváženost různých zájmů a principů. V případě, že jedinec oznámí podezření na protiprávní jednání v rámci pracovního vztahu (zaměstnavateli nebo osobě stanovené zaměstnavatelem pro důvěrné sdělování informací), nemá zaměstnavatel v zákoně obvykle žádnou, nebo má jen velmi malou, oporu pro podniknutí kroků vůči takové osobě za jakýchkoliv okolností. Nejedná se o porušení důvěrnosti nebo povinnosti loajality.<sup>16</sup> Mimo pracovní vztahy se ovšem připouští, že zájmy zaměstnavatele řídit svou organizaci a ochraňovat své zájmy (například práva duševního vlastnictví) musí být v rovnováze s veřejným zájmem na ochraně před újmou, protiprávním jednáním a zneužíváním. Takové vyvažování musí brát v potaz další demokratické principy, jako je transparentnost, právo na informace a svoboda vyjadřování, a také média. Vše výše uvedené směřuje spíše k upřednostňování zveřejňování informací před jejich omezováním. Fráze „ne více, než je nezbytné“ stanovuje vhodnou rovnováhu mezi různými zájmy ve vzájemném střetu.

52. Princip 8 správně zařazuje ochranu whistleblowerů jako mechanismus demokratické odpovědnosti. Ačkoli to znamená, že je věcí zdravého rozumu a řádné správy oznamovat podezření na protiprávní jednání nebo rizika poškození osobám nejlépe problému a

---

<sup>16</sup> Je důležité, aby pravidla o pomluvě nezdržovala interní hlášení o podezření na protiprávní jednání. V tomto smyslu by měly veškeré kroky podniknuté proti komukoli kvůli profesním přečinům v důsledku oznámení vycházet z pravidel přirozeného práva a následně by mělo dojít k úplnému a spravedlivému prošetření skutečností a dané osobě by měla být poskytnuta příležitost se vyjádřit.

osobám nejvhodnějším pro jejich řešení (např. zaměstnavateli nebo příslušnému regulátorovi), zákon by měl také rozeznávat a chránit širší zveřejnění informací.

53. Oznámení uskutečněné ve veřejném prostoru (tedy mimo zaměstnanecký nebo regulační vztah), například médiím, vyvolává další důležité otázky, jak je zmíněno výše, a v tomto ohledu přijal Evropský soud pro lidská práva velké množství důležitých rozhodnutí. V případech *Guja versus Moldavsko* a později *Heinisch versus Německo* a *Bucur a Toma versus Rumunsko*<sup>17</sup> soud stanovil šest principů, o něž se opíral při stanovení toho, zda porušení článku 10 (svoboda projevu) úmluvy v souvislosti s aktivitami whistleblowera, který zveřejní informace ve veřejném prostoru, bylo „v demokratické společnosti nezbytné“. Tyto principy jsou uvedeny níže v pořadí, v jakém je použil soud v případě *Bucur a Toma versus Rumunsko*<sup>18</sup>:

I. zda osoba, která zveřejnila informace, měla k dispozici alternativní kanály pro jejich zveřejnění,

II. veřejný zájem na zveřejněných informacích. Soud v případě *Guja versus Moldavsko*<sup>19</sup> upozornil, že „v demokratickém systému musí jednání nebo opomenutí vlády podléhat podrobnému přezkoumávání nejen ze strany zákonodárných a soudních orgánů, ale i ze strany médií a veřejného mínění. Zájem, jaký může mít veřejnost na konkrétních informacích, může být někdy tak významný, že převáží i právně stanovenou povinnost zachování důvěrnosti“.

III. autentičnost zveřejněných informací. Soud v případě *Guja versus Moldavsko*<sup>20</sup> znovu zopakoval, že svoboda projevu s sebou nese povinnosti a zodpovědnost, a kdokoli, kdo se rozhodne zveřejnit informace, musí v rozsahu, v jakém to okolnosti umožňují, pečlivě ověřit jejich přesnost a spolehlivost. Soud v případě *Bucur a Toma versus Rumunsko*<sup>21</sup> bral v potaz usnesení 1729 (2010) Parlamentního shromáždění Rady Evropy a potřebu chránit whistleblowery na základě skutečnosti, že měli „oprávněný důvod“ věřit, že zveřejněná informace je pravdivá.

---

<sup>17</sup> *Guja versus Moldavsko* [GC], č. 14277/04, ECHR 2008 a opět *Heinisch versus Německo*, č. 28274/08, ECHR 2011 (výtažky).

<sup>18</sup> Vizte poznámku 15 *Bucur a Toma*.

<sup>19</sup> Vizte poznámku 15 *Guja*.

<sup>20</sup> Tamtéž.

