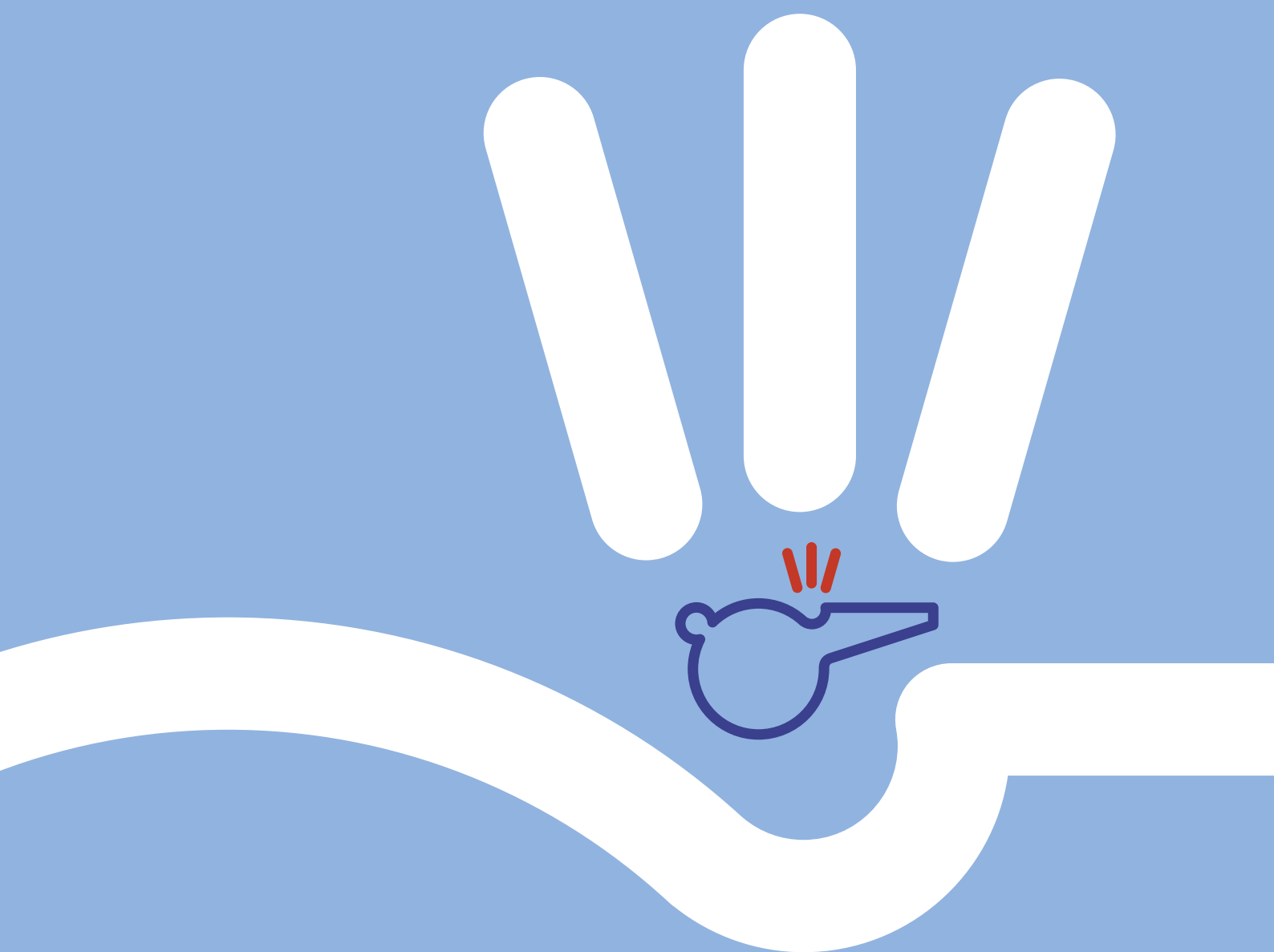


Komparativní studie k ochraně oznamovatelů



Iceland 
Liechtenstein
Norway grants

Komparativní studie k ochraně oznamovatelů

Komparativní studie vznikla v rámci programu Řádná správa, projekt „Zintenzivnění boje proti korupci zvyšováním povědomí veřejného sektoru se zaměřením na soudce, orgány činné v trestním řízení a veřejnou správu“.

Studii zpracovala organizace **Oživení, z. s.**, která se whistleblowingem zabývá již více než 10 let. Provozuje poradenství pro oznamovatele a samosprávy, je členem mezinárodních organizací Whistleblowing International Network a UNCAC Coalition a dlouhodobě se zasazuje za schválení kvalitní zákonné úpravy pro ochranu oznamovatelů v České republice.

V Praze 2022



Iceland
Liechtenstein
Norway grants

Obsah

Cíle studie a účel studie	6		
Metodologie	6		
Sběr dat	7		
Používané pojmy	7		
Úvod	8		
1 Česká republika	9		
1.1 Základní legislativní rámec	9		
1.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	9		
2 Nizozemí	13		
2.1 Základní legislativní rámec	13		
2.1.1 Věcná a osobní působnost	13		
2.1.2 Vnitřní oznamovací systém	13		
2.1.3 Anonymní oznamování	13		
2.1.4 Formy ochrany před odvetným opatřením	13		
2.1.5 Definice whistleblowingu	14		
2.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	14		
2.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“	14		
2.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny	15		
2.3.2 Používané formáty propagace	15		
2.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu	17		
2.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy	17		
2.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě	17		
2.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě	18		
2.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů	18		
2.5 Metodická činnost	18		
2.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány	18		
2.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému	18		
2.5.3 Sběr dat a statistiky	18		
2.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe	19		
3 Norsko	20		
3.1 Základní legislativní rámec	20		
3.1.1 Věcná a osobní působnost	20		
3.1.2 Vnitřní oznamovací systémy	21		
3.1.3 Anonymní oznamování	21		
3.1.4 Formy ochrany před odvetným opatřením	21		
3.1.5 Definice whistleblowingu	21		
3.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	21		
3.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“	21		
3.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny	22		
3.3.2 Používané formáty propagace	22		
3.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu	23		
3.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy	23		
3.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě	23		
3.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě	23		
3.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů	23		
3.5 Metodická činnost	24		
3.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány	24		
3.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému	24		
3.5.3 Sběr dat a statistiky	24		
3.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe	24		
4 Spojené království Velké Británie a Severního Irska	25		
4.1 Základní legislativní rámec	25		
4.1.1 Věcná a osobní působnost	25		
4.1.2 Vnitřní oznamovací systém	25		
4.1.3 Anonymní oznamování	26		
4.1.4 Formy ochrany před odvetným opatřením	26		
4.1.5 Definice whistleblowingu	26		
4.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	26		
4.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“	27		
4.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny	27		
4.3.2 Používané formáty propagace	28		
4.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu	28		
4.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy	29		
4.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě	29		
4.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě	29		
4.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů	29		
4.5 Metodická činnost	29		
4.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány	29		
4.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému	30		
4.5.3 Sběr dat	30		
4.6 Identifikace dobré praxe	31		

5 Chorvatsko	32		
5.1 Základní legislativní rámec	32	6.2.5 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy	41
5.1.1 Věcná a osobní působnost	32	6.2.6 Šíření povědomí o evropské legislativě	41
5.1.2 Vnitřní oznamovací systém	32	6.2.7 Šíření povědomí o národní legislativě	41
5.1.3 Anonymní oznamování	32	6.2.8 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů	41
5.1.4 Formy ochrany před odvetnými opatřeními	32	6.2.9 Metodická činnost	41
5.1.5 Definice whistleblowingu	33	6.2.10 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány	42
5.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	33	6.2.11 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému	42
5.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“	33	6.2.12 Sběr dat a statistiky	42
5.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny	34	6.2.13 Shrnutí a identifikace dobré praxe	42
5.3.2 Používané formáty propagace whistleblowingu	34		
5.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu	34	7 Spojené státy americké	43
5.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy	35	7.1 Základní legislativní rámec	43
5.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě	35	7.1.1 Věcná a osobní působnost	43
5.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě	35	7.1.2 Vnitřní oznamovací systém	43
5.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů	35	7.1.3 Anonymní oznamování	44
5.5 Metodická činnost	36	7.1.4 Formy ochrany před odvetnými opatřeními	44
5.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány	36	7.1.5 Definice whistleblowingu	44
5.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému	36	7.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	44
5.5.3 Sběr dat a statistiky	36	7.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“	45
5.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe	37	7.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny	45
		7.3.2 Používané formy propagace	46
		7.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu	47
6 Francie	38	7.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy	47
6.1 Základní legislativní rámec	38	7.4.1 Šíření povědomí o národní legislativě	48
6.1.1 Věcná a osobní působnost	38	7.4.2 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů	48
6.1.2 Vnitřní oznamovací systém	38	7.5 Metodická činnost	49
6.1.3 Anonymní oznamování	38	7.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány	49
6.1.4 Formy ochrany před odvetnými opatřeními	38	7.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému	49
6.1.5 Definice whistleblowingu	39	7.5.3 Sběr dat a statistiky	49
6.2 Institucionální zajištění whistleblowingu	39	7.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe	50
6.2.1 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“	39		
6.2.2 Zaměření propagace na konkrétní skupiny	40	8 Závěr	51
6.2.3 Používané formáty propagace	40		
6.2.4 Webové stránky věnované whistleblowingu	41		

Cíle studie a účel studie

Studie přináší informace o způsobech zvyšování povědomí o tématu ochrany oznamovatelů ve vybraných státech – Francii, Nizozemí, Norsku, Velké Británii, Chorvatsku a USA. Cílem studie je komparace získaných informací a vyhodnocení dobré praxe využívání nástrojů a prostředků osvěty ve vztahu k whistleblowingu. Studie obsahuje informace, které oslovené státy poskytly na základě dotazníku, příklady prezentace tématu ochrany oznamovatelů a následně vyhodnocení přístupu států a shrnutí dobré praxe.

Metodologie

Ze strany Ministerstva spravedlnosti byla definována konkrétní sada informací, které mají být zahrnuty do komparace. Na základě těchto požadavků byl vytvořen dotazník, který byl odeslán odpovědným orgánům v daných zemích.

Studie se nejprve věnuje problematice zvyšování povědomí o ochraně oznamovatelů v jednotlivých zemích. Jednotné struktury se vymyká zpracování České republiky. Odlišnost zpracování je dána faktem, že institucionální i legislativní zajištění ochrany oznamovatelů je definováno v návrhu zákona, který k datu zpracování této studie však nebyl schválen. Stejně tak nebyla dosud v České republice ze strany státu realizována osvětová kampaň zaměřená na oblast whistleblowingu. Informace k České republice tak vycházejí z návrhu zákona a ze zkušeností nevládního sektoru. Výjimku ve zpracování představuje také Chorvatsko, příspěvek přináší informace primárně o plánovaném šíření povědomí o ochraně oznamovatelů v letech 2023–2024.

Sběr dat

Dotazník byl rozeslán nejdříve prostřednictvím členství organizace Oživení v mezinárodních organizacích, které se zabývají ochranou oznamovatelů – Whistleblowing International Network (WIN), UNCAC Coalition. Následně byl zasílán oficiálně na příslušná ministerstva a v případě nedostatečné zpětné vazby byly osloveny i zastupitelské úřady jednotlivých zemí v ČR.

Používané pojmy

Ve studii jsou použity oba pojmy – whistleblowing a ochrana oznamovatelů – jako synonyma se stejným významem. Již zde je ale dobré upozornit, že ve státech s delší historickou zkušeností s whistleblowingem se snaží tento pojem v komunikaci nepoužívat a nahrazovat ho méně „agresivními“ pojmy. Více k tomuto problému níže v textu. Protože je tato studie určena odborné veřejnosti, není nutné se vyhýbat v tomto textu pojmu whistleblowing.

Ve studii je také používán pojem „odhalování nekalého jednání“, „nekalé jednání“. Přestože se k českému návrhu zákona více hodí pojem „protiprávní jednání“, ve světě je whistleblowing používán v širších souvislostech, obvykle formulovaných do společensky akceptovaných veřejných zájmů. Často je tak chráněn i oznamovatel, jehož oznámení se týká porušování etických nebo morálních společenských zásad. Pojem „nekalé jednání“ je v textu používán právě pro postižení této širší aplikace whistleblowingu.

Úvod

Obecné východisko

Whistleblowing je aktivní oznámení konkrétní nekalé praktiky odehrávající se na pracovišti. Zaměstnanci se o nekalých jednáních dozvídají mezi prvními a mohou na ně upozornit. Zaměstnanec však v takové situaci čelí mnoha dilematům, zejména otázce, zda porušit loajalitu a důvěrnost vůči svému kolegovi, nadřízenému, popř. zaměstnavateli, a reálně tak ohrozit své postavení, nebo zda upřednostnit ochranu veřejného zájmu.

Whistleblowing je jedním z nejvýznamnějších nástrojů vedoucích k odhalování a prevenci podvodného jednání a korupce ve veřejné správě i soukromých firmách, který může vést k úspoře či záchraně nemalých finančních prostředků, zajištění bezpečnosti, či dokonce záchraně lidských životů.

V posledních letech se stal whistleblowing předmětem mnoha debat na úrovni národní i Evropské unie (EU). Vyústěním debat na úrovni EU se stala Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie (dále jen „Směrnice“).¹ Tento přelomový okamžik nyní doprovází úsilí evropských států dostat liteře Směrnice v národních úpravách.

Mnoho zemí, které jsou zahrnuty do této studie, má dlouholeté zkušenosti s ochranou oznamovatelů. Právě jejich zkušenost se promítá i do doporučení Evropské komise, aby státy dostatečně rozšiřovaly povědomí o ochraně oznamovatelů: *Zkušenosti na vnitrostátní úrovni a dostupné důkazy dokládají, že pravidla pro ochranu oznamovatelů vyžadují rovněž účinné zvyšování informovanosti. Kromě přijetí navrhované směrnice Komise členské státy vybízí, aby uvážily další opatření, včetně praktických opatření, jako je zvyšování povědomí a informování široké veřejnosti.*²

Zvyšování povědomí o whistleblowingu je totiž nepostradatelným prvkem ochrany oznamovatelů a s tím spojené ochrany veřejného zájmu. Často je zmiňováno, že vyšší povědomí může pomoci změnit rozporuplné vnímání, kterým je nyní oznamování provázeno, a prolomit negativní konotace spojené se samotným odhalováním protiprávního jednání. Pakliže společenské vnímání problematiky zůstane spíše v negativních konotacích, může se jednat o významnou překážku v implementaci legislativy: *„pouze v případě, že dobré úmysly jakéhokoli zákona jsou v souladu se změnou kultury, lze vytvořit bezpečnou alternativu k mlčení.“*³

Rozšíření povědomí je ale důležité už pro naplňování podstaty zákona – bez oznamovatelů není koho chránit a zůstává nenaplněn základní účel legislativy – prevence a odhalování nekalého jednání.

V neposlední řadě je povědomí veřejnosti důležitou kvalitativní zpětnou vazbou účinnosti zavedené legislativy.

Kulturní překážky a postoje veřejnosti se budou v jednotlivých státech lišit. Mohou pocházet ze společenských či politických okolností, jako byl například komunistický režim. Dále se může jednat o překážky v podobě nedůvěry ve státní aparát či autority, což roli whistleblowingu značně komplikuje.

1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie.

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0214&from=EN>

3 DAC, R. Calland, G. Dehn and Public Concern at Work (2004), *Whistleblowing Around the World: Law, Culture & Practice*, ODAC, Cape Town and Public Concern at Work in partnership with the British Council, London.

1 Česká republika

1.1 Základní legislativní rámec

Snaha legislativně ukotvit ochranu oznamovatelů existuje v ČR již téměř 10 let, ale prozatím byla neúspěšná. Jedinou ucelenější úpravou ochrany oznamovatelů je nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

V době zpracování této studie je v legislativním procesu návrh, který transponuje Směrnici EU do českého právního řádu.⁴ Směrnice nabyla účinnosti již 17. prosince 2021 a díky přímému vertikálnímu účinku je nutné naplňovat některé povinnosti:

- a) u veřejnoprávních subjektů zavedení vnitřních oznamovacích systémů (VOS) splňujících parametry požadované Směrnicí,
- b) nastavení procesů vyřizování, zpracovávání a uchovávání oznámení v rámci VOS,
- c) zavedení externího oznamovacího systému (EOS) splňujícího parametry požadované směrnici,
- d) nastavení procesů vyřizování, zpracovávání a uchovávání oznámení v rámci EOS,
- e) příprava metodické podpory oznamovatelů, orgánů státní správy a samosprávy a dalších veřejnoprávních subjektů.

Úkoly c) až e) vykonává Ministerstvo spravedlnosti.⁵

1.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

Podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb. má služební orgán povinnost zřídit služební místo státního zaměstnance, který přijímá oznámení a prošetřuje v nich obsažená podezření (dále jen „prošetřovatel“); služební orgán má také povinnost zřídit schránku pro příjem oznámení v listinné podobě a adresu elektronické pošty pro příjem oznámení v elektronické podobě.⁶ Doporučení pro práci prošetřovatelů je k dispozici na stránkách Ministerstva vnitra v sekci pro státní službu.⁷

Veřejné kampaně realizované v ČR

Pojmy whistleblowing/whistleblower nejsou v ČR obecně známy.⁸ Podle doslovného překladu jde o osobu pískající na poplach. Jeho smysl vychází z hvizdu rozhodčího při faulu.

Nejčastějším kompromisem z pojmového deficitu je užívání českého termínu „oznamovatel“. Tuto skutečnost můžeme přičíst mimo jiné tomu, že s tímto pojmem doposud počítá navrhovaný zákon na ochranu oznamovatelů. Pojem se díky tomu postupně začíná užívat i v českých médiích.⁹

Pejorativně bývá používán pojem udavač,¹⁰ donašeč, práskač,¹¹ bonzák nebo informátor. Negativně laděné výrazy spontánně napadaly respondenty v průzkumu z roku 2020. Výraz „práskač“ napadl 13 % respondentů, oznamovatel přišel na mysl pouze 7 % z nich.¹²

4 Studie je zpracována k listopadu 2022, návrh zákona čeká na projednání vlády.

5 https://korupce.cz/wp-content/uploads/2021/12/met-wb_aktualizace_2021-12-15.pdf

6 nařízení vlády č. 145/2015 Sb.

7 <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/doporuceni-whistleblowing-prosetrovatel.aspx>

8 Viz odpověď z průzkumu Behavio pro Oživení, z. s., kdy 71 % dotazovaných uvedlo, že neví, kdo je whistleblower.

9 https://www.idnes.cz/finance/prace-a-podnikani/whistleblowing-platforma-nntb-oznamovani-anonymita.A220701_671690_podnikani_sov

10 <https://www.forum24.cz/novy-zakon-pro-udavace-praskej-anonymne-pripadne-ti-zaplatime/>

11 https://www.lidovky.cz/domov/ministerstvo-spravedlnosti-blazek-zakon-ochrana-praskac-whistleblower-povinnost.A220509_201426_ln_domov_lros

12 průzkumu Behavio

V roce 2009 v průzkumu¹³ Transparency International – Česká republika dvě třetiny dotazovaných zaměstnanců ve státní i soukromé sféře, kteří se setkali se závažným pochybením na pracovišti, situaci neřešili, případně ji pouze konzultovali s kolegy. Za hlavní důvody své nečinnosti označili obavy z potenciálních problémů a to, že oznámení by stejně nevedlo k řešení situace. Třetina zaměstnanců se domnívala, že vedení o nekalém jednání ví a nepřeje si problém řešit.

V roce 2014 dle analýzy rozhovorů organizace Oživení se 40 oznamovatelů ze zemí V4 a Estonska¹⁴ vyplynulo, že až na jedinou výjimku čelili všichni oznamovatelé různým formám odplaty. Polovina z nich ztratila zaměstnání. Polovina respondentů uvedla, že z hlediska své ochrany se neměli na koho obrátit.

