



# OCHRANA WHISTLEBLOWERŮ

*JAKUB VESELÝ*

VÝZKUMNÁ ZPRÁVA  
KONGRESU



# OCHRANA WHISTLEBLOWERŮ

*AUTOR: JAKUB VESELÝ*

## 1. ÚVOD A OBECNÝ KONTEXT

Ochrana whistleblowerů představuje nesmírně zajímavé téma pro právo a politickou debatu. Jedná se o jeden z klíčových nástrojů v boji proti trestné činnosti, často proti organizovanému zločinu, korupci, daňovým únikům a podvodům. Právní úprava přitom musí vyřešit střet mezi v některých případech smluvní, v jiných případech dokonce zákonem vyžadovanou povinností zaměstnance, smluvního partnera nebo úředníka k mlčenlivosti o skutečnostech, které se dozvěděl v souvislosti s výkonem práce, a obecným zájmem na potírání trestné činnosti. Tato výzkumná zpráva má tedy za cíl přiblížit hlavní myšlenky právní úpravy ochrany oznamovatelů v různých oblastech lidské činnosti.

Jde přitom o velmi aktuální téma jak ve Spojených státech, tak v evropském prostoru. V roce 2021 uplynula lhůta pro transpozici Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1937 o ochraně oznamovatelů.<sup>1</sup> Rada států EU tak má novou legislativu, která má za cíl chránit oznamovatele. V České republice ji v současné době (začátek července 2022) projednává legislativní rada vlády.

## 2. HLAVNÍ MYŠLENKY OCHRANY WHISTLEBLOWERŮ

### 2.1 OBECNÝ KONTEXT

Termín whistleblower je datován do sedmdesátých let 20. století. Jako jeho autor je označován aktivista Ralph Nader, který se tímto výrazem snažil vyhnout konotacím označení „informátor“, případně ještě negativněji zbarveným výrazům.<sup>2</sup> Jedním ze základních cílů právní ochrany whistleblowerů je přitom právě zlepšení povědomí o významu takové činnosti a zlepšení vnímání oznamovatelů ve společnosti.<sup>3</sup> Význam tohoto cíle dokumentuje například titulek článku Lidových novin ze dne 10. 5. 2022 o návrhu zákona o ochraně oznamovatelů v ČR ve znění „Ministr Blažek chystá zákon na ochranu »práskačů«“.<sup>4</sup>

Whistleblowery nelze zaměňovat za „dvojí agenty“ a spolupracující obviněné, kteří se sami zapojili do trestné činnosti v rámci organizované skupiny, ale rozhodli se, z různých důvodů v ní nepokračovat a pomoci policii rozkrýt takovou organizovanou skupinu. Vůči nim pak platí úprava z oblasti trestního práva. Ačkoliv tedy na první pohled může jít o podobné téma, ochrana whistleblowerů není totéž jako mediálně známá „ochrana svědků“, která nastupuje v případech, že existuje důvodné riziko, že dotýčný whistleblower bude v souvislosti s oznámením ohrožen na životě a zdraví.<sup>5</sup>

## 2.2 WHISTLEBLOWING V SOUČASNOSTI

Whistleblowing má mnohem širší pole působnosti. Nejčastěji jde o pracovníky ve finančních službách a ve veřejném sektoru, ale whistlebloweři mohou být z jakékoliv jiné oblasti. Nemusí jít ani o oznamování trestné činnosti, ale velmi často dochází k nahlašování negativních jevů, jako je nerovné zacházení se zaměstnanci nebo porušování pracovních norem, za které hrozí různé veřejnoprávní sankce a pokuty, ale nejedná se o trestnou činnost (např. nelegální zaměstnávání).<sup>6</sup>

Whistlebloweři nejsou jen v řadách soukromých společností. Velmi klíčovou roli představuje také whistleblowing v řadách veřejné správy při oznamování trestných činů, zejména pak korupce. Podle řady institucí a organizací jako například Mezinárodní organizace práce (ILO)<sup>7</sup> nebo Transparency International<sup>8</sup> představuje ochrana whistleblowerů jeden z nejdůležitějších pilířů v boji proti korupci.