<sup>21</sup> Vizte poznámku 15 *Bucur a Toma*.

IV. újma vzniklá zaměstnavateli. Je zveřejnění v demokratické společnosti tak důležité, že převažuje nad újmu vzniklou zaměstnavateli? Jak v případě *Guja versus Moldavsko*, tak v případech *Bucur a Toma versus Rumunsko* byl zaměstnavatelem veřejný orgán a soud veřejný zájem na udržení důvěry veřejnosti v tyto veřejné orgány vyvážil veřejným zájmem na zveřejnění informací o jejich protiprávním jednání.

V. zda bylo zveřejnění učiněno v dobré víře. Soud v případě *Guja versus Moldavsko* uvedl, že „čin motivovaný pocitem osobní křivdy nebo osobní nesnášenlivostí nebo v očekávání získání osobní výhody včetně peněžitého zisku, nemůže ospravedlnit obzvláště silný stupeň ochrany“.

VI. přísnost sankcí uvalených na osobu, která zveřejnila informace, a jejich následky.

## Princip 9

54. Princip 9 se vztahuje na „mechanismus“ ve smyslu praktických opatření – podpořených v nezbytných případech zákonem – které již existují, lze je posílit nebo by bylo třeba je rozvinout, aby se zajistilo, že lidé vědí, kde a komu oznámit nebo zveřejnit informace, jak bude s informacemi naloženo a jakou ochranu mohou očekávat.

55. Zkušenosti ukazují, že ve členských státech, které zrevidovaly své systémy a posílily nebo zavedly nová opatření umožňující vhodné zveřejnění informací, a co je důležité, urychlené přezkoumání a prošetření věcných záležitostí, dochází k rychlejšímu a hlubšímu změně kultury na pracovišti, která zajišťuje větší místní odpovědnost. To také vyžaduje, aby členské státy zajistily, že regulační orgány budou mít ty správné pravomoci k nakládání se zveřejněnými informacemi a ochraně whistleblowerů a že budou mít dostatečné zdroje na vytvoření efektivních systémů.

## Princip 10

56. Princip 10 se týká pouze práv fyzických osob, ať už zaměstnavatele nebo třetí strany, která utrpí ztrátu nebo újmu v důsledku oznámení nebo zveřejnění informací. Normativní rámec by jim neměl upírat jejich práva plynoucí z obecného práva (občanského nebo správního) v případech, kdy oznámení nebo zveřejnění obsahuje

nepřesné nebo zavádějící informace.

### **Princip 11**

57. Princip 11 dává jasně najevo, že se nelze dovolávat žádných podmínek nebo doložek smlouvy nebo dohody, ať už pracovní smlouvy nebo dohody o narovnání, mezi jedincem a osobou nebo orgánem, pro který jedinec pracuje, za účelem znemožnění oznámení nebo zveřejnění ve veřejném zájmu. V tomto smyslu se nikdo nemůže smluvně vzdát práva učinit oznámení nebo zveřejnění ve veřejném zájmu.

58. Odkaz na právní závazky se vztahuje rovněž na ustanovení v předpisech nebo služebních smlouvách týkajících se pracovního poměru státních zaměstnanců nebo jiných úředních osob, jako je tomu v některých členských státech.

## **Kanály pro oznamování a zveřejňování**

### **Princip 12**

59. Účelem principu 12 je vybídnout členské státy k zavedení normativního rámce, který je jasný a funkční a prohlubuje všeobecný zájem na transparentnosti a odpovědnosti. Když členské státy whistleblowerům poskytnou větší a dostatečnou ochranu, pak tím jednak vybídnou k tomu, aby lidé otevřeně oznamovali ohrožení a poškození veřejného zájmu, a zároveň tím odradí od anonymního udávání. Otevřené oznamování informací ovšem nepředstavuje právo zveřejňovat důvěrné informace nesouvisející s podezřením na ohrožení nebo poškození veřejného zájmu.