Rok 2015 se stal v mnoha ohledech právě pro ochranu oznamovatelů významným milníkem. Zásadním krokem bylo zařazení ochrany oznamovatelů mezi jednu ze čtyř protikorupčních priorit tehdejší vlády, která se v programovém prohlášení zavázala mimo jiné k přijetí legislativního řešení oznamování korupce a ochrany oznamovatelů korupce. Tato vládou projevená vůle pak byla v průběhu roku podpořena celou řadou veřejných debat na téma ochrany oznamovatelů. Jednou z nich byla i mezinárodní konference Výzva pro Českou republiku: Whistleblowing jako ochrana finančních zájmů občanů EU, pořádaná nevládní organizací Oživení. Do Prahy přijeli přední světoví odborníci z řad akademiků, výzkumných pracovníků, neziskových organizací, zástupců státní správy, novinářů a v neposlední řadě samotných oznamovatelů.

V září roku 2015 se proto objevily hned dvě kampaně směřované široké veřejnosti.

Osvětovou kampaň www.zapiskej.cz, zaměřenou na whistleblowing, spustila organizace Transparency International ČR.¹⁵ Cílem kampaně byla podpora vzniku kvalitního zákona na ochranu oznamovatelů korupce. V rámci této kampaně organizace pořádala veřejnou debatu společně s promítáním filmu k tématu. Kampaň byla doplněna i videospotem¹⁶ se sportovní tematikou fair play – hraní podle pravidel.



Zdroj: Youtube kanál Transparency International Česká republika.

13 Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice [online]. Praha: Transparency International – Česká republika, 2009 [cit. 2022-06-06]. Dostupné: https://web.archive.org/web/20111105082347/http://www.transparency.cz/doc/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf. ISBN 978-80-87123-11-9.

14 FRANKOVÁ L., PETRÁKOVÁ L. O nás s námi – Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů) v české realitě a ve srovnání s dalšími zeměmi, Oživení, 2014. ISBN 978-80-905762-0-9.[online]. [cit. 2022-08-13]. Available online: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISED.pdf

15 <https://www.transparency.cz/minuty-ti-david-kotora-whistleblowing/>

16 <https://www.youtube.com/watch?v=mFOxB3AyLEo>

Další osvětovou aktivitou byla kampaň www.piskamfauly.cz, realizovaná spolkem Oživení. Kampaň se snažila veřejnost oslovit opět sportovními slogany s akcentem na fakt, že whistleblowing není záležitostí výjimečných osobností, ale může se týkat každého z nás. Kampaň byla zahájena na zmiňované mezinárodní konferenci a spolu s ní byly spouštěny webové stránky, které obsahovaly základní rozcestník pro veřejnost (odbornou i laickou) i samotné oznamovatele. Stránky fungují doposud (pod změněnou doménou).¹⁷

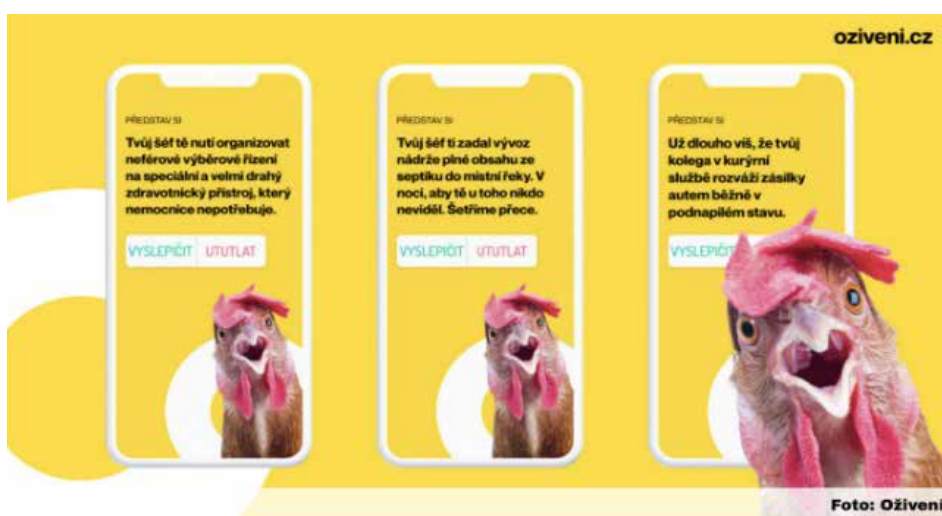


Zdroj: Archiv Oživení

V roce 2021 byla organizací Oživení spuštěna kampaň Vyslepičit, nebo ututlat. Kampaň byla výstupem soutěže Young Lions, kde 30 týmů mladých marketingových specialistů hledalo nejlepší způsob, jak veřejnosti fenomén whistleblowingu srozumitelně představit. Nakonec zvítězil tým s kampaní Vyslepičit, nebo ututlat,¹⁸ kterou následně organizace realizovala.

Cílem kampaně bylo zvýšit povědomí o oznamovatelích, informovat o pomoci a ochraně, kterou Oživení poskytuje, zvýšit návštěvnost poradenských stránek a získat deset přímých kontaktů pro důvěrné konzultace přes web. Webové stránky kampaně: <https://www.oziveni.cz/vyslepicit-ututlat/>.

Vítězky využily faktu, že Češi si třeba na sociální síti Facebook umějí postěžovat a zanadávat na něco, co se jim nelíbí. S podobnými „nenávisnými“ reakcemi pracoval jejich návrh kampaně. Negativní reakce například na to, že šéf někoho nutí „omylem“ zapálit černou skládku, by měly ve výsledku oznamovatele povzbudit. „Tvář“ projektu je slepice, která má pomoci převrátit slovo „vyslepičit“ do pozitivnější fráze „ozvat se“.



Zdroj: Oživení

17 www.whistleblowingcenter.cz

18 <https://mam.cz/zpravy/marketing/2021-04/young-lions-digital-vyhraly-katerina-maresova-z-ami-digital-a-alexandra-denisova-z-quision/>

Efektivita kampaně

V květnu 2021 byla dokončena komunikační strategie, stejně jako návrh osvětové kampaně „Vyslepičit, nebo ututlat“, která vznikla v rámci prestižní soutěže mladých marketérů Young Lions. Kampaň využila neotřelý vizuál slepice, stejně jako příběhy ze života oznamovatelů. Sledující mohli vybírat z 8 krátkých role-plays. Kampaň byla odstartována 14. června a využívala online nástrojů.

Téma whistleblowingu komunikované pomocí online kampaně „Vyslepičit, nebo ututlat“ vzbudilo u návštěvníků sociálních sítí pozornost (dosah) a zájem. Krátké příběhy s výrazným vizuálem „slepice“ oslovily od zahájení kampaně (14. 6.) během měsíce června a července celkem 122 138 lidí na Facebooku (celkem 5 příspěvků).

Efektivita jednotlivých příspěvků

efektivita a dosah	celkem oslovených	projevený zájem	z toho kliknutí na příspěvek	reakce (likes, komentář, sdílení)
Příspěvek 14. 6.	28 183 tis.	262	178	84
Příspěvek (WB mezinárodní den)	8 898 tis.	244	114	130
příspěvek 29. 6.	17 291	62	53	9
příspěvek 12. 7.	12 883	116	83	
příspěvek vysvětlující video WB	21 000	zhlédnutí videa 5 tis. uživatelů		

Shrnutí a identifikace dobré praxe

Česká republika zatím nemá v ochraně oznamovatelů příliš zkušeností. Přestože i zde oznamovatelé existují, chybí obecné povědomí o tématu whistleblowingu. Například média velmi často nereferují o zdroji svého článku jako o oznamovateli nebo whistleblowerovi.¹⁹ To je zásadní rozdíl oproti anglosaským zemím, v kterých pojem funguje v běžném jazyce lépe, a to směrem k jednotlivým cílovým skupinám, nejen k široké veřejnosti. Kampaně a další aktivity k šíření povědomí o ochraně oznamovatelů připravoval zejména neziskový sektor. Díky částečnému přijetí ochrany oznamovatelů ve veřejném sektoru fungovala i metodická podpora. Většinou ale zůstávala u jednoduchého popisu práv a povinností.

¹⁹ **Případ záchranářky Brožové**, která oznámila nedostatek ochranných pomůcek u záchranné služby v první vlně covidu a Středočeský kraj reagoval podáním trestního oznámení, nebyl v médiích prezentován jako whistleblowing. Stejně tak případ seniorského domu Slunečnice, kde informace o špatném zacházení s klienty přinesla jedna z ošetřovatelek. **Informace o havárii v Deze**, která předcházela ekologické katastrofě na Bečvě, přinesli také oznamovatelé. Jako whistleblowerský případ celou kauzu skvěle zvládla Zuzana Vlasatá z Deníku referendum.

2 Nizozemí

2.1 Základní legislativní rámec

Zákon o nizozemském Úřadu pro oznamovatele (Wet Huis voor klokkenluiders) je účinný od 1. července 2016 a je základem pro zřízení nizozemského Úřadu pro oznamovatele (dále též „Úřad“). Zákon ukládá všem organizacím v Nizozemsku s více než padesáti zaměstnanci povinnost zavést postup pro oznamování interních pochybení a rovněž zakazuje znevýhodnění zaměstnanců v důsledku řádného oznámení protiprávního jednání.²⁰ Úřad poskytuje ochranu oznamovatelům a má za úkol se zabývat takovým oznámeným pochybením, u něhož shledá veřejný zájem.

Vzhledem k již existujícím právním předpisům označila Evropská komise Nizozemsko za jeden z pouhých devíti členských států, které měly komplexní právní rámec pro ochranu oznamovatelů již před přijetím Směrnice. Transpozice Směrnice však přinese i do nizozemského prostředí několik novinek.

Jak bylo uvedeno výše, nizozemský zákon o Úřadu pro oznamovatele bude novelizován za účelem implementace Směrnice do vnitrostátního práva a při této příležitosti bude přejmenován na zákon o ochraně oznamovatelů (Wet Bescherming Klokkenluiders). Návrh zákona je v současné době stále projednáván v dolní komoře parlamentu. V důsledku nedodržení lhůty pro provedení, která byla stanovena na 17. prosince 2021, obdrželo Nizozemsko od Evropské komise formální upozornění.

2.1.1 Věcná a osobní působnost

Oznámení musí být provedeno ve veřejném zájmu. Mezi oznamovaná pochybení zákon řadí porušení zákona, ohrožení zdraví, bezpečnosti lidí nebo životního prostředí, ale také nevhodné jednání nebo opomenutí, které ohrožuje fungování veřejné agentury nebo firmy.

Zákon se vztahuje na zaměstnance a bývalé zaměstnance veřejného a soukromého sektoru, kteří oznamují pochybení, se kterým se setkali v rámci výkonu své práce.²¹

2.1.2 Vnitřní oznamovací systém

Zákon ukládá všem organizacím v Nizozemsku s více než padesáti zaměstnanci povinnost zavést postup pro oznamování interních pochybení. Oznamovatel musí nejprve upozornit na své obavy interně, a teprve v případě, že oznámení není v rámci organizace řádně vyřízeno, může oznámit externě.²²

2.1.3 Anonymní oznamování

Článek 5 zákona o nizozemském Úřadu pro oznamovatele umožňuje podávat oznámení anonymně, zároveň však tento způsob oznámení nedoporučuje.²³

2.1.4 Formy ochrany před odvetným opatřením

Úřad je příslušný přijímat a prošetřovat stížnosti oznamovatelů a provádí vyšetřování odvetného opatření vůči zaměstnancům z důvodu oznámení protiprávního jednání.²⁴

20 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/english>

21 <https://www.dlapiper.com/en/spain/insights/publications/2021/06/whistleblowing-guide/netherlands/>

22 Tamtéž.

23 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2016/07/01/dutch-whistleblowers-act>

24 Tamtéž.

2.1.5 Definice whistleblowingu

Zákon o Úřadu pro oznamovatele definuje whistleblowing jako oznamování takových pochybení, která jsou závažná, strukturální a ovlivňující organizaci (zaměstnavatele) nebo společnost jako celek. Oznamovatel musí být v pracovním vztahu. Zaměstnanec je oprávněn oznámit jakékoli důvodné podezření na pochybení, ke kterému dochází v rámci společnosti a které má dopad na veřejný zájem (např. porušení zákona, ohrožení veřejného zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí a/nebo nebezpečí pro společnost). Obecná definice má zajistit, aby taxativní výčet nevytvořil ve věcné působnosti zákona mezery, jejichž důsledkem by bylo opomenutí některých jednání.²⁵

2.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

Úřad je centrální autoritou od roku 2016. Od počátku byla jeho činnost definována ambiciózněji než v jiných státech. Poskytuje nejen informace, ale částečně i právní poradenství, pomáhá oznamovatelům rozhodnout, na koho se nejlépe s oznámením obrátit a disponuje prostředky pro zajištění psychosociální podpory.²⁶

Úřad provádí také vyšetřování oznámených pochybení nebo znevýhodnění zaměstnanců z důvodu oznámení. V neposlední řadě poskytuje organizacím know-how, jak zlepšit jejich vnitřní zásady důvěrnosti. Jeho služby jsou důvěrné, nezávislé a bezplatné.

Úřad o sobě a svých službách informuje prostřednictvím tiskových zpráv, výročních zpráv, účastí ve společenské diskusi,²⁷ pořádáním akcí a vystoupeními na nich, publikováním článků. Aktuálně jsou připravovány nové formáty komunikace – podcast a animované video.²⁸

Na rozdíl od pozitivního vyjádření Evropské komise ke kompatibilitě nizozemského zákona s evropskou Směrnicí shledala OECD, že činnost Úřadu nenaplnuje očekávání kvůli svému omezenému mandátu. Mezi kritizované body patřil fakt, že za první čtyři roky existence Úřad neřešil jediný případ odvetných opatření, který by následně byl předmětem občanskoprávního řízení.²⁹ Dále byla kritizována nemožnost Úřadu nařídít zaměstnavatelům, aby znovu přijali do zaměstnání nebo odškodnili poškozené zaměstnance, a nedostatek sankcí vůči zaměstnavatelům, kteří trestají oznamovatele. Oznamovatelé, vůči kterým byla uplatněna odvetná opatření, se navíc musí domáhat nápravy u soudu, kde musí prokázat, že proti nim byla přijata opatření právě za to, že na pochybení upozornili.³⁰

2.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“

Pojem whistleblower („klokkenluiders“ = zvoník) je v nizozemském jazyce zaveden již řadu let. Zároveň ale Úřad nepovažuje termín za zcela vhodný. Podle vyjádření Kristien Verbraeken z Úřadu pro oznamovatele pojem spojuje oznamovatele s ohlášeným jednáním.³¹ Částečně tento pohled může vycházet z nejznámějších příběhů, které jsou s whistleblowingem spojeny. Cambridge Analytica,³² WikiLeaks, případ Edwarda Snowdena – u všech přetrvává kontroverzní pohled na jednání whistleblowerů.

Úřad aktivně propaguje pojem „melder“ (reporter, tedy oznamovatel), protože tento pojem dle názoru Úřadu lépe vyjadřuje omezenou roli oznamovatele v protiprávním jednání.³³

25 Odpověď Úřadu pro oznamovatele. Informace pochází z odpovědi na dotazník, který byl vytvořen pro účely této studie.

26 *The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study*; ke stažení dostupné zde: https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study.

27 https://twitter.com/Huis_Klok/status/1207241791306686465/photo/1

28 Odpověď Úřadu pro oznamovatele.

29 <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/netherlands-phase-4-report-en.pdf>, vydáno v roce 2020.

30 *The Netherlands Prepares For The EU Whistleblowing Directive* (integrityline.com).

31 Odpověď Úřadu pro oznamovatele.

32 <https://www.mediaguru.cz/clanky/2019/03/christopher-wylie-s-facebookem-ztracite-svobodu/>

33 Názory Úřadu vycházejí z odpovědí v dotazníku, který byl vytvořen pro účely této studie.

Zároveň je patrná snaha nekomunikovat přímo whistleblowing. Komunikace se zaměřuje zejména na tzv. integritu na pracovišti. V poslední výroční zprávě (2021) Úřad pojmenovává svoji ambici: „*Úřad pro whistleblowing chce mít v Nizozemsku ústřední postavení v systému integrity. V souladu s tím věnujeme úsilí tomu, abychom lépe komunikovali a byli více vidět. Zapojujeme se a vytváříme partnerství s politiky, dozorovými orgány, zainteresovanými organizacemi i akademickou obcí.*“³⁴

Příklad takové aktivity je zapojení Úřadu do tzv. Sítě dobrého managementu (Goed Besturen Netwerk), jehož výsledkem byl dopis adresovaný Sněmovně reprezentantů, v němž byla vláda vyzvána, aby vypracovala systematickou a komplexní strategii pro řešení otázek integrity ve veřejné správě.³⁵

2.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny

Informace, které nizozemský Úřad pro oznamovatele šíří prostřednictvím svých internetových stránek, brožur, rozhovorů, zpravodajů a dalších nástrojů, jsou určeny jak zaměstnancům (potenciálním oznamovatelům), tak zaměstnavatelům jakožto osobám odpovědným za prevenci a/nebo řešení možných pochybení v rámci své organizace.

Z důvodu omezených kapacit nezaměřuje osvětu na studenty nebo starší lidi, tedy na skupiny obyvatel, které nejsou pracovně aktivní.³⁶

Hlavní sdělení komunikované směrem k potenciálním oznamovatelům zní: „V případě zjištění protiprávního jednání kontaktujte Úřad co nejdříve, abychom vám mohli důvěrně pomoci.“

Hlavní sdělení k zaměstnavatelům zní: „Ujistěte se, že vaše organizace řeší etické a další problémy na pracovišti tak, aby menší problémy nepřerostly v protiprávní jednání se závažnějšími důsledky.“³⁷

2.3.2 Používané formáty propagace

Formáty využívané pro rozšiřování povědomí o whistleblowingu a činnosti Úřadu jsou různorodé a odrážejí aktuální trendy, například vznikla nová série podcastů nebo se připravuje animované video. Hlavními komunikačními kanály jsou webové stránky, sociální sítě (především Twitter,³⁸ Úřad zde má 281 sledujících), zprávy z šetření,³⁹ interview,⁴⁰ animace (momentálně ve vývoji) a novinové články v celostátních médiích a konkrétních odborných médiích.

V roce 2022 spustil Úřad sérii podcastů „Het Huis Luistert“. 1. díl se věnoval zlepšování interních mechanismů v organizacích a představuje tzv. Průvodce integritou, což je bezplatný online nástroj pro organizace k testování a zlepšování zásad integrity.⁴¹

34 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2022/03/15/annual-report-dwa-2021>

35 Výroční zpráva 2021 - <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2022/03/15/annual-report-dwa-2021>.

36 Odpověď Úřadu pro oznamovatele.

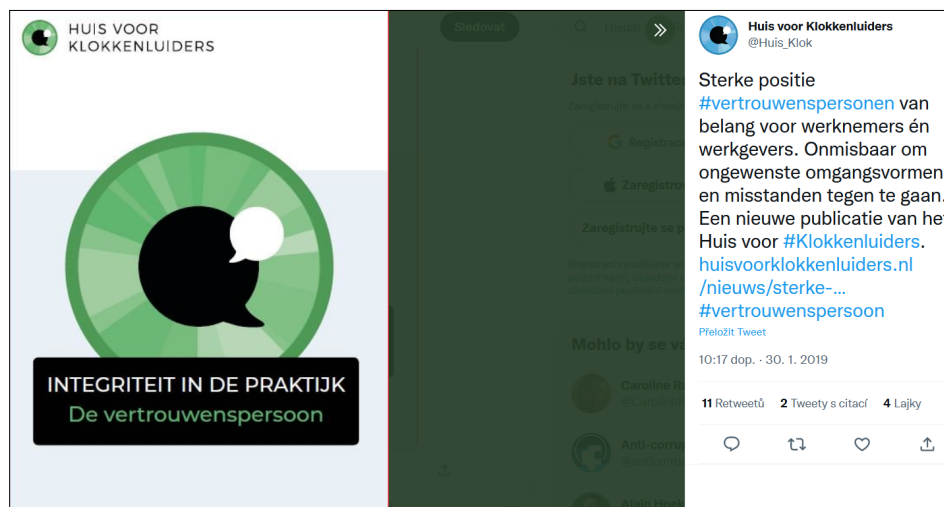
37 Odpověď Úřadu pro oznamovatele.