Je třeba rovněž zmínit, že whistleblowing není pro podnikatelské subjekty nutně nežádoucí činností. Nelegální jednání zaměstnanců může naopak poškozovat samotného zaměstnavatele. I z toho důvodu řada zaměstnavatelů sama vytváří interní systémy pro oznamování nelegálního jednání. Současná právní úprava USA však, na rozdíl od Evropské unie,<sup>9</sup> nezakládá zaměstnavatelům povinnost takový systém mít.

Specifickou kapitolu pak představuje oznamování nekalého jednání příslušníky bezpečnostních a zpravodajských služeb, kteří z pochopitelných důvodů nemohou požívat právní ochrany, neboť při takovém oznámení nevyhnutelně dochází k vyzrazení utajovaných informací.<sup>10</sup>

## 2.3 PROSTŘEDKY OCHRANY WHISTLEBLOWERŮ

Hlavním cílem ochrany whistleblowerů je chránit oznamovatele před svévolnou perzekucí ze strany zaměstnavatele. Prostředky ochrany lze rozdělit na tři části:

1. Indemnita ze smluvní nebo zákonné mlčenlivosti (whistleblower není odpovědný za porušení povinnosti mlčenlivosti);
2. Ochrana před odvetnými opatřeními;
3. Náhrada újmy, která zaměstnanci vznikne v souvislosti s oznámením.

Mezi taková odvetná opatření patří zejména:

- propuštění nebo donucení k výpovědi;
- odepření povýšení nebo jiných výhod;
- zastrasování, vyhrožování nebo obtěžování;
- přeřazení na horší pozici;
- opatření ovlivňující vyhlídky na povýšení (např. vyloučení zaměstnance ze školení);
- snížení platu;
- změna pracovní doby;

- izolace, ostrakizace, zesměšňování nebo falešné obviňování zaměstnance ze špatného výkonu;
- negativní pracovní posudek nebo hodnocení zaměstnance;
- nahlášení nebo vyhrožování nahlášením zaměstnance policii nebo imigračním úřadům<sup>11</sup>.

Právní úprava pak pochopitelně musí obsahovat i nápravné prostředky proti takovému jednání. Zejména tady návrat na pracovní místo, pokud došlo k propuštění, a jako kompenzace přiměřené zadostiučinění.

## 2.4 OCHRANA ZAMĚSTNAVATELŮ PŘED ÚMYSLNĚ NEPRAVDIVÝM OZNÁMENÍM

Vedle právní ochrany whistleblowerů je nutné umožnit i adekvátní zadostiučinění pro zaměstnavatele, který je poškozen nepravdivým oznámením. Například předloha českého návrhu zákona o ochraně oznamovatelů počítá s tím, že půjde o přešůpek za který bude možné uložit pokutu až do výše 50 000 Kč.<sup>12</sup> Takové nepravdivé oznámení o činnosti zaměstnavatele pak může být hodnoceno i jako porušení smluvní povinnosti mlčenlivosti a povinnosti jednat v zájmu zaměstnavatele a může být důvodem i pro propuštění. Kromě samotného nepravdivého oznámení může také dojít k vyzrazení obchodního tajemství zaměstnancem, což pro něj může mít důsledky jak soukromoprávní, tak trestněprávní.

# 3. SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA V USA

## 3.1 WHISTLEBLOWER PROTECTION ACT

Whistleblower Protection Act (WPA) byl přijat v rámci reformy veřejné správy v roce 1978 a byl novelizován v letech 1989, 1994 a 2012. Tento zákon se týká pouze ochrany whistleblowerů ve státní správě na federální úrovni. V rámci jednotlivých úřadů a agentur existuje pozice generálního inspektora (Inspector General), ke kterým může dotyčný zaměstnanec podávat podněty. Vedle toho je zřízena speciální Office of the Special Counsel (OSC) jako specializovaná agentura, která má sloužit zejména tam, kdy zaměstnanec z jakéhokoliv důvodu nepokládá za vhodné své oznámení učinit u Inspector General „své“ agentury. Stížnosti podle WPA posuzuje speciální komise – Merit System Protection Board – která rozhoduje zejména v situaci, kdy je vůči zaměstnanci uplatněno některé z odvetných opatření.<sup>13</sup>

## 3.2 OCHRANA ZAMĚSTNANCŮ V SOUKROMÉM SEKTORU

Ustanovení o ochraně oznamovatelů obsahuje například i Anti-Money Laundering Act, tedy zákon o boji proti praní špinavých peněz z roku 2021.<sup>14</sup> Taková opatření konkrétně zahrnují indemnitu oznamovatele, zákaz odvetných opatření, postup státních orgánů (v tomto případě Occupational Safety and Health Administration – OSHA), náhradu újmy a ustanovení o mlčenlivosti úředníků, kteří při prošetřování oznámení získají informace o oznamovateli. Celá řada federálních agentur se dále zabývá ochranou zaměstnanců v jiných oblastech a poskytuje tak i jistou ochranu vůči odvetným opatřením.

### 3. 2. 1 EEOC

Federální U.S. Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) vyšetřuje nezákonné jednání vůči zaměstnancům, zejména v případech diskriminace, ale i v dalších pracovních situacích, včetně přijímání, propouštění, povyšování, obtěžování, poskytování školení či v oblasti výhod a benefitů. EEOC má pravomoc taková obvinění vyšetřovat, může činit kroky k nápravě a v určitých případech i podat žalobu u soudu. EEOC naopak nemá právo sama uložit pokutu.<sup>15</sup>

### 3. 2. 2 SEC

Securities Exchange Commission, tedy komise pro obchodování s cennými papíry, je orgánem pro dohled nad finančním trhem a společnostmi, které na něm působí. Činnost whistleblowerů představuje podle agentury jeden z nejsilnějších nástrojů, které SEC má k dispozici, neboť řadu porušení právních předpisů v této oblasti nelze zdokumentovat jinak. Program SEC dokonce motivuje whistleblowery k ohlašování nelegální činnosti finančními odměnami.<sup>16</sup>

### 3. 2. 3 OSHA

Nejširší portfolio agendy v oblasti ochrany zaměstnanců má Occupational Safety and Health Administration (OSHA), federální agentura s více než 2000 zaměstnanci. Jejím českým ekvivalentem by byl Státní úřad inspekce práce. Jejím úkolem je vymáhání dodržování právních předpisů ve všech oblastech pracovního práva od bezpečnosti až právě po whistleblowery. Program ochrany oznamovatelů agentury OSHA slouží k vymáhání ustanovení více než 20 zákonů o ochraně oznamovatelů, které chrání zaměstnance před odvetnými opatřeními za oznámení porušení zákonů v různých oblastech, od bezpečnosti a ochrany zdraví na pracovišti, přes různé segmenty hospodářství od energetiky, zdravotnictví a dopravu, a zejména pak ve finančních službách, daňovém poradenství a obchodování s cennými papíry, tedy i oblastí, kde působí SEC.<sup>17</sup>

### 3. 2. 4 ČINNOST NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ

Vedle státních orgánů působí v oblasti ochrany oznamovatelů též řada neziskových organizací. Ty sice nemají možnost stíhat případy odvetných opatření, avšak mohou poskytovat právní služby a poradenství oznamovatelům. Mezi největší z těchto organizací patří Transparency International<sup>18</sup> nebo National Whistleblower Center.<sup>19</sup> Úprava jejich postavení v zákoně není nutná, ale může být vhodná, například v ustanovení o spolupráci státních orgánů s těmito organizacemi.

## 3.3 WHISTLEBLOWING A ZPRAVODAJSKÉ SLUŽBY

Jak bylo nastíněno výše, právní úprava ochrany whistleblowerů se musí nutně vypořádat i s požadavky na ochranu národní bezpečnosti. Na oznamování nekalého jednání a překračování pravomocí ve zpravodajských službách je ale velký veřejný zájem. Představuje jednu z mála možností, jak takové jednání odhalit. Mezi mediálně nejznámější oznamovatele z řad zpravodajských služeb můžeme zařadit například důstojníka a pozdějšího ředitele FBI Marka Felta, whistleblowera z aféry Watergate, nebo Edwarda Snowdena.<sup>20</sup>

V současné právní úpravě existuje speciální zákon Intelligence Community Whistleblower Protection Act pro příslušníky agentur začleněných do Intelligence Community, kam patří 17 agen-

tur, včetně CIA, FBI nebo vojenské rozvědky NSA.<sup>21</sup> Právní úprava je nicméně značně nekompletní. Příslušník agentury může učinit oznámení Inspector General „své“ agentury stejně jako u zaměstnanců federálních úřadů pod WPA výše, případně může učinit oznámení u Kanceláře ředitelství zpravodajských služeb (Office of the Director of National Intelligence – ODNI), a to i o informacích které podléhají utajení (i v nejvyšších stupních), nicméně není nijak chráněn před případnou následnou suspendací a propuštěním.<sup>22</sup>

Je dále nutné připomenout, že oznamovatelé z řad zpravodajských služeb nakládají s informacemi s vysokým významem v národní bezpečnosti a jejich případná vyšší právní ochrana by měla být podmíněna tím, že nedojde k porušení těchto zájmů. Příkladem může být povinnost nadále zachovat mlčenlivost o skutečnostech, které jsou předmětem oznámení, ale zavést povinnost nadřízeného orgánu, např. výše zmíněné ODNI, oznámení prošetřit a zabránit případnému odvetnému opatření ze strany nadřízeného dotyčného whistleblowera.

## 4. MOŽNÉ VYHLÍDKY NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Ustanovení některých již existujících právních předpisů například výše zmíněného Anti-Money Laundering Act (AMLA) obsahují ustanovení o ochraně oznamovatelů. Zbylé kategorie dále pokrývá činnost OSHA a EEOC. Nová právní úprava by mohla tyto standardy sjednotit a zavést například povinnost pro zřízení anonymních kanálů pro ohlašování případů porušování právních předpisů, jejich následné zpracování a řešení. Dále může být ke zvážení i možnost rozšíření případných finančních odměn na další oblasti tak, jako je tomu u whistleblowerů nahlašujících porušování právních předpisů při obchodování s cennými papíry.

Vedle toho je možné se naopak zaměřit i na silnější ochranu whistleblowerů v řadách státní správy i zpravodajských služeb, i když zde je nutné zmínit, že státní správa již poměrně celistvou úpravu ochrany oznamovatelů má a v oblasti zpravodajských služeb je k takovým změnám nutné přistupovat velmi opatrně, s ohledem na povahu jejich činnosti.

## 5. STRANICKÁ STANOVISKA

Téma ochrany whistleblowerů není tématem, které by štěpilo politiku na dvě strany. Ani republikáni, ani demokraté nejsou odpůrci zavedení ochrany whistleblowerů. Lze přesto očekávat, že demokraté budou při ochraně whistleblowerů důraznější, budou požadovat vyšší tresty pro společnosti, které se dopustí odvetných opatření nebo jakkoli jinak poruší tento zákon a budou požadovat větší pravomoce pro OSHA při prošetřování oznámení. Od republikánů lze naopak očekávat, že se zaměří spíše na ochranu whistleblowerů ve státní správě, zejména s ohledem na ochranu základních svobod a boj proti jejímu porušování ze strany orgánů státu. Vysoké sankce, které by mohly být pro některé společnosti likvidační (a 5 % z obrátu je opravdu vysoká pokuta), republikáni rozhodně odmítnou. Ohledně ochrany whistleblowerů v bezpečnostním sektoru lze očekávat velkou aktivitu zejména ze strany krajních frakcí Demokratické strany, naopak umírněné frakce obou stran by spíše preferovaly, aby zákon tuto problematiku vůbec neřešil, nebo jen velmi okrajově, s ohledem na bezpečnostní zájmy.

## 6. OTÁZKY PRO STANOVISKO

- Jak vysoké mají být sankce pro zaměstnavatele, kteří uplatní odvetná opatření vůči oznamovateli?
- Má být v zákoně institut sankce pro oznamovatele za nepravdivé nebo neúplné oznámení?
- Jak zapojit neziskový sektor do podpory a ochrany oznamovatelů?
- Měli by mít zaměstnavatelé povinnost zřídit vlastní mechanismus pro oznamování nelegálního jednání?
- Měl by zákon řešit i ochranu oznamovatelů ve státním sektoru nebo v bezpečnostních složkách?
- Jak chránit zaměstnavatele-podnikatele před prolomením obchodního tajemství při oznámení?

## 7. DOPORUČENÉ A ROZŠIŘUJÍCÍ ZDROJE

Webové stránky OSHA věnované oznamovatelům: <https://www.whistleblowers.gov/>

Transparency International: <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>

National Whistleblower Center: <https://www.whistleblowers.org/>

## 8. ZDROJE Z POZNÁMEK V DOKUMENTU

- 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1937 o ochraně oznamovatelů, Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937 & from=CS>
- 2 Nader, Petkas, and Blackwell, Whistleblowing, Penguin Group (USA) Incorporated, 1974
- 3 Předkládací zpráva k návrhu zákona o ochraně oznamovatelů, Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCDXFM97V>
- 4 Ministr Blažek chystá zákon na ochranu „práskačů“. Firmy nad 50 zaměstnanců by měly mít novou povinnost Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/domov/ministerstvo-spravedlnosti-blažek-zakon-ochrana-praskac-whistleblower-povinnost.A220509\\_201426\\_In\\_domov\\_Iros](https://www.lidovky.cz/domov/ministerstvo-spravedlnosti-blažek-zakon-ochrana-praskac-whistleblower-povinnost.A220509_201426_In_domov_Iros)
- 5 Witness Security Program, U.S. Marshals Service, Dostupné z: <https://www.usmarshals.gov/witsec/>
- 6 Law and practices on protecting whistle-blowers in the public and financial services sectors / International Labour Office, Sectoral Policies Department – Geneva: ILO, 2019, Dostupné z: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_718048.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_718048.pdf)
- 7 Tamtéž
- 8 Transparency International, Whistleblowing, Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>
- 9 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2019/1937 o o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937 & from=en>
- 10 NATIONAL SECURITY WHISTLEBLOWING, A Gap in the Law, Brennan Center for Justice, Dostupné z: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/Factsheet%20-%20National%20Security%20Whistleblowing.pdf>
- 11 Occupational Safety and Health Administration, Dostupné z: <https://www.whistleblowers.gov/>
- 12 Návrh zákona o ochraně oznamovatelů, Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCDXFM97V>
- 13 National whistleblower Center, FAQ, Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/faq/whistleblower-protection-act-faq/#:~:text=The%20Whistleblower%20Protection%20Act%20protects, and%20specific%20danger%20to%20public>
- 14 Anti-Money Laundering Act (AMLA), 31 U.S.C. § 5323 (a)(5) & (g) & (j), Dostupné z: <https://www.whistleblowers.gov/statutes/amla>
- 15 Equal Employment Opportunity Commission, <https://www.eeoc.gov/overview>
- 16 Security and Exchange Commission, Office of the Whistleblower, Dostupné z: <https://www.sec.gov/whistleblower>
- 17 Occupational Safety and Health Administration Directorate of Whistleblower Protec-



tion Programs (DWPP) Whistleblower Statutes Summary Chart, Dostupné z: [https://www.whistleblowers.gov/sites/wb/files/2021-06/Whistleblower\\_Statutes\\_Summary\\_Chart\\_FINAL\\_6-7-21.pdf](https://www.whistleblowers.gov/sites/wb/files/2021-06/Whistleblower_Statutes_Summary_Chart_FINAL_6-7-21.pdf)

18 Trasparency International, Our Priorities, Whistleblowing, Dostupné z: <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>

19 National Whistleblower Center, About Us, Dostupné z: <https://www.whistleblowers.org/>

20 10 famous/infamous whistleblowers, Politico.com, COHEN, David, 08/14/2013, Dostupné z: <https://www.politico.com/gallery/2013/08/10-famous-infamous-whistleblowers-001083?slide=0>

21 Office of the Director of National Intelligence, Dostupné z: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>

22 NATIONAL SECURITY WHISTLEBLOWING, A Gap in the Law, Brennan Center for Justice, Dostupné z: <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/Factsheet%20-%20National%20Security%20Whistleblowing.pdf>



2022

# ČESKÝ MODEL AMERICKÉHO KONGRESU 2022



CENTRUM POLITICKÝCH STUDIÍ, Z. S.  
NÁMĚSTÍ JANA PALACHA 2  
110 00 PRAHA 1