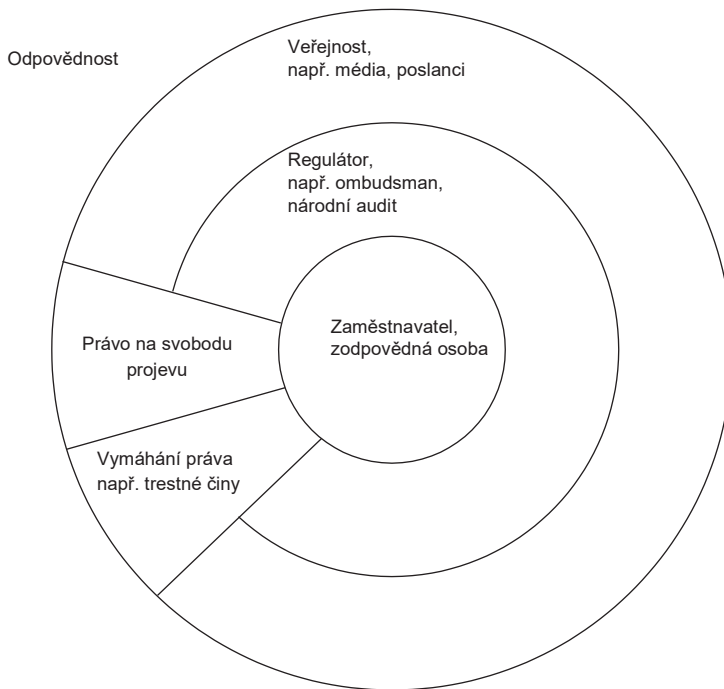
### **Principy 13 a 14**

60. Principy 13 a 14 identifikují potenciální příjemce informací o jednáních a opomenutích, která představují ohrožení nebo poškození veřejného zájmu. Měly by být chápány ve spojení s principem 8 a jeho vysvětlením v odstavcích 51–53 výše. Popsané kanály se řídí logikou popisovanou napříč doporučením, která hovoří o „oznamování“ jako o jednání, které se uskutečňuje v rámci organizace nebo podniku a



veřejným regulačním orgánům, aby se zajistilo, že se informace dostanou k lidem, kteří jsou nejlépe schopni vést vyšetřování a mají pravomoci problém urychleně vyřešit. V demokracii je zajištění možnosti zveřejnění informací (například médiím nebo poslancům) zásadní zárukou ochrany veřejného zájmu a je také zakotveno v právu na svobodu projevu.

61. Různé kanály uvedené v principu 14 berou v potaz, že odpovědnost za protiprávní jednání nebo škodu vzniklou kvůli jednáním nebo opomenutím na pracovišti nebo v souvislosti s pracovními aktivitami může ležet primárně na zaměstnavateli a odpovědných veřejných regulačních orgánech. Rozvaha nad tím, jak v každém právním systému funguje právní odpovědnost a kdo má pravomoci řešit problém nebo učinit změny, pomůže členským státům stanovit vhodné příjemce oznámení a zveřejnění informací ve veřejném zájmu. Pomůže také stanovit podporu a zdroje, jaké mohou různí příjemci informací potřebovat k naložení s takovými informacemi a jednání na jejich základě.



Obrázek ukazuje, kdo je nejbližší problému (tj. předmětu whistleblowingu), a kdo tedy stojí nejbližší ve smyslu odpovědnosti a potenciálního oznámení a zveřejnění informací. Zahrnuto je i oznamování trestných činů a svoboda slova. Veškeré kanály jsou vzájemně propojené, neexistuje jejich pořadí a měly by být dostupné a chráněné vhodným způsobem.

62. Aby bylo možné usnadnit sdělování informací o protiprávním jednání nebo rizicích, předpokládá se u organizací a podniků dostatečné velikosti jmenování osoby zodpovědné za důvěrné přijímání oznámení, například stanovení zmocněnce nebo důvěrného poradce. Pro zajištění efektivity nemusí být tyto osoby nezbytně nezávislé na zaměstnavateli, ale měl by jim být poskytnut určitý stupeň autonomie při výkonu jejich činnosti. Ve velkých firmách je možné oznamovat informace radě a nevýkonní členové správních rad v tomto ohledu v současnosti přijímají větší zodpovědnost. Aby se zajistily potřeby malých společností i obecně, mohou některé členské státy zvážit přínosy vytvoření veřejného

orgánu nebo komise pro důvěrné přijímání oznámení. Takový orgán nebude zodpovídat za nápravná opatření, protože ta samozřejmě zůstávají výsadou zaměstnavatele nebo regulačního orgánu. Ministerstva, podniky a profesní asociace často poskytují podporu a vedení malým a středním podnikům a je možné je vybídnout i k vedení ohledně whistleblowingu.

## Princip 15

63. Je zřejmé, že aby členské státy podpořily zaměstnavatele v zajištění interních opatření umožňujících jejich pracovníkům včasné a bezpečné upozornění na nějakou situaci, budou muset udělat více než jen přijmout zákony o ochraně whistleblowerů. Je nutné připomenout, že dle zákona většina komunikace v rámci pracovních vztahů, se zaměstnavatelem nebo ve struktuře související se zaměstnaneckým poměrem (jako jsou zaměstnanecké asociace, zástupce odborů nebo ombudsman organizace), neporušuje povinnost zachovávat vůči zaměstnavateli důvěrnost (včetně povinnosti loajality v systémech zvykového práva). Existovat by mělo jen velmi málo, pokud vůbec, překážek pro interní oznamování podezření na protiprávní jednání nebo rizika v rámci pracovního kontextu a ochrana před odvetnými opatřeními by měla být co nejvíce samozřejmá, protože právě v takovém kontextu si mohou zaměstnavatelé učinit informovaný názor na problém a řešit ho ještě před tím, než dojde k závažným škodám.