38 https://twitter.com/Huis_Klok

39 Ke dvěma velkým prošetřovaným případům vydal Úřad samostatné zprávy o průběhu. Více ve výroční zprávě 2021.

40 <https://www.bnr.nl/player/audio/10202983/10454385>

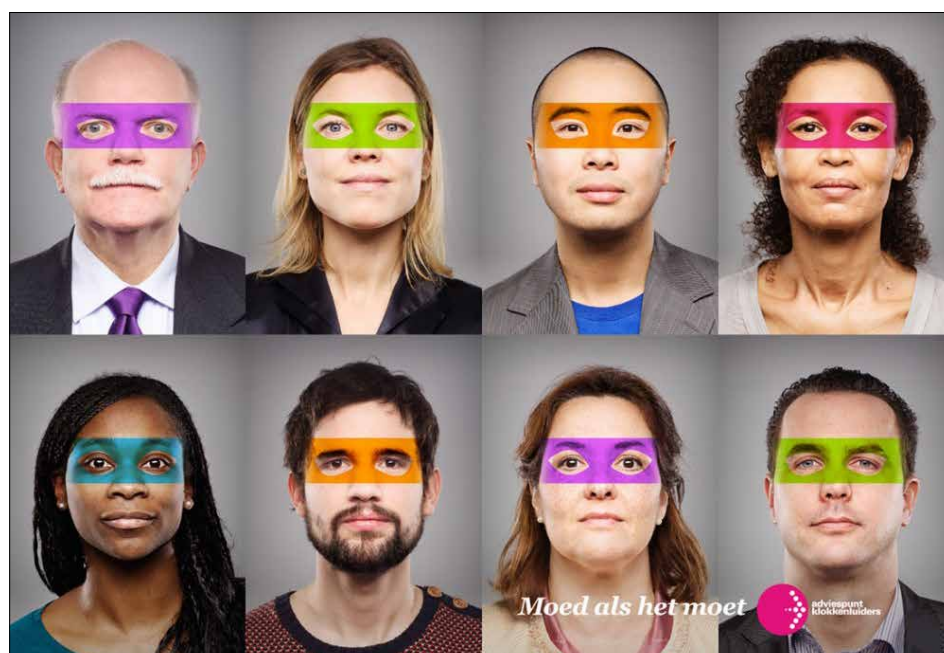
41 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/actueel/nieuws/2022/02/10/huis-voor-klokkenluiders-lanceert-nieuwe-podcastserie-het-huis-luistert-aflevering-1-de-integriteitswijzer>

Příklady tweetů:⁴²

Příklad tweetu



Příklad tweetu



Příklad reklamy z roku 2016

42 „Silná pozice #důvěrných poradců, důležitá pro zaměstnance i zaměstnavatele. Nepostradatelné v boji proti nežádoucímu chování a zneužívání. Nová publikace Sněmovny pro #whistleblowery.“

2.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu

Aktuální právní úpravě se věnují stránky Úřadu <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/>.⁴³

Nové stránky byly spuštěny v prosinci 2019. Od 31. července 2021 do 31. července 2022 měla stránka 143 758 zhlédnutí. Podle informací Úřadu navštívilo stránku za dobu její existence 36 956 unikátních návštěvníků a proběhlo 54 230 relací.

Stránka obsahuje záložky s odkazem na podání podnětu,⁴⁴ novinky k činnosti úřadu, podrobné informace, jak probíhá šetření,⁴⁵ sekci věnovanou internímu prošetřování a integritě na pracovišti⁴⁶ a dále přináší přehled relevantních zákonů, publikací a přehled spolupráce s dalšími národními a mezinárodními organizacemi.

2.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy

2.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě

V současné době jsou informace šířeny primárně online na webové stránce připravené Ministerstvem vnitra www.wetbeschermingklokkenluiders.nl.

Ministerstvo zároveň připravuje další mediální kampaně, ale protože zatím není přijat transpoziční zákon, komunikuje pouze základní informace k Evropské směrnici, upozorňuje na nutnost upravit pravidla pro vnitřní oznamovací systémy⁴⁷ a informuje o změnách, které nastanou, například pomocí infografiky.⁴⁸

Na internetových stránkách Úřadu jsou k dispozici klíčové parametry Směrnice v brožůře nazvané Směrnice EU v 6 otázkách a odpovědích.⁴⁹ Tento dokument stručně popisuje, kdo je Směrnici chráněn, na které subjekty se vztahují povinnosti vyplývající ze Směrnice, čeho se má oznámení podle Směrnice týkat, kde lze podat oznámení a jakým způsobem a před čím je oznamovatel chráněn.

Dále web Úřadu obsahuje dvě základní podstránky s informacemi pro zaměstnance (potenciální oznamovatele) a pro zaměstnavatele.



EU Směrnice přehledně v 6 bodech

43 Úvodní představení na stránkách: Vítejte na internetových stránkách nizozemského Úřadu pro oznamovatele. Poskytujeme poradenství a podporu zaměstnancům, kteří chtějí oznámit možné pochybení ve své organizaci. Provádíme také vyšetřování pochybení v organizacích nebo znevýhodnění zaměstnanců z důvodu oznámení pochybení. V neposlední řadě také poskytujeme know-how pro organizace, jak zlepšit jejich vnitřní politiku integrity. Naše služby jsou důvěrné, nezávislé a bezplatné.

44 https://mijn.portaal-huisvoorklokkenluiders.nl/zaak/create/webformulier/webform/?process_previous_stap=1&process_step_index=0&ztc_aanvrager_type=unknown

45 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/onderzoek-door-het-huis>

46 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/integriteit-bevorderen>

47 <https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/over-deze-website>

48 <https://www.wetbeschermingklokkenluiders.nl/wat-verandert-er>

49 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/wet--en-regelgeving/europese-richtlijn>

2.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě

Informace o současné právní úpravě jsou dostupné primárně na stránkách Úřadu. Viz odstavec Webové stránky věnované whistleblowingu.

Podle zákona je zároveň zaměstnavatel povinen informovat své zaměstnance písemně nebo elektronicky o procesu podání oznámení skrze VOS, o podmínkách, za jakých lze oznámit, a poskytnout informace o právní ochraně.

2.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů

Nizozemský Úřad pro oznamovatele informuje zaměstnavatele o faktorech, které jsou klíčové pro úspěch vnitřního oznamovacího systému. Na základě nedávné studie univerzity v Utrechtu,⁵⁰ kterou Úřad sám zadal, radí zaměstnavatelům, aby pracovali na transparentnosti, rychlém a profesionálním zpracování oznámení a odborných znalostech a dovednostech účastníků oznamovacího procesu. Dále doporučuje jasnou komunikaci, spolehlivost a průbojnost, sladění klíčových účastníků oznamovacího procesu a psychologické a sociální bezpečnosti na pracovišti.⁵¹

Podle Úřadu vláda zatím nestanovila žádný specifický postup pro propagaci vnitřních oznamovacích systémů. Důvodem je fakt, že transpoziční zákon zatím není schválen.

2.5 Metodická činnost

Metodická činnost Úřadu se zaměřuje primárně na zaměstnavatele. Zákon se vztahuje jak na soukromý, tak veřejný sektor. Za dobu svého působení vydal Úřad 127 studií, brožur a dalších materiálů. Některé publikace jsou dostupné i v anglickém jazyce, většina zůstává pouze v nizozemštině.⁵²

2.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány

Mezi zveřejněnými materiály je například Koordinační protokol Státního zastupitelství a Úřadu pro oznamovatele, který obsahuje dohody o spolupráci a výměně informací mezi těmito úřady v případech, kdy obě organizace vyšetřují stejnou událost. Žádné další metodiky pro státní zástupce, soudy a policejní orgány nejsou veřejně dostupné a Úřad ani o takových dokumentech nemá evidenci.

2.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému

Příkladem metodické podpory je brožura pro zaměstnavatele, aby se mohli připravit na úpravy vnitřních oznamovacích kanálů podle Směrnice.⁵³ Dalšími metodickými materiály jsou například studie, jak se zlepšovat v oblasti integrity na pracovišti⁵⁴ nebo k procesu vnitřního prošetřování oznámení.⁵⁵

2.5.3 Sběr dat a statistiky

Ve své výroční zprávě z roku 2021⁵⁶ Úřad uvádí, že stále více organizací využívá jeho odborných znalostí. Celkem v daném roce zodpověděl 179 otázek týkajících se zkvalitnění vnitřních oznamovacích systémů. Počet dotazů se oproti roku 2020 více než zdvojnásobil.

V roce 2021 obdrželi pracovníci Úřadu 208 nových písemných podnětů o nekalém jednání a dalších 81 případů úřad stále řešil z předchozího období.

50 The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study.

51 Odpověď Úřadu pro oznamovatele.

52 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties>

53 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/wet--en-regelgeving/documenten/brochures/2021/10/29/aanpassingen-voor-uw-meldregeling>

54 Integrity Management and the Integrity Manager – Current status and possibilities for development: https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2022/05/02/dwa_integrity-management-and-the-integrity-manager.

55 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/publicaties/2020/04/01/integrity-in-practice---internal-investigation>

56 <https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/Publicaties/jaarverslagen/2022/03/15/annual-report-dwa-2021>

Úřad zmiňuje jako specificky efektivní telefonické odborné poradenství. V roce 2021 Úřad zodpověděl 249 dotazů, které se týkaly oznamování nekalého jednání.

Úřad má v kompetenci také prošetřování nahlášených podnětů o nekalém jednání a odvetných opatřeních. V roce 2021 obdržel 21 žádostí o prošetření, zahájeno jich bylo 8.

Úřad také vede statistiky obdržených podnětů podle sektorů. V roce 2021 pocházelo 55 % dotazů ze soukromého sektoru, 27 % z veřejného sektoru a 18 % z poloveřejného sektoru.⁵⁷

Z dat je patrné, že Úřadu se daří naplňovat poradenskou roli, počty dále prošetřovaných podnětů jsou ale celkem nízké.

2.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe

Přestože Nizozemí nestihlo schválit transpoziční zákon v termínu, jeho původní legislativní úprava se v základních parametrech přibližuje požadavkům Směrnice. Základní institucí pro šíření povědomí o whistleblowingu je Úřad. Zamýšlené pojetí Úřadu je ambiciózní, ale podle některých dostupných informací v praxi zatím nedosahuje určených cílů. V roce 2019 byl Úřad kritizován za svou nedostatečnou efektivitu v médiích,⁵⁸ podobný závěr přináší i monitorovací zpráva OECD z roku 2020.⁵⁹

Tato studie se primárně věnuje tématu rozšiřování povědomí o ochraně oznamovatelů, a proto není cílem hodnotit efektivitu jednotlivých právních úprav. Z pohledu komunikace se Úřad nezaměřuje tolik na faktické informace ze zákona, ale mnoho výstupů se týká integrity na pracovištích a jejího prosazování.

Identifikace dobré praxe:

- Přehledně zpracovaný web centrálního Úřadu, který poskytuje informace jak pro oznamovatele, tak pro zaměstnavatele.
- Snaha využívat nové formáty komunikace, ať již jde o natáčení podcastu nebo aktivitu na sociálních sítích.
- Metodické příručky jsou srozumitelné a přehledné. Například příručka věnovaná prošetřování se snaží postihnout celý proces a nabízet i možné otázky, které by si prověřující osoba měla/mohla zjistit. Zároveň je ale příručka stručná, ideálně by měla být doplněna školením.
- Zasazení do širšího rámce integrity na pracovišti – whistleblowing je komunikován jako součást zlepšování pracovní kultury.

57 **Semi – public sector.** V Nizozemském právu pojem označuje soukromě založené subjekty, ve většině případů nadace nebo sdružení, které jsou odpovědné za plnění veřejného úkolu, často z veřejných prostředků. Jedná se o školy, zdravotnická zařízení a další.

58 <https://www.bd.nl/binnenland/huis-voor-klokkeluiders-kostte-negen-miljoen-en-loste-nul-zaken-op~a0e6d73f/?referrer=https%3A%2F%2Fduckduckgo.com%2F>

59 <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/netherlands-phase-4-report-en.pdf>

3 Norsko

3.1 Základní legislativní rámec

Norsko přijalo zákon o pracovním prostředí (Working Environment Act, dále jen „WEA“) již v roce 2005. Zákon byl naposledy novelizován v roce 2020, ucelenou úpravu ochrany oznamovatelů přinesla již novela v roce 2017. Příslušná usnesení WEA ukládají většině podniků povinnost zavést vnitřní oznamovací systémy. Ty musí být snadno přístupné všem zaměstnancům. Novela v roce 2017 stanovila, že vnitřní oznamovací kanál musí mít podniky s více jak 5 zaměstnanci.⁶⁰ Zákon je od počátku v gesci norského Ministerstva práce a sociálních věcí.

Ochrana oznamovatelů má podle ministerstva ústavní základ v článku 100 norské ústavy, který zakládá svobodu projevu. Kromě toho je úprava whistleblowingu obsažena také v dalších zvláštních právních předpisech, jako je zákon o zdravotnickém personálu a zákon o praní špinavých peněz.⁶¹

Podle hodnocení OECD z roku 2018 mělo Norsko sice robustní legislativní rámec, ale ten se nedaří propisovat do reálné ochrany oznamovatelů na pracovišti, alespoň tedy v případech odhalování zahraničních podvodů.⁶²

I další studie zmiňují fakt, že se whistlebloweři v Norsku potýkají se šikanou a odvetnými opatřeními. Podle expertů jsou příčinou kulturní aspekty, zejména silná loajalita k zaměstnavateli, a také se ukazuje trend, kdy čím závažnější je oznámené pochybení, tím častější je odvetné opatření.⁶³ Více odvetných opatření se přitom objevuje ve veřejném sektoru.⁶⁴

3.1.1 Věcná a osobní působnost

Definice whistleblowingu a věcná působnost zákona je široká. Podle zákona (WEA) je whistleblowing oznámení pochybení zaměstnancem, ke kterému došlo v podniku jeho zaměstnavatele. Oznámit je možné pochybení, která jsou v rozporu s právními předpisy, písemnými etickými směrnicemi v podniku nebo etickými normami, na nichž panuje ve společnosti široká shoda, například v oblastech:⁶⁵

- a) ohrožení života nebo zdraví,
- b) ohrožení klimatu a životního prostředí,
- c) korupce nebo jiná hospodářská trestná činnost,
- d) zneužití pravomoci,
- e) nevyhovující pracovní prostředí,
- f) porušení bezpečnosti osobních údajů.

WEA se vztahuje na zaměstnance pracující v soukromém i veřejném sektoru, ale také na osoby samostatně výdělečně činné, avšak s určitými výjimkami. Na členy představenstva, akcionáře a dobrovolníky se WEA vztahuje pouze v případě, že jsou považováni za zaměstnance podniku. Oznamovatelem nemůže být uchazeč o zaměstnání, osoby, jejichž pracovní poměr skončil, a osoby, na které dohlíží nebo je řídí subdodavatel nebo dodavatel.⁶⁶

60 <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Norway-Phase-4-Report-ENG.pdf>

61 Odpověď Ministerstva práce a sociálního začleňování.

62 <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Norway-Phase-4-Report-ENG.pdf>

63 *Culture Eats Control for Breakfast: The Difficulty of Designing Management Systems for Whistleblowing*, str. 207 Doornich, June Borge. „Culture Eats Control for Breakfast: The Difficulty of Designing Management Systems for Whistleblowing.“ *Whistleblowing, Communication and Consequences*. Routledge, 2021. 201–213.

64 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study, str. 102.

65 https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-06-17-62#KAPITTEL_3

66 <https://www.dlapiper.com/en/spain/insights/publications/2021/06/whistleblowing-guide/norway/>

3.1.2 Vnitřní oznamovací systémy

Zaměstnavatelé ve veřejném i soukromém sektoru jsou povinni zřídit důvěrné interní procesy pro oznamování. Zákon více neupravuje jejich formální podobu.

3.1.3 Anonymní oznamování

Zákon neupravuje přijímání anonymních oznámení. Ta však mohou být zaměstnavatelem přijímána.⁶⁷

3.1.4 Formy ochrany před odvetným opatřením

Zakázána jsou odvetná opatření vůči zaměstnanci,⁶⁸ který podá oznámení podle článku 2A-1 WEA. Ochrana se vztahuje na všechny formy odvetných opatření, včetně vyhrožování a pokusů o odvetné opatření. Pokud zaměstnanec předloží informace, podle kterých je důvodné se domnívat, že zaměstnavatel porušil zákaz odvetných opatření, platí obrácené důkazní břemeno.

3.1.5 Definice whistleblowingu

Podle WAE je whistleblowing oznámení pochybení, ke kterému došlo v podniku oznamovatelova zaměstnavatele.

3.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

Informace o institucionálním zajištění se různí. Podle studie *The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study*, ve které je zahrnuto i Norsko, v roce 2018 fungovaly pouze dvě instituce pro oznamovatele – soudy a psychosociální klinika financovaná Ministerstvem zdravotnictví.⁶⁹ Podle studie se v té době diskutovalo o institucionálních změnách, kdy měla připadnout formální a centrální role inspektorátu práce. Jiné zdroje, například výzkumy Centra odborového hnutí pro výzkum, vyšetřování a dokumentaci (Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon; dále jen „FAFO“), ale již v roce 2018 pracují s inspektorátem práce jako s odpovědným úřadem.⁷⁰

V současné době platí, že norský Úřad inspekce práce (Arbeidstilsynet, dále jen „Úřad“) reprezentuje hlavního garanta v případě informování o tématu ochrany oznamovatelů. Je zde zřízena informační služba s denní provozní dobou, kterou lze kontaktovat pomocí telefonu, chatu nebo kontaktního formuláře.

Stejně jako v Nizozemí existovala v Norsku státem financovaná psychosociální podpora pro oznamovatele. Ministerstvo zdravotnictví ji poskytovalo od roku 2012, ale není jisté, zda je stále zahrnuta do poskytované péče.^{71 72}

3.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“

V Norsku vychází whistleblowing od počátku z ústavního práva na svobodu slova podle článku 100 norské ústavy a je tak i komunikován. Na svém webu Úřad uvádí: *Svoboda projevu a whistleblowing spolu úzce souvisí. Cílem předpisů o whistleblowingu je přispět k dobrému a konstruktivnímu prostředí pro vyjádření, v němž se zaměstnanci mohou ozvat a kriticky vyjadřovat, aniž by riskovali jakoukoli formu trestu nebo negativních reakcí.*⁷³

Cílem whistleblowingu, respektive činnosti inspektorátu práce, je zlepšovat pracovní prostředí. Komunikace tak není rámována negativně, nezaměřuje se na podporu oznamování jako způsobu odhalování trestné činnosti.⁷⁴

67 <https://www.dlapiper.com/en/spain/insights/publications/2021/06/whistleblowing-guide/norway/>

68 Kromě zaměstnanců mohou na základě WEA oznamovat také studenti, vojenský personál, vězni, pacienti, osoby, které jsou pro účely odborné přípravy umístěny v podnicích, aniž by byly zaměstnanci, a další.

69 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study, str. 104

70 Fafo Institute of Labour and Social Research in Oslo <https://fafo.no/en/publications/english-summaries/whistleblowing-in-norwegian-working-life-2018>

71 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study

72 <https://www.helsedirektoratet.no/tema/psykososial-oppfolging-ved-ulykker-kriser-og-katastrofer>

73 <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/#Vernmotgjengjeldelse>

74 *Svoboda projevu a whistleblowing spolu úzce souvisí. Cílem předpisů o whistleblowingu je přispět k dobrému a konstruktivnímu prostředí pro vyjádření, v němž se zaměstnanci mohou ozvat a kriticky vyjadřovat, aniž by riskovali jakoukoli formu trestu nebo negativních reakcí.*

Nicméně z dostupných zdrojů je patrné, že šíření povědomí o významu pojmu směrem k veřejnosti je otázkou posledních let. Na přelomu let 2018/2019 probíhala v Norsku intenzivní veřejná debata o tom, že do médií se dostávají pouze negativní případy whistleblowerů, kteří čelili odvetným opatřením.⁷⁵

3.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny

Whistleblowing je v Norsku úzce spjat s odbory, figurují i jako příjemci oznámení a je pravděpodobné, že nějakým způsobem téma whistleblowingu komunikují. Některé studie ukazují, že zástupci zaměstnanců a ti, kteří jsou zastupováni, mohou účinněji upozorňovat na problémy a týká se jich menší riziko odvetných opatření.⁷⁶

Webové stránky odborů však žádné informace k whistleblowingu neobsahují.⁷⁷

3.3.2 Používané formáty propagace

Úřad využívá sociální síť Facebook, kde má 38 tisíc sledujících. Profil se však nevěnuje pouze whistleblowingu, příspěvky se týkají bezpečnosti práce, šikany a dalších pracovněprávních povinností a práv zaměstnanců.

