

## Odporúčané návrhy princípov pre právnu úpravu *whistleblowingu*

Whistlebloweri (teda oznamovatelia nekalých praktík na pracovisku) môžu zohrať dôležitú úlohu pri odhaľovaní podvodu, nehospodárnosti a korupcii v jednotlivých inštitúciách verejného ako aj súkromného sektora. Ich rozhodnutie konať vo veci môže zachrániť životy, pomôcť chrániť ľudské práva a zabezpečiť vládu zákona. S cieľom ochrany verejného záujmu whistlebloweri často na seba preberajú vysoké riziko, keďže môžu po oznámení daných praktík čeliť mobingu, prepusteniu z práce, prípadne ich zamestnávateľ môže žalovať (alebo hroziť žalobou) z dôvodu porušenia mlčanlivosti alebo urážky na cti, a taktiež môžu byť vystavení trestným postihom. V extrémnych prípadoch čelia fyzickému nebezpečenstvu.

Právo whistleblowerov hovoriť, oznamovať nekalé praktiky, súvisí so slobodou prejavu a presvedčenia, ako aj princípom transparentnosti a zodpovedania sa. Je známe, že práve zaručenie efektívnej ochrany proti odplate uľahčuje whistleblowerom oznámenie nekalých praktík a podporuje otvorené a zodpovedné pracoviská. Medzinárodné dohody<sup>1</sup> vyžadujú od signatárskych štátov implementáciu príslušnej legislatívy a stále viac vlád, spoločností či neziskových organizácií je ochotných pomáhať zavádzať danú legislatívu do praxe.

Transparency International (TI) chce prispieť k týmto snahám navrhnutím princípov pre právnu úpravu týkajúcu sa *whistleblowingu*. Tieto princípy boli vypracované s podporou expertov a ľudí z praxe z celého sveta a vychádzajú z už existujúcich legislatív upravujúcich *whistleblowing*. Ide o základné princípy právnej úpravy *whistleblowingu*, ktoré je potrebné upraviť pre potreby jednotlivých krajín a ich právneho poriadku. V nasledujúcej časti predstavujeme dané princípy, ktoré budú predmetom ďalšej odbornej diskusie a TI privíta odporúčania zamerané na ich vylepšenie.

Tieto princípy vytvorilo Transparency International, s podporou odborníkov z celého sveta, menovite:

- Canadians for Accountability
- Council of Europe's Parliamentary Assembly – PACE and Council's Group of States Against Corruption – GRECO
- International Federation of Journalists
- Federal Accountability Initiative for Reform (Canada)
- Government Accountability Project (USA)
- Integrity Line (Switzerland)
- predstavitelia International Chamber of Commerce (Anti-Corruption Commission)
- National Whistleblowers Center (USA)
- Open Democracy Advice Centre (Južná Afrika)
- Project on Government Oversight (USA)

<sup>1</sup> Napr. Dohovor OSN proti korupcii (The UN Convention against Corruption) (čl. 33) a Občiansko-právny dohovor Rady Európy proti korupcii (the Council of Europe Civil Law Convention on Corruption) (čl. 9).



- Public Concern at Work (Veľká Británia)
  - Risk Communication Concepts (Nemecko)
  - Whistleblower Network Germany
  - národné pobočky TI z Bulharska, Českej republiky, Estónska, Maďarska, Írska, Talianska, Lotyšska, Litvy, Rumunska a Slovenska
- Konzultácie prebiehali v kontexte s spolufinancovaným projektom Európskej komisie- „*Blowing the whistle harder- Enhancing Whistleblower Protection in the European Union*“

## Definícia

1.*Whistleblowing* – oznamovanie informácií o vnímaných nekalých praktikách v rámci organizácie alebo o riziku spojenom s danými praktikami, a to jednotlivcom alebo subjektom, ktoré majú možnosť ovplyvniť takéto konanie.