64. Existuje mnoho způsobů, jak mohou členské státy pomoci zaměstnavatelům pochopit přínos umožnění interního whistleblowingu. Nejdůležitější je implementovat jasný a pevný právní rámec, který činí zaměstnavatele odpovědnými za jakoukoli újmu způsobenou komukoli, kdo pro ně pracuje, za to, že v souladu se zákonem uplatnil své právo oznámit podezření nebo zveřejnit informace o protiprávním jednání. Zaměstnavatelé, kteří chápou to, že lidé, kteří pro ně pracují, mohou informace oznamovat přímo regulátorům nebo nezávislým orgánům a že ponесou ze zákona odpovědnost, pokud budou své zaměstnance od oznamování informací odrazovat, budou rozumět i tomu, proč je v jejich zájmu zavést bezpečná a účinná opatření pro interní oznamování. Členské státy mohou navíc zpřístupnit výzkumy z této oblasti, které ukazují hodnotu whistleblowingu ve smyslu řádné správy a odhalování

protiprávních jednání.<sup>22</sup>

65. Poskytování asistence zaměstnavatelům při zavádění interních postupů pro oznamování není výslovně zmíněno. V mnoha případech to skutečně nemusí být nutné nebo dokonce ani možné. Některé členské státy ovšem zvažují poskytnutí finanční, technické nebo právní podpory zaměstnavatelům, obzvláště v oblastech, kde může být větší pravděpodobnost ohrožení nebo poškození veřejného zájmu.

#### **Princip 16**

66. Zaměstnanci se budou pravděpodobněji spíše držet nových interních systémů oznamování tehdy, pokud s nimi a s jejich zástupci budou předem vedeny konzultace. To platí obzvláště pro velké organizace. Přestože v některých členských státech jsou konzultace se zaměstnanci běžnou praxí, nemusí to být vždy vhodné a tato skutečnost byla při tvorbě tohoto principu brána v potaz. Výraz „pracovník“ se v doporučení používá proto, aby se zajistilo, že se tento princip bude vztahovat na všechny pracovníky bez ohledu na jejich právní status definovaný národním právním systémem.

#### **Princip 17**

67. Jak je uvedeno v principu 14, toto doporučení nestanovuje pořadí různých kanálů pro oznamování a zveřejňování podle jejich priority. Takové hierarchické pořadí by bylo obtížné stanovit, protože v praxi bude každá situace jiná a určí, jaký kanál bude nejvhodnější. Ústavní pravidla o svobodě projevu v některých členských státech navíc znemožňují stanovování preferencí jednoho kanálu před druhým. Zatímco princip 17 stanovuje, že je třeba podporovat interní oznamování a oznamování veřejným regulačním orgánům, donucovacím orgánům a dozorovým orgánům, nemělo by to být na úkor ochrany whistleblowerů. Podpora interního oznamování je v doporučení uvedena proto, že zavedení efektivního systému interního oznamování je součástí dobré a transparentní manažerské praxe a správy, a společně s oznamováním regulačním orgánům, donucovacím orgánům a dozorovým orgánům může interní oznamování přispět v mnoha případech k včasnému a efektivnímu vyřešení ohrožení veřejného zájmu.

---

<sup>22</sup> Association of Certified Fraud Examiners (ACFE – Asociace certifikovaných vyšetřovatelů podvodů) například potvrdila, že upozornění zaměstnanců je podle všech jejich průzkumů provedených od roku 2002 nejběžnější formou odhalení podvodů. Celosvětové vedení ACFE sídlí v USA a má regionální a národní kanceláře po celém světě.

68. Princip 17 posiluje jasný vzkaz členským státům, že národní rámce na ochranu whistleblowerů musí vycházet z demokratických principů, takže zákony, které se pouze snaží kontrolovat a ovládat informace, nebudou na rozdíl od zákonů, které směřují k zajištění právní a veřejné odpovědnosti, splňovat standardy Rady Evropy na ochranu whistleblowerů.

## Zachování důvěrnosti

### Princip 18

69. Přestože je možnost oznamovat informace otevřeně a beze strachu ideálním stavem, zkušenosti ukazují, že samotná právní ochrana není dostačující, pokud se jedinec setká v rámci své práce s protiprávním jednáním a není si jistý, komu věc ohlásit, nebo se obává o svou pozici. Z těchto důvodů by osobám oznamujícím protiprávní jednání mělo být nabídnuto a zaručeno zachování důvěrnosti ve smyslu principu 18, aby se jim dostalo ujištění a zajištění toho, že se bude pozornost soustředit pouze na předmět oznámení a nikoli na jedince, který ho učinil. Princip důvěrnosti (tj. když příjemce informace zná jméno jedince, který ji oznámil nebo zveřejnil, ale nezveřejní je bez jeho souhlasu, ledaže by to vyžadoval zákon) uvedený v doporučení nesmí být zaměňován s anonymním oznamováním nebo zveřejňováním (tj. když dojde k přijetí oznámení nebo informace, ale nikdo nezná jejich zdroj).

70. Princip 18 předpokládá, že whistleblower uvedl své jméno nebo je jinak znám osobě, která oznámení přijala. Předpokládá také, že zveřejnění identity oznamovatele, ať už interně nebo externě, lze učinit jen s jeho souhlasem. Princip důvěrnosti by však neměl představovat bariéru ve sdílení informací souvisejících s vyšetřováním nebo v nakládání s oznámením mezi regulačními či vyšetřovacími orgány. Je ovšem nutné, aby existovaly a whistleblowerovi byly vysvětleny záruky ochrany. Kromě toho v právních systémech, kde není souhlas požadován, protože otevřenost je nadřazeným principem, naplní požadavky principu 18 existence záruky ochrany proti zneužití informací jinými osobami na úkor whistleblowerů.

71. Princip také uznává, že ochrana identity whistleblowerů může být při některých příležitostech ve střetu se zásadami spravedlnosti (například spravedlivý proces a pojem přirozeného práva v systému zvykového práva). Pokud není možné pokračovat – například

podniknout kroky proti osobě jednající protiprávně nebo proti osobám zodpovědným za způsobené škody bez přímé opory o svědectví whistleblowera a odhalení jeho identity – pak je nutné získat souhlas a spolupráci whistleblowera a vyřešit veškeré jeho případné obavy o vlastní postavení. V některých případech může být nezbytné získání soudního rozhodnutí o tom, zda a do jaké míry lze identitu whistleblowera odhalit.

72. Členské státy budou muset zvážit, jak nejlépe vymáhat povinnosti dle principu 18 v kontextu jejich vlastních národních právních systémů, a především vzít v potaz práva občanů komunikovat se svými volenými představiteli a práva novinářů na ochranu jejich zdrojů.

## **Jednání na základě oznámení a zveřejnění**

### **Princip 19**

73. Jednání na základě oznámení a zveřejnění informací je klíčovým zájmem whistleblowerů – přejí si, aby byly podniknuty kroky ve věci nápravy protiprávního jednání, na které upozornili. Je také v zájmu organizací, regulačních orgánů, donucovacích orgánů a občanů, aby byly oznámené a zveřejněné informace přezkoumány, vyšetřeny a v nezbytných případech byly podniknuty kroky vedoucí k nápravě problému a obzvláště k předejití vzniku závažných škod. „Okamžitě“ znamená, že je třeba kroky podniknout bezodkladně s ohledem na dostupné zdroje a rozsah poškození veřejného zájmu, které je odhaleno v oznámení nebo zveřejnění informací.

74. Průzkum na téma whistleblowingu v mnoha jurisdikcích opakovaně ukazuje, že jedním z hlavních důvodů neoznámení podezření je skutečnost, že whistlebloweři nejsou přesvědčení o tom, že by došlo k nějaké změně. Například americký průzkum mezi federálními zaměstnanci opakovaně zjistil, že obavy z odvetných opatření jsou až druhým důvodem, proč se okolo půl milionu zaměstnanců rozhodne k whistleblowingu nepřistoupit. Primárním důvodem je to, že si „*myslí, že by nebylo podniknuto nic k nápravě situace*“.<sup>23</sup>

75. Existuje mnoho způsobů, jak mohou členské státy zajistit okamžité vyšetřování obav o veřejný zájem a v případě potřeby situaci řešit. Kromě toho, že budou regulačním orgánům poskytnuty vhodné a adekvátní zdroje na podporu, přijímání a vyřizování oznámení ve

---

<sup>23</sup> Vizte T. Devine, „Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned“, v publikaci *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, (2004), G. Dehn a R. Calland (eds.), Londýn, British Council.

veřejném zájmu, mohou mít soudy pravomoc přiřknout whistleblowerovi náhradu škody nebo přímo uložit sankci, pokutu nebo trest zaměstnavateli nebo jiné osobě zodpovědné za to, že ve světle oznámených informací neuskutečnila okamžitá a adekvátní vyšetřování. Podobné pravomoci mohou být poskytnuty regulačním orgánům přímo v rámci jejich kompetencí. Existují i další inovativní způsoby, jak mohou členské státy podpořit zaměstnavatele (soukromé i veřejné) k zodpovědnému řešení whistleblowingu. K příkladům ze soukromého sektoru patří přístup „dodržuj pravidla nebo vysvětluj“<sup>24</sup> nebo zavedení objektivní odpovědnosti za porušení ve formě nezabránění vzniku újmy nebo škody a obrany ve formě zavedení „adekvátních opatření“.<sup>25</sup>

## Princip 20

76. Zajištění toho, aby jedinec, který učinil oznámení, byl v co nejvyšší míře dovozené míře informován o vyšetřování a jeho výsledcích, posiluje národní rámec a buduje důvěru a jistotu, a snižuje pravděpodobnost, že dojde k dalším nadbytečným zveřejněním. Princip 20 se primárně soustředí na zveřejnění učiněná interně v rámci organizace nebo podniku. Členské státy ovšem mohou také považovat za přínosné rozšířit opatření na oznámení učiněná veřejným orgánům uvnitř regulačního, donucovacího a dozorového rámce.

## Ochrana před odvetnými opatřeními

77. Principy 21 až 26 (stejně jako principy 18 a 20) jasně stanovují, že způsob, jakým je s oznámeními a zveřejněními nakládáno, je důležitý, a to vzhledem k výsledku oznámeného nebo zveřejněného problému, jakož i vzhledem k ochraně zájmů jedince, který na něj upozornil. Ačkoli záměrem ochrany whistleblowerů je nabídnout bezpečnou alternativu k mlčení, nabízí také zaměstnavateli i whistleblowerovi bezpečnou alternativu anonymního udání nebo úniku informací. V době, kdy je stále obtížnější kontrolovat komunikaci, pomáhá ochrana whistleblowerů nakládat s informacemi zodpovědným způsobem.

## Princip 21

78. Princip 21 (společně s principem 25, vizte níže) se snaží zajistit vysokou úroveň zákonem zaručené ochrany těm, kdo upozorní své

---

<sup>24</sup> Odborné rady ohledně whistleblowingu pro auditní výbory jsou k dispozici u Institute of Chartered Accountants for England and Wales (ICAEW – Institut registrovaných účetních pro Anglii a Wales) (<http://www.icaew.com/en/technical/legal-and-regulatory/information-law-and-guidance/whistleblowing>).

<sup>25</sup> Vizte například Protikorupční zákon Spojeného království z roku 2010

zaměstnavatele, orgány nebo širokou veřejnost na protiprávní jednání nebo riziko vzniku škody či újmy veřejnosti. Zkušenosti z různých zemí světa ukazují, že způsoby obtěžování jsou různé a početné. Je nutné mít na paměti, že kdykoli jsou proti jednotlivci podniknuta odvetná opatření za řádné oznámení nebo zveřejnění informací o protiprávním jednání na jeho pracovišti, vyvolává to pocity strachu u kohokoli, kdo by se na takovém pracovišti nebo jinde mohl také setkat s podobným jednáním. Proto je nezbytné zakázat veškerá odvetná opatření, ať už aktivní ve formě disciplinárních kroků nebo ukončení zaměstnaneckého poměru nebo pasivní, jako je například odmítnutí povýšení nebo poskytnutí školení.

79. Je jasné, že formy odvetných opatření se budou významně lišit v závislosti na specifickém právním postavení whistleblowera (nebo spíše v závislosti na právní povaze jeho pracovního vztahu). Například osoba, která není placená (dobrovolník) nemůže být potrestána snížením mzdy, srážkou ze mzdy nebo ztrátou příležitosti k povýšení. Odvetné opatření bude v tomto případě vypadat tak, že se přestanou využívat služby dobrovolníka nebo mu budou poskytnuty negativní reference pro účely dalšího zaměstnání nebo dojde k jinému poškození jeho reputace. Pracovník se smlouvou na dobu určitou nemůže jako kompenzaci za odvetné opatření očekávat nabídnutí pracovní smlouvy na dobu neurčitou. Avšak v případech, kdy smlouva pracovníka obsahuje možnost získat v budoucnosti smlouvu na dobu neurčitou (například u osoby ve zkušební době nebo u stážisty), představuje pro účely tohoto doporučení odmítnutí této možnosti v případě whistleblowingu odvetné opatření.

80. Pokud zaměstnavatel whistleblowera odvetné opatření doporučuje, vyhrožuje jím nebo se o ně pokusí, může to u whistleblowera nebo jiných osob, které o problému ví, vyvolat pocity strachu a může je to odradit od řádného upozornění regulátora na problém. Zákaz odvetných opatření by tudíž měl zahrnovat i takováto jednání, obzvláště proto, že se tak zabrání tomu, aby osoby s pravomocemi (tj. manažeři) zavíraly oči nad tím, že jejich podřízení na oznamovatele takto útočí.

81. Doporučení nspecifikuje časové období od data oznámení nebo zveřejnění informací ve veřejném zájmu, po které je újma způsobená whistleblowerovi považována pro účely tohoto doporučení za odvetné opatření. Je jasné, že čím delší doba uběhne mezi újmou a



whistleblowingem, tím obtížnější bude stanovit jejich vzájemnou souvislost. Je na členských státech, aby zvážily vhodnost stanovení takového časového rámce.

82. Kromě toho doporučení neuvádí formu ochrany, která by měla být whistleblowerovi poskytnuta. Je ponecháno na členských státech, aby ji stanovily v souladu s obecnými principy svých právních systémů. Vizte vysvětlení v principu 26 níže.

83. Výraz „odvetné opatření“ je v doporučení použit výslovně. Vyjadřuje přesně úzký vztah (příčina a následek), který musí existovat mezi oznámením nebo zveřejněním a sankcí uvalenou na osobu, která takové oznámení nebo zveřejnění učinila, aby jí mohla být poskytnuta právní ochrana.

84. Kromě toho princip 21 odkazuje na přímá i nepřímá odvetná opatření. Příkladem nepřímého odvetného opatření je například jednání podniknuté proti rodině whistleblowera.

## **Princip 22**

85. Výzkum ukazuje, že jedinci upozorňují na své znepokojení nejen tehdy, když už k protiprávnímu jednání došlo a vznikly škody, ale častěji i za účelem prevence vzniku další újmy a škod.<sup>26</sup> I v případě, že má jedinec důvod domnívat se, že existuje potenciálně závažný problém, jen zřídka je v pozici, kdy o něm může mít úplnou představu. Je proto v obou situacích nevyhnutelné, že následné vyšetřování oznámení nebo zveřejnění může ukázat, že se whistleblower mýlil. Princip 22 jasně stanovuje, že by whistleblower za takových okolností neměl přijít o ochranu. Kromě toho byl tento princip navržen tak, aby se předešlo tomu, že buď motiv whistleblowera pro oznámení nebo zveřejnění informací, nebo jeho dobrá víra při oznámení či zveřejnění budou relevantní při zjišťování, zda by měla být whistleblowerovi poskytnuta ochrana. Princip 10 chrání postavení kohokoli, kdo utrpěl ztrátu nebo újmu kvůli někomu, kdo záměrně a vědomě oznámil nebo zveřejnil nepravdivé informace. Osoba, která takové oznámení nebo zveřejnění

---

<sup>26</sup> Vizte výzkum 1000 případů britské důvěrné poradní linky Public Concern at Work <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story> a poznámku 23, kde naleznete bližší informace.

učiní, by neměla být zákonem chráněna.

### **Princip 23**

86. Princip 23 uznává, že kroky podniknuté mimo pracoviště mohou oslabit ochranu jednice poskytnutou v souvislosti s oznámením nebo zveřejněním informací ve smyslu tohoto doporučení. Je proto důležité, aby členské státy zajistily, že se whistleblower bude moci v rámci svých procesních práv dovolávat skutečnosti, že učinil oznámení nebo zveřejnil informací v souladu s národním rámcem, a tato skutečnost bude při soudním řízení představovat jeho obhajobu nebo bude zakládat zproštění odpovědnosti na základě občanského, trestního nebo správního práva.

### **Princip 24**

87. Princip 24 se vztahuje na situace, kdy zaměstnavatel zavedl systém interního oznamování, aby reagoval pozitivně na možná oznámení o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu a poskytl ujištění, že použití takového systému je bezpečné a přijatelné. V případě, že zaměstnanec zpřístupní informace veřejnosti, může normativní rámec s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva brát v úvahu hodnotu legitimního očekávání, že bude využit systém interního oznamování, jako jeden z faktorů stanovujících vhodnou nápravu nebo stupeň ochrany poskytnutý whistleblowerovi vzhledem k odvetným opatřením nebo krokům, které budou za oznámení informací proti němu podniknuty nebo jimiž mu bude vyhrožováno. Tento princip ovšem zaměstnavateli nepovoluje, aby povinnost využít systém nebo na něj spoléhat zneužil k propuštění zaměstnance.

### **Princip 25**

88. Princip 25 přenáší na zaměstnavatele důkazní břemeno v případě újmy způsobené zaměstnavatelem na zájmech osoby, která oznámila nebo zveřejnila informace ve veřejném zájmu. Poté, co zaměstnanec předloží zřejmý důkaz toho, že učinil oznámení nebo zveřejnění ve veřejném zájmu a utrpěl újmu, přenesse se břemeno na zaměstnavatele, který musí dokázat, že veškeré jeho kroky byly čestné a neměly spojitost s whistleblowingem. Podobný přístup zaujímají v některých členských

státech antidiskriminační zákony.

### **Princip 26**

89. Doporučení nijak nehovoří od nápravných opatřeních, která by měla být poskytnuta whistleblowerovi, který utrpěl újmu. Ve většině případů určí nápravné opatření typ odvetného opatření, které jedinec utrpěl. Čas je ovšem v zajišťování adekvátní a vhodné ochrany whistleblowera klíčovým faktorem. Doporučení výslovně zmiňuje potřebu předběžných opatření během čekání na ukončení soudního řízení, které se může protáhnout. Může se jednat o prozatímní opatření nařízená soudem a stanovující povinnost ukončit výhrůžky nebo pokračovat v odvetných opatřeních, jako je šikana na pracovišti či fyzické zastrašování, nebo zabránit formám odvetných opatření, které je po uplynutí dlouhého časového období obtížné zvrátit – například propuštění. Princip 26 se týká také prozatímních nápravných opatření dostupných mimosoudním orgánům. Veřejné regulační orgány mohou mít také pravomoc přijmout dočasná opatření na ochranu whistleblowera. Tento princip nenabádá k vytvoření státního fondu na vyplácení whistleblowerů.

90. V některých jurisdikcích se kompenzace poskytují za ekonomické ztráty, obzvláště v případě propuštění, a také jako odškodnění za újmu nebo útrapy. Typy nápravných opatření se v jednotlivých právních systémech budou lišit, ale cílem by mělo být poskytnout co nejúplnější možné nápravné opatření. Je také potřeba brát v potaz, že pro whistleblowera může být náročné nebo škodlivé vrátit se na stejné pracoviště, tudíž pokud je možné ho přeřadit jinam, měla by být tato možnost k dispozici.

## **Poradenství, povědomí a vyhodnocení**

### **Princip 27**

91. Právní předpisy na ochranu whistleblowerů a jejich význam pro praxi je třeba propagovat napříč všemi sektory. Význam whistleblowingu pro odhalování korupce a odrazování od ní, pro prevenci protiprávních jednání a minimalizaci závažného ohrožení lidí a životního prostředí nebude rozpoznán, pokud nebude účel a využití těchto předpisů dostatečně pochopeno a propagováno. Zaměstnavatelé musí rozumět tomu, co se stane a může stát, pokud dojde k viktimizaci nebo pokud nevyřeší odvetná opatření proti whistleblowerovi a nevyšetří oznámení

o protiprávním jednání nebo závažném riziku. Za takových okolností jasně hrozí, že protiprávní jednání nebo jiný problém způsobí závažnější škody nebo újmy, a že whistleblower bude mít vůči zaměstnavateli nárok na náhradu újmy a bude zákonem chráněn za zveřejnění informací. Je důležité, aby zaměstnavatelé chápali, proč je v jejich nejlepším zájmu podporovat ty, kdo pro ně pracují, v oznamování podezření z protiprávních jednání nebo rizika vzniku újmy včas, a umožnit jim, aby takové oznámení bylo bezpečné.

92. Je rovněž důležité proškolit soudce a další činitele s rozhodovacími pravomocemi, obzvláště ty, kteří přijímají oznámení a zveřejnění informací ve veřejném zájmu a nakládají s nimi, o podrobnostech právní úpravy, a hlavně také o jejím smyslu ve vztahu k veřejnému zájmu.

### **Princip 28**

93. Je velmi důležité, aby jedinci, kteří se na pracovišti setkají s protiprávním jednáním nebo rizikem, měli přístup k důvěrnému poradenství. Takové poradenství pomáhá zajistit, aby se informace dostaly ve správnou dobu ke správné osobě nebo orgánu a pomáhá chránit whistleblowera a asistovat zaměstnavateli a veřejnosti s učiněním oznámení nebo zveřejněním informací zodpovědně. Takové poradenství mohou poskytovat odbory, nezávislí právníci nebo jiné orgány.

### **Princip 29**

94. Tak jako s každou jinou právní iniciativou může být její fungování v praxi jiné, než se očekávalo. Kromě toho bude docházet k tomu, že po provedení zákona a používání mechanismů pro whistleblowing budou získávány poznatky o tom, co funguje a co nikoliv. Zkušenosti ukazují, že ochrana whistleblowerů se v průběhu času vyvíjí v právních předpisech i v praxi, a je velmi rozumné a důležité provádět jejich pravidelný přezkum s cílem stanovit aspekty, které je třeba posílit. Periodické revize ve všech členských státech zajistí, že systém funguje ve veřejném zájmu a veřejnost mu důvěřuje a spoléhá na něj.