Způsob informování o whistleblowingu ve spojení s ochranou životního prostředí a bezpečnosti práce demonstruje například tento post ze 7. října: <https://fb.watch/grvo9ImErn/>.⁷⁸ Post měl více než tisíc zhlédnutí.



Úřad má i Twitter s 3 153 sledujícími, ale poslední příspěvek byl zveřejněn v polovině roku 2021 a od té doby se zdá neaktivní.⁷⁹ Využívá také kanál Youtube, kde je například ke zhlédnutí krátký film k oznamování, který vysvětluje, co se prakticky skrývá za jednotlivými paragrafy zákona.⁸⁰

75 Fafo Institute of Labour and Social Research in Oslo <https://fafo.no/en/publications/english-summaries/whistleblowing-in-norwegian-working-life-2018>.

76 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study, str. 103

77 <https://www.fagforbundet.no/>

78 Překlad postu ze 7. října: „Chemikálie mohou ohrožovat bezpečnost a zdraví. Právě proto musí zaměstnavatel provést hodnocení rizik chemických látek, se kterými zaměstnanci pracují.

To také znamená, že zaměstnavatel musí zvážit opatření k odstranění nebo omezení kontaktu s chemickými látkami. Zaměstnavatel by měl zajistit, aby byl k dispozici bezpečnostní list a informační list nebezpečných látek používaných v podniku. Ty obsahují informace o nebezpečných vlastnostech a doporučených ochranných opatřeních. Zaměstnanci musí být vždy informováni o rizicích používání nebezpečných chemických látek při práci.

Na porušení těchto pravidel jste již zaměstnavatele upozornili, ale chápeme to tak, že to nepomohlo. Můžete tedy podat podnět nám (anonymně). Jako zaměstnanec máte právo a povinnost přerušit práci, pokud se domníváte, že v ní nelze pokračovat bez ohrožení života a zdraví. Je to uvedeno v zákoně o pracovním prostředí, odstavec 2–3 (2) písm. c).

Nezapomeňte, že: Existuje mnoho způsobů, jak se můžete dostat do kontaktu se škodlivými chemickými látkami, a to vdechnutím, přes kůži nebo požitím. Některé chemické látky mohou mít akutní účinky, zatímco jiné mohou způsobit zdravotní problémy nebo onemocnění až po dlouhé době, často po několika desetiletích.

Zde si můžete prohlédnout informace o bezpečnostní databázi na webových stránkách Úřadu práce: <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/kjemikalier/stoffkartotek/sikkerhetsdatablad/>

79 https://twitter.com/Arbeidstilsynet?s=20&t=C5JiujwJBqLkIX_jdLxV-A

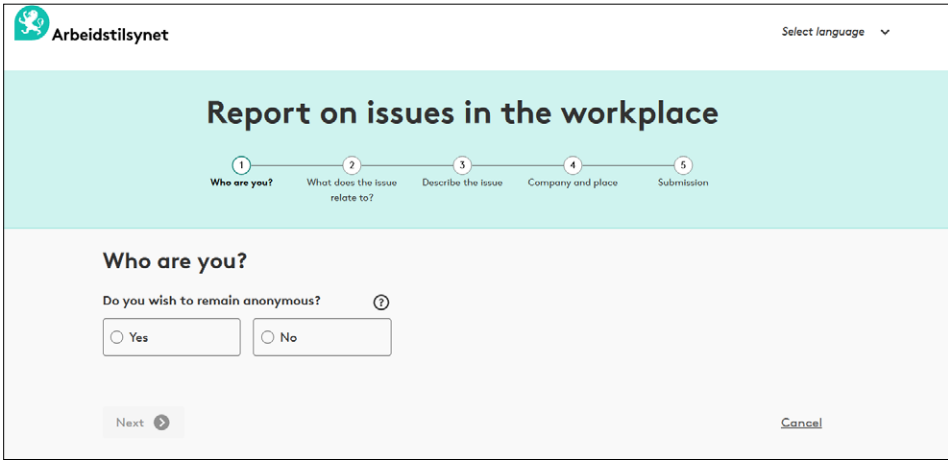
80 <https://youtu.be/IMg80pKZKLU>

3.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu

Informace k whistleblowingu primárně poskytují stránky Úřadu práce.

Stránky nabízejí základní informace a přehledně a uživatelsky přívětivě zobrazení celého znění zákona.⁸¹ V sekci whistleblowing je pak možné najít informace rozdělené do podstránek: Zaměstnanec, Zaměstnavatel, Postupy pro whistleblowing, Co je whistleblowing?, Povinnosti a práva, Otázky a odpovědi.⁸² Na konci stránky je vždy rozcestník na další podstránky, struktura kopíruje jednotlivé paragrafy zákona.

Dalším zdrojem informací o whistleblowingu jsou stránky FAFO. Jde o nezávislou nadaci, která rozvíjí znalosti o pracovním životě, činnosti organizací, společnosti a politice. Zpráva této nadace z roku 2019 se zabývá whistleblowingem v norském pracovním životě. Zpráva obsahuje také některé statistické údaje a její shrnutí v anglickém jazyce.⁸³



Dialogové okno pro podání podnětu Úřadu

3.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy

Norský Úřad provozuje informační službu, kterou lze kontaktovat denně prostřednictvím telefonu, chatu a kontaktního formuláře.⁸⁴ Úřad také poskytuje v angličtině informace o různých otázkách týkajících se whistleblowingu, a to na internetových stránkách.⁸⁵

3.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě

Norsko jako nečlenská země EU nemá povinnost transponovat Směrnici a neinformuje o jejích parametrech.

3.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě

Jak již bylo řečeno výše, Úřad nabízí v uživatelsky přívětivé formě znění zákona na svých webových stránkách. Pravidla a povinnosti vyplývající ze zákona jsou také součástí metodických materiálů.

3.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů

Není známo, že by Úřad podporoval VOS jinak než přes informativní a metodickou pomoc. Metodická podpora není tak komplexní jako například v Nizozemí, ale lze se domnívat, že zaměstnavatelé mohou případné problémy v nastavování interních procesů konzultovat.

⁸¹ <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/lover/arbeidsmiljolooven/2a/>

⁸² <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>

⁸³ <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/summaries/whistleblowing-in-norwegian-working-life-2018>

⁸⁴ Odpověď Ministerstva práce a sociálního začleňování.

⁸⁵ <https://www.arbeidstilsynet.no/en/contact/report/>

3.5 Metodická činnost

3.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány

Úřad inspekce práce poskytuje na svých internetových stránkách návod nazvaný: Jak by měly orgány veřejné správy postupovat při whistleblowingu. Komentář poskytuje pouze stručné informace. Dostupný je však také e-learningový kurz, který se zabývá oznamováním porušení předpisů orgánům veřejné moci. Kurz se zaměřuje především na to, jak by měly orgány veřejné moci a jejich zaměstnanci postupovat při setkání s whistleblowingem.

Žádné z dostupných metodik ani dalších materiálů nejsou určeny konkrétně státním zastupitelstvím, soudům nebo policejním orgánům. Z výše uvedených dokumentů však vyplývá snaha informovat obecně zaměstnance veřejného sektoru o problematice whistleblowingu.

3.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému

Úřad inspekce práce zveřejnil na svých internetových stránkách pokyny pro zaměstnavatele, jak mají správně nakládat s oznámeními. Tento návod obsahuje také instruktážní video, které seznamuje zaměstnavatele s jeho povinnostmi.

Úřad také umožňuje zaměstnavatelům pomocí interaktivní webové aplikace vytvořit strukturu vnitřního oznamovacího systému. Formulář kromě názvu organizace požaduje identifikaci příslušné osoby, způsobů, kterými lze oznámení podat, určení, zda lze oznamovat anonymně, vyjmenování případů, kdy lze vnitřně oznamovat (lze nastavit i nad rámec zákonné věcné působnosti), způsobu potvrzení přijetí oznámení a vyřízení oznamované skutečnosti a další.

3.5.3 Sběr dat a statistiky

Úřad inspekce práce ani Ministerstvo spravedlnosti nezveřejňují statistiky týkající se whistleblowingu.

3.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe

Ze zprávy FAFO lze vyčíst několik zásadních statistik ohledně zkušenosti oznamovatelů:

Čtyři z deseti respondentů-oznamovatelů uvádějí, že oznámení pomohlo k nápravě. Nejobtížněji se oznamují psychosociální problémy a jako náročnější oznamovatelé také vnímají, když osoba odpovědná za pochybení zastává v podniku vysokou pozici.

Devatenáct procent respondentů se kvůli whistleblowingu setkala s negativními reakcemi či sankcemi. Nejčastějšími formami jsou zbavení odpovědnosti nebo výčitky ze strany nadřízeného. Každý pátý uvádí, že tím utrpěl jeho kariérní možnosti. S pozitivními reakcemi se setkala 33 procent whistleblowerů. Sedm z deseti whistleblowerů odpovědělo, že by oznámení učinili znovu. Ti, kteří se setkali s negativními reakcemi a sankcemi, byli méně ochotni podat další oznámení. Většina oznamovatelů se domnívá, že opatření přijatá proti osobě odpovědné za pochybení byla neadekvátní závažnosti pochybení.⁸⁶

- Jako v případě jiných zemí není v Norsku primárně snaha rozšiřovat pojem whistleblowing. Whistleblowing a jeho pravidla jsou součástí aktivit pro bezpečnější a zdravější pracovní prostředí.
- Norský způsob komunikace whistleblowingu primárně přes bezpečí na pracovišti je z velké části daný postavením odborů i zařazením agendy pod Úřad práce. V České republice je postavení odborů jiné, chybí vnímání whistleblowingu jako důležitého nástroje pro ochranu zaměstnanců a zlepšování jejich podmínek.
- Zároveň Úřad velmi podrobně vysvětluje, co znamenají konkrétní znění zákona – pomocí videí, ale zejména systémem provázaných podstránek.
- Přístup norských úřadů nelze v současné době považovat za příklad dobré praxe. I výsledky výzkumů FAFO ukazují, že norský přístup k ochraně oznamovatelů není zcela ideální.

86 <https://fafo.no/zoo-publikasjoner/summaries/whistleblowing-in-norwegian-working-life-2018>

4 Spojené království Velké Británie a Severního Irska

4.1 Základní legislativní rámec

Kvůli odchodu Velké Británie z EU tato země nemusí transponovat komunitární právo. Již roku 1998 zde byl přijat zákon o zveřejňování informací ve veřejném zájmu (Public Interest Disclosure Act; dále jen „PIDA“), který poskytuje právní ochranu oznamovatelům.

4.1.1 Věcná a osobní působnost

Oznamovatel má právo oznámit protiprávní jednání, které spadá do jedné nebo více z následujících kategorií:

- a) trestné činy,
- b) nedodržení povinnosti stanovené zákonem,
- c) justiční omyly,
- d) ohrožení zdraví a bezpečnosti osob,
- e) poškození životního prostředí,
- f) zakrývání protiprávního jednání ve výše uvedených kategoriích.⁸⁷

Pracovník („worker“) je v britském právu důležitý termín. Zahrnuje zaměstnance na plný úvazek, zaměstnance na částečný úvazek, zaměstnance na zkrácený úvazek včetně zaměstnanců se smlouvou na dobu určitou. Oznamovatelem se však nemohou stát některé klíčové osoby, které jsou chráněny na základě Směrnice, těmi jsou např.: samostatně výdělečně činné osoby a dobrovolníci, kteří obvykle věnují svůj volný čas práci v charitě či ve škole.⁸⁸

Zákon poskytuje pracovníkovi právo obrátit se s podnětem na pracovněprávní soud, pokud se stal obětí odvetných opatření v zaměstnání, protože upozornil na problém.⁸⁹

V roce 2013 došlo novelizací PIDA k odstranění požadavku „dobré víry“, který byl nahrazen testem veřejného zájmu.⁹⁰

V případě, že oznamovatel nechce učinit oznámení interně, může se obrátit na určené osoby nebo úřady. Na vládních stránkách je k dispozici jejich seznam podle oblastí, ve kterých působí. Toto nastavení vytváří značně decentralizovaný systém podávání oznámení. Další z možností je podat oznámení svému advokátovi, nebo dokonce poslanci (MP).⁹¹

4.1.2 Vnitřní oznamovací systém

Zatímco Směrnice EU vyžaduje, aby organizace s 50 a více zaměstnanci zřídily interní kanály pro whistleblowing, ve Spojeném království neexistuje žádný ekvivalentní požadavek (s výjimkou některých specifických firem ve finančním sektoru).⁹²

87 Whistleblowing: Guidance for Employers and Code of Practice (publishing.service.gov.uk).

88 Odpověď organizace Protect.

89 Odpověď organizace Protect.

90 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study

91 <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2/whistleblowing-list-of-prescribed-people-and-bodies>

92 <https://www.integrityline.com/expertise/blog/pida-and-uk-whistleblowing/>

4.1.3 Anonymní oznamování

PIDA anonymní oznamování nevylučuje. To může být nastaveno v rámci VOS a v příručce pro zaměstnavatele Ministerstva pro podnikání, energetiku a průmyslovou strategii se jeho zavedení považuje za dobrou praxi.⁹³

4.1.4 Formy ochrany před odvetným opatřením

Zákon poskytuje pracovníkovi právo obrátit se s podnětem na pracovněprávní tribunál, pokud se stal obětí odvetných opatření v zaměstnání, protože upozornil na problém. Nárok na neoprávněné propuštění je potřeba uplatnit u tribunálu do 3 měsíců od skončení pracovního poměru.⁹⁴

4.1.5 Definice whistleblowingu

Whistleblowing je termín, který se používá, když pracovník („worker“) předá informace týkající se nesprávného jednání. Nesprávné jednání se obvykle týká něčeho, čeho byl svědkem v rámci výkonu práce.⁹⁵

Aby oznamujícímu zaměstnanci náležela právní ochrana, musí být v dobré víře, že jedná ve veřejném zájmu. To znamená, že na osobní stížnosti se obvykle PIDA nevztahuje. Dále se musí zaměstnanec důvodně domnívat, že oznámení má potenciál prokázat minulé, současné nebo pravděpodobné budoucí protiprávní jednání, které spadá do jedné nebo více definovaných oblastí věcné působnosti zákona.

4.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

Systém ochrany oznamovatelů ve Velké Británii je značně decentralizovaný. Co se týče zvyšování povědomí o ochraně oznamovatelů, omezila se role britské vlády na zpracování whistleblowingu jako životní události pro občany Velké Británie ve webovém rozcestníku všech politik⁹⁶ a dále v této oblasti nevyvíjí žádné zvláštní aktivity.

Zvyšování povědomí a propagace ochrany oznamovatelů zajišťují neziskové organizace, zejména organizace Protect,⁹⁷ Parrhesia⁹⁸ a Whistleblowing International Network.⁹⁹

Zároveň mnohé státní regulační orgány různých odvětví či průmyslové a zdravotnické odbory podporují ochranu oznamovatelů v rámci subjektů (organizací a profesí), které regulují. Nejaktivnější jsou Národní zdravotní služba (National Health Service, dále jen „NHS“) a Nezávislý národní úřad pro whistleblowing (Independent National Whistleblowing Officer; dále jen „INWO“), organizace zastřešující britská zdravotnická a pečovatelská zařízení.

Aktivní přístup ke komunikaci může souviset se skutečností, že je to právě oblast zdravotnictví, kde došlo k nejznámějším whistleblowerským kauzám. Dalším aktivním dohledovým úřadem je Úřad pro dohled nad finančním trhem (Financial Conduct Authority, dále jen „FCA“).

93 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/415175/bis-15-200-whistleblowing-guidance-for-employers-and-code-of-practice.pdf

94 <https://www.gov.uk/whistleblowing/treated-unfairly-after-whistleblowing>

95 Odpověď organizace Protect.

96 <https://www.gov.uk/whistleblowing>

97 <https://protect-advice.org.uk/>

98 <https://parrhesia.org.uk/>

99 <https://whistleblowingnetwork.org/Home>

4.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“

Pojem whistleblowing se v anglickém jazyce běžně používá, ale komunikace jak neziskového sektoru, tak úřadů využívá pojem „raising a concern“. Obecně je whistleblowing součástí tzv. speak up culture. Cílem není zvyšovat povědomí přímo o whistleblowingu, ale podporovat zaměstnance, aby nemlčeli, a ovlivňovat pracovní kulturu v organizacích.

V oblasti zdravotnictví, která spravuje NHS England, vznikla v roce 2015¹⁰⁰ po vydání reportu Freedom to Speak Up iniciativa Národní úřad strážců (The National Guardian's Office, dále jen „NGO“), která si dala za cíl měnit kulturu na zdravotnických pracovištích. V roce 2020, pět let po svém vzniku, měla síť více než 600 průvodců (guardians) ve více než 400 zdravotnických a pečovatelských organizacích.¹⁰¹ Ve Skotsku jsou, pod správou INWO, prosazovány tzv. národní oznamovací standardy.¹⁰²



Popis mise The National Guardian's Office

4.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny

Zaměření na konkrétní skupiny vychází z podstaty decentralizovaného systému. Taková komunikace přináší výhody, protože příklady situací vycházejí z činností, které zaměstnanci znají, tedy se s nimi dokáží lépe ztotožnit.¹⁰³

Oblast zdravotnictví: kampaň *Speak up Month 2022 – říjen*. Kampaň je komplexní, staví na vybudované síti zapojených organizací a „průvodců“. Kampaň je rozdělena do 4 týdnů, každý týden má své zaměření. V průběhu celého měsíce vyzýval NGO pracující v oboru, aby se zúčastnili akce Wear Green Wednesdays (středy v zeleném), a vyjádřili tak viditelnou podporu Freedom to Speak Up. Na stránkách jsou ke stažení doprovodné materiály, metody, e-learningový kurz, odebrání newsletteru a další.¹⁰⁴

Oblast financí: kampaň *In confidence, with confidence*. V rámci kampaně vybízí FCA osoby pracující ve finančních službách, aby nahlásily případná pochybení, a připomíná jim zavedené postupy pro zachování důvěrnosti. Úřad zveřejnil materiály, které mohou firmy sdílet se zaměstnanci, a vypracoval také digitální soubor nástrojů – letáky, videa a další, aby podpořil důvěru jednotlivců k tomu, aby se přihlásili.¹⁰⁵

100 http://freedomtospeakup.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/F2SU_web.pdf

101 Výroční zpráva The National Guardian's Office 2020 – https://nationalguardian.org.uk/wp-content/uploads/2021/04/NGO_AR_2020_Digital.pdf.

102 <https://inwo.spsso.org.uk/national-whistleblowing-standards>

103 Na obdobný přístup k šíření povědomí narazilo Oživení u České pošty, kde si compliance oddělení vytváří vlastní komiksy a příběhy z pracovního prostředí pošty, protože při vyhodnocení efektivity zjistili, že je to pro školení zaměstnanců neúčinnější.

104 <https://nationalguardian.org.uk/>

105 <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-launches-campaign-encourage-individuals-report-wrongdoing>

4.3.2 Používané formáty propagace

NHS a kampaň Speak Up Month

Webové stránky

LinkedIn: 926 sledujících

Podcasty: zveřejněny na LinkedInu, SoundCloudu, Twitteru

YouTube: 71 odběratelů, kanál registrován v roce 2016, videa mají 22 004 zhlédnutí

Twitter: 4 784 sledujících

Financial Conduct Authority a kampaň In confidence, with confidence

Video

Letáky a plakáty pro manažery podřízených organizací

Twitter: 69 tisíc sledujících

LinkedIn: 283 133 sledujících uživatelů



Příklad plakátů FCA

4.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu

Británie vytvořila souhrnný web, který funguje jako základní rozcestník životních situací. Občan zde nalezne potřebné informace a odkazy k tématu, které ho právě zajímá.

Na adrese www.gov.uk se pod pojmem whistleblowing nachází 2 784 odkazů, které lze filtrovat pomocí oblasti zájmu, druhu obsahu nebo data zveřejnění. Stránka obsahuje jak statistiky, tak výzkumy, metodiky i základní informace pro oznamovatele a firmy.

NHS England – stránka obsahuje základní i rozšířené informace zejména pro zaměstnance. NHS nabízí i následnou podporu po oznámení,¹⁰⁶ metodiky pro podání oznámení a tak dále. Whistleblowing je komunikován jako změna kultury na pracovišti.

106 <https://www.england.nhs.uk/ourwork/freedom-to-speak-up/speaking-up-support-scheme/>

National Guardian's Office spadá pod NHS s cílem prakticky pomáhat s šířením výše zmíněné změny pracovní kultury. Stránka opět obsahuje potřebné informace pro zaměstnance, školicí materiály pro síť podporovatelů a sdružuje informace k vedeným kampaním a možnostem zapojení či podpory.

Skotské INWO, obdoba MHS England, si na rozdíl od podobných stránek klade za cíl šířit tzv. Národní oznamovací standardy (The National Whistleblowing Standards).

FCA rozděluje informace pro podnikatele a spotřebitele. Stránka k whistleblowingu pro firmy obsahuje základní přehled, co je whistleblowing a jak lze učinit oznámení, dále přehled praktických informací a zkušeností z případových studií či přehled čtvrtletních statistik k oznamování i odkazy na právní podporu a pomoc.¹⁰⁷

4.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy

4.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě

Velká Británie se nechystá transponovat Směrnici. O jejích parametrech informují zejména neziskové organizace, například Whistleblowing International Network, která monitoruje transpoziční proces v celé EU.¹⁰⁸

4.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě

Základním informačním zdrojem je opět hlavní rozcestník britské vlády. Pro zaměstnance je to opět podstránka v rozcestníku životních situací.¹⁰⁹ Občan zde najde seznam osob, kterým může oznámit.

4.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů

Je opět na regulačních orgánech, aby podporovaly zavedení vnitřních mechanismů pro oznamování. FCA stanovil finančním institucím pravidla, podle nichž musí mít zavedeny mechanismy pro oznamování nekalých praktik, a tato povinnost je vymahatelná. Úřad pro civilní letectví (CAA) je dalším orgánem, který prostřednictvím pravidel vyžaduje, aby byly zavedeny mechanismy pro whistleblowing. INWO ve Skotsku prosazuje dodržování standardů whistleblowingu u zdravotnické rady NHS Scotland. Podobné pravomoci ale již neplatí u anglické obdoby NHS (The National Guardian's Office). Tato organizace nemůže pravidla vymáhat, pouze prostřednictvím vybudované sítě šíří osvětu.

Mnoho odvětví ve Velké Británii takového regulátora nebo organizaci nemá a pak je praxe ještě roztržštěnější. Vždy záleží na tom, zda zaměstnavatelé viděli v poskytování podpory internímu whistleblowingu smysl.¹¹⁰

4.5 Metodická činnost

4.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány

Příkladem dokumentu s funkcí metodiky je také Vyhláška detenční služby 03/2020 (Detention Services Order 03/2020)¹¹¹, jejímž cílem je poskytnutí pokynů a návodu všem zaměstnancům detenčního zařízení pro přistěhovalce nebo doprovodných služeb ohledně postupů při oznamování nekalých praktik.

Metodiky určené specificky státním zástupcům, soudům a policejním orgánům nejsou veřejně dostupné a Ministerstvo spravedlnosti jejich existenci neeviduje.¹¹²

107 <https://www.fca.org.uk/firms/whistleblowing>

108 <https://www.whistleblowingmonitor.eu/>

109 <https://www.gov.uk/whistleblowing>

110 Odpověď na dotazník.

111 [https://www.gov.uk/government/publications/whistleblowing-and-the-public-interest-disclosure-act-1998-c23/whistleblowing-and-the-public-interest-disclosure-act-1998-c23-accessible-version#:~:text=The%20Public%20Interest%20Disclosure%20Act%201998%20\(%20PIDA%20\)%20protects%20whistleblowers%20from,making%20a%20public%20interest%20disclosure.](https://www.gov.uk/government/publications/whistleblowing-and-the-public-interest-disclosure-act-1998-c23/whistleblowing-and-the-public-interest-disclosure-act-1998-c23-accessible-version#:~:text=The%20Public%20Interest%20Disclosure%20Act%201998%20(%20PIDA%20)%20protects%20whistleblowers%20from,making%20a%20public%20interest%20disclosure.)

112 Odpověď Ministerstva spravedlnosti na dotazník.

4.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému

Ministerstvo spravedlnosti ve své odpovědi uvedlo, že jediné správní orgány vytvářející metodiky o VOS jsou Úřad pro dohled nad finančním trhem (Financial Conduct Authority), Nezávislý národní úředník pro whistleblowing (Independent National Whistleblowing Officer) a Úřad pro civilní letectví (Civil Aviation Authority).¹¹³

Návod pro zaměstnavatele k whistleblowingu z roku 2015¹¹⁴ vede zaměstnavatele samotné k tomu, aby zavedenou politiku oznamování propagovali. Manažeři a vedoucí pracovníci organizace mají propagovat systém nejen komunikačně, ale také svým chováním v práci. Cílem je vytvořit otevřenou kulturu, která zvyšuje pravděpodobnost, že pracovník promluví o jakémkoli pochybení, na které narazí.

Návod pro zaměstnavatele k whistleblowingu dále doporučuje, aby všichni zaměstnanci byli proškoleni v klíčových otázkách. Zvláštní školení by mělo být poskytnuto těm, kteří mají za whistleblowing odpovědnost, jako jsou vedoucí pracovníci nebo určené kontaktní osoby. Je také dobré vytvořit na internetových stránkách možnost podat oznámení.

Jak již bylo řečeno výše, některé regulační orgány mohou pravidla vymáhat, v případě, že chybí regulátor nebo nemá takové pravomoci, leží odpovědnost na vedení jednotlivých organizací.

Uvedený návod pro zaměstnavatele dále doporučuje:

- uspořádejte školení pro zaměstnance,
- jmenujte osobu, která bude prosazovat oznamování a ochranu oznamovatelů v organizaci,
- používejte propagační plakáty v budově podniku,
- informujte o ochraně oznamovatelů nově příchozí zaměstnance,
- uveďte zásady v příručkách a smlouvách pro zaměstnance.¹¹⁵

Ve Skotsku prosazuje INWO národní oznamovací standardy, které obsahují:

- **Zásady whistleblowingu** – definují whistleblowing a určují principy, podle kterých se řeší podněty a oznámení.
- **Postup při oznamování** – obsahuje definici a vysvětlení toho, co je to whistleblowing, kdo může upozornit na problém (raising a concern) a popis postupu při přijímání nápravných řešení.
- **Správa oznámení** – informace pro správní rady a zaměstnance NHS o jejich povinnostech, způsobech zaznamenávání a hlášení podnětů a pravidla pro externí dodavatele.
- **Informace pro dané odvětví** – specifické pokyny pro poskytovatele primární péče a smluvních služeb, partnerství v oblasti zdravotní a sociální péče (HSCP), organizace zapojené do poskytování stáží studentů a stážistů a opatření pro dobrovolníky¹¹⁶.

4.5.3 Sběr dat

Sběr dat a statistik týkajících se whistleblowingu není centrální a kvůli decentralizovanému přístupu je nemožné zjistit celková čísla. Lze tak pouze dohledat statistiky jednotlivých správních orgánů, jako např. Úřad pro hospodářskou soutěž a trhy, který publikuje množství oznámení a způsob vypořádání.¹¹⁷

Čtvrtletní data k whistleblowingu FCA jsou prezentována na webových stránkách a na sociálních sítích.¹¹⁸

113 <https://www.caa.co.uk/safety-initiatives-and-resources/how-we-regulate/state-safety-programme/safety-promotion/safety-culture/>

114 *Whistleblowing: Guidance for Employers and Code of Practice* (publishing.service.gov.uk).

115 *Whistleblowing: Guidance for Employers and Code of Practice* (publishing.service.gov.uk).

116 <https://inwo.spsa.org.uk/national-whistleblowing-standards>

117 <https://www.gov.uk/government/publications/whistleblower-statistics-2021-to-2022/whistleblowing-statistics-2021-to-2022>

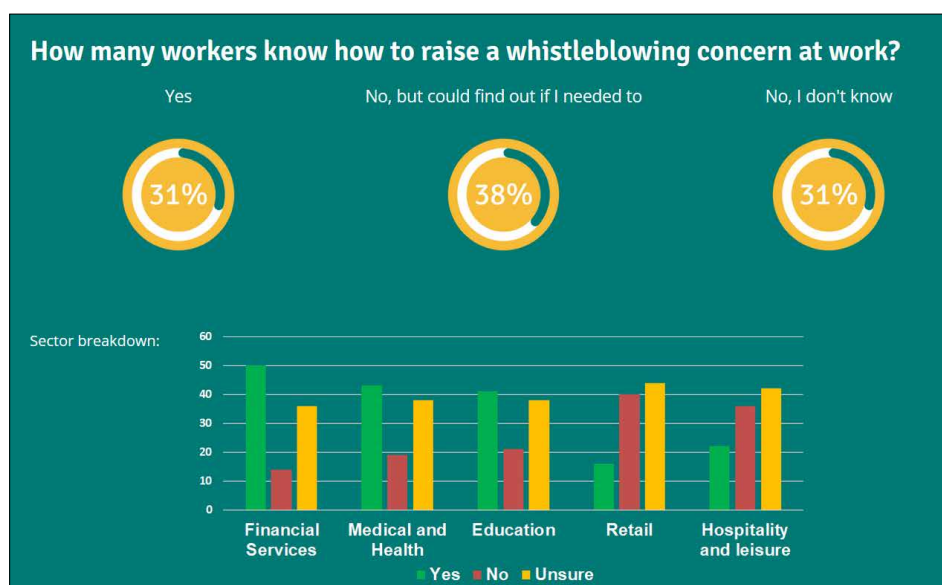
118 <https://www.fca.org.uk/data/whistleblowing-quarterly-data-2022-q2>

4.6 Identifikace dobré praxe

Ochrana oznamovatelů ve Velké Británii má dlouholetou historii. Aktivita v šíření povědomí o whistleblowingu nevychází od vlády, ale od úřadů, které zastřešují různé sektory.

Za nejaktivnější úřady v této oblasti platí Financial Conduct Authority a National Health Service, jejich stránky i sociální sítě nabízejí velmi mnoho materiálů a informací k whistleblowingu.

Britská úprava je sice decentralizovaná, ale zejména v některých oblastech značně robustní. Přesto z průzkumu veřejného mínění a znalosti problematiky whistleblowingu, který organizace Protect uspořádala v roce 2021, například vyplývá, že pouze třetina zaměstnanců ví, jak podat oznámení v práci.



Graf organizace Protect

Identifikace dobré praxe:

- Snaha nekomunikovat pouze „shora“, ale vytvářet sítě lidí, kteří předávají informace přímo na pracovišti. Zároveň jednotlivé zapojené organizace mohou zpětně přispívat do kampaní, které vede centrální Úřad.
- Z decentralizovaného systému plyne možnost komunikovat cíleně a řešit se zaměstnanci problémy, které ve svém odvětví skutečně mají nebo na ně mohou narazit.
- Definování standardů pro whistleblowing.
- V odvětvích, která jsou nejaktivnější, je podpora ochrany oznamovatelů komplexní – dostatek dostupných informací na webu, poradenská činnost, možnosti školení, příklady.

5 Chorvatsko

5.1 Základní legislativní rámec

Zákon o ochraně osob, které oznamují nesrovnalosti, v Chorvatské republice je účinný od dne 1. srpna 2019. S účinností tohoto zákona se příslušným orgánem pro externí oznamování stal Úřad ombudsmana (Pučka pravobraniteljica). Tento úřad je nezávislou institucí a plní úlohu zmocněnce chorvatského parlamentu pro podporu a ochranu lidských práv a svobod stanovených v ústavě, zákonech a mezinárodních smlouvách o lidských právech a svobodách přijatých Chorvatskou republikou.¹¹⁹

Poté, co 23. října 2019 vstoupila v platnost Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušování práv Unie, zahájilo Chorvatsko přípravu nového zákona o ochraně osob, které oznamují nekalé jednání. Ten vstoupil v platnost 23. dubna 2022.¹²⁰

5.1.1 Věcná a osobní působnost

Chorvatský zákon rozšiřuje deset vymezených oblastí Směrnice o další vnitrostátní předpisy, jejichž porušení ohrožuje veřejný zájem. Vyloučena je oblast obrany a národní bezpečnosti, pokud nejsou dotčeny právní předpisy EU. Zákon ale počítá se zvláštním nastavením procesů pro oznamování i v této oblasti.¹²¹

Fyzické osoby, které mohou podat chráněná oznámení, patří do následujících kategorií:

- osoby, které mají postavení zaměstnance,
- osoby, které mají status osoby samostatně výdělečně činné,
- akcionáři a osoby patřící do správního, řídicího nebo dozorčího orgánu podniku, včetně nevýkonných členů, jakož i dobrovolníci a placení nebo neplacení stážisté,
- všechny osoby pracující pod dohledem a vedením dodavatelů, subdodavatelů a dodavatelů,
- všechny osoby, které se jakýmkoli způsobem podílejí na odborné činnosti fyzické nebo právnické osoby.¹²²

5.1.2 Vnitřní oznamovací systém

Podle zákona mají zaměstnavatelé s 50 a více zaměstnanci povinnost zřídit VOS pro podávání oznámení, zatímco zaměstnavatelé s méně než 50 zaměstnanci mají možnost volby, zda tak učiní, či nikoli.

Postup hlášení pomocí VOS, jakož i určení příslušné osoby upravují vnitřní předpisy zaměstnavatele. Tyto informace musí být snadno dostupné a jasné s cílem výrazně usnadnit využívání VOS jako primárního prostředku pro oznamování.¹²³

5.1.3 Anonymní oznamování

Osoby, které anonymně oznámily nebo veřejně sdělily informace o nesrovnalostech a jejichž totožnost byla následně zjištěna, mají právo na ochranu bez ohledu na skutečnost, že oznámení podaly anonymně.¹²⁴

5.1.4 Formy ochrany před odvetnými opatřeními

Oznamující osoby mohou požádat o ochranu ombudsmanky za předpokladu, že hodnověrně doložily, že jsou nebo by mohly být v důsledku oznámení nesrovnalostí vystaveny odvetným opatřením. V takových případech ombudsmanka oznámení přezkoumá a přijme opatření na ochranu oznamovatele spadající do jejích pravomocí.

119 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti.

120 Tamtéž.

121 <https://zakon.hr/z/1927/Zakon-o-za%C5%A1titi-prijavitelja-nepravilnosti>

122 <https://www.ombudsman.hr/en/the-new-act-for-the-protection-of-persons-reporting-irregularities-whistleblowers-key-information-for-reporting-persons-and-confidential-persons/>

123 <https://www.ombudsman.hr/en/the-new-act-for-the-protection-of-persons-reporting-irregularities-whistleblowers-key-information-for-reporting-persons-and-confidential-persons/>

124 Tamtéž.

Osoby oznamující nesrovnalosti se mohou rovněž domáhat soudní ochrany ve zvláštním řízení zahájeném žalobou na ochranu osoby oznamující nesrovnalosti. Se souhlasem oznamovatele se může ombudsmanka, ale i další osoby působící v oblasti ochrany lidských práv a boje proti korupci, účastnit takového soudního řízení jako vedlejší účastník.¹²⁵

5.1.5 Definice whistleblowingu

Oznamovatel je fyzická osoba, která oznamuje nebo zveřejňuje informace o pochybeních, které získala v souvislosti se svou pracovní činností. „Souvislostí s pracovní činností“ se rozumí současné, minulé, budoucí nebo plánované profesní činnosti ve veřejném nebo soukromém sektoru, prostřednictvím kterých osoby získávají informace o pochybeních a v jejichž rámci by tyto osoby mohly být vystaveny odvetným opatřením, pokud by takové informace oznámily.

5.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

V Chorvatsku poskytuje podporu oznamovatelům Úřad ombudsmana, který byl zřízen v roce 1992. Tento úřad je nezávislá instituce a plní úlohu zmocněnce chorvatského parlamentu pro podporu a ochranu lidských práv a svobod stanovených v ústavě, zákonech a mezinárodních právních aktech o lidských právech a svobodách přijatých Chorvatskou republikou.

Dne 1. července 2019 se Úřad ombudsmana stal příslušným orgánem pro vnější oznamování nesrovnalostí, když nabyl účinnosti zákon o ochraně osob, které oznamují nesrovnalosti.¹²⁶

Z pohledu veřejné správy je Úřad ombudsmana jediným orgánem, který se komplexně věnuje ochraně oznamovatelů. Šíření povědomí, propagaci a pomoci oznamovatelům se však také věnují některé neziskové organizace, jako např.: Kuća ljudskih prava Zagreb.¹²⁷

5.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“

Oblast ochrany osob, které nahláší nesrovnalosti, je součástí Národního plánu obnovy a odolnosti na období 2021–2026 (dále jen „NPO“). Ministerstvo spravedlnosti počítá s rozsáhlou mediální kampaní s cílem zvýšit povědomí o škodlivosti korupce a hodlá informovat širokou veřejnost o existujících kanálech pro oznamování nesrovnalostí a mechanismech ochrany oznamovatelů. Cílem je povzbudit občany k oznamování nesrovnalostí a k aktivní účasti na boji proti korupci.¹²⁸

Národní kampaň, která se uskuteční v letech 2023 a 2024, bude probíhat prostřednictvím vysílání reklamy (televizní spot, kampaň na internetu a rozhlasových stanicích) a tištěné reklamy (letáky, plakáty a další propagační materiály – bezdrátová sluchátka, powerbanky, tašky, láhve na vodu, deštníky). Součástí kampaně bude také pořádání kulatých stolů a konferencí a vzdělávání na téma korupce a ochrany oznamovatelů na základních a středních školách.

Počet kopií propagačních materiálů

- bezdrátová sluchátka – 1000 kusů
- powerbanka – 1000 kusů
- plátěná bavlněná taška – 1000 kusů
- láhev na vodu – 1000 kusů
- deštník – 1000 kusů¹²⁹

Plánuje se také vysílání čtyřicetisekundových animovaných videoklipů ve čtyřech celostátních televizích po dobu 6 měsíců. Vysílání animovaného videospotu bude probíhat ve třech časových sekvencích a během prvních 30 dnů by se měl vysílat 30krát denně a po 30 dnech až do konce vysílání reklamy by se měl animovaný videospot vysílat 15–20krát denně.

125 Tamtéž.

126 Odpověď Úřadu ombudsmanů.

127 <https://www.kucaljudskihprava.hr/>

128 https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-plan-croatia_en

129 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti.

Zvukový spot o délce 20 sekund se bude vysílat na pěti nejoblíbenějších rozhlasových stanicích po dobu 15 měsíců.

Vysílání a zveřejnění animovaného videospotu je plánováno také na různých sociálních sítích a online portálech po dobu 15 měsíců. Online reklamní kampaň bude probíhat na nejnavštěvovanějších sociálních sítích a také na čtyřech nejnavštěvovanějších národních online portálech a 25 místních online portálech.

Bude uspořádána 1 konference o boji proti korupci pro 100–120 osob, kterou budou doprovázet novináři a média. Plánuje se také 5 kulatých stolů pro úředníky státní správy, úředníky místní samosprávy a zástupce občanských sdružení, přičemž na každé akci bude 30–50 účastníků.

NPO v této souvislosti rovněž předpokládá vývoj IT platformy, která mimo jiné zefektivní informovanost veřejnosti o právní úpravě v oblasti boje proti korupci včetně zákona o ochraně osob, které oznamují nesrovnalosti. Občané budou moci využívat jakéhosi online virtuálního asistenta, který je provede právními texty a který jim bude schopen srozumitelným způsobem pomoci.¹³⁰

Na realizaci národní kampaně na zvýšení povědomí oznamování v rámci NPO vyčlenilo Chorvatsko přibližně jeden milion EUR. Rovněž na vývoj zmíněné IT platformy, která mimo jiné zlepší efektivní informování veřejnosti o zákonné úpravě ochrany oznamovatelů a umožní jednodušší a bezpečnější oznamování úřadu prostřednictvím externího oznamovacího systému, je rovněž vyčleněn přibližně jeden milion EUR.¹³¹

5.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny

Dle chorvatského Ministerstva spravedlnosti je při zvyšování povědomí o významu pojmu oznamovatel důležité rozlišovat určité kategorie. V rámci vzdělávacích a jiných osvětových aktivit je prezentovaná materie přizpůsobena jednotlivým zájmovým skupinám. Liší se proto například vzdělávání studentů středních škol od vzdělávání určeného pro příslušné osoby či zástupce odborů a zaměstnavatele. Cílem všech osvětových aktivit je však předat poselství o škodlivosti korupce, nutnosti její prevence a potlačování, o potřebě oznamovat nesrovnalosti, o existujících kanálech pro oznamování a mechanismech ochrany oznamovatelů jako účinném nástroji prevence korupce, tj. podpořit oznamování nesrovnalostí v kontextu vytváření kultury nulové tolerance vůči korupci.¹³²

5.3.2 Používané formáty propagace whistleblowingu

Viz výše informace o plánované kampani.

5.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu

Na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti a veřejné správy¹³³ jsou k dispozici informace o zákoně o ochraně oznamovatelů, stručný výklad základních pojmů zákona, kdo je oznamovatelem, účel oznamování nesrovnalostí, způsob ochrany oznamovatelů a další informace.

Webové stránky Úřadu ombudsmana¹³⁴ jako externího orgánu pro oznamování nesrovnalostí obsahují všechny potřebné informace o způsobu, jak podávat oznámení, a o ochraně oznamovatelů. Na této stránce je rovněž dostupný formulář určený pro oznamovatele, kteří chtějí využít externí oznamovací systém.

130 Kromě toho se v rámci implementace NPO také plánuje vyvinout IT řešení, které by umožnilo jednodušeji a bezpečněji podávat oznámení Úřadu veřejného ochránce práv, vykonávajícího funkci externího oznamovacího systému. Tímto způsobem by vedle již existujících způsobů oznamování stanovených zákonem vznikl další kanál pro oznamování, který by umožnil bezpečné podání žádosti a oznamovateli by také dával zpětnou vazbu o stavu vyřizování jeho oznámení.

131 Odpověď Ministerstva spravedlnosti a správy.

132 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti.

133 <https://mpu.gov.hr/borba-protiv-korupcije/21507>

134 <https://www.ombudsman.hr/en/>

5.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy

V rámci osvětových aktivit seznamuje Ministerstvo spravedlnosti zainteresované skupiny a občany s existujícími kanály pro podávání oznámení a ochrannými mechanismy pro oznamování nesrovnalostí a vybízí občany, aby nesrovnalosti oznamovali. Dále také objasňuje, jakým způsobem lze oznámení podat, na koho se oznamovatel může obrátit, komu a jakými kanály lze oznámení podat. Uvádí nejčastější důvody pro neoznámení případu korupce, jako například: nedůvěra v příslušné orgány, nedůvěra, že oznámení bude mít účinek, obava o osobní bezpečnost, nevědomost, komu oznámení podat.¹³⁵

5.4.1 Šíření povědomí o evropské legislativě

Po obsahové stránce zahrnuje osvětová činnost dle Ministerstva spravedlnosti mimo jiné seznamování s věcnou působností zákona, tedy že oznamovat lze nesrovnalosti související s pravidly Evropské unie, ale i všechna ostatní jednání a opomenutí, která jsou v rozporu s veřejným zájmem. Dále se osvěta zaměřuje na způsoby oznamování s důrazem na výhody vnitřního oznámení, které umožňuje zaměstnavateli jednat a eliminovat případné škody, které hrozí jemu i společnosti. Ministerstvo považuje za důležité vysvětlit také pojem odvetných opatření.

Dále jsou v rámci osvětové činnosti zdůrazněna práva oznamovatelů: ochrana identity a důvěrnost ze strany všech zúčastněných osob, jakož i soudní ochrana oznamovatele proti odvetným opatřením ze strany zaměstnavatele. Rovněž se zdůrazňuje, že oznamovatel má právo na náhradu újmy, pokud mu byla způsobena porušením práv zaručených zákonem o ochraně oznamovatelů. Občané jsou informováni o tom, že jako potenciální oznamovatelé nenesou při získávání oznamovaných informací žádnou odpovědnost, pokud takové jednání není trestným činem.¹³⁶

5.4.2 Šíření povědomí o národní legislativě

Chorvatský zákon byl přijat v srpnu 2019 a téměř vzápětí byly zahájeny práce na úpravě po schválení Směrnice. Ministerstvo spravedlnosti se snažilo zvýšit povědomí o této problematice – byly například vytvořeny a distribuovány propagační materiály týkající se způsobů oznamování nesrovnalostí a mechanismů ochrany oznamovatelů. Byly uspořádány akce, kde se zákon prezentoval pro Policejní akademii, Chorvatský svaz zaměstnavatelů a Chorvatský svaz novinářů. Ve Státní škole pro veřejnou správu byli průběžně vzděláváni státní zaměstnanci a důvěrné osoby. Na Justiční akademii se konala zvláštní školení pro soudce.¹³⁷

5.4.3 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů

Ministerstvo se snaží zdůrazňovat, že interní kanály pro podávání zpráv rozvíjejí „speak-up culture“ (kulturu ozvat se), transparentnost obchodních operací a etické standardy mezi zaměstnanci.¹³⁸

Ministerstvo spravedlnosti a veřejné správy vytvořilo po přijetí zákona publikaci, která má informovat zaměstnavatele o jejich povinnostech v souladu se zákonem. Ve spolupráci se zástupci zaměstnavatelů bylo dohodnuto, že zmíněný dokument by měl mít podobu krátkého upozornění se stručně uvedenými a vysvětlenými povinnostmi zaměstnavatelů. Publikace byla zveřejněna na internetových stránkách uvedeného ministerstva a rozeslána zástupcům zaměstnavatelů.¹³⁹

135 Tamtéž.

136 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti

137 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti.

138 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti.

139 Tamtéž.

5.5 Metodická činnost

Spolu s novým zákonem o ochraně oznamovatelů byla dne 23. dubna 2022 přijata také nová protikorupční strategie. Jejím obsahem jsou nové propagační a vzdělávací aktivity, jejichž cílem je seznámit povinné subjekty a širokou veřejnost s tímto zákonem. Strategie zavádí průběžné vzdělávání soudních úředníků, důvěníků (příslušných osob), zaměstnanců a zástupců státních podniků.

V průběhu přípravy nového zákona se také v prosinci 2021 uskutečnila online konference o ochraně osob oznamujících nesrovnalosti, kterou společně uspořádaly Ministerstvo spravedlnosti a veřejné správy, veřejný ochránce práv, Francouzské velvyslanectví v Chorvatsku, Dům lidských práv a Státní škola veřejné správy.¹⁴⁰ Na konferenci se diskutovalo o nových legislativních řešeních v Chorvatsku a ve Francii souvisejících s povinnostmi transpozice Směrnice, jakož i o současné praxi ochrany osob oznamujících nesrovnalosti.

Od vydání nového zákona proběhly propagační akce v Chorvatské obchodní komoře, Chorvatském svazu zaměstnavatelů a Státní škole pro veřejnou správu. Určité aktivity z hlediska propagace nového zákona pořádala také ombudsmanka, jejíž úřad je orgánem příslušným pro externí oznamování nesrovnalostí.

5.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány

V Chorvatské republice se konají různá školení pro státní zaměstnance, soudce a státní zástupce, ale i pro důvěrné osoby, které spravují vnitřní oznamovací systémy. Tato školení se od sebe zásadně liší. Při vzdělávání pro důvěrné osoby se zdůrazňuje zejména hledisko důvěrnosti, zachování identity účastníků řízení, lhůty pro vyřízení atd. Speciální školení provádí také veřejný ochránce práv jako orgán pro externí oznamování nesrovnalostí.

5.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému

Jak je výše uvedeno, Ministerstvo spravedlnosti a státní správy vytvořilo po přijetí zákona publikaci pro informování zaměstnavatelů o jejich povinnostech v souladu se zákonem. Publikace byla zveřejněna na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti a státní správy a rozeslána zástupcům zaměstnavatelů.¹⁴¹

5.5.3 Sběr dat a statistiky

Podle článku 40 zákona o ochraně oznamovatelů předkládá Ministerstvo spravedlnosti Evropské komisi každý rok dostupné statistické údaje o nesrovnalostech nahlášených veřejnému ochránci práv. Ministerstvo prozatím nemá k dispozici statistiky žádostí s falešnými tvrzeními. Žádné statistiky jiných subjektů nejsou veřejně dostupné.¹⁴²

140 <https://mpu.gov.hr/vijesti/u-demokratskim-drustvima-zvzdaci-imaju-vaznu-ulogu-u-ocuvanju-vladavine-prava/25828>

141 https://transparency.hr/upload_data/site_files/podstetnik-za-primjenu-za-poslodavce-zakon-o-zastiti-prijavitelja-nepravilnosti.pdf

142 Odpověď chorvatského Ministerstva spravedlnosti a státní správy.

5.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe

Stejně jako v ostatních státech EU je pro Chorvatsko ochrana oznamovatelů, a tím pádem i šíření povědomí o ní, stále novinkou, přestože zde první zákonná úprava vznikla již před přijetím Směrnice v roce 2019.

Hlavní institucí je Úřad ombudsmana, který je příslušným orgánem pro vnější oznamování. Kromě vyšetřování oznámení se úřad podílí na zvyšování povědomí o whistleblowingu tím, že zdůrazňuje jeho důležitost ve sdělovacích prostředcích, ale také tím, že se účastní nebo poskytuje vzdělávání pro relevantní zainteresované strany (důvěrné osoby, odbory, zaměstnanci atd.).

Vzhledem k nové právní úpravě je dobrá praxe a zvyšování povědomí o whistleblowingu zatím pouze součástí Národního plánu obnovy. Chorvatsko v něm alokovalo peníze na boj s korupcí, v jehož rámci plánuje poměrně velkou propagační kampaň o whistleblowingu jednak pomocí médií (například spotů v televizi a rozhlasu), konferencí a kulatých stolů se zúčastněnými stranami, ale také vývojem IT platformy, která má oznamování usnadnit. Na veškeré tyto aktivity jsou vyhrazeny celkem dva miliony EUR.

- Zapojení whistleblowingu do Národního plánu obnovy. Podobnou cestu zvolilo i Slovensko. Výhodou jsou dostatečné finanční prostředky, za které je možné realizovat profesionální kampaň, která dokáže zohlednit, jaké formáty jsou aktuálně nejúčinnější a která sdělení by mohla v daném státě fungovat.
- Pro ČR by mohlo být zajímavé získat informace o úspěšnosti kampaně po jejím skončení v roce 2024.

6 Francie

6.1 Základní legislativní rámec

V červenci 2015 navrhl ministr financí Michel Sapin nový zákon zakazující korupci a chránící oznamovatele. Zákon byl schválen v prosinci 2016 jako tzv. Sapin II a inspiroval se americkým Foreign Corrupt Practises Act a britským Bribery Act. Společnosti s 500 a více zaměstnanci byly povinny zavést interní program pro boj proti korupci a obchodování s vlivem, jehož součástí byl vnitřní systém pro oznamování korupce. Od ledna 2018 byly společnosti s 50 a více zaměstnanci povinny zavést vnitřní oznamovací systém, v jehož rámci by byla oznamovatelům poskytnuta ochrana před odvetnými opatřeními. Zákon ovšem nestanovil sankce, pokud by takový systém nebyl zaveden. Dalším problematickým bodem byla povinnost oznamovatele podat oznámení nejprve pomocí vnitřního oznamovacího systému a až posléze prostřednictvím externího oznamovacího systému.¹⁴³

V lednu 2021 zahájilo francouzské Ministerstvo spravedlnosti veřejnou konzultaci, jejímž výsledkem byla zpráva ke zlepšení programu Sapin II. Transpozice byla vnímána také jako příležitost k dalšímu posílení ochrany oznamovatelů ve Francii.¹⁴⁴ Nový zákon byl přijat v březnu 2022 s následujícími parametry:

6.1.1 Věcná a osobní působnost

Ochrana se vztahuje na tyto osoby:

- zaměstnanec,
- bývalý zaměstnanec, pokud informace získal v průběhu svého zaměstnání,
- uchazeči o zaměstnání,
- akcionáři nebo společníci dotčeného subjektu,
- externí a příležitostní zaměstnanci, dodavatelé a subdodavatelé.¹⁴⁵

6.1.2 Vnitřní oznamovací systém

Francie zavedla povinnost zřídit VOS kopírující požadavky Směrnice. Podniky s více než 50 zaměstnanci, instituce veřejného sektoru a obce s 10 000 a více obyvateli musí zřídit interní kanály pro oznamovatele.¹⁴⁶

6.1.3 Anonymní oznamování

Francouzské právo připouští anonymní oznamování. Zpracování anonymních oznámení podléhá stejným pravidlům jako u identifikovatelných oznámení. Ustanovení vyžadující zpětnou vazbu od autora interního nebo externího upozornění se však v případě anonymního upozornění nepoužijí.¹⁴⁷

6.1.4 Formy ochrany před odvetnými opatřeními

Odvetná opatření vůči oznamovatelům jsou zakázána. Patří mezi ně diskriminace v zaměstnání, disciplinární postihy, zastrašování a obtěžování, poškození dobrého jména, finanční ztráta, zařazení na černou listinu v podniku nebo průmyslovém odvětví, které by oznamovateli znemožnilo najít zaměstnání, předčasné ukončení obchodních vztahů, zrušení licence a nevhodné nařízení psychiatrického nebo lékařského vyšetření.¹⁴⁸

¹⁴³ <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>

¹⁴⁴ <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>, <https://www.whistleblowingmonitor.eu/country/france>

¹⁴⁵ <https://www.natlawreview.com/article/guide-to-whistleblowing-france>

¹⁴⁶ <https://www.natlawreview.com/article/guide-to-whistleblowing-france>

¹⁴⁷ <https://www.natlawreview.com/article/guide-to-whistleblowing-france>

¹⁴⁸ <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>

Transpozice Směrnice rovněž rozšiřuje ochranu poskytovanou oznamovatelům, zejména ochranu proti odvetným opatřením, ale také ochranu třetích osob, jako jsou právní partneři, kteří pomáhají při podávání oznámení. Pro tyto „zprostředkovatele“ byl proto zaveden nový status, který umožňuje chránit odbory, sdružení, kolegy nebo příbuzné zapojené do oznamování nekalostí.¹⁴⁹

6.1.5 Definice whistleblowingu

Podle nového zákona je za whistleblowera považována fyzická osoba, která bez přímé finanční odměny a v dobré víře oznámí nebo zveřejní informace týkající se trestného činu nebo přestupku, ohrožení nebo poškození obecného zájmu, porušení nebo pokusu o zamlčení porušení mezinárodního nebo evropského právního předpisu.

Existují však určité výjimky. Z práva na oznámení jsou vyloučena tajemství týkající se obrany státu, zdravotnických záležitostí, důvěrnosti mezi advokátem a klientem a také utajované informace v rámci soudních řízení.¹⁵⁰

6.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

Ve Francii existuje jediný veřejný orgán, který v základní rovině zvyšuje povědomí o ochraně oznamovatelů, a tím je veřejný ochránce práv (Défenseur des Droits). Jeho úkolem je nasměrovat k příslušným orgánům každou osobu, která učiní oznámení za podmínek stanovených zákonem, a zajistit práva a svobody této osoby.¹⁵¹ Novým zákonem došlo k posílení jeho kompetencí. Nově byla jmenována zástupkyně ochránce práv pro podporu oznamovatelů,¹⁵² ale změny zatím nejsou zcela implementovány a úřad zatím funguje v původním systému.¹⁵³ Na internetových stránkách veřejného ochránce práv je dostupná brožura Návod pro orientaci oznamovatele z roku 2017.¹⁵⁴

6.2.1 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“

Ve Francii měly propagační a podpůrnou roli dosud zejména nevládní organizace. MLA sdružuje sedmnáct organizací, které pracují na ochraně oznamovatelů.¹⁵⁵ Mezi tyto organizace patří například francouzské pobočky Transparency International a Greenpeace.

Francouzský Úřad veřejného ochránce práv se věnuje zvyšování povědomí o významu pojmu whistleblowing okrajově, nelze hovořit o nějaké systematické komunikaci. Lze předpokládat, že v tomto ohledu dojde ke zlepšení v souvislosti s novou funkcí zástupkyně ombudsmana. Na svých internetových stránkách zveřejnil úřad základní přehled postupu oznamování s informačním videem.¹⁵⁶

Veřejný ochránce práv je také aktivní na sociálních sítích, především na Twitteru, kde má přes 104 tisíc sledujících uživatelů. Některé z jeho příspěvků propagují také ochranu oznamovatelů.¹⁵⁷

149 <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>

150 <https://www.integrityline.com/expertise/blog/new-french-whistleblowing-law/>

151 Odpověď organizace La Maison des Lanceurs d'Alerte.

152 Dne 16. dubna 2022 byla jmenována paní Cécile BARROIS DE SARIGNY.

153 <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/competences/lanceurs-alerte>

154 <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-lanalert-num-09.12.19.pdf>

155 Odpověď organizace La Maison des Lanceurs d'Alerte.

156 <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/lanceurs-dalerte>

157 <https://twitter.com/Defenseurdroits>



Plakát, pozvánka
na sedmé každoroční
setkání oznamovatelů



Zelené řasy,
zakázaný příběh

MLA zveřejňuje na svých internetových stránkách přehled článků o whistleblowingu ve francouzském tisku¹⁵⁸, na svém profilu sociální sítě Facebook informuje o dění a akcích spojených s whistleblowingem. Má 4 700 sledujících uživatelů.¹⁵⁹

Mezi další subjekty podporující rozšiřování povědomí o whistleblowingu patří dobrovolnické sdružení Lanceurs d'Alerte¹⁶⁰, které pořádá každoroční setkání oznamovatelů.

Nedílnou součástí zvyšování povědomí o pojmu a problematice whistleblowingu je ve Francii také literatura a film. Mezi nejznámější knihy patří zejména komiks Lanceurs d'alerte (Whistlebloweri).¹⁶¹ Autoři ve spolupráci s odborníky na problematiku oznamování prostřednictvím devíti příkladů zdůrazňují pravidla, která je třeba dodržovat, aby oznamovatelé uspěli a ochránili se před negativními následky. Základní rada komiksu zní: udělejte vše pro zachování své anonymity.

Další známou publikací je komiks Algues vertes, l'histoire interdite¹⁶² (Zelené řasy, zakázaný příběh), který popisuje roky trvající problém řas v Bretani, které měly kvůli přítomnosti dusičnanů v hnojivech z intenzivního zemědělství na svědomí smrt nejen zvířat, ale také několika lidí.¹⁶³ Kniha získala mnohá ocenění a příběh, který poukazuje také na důležitost oznamovatelů, je momentálně převáděn do filmového ztvárnění.

Film La fille de Brest (Dívka z Brestu) z roku 2016 popisuje příběh pneumoložky, která objevila přímou souvislost mezi podezřelými úmrtími a užíváním léku Mediator, prodávaného 30 let. Film je založen na reálných událostech.

6.2.2 Zaměření propagace na konkrétní skupiny

Veškeré dostupné materiály jsou cíleny na oznamovatele. Veřejný ochránce práv ve Francii zatím neposkytuje podporu povinným subjektům se zaváděním vnitřních oznamovacích systémů.

6.2.3 Používané formáty propagace

Státními úřady nejsou používány speciální formáty propagace. Úřad komunikuje přes sociální sítě a webové stránky.

¹⁵⁸ <https://mlalerte.org/la-mla-dans-les-medias/>

¹⁵⁹ <https://www.facebook.com/mlalerte>

¹⁶⁰ <https://lanceurs-alerte.fr/>

¹⁶¹ Whistleblowers by Bruno Loth, Flore Talamon, Corentin Loth - Album | Editions Delcourt (editions-delcourt.fr).

¹⁶² <https://www.editions-delcourt.fr/bd/serie/serie-algues-vertes-l-histoire-interdite/album-algues-vertes-l-histoire-interdite>

¹⁶³ <https://www.theguardian.com/environment/2019/sep/08/it-can-kill-you-in-seconds-the-deadly-algae-on-brittany-beaches>
<https://boutique.artetv/detail/la-fille-de-brest>

6.2.4 Webové stránky věnované whistleblowingu

Veřejný ochránce práv má na webových stránkách sekci věnovanou ochraně oznamovatelů.¹⁶⁴ Na stránkách je stručný přehled k transpozičním změnám – zejména upozornění, že nejsou zcela implementovány. K dispozici je jedno video¹⁶⁵ a manuál ve francouzštině a angličtině k původnímu zákonu.¹⁶⁶

6.2.5 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy

Přístup k šíření povědomí je minimalistický, a to se týká jak informování o původní národní legislativě, tak informování o změnách, které přináší transpoziční zákon.

6.2.6 Šíření povědomí o evropské legislativě

Úřad ombudsmana pouze v krátkosti informuje o tom, že byl transpoziční zákon schválen, zmiňuje jmenování nové zástupkyně a upřesňuje, že změny jsou teprve zpracovávány. Na stránkách chybí jakýkoliv podrobnější přehled nové úpravy nebo přehled změn, které čekají povinné subjekty či oznamovatele.

6.2.7 Šíření povědomí o národní legislativě

Na stránkách Úřadu ombudsmana je k dispozici znění zákona a kontakty pro podání podnětů.

6.2.8 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů

Ve Francii je přístup k internímu oznamování poznamenán zkušeností vycházející z původní legislativy. Zákon o ochraně oznamovatelů z roku 2016 totiž požadoval, aby v případě oznamování v profesní oblasti bylo toto oznamování nejprve provedeno interně. Tím se oznamovatelé vystavovali velkému riziku odvetných opatření. Francouzská zkušenost vypovídá o tom, že interní systémy jsou dobrou volbou pro podniky, které chtějí předcházet riziku externího řešení a řešit problémy interně, ovšem pro ochranu oznamovatelů mohou znamenat i riziko. Ve většině případů, a to i přes zásah odborů, byli zaměstnanci propuštěni nebo vystaveni šikaně.¹⁶⁷

Z výše uvedených důvodů došlo nedávno ke změně, když byl v březnu 2022 přijat nový zákon o ochraně oznamovatelů, který vstoupil v účinnost 1. září 2022. Tento zákon stanoví, že oznamovatelé již nemusí upozornit na porušení zákona interně, v rámci svého pracoviště, a teprve poté se obrátit na úřady.¹⁶⁸

Úřad veřejného ochránce práv a Národní centrum pro územní veřejnou službu (Centre national de la fonction publique territoriale) vytvořili online kurz o ochraně oznamovatelů pro územní činitele, který jim má pomoci převzít odpovědnost za vnitřní systém oznamování.¹⁶⁹

6.2.9 Metodická činnost

Metodická činnost Úřadu veřejného ochránce práv nedosahuje standardů kvality, které nabízejí jiné země zařazené do studie. Jediná dostupná příručka pro oznamovatele¹⁷⁰ nabízí velmi stručný přehled informací, jak nejlépe postupovat. Informace se soustředí na formální požadavky¹⁷¹ a doporučení mají charakter dodatečných povinností pro oznamovatele. Například při oznamování v malých organizacích (méně než 50 zaměstnanců) se pro případ, že zaměstnavatel na podnět nereaguje, doporučuje napsat podruhé, aby se oznamovatel ujistil, že mu skutečně nikdo neodpoví.¹⁷²

164 <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/lanceurs-dalerte>

165 <https://youtu.be/6iPH-7DfrcQ>

166 <https://www.defenseurdesdroits.fr/node/23949>

167 Z odpovědi MLA.

168 Odpověď organizace La Maison des Lanceurs d'Alerte.

169 <https://www.lagazettedescommunes.com/818340/le-defenseur-des-droits-une-institution-pivot-pour-les-lanceurs-dalerte/>

170 <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-lanalert-num-09.12.19.pdf>

171 Využití dvojité obálky v případě kontaktování veřejného ochránce práv je jedna z hlavních informací, kterou ombudsman k procesu oznámení nabízí jak na svém webu, tak v příručce.

172 <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-lanalert-num-09.12.19.pdf>

6.2.10 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány

Informace o metodické podpoře pro soudy, státní zástupce či policejní orgány není možné dohledat, a i respondenti dotazníku tvrdí, že taková podpora neexistuje.

6.2.11 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému

Jak je již výše uvedeno, Úřad veřejného ochránce práv a Národní centrum pro územní veřejnou službu vytvořily online kurz o ochraně oznamovatelů pro územní činitele, který jim má pomoci převzít odpovědnost za vnitřní systém oznamování. Nadto nejsou veřejně dostupné žádné informace o metodické podpoře zaměstnavatelů při zřizování VOS, a to ani v brožuře Návod pro orientaci oznamovatele z roku 2017, kde je pouze jednou zmíněna povinnost zřídit VOS.

6.2.12 Sběr dat a statistiky

Úřad veřejného ochránce práv zveřejňuje data o množství přijatých oznámení v roli externího oznamovacího systému ve svých výročních zprávách. V roce 2020 přijal úřad 61 oznámení a v roce 2021 přijal 86 oznámení. Rostoucí tendence pokračuje, což se dle slov zástupkyně veřejného ochránce práv pro whistleblowery projevuje již od začátku roku 2022.¹⁷³

6.2.13 Shrnutí a identifikace dobré praxe

Dosavadní francouzský přístup k šíření povědomí lze charakterizovat jako minimalistický a spoléhající se zcela na nevládní sektor. Z toho plyne velmi omezená možnost identifikovat dobrou praxi, která by byla přenosná do České republiky.

173 <https://www.lagazettedescommunes.com/818340/le-defenseur-des-droits-une-institution-pivot-pour-les-lanceurs-dalerte/>

7 Spojené státy americké

7.1 Základní legislativní rámec

Právní úprava ochrany oznamovatelů v USA je roztržštěná. Pro zaměstnance v soukromém sektoru existuje na 50 zákonů a deseti dalšími zákony se řídí zaměstnanci federálního veřejného sektoru. Výsledkem je nesourodý a složitý právní rámec, pro který je zapotřebí specializovaných právníků, kteří oznamovatele zastupují. Z tohoto důvodu však mají oznamovatelé k dispozici velké množství specializovaných úřadů, na které se mohou obracet v závislosti na tom, ve kterém státě a odvětví pracují.¹⁷⁴

Během občanské války ochromily válečné zisky a zjevné podvody armády Unie i Konfederace. V zájmu boje proti těmto nezákonným praktikám přijal Kongres 2. března 1863 zákon False Claims Act (dále jen „FCA“). FCA byl dále novelizován v roce 1986 jako reakce na nekalé praktiky a bezohlednost ve vojenském průmyslu. Novela přinesla robustnější ochranu pro whistleblowery.

FCA výslovně zakazuje podávat žaloby na základě daňových podvodů, a proto Kongres v roce 2006 přijal zákon o daňových úlevách a zdravotní péči, který měl za úkol pomoci s odhalením daňových úniků a podvodů, které podle odhadů stojí stát 345 miliard dolarů ročně.

Po finanční krizi v roce 2007 zákonodárci požadovali větší regulaci finančního odvětví, které vedlo akciový trh ke kolapsu. V červenci 2010 Kongres schválil Dodd-Frankův zákon, který obsahoval nejrozsáhlejší revizi regulace Wall Street od dob velké hospodářské krize. Úspěch programu pro oznamovatele podle zákona FCA ovlivnil i tvůrce Dodd-Frankova zákona, kteří chtěli vytvořit podobný program pro oznamování porušení zákona o cenných papírech. Výsledkem bylo také vytvoření Úřadu pro oznamovatele při Komisi pro cenné papíry a burzy (SEC).¹⁷⁵

7.1.1 Věcná a osobní působnost

Zákony nejsou jednotné v otázce věcné a osobní působnosti.¹⁷⁶ Zákon o posílení ochrany oznamovatelů (Whistleblower Protection Enhancement Act; dále jen „WPEA“) chrání všechny současné a bývalé federální zaměstnance a uchazeče o zaměstnání, kteří tvrdí, že byli vystaveni odvetným opatřením, protože učinili oznámení.

WPEA má širokou věcnou působnost, pokud jde o druhy protiprávního jednání, které lze oznámit. Mezi ně patří jakékoli porušení zákona nebo jiného pravidla či právního předpisu.

The Dodd-Frank Act chrání každého, kdo oznámí porušení federálních zákonů o cenných papírech.

7.1.2 Vnitřní oznamovací systém

Právní úprava vnitřních oznamovacích systémů je v USA značně různorodá. Na federální úrovni není obecně vyžadováno, aby zaměstnavatelé vytvářeli VOS.¹⁷⁷ Federální směrnice pro ukládání trestů umožňuje, aby přijetí VOS a další opatření vedla ke snížení trestu. Ministerstvo spravedlnosti na základě této směrnice bere v úvahu zavedení VOS při rozhodování, zda společnost obvinít, a případně může sáhnout k navržení nižších trestů pro společnosti odsouzené za federální trestné činy, pokud zavedly VOS.¹⁷⁸

174 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study

175 <https://www.whistleblowersinternational.com/what-is-whistleblowing/history/>

176 Odpověď amerického Government Accountability Project

177 <https://www.lawhelp.org/files/7C92C43F-9283-A7E0-5931-E57134E903FB/attachments/B2D746C6-B926-A6C3-DC91-9D2D7233A7AA/whistleblower-policy-alert-2017-update-final.pdf>

178 *Accountability in an Unequal World – Rubenstein – 2007 – Journal of Politics – Wiley Online Library*

Výjimkou z obecného pravidla jsou na federální úrovni veřejně obchodované společnosti, kterým zákon Sarbanes-Oxley z roku 2002 (Sarbanes-Oxley Act) uložil zavést vnitřní kontrolní mechanismy. Tato zákonná povinnost dala do značné míry vzniknout celému novému odvětví odborníků na dodržování předpisů a etiku ve firmách. Tito lidé spravují VOS a podporují zaměstnance, aby využívali interní systémy pro podávání podnětů.

V některých státech USA (např. na Floridě, v New Yorku a Ohiu) musí zaměstnanci oznámit porušení předpisů v rámci společnosti dříve, než oznámí údajné porušení předpisů mimo společnost. Toto kaskádové oznamování bylo donedávna používáno také ve Francii. Jiné státy USA stanovují výjimku z tohoto postupu, pokud se zaměstnanec domnívá, že interní hlášení by bylo zbytečné.¹⁷⁹

Přestože soukromé společnosti nemusí zakládat VOS, federální zákony zakazují všem korporacím mstít se za zaměstnancům, kteří upozorní na účetní praktiky svého zaměstnavatele, a existuje mnoho dalších zákonů v jednotlivých státech USA, které chrání před odvetnými opatřeními na pracovišti. Proto zavedení VOS pomáhá zaměstnavatelům dodržovat federální a státní zákony a zajistit, že pokud se vyskytne problém, bude prošetřen a napraven.

7.1.3 Anonymní oznamování

Zaměstnanci soukromého i veřejného sektoru se mohou obrátit na různé federální agentury, aby si zajistili ochranu důvěrnosti a zachovali anonymitu. Podle některých zákonů mohou anonymní oznamovatelé dokonce žádat o odměnu za svá odhalení a získat ji.¹⁸⁰

7.1.4 Formy ochrany před odvetnými opatřeními

Zaměstnavatel se nesmí mstít za to, že oznamovatel uplatnil svá práva. Odvetná opatření zahrnují například propuštění, snížení hodnosti, odmítnutí přesčasů nebo povýšení, snížení platu či pracovní doby.

7.1.5 Definice whistleblowingu

Jak je uvedeno v předchozí kapitole, definice whistleblowingu, oznamovatele a oznámení se liší mezi jednotlivými zákony. Obecně lze pojem whistleblowing definovat jako prozrazení informací, o nichž se oznamovatel důvodně domnívá, že svědčí o nezákonnosti, hrubém plýtvání nebo podvodu, špatné správě, zneužití pravomoci, obecném pochybení nebo závažném a konkrétním ohrožení veřejného zdraví a bezpečnosti.¹⁸¹

7.2 Institucionální zajištění whistleblowingu

Decentralizovaný systém legislativního ukotvení se projevuje také na institucionální úrovni. Úřadů zabývajících se whistleblowingem v USA je poměrně velké množství a popsat komplexně institucionální zajištění není v možnostech této studie. Nicméně mezi zásadní úřady lze zařadit především tyto:

- **Komise pro cenné papíry** (Securities Exchange Commission, dále jen „SEC“) uplatňuje Dodd-Frankův zákon tím, že prověřuje a vyšetřuje oznámení o korupci a porušování zákonů o cenných papírech. Právě komise je příkladem úřadu, který může udělovat finanční ocenění pro oznamovatele.¹⁸²
- **Úřad zvláštního poradce** (Office of Special Counsel, dále jen „OSC“) má rozpočet přibližně 5 000 000 dolarů ročně. Agentura je oprávněna vyšetřovat a stíhat údajná odvetná opatření vůči oznamovatelům ve federálním veřejném sektoru.¹⁸³

179 Odpověď amerického Government Accountability Project

180 <https://www.whistleblowers.org/whistleblower-confidentiality/>

181 <https://whistleblower.org/what-is-a-whistleblower/>

182 Odměna může být mezi 10 až 30 %, v případě, že poskytl informace a v případě byla udělena pokuta vyšší než 1 milion dolarů. SEC rozhoduje, zda má oznamovatel na odměnu nárok. Více: https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study

183 https://www.researchgate.net/publication/327773995_The_Dutch_Whistleblowers_Authority_in_an_international_perspective_a_comparative_study

- **Úřad ombudsmana pro whistleblowery Sněmovny reprezentantů USA** (House of Representatives Office of the Whistleblower Ombuds) poskytuje zaměstnancům, kancelářím a výborům Sněmovny reprezentantů vzdělávací informace o tom, co je whistleblowing, a tyto informace zpřístupňuje veřejnosti na svých internetových stránkách. Úřad nepřijímá oznámení od oznamovatelů.
- **Úřad pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci** (The Labor Department's Occupational Safety and Health Administration; dále jen „OSHA“) spravuje 25 zákonů, které se týkají oznamovatelů v privátním sektoru a zakazují odvetná opatření vůči oznamovatelům. Některé jsou specifické pro konkrétní odvětví, některé naopak napříč odvětvími chrání oznamovatele porušení bezpečnosti práce atd. Úřad má právo vyšetřovat odvetná opatření.¹⁸⁴
- Existuje mnoho dalších organizací na ochranu oznamovatelů, právních firem a společností zabývajících se etikou a dodržováním předpisů, které poskytují informace o významu whistleblowingu prostřednictvím různých iniciativ, od sociálních médií přes své webové stránky až po příručky, letáky, školení a webové semináře.¹⁸⁵

7.3 Rozšiřování povědomí o významu pojmu „whistleblowing“

Podle nizozemské studie z roku 2018 se v USA v minulých letech zvyšovalo povědomí a zejména akceptace whistleblowingu. A to jak obecně ve společnosti, tak mezi manažery v soukromém sektoru. Podle rozhovorů, které autoři v USA provedli s významnými stakeholdery, má whistleblowing i silnou politickou podporu a vymezovat se proti němu je „politickou sebevraždou“.¹⁸⁶

7.3.1 Zaměření propagace na konkrétní skupiny

Pokud pomineme nevládní a privátní organizace, které se whistleblowingu věnují, pak každý ze zmíněných úřadů cílí na skupiny, které spadají pod jeho působnost. V privátním sektoru je to OSHO anebo stránka worker.gov.¹⁸⁷ Mnoho informací pro oznamovatele se týká odvetných opatření – jak se jim bránit, která jednání jsou chráněna atd. Pro veřejný sektor poskytuje informace zejména Úřad ombudsmana a Úřad zvláštního poradce.¹⁸⁸

V USA je silná tradice promítat whistleblowing do kultury, a tím šířit povědomí v široké veřejnosti. Již více než deset let se v rámci Whistleblower Summitu a Filmového festivalu pro občanská a lidská práva,¹⁸⁹ pořádaných organizací Acorn 8,¹⁹⁰ vzdělává veřejnost v oblasti práv whistleblowerů.

Umělec jménem Robert Shetterly zahájil projekt nazvaný Americans Who Tell the Truth (Američané, kteří říkají pravdu), který obsahuje stovky portrétů osob, mezi nimiž je mnoho whistleblowerů. Zapojuje mládež prostřednictvím vzdělávacích programů a veřejnost prostřednictvím svých výstav a veřejných akcí, které podněcují dialog o občanství, vzdělávání a aktivismu.

184 https://whistleblower.house.gov/sites/whistleblower.house.gov/files/Private_Sector_Whistleblower_Fact_Sheet.pdf

185 Odpověď amerického Government Accountability Project.

186 Tamtéž

187 <https://www.worker.gov/retaliation-rights/>

188 <https://osc.gov/>

189 <https://www.whistleblowersummit.com/>

190 <https://acorn8.com/>



Robert Shetterly: Američané, kteří říkají pravdu (*Americans Who Tell the Truth*)

V USA existuje několik podcastů zaměřených na whistleblowing. Tímto tématem se zabývá také řada akademiků v několika oborech, včetně práva, ekonomie, behaviorální ekonomie, managementu, psychologie a žurnalistiky.¹⁹¹ Kromě výše uvedeného hrají při propagaci whistleblowingu důležitou roli také žurnalistika a filmy.

Také Government Accountability Project (dále jen „GAP“) k propagaci whistleblowingu zapojuje média, vládu, studenty, aktivisty, profesní sdružení, právníky, akademiky, odbory, vedení podniků a širokou veřejnost a využívá příběhy oznamovatelů, kterým pomohli.¹⁹²

Federální agentury, například Úřady generálních inspektorů (Offices of Inspectors General, dále jen „OIG“) a Úřadu pro vládní odpovědnost (Government Accountability Office, dále jen „GAO“) předkládají Kongresu pravidelné zprávy, které zdůrazňují přínosy whistleblowingu pro veřejnost, včetně pomoci získat zpět promrhané peníze daňových poplatníků.¹⁹³

7.3.2 Používané formy propagace

K propagaci a zvyšování povědomí o whistleblowingu se používá široká škála formátů: letáky, brožury, televizní spoty, výstupy v rozhlasu, internet a webové aplikace, osobní školení, podcasty, články v novinách a časopisech, webináře, rozhovory v tisku, ale i příležitostné filmy a divadelní hry.

- Úřad ombudsmana Sněmovny reprezentantů pro whistleblowery má řadu vlastních zdrojů na svých webových stránkách¹⁹⁴ nebo na kanále vimeo.com.¹⁹⁵
- Úřad generálního inspektora pro zdravotnictví a sociální služby (The Health and Human Services Office of Inspector General) zveřejňuje informační videa a školení na svém YouTube kanálu,¹⁹⁶ který má v době zpracování této studie 3 260 sledujících uživatelů.

191 Odpověď amerického Government Accountability Project.

192 Příkladem je nedávný dokumentární film společnosti Netflix *Meltdown: Three Mile Island* (Jaderná havárie v Three Mile Island) o Ricku Parksovi, whistleblowerovi v oblasti jaderné bezpečnosti, kterého GAP zastupoval v 80. letech. Oznámení zničilo jeho kariéru, ale zachránilo veřejnost před hrozcími škodami.

Dalším příkladem je klientka GAP Dawn Wootenová, která jako zdravotní sestra, zaměstnaná u správce detenčního centra v Georgii, upozornila na špatné lékařské zacházení, včetně nedobrovolných hysterektomií (odstranění dělohy) a dalších gynekologických zákroků prováděných na imigrantkách, které byly v tomto zařízení zadržovány. Upozornila na porušování hygienických a bezpečnostních předpisů, které ohrožovalo zdraví zaměstnanců, zadržených osob a pravděpodobně bylo příčinou šíření onemocnění COVID-19 v komunitě. Oznámení paní Wootenové vyvolalo několik vyšetřování federálních agentur a amerického Kongresu, hromadnou žalobu jménem přeživších žen a rozhodnutí ministra vnitřní bezpečnosti USA vypovědět smlouvu a ukončit zadržování přistěhovalců v tomto zařízení. Přesto se paní Wootenová navzdory svým odhalením, bez nichž by zneužívání pravděpodobně stále pokračovalo, dočkala odvetných opatření, od bezpečnostních hrozeb až po zařazení na černou listinu nežádoucích zdravotních sester v době, kdy je po pracovních místech pro zdravotní sestry velká poptávka. Paní Wootenová byla za svou odvahu několikrát oceněna a její příběh byl široce medializován.

193 <https://www.oig.dhs.gov/reports/semiannual>

194 <https://whistleblower.house.gov/resources/all-resources>

195 <https://vimeo.com/whistleblowerombuds>

196 <https://www.youtube.com/user/OIGatHHS>

- Většina propagačních materiálů má však textovou podobu.¹⁹⁷
- Vzhledem k velkému počtu federálních a státních agentur a organizací zabývajících se whistleblowingem je prakticky nemožné zjistit všechny aktivity, které se věnují zvyšování povědomí o whistleblowingu a propagaci dobré praxe v této oblasti.

7.3.3 Webové stránky věnované whistleblowingu

V USA existuje několik stovek vládních webových stránek s informacemi o whistleblowingu. Mezi ně patří například:

- **Úřad ombudsmana pro whistleblowery Sněmovny reprezentantů USA** – webová stránka poskytuje základní informace pro whistleblowery a pomáhá zejména zorientovat se ve složitém systému zákonů. Vede například seznam informačních listů (factsheetů) ke konkrétním odvětvím v soukromém i veřejném sektoru a problémům oznamovatelů.¹⁹⁸
- **OSC** – poskytuje základní informace ke své činnosti, je zde odkaz na podání podnětu a informace k jeho podání. Úřad nepoužívá nové aplikace pro podání oznámení, ale je možné vyplnit elektronicky uvedený formulář.¹⁹⁹
- **SEC** – stránka obsahuje možnost podat podnět,²⁰⁰ sekci k žádostem o ocenění, která obsahuje i seznam rozsudků, jež vedly k peněžitém sankcím převyšujícím jeden milion dolarů, a speciální sekci k odvetným opatřením a ochraně proti nim.²⁰¹

7.4 Šíření povědomí o parametrech právní úpravy

Federální úřady poskytují zaměstnancům a zaměstnavatelům vzdělávací programy o právech whistleblowerů.²⁰² Bližší informace uvádí kapitola věnovaná webovým stránkám.

Americký zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci (Occupational Safety and Health Act, dále jen „OSH Act“) vyžaduje, aby zaměstnavatelé v soukromém sektoru a federální úřady měli ve svých kancelářích plakáty informující zaměstnance o jejich právu podat stížnost na odvetná a diskriminační opatření, ke kterým došlo z důvodu oznámení bezpečnostního nebo zdravotního rizika. Plakát musí být vyvěšen na viditelném místě, kde se s ním mohou seznámit zaměstnanci a uchazeči o zaměstnání.

Zaměstnavatelé, na které se vztahuje zákon o reorganizaci energetiky, který se zabývá jadernou bezpečností, musí rovněž vyvěsit podobný plakát.

Kromě toho Senát i Sněmovna reprezentantů USA přijímají od roku 2013 rezoluce, kterými označují 30. července za Národní den ocenění oznamovatelů na památku přijetí prvního zákona o oznamovatelích 30. července 1778, a v tento den se často konají osvětové akce.²⁰³

¹⁹⁷ Odpověď amerického Government Accountability Project.

¹⁹⁸ <https://whistleblower.house.gov/fact-sheets>

¹⁹⁹ <https://osc.gov/Documents/Resources/Forms/OSC%20Form-14.pdf>

²⁰⁰ <https://www.sec.gov/whistleblower/submit-a-tip>

²⁰¹ <https://www.sec.gov/whistleblower/retaliation>

²⁰² Odpověď amerického Government Accountability Project.

²⁰³ Odpověď amerického Government Accountability Project.

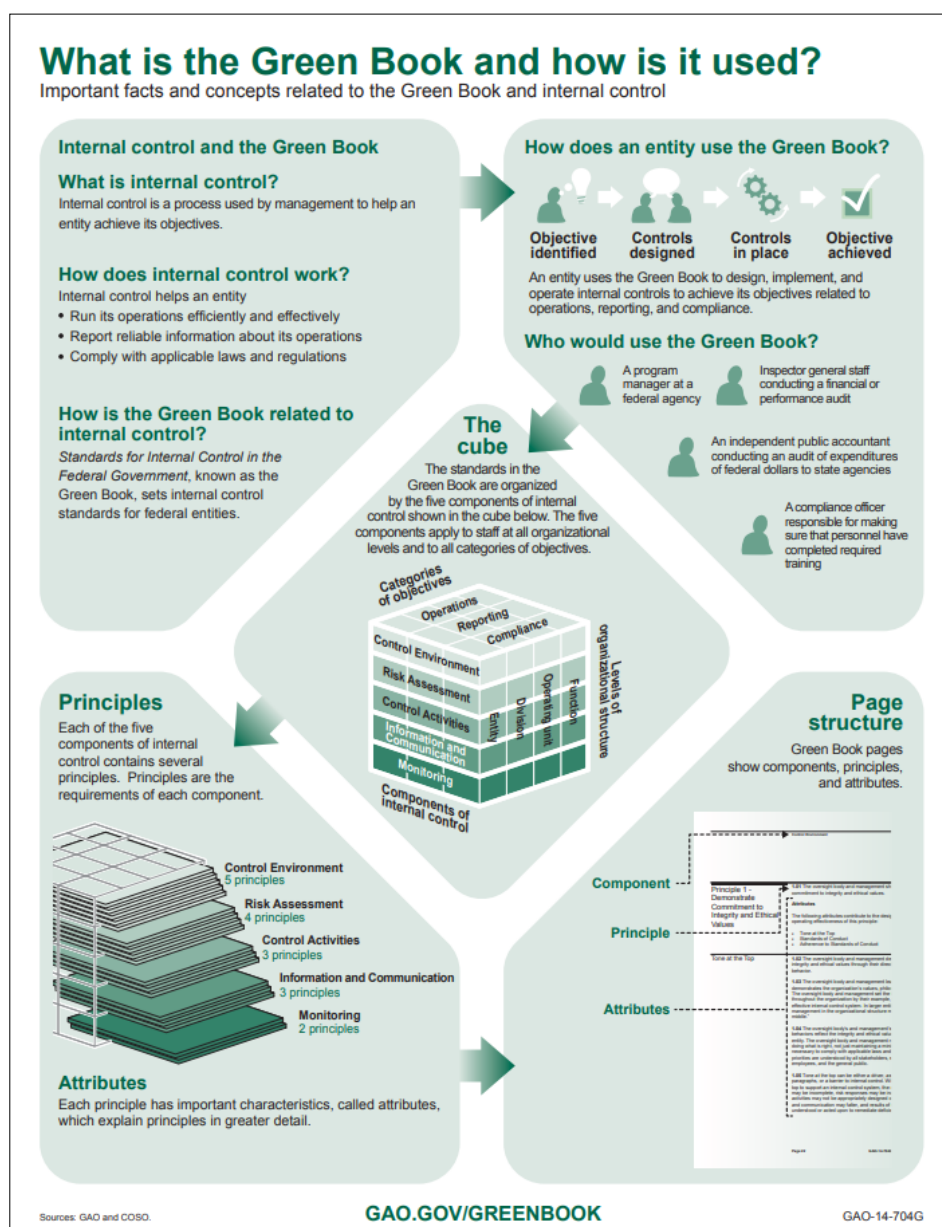
7.4.1 Šíření povědomí o národní legislativě

Právní systém USA je komplikovaný, soustava zákonů nepředstavuje ideální komunikační materiál. Existují přehledy platné legislativy, ale ty většinou nejsou určeny pro širokou veřejnost. Na stránkách všech výše zmíněných úřadů lze nalézt i informace k zákonům a předpisům, které se vztahují buď na dané odvětví, nebo pro danou cílovou skupinu.

7.4.2 Propagace oznamování prostřednictvím vnitřních kanálů

Přestože soukromé společnosti nemusí zakládat VOS, federální zákony zakazují všem korporacím mstít se zaměstnancům, kteří upozorní na účetní praktiky svého zaměstnavatele, a existuje mnoho dalších zákonů v jednotlivých státech USA, které chrání před odvetnými opatřeními na pracovišti. Proto zaměstnavatelům zavedení VOS pomáhá dodržovat federální a státní zákony a zajistit, že pokud se vyskytne problém, bude prošetřen a napraven.

GAO na základě své zákonné povinnosti vydal Standardy pro vnitřní kontrolu ve federální vládě (označované jako Zelená kniha). Tento dokument je návodem pro zavedení a udržování účinného VOS. Zelená kniha je určena primárně federálním agenturám, ale mohou ji přijmout také státní a místní subjekty a neziskové organizace.²⁰⁴



Zelená kniha

7.5 Metodická činnost

Úřad zvláštního poradce USA (OSC) dohlíží na vzdělávací program o právech oznamovatelů a zásluhovém systému pro orgány moci výkonné. Podle informací Government Accountability Project se jedná o výjimku z pravidla. Obecně prý v USA chybí dostatek školení v oblasti práv oznamovatelů.²⁰⁵

Úřad ombudsmana nabízí krátká videa a webové semináře pro zaměstnance Sněmovny reprezentantů v rámci Akademie pro zaměstnance Kongresu.²⁰⁶ Stejně tak je pro ně dostupná knihovna manuálů a průvodců, například balíček pro práci s oznamovateli korupce pro začátečníky nebo balíček pro práci s oznamovateli na okresním úřadě pro začátečníky.²⁰⁷

7.5.1 Metodiky pro státní zástupce, soudy, přestupkové a policejní orgány

Federální správní rady (Federal Administrative Boards) vytvořily příručky pro soudce, které popisují právní úpravu whistleblowingu a aspekty případů oznamovatelů.²⁰⁸

7.5.2 Metodiky k vnitřnímu oznamovacímu systému

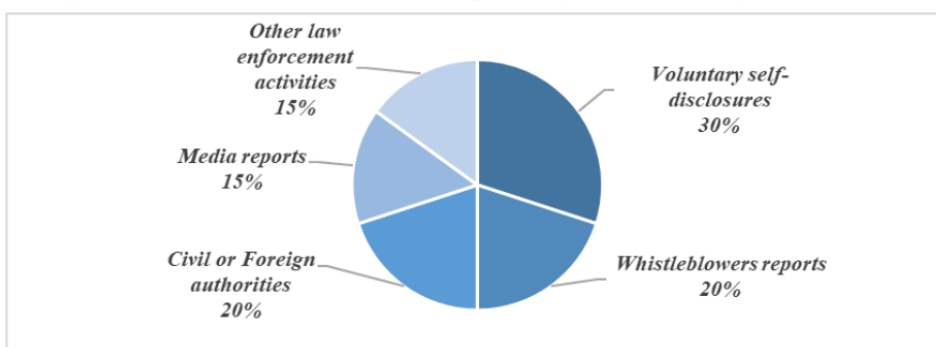
OSC nabízí školení v oblastech své působnosti pro federální i nefederální organizace, zároveň poskytuje školitele pro agentury, kterým může udělit certifikát. Certifikační program OSC 2302(c) umožňuje federálním úřadům splnit zákonnou povinnost informovat své zaměstnance o právech a opravných prostředcích, které mají k dispozici. Program se skládá ze čtyř kroků: (1) registrace, (2) splnění pěti požadavků, (3) předložení ročního kontrolního seznamu a (4) podání žádosti o certifikaci nebo jejího obnovení každé tři roky.²⁰⁹

7.5.3 Sběr dat a statistiky

Všechny federální agentury odpovědné za přijímání oznámení stížností poskytují Kongresu pravidelné zprávy, které jsou veřejně dostupné.

OECD vypracovala zprávu o USA s názvem *Implementace úmluvy OECD proti zahraničnímu podplácení*, která potvrzuje, že americká vláda zveřejňuje jen omezené informace, údaje a statistiky týkající se whistleblowingu. Ministerstvo spravedlnosti USA pro tuto zprávu zveřejnilo některé statistiky, například že 20 % případů zahraničního podplácení bylo odhaleno za pomoci whistleblowerů.²¹⁰

Figure 1. Estimated Sources of the U.S. Foreign Bribery Cases resolved by the DOJ



Tabulka Ministerstva
spravedlnosti USA

205 Odpověď amerického Government Accountability Project.

206 <https://whistleblower.house.gov/videos>

207 <https://whistleblower.house.gov/resources/guidance-documents>

208 <https://www.mspb.gov/appeals/files/ALJHandbook.pdf>

209 <https://osc.gov/Services/Pages/Outreach-2302Cert.aspx>

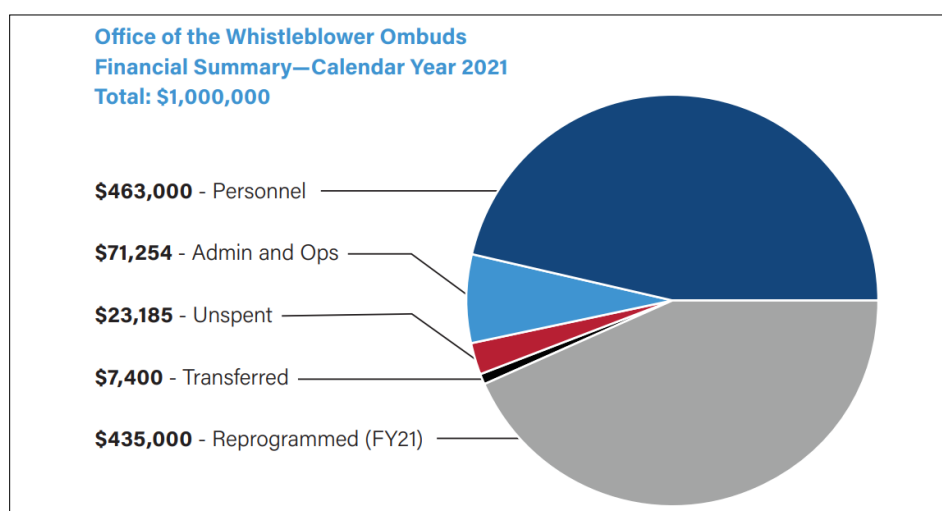
210 <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/United-States-Phase-4-Report-ENG.pdf>

GAP společně s Mezinárodní asociací právníků vytvořily studii, která srovnala záznamy o zákonech na ochranu oznamovatelů v 38 zemích a představuje bezprecedentní snahu o zjištění kladů a nedostatků legislativy na ochranu oznamovatelů po celém světě.²¹¹

Samantha Feinsteinová z GAP vypracovala studii, financovanou NATO, o dezinformacích ohledně onemocnění COVID-19 a zveřejnila zprávu s názvem: *The Critical Role that Whistleblowers Play in Countering COVID-19 Disinformation* (Zásadní role oznamovatelů v boji proti dezinformacím o onemocnění COVID-19).²¹²

Financování

Celkový přehled o finančním zajištění zvyšování povědomí a zavádění dobré praxe ve whistleblowingu v USA chybí. Veřejně dostupné jsou výroční zprávy obsahující data o hospodaření za předchozí rok. Příkladem může být Úřad ombudsmana pro whistleblowery Sněmovny reprezentantů USA,²¹³ jehož rozpočet činil na rok 2021 celkem 1 milion USD. Připomeňme, že se jedná o nestranický podpůrný úřad, který radí Sněmovně reprezentantů ohledně dobré praxe v oblasti práce s oznamovateli z řad veřejného i soukromého sektoru.²¹⁴



Rozpočet Úřadu ombudsmana

7.6 Shrnutí a identifikace dobré praxe

Spojené státy americké jsou průkopníkem právní ochrany oznamovatelů. Ta se však liší mezi jednotlivými státy. Federální legislativa se zaměřuje především na ochranu federálních zaměstnanců a oznamovatelů porušení zákonů o obchodování s cennými papíry.

Vnitřní oznamovací systémy nejsou zpravidla zákonem vyžadovány. K jejich zavádění však dochází buď zcela dobrovolně, nebo jsou k jejich zavedení společnosti pobízeny Ministerstvem spravedlnosti při navrhování trestu za protiprávní jednání.

Je obtížné identifikovat v tak rozsáhlém a komplexním systému dobrou praxi, která by byla převeitelná do České republiky. Určitě je ale vhodné inspirovat se přístupem k tématu. Úřady a další instituce vnímají ochranu oznamovatelů jako velmi důležitou součást hlídání veřejného zájmu, efektivita whistleblowingu není zpochybňována a nejvyšší představitelé státu jej aktivně podporují.

211 <https://www.ibanet.org/article/EE76121D-1282-4A2E-946C-E2E059DD63DA>

212 https://whistleblower.org/wp-content/uploads/2022/04/GAP-Disinformation-Whistleblowers-Report_26April2022.pdf

213 https://whistleblower.house.gov/sites/whistleblower.house.gov/files/2021_Whistleblower_Ombuds_Annual_Report.pdf

214 <https://whistleblower.house.gov/about/purpose>

8 Závěr

Studie zpracovává přístup 6 států k šíření povědomí o whistleblowingu a porovnává je se situací v České republice. Tři ze států jsou povinny transponovat Směrnici EU – Francie, Nizozemí, Chorvatsko, tři státy tuto povinnost nemají – USA, Velká Británie a Norsko.

Země se značně liší i svými zkušenostmi s ochranou oznamovatelů. Zatímco USA a Velká Británie jsou země s nejdelší historickou tradicí, státy jako Česká republika nebo Chorvatsko teprve pomalu prakticky zapojují principy whistleblowingu do organizačních struktur jak v soukromém, tak veřejném sektoru.

Pokud se zaměříme na to, jak vůbec identifikovat a porovnat zkušenosti z takto rozdílných států, je možné si vzít na pomoc dva základní cíle, ke kterým má rozšiřování povědomí vést – zvýšení počtu podnětů/oznámení a zvýšení povědomí o samotném pojmu whistleblowingu.

V tomto ohledu se daří efektivně komunikovat například nizozemskému úřadu, který získal v posledním meziročním srovnání dvojnásobný počet podnětů. Jako efektivní je možné hodnotit i kampaň The National Guardian's Office, které se díky vytváření sítě „průvodců“ a sdílením kampaní Speak Up Month daří zapojovat stále větší množství zdravotnických organizací. Specifická situace je v USA – whistleblowing je v zemi všeobecně známý. Přestože legislativa je složitá, není zde stejná potřeba jako v ČR vysvětlovat úplně základní pojmy, které se k whistleblowingu pojí. Stejně tak není tolik potřeba vyvracet negativní konotace či mýty spojené s oznamováním. Nicméně vyhodnotit efektivitu zvyšování povědomí o ochraně oznamovatelů v USA není z dostupných informací příliš možné.

Obecně je nutné říci, že ve většině států s delší historickou tradicí jsou k dispozici základní, faktické informace k zákonům a dalším předpisům, které se týkají ochrany oznamovatelů. Většinou jsou přehledně dostupné na webových stránkách odpovědných úřadů. To je minimální informační základ, který aktuálně splňuje i Česká republika. Důležitou otázkou zůstává, zda se daří informace šířit mezi širokou veřejnost – tedy potenciální oznamovatele. Tento cíl naplňují zejména britské kampaně v oblasti zdravotnictví, například výše zmíněná kampaň Speak Up Month.

Nicméně primární důraz v komunikaci směrem k zaměstnancům a široké veřejnosti je vždy spojen s obecnějším tématem, než jsou pouhé informace o zákonných úpravách. V Norsku jde o bezpečí a zdraví na pracovišti, v Británii zvyšování kultury otevřenosti na pracovišti, obdobně v Nizozemí je hlavním tématem integrita na pracovišti. Je proto k zamyšlení, zda se i v České republice nepokusit o šíření povědomí o ochraně oznamovatelů skrze témata, která se lidí dotýkají a rozumí jim.

Tento poznatek je jeden z hlavních závěrů studie, jelikož většina komparovaných států takto k šíření povědomí o tématu přistoupila a další se chystají – například Chorvatsko. Chorvatský případ poukazuje mimo jiné na další důležitý aspekt k rozšiřování povědomí o whistleblowingu. Aby mohla být připravena masivní a profesionální kampaň, jsou potřeba personální i finanční zdroje.