## Základné princípy

2.*Oznamovanie informácií (Disclosure of information)* – legislatíva o whistleblowingu by mala zabezpečiť a napomôcť oznamovaniu informácií, ktoré môžu obmedziť škody a sankcionovať vinníkov.

3.*Ochrana whistleblowerov (Protection of the whistleblower)* – zákon by mal zabezpečiť účinnú a komplexnú ochranu whistleblowerov, zabezpečujúc ich práva a poskytujúc bezpečnú alternatívu k neoznámeniu.

## Rozsah uplatnenia

4.*Široký predmet oznámenia (Broad subject matter)* – zákon by mal byť aplikovateľný na oznámenia pokrývajúce nekalé praktiky, pričom by sa nemal obmedzovať len na trestné činy, porušenia zákonných povinností, justičné omyly a ohrozenie zdravia, bezpečnosti či životného prostredia.

5.*Široké pokrytie (Broad coverage)* – zákon by mal byť aplikovateľný na všetkých, ktorí sú vystavení riziku odplaty, zahrňujúc zamestnancov vo verejnom ako aj súkromnom sektore, ako aj tých, ktorí sú mimo tradičných zamestnaneckých vzťahov (napr. konzultanti, zmluvné strany, stážisti, dobrovoľníci, dočasní či bývalí zamestnanci, uchádzači o zamestnanie a iní). S cieľom ochrany by mali byť zahrnutí aj tí, čo pokúsili o oznamovanie a tí, ktorí sú z oznamovania podozrievaní, ďalej tí, ktorí poskytujú podporné informácie jednotlivci úzko spojení s whistleblowerom.

6.*Podmienka dobrej viery a úprimného presvedčenia (Requirement of good faith limited to honest belief)* – zákon by sa mal vzťahovať na oznámenia podané v dobrej viere na základe úprimného presvedčenia, že poskytnuté informácie sú v čase vykonania oznámenia pravdivé. Zákon by nemal ochraňovať úmyselne nepravdivé oznámenia a neumožňovať ich prejednávanie bežnými pracovnými, občianskymi a trestnými právnymi mechanizmami.

## Postupy oznámenia

7.*Motivovanie interného oznamovania (Incentivise internal reporting)* – zákon by mal podporiť vytvorenie a využívanie systémov whistleblowingu, ktoré sú bezpečné a ľahko



Prevenia a boj proti zločinu 2007

S finančnou podporou programu Prevencia a boja proti zločinu- Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť

---

dostupné, zabezpečiť dôkladné, včasné a nezávislé prešetrovanie sťažností a zaviesť adekvátne mechanizmy zabezpečujúce zavedenie interných mechanizmov whistleblowingu do praxe<sup>2</sup>.

8. *Uľahčenie externého oznamovania (Ease of external reporting)* – zákon by mal za každých okolností uľahčiť externé oznamovanie, a to regulačným orgánom, zákonodarcom, médiám a organizáciám občianskej spoločnosti. Ak existujú rôzne podmienky pre využívanie jednotlivých nástrojov, nemal by prístup k žiadnemu z nich byť príliš obmedzený a musia umožňovať oznámenie založené len na podozrení.

9. *Národná bezpečnosť (National Security)* – v prípade, že sa oznámenie týka záležitostí spojených s národnou bezpečnosťou, môžu byť prijaté dodatočné postupy na interné oznamovanie nekalých praktík a to s cieľom maximalizovať šancu na úspešné interné prešetrenie a prijatie rozhodnutia, tak, aby whistleblower nemusel použiť externé kanály na riešenie príslušnej nekalkej praktiky.

10. *Účasť whistleblowera (Whistleblower Participation)* – zákon by mal považovať whistleblowera za aktívneho a kľúčového účastníka procesov súvisiacich so sťažnosťou, mal by zabezpečiť informovanie whistleblowera o prešetrovaní a jeho výsledkoch a zabezpečiť mu možnosť vstupu do tohto procesu.

11. *Systém odmeňovania (Rewards systems)* – v závislosti od miestnych špecifik treba zväziť zahrnutie ďalších mechanizmov zameraných na motiváciu podávania oznámení a to systém odmeňovania alebo systém založený na podiele na prostriedkoch získaných späť štátom (*qui tam*), ktoré podporujú whistlebloweroch pri poskytovaní informácií o nekalých praktikách<sup>3</sup>.

## Ochrana

12. *Ochrana identity (Protection of identity)* – zákon by mal zabezpečiť, aby nedošlo k odhaleniu identity whistleblowera bez jeho výslovného súhlasu a umožniť mu anonymné oznámenie nekalkej praktiky.

13. *Ochrana pred odplatou (Protection against retribution)* – zákon by mal whistleblowera chrániť pred akoukoľvek ujmom spôsobenou v dôsledku whistleblowingu. Ochrana by sa mala týkať všetkých typov poškodenia, vrátane prepustenia zo zamestnania, sankcií v zamestnaní, trestných stíhaní, obťažovania, straty postavenia a výhod a pod.

14. *Obrátené dôkazné bremeno (Reversed burden of proof)* – je na zamestnávateľovi, aby preukázal, že opatrenia v neprospech whistleblowera boli motivované dôvodmi inými ako faktom, že bolo vykonané oznámenie. Obrátené dôkazné bremeno by malo trvať len určitú dobu.

---

<sup>2</sup> Príručka na vytvorenie a fungovanie interných systémov whistleblowingu, pozri tiež PAS Kódex na opatrenia v súvislosti s whistleblowingom (the *PAS Code of Practice for Whistleblowing Arrangements*, British Standards Institute and Public Concern at Work, 2008).

<sup>3</sup> V rámci „Qui Tam“ môže občan podať žalobu v mene vlády. Toto ustanovenie je spomenuté v americkom False Claims Act.



---

15. *Vylúčenie právnej zodpovednosti (Waiver of liability)* – akékoľvek oznámenie vykonané v súlade s právnymi predpismi nezakladá právnu zodpovednosť v zmysle trestného, občianskeho a správneho poriadku, vrátane urážky na cti, ohovárania a zákonov zameraných na zachovanie mlčanlivosti a nemôže mať za následok disciplinárne stíhanie.

16. *Nesankcionovanie za mylné oznámenie (No sanctions for misguided reporting)* – zákon by mal ochraňovať whistleblowerov za mylné oznámenie, ak nešlo o úmysel.

17. *Právo odmietnuť (Right to refuse)* – zákon by mal umožniť whistleblowerom odmietnuť účasť na podozrivých aktivitách, a to bez sankcionovania či znevýhodňovania.

18. *Zákaz marenia (No circumvention)* – zákon by mal anulovať akékoľvek pravidlo alebo dohodu, ktoré bránia uplatňovaniu legislatívy o whistlebloweroch.

### **Zabezpečenie vykonateľnosti**

19. *Inštitúcia, na ktorú sa whistleblowerov obracia (Whistleblower complaints authority)* – zákonom sa môže vytvoriť alebo poveriť už existujúca nezávislá inštitúcia obdržaním a prešetrovaním sťažností týkajúcich sa odplaty a/alebo nesprávneho vyšetovania ich oznámenia. Zároveň daná inštitúcia môže mať kompetencie vydávať záväzné odporúčania prvého stupňa, a kde je to vhodné, predkladať informácie prokuratúre a prípadným regulačným orgánom.

20. *Reálna možnosť dovolania sa práv (Genuine day in court)* – každý whistleblower, ktorý verí, že jeho práva boli porušené, by mal mať nárok na spravodlivý proces pred nestranným súdom s možnosťou odvolania.

21. *Možnosti odškodnenia (Full range of remedies)* – zákon by mal zabezpečiť komplexný systém odškodnenia kladúci dôraz na náhradu škody. Okrem iného, spomínané by malo zahŕňať predbežné aj konečné odškodnenie, kompenzáciu za akúkoľvek spôsobenú bolesť alebo utrpenie, náhradu straty minulého, súčasného alebo budúceho platu a postavenia, náklady spojené s mediáciou a primerané poplatky za advokáta. Zákon by mal taktiež zväziť zavedenie fondu na kompenzácie v prípade insolventnosti žalovaného.

22. *Trest za odplatu (Penalty for retaliation and interference)* – akýkoľvek čin odvety vykonaný práve kvôli oznámeniu zo strany whistleblowera by mal byť považovaný za zlé chovanie a má sa stať predmetom disciplinárnej a osobnej právnej zodpovednosti.

### **Legislatívna štruktúra, výkon a previerka**

23. *Špecializovaná legislatíva (Dedicated Legislation)* – s cieľom zabezpečiť istotu, jasnosť a bezproblémovú aplikáciu tohto systému je samostatná špecializovaná legislatíva vhodnejšou ako čiastkový či sektorový prístup k riešeniu whistleblowingu.



---

24. *Orgán venujúci sa whistleblowingu (Whistleblowing body)* – zákon by mal vytvoriť alebo poveriť verejnú organizáciu poskytovaním všeobecných rád verejnosti o akýchkoľvek záležitostiach týkajúcich sa whistleblowingu, ďalej monitorovaním a pravidelnou kontrolou výkonu systému whistleblowingu, ako aj na zavádzaní opatrení zameraných na zvyšovanie povedomia verejnosti o whistleblowingu s cieľom plného využitia pravidiel o whistleblowingu a širšej kultúrnej akceptácie takéhoto konania.

25. *Zverejňovanie informácií (Publication of data)* – zákon by mal nariadiť verejným i súkromným organizáciám zverejňovať oznámenia (v patričnej anonymite) a pravidelne poskytovať informácie o škodách, postupoch a ich výsledkoch, vrátane kompenzácií a odškodnení.

26. *Zapojenie viacerých aktérov (Involvement of multiple actors)* – je dôležité, aby tvorba aj prípadné analýzy a zmeny legislatívy zameranej na whistleblowing zahrňovala jej kľúčových stakeholderov vrátane odborových organizácií, obchodných spoločností a organizácií občianskej spoločnosti.

27. *Ochrana mediálnych zdrojov (Protection of media sources)* – žiadne ustanovenie zákona by nemalo oslabiť práva novinárov chrániť svoje zdroje, dokonca ani v prípade oznámení neúmyselne aj úmyselne nepravdivých.

Transparency International je celosvetová mimovládna organizácia zameraná na boj proti korupcii. Pomocou 90 národných pobočiek a medzinárodného sekretariátu v Berlíne, TI zvyšuje povedomie o nepriaznivých vplyvoch korupcie a spolu s partnermi vo vláde, podnikateľskom sektore a v občianskej spoločnosti vytvárajú a implementujú efektívne prostriedky na jej riešenie. Transparency International Slovensko je jej národnou pobočkou, ktorá na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu.

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[www.transparency.sk](http://www.transparency.sk)

**Kontakt:**

Transparency International Secretariat  
Anja Osterhaus  
Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Germany  
Tel: 49-30-3438 20-722, Fax: 49-30-3470 3912  
e-mail: [aosterhaus@transparency.org](mailto:aosterhaus@transparency.org)

Transparency International Slovensko  
Bajkalská 25  
827 18 Bratislava 212, Slovensko  
tel./fax: 02/5341 7207  
e-mail: [tis@transparency.sk](mailto:tis@transparency.sk)

© 2009 Transparency International. Všetky práva vyhradené.

**November 2009**



Prevenia a boj proti zločinu 2007

S finančnou podporou programu Prevenia a boja proti zločinu- Európska komisia, Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť