



Vydanie slovenskej verzie publikácie podporené Nadáciou Zastavme korupciu

www.zastavmekorupciu.sk

Ochrana oznamovateľov

Slovensko, Česká republika, Maďarsko, Poľsko, Estónsko

Mgr. Lenka Franková
Mgr. Lenka Petráková
Oznamovatelia
Autori

JUDr. Pavel Nechala
Príhovor

JUDr. Ondřej Závodský
Odborná konzultácia

Jan Sommer
Grafická úprava

ISBN 978-80-971326-9-9

www.transparency.sk

www.oziveni.cz

www.bezkorupce.cz

Táto publikácia je vydaná v rámci projektu Protikorupčné agentúry a vymáhateľnosť protikorupčných nástrojov v krajinách strednej a východnej Európy, spoločného projektu organizácií z piatich krajín (V4 krajín a Estónska).

*Tento projekt bol financovaný s podporou Európskej Komisie.
Táto publikácia reprezentuje výlučne názor autora a Komisia nezodpovedá
za akékoľvek použitie informácií obsiahnutých v tejto publikácii.*



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the
European Union

Na tejto publikácii sa podielali:

INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS (IPA) / FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP)

IPA je popredný poľský think tank a nezávislé centrum pre výskum a analýzu politiky založené v roku 1995. Jeho hlavným poslaním je prispievať do verejnej debaty o kľúčových poľských, európskych a globálnych politických otázkach. Medzi hlavné oblasti záujmu patrí európska politika, sociálna politika, občianska spoločnosť, migračná a rozvojová politika, ako aj právo a demokratické inštitúcie.

OŽIVENÍ o. s.

Občianske združenie Oživenie je nezisková organizácia založená v roku 1997. Oživenie sa snaží prostredníctvom zvýšenia transparentnosti rozhodovania a hospodárenia verejných inštitúcií a vymáhateľnosti osobnej zodpovednosti verejných funkcionárov posilniť aktívnu účasť občanov. Medzi hlavné oblasti záujmu patrí právo na prístup k informáciám, verejné obstarávanie a nakladanie s verejným majetkom. V neposlednom rade sa Oživenie venuje šíreniu protikorupčného know-how, vzdelávaniu a budovaniu siete protikorupčných a občianskych aktivistov.

THE EÖTVÖS KÁROLY INSTITUTE / EÖTVÖS KÁROLY INTÉZET

Inštitút Eötvös Károly bol založený v januári roku 2003 nadáciou Georgea Sorosa s cieľom vytvoriť novátorský netradičný inštitucionálny rámec pre formovanie verejných záležitostí v Maďarsku demokratickým spôsobom. V spolupráci s ďalšími aktérmi, vrátane záujmových advokačných skupín, s watchdogovými organizáciami či inými partnermi chce Eötvös Károly Inštitút prispievať k zvyšovaniu odborného aj všeobecného povedomia verejnosti a formovať politický program v otázkach, ktoré majú vplyv na kvalitu vzťahov medzi občanmi a verejnou mocou.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVAKIA / TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO (TIS)

Poslaním Transparency International Slovensko je znižovať korupciu cez zvyšovanie transparentnosti a znižovanie byrokracie. Víziou Transparency International Slovensko je krajina s transparentnými a zodpovednými ľuďmi a inštitúciami bez korupcie. Protikorupčná stratégia TIS je založená na úzkom dialógu s partnermi zo súkromného sektora, občianskej spoločnosti a verejného sektora. V snahe podporiť prijímanie a implementáciu protikorupčných programov a zvýšiť prehľadnosť činnosti verejného sektora sa TIS snaží spolupracovať so všetkými relevantnými aktérmi.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESTONIA / TRANSPARENCY INTERNATIONAL KORRUPTSIOONIVABA EESTI (TI)

Transparency International Estónsko je popredná mimovládna organizácia venujúca sa boju proti korupcii v Estónsku. TI Estónsko je akreditovanou národnou pobočkou Transparency International. TI Estónsko sa zameriava na upozorňovanie na riziká súvisiace s korupciou a ich analýzu, na zvyšovanie povedomia o korupcii a posilňovanie spolupráce medzi verejnými inštitúciami a občanmi v boji proti nej.

Zvláštne poďakovanie patrí najmä všetkým oznamovateľom za ich odvahu poukázať na nekalé praktiky a za to, že boli ochotní podeliť sa s nami o svoje príbehy.

Obsah

PRÍHOVOR	6
HLAVNÉ ZISTENIA A ZÁVERY	7
ÚVOD	8
METODOLÓGIA	9
1. ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ	11
1.1 Právny rámec ochrany oznamovateľov v krajinách eú a ich postavenia v spoločnosti	11
1.2. Medzinárodné záväzky k ochrane oznamovateľov	14
1.3. Základné princípy ochrany oznamovateľov	14
2. ANALÝZA PRÍPADOV OZNAMOVATEĽOV V PIATICH EURÓPSKYCH KRAJINÁCH	16
2.1. Analýza základných údajov	16
2.2. Interné mechanizmy oznámenia	18
2.3. Externé mechanizmy oznámenia	21
2.4. Ochrana oznamovateľov v praxi	23
2.5. Úloha oznamovanej osoby	26
2.6. Úloha médií a ďalších aktérov	27
3. OSOBNÉ PRÍBEHY OZNAMOVATEĽOV V PIATICH EURÓPSKYCH KRAJINÁCH	29
3.1. Slovensko	29
3.2. Estónsko	33
3.3. Poľsko	34
3.4. Česká republika	37
3.5. Maďarsko	41
4. HLAVNÉ ZISTENIA	43
5. NAVRHOVANÉ ODPORÚČANIA	45

Príhovor

Odhaľovanie podvodov, nekalých praktík, korupcie alebo aj nedostatočných bezpečnostných opatrení na pracovisku je zložitý proces. Štandardne používané nástroje prostredníctvom auditov a vyšetrovateľov sú dva - až trikrát menej úspešné ako získavanie informácií od priamych svedkov nekalých praktík - zamestnancov. Zamestnanec, ktorý sa stane svedkom nekalej praktiky sa dostáva do veľmi zložitej situácie, kde rieši dilemu, či konať spoločensky očakávane (riskovať ohrozenie pracovného ale aj osobného života) alebo danú nekalú praktiku ignorovať, prípadne skončiť pracovný pomer u tohto zamestnávateľa.

Zodpovedný zamestnávateľ a predovšetkým orgány verejnej moci by mali mať záujem na odhaľovaní nekalých praktík. Tento cieľ sa im podarí naplniť najefektívnejšie, ak využijú relevantné informácie od svojich zamestnancov – oznamovateľov. Musia však prekonať dve hlavné prekážky, ktoré oznamovateľom bránia v oznamovaní nekalých praktík. Prvou prekážkou je strach pred odvetou za oznámenie, kde zamestnávateľ musí zabezpečiť nástroje proti neoprávnenému postihu takéhoto zamestnanca. Druhou prekážkou je nedôvera v prešetrenie oznámenia, ktorú možno odstraňovať dlhodobou prácou a zverejňovaním úspešných prípadov odhalenia nekalých praktík.

Problematika chráneného oznamovania (whistleblowingu) zaznamenáva obrovský celosvetový záujem, predovšetkým v súvislosti s hľadaním riešení zložitých ekonomických problémov alebo predchádzaním nešťastným udalostiam prostredníctvom chráneného oznamovania (whistleblowingu). Len v rokoch 2012 a 2013 prinieslo hľadanie riešení legislatívne návrhy na úpravu chráneného oznamovania (whistleblowingu) v Holandsku, Írsku, Nemecku, Indii a Austrálii.

Predkladaná publikácia sa snaží na základe analýzy 40 rozhovorov s oznamovateľmi z krajín V4 a Estónska zhodnotiť úroveň ochrany oznamovateľov z pohľadu platnej právnej úpravy ako aj praktického využitia dostupných nástrojov. Z hľadiska pripravovanej právnej úpravy v Slovenskej republike možno pozitívne zhodnotiť prínos tohto výskumu v oblasti popísania jednotlivých fáz, ktorými oznamovateľ prechádza. Poznanie spôsobov konania oznamovateľov a výsledkov, ktoré sa mi podarilo, resp. nepodarilo dosiahnuť, by mohlo byť vhodným podkladom pre zhodnotenie predkladaných legislatívnych návrhov. Dobrý legislatívny návrh totiž bude existujúce nástroje na ochranu nielen dopĺňať, ale vytvárať aj predpoklady na ich bezproblémovú aplikáciu.

Chránené oznamovanie (whistleblowing) má priniesť odhalenie nekalých praktík a súčasne zabrániť postihu oznamovateľa. Ako sú tieto predpoklady naplnené v súčasnosti, popisuje predkladaná analýza.

Pavel Nechala, spolupracovník Transparency International Slovensko

Hlavné zistenia a závery

Na základe analýzy 40 rozhovorov s oznamovateľmi z krajín V4 a Estónska je zrejmé, že ochrana oznamovateľov je nedostatočná ako z hľadiska platnej legislatívy a praktického využitia ich dostupných možností, tak a predovšetkým z pohľadu skutočných potrieb oznamovateľov.

Obsahom oznámenia boli najčastejšie nezákonné praktiky na pracovisku. Oznamovatelia sa zvyčajne snažili celý prípad riešiť v rámci organizácie a obracali sa preto väčšinou na svojho nadriadeného alebo nadriadený orgán, ako ukladajú interné nariadenia a predpisy. Oznámenia sa však najčastejšie týkali nekalých praktík práve týchto osôb, teda zástupcov vedenia organizácie. Títo sa snažili ovplyvniť vyšetrovanie prípadu vo svoj prospech, prípadne ho úplne zmariť. Celkovo sa preukázala úplná neúčinnosť a nefunkčnosť interných mechanizmov.

Tri štvrtiny oznamovateľov sa preto obrátili na verejné inštitúcie, kde svoje oznámenie zopakovali. Vyšetrovaných bolo približne 80 % prípadov; vyšetrených alebo potrestaných však len 30 % z nich. V tretine prípadov neboli oznamovatelia vôbec zapojení do vyšetrovania. Svoje skúsenosti s vyšetrovaním oznámení hodnotia rezervovane či negatívne vo viac ako polovici prípadov; ako pozitívne ich označilo len niekoľko oznamovateľov. Od podania oznámenia k jeho vyšetreniu či potrestaniu zodpovedných osôb zvyčajne uplynuli desiatky mesiacov. Väčšina oznamovateľov sa zhoduje, že pre nich žiadna ochrana neexistuje.

Podanie oznámenia prinieslo oznamovateľom dramatické zmeny v osobnom aj v pracovnom živote. Až na jediný prípad čelili všetci oznamovatelia rôznym formám odvetných opatrení. Polovica oznamovateľov prišla v dôsledku oznámenia o svoje zamestnanie, pričom vo viac než tretine prípadov boli odvetné opatrenia ospravedlňované zákonným postupom. V 13 % prípadov prišli o svoje pracovné miesto aj spolupracovníci či osoby sympatizujúce s oznamovateľom.

Bezútešný stav inštitucionálneho zázemia vedie oznamovateľov k hľadaniu ďalších možných spôsobov, ako oznámiť svoje zistenia alebo ako sa brániť, prípadne oboje. Polovica respondentov bola presvedčená, že nemá šancu podniknúť žiadne kroky na svoju obranu a nemá sa na koho obrátiť. Druhá polovica respondentov sa rozhodla aktívne brániť proti odvetným opatreniam, najčastejšie prostredníctvom žalôb alebo medializácie prípadov. V 85 % prípadov sa do vyšetrovania kauzy zapojili aj médiá. Tretina oznamovateľov označila ich úlohu za kľúčovú a tvrdí, že bez nich by vôbec nedošlo k riešeniu oznámenia. V 60 % prípadov sa do kauzy zapojili mimovládne organizácie alebo ďalší aktéri, ktorí poskytli poradenstvo a/alebo podporu.

Whistleblowing predstavuje systém bezpečného oznamovania nekalých praktík a je kľúčovým nástrojom pri boji s korupciou, plytvaním verejných prostriedkov a ďalšími nekalými aktivitami osôb, ktoré disponujú určitou formou moci. Súčasný stav je z hľadiska funkčnej ochrany oznamovateľov nedostatočný. Povinnosť riešenia situácie vyplýva okrem iného z medzinárodných záväzkov. S cieľom zlepšiť fungovanie príslušných mechanizmov odporúčame vykonať nasledujúce kroky:

- **Zákonná úprava ochrany oznamovateľov by v prvom rade mala definovať pojmy whistleblowing a oznamovateľ. Táto ochrana by sa mala týkať oznamovateľov z verejného aj súkromného sektoru a nemala by sa obmedzovať iba na zamestnancov.**
- **Vyžaduje sa zavedenie účinných interných a externých mechanizmov oznámenia. Spôsob podania oznámenia musí byť nastavený jasne a funkčne a musí zároveň zaisťovať objektívne a nezávislé vyšetrovanie. V prípade mechanizmov v rámci organizácie je možné zaviesť pozíciu interného ombudsmana. Toto opatrenie je nezávislé na legislatíve.**
- **Podporujeme ustanovenie inštitúcie, ktorá bude zodpovedať za vyšetrovanie prípadov neoprávneného postihu oznamovateľa, minimálne v rovine koordinácie rôznych inštitúcií a spolupráce s oznamovateľom v priebehu vyšetrovania. Nemusí pritom nutne ísť o vytvorenie úplne novej inštitúcie, ale napríklad o rozšírenie súčasných právomocí a kapacít verejného ochrancu práv.**
- **Ochrana oznamovateľov by mala byť rozsiahla a pokrývať rôzne odvetné opatrenia a systém kompenzácií.**
- **Verejná informačná kampaň by mala podporiť koncept vnímania whistleblowingu ako možnosti ochrany verejného záujmu, verejných prostriedkov a spôsobu účasti na správe vecí verejných.**

Úvod

Táto publikácia bola pripravená v rámci projektu „Presadzovanie efektívneho protikorupčného inštitucionálneho rámca v krajinách strednej a východnej Európy“, spoločného projektu 5 zemí (zemí Višegrádskej štvorky a Estónska). Cieľom projektu je posilniť inštitucionálny protikorupčný rámec pri podpore účinnejšieho uplatňovania protikorupčných opatrení. V širšom zmysle sa projekt zameriava na spektrum tzv. korupčne mäkkých oblastí, ktoré sa často vnímajú ako oblasti predchádzania hlbším formám korupcie. Tento prístup zahŕňa výskumy, komparatívne analýzy a štúdie vhodných postupov a odporúčaní pre konkrétne situácie v postkomunistických krajinách. Výsledky výskumov a overené prípady z praxe budú použité na formuláciu súboru všeobecných odporúčaní pre krajiny strednej a východnej Európy v oblastiach vybraných protikorupčných opatrení a ich zavádzania, vrátane možností zakladania alebo zlepšovania vnútroštátnych protikorupčných agentúr v súlade s medzinárodnými záväzkami.

Analýza ochrany oznamovateľov v krajinách V4 a v Estónsku ukazuje nedostatky legislatívneho rámca, ktoré mimoriadne sťažujú možnosti poskytovania dostatočnej alebo funkčnej ochrany oznamovateľov pri oznamovaní závažných pochybení. Nedostatky týchto právnych predpisov boli podrobené rozsiahlej analýze. Napriek tomu môžeme vo všetkých krajinách badať istú mieru úsilia o legislatívne posilnenie ochrany oznamovateľov. Analýzy samotných prípadov oznamovateľov však v podstate chýbajú a zmienené legislatívne snahy sa opierajú o pomerne nedostatočné údaje.

V tomto texte sa osoby, ktoré oznamujú nekalé praktiky, označujú ako „oznamovateľ“, hoci nemusí ísť o spoločnosťou plne ustálené označenie.

Metodológia

V oblasti whistleblowingu bolo vytvorených už množstvo analýz, ktoré poukazujú predovšetkým na nedostatky právnej úpravy ochrany oznamovateľov, preto sme sa rozhodli pre hĺbkovú analýzu osobných skúseností oznamovateľov. Cieľom analýzy bolo opísať vybrané a známe prípady oznamovateľov, ku ktorým došlo v posledných piatich rokoch s ohľadom na ich spoločné rysy a taktiež s ohľadom na možnosti ochrany z pohľadu samotných oznamovateľov.

Predložený materiál je zostavený na základe výstupov kvalitatívnej analýzy, predovšetkým čiastočne štandardizovaných rozhovorov s oznamovateľmi nekalých praktík.

Pre účely tejto analýzy bola použitá širšia definícia whistleblowingu s cieľom zahrnúť všetky potenciálne formy oznamovaných praktík:

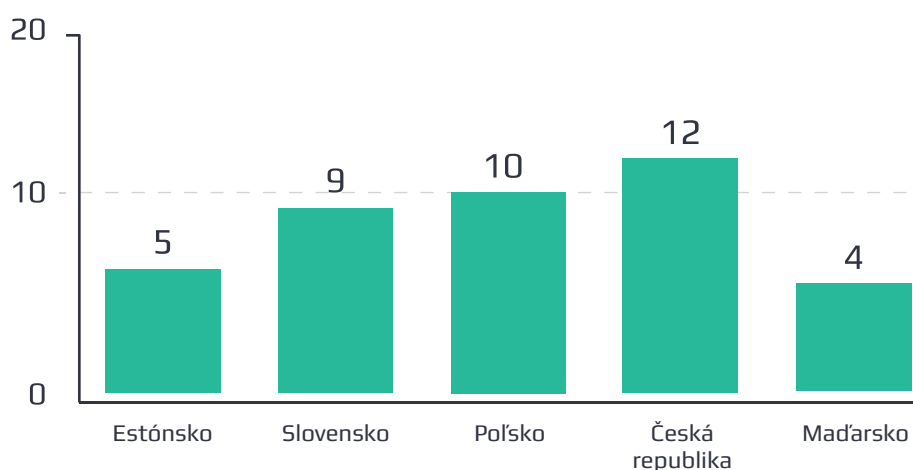
Zverejnenie informácií, ktoré sa týkajú možných porušení právnych predpisov alebo etických noriem v organizácii, štátnom, obecnom alebo súkromnom podniku, ktoré poškodzujú spoločnosť ako celok alebo určitú jej skupinu.

Oznamovatelia boli vybraní na základe šiestich kategórií zahŕňajúcich verejný aj súkromný sektor, aby sa pokrylo čo najširšie spektrum potenciálnych oznamovateľov a aby bolo možné v rámci týchto kategórií sledovať prípadne rozdiely medzi priebehom alebo výsledkom oznámenia. Konkrétne sa hľadali oznamovatelia z týchto kategórií: štátna správa, miestna samospráva, politické strany/politici, pološtátne inštitúcie, súkromné organizácie, bezpečnostné zložky a súdy. Niektorí oznamovatelia boli oslovení na základe verejne dostupných informácií o určitom oznámení, v iných prípadoch sa jednalo o osoby, ktoré sa s prípadmi nekalých praktík samy obrátili na zostavovateľov analýzy. S cieľom získať kontakty na oznamovateľov boli taktiež oslovované subjekty, ktoré mohli podľa predpokladov zostavovateľov predstavovať potenciálnych príjemcov oznámení – ombudsman, odborové organizácie, novinári a pod.

Cieľom bolo v každej krajine realizovať aspoň dva rozhovory s oznamovateľom v danej kategórii. Tento počet bol stanovený s ohľadom na určitú mieru neistoty dostupnosti vhodných prípadov oznamovateľov v jednotlivých participujúcich krajinách, ktorých národné údaje mali slúžiť pre potreby komparatívnej analýzy. Tento počet sa bohužiaľ nepodarilo dosiahnuť, a to v dôsledku špecifických faktorov zúčastnených krajín v jednotlivých sektoroch. Celkovo bolo realizovaných 40 rozhovorov s oznamovateľmi, ktorí súhlasili so zverejnením poskytnutých informácií.

Počet uskutočnených rozhovorov

Graf č. 1



Zdroj: Oživení, 2014

Rozhovory prebiehali podľa pripraveného okruhu otvorených otázok ohľadne možností oznamovateľa vykonať oznámenie v rámci organizácie, v ktorej pôsobil a stal sa svedkom nekalých praktík (interné mechanizmy), v rámci vonkajších inštitúcií (externé mechanizmy), ďalej otázok týkajúcich sa možností a prípadného využitia jednotlivých prostriedkov ochrany oznamovateľov a úlohy oznamovanej osoby a ďalších aktérov, napr. médií, neziskových organizácií a pod. Rozhovory sa zaznamenávali v podobe ručne písaných poznámok s cieľom dosiahnuť čo najvyššiu autentickosť a vernosť výpovedí. Oznamovatelia boli najprv požiadaní o stručné zhrnutie celého príbehu a jeho časový rámec a ďalej odpovedali na jednotlivé otázky týkajúce sa všetkých relevantných udalostí tohto oznámenia. Výpoveď nakoniec uzavreli subjektívne skúsenosti, aký konkrétny dopad malo oznámenie na život oznamovateľov, ako zmenilo ich život a pod.

Získané údaje a poznámky boli následne podrobené analýze z hľadiska jednotlivých skúmaných oblastí, pričom došlo k zostaveniu súhrnu príbehov oznamovateľov a jednotlivé odpovede oznamovateľov boli komparatívne preskúmané. Oznamovatelia boli vyzvaní k prípadnému udeleniu súhlasu s uvedením osobných údajov alebo k vysloveniu požiadavky na anonymizáciu rozhovoru za účelom zachovania maximálnej dôverylosti poskytnutých informácií.

Rozhovory sa uskutočnili v období september – november 2013, pričom prezentované výstupy a súhrny rozhovorov sú aktuálne k januáru 2014. Niektoré prípady oznamovateľov sú momentálne predmetom trestných alebo iných konaní, takže ich aktuálny stav sa môže líšiť od stavu prezentovaného v tejto analýze. Vzhľadom na to, že hlavný dôraz sa kládol na možnosti ochrany oznamovateľov a priebeh samotného oznámenia prípadu, dynamický vývoj jednotlivých káuz nijako neznižuje výpovednú hodnotu predkladaných údajov.

1. ZÁKLADNÉ VÝCHODISKÁ

Oznamovatelia sú ľuďmi, ktorí často konajú na základe svojich morálnych zásad, akými sú poctivosť a zodpovednosť, a ktorí sa snažia bojovať proti korupcii a vykorisťovaniu. Whistleblowing je aktívne oznámenie konkrétnej nekalej praktiky odohrávajúcej sa (zvyčajne) na pracovisku. Zamestnanec sa o nekalých praktikách dozvedajú ako prví a môžu na ne upozorniť. Zamestnanec však v takejto situácii čelí mnohým dilemám, predovšetkým otázke, či porušiť lojalitu a dôvernosť voči svojmu kolegovi, nadriadenému alebo zamestnávateľovi a reálne tak ohroziť jeho postavenie alebo uprednostniť ochranu verejného záujmu.

Whistleblowing je teda jedným z najvýznamnejších nástrojov vedúcich k odhaľovaniu a prevencii podvodného konania a korupcie vo verejnej správe a v súkromných firmách. Môže znamenať úsporu alebo záchranu značných verejných prostriedkov, zaistenie bezpečnosti či dokonca záchranu ľudských životov. Prínos oznamovateľov pri odhaľovaní a predchádzaní korupcie je preto nesporný. Napriek tomu iba 4 krajiny Európskej únie majú zákonné opatrenia chrániace oznamovateľov nekalých praktík, ktoré možno hodnotiť ako pokročilé. Zo zvyšných 23 krajín EÚ¹ ich 16 pristúpilo k čiastočnej ochrane oznamovateľov z radov zamestnancov, 7 štátov má potom len veľmi obmedzený právny rámec, prípadne nemá žiadny. Všetky krajiny, ktoré participovali na tejto analýze, náležia do skupiny štátov, ktoré prijali iba čiastočné opatrenia. Slovensko patrí do skupiny štátov s obmedzenými alebo žiadnymi opatreniami.

Drvivá väčšina členských krajín (vrátane štátov zahrnutých v tejto analýze) síce pristúpila k medzinárodným dohodám, avšak z nich plynúce požiadavky zostávajú nevyriešené a len čiastočne plnia princípy ochrany oznamovateľov, ktoré nadnárodné organizácie odporúčajú včleniť do národných právnych poriadkov.

1.1 Právny rámec ochrany oznamovateľov v krajinách EÚ² a ich postavenia v spoločnosti

V novembri 2013 zverejnila organizácia Transparency International analýzu ochrany oznamovateľov z hľadiska legislatívy. Táto publikácia predkladá analýzu zákonných predpisov zahŕňajúcich ochranu oznamovateľov pred výpoveďou alebo inou formou odvetných opatrení, rozsah pôsobnosti, možnosti oznámenia a ďalšie ukazovatele. Nezahŕňa však ich implementáciu alebo vymáhateľnosť, teda nehodnotí, či a ako tieto zákony fungujú v praxi.

Tabuľka č. 1

POKROČILÝ PRÁVNÝ RÁMEC <i>Štáty s komplexnou zákonnou úpravou ochrany oznamovateľov vo verejnom a/alebo súkromnom sektore</i>	ČIASTOČNÝ PRÁVNÝ RÁMEC³ <i>Štáty s čiastočnou zákonnou úpravou ochrany oznamovateľov vo verejnom a/alebo súkromnom sektore</i>	ŽIADNY ALEBO VEĽMI OBMEDZENÝ PRÁVNÝ RÁMEC <i>Štáty so žiadnou alebo veľmi obmedzenou zákonnou úpravou ochrany oznamovateľov vo verejnom a/alebo súkromnom sektore</i>
Luxembursko Rumunsko Slovinsko Spojené kráľovstvo	Dánsko Estónsko Francúzsko Nemecko Maďarsko Írsko Taliansko Lotyšsko Malta Holandsko Poľsko Švédsko Rakúsko Belgicko Cyprus Česká republika	Bulharsko Fínsko Grécko Litva Portugalsko Slovensko Španielsko

Zdroj: Transparency International, 2013

¹ Analýza právneho rámca oznamovateľov v krajinách EÚ, z ktorého textu čerpáme, bola vydaná v roku 2013 organizáciou Transparency International a nezahŕňa poslednú pristupujúcu členskú krajinu – Chorvátsko, ktoré pristúpilo 1. 7. 2013 a zvýšilo tak počet krajín Európskej únie na 28.

² WORTH, Mark: Whistleblowing in Europe: Legal protection for the whistleblowers in the EU. Transparency International, 2013.

Zo skúmaných krajín⁴ iba Maďarsko disponuje ucelenou legislatívnou normou pre whistleblowing, ktorá však nepokrýva funkčný mechanizmus ochrany oznamovateľov. V ostatných krajinách sú relevantné zákonné opatrenia roztrieštené v rámci rôznych predpisov a neposkytujú tak oznamovateľom dostatočnú ochranu. Mnoho krát ostávajú dieľce a potenciálne účinné opatrenia nevyužitú z dôvodu celkovej neprehľadnosti zákonných úprav.

V súčasnej dobe v Českej republike neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by komplexne upravoval problematiku whistleblowingu. Ide o tému, ktorú súčasný český právny systém takmer nepozná. Pojem whistleblowing a ani iný výraz, ktorý by mu obsahovo zodpovedal, sa až na jedinú výnimku nespomína v žiadnom platnom alebo účinnom právnom predpise ČR⁵. Ochrany oznamovateľov sa čiastočne dotýkajú ustanovenia napr. v zákonníku práce, trestnom poriadku a v niektorých ďalších predpisoch.

Hoci tieto ustanovenia možno teoreticky vyhodnotiť ako nie úplne neúčinné, u potenciálneho oznamovateľa nemusia vyvolať istotu prípadného poskytnutia ochrany napríklad preto, lebo spôsoby podania oznámenia či prípadného vyšetrovania nie sú celkom jasné. Zákonník práce síce garantuje zamestnancom spravodlivé zaobchádzanie, avšak iba v deklaratórnej podobe bez definovania základných právnych nástrojov na jeho dosiahnutie. Poškodený zamestnanec sa musí brániť súdnou cestou. Trestný zákonník zasa stanovuje povinnosť ohlasovať trestné činy (vrátane činov spojených s korupciou), ale neposkytuje žiadnu ochranu v súvislosti s ochranou verejného záujmu.⁶ Správny poriadok umožňuje zamestnancom dôverne a anonymne nahlásiť nadriadeným osobám nekalé praktiky, avšak neposkytuje žiadne zodpovedajúce mechanizmy ochrany. Svoje obmedzenia má aj úloha Verejného ochrancu práv, ktorý síce môže jednotlivé prípady vyšetriť, jeho závery však majú charakter odporúčaní a nie sú právne záväzné.

Estónska legislatíva týkajúca sa ochrany oznamovateľov sa obmedzuje na úpravu v protikorupčnom zákone, ktorý ukladá verejným funkcionárom povinnosť oznámiť korupčné alebo iné nekalé praktiky a navyše v prípade porušenia tejto povinnosti stanovuje príslušné disciplinárne tresty. Zákon napríklad predpokladá automatické utajenie mena oznamovateľa. Právne predpisy sa však nevzťahujú na oznamovateľov mimo verejný sektor.

V Poľsku neexistuje samostatný komplexný zákon na ochranu oznamovateľov. Whistleblowingu alebo ochrany oznamovateľov sa dotýka celý súbor zákonov a predpisov (pracovných, trestných a ďalších), ktoré za určitých podmienok predstavujú istý stupeň ochrany pre zamestnancov odhaľujúcich nekalé praktiky. Tieto všeobecné ustanovenia sú však predmetom súdneho výkladu a podliehajú vysokej miere subjektivity. Navyše podľa rozsudkov poľského Najvyššieho súdu nie je možné pri žalobe o neplatnosť výpovede brať do úvahy ochranu verejného záujmu ako argument na podporu konania zamestnanca.

Na Slovensku nielenže neexistuje komplexný zákon o whistleblowingu alebo ochrane oznamovateľov, ale ani iné právne predpisy neobsahujú detailnejšie ustanovenia o ochrane pri oznamovaní nekalých praktík. Zákony a ustanovenia, ktoré sa témy okrajovo dotýkajú, sú navyše často len čiastkové a nie je v nich možné dobre sa zorientovať. Teoretická ochrana sa obmedzuje na ustanovenia zákonníka práce, ktoré sa týkajú iba zamestnancov súkromných subjektov. Štátni zamestnanci sú síce povinní hlásiť škodu na majetku, ale toto ustanovenie nie je možné chápať ako zákonnú normu pre oznamovanie nekalých praktík.⁷ Pre väčštinovú populáciu tak trest za neohlásenie trestného činu korupcie predstavuje menšie riziko ako vystavenie sa odvetným opatreniam za jeho oznámenie, a to nielen na Slovensku, ale aj v Českej republike.

Maďarsko je jedinou zo skúmaných krajín so špeciálnou legislatívou týkajúcou sa whistleblowingu. Zákon zakazuje odvetné opatrenia proti oznamovateľom z verejného aj súkromného sektoru, ktorí odhaľujú nekalé praktiky v súvislosti s verejnými finančnými prostriedkami alebo majetkom. To všetko by mohlo stavať Maďarsko do úlohy dobrého príkladu pre ostatné krajiny. Hoci zákon nadobudol účinnosť v roku 2010, doposiaľ nie je plne funkčný, pretože nedošlo k ustanoveniu implementačnej agentúry, ktorej by mali byť predávané oznámenia a ktorá ich má vyšetrovať. Aj tak je však možné uplatňovať niektoré z jeho ustanovení, ktoré predstavujú štandardnú možnosť zamestnancov oznámiť nekalé praktiky svojmu zamestnávateľovi, internému

³ Medzinárodné porovnanie nutne znamená určitú mieru zjednodušenia s cieľom dosiahnuť porovnateľnosť čiastočných ukazovateľov. Česká republika napríklad nedisponuje žiadnym právnym rámcom, ktorý by upravoval ochranu oznamovateľov. Za čiastočný právny rámec sa tak v prípade Českej republiky považuje legislatíva, ktorá sa iba dotýka skúmanej problematiky, ako napríklad normy pracovného práva. Tieto však neposkytujú vyslovenú ochranu oznamovateľov. Bližšie informácie: Transparency International Česká republika, Alternatíva k mlčeniu: K lepšej ochrane a väčšej podpore whistleblowerů v EU, (2013). Viď www.transparency.cz/doc/Czech_Republic_-_WB_CR_peklad.doc

⁴ Zameriavame sa na Českú republiku, Estónsko, Maďarsko, Poľsko a Slovensko.

⁵ Výnimkou je vyhláška ČNB č. 123/2007 Sb., o pravidlách obozretného podnikania bánk, sporiteľní a úverových družstiev a obchodníkov s cennými papiermi, ktoré boli prijaté pri transpozícii európskej smernice súvisiacej s regulačnými reformami finančného trhu. Tá vo svojom ustanovení § 34 ods. 2 tak trochu náhodne definuje whistleblowing ako mechanizmus komunikácie významných obáv zamestnancov ohľadne funkčnosti a účinnosti riadiaceho a kontrolného systému mimo bežných informačných tokov, pričom v prípade zavedenia tohto mechanizmu musí byť zaisťovaná jeho dostupnosť pre všetkých zamestnancov a právo na zachovanie dôvernosti v prípade, že ho využijú.

⁶ Podrobnejší rozbor českého právneho rámce obsahuje publikácia Ochrana oznamovateľů (whistleblowerů): analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR, Vít Sochovský a kol. Oživení, 2012

⁷ Národná rada SR schválila 16. októbra 2014 návrh zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon upravuje ochranu zamestnancov pred prípadnými postihmi za oznámenie kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti a povinnosti zamestnávateľov pri prijímaní a vybavovaní takýchto podaní. Nový zákon číslo 1111 Z.z. bude účinný od 1. januára 2015.

kontrolnému orgánu alebo protikorupčnej agentúre. Pokiaľ sa tak oznamovateľ rozhodne, oznámenie môže byť dôverné. Zamestnávateľ navyše musí dokázať, že žiadne kroky podniknuté voči zamestnancovi nesúviseli s jeho oznámením.

Podobne ako v iných krajinách, aj v Českej republike patrí problematika whistleblowingu medzi pomerne neznáme oblasti, a to pre laickú aj odbornú verejnosť. V ČR sa tento fenomén dostal do povedomia len nedávno, vďaka kauze Libora Michalka, ktorý verejne upozornil na možnú korupciu na Ministerstve životného prostredia.

V Poľsku, rovnako ako v Českej republike, chýba v národnom jazyku ekvivalent pre termíny „whistleblowing“ či „whistleblower“, ako aj spoločensky prijímaný koncept oznamovateľa ako ochrancu verejného záujmu. Oznamovatelia preto zo strany väčšinovej spoločnosti často čelia nepriateľstvu či odmietnutiu. Tento stav je najmarkantnejší v Estónsku. Vnímanie verejnosti sa však pomaly, ale isto mení. Rastie počet ľudí, ktorí oznamovateľov vnímajú ako hrdinov, ktorým záleží na verejnom blahu a nie ako na udavačov alebo politických oportunistov. Spoločnosť čoraz širšie vníma koncept čestného občana, ktorý koná v mene spravodlivosti.

V postkomunistických krajinách sa však akékoľvek informovanie o tretích osobách smerom k oficiálnym inštitúciám vníma skôr negatívne, čo súvisí s historickými skúsenosťami z dôb bývalého režimu, keby boli občania nútení k udavačstvu a kolaborácii s vládnuou garnitúrou.⁸ Vnímanie oznamovateľov zo strany štátnych inštitúcií dobre ilustrujú pripomienky z roku 2012 k návrhu zákona o ochrane oznamovateľov, ktoré sformuloval český Úrad pre ochranu osobných údajov⁹:

„Inštitucionálne zakotvenie anonymného udavačstva je z princípu nesprávne, v rozpore s tradíciou európskeho (kontinentálneho) práva a prispieva k pomalému rozširovaniu sledovacej (angl. surveillance society) a vzájomne si nedôverujúcej spoločnosti.“ [...]

*„Whistleblowing je nevyhnutné pomenovať v češtine. **Používať anglicizmy** v českom právnom poriadku je nevhodné. Možno použiť pojem **zhodenie** alebo **oznamovanie** alebo **informovanie** a whistleblower by mal byť teda pomenovaný ako **zhadzovač, oznamovateľ** alebo **informátor**.“¹⁰*

Aj preto nie je možné nájsť český ekvivalent termínu „whistleblower“, ktorý by zároveň nemal negatívne konotácie. V predkladanej práci preto uprednostňujeme a používame neutrálne označenie „oznamovateľ“, hoci sme si vedomí jeho prílišnej všeobecnosti.

Český, poľský, slovenský ani estónsky právny poriadok nijako nerieši (až na čiastkové aspekty) zložité postavenie oznamovateľov vo vlastnom procese oznamovania nekalých praktík, ako ani ich ochranu pred odvetnými opatreniami zo strany zamestnávateľov. Oznamovatelia nekalých praktík na pracovisku môžu pritom zohrať dôležitú úlohu pri odhaľovaní podvodov, nehospodárnosti a korupcie v jednotlivých inštitúciách verejného aj súkromného sektora. Ich rozhodnutia ohľadne konania môžu zachrániť životy, pomôcť chrániť ľudské práva a zabezpečovať dodržiavanie zákonov. Z dôvodov ochrany verejných záujmov na seba oznamovatelia často berú vysoké riziko, že po oznámení takýchto praktík môžu (a zvyčajne aj budú) na pracovisku čeliť mobbingu alebo bossingu a dokonca strate zamestnania. Zamestnávateľ ich môže žalovať alebo sa im vyhrážať žalobou z dôvodu ohovárania alebo porušenia povinnosti mlčanlivosti a taktiež môžu byť vystavení trestnému postihu. V extrémnych prípadoch môže čeliť vyhrážkam fyzického napadnutia a likvidácie, a to nielen ich samých, ale aj osôb im blízkych.

Nedostatočná, roztrieštená alebo úplne chýbajúca právna úprava whistleblowingu, ktorá poskytuje len čiastočné alebo teoretické možnosti funkčnej ochrany oznamovateľov pri oznámení nekalých praktík, tak nedáva príliš veľkú šancu využívať tieto obmedzené právne inštitúty v praxi. Spoločenské vnímanie a strach z odvetných opatrení v kombinácii s nedostatočnou právnou ochranou znamená, že mnoho potenciálnych oznamovateľov sa radšej rozhodne mlčať.

⁸ SOCHOVSKÝ a kol. Oživení.Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR. Oživení, 2012 str. 11

⁹ <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2013/02/%C3%9A00%C3%9A-a-shazovac.pdf>

¹⁰V estónskom protikorupčnom zákone sa namiesto výrazu whistleblower používa opis „ten, kto oznámi korupciu“.

1.2 Medzinárodné záväzky k ochrane oznamovateľov

V oblasti ochrany oznamovateľov sa európskym štátom vo väčšine prípadov nedarí ísť vzorom pri dodržiavaní ľudských práv a slobôd a byť príkladom právneho štátu, pretože zlyhávajú v oblasti poskytovania ochrany oznamovateľov a bezpečných spôsobov podania oznámení. Napriek tomu, že Dohovor Organizácie spojených národov proti korupcii prijali všetky skúmané štáty¹¹, rovnako ako všetky členské štáty EÚ s výnimkou Nemecka¹², zavádzanie príslušných obsiahnutých princípov postupuje len veľmi pomaly. Dohovor požaduje od signatárov zväziť prijatie opatrení na ochranu oznamovateľov.

Väčšina legislatívnych predpisov na ochranu oznamovateľov v členských krajinách nespĺňa ani len požiadavky vyplývajúce z Európskej charty ľudských práv, ktorej ustanovenia predstavujú východisko pre ochranu oznamovateľov. Konkrétne sa jedná o tieto ustanovenia: sloboda prejavu, ochrana pred neoprávneným prepustením a právo na účinné opravné prostriedky. Väčšina zákonov neznesie porovnanie s normami a odporúčaniami Rady Európy, Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) a s odporúčaniami ďalších nadnárodných organizácií vrátane mimovládnych organizácií, napríklad Transparency International.

1.3 Základné princípy ochrany oznamovateľov

V posledných rokoch sme svedkami zvyšujúceho sa tlaku nadnárodných organizácií aj občianskych iniciatív na prijatie účinnej ochrany oznamovateľov, ktorá by poskytovala bezpečný spôsob oznámenia nekalých praktík. Je to zároveň reakcia na množstvo škandálov¹³, ktoré v posledných rokoch otriasli európskymi krajinami.

Právo občana oznámiť nekalé praktiky je nutné chápať ako prirodzené rozšírenie slobody prejavu a taktiež v súvislosti s princípom transparentnosti a integrity. Každý občan má právo obhajovať svoje záujmy, záujmy svojich spoluobčanov a spoločnosti ako takej. Neexistencia účinnej ochrany oznamovateľov tak predstavuje jasnú dilemu medzi povinnosťou alebo právom oznámiť korupciu a iné trestné činy a vystavením sa odvetným opatreniam.

Medzi základné požiadavky na funkčnú ochranu oznamovateľov a posilnenie možností podania oznámení patrí – spolu so širokou definíciou whistleblowingu a oznamovateľa, zakotvenou v legislatíve – predovšetkým poskytnutie nasledujúcich podmienok všetkým zamestnancom a pracovníkom vo verejnom a súkromnom sektore:

- dostupné, spoľahlivé a bezpečné spôsoby oznamovania nekalých praktík
- robustná ochrana pred odvetnými opatreniami
- mechanizmy na zverejňovanie informácií, ktoré podporia nápravu či zlepšenie legislatívy, politik a procesných nedostatkov a zabránia nekalým praktikám v budúcnosti

Ochrana oznamovateľa by sa mala konkrétnejšie vzťahovať na oznámenia nekalých praktík vrátane nepresných oznámení, pokiaľ boli vykonané v dobrej viere. Pri dokázaní vedome nepravdivého oznámenia bude oznamovateľ čeliť dostupným postihom. Oznamovatelia by mali byť chránení pred všetkými formami odvetných opatrení alebo diskriminácie na pracovisku v dôsledku oznámenia, vrátane prepustenia alebo iných pracovných sankcií, obťažovania, zdržania povýšenia, nevyslania na školenie alebo služobnú cestu, straty výhod alebo len hrozby takýchto krokov. Zamestnávateľ je povinný preukázať, že žiadne opatrenia prijaté voči oznamujúcemu zamestnancovi nesúvisia so samotným oznámením. Pokiaľ sa oznamovateľ rozhodne nezverejniť svoje meno, mal by mať možnosť podať oznámenie so zachovaním dôvernosti svojej totožnosti. Oznamovatelia, ktorí svoje oznámenie podali anonymne a následne došlo k odhaleniu ich totožnosti, požívajú plnú ochranu oznamovateľa. Oznamovatelia, ktorých životy alebo bezpečnosť, prípadne životy a bezpečnosť ich rodinných príslušníkov, sú ohrozené, majú nárok na adekvátne ochranné prostriedky.

Každý má právo odmietnuť zúčastňovať sa nekalých praktík. Interné predpisy alebo dohody sú neplatné, pokiaľ by obmedzovali práva oznamovateľa, napr. klauzulou o dôvernosti alebo lojalite.

¹¹ Po ôsmich rokoch existencie Dohovoru ho na konci roku 2013 ratifikovala aj Česká republika, ako jeden z posledných členských štátov.

¹² Nemecko síce zahájilo proces ratifikácie v roku 2003, avšak k ešte marcu 2014 nebol tento proces dokončený.

Zoznam všetkých signatárov: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

¹³ *Trial and error: a few examples*, The Communications Journal, November 2008, vid: <http://irfcom.ch/wpcontent/uploads/fachzeitung13.pdf>

Podanie oznámenia by malo byť zaistené vhodnými procesnými prostriedkami. Interné predpisy pre podanie oznámenia, ako aj postupy ich riešenia by mali jasné a zrozumiteľné, mali by rešpektovať dôvernosť a anonymitu (ak sa pre ňu oznamovateľ rozhodne) a zaistiť nezávislé, rýchle a dôkladne preverenie oznámenia. Rovnako by mali byť ošetrené mechanizmy na vyšetrowanie sťažností oznamovateľa na odvetné opatrenia. Vhodným riešením je ustanovenie externého orgánu (alebo verejných inštitúcií), ktorý by vyšetrowal podané oznámenia v prípade, ak je interné podanie oznámenia v rámci organizácie nepraktické alebo nemožné. V naliehavých prípadoch ohrozenia verejného záujmu musí existovať možnosť podať oznámenie aj ďalším jednotlivcom alebo organizáciám (MVO, médiá, záujmové zoskupenia, profesijné organizácie). Oznamovatelia musia dostať možnosť vysvetliť okolnosti alebo podrobnosti svojho podania a majú právo byť informovaní o priebehu alebo výsledku vyšetrowaného oznámenia.

Oznamovateľovi by mali byť kompenzované všetky odvetné opatrenia vrátane straty profesijného uplatnenia, úhrady právneho zastupovania a pod. Základným právom by malo byť právo na včasný a spravodlivý súdny proces v prípade poškodenia práv oznamovateľa. Je možné zvážiť aj poskytnutie odmeny zo zachránených prostriedkov.

Tieto princípy by mali byť v národnej legislatíve upravené tak, aby zodpovedali politickému a spoločenskému kontextu danej krajiny a aktuálnemu legislatívnemu rámcu. Z pohľadu zrozumiteľnosti je vhodnejšia samostatná legislatíva na ochranu oznamovateľov a zároveň je vhodné ustanoviť kontrolný orgán, ktorý oznámenia prijíma, vyšetruje a pôsobí aj ako vzdelávacia inštitúcia. Informácie o oznamovateľoch a oznámeniach by mali byť pravidelne publikované. Za porušenie práv oznamovateľov by mali byť stanovené sankcie.

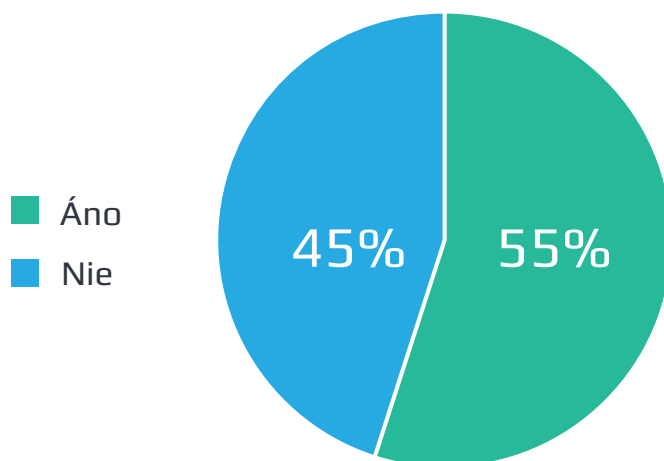
2. ANALÝZA PRÍPADOV OZNAMOVATEĽOV V PIATICH EURÓPSKYCH KRAJINÁCH

2.1 Analýza základných údajov

Nadpolovičná väčšina všetkých respondentov súhlasila so zverejnením osobných údajov. Svoj súhlas so zverejnením poskytli všetci oznamovatelia na Slovensku, je však otázne, do akej miery súvisí ich ochota k zverejneniu s faktom, že všetky slovenské prípady už boli publikované. V Estónsku naopak žiadny z oznamovateľov nesúhlasil so zverejnením a zároveň sa všetci obávali, že ich budú spájať s príbehom. Estónsko v úvodnom prehľade patrilo ku krajinám, kde sa veľmi silno prejavuje averzia voči oznamovateľom a väčšina populácie si myslí, že problémy sa majú riešiť vnútri organizácií alebo inštitúcií a nemali by sa „vynášať von“. Českí oznamovatelia súhlasili so zverejnením osobných údajov v 58 % prípadov, v Maďarsku súhlasilo až 75 %, kým v Poľsku súhlasilo so zverejnením len 30 % respondentov.

Súhlas s uvedením osobných údajov

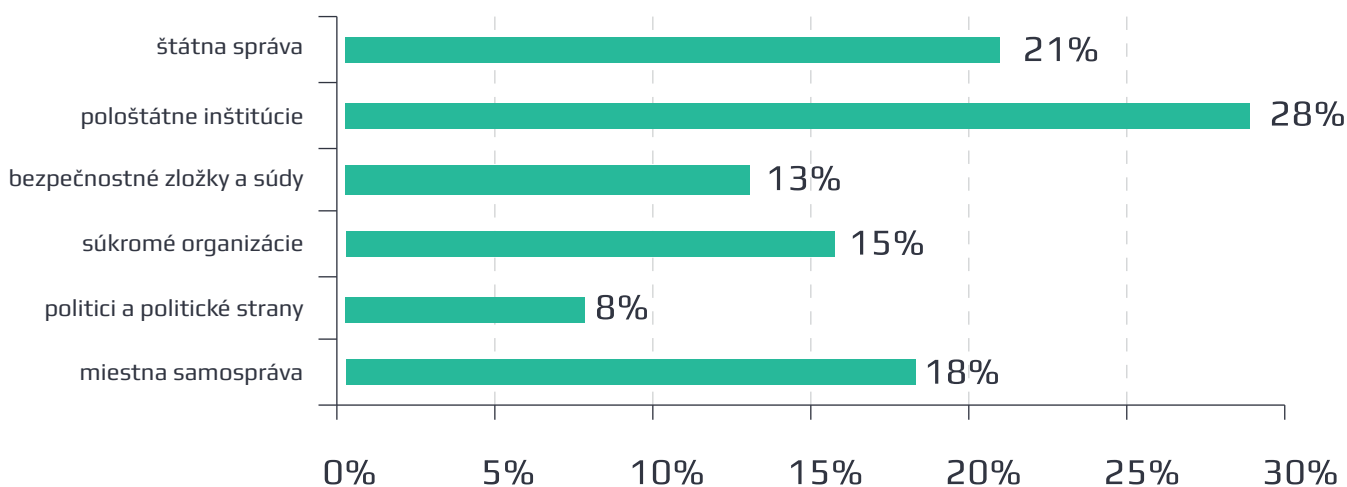
Graf č. 2



Zdroj: Oživení, 2014

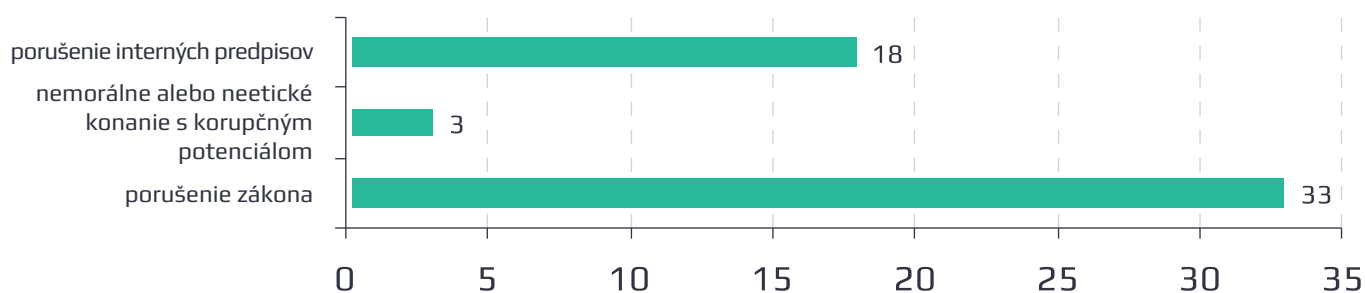
Odmietanie zverejnenia osobných údajov takmer polovicou respondentov poukazuje na fakt, že oznamovatelia zvyčajne nechcú byť verejne spájaní s oznámením, čo súvisí s predpokladom prevažne negatívneho vnímania oznamovateľov a predovšetkým s obavou z ďalších možných odvetných opatrení. Súhlas so zverejnením osobných údajov poskytli skôr tí respondenti, ktorých prípad už bol publikovaný v médiách.

Vo viacerých krajinách sa ochrana oznamovateľov bezdôvodne vzťahuje výlučne na zamestnancov štátnej správy, hoci aj v ďalších sektoroch verejnej správy, v súkromnom a mimovládnom sektore sa utrácajú prostriedky alebo obhospodaruje majetok. Snahou analýzy bolo získať porovnateľný počet prípadov oznamovateľov z rôznych sektorov, resp. tieto sektory vo vybranej vzorke zastúpiť a porovnať ich. Tento cieľ sa však nepodarilo dosiahnuť vo všetkých krajinách. Najviac prípadov bolo celkovo zaznamenaných v tzv. pološtátnych inštitúciách, kam náležia organizácie na rozmedzí štátneho a súkromného sektora, teda organizácie príspevkové, rozpočtové alebo s majetkovou alebo inou účasťou štátu, štátne fondy a pod. Vzhľadom k výberu prípadov, ktorý v značnej miere závisel na verejne dostupných informáciách, nie je možné zovšeobecniť mieru významu oznamovateľov podľa sektorov. Napriek tomu však možno jasne poukázať na fakt, že oznamovatelia nepochádzajú len z radov štátnych zamestnancov či verejných funkcionárov, ale možno ich nájsť aj medzi zamestnancami súkromných firiem, pološtátnych a ďalších inštitúcií. Tieto výsledky podporujú argument, ktorý volá po neobmedzovaní whistleblowingu len na štátnu správu. Je však potrebné dodať, že v niektorých, predovšetkým nadnárodných súkromných firmách existujú interné mechanizmy na oznamovanie nekalých praktík, hoci im to žiadna legislatíva neukladá, pretože tieto firmy si uvedomujú význam oznamovateľov pri ochrane nielen vlastných finančných prostriedkov, aj keď je možné, že hľadisko ochrany záujmov týchto firiem môže prevážiť nad ochranou verejných záujmov. Predmetom analýzy však nebol prieskum funkčnosti týchto mechanizmov v súkromných firmách.



Zdroj: Oživení, 2014

Najčastejšie sa oznamovali praktiky, ktoré oznamovateľ vyhodnotil ako protizákonné. Približne v polovici prípadov boli sprevádzané aj porušením interných predpisov, resp. vis-a-vis. Možno predpokladať, že práve porušenie interných predpisov viedlo k porušeniu zákonných noriem. V menšej miere sa predmetom oznámenia stalo práve porušenie interných predpisov a v zopár prípadoch nemorálne alebo neetické konanie s korupčným potenciálom. Citlivosť oznamovateľov na porušenie zákona je pravdepodobne vyššia, ak pri ochote podať oznámenie hrá svoju úlohu lojalita voči zamestnávateľovi a organizácii.



Zdroj: Oživení, 2014

Priemerná doba od oznámenia prípadu po ukončenie jeho vyšetrovania bola približne 24 mesiacov, a to vrátane zohľadnenia prípadov, ktoré de facto neboli vyšetrované. Skutočná doba vyšetrovania je však vyššia, keďže tento údaj vychádza z údajov ku koncu roku 2013, keď 13 oznámených prípadov stále nebolo uzavretých a počet mesiacov teda ešte narastie. Vyšetrovanie trvá rádovo skôr roky ako mesiace a právo na účinné opravné prostriedky tak v mnohých prípadoch nie je naplnené.

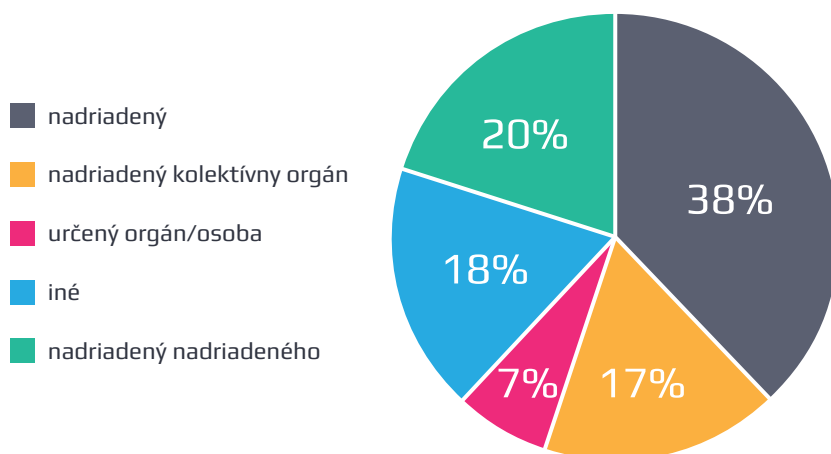
2.2 Interné mechanizmy oznámenia

Oznamovatelia sa v 90 % prípadoch pokúšali riešiť svoje oznámenia priamo na pracovisku. Často vyskúšali postupne niekoľko možností podania oznámenia. Na dve rôzne miesta sa obrátila tretina respondentov (33 %) a na viac rôznych miest sa obrátilo 11 % respondentov.

Presný postup, na koho sa s oznámením obrátiť, často upravoval interný predpis alebo smernica pracoviska, preto prvou voľbou, komu oznámenie podať, bol zvyčajne priamy nadriadený oznamovateľa. V niektorých prípadoch sa oznamovatelia obracali na osoby vnútri organizácie, ktorým dôverovali, a to bez ohľadu na ich postavenie.

Miesto oznámenia na pracovisku

Graf č. 5



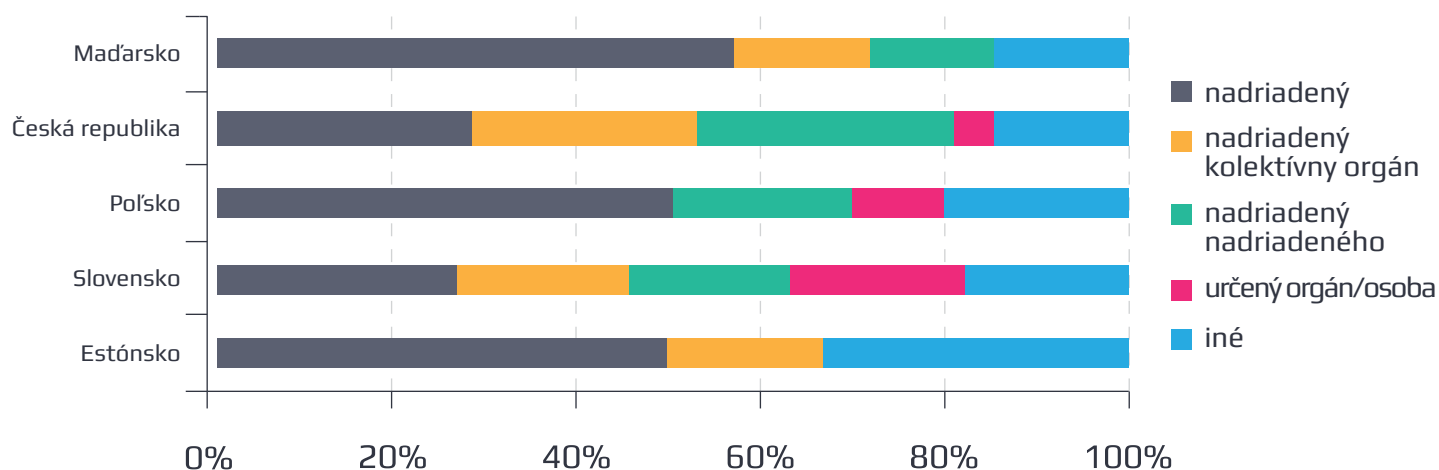
Zdroj: Oživení, 2014

Vo viac ako polovici prípadov sa oznamovateľ obracal na nadriadeného alebo na nadriadený kolektívny orgán. Najčastejšie išlo o písomne vykonané oznámenie, pričom vo štvrtine prípadov bolo oznámenie vykonané aj ústne. Nadriadeným kolektívnym orgánom bolo napríklad obecné zastupiteľstvo alebo výbor, kontrolný výbor obce, revízna komisia alebo relevantné ministerstvo. V 7 % sa jednalo o orgán alebo osoby, ktoré možno považovať za istým spôsobom špecializované vo vzťahu k riešeniu oznámenia, napr. inšpekciu ministerstva vnútra alebo osobu poverenú riešením nekalých praktík na danom pracovisku. V 18 % prípadov sa oznamovateľ obracal aj na svojich kolegov, prípadne rôzne oddelenia na pracovisku (napr. personálne alebo účtovnícke). Približne sedmina oznamovateľov uviedla, že existovala aj iná možnosť podania oznámenia na pracovisku, pričom polovica z nich takúto možnosť nevyužila kvôli nedôvere v takýto spôsob oznámenia alebo takúto možnosť označili za nepoužiteľnú. Niektoré verejné inštitúcie aj napriek chýbajúcej komplexnej právnej úprave disponujú vlastným interným mechanizmom podobe v podobe ombudsmana, ktorý v prípade českej polície vykazuje istý potenciál funkčnosti¹⁴.

Je zrejmé, že oznamovatelia sa snažili spravidla celý prípad riešiť vnútri organizácie, čo poukazuje na ich solidárnosť a lojalitu k celej organizácii.

Oznamovatelia nerobili veľké rozdiely pri voľbe spôsobu oznámenia. Vo všetkých sledovaných krajinách prevažoval spôsob oznámenia priamemu nadriadenému, nadriadenému orgánu alebo nadriadenému nadriadeného. S ohľadom na počet skúmaných prípadov možno tieto údaje interpretovať ako sondu do konania oznamovateľov, ktorá potvrdzuje prvotnú snahu o interné riešenie oznámenia. Z údajov však vyplýva ešte jeden záver: prvé oznámenie väčšinou nebolo účinné a oznamovatelia tak boli nútení hľadať ďalšie spôsoby podania.

¹⁴ V Českej republike prebehli ďalšie dva rozhovory, ktoré však nakoniec oznamovatelia neautorizovali. Predovšetkým prípad príslušníka Policajného zboru ČR ukázal, že inštitút Policajného ombudsmana sa policajtmí využíva a v uvedenom prípade predstavoval dokonca efektívny nástroj, ktorý dočasne zabránil odvetným opatreniam. Z hľadiska možnosti oznamovania nekalých praktík je nutné bezpečnostné zložky podrobiť širšej analýze, keďže sa jedná o veľmi špecifickú skupinu oznamovateľov, ktorá môže disponovať extrémne citlivými informáciami. Tie však za súčasného stavu nevychádzajú von, a to predovšetkým z dôvodu obáv o definitívnu stratu profesijného uplatnenia.



Zdroj: Oživení, 2014

Všetci oznamovatelia až na jedinú výnimku odpovedali záporne na otázku, či bolo možné na pracovisku v súvislosti s oznámením niekoho požiadať o ochranu svojej osoby. Respondenti o žiadnej forme ochrany nevedeli. Iba v jedinom prípade oznamovateľ zo súkromného sektora v Českej republike uviedol, že taká možnosť zrejme existuje a je opísaná v interných predpisoch spoločnosti, ale podrobnosti ani predmet prípadnej ochrany nepoznal. Jednalo sa teda o interný mechanizmus nadnárodnej spoločnosti, ktorý oznamovateľ nepovažoval za relevantný prostriedok ochrany, keďže ho napriek povedomiu o jeho existencii nevyužil.

Neexistencia prostriedku na ochranu oznamovateľa na pracovisku predstavuje kritický faktor, keďže s výnimkou jedinej osoby¹⁵ čelili všetci oznamovatelia rôznym formám odvetných opatrení, ktoré zahŕňali psychický nátlak, šikanu, vyhrážky, ale aj existenčné sankcie v podobe ich výpovede a v niektorých prípadoch aj výpovedí ich rodinným príslušníkom pracujúcim v iných organizáciách naviazaných na oznamovateľovho zamestnávateľa (napríklad cez rozpočet).

V súvislosti s oznámením oznamovatelia čelili:

- pracovným opatreniam – preloženi na inú pozíciu, zníženiu mzdového ohodnotenia, strate zamestnania, sťažení výkonu práce (napr. komplikovanie pracovnej agendy, informačné bariéry, neschvaľovanie pracovných ciest, pridelovanie neadekvátnej pracovnej agendy, zákaz vstupu do zamestnania, nariadenie práce z domu, zrušenie e-mailovej schránky, obmedzenie vzdelávania, nútená dovolenka, neschvaľovanie zmlúv atď.), formám nepriameho bossingu a mobbingu;
- osobným opatreniam – ohováraniu, očierňovaniu, izolácii, osočovaniu z ohovárania, odmeranosti, nepriamym narážkam, negatívnym vyjadreniam voči osobe oznamovateľa, poškodeniu majetku, výhražným telefonátom, fyzickým útokom;
- trestným/správnym opatreniam – trestným oznámeniam, disciplinárnym stíhaniam, anonymnému vydieraniu.

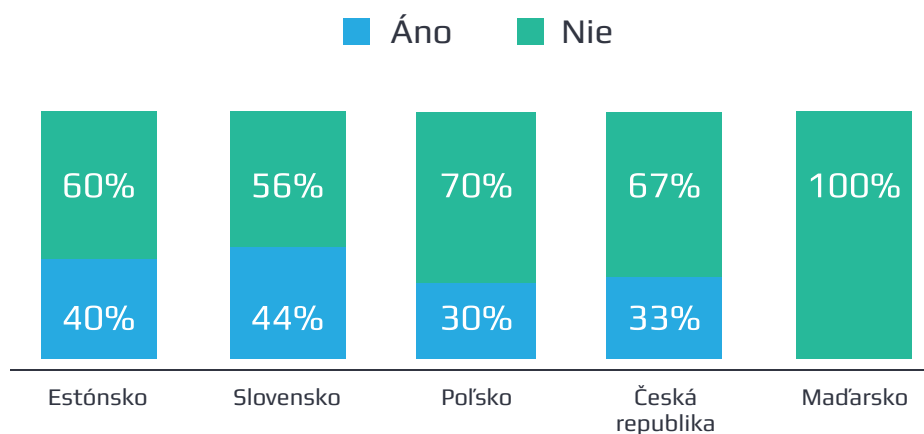
¹⁵ Ihneď po podaní oznámenia rezignoval oznamovateľ zo svojej funkcie. To je pravdepodobným dôvodom, prečo nečelil žiadnym odvetným opatreniam, keďže to jednoducho nebolo možné rezignovať na svoju pozíciu vzápätí.

Počet oznamovateľov, ktorí v dôsledku oznámenia boli a sú vystavení priamym existenčným dopadom, je znepokojujúci. Polovica oznamovateľov prišla o svoje zamestnanie. Mnohí z nich zároveň prišli aj o svoje profesijné uplatnenie a nádej, že podobné zamestnanie zodpovedajúce ich špecializácii nájdu aj v budúcnosti. Najčastejšie dostávali výpoveď oznamovateľa v Českej republike a v Maďarsku, kde o prácu prišli tri štvrtiny oznamovateľov, na Slovensku prišiel o prácu každý druhý oznamovateľ, v Poľsku necelá tretina a v Estónsku pätina oznamovateľov. Strata zamestnania tak predstavuje jeden z najzásadnejších dopadov na život oznamovateľov.

Vo viac než tretine prípadov ospravedlňovali zamestnávateľa odvetné opatrenia, ktoré mali podobu výpovede alebo trestného opatrenia, rôznymi zákonnými ustanoveniami, aby svojim krokom dodali zdanie legitimacy. Najčastejšie išlo o obvinenie z porušenia trestných alebo pracovnoprávných predpisov. V prípade porušenia trestných predpisov sa jednalo napr. o neoprávnené nakladanie s dôvernými informáciami. Z ustanovení zákonníka práce sa využilo ukončenie pracovného pomeru z dôvodu nadbytočnosti alebo porušenia pracovných povinností. Je nutné dodať, že zamestnávateľa pritom postupovali neoprávnené, čo dokladajú platné rozsudky vyhratých súdnych sporov s oznamovateľmi, napríklad pre neplatnosť výpovede.

Legislatívne zdôvodnenie odvetných opatrení v jednotlivých krajinách

Graf č. 7



Zdroj: Oživení, 2014

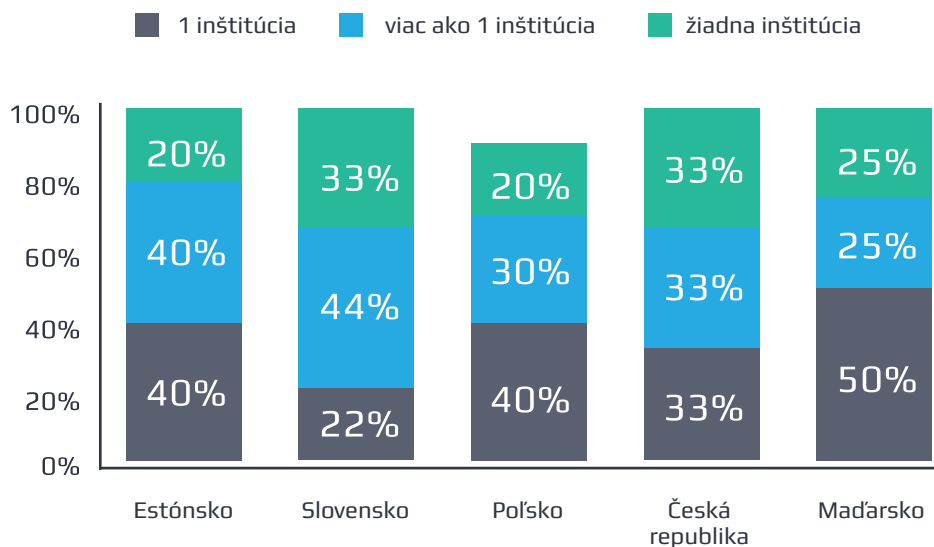
S výnimkou Maďarska bola legislatíva ako zásterka pre odvetné opatrenia využitá v sledovaných prípadoch vo všetkých krajinách približne na rovnakej úrovni. Zneužívanie znalosti práva na tzv. zdôvodnenie výpovede a trestných oznámení zo strany zamestnávateľa je skôr známkom značného odporu daných organizácií voči akýmkoľvek zmenám, než snahou o riešenie problémov ich „zametáním pod koberec“. Potenciál oznamovateľov tak na úrovni pracovísk ostáva nevyužitý.

2.3 Externé mechanizmy oznámenia

Tri štvrtiny oznamovateľov (29) sa so svojim oznámením obrátili na ďalšie verejné inštitúcie mimo svojho pôsobiska.¹⁶ Z tých oznamovateľov, ktorí túto možnosť využili, sa približne rovnaký počet rozhodol pre podanie oznámenia jednej inštitúcii (38 %) alebo niekoľkým inštitúciám (37 %). Výsledky z jednotlivých krajín sú podobné a nevykazujú väčšie odchýlky. Traja oznamovatelia, ktorí svoje oznámenie nepodali interne, sa obrátili práve na externé verejné inštitúcie.

Miesto oznámenia mimo pracoviska v jednotlivých krajinách

Graf č. 8



Zdroj: Oživení, 2014

Oznamovatelia sa obracali na 1 až 5 inštitúcií, každý oznamovateľ vykonal oznámenie v priemere dvom verejným inštitúciám. Vysoký počet oslovených verejných inštitúcií môže byť dôsledkom zložitej orientácie v platnom legislatívnom rámci, ako aj nízkej dôvery v efektívnosť vyšetrovania podania. Niektorí oznamovatelia postupne oslovovali jednotlivé verejné inštitúcie podľa výsledkov (ne)riešenia predchádzajúceho podania. Často nebola na riešenie prípadu žiadna inštitúcia kompetentná a oznamovatelia sa preto obracali na ďalšie a ďalšie inštitúcie v márnej snahe o nájdenie tej správnej. Iní oznamovatelia podali všetky svoje oznámenia naraz, aby tak využili akékoľvek dostupné prostriedky. V prípade, že oznamovatelia uviedli spôsob podania oznámenia mimo pracoviska, najčastejšie podávali oznámenie písomne, v menšej miere osobne a traja respondenti uviedli kombináciu vyššie uvedených spôsobov. V dvoch prípadoch bolo oznámenie podané anonymne. Uprednostňovaný spôsob podania oznámenia nesúvisí s kategóriou ani s krajinou a ostáva teda osobným vyjadrením oznamovateľa. Okrem využitých spôsobov oznámenia uvádzali oznamovatelia ďalšie možnosti podania len veľmi sporadicky. Zmienili telefonické oznámenie, podanie trestného oznámenia, prípadne ďalšie inštitúcie. Takmer dve tretiny respondentov však žiadnu ďalšiu možnosť neuviedli.

Až 56 % respondentov sa domnieva, že neexistuje žiadna možnosť anonymného alebo dôverného podania oznámenia. Hoci necelá polovica oznamovateľov uviedla, že možnosť anonymného podania existuje, neboli si tým v niektorých prípadoch úplne istí alebo vyslovili pochybnosť, či by anonymné oznámenie vôbec niekto vzal na vedomie alebo ho dokonca vyšetroval. Niektorí uviedli, že anonymné podanie neposkytuje možnosť dozvedieť sa, ako bolo s oznámením naložené, prípadne sledovať jeho vyšetrovanie. Z predmetu oznámenia navyše možno často usudzovať, kto disponuje takými informáciami v rámci organizácie. O dôvernosti podaného

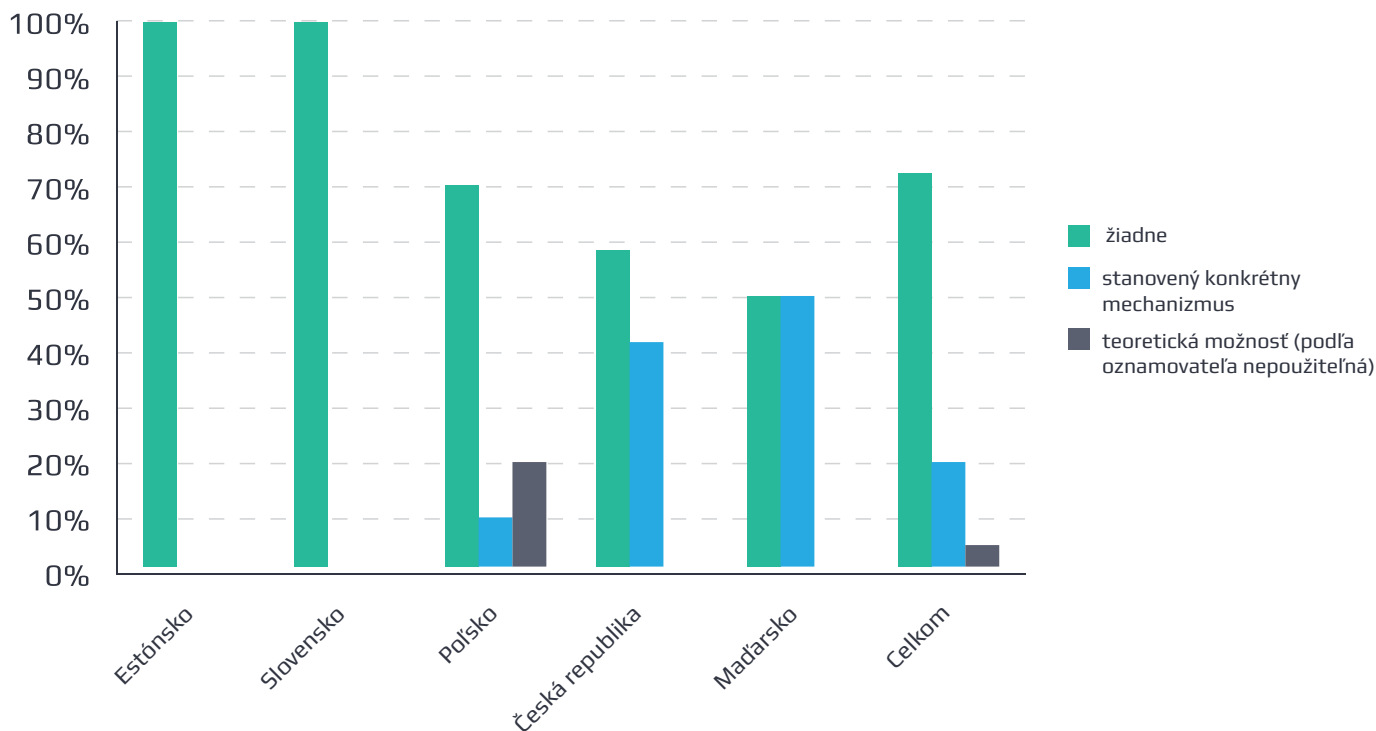
¹⁶ Podiel oznamovateľov, ktorí využili interný aj externý mechanizmus oznámenia, teda podali oznámenie nejakej verejnej inštitúcii mimo svojho pôsobiska alebo pracoviska, je rovnaký, t.j. 74 %.

oznámenia sa zmienil jediný respondent, a to v režime policajného informátora. Možnosť podania oznámenia pri súčasnom zachovaní dôvernosti osobných údajov tak v podstate neexistuje. Odpovede v určitej miere zodpovedajú skôr povedomiu respondenta než skutočnému stavu, avšak stále sú dobrým indikátorom implementácie beztak sporných legislatívnych ustanovení na ochranu oznamovateľa.

V žiadnej zo skúmaných krajín neexistuje systém odmeny pre oznamovateľov, napr. vo výške určitého podielu zo „zachránených“ verejných prostriedkov. Celkovo 9 oznamovateľov z Českej a Slovenskej republiky obdržalo cenu pre oznamovateľa (pričom v piatich prípadoch išlo o finančnú cenu), ktorú udeľujú výlučne neziskové organizácie. Táto cena pre nich predstavovala predovšetkým uznanie ich činu a rešpekt.¹⁷ Napriek tomu, že v medzinárodných odporúčaniach sa systém odmien uvádza ako jeden zo základných predpokladov alebo princípov funkčného legislatívneho rámca, oznamovatelia neuvádzali, že by pre nich práve inštitút odmeny predstavoval motivačný faktor. Otázkou však ostáva, či by tento inštitút dokázal motivovať ďalších potenciálnych oznamovateľov, keďže možno predpokladať, že spoločenské prijatie takéhoto inštitútu bude minimálne rovnako náročné ako prijatie konceptu whistleblowingu ako takého. Toto navyše dokladá fakt, že v situácii súčasného vnímania oznamovateľov v spoločnosti v kombinácii s neexistujúcim právnym ukotvením ich ochrany môže verejnosť rozpačito vnímať aj odmeňovanie oznamovateľov. Pokiaľ totiž neexistuje jednotný právny rámec odmeňovania a dochádza tak k „náhodnému“ výberu kandidátov na ocenenie, títo sa môžu v očiach verejnosti stať samozvanými hrdinami, ktorých pôvodná motivácia oznámiť nekalé praktiky môže byť spochybňovaná a stavaná do kontextu s udeľovanou odmenou. Jeden z oznamovateľov dokonca podobnú skúsenosť opísal a autori považujú za dôležité na túto skutočnosť upozorniť. V súvislosti s otázkou odmien je potrebné pamätať nielen na prípadnú finančnú kompenzáciu, ale aj na podporu oznamovateľov s súvislosti s pracovným uplatnením. Sám štát by mal mať záujem na zamestnávaní oznamovateľov. V troch štvrtinách prípadov označili respondenti rozsah ochrany za nulový a ďalších 5 % zmieňuje ochranu existujúcu len v teoretickej rovine. Približne pätina respondentov uviedla existenciu konkrétnej formy ochrany, avšak nijako bližšie ju neupresnili. Respondenti uviedli napríklad súdnu alebo policajnú ochranu, resp. neuvádzali podrobnejší spôsob poskytovania takejto ochrany. Dvaja oznamovatelia neuviedli podrobnosti s odvolaním sa na služobné tajomstvo.

Možnosti ochrany oznamovateľa

Graf č. 9



Zdroj: Oživení, 2014

¹⁷ V Českej republike udeľuje Nadačný fond proti korupcii Cenu za odvahu. Od roku 2012 zatiaľ ocenil 8 oznamovateľov. Na Slovensku udeľuje Aliancia fair-play nefinančnú cenu Biela vrana ako ocenenie spoločensky prínosného a odvážneho občianskeho činu. Od roku 2008 získalo cenu 19 „bielych vrán“, medzi inými občianskych aktivistov aj oznamovateľov. Na Slovensku sa udeľuje aj cena Ďurka Langsfelda, ktorá zahŕňa finančné ohodnotenie.

Oznamovatelia z rôznych krajín hodnotia možnosti ochrany odlišne. Oznamovatelia na Slovensku a Estónsku neuviedli žiadne takéto možnosti napriek tomu, že estónsky právny rámec je hodnotený na rovnakej úrovni s Českou republikou, Maďarskom a Poľskom. Svoje možnosti ochrany hodnotia pozitívnejšie predovšetkým českí a maďarskí občania, aj keď ich nie sú schopní podrobnejšie opísať. Odpovede oznamovateľov poukazujú na fakt, že ak chceme zistiť skutočný stav ochrany oznamovateľov, nestačí iba analyzovať právny rámec. Na nedostatky v legislatíve sme už poukazovali, nedostatočné je ale aj povedomie oznamovateľov o obmedzených možnostiach obrany a ostáva skôr v oblasti všeobecných úsudkov ako konkrétnych poznatkov. Výnimkou je Slovensko, kde názory oznamovateľov korešpondujú s chýbajúcou právnou úpravou.

2.4 Ochrana oznamovateľov v praxi

Vyššie v texte sú popísané interné aj externé inštitucionálne mechanizmy na ochranu oznamovateľov z hľadiska ich fungovania v praxi. Ich využitie je však neuspokojivé a nedokáže oznamovateľom poskytnúť čo i len minimálnu ochranu pred rôznymi odvetnými opatreniami. Mohol sa teda oznamovateľ brániť inak a urobil tak? Tieto a ďalšie otázky sme položili respondentom v nasledujúcej časti.

Polovica respondentov (51 %) je presvedčená, že nemá šancu podniknúť akékoľvek kroky na svoju obranu a nemá sa na koho obrátiť. Štvrtina (26 %) vidí ako možnosť súdne konanie, kde zažaluje zamestnávateľa s pomocou najatého advokáta, čo je však finančne aj psychicky nesmierne náročné a navyše zdĺhavé. Respondenti z Estónska a Maďarska nenašli žiadnu vhodnú alternatívu. Ostatní respondenti zvyčajne uviedli niekoľko ďalších inštitúcií naraz (ich prehľad podáva nasledujúca tabuľka). Českí a poľskí oznamovatelia spomenuli predovšetkým políciu, štátne zastupiteľstvo alebo inšpekciu. Medzi ďalšie uvedené inštitúcie patria profesijné únie, odbory alebo inštitút ombudsmana, ktorý uviedli iba oznamovatelia v Poľsku.

Tabuľka č. 2

Koho môže oznamovateľ požiadať o poskytnutie ochrany?										
	žiadna osoba/orgán nevedený		súd, súkromný právny poradca		polícia, štátne zastupiteľstvo, inšpekcia		profesijné komory/odborové organizácie		ombudsman	
	(abs.)	(rel.)	(abs.)	(rel.)	(abs.)	(rel.)	(abs.)	(rel.)	(abs.)	(rel.)
Estónsko	4	20 %	1	10 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Slovensko	7	35 %	1	10 %	0	0 %	1	20 %	0	0 %
Poľsko	1	5 %	3	30 %	6	75 %	1	20 %	5	100 %
Česká republika	4	20 %	5	50 %	2	25 %	3	60 %	0	0 %
Maďarsko	4	20 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Celkom	20	100 %	10	100 %	8	100 %	5	100 %	5	100 %

Zdroj: Oživení, 2014

Pokiaľ chce oznamovateľ dosiahnuť ochranu, prípadne sa pokúsiť o nápravu alebo kompenzáciu, musí sa aktívne brániť sám.¹⁸

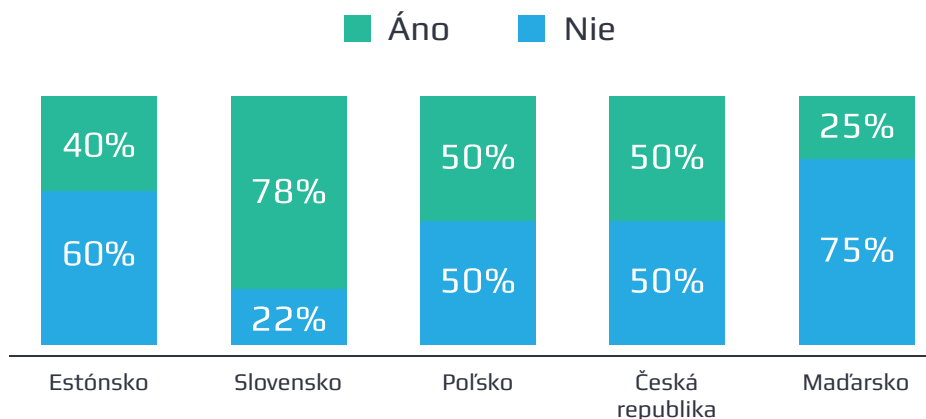
Polovica (53 %) oznamovateľov sa rozhodla aktívne brániť predovšetkým proti neoprávneným výpovediam pomocou trestného oznámenia a ďalších krokov. Počet pozitívnych odpovedí respondentov na otázku, či oznamovateľ pozná nejaké možnosti, ako sa brániť, približne korešponduje s predchádzajúcou odpoveďou. Nezdá sa, že by úroveň dostupných legislatívnych prostriedkov mala zásadný vplyv na aktivitu oznamovateľov

¹⁸ V súvislosti s účasťou oznamovateľa je zaujímavá situácia v Estónsku, kde whistleblowing čiastočne upravuje Protikorupčný zákon týkajúci sa verejných funkcionárov. Tento zákon predpokladá dôvernosť informácií a zároveň zdieľané dôkazné bremeno. Akékoľvek oznámenie teda oznamovateľa musí aktívne dokázať spolu s verejnými orgánmi. Bohužiaľ nemáme informácie o tom, ako tento inštitút funguje v praxi. Dodajme však, že je v rozpore s medzinárodnými odporúčaniami pre whistleblowing.

oznamovateľov (viď kapitola 1.1 Právny rámec ochrany oznamovateľov)¹⁹. Svoju úlohu tu skôr hrá spoločenský koncept vnímania whistleblowingu. Pre zovšeobecnenie záverov by však bolo potrebné zväčšiť veľkosť vzorky ďalšieho skúmania.

Využil oznamovateľ nejaký spôsob obrany?

Graf č. 10



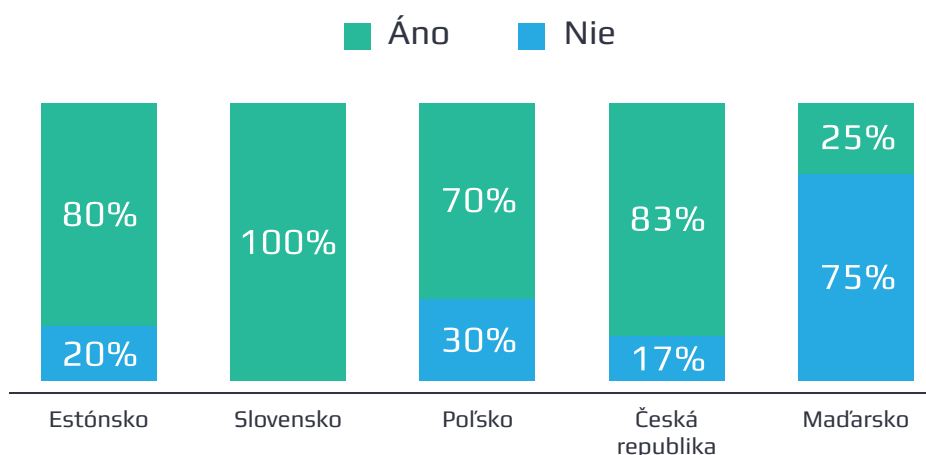
Zdroj: Oživení, 2014

Oznamovatelia, ktorí sa rozhodli nejakým spôsobom brániť (21), využívali najčastejšie formu podania žaloby (11) (predovšetkým českí respondenti), oficiálnu sťažnosť (7) (predovšetkým poľskí respondenti), ďalej spoluprácu s médiami (5) (slovenskí a českí respondenti, z ktorých jeden dokonca usporiadal tlačovú konferenciu), odborné a právne poradenstvo (4) (slovenskí respondenti), podanie trestného oznámenia (3) (slovenskí a českí respondenti) a ďalšie neformálne metódy (2) (slovenskí respondenti). Českí a slovenskí respondenti častejšie využívali kombináciu vyššie uvedených foriem.

Štyri pätiny podaných oznámení (31) boli vyšetřované, a to vrátane štyroch prípadov, v ktorých oznamovatelia podnikli nejaké kroky na svoju obranu. Najmenej prípadov bolo vyšetřovaných v Maďarsku. Paradoxne práve Maďarsko disponuje ako jediná zo skúmaných krajín ucelenou legislatívou, ale stále čaká na ustanovenie inštitúcie, ktorá by právne zodpovedala za vyšetřovanie oznámení. Zdá sa teda, že sa nachádza v horšej situácii, keďže iné inštitúcie očakávajú riešenie práve touto agentúrou, ktorá zatiaľ neexistuje. V iných krajinách bez podobnej centralizácie boli oznámenia vyšetřované vo väčšej miere. Je však potrebné upozorniť na skutočnosť, že tieto výsledky môžu byť ovplyvnené výberom prípadov a veľkosťou vzorky.

Bolo oznámenie vyšetřované?

Graf č. 11



Zdroj: Oživení, 2014

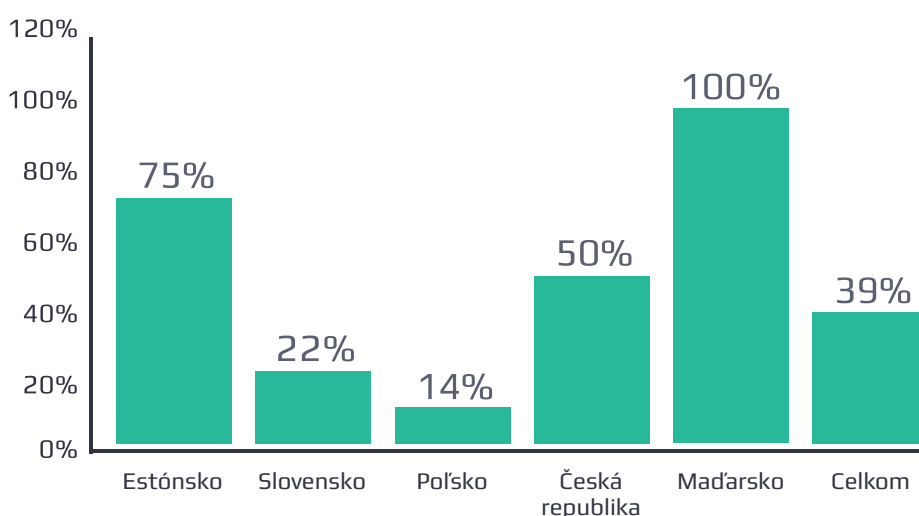
¹⁹ Podľa aktuálneho prieskumu verejnej mienky o oznamovaní korupcie Eurobarometer (2014) zásadnú úlohu pri rozhodovaní sa, či oznámiť korupciu, hrá žiadna alebo obmedzená existencia ochrany oznamovateľov: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

V tretine vyšetrovaných oznámení sa oznamovateľ nijako nezúčastnil vyšetrovania, prípadne v ňom okrem podaného oznámenia nefiguroval. Oznamovatelia, ktorí neboli súčasťou vyšetrovania, hodnotia svoju skúsenosť ako neutrálnu (spolupráca prebiehala objektívne) v 57 % prípadov. Prevažujúca skúsenosť je teda neutrálna alebo skôr rezervovaná. Štvrtina oznamovateľov označila svoju skúsenosť za negatívnu, pretože boli sklamaní zo spôsobu vyšetrovania, neboli informovaní o priebehu atď. Len štyria oznamovatelia hodnotia svoju skúsenosť ako pozitívnu (boli rešpektovaní, priebežne informovaní).

K zahájeniu trestného stíhania alebo uvaleniu sankcií došlo v 12 z 31 prípadov. Z prípadov, v ktorých nebol nikto stíhaný ani potrestaný, bola približne polovica vo fázy vývoja a konečný výsledok môže byť teda v zmysle vyriešených oznámení nakoniec pozitívnejší. K januáru 2014 bolo „úspešne“ vyšetrených 39 % oznámení.

Podiel vyšetrovaných a stíhaných alebo potrestaných oznámení

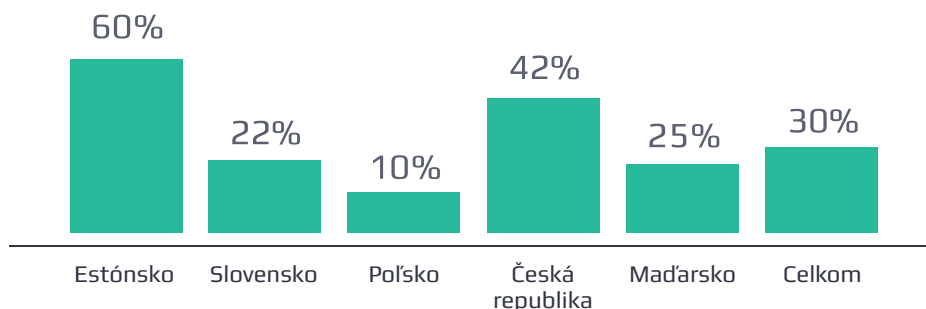
Graf č. 12



Zdroj: Oživení, 2014

Väčšina oznamovateľov nebola priamo zapojená do súdneho konania oznámeného prípadu. V obmedzenej miere sa oznamovatelia zúčastnili prípadu ako svedkovia a konanie súdu spravidla hodnotili ako objektívne, avšak neodôvodnene zdĺhavé a vyčerpávajúce. Súdne či podobné konanie bolo ukončené v 7 oznámených prípadoch. Ich výsledkom bolo uloženie pokút, výpoveď oznamovanej osoby, uznanie viny, podmienené aj bezpodmienečné tresty odňatia slobody v dĺžke trvania mesiacov až rokov a uloženie náhrady škody.

Zaujímavé je porovnanie celkového počtu oznámených prípadov, ktoré sa dostali až do fázy stíhania a uloženia trestu. Takýmto výsledkom skončila necelá tretina oznámení. V niektorých prípadoch môže byť vyšetrovanie prípadu schválne preťahované s cieľom znížiť vierohodnosť oznamovateľa v procesnom konaní. Tieto čísla však nepoukazujú iba na kvalitu obsahu oznámenia, na jeho závažnosť alebo vlastnú aktivitu oznamovateľa, ale zároveň na efektívnosť orgánov činných v trestnom konaní, ktorá však nie je predmetom tejto analýzy.



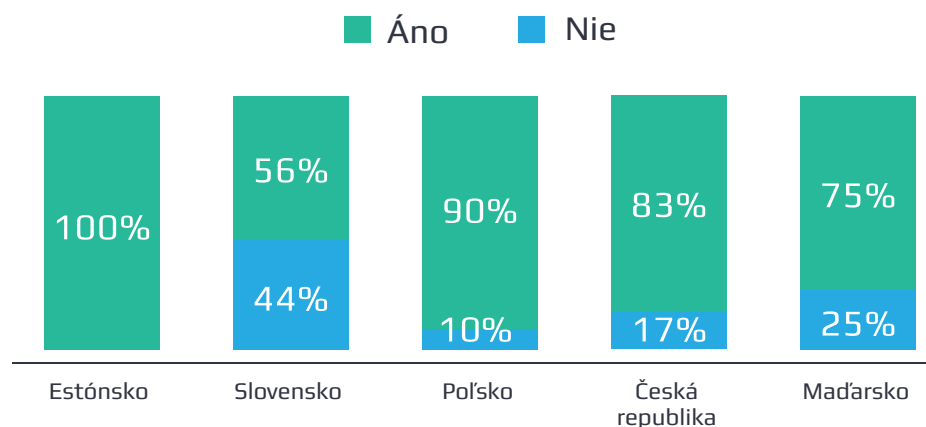
Zdroj: Oživení, 2014

2.5 Úloha oznamovanej osoby

Ako kľúčovou sa javí úloha oznamovanej osoby vo vzťahu k oznámeniu a vyšetrovaniu prípadu. Vo viac než troch štvrtinách prípadov došlo k snahe oznamovanej osoby ovplyvniť vyšetrowanie. V Estónsku sa jednalo o všetky prípady, na Slovensku o viac než polovicu prípadov.

Snažila sa oznamovaná osoba ovplyvniť vyšetrowané konanie?

Graf č. 14



Zdroj: Oživení, 2014

Predmetom oznámenia bolo najčastejšie (64 %) vedenie organizácie v širšom zmysle slova. Jednalo sa buď o top manažment alebo osobu nadriadeného orgánu²⁰. Vo štvrtine prípadov išlo o priameho nadriadeného. V ďalších 3 prípadoch to boli kolegovia oznamovateľa, z ktorých jeden konal na príkaz alebo minimálne s vedomím vedenia. V zvyšných 3 prípadoch nemala oznamovaná osoba priamu pracovnú väzbu na oznamovateľa. Tieto závery poukazujú na nevhodnosť postupovania podľa štandardných interných predpisov pre podanie oznámenia, ktoré rešpektujú hierarchiu organizácie, pretože oznamovaní boli v drvivej väčšine práve nadriadenými, t.j. osobami, ktoré mali vlastné nekalé praktiky začať vyšetrowať, sami sebe uložiť nápravné opatrenia, sankcie alebo sa dokonca vyhodiť.

Oznamované osoby aktívne konali s cieľom zbaviť sa oznámenia alebo umlčať oznamovateľa. Zámerná neaktivita oznamovanej osoby, ktorá bola súčasne osobou nadriadenou, predstavovala veľmi úspešnú zdržiavaciu

²⁰ Príkladom môže byť námestníčka ministerstva pre zamestnancov príspevkovej (podriadenej) organizácie, krajský úrad pre učiteľov (školské zariadenia ako organizácie zriaďované krajom), riaditeľ organizácie spolu s námestníkmi, kde nadriadený oznamovateľa je vedúcim odborom a pod.

taktiku, ktorá znamenala definitívne zmarenie pokusu o oznámenie na pracovisku. Ich konkrétne kroky uvádzame podľa počtu výskytu od najčastejších: ohováranie v médiách, vedenie diskreditačnej kampane, zastrašovanie, popieranie predmetu oznámenia, výpoveď oznamovateľa, vyhrážanie, trestné oznámenie (urážka na cti, únik informácií, ohováranie), šikana, fyzické útoky, vypracovanie analýzy bagatelizujúcej problému, presvedčanie k zastaveniu oznámenia, ničenie dôkazov, informačné embargo, falšovanie dokumentov, disciplinárne stíhanie, preraďovanie podriadených bez súhlasu oznamovateľa ako ich nariadeného. V kontexte tohto širokého spektra odvetných opatrení hralo zásadnú úlohu pri vyšetrowaní prípadu obmedzovanie oznamovateľa v jeho doterajšej pracovnej agende. Snahou oznamovanej osoby bolo teda zabrániť prístupu oznamovateľa k ďalším relevantným informáciami súvisiacim s oznámením, čo sa snažili dosiahnuť aj ukončením pracovného pomeru s oznamovateľom.

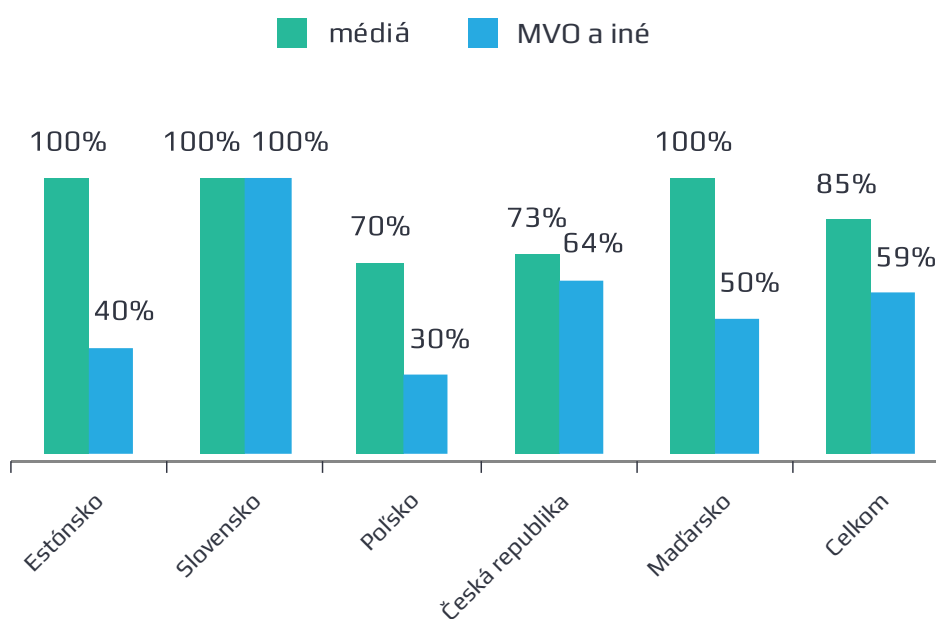
Tri štvrtiny oznamovateľov uviedli, že oznámenie malo zásadné dopady na pracovné prostredie ako celok. Aktivity oznamovanej osoby sa totiž neobmedzovali iba na osobu oznamovateľa. Výpovede sa dotkli aj spolupracovníkov (celých oddelení) alebo sympatizantov oznamovateľa, a to v 5 prípadoch (13 %). Ďalej sa jednalo o zastrašovanie iných spolupracovníkov v prípade prejavov sympatií k oznamovateľovi, nútenie dištančovania sa od osoby oznamovateľa a iné formy nátlaku. Zvyčajne došlo k celkovému zhoršeniu atmosféry na pracovisku. V mnohých prípadoch boli oznamovatelia označení za vinníkov všetkých problémov na pracovisku, pričom tak boli označovaní aj verejne, čo napríklad na lokálnej úrovni vytváralo negatívny postoj k oznamovateľovi²¹.

2.6 Úloha médií a ďalších aktérov

Bezútešný stav inštitucionálneho zázemia vedie oznamovateľov k hľadaniu ďalších možných spôsobov, ako oznámiť svoje zistenia alebo ako sa im brániť, prípade oboje. Okrem podpory neformálnych inštitúcií – rodiny a priateľov – hrali v prípadoch oznamovateľov svoju úlohu médiá v 85 % prípadov (34), mimovládne organizácie alebo ďalšie subjekty v 60 % prípadov (24). Médiá aj ostatné subjekty sa uplatnili v každom jednom slovenskom prípade. Najnižšia účasť týchto aktérov bola zaznamenaná v Poľsku. Je však potrebné zopakovať, že tieto výsledky môžu byť ovplyvnené výberom prípadov a veľkosťou vzorky.

Aké ďalšie subjekty hrali v prípade nejakú úlohu?

Graf č. 15



Zdroj: Oživení, 2014

²¹ Príkladom môže byť situácia, keď oznamovateľ poukáže na spôsobenie škody, ktorú je potrebné následne zaplatiť a vymáhať od konkrétnych osôb. Z oznamovateľa sa tak stáva „vinník“ ďalších vzniknutých nákladov napr. pre samosprávu, ktorá potom „kvôli“ oznamovateľovi nemá finančné prostriedky na iné investície. Takéto mediálne skratky môžu pre oznamovateľov predstavovať ďalšiu psychickú záťaž.

Mimovládne agentúry poskytli oznamovateľom predovšetkým právne konzultácie alebo zastupovanie pri súdnych sporoch, ďalšie odborné konzultácie, psychickú podporu, pomoc pri medializácii prípadu alebo zorganizovanie debaty pre verejnosť. Niekoľkí oznamovatelia boli podporení ocenením za smelosť alebo odvážny občiansky skutok. Nie vždy však mimovládne organizácie dokázali naplniť očakávania oznamovateľov s ohľadom na podporu, predovšetkým vzhľadom na personálne a finančné kapacitné možnosti. Významnú úlohu zohrala podpora od jednotlivcov, neznámych občanov, ktorí najčastejšie formou e-mailov vyjadrovali svoju osobnú podporu oznamovateľom, ďalej podpora od kolegov a spolupracovníkov. Pre oznamovateľov bola dôležitá aj podpora, ktorá nebola vždy vyjadrená verejne.

Úlohu médií hodnotili v drvivej väčšine kladne, a to aj napriek niektorým výhradám k rozsahu spracovaných a zverejnených informácií alebo ich povrchnosti. Oznamovatelia oceňovali úlohu konkrétnych žurnalistov, ktorí priniesli podrobné analytické rozbery a pomohli tak predložiť informácie z oznámenia verejnosti. Trinásť oznamovateľov označilo úlohu médií za kľúčovú a tvrdí, že bez nich by vôbec nedošlo k riešeniu oznámenia. V niektorých prípadoch ochránili média oznamovateľov pred stratou zamestnania, podporili ich pri disciplinárnom konaní alebo pomocou vlastných investigatívnych metód objasnili a priniesli nové dôkazy k predmetu oznámenia. V niektorých prípadoch oznamovatelia nevyužili anonymitu ponúkanú médiami. Niekoľko oznamovateľov naopak úloha médií sklamala, pretože o ich prípad nejavili záujem. Prinajmenšom v piatich prípadoch došlo k negatívnym až diskreditačným kampaniam voči osobe oznamovateľa, a to zvyčajne v regionálnych alebo miestnych médiách za súčasného objektívneho spravodajstva iných médií. Aj napriek týmto výhradám bola úloha médií z hľadiska ich vplyvu na celý prípad, objektivitu a podporu hodnotená veľmi kladne.

Okrem uvedených aktérov sa do káuz v nadpolovičnej väčšine všetkých prípadov (22 z 40) nepriamo zapojili aj ďalšie osoby (bežní občania, predstavitelia spoločenského a kultúrneho života, politickí predstavitelia). Vo štvrtine prípadov (5 z 22) kauza prekročila individuálny rámec a verejnosťou bola prijatá ako systémový problém, ktoré je potrebné riešiť. V jednom maďarskom a jednom estónskom prípade zaznela od politických predstaviteľov / verejných funkcionárov požiadavka na nezávislé vyšetrenie. V troch prípadoch zo Slovenska prebehla výzva upozorňujúca na problém možného zneužívania disciplinárneho konania v súdnictve²² za účelom odstránenia „nepohodlných“ sudcov a navyše bola zorganizovaná petičná akcia²³ požadujúca zmenu, ktorú podpísali tisíce obyčajných ľudí aj významné osobnosti spoločenského života. V ostatných prípadoch však väčší presah kauzy nenachádzame a prípad ostáva v rovine osobnej kauzy. Oznamovatelia zažívali rozporuplné reakcie verejnosti. Štvrtina oznamovateľov bola označená za vinníkov celého stavu – ak by na nič neupozornili, všetko by bolo v poriadku. Väčšina oznamovateľov však prístup verejnosť hodnotí ako podporujúci.

Nakoniec sme oznamovateľom položili otázku, aký dopad malo oznámenie na ich osobný aj profesijný život. Napriek odlišným príbehom a osobnostiam jednotlivých oznamovateľov by sa odpoveď dala zhrnúť označením dramatický. Byť oznamovateľom charakterizoval jeden z nich ako sebazničujúcu záležitosť, ktorá nutne predstavuje stratu zamestnania. Strata zamestnania nesie so sebou nielen obmedzenie profesijného uplatnenia, ale zároveň aj finančné problémy, stratu priateľov a kolegov a problematické nájdenie nového pracovného miesta. Mnohí oznamovatelia si nedokážu nájsť nové zamestnanie ani niekoľko rokov po výpovedi. Priebeh oznámenia aj doba po ňom je ťažkou životnou skúškou ako zo spoločenského hľadiska (strata uplatnenia, spoločenského postavenia, priateľov alebo dobrého mena), tak aj psychického (vyhrážky, zastrašovanie, šikana) a fyzického (zdravotné komplikácie spôsobené stresom). Strata zamestnania sa neobmedzila iba na osobu oznamovateľa, ale aj na manžela či manželku. So strachom a psychickým zruštením sa okrem oznamovateľov museli vyrovnávať aj ich rodičia, manželia a deti. Jeden respondent opustil po oznámení svoju krajinu a ďalší dvaja o emigrácii uvažujú. Aj napriek prežitým traumám traja respondenti uviedli, že ich tento zásadný negatívny okamih v živote zároveň posilnil. Viacero oznamovateľov uviedlo, že je nevyhnutné stať si za svojimi morálnymi princípmi a nenechať sa vydierať alebo zastrašiť a napriek často zničujúcim následkom oznámenia niektorí uviedli, že by svoj čin zopakovali.

²² Výsledkom série disciplinárnych konaní s niekoľkými sudcami bolo prehlásenie Päť viet, ktoré vyjadrovalo obavy z potrestania sudcov za ich názory. Prehlásenie podpísalo 150 sudcov z celého Slovenska.

²³ Niekoľko zástupcov odvetvia lesného hospodárstva iniciovalo spolu s ďalšími verejne známymi osobami petíciu Ľudia pre lesy. Členmi petičného výboru boli napríklad spisovatelia Ladislav Ťažký, Tomáš Janovic, Ľubomír Feldek, maliar František Guldan, herec Ladislav Chudík a profesor lesníctva Milan Saniga. Petíciu podpísalo približne 16 700 signatárov.

3. OSOBNÉ PRÍBEHY OZNAMOVATEĽOV V PIATICH EURÓPSKYCH KRAJINÁCH

Väčšina oznamovateľov v súvislosti so svojim oznámením čelila rôznym formám nátlaku a šikany, strate zamestnania, obrovskému psychickému zaťaženiu a súvisiacim zdravotným ťažkostiam. Aj po skončení prípadu si mnohí z nich len ťažko hľadajú nové zamestnanie alebo nové profesijné uplatnenie, o ktoré prišli práve v dôsledku svojho oznámenia. Strata zamestnania často nepostihla iba oznamovateľov, ale aj ich kolegov a rodinných príslušníkov. Aj napriek týmto negatívnym skúsenostiam ostávajú títo ľudia silní na duchu a neprestávajú veriť v lepšiu budúcnosť. Niektorí z nich sa doteraz obávajú ďalších útokov a mnohí pocítili dramatické existenčné následky.

3.1 Slovensko

1) Zmena zákona za úplatok

Pani Rudavská bola kontaktovaná osobou, ktorá jej mala sprostredkovať ponuku úplatku. Bol to zamestnanec ministerstva, ale inej sekcie. Táto ponuka prišla od skupiny ľudí, ktorí sa zaujímali o špecifické zmeny v legislatíve. Pani Rudavská ponuku úplatku nahlásila interne svojim nadriadeným, ktorí však nič nespravili. Neobrátila sa na políciu, pretože nemala dostatočné dôkazy a navyše sa domnievala, že svojim nadriadeným môže dôverovať. Až potom, čo ju sprostredkovateľ úplatku druhýkrát kontaktoval, nahlásili jej nadriadení prípad na políciu. Začalo policajné vyšetrovanie a pani Rudavská sa stala policajným informátorom.

Súd uznal sprostredkovateľa úplatku vinným a uložil mu nepodmienečný trest v trvaní 4 rokov odňatia slobody. Na základe odvolania k Najvyššiemu súdu bol jeho trest zmenený na ročnú podmienku a neskôr bol amnestovaný.

Napriek tomu, že dostala pochvalu od dvoch ministrov, Pani Rudavská bola oficiálne odvolaná zo svojej pozície bez udania dôvodu, v súlade s platnými právnymi predpismi. Vzhľadom na to, že jej nebola ponúknutá iná pozícia, dostala výpoveď. V priebehu súdneho konania sa o prípad začali zaujímať médiá. Pani Rudavskej nakoniec ponúkli prácu na inom oddelení ministerstva. Momentálne pracuje ako referentka a jej plat sa znížil o 40 %.

Dôležitým faktorom bolo, že prebiehal súdny proces, čo posilňovalo záujem médií o pani Rudavskú, inak by asi s najväčšou pravdepodobnosťou prišla o prácu.

Prípad pani Rudavskej bol medializovaný v auguste 2011. V novembri 2012 získala pani Rudavská ocenenie Biela vrana, ktoré bolo pre ňu významnou morálnou podporou. Vďaka cene sa cíti pani Rudavská silnejšou. Myslí si, že je dobré, že sa ľudia dozvedeli, že nie každý je podplateľný.

2) Starosta si berie z mestskej pokladnice

Na konci roku 2008 pani Lakatošová, tajomníčka mestského úradu v obci Ruská na východe Slovenska, zistila, že starosta vybral z obecného účtu značné množstvo peňažných prostriedkov (cca 132 000 EUR). Pani Lakatošová starostu upozornila, že na takýto výber nemá oprávnenie a zároveň o skutočnosti informovala obecné zastupiteľstvo. V auguste 2009 sa s obvinením obrátila na okresného štátneho zástupcu. Vo februári 2010 začalo štátne zastupiteľstvo prípad vyšetrovať a pani Lakatošová dostala výpoveď. Polícia pri vyšetrovaní oznámenia z roku 2009 bohužiaľ k žiadnemu záveru neprišla a úrad štátneho zástupcu prípad odložil. Pani Lakatošová následne podala niekoľko ďalších oznámení do rúk okresného prokurátora. Všetky bolo odložené.

V máji 2010 sa konali doplňujúce voľby a pani Lakatošová bola zvolená do obecného zastupiteľstva. Po jej vymenovaní jej však starosta zrušil mandát. V novembri 2010 sa konali pravidelné voľby do zastupiteľstva a voľba starostu. Starosta bol opätovne zvolený a pani Lakatošová bola rovnako opäť zvolená do zastupiteľstva. Tentokrát ju starosta odmietol vymenovať. V spolupráci s mimovládnu agentúrou Via Iuris podala štátnemu zástupcovi tri oznámenia na starostu. Prípad síce vyhrala, avšak starosta rozhodnutie prokurátora nerešpektoval. Poslankyňou bola vymenovaná až o rok neskôr. V 2012 bolo v obci referendum o odvolaní starostu, ktoré bolo úspešné a starosta bol odvolaný. Nedávno súd rozhodol v prospech pani Lakatošovej vo veci náhrady ušlej mzdy po jej nezákonnom prepustení.

Počas 4 rokov od podania prvého trestného oznámenia na starostu pani Lakatošová stratila zamestnanie a bola dva roky na úrade práce. Starosta s manželkou dokonca podal na pani Lakatošovú trestné oznámenie, že neoprávnene podniká. Podporu našla v médiách a neziskových organizáciách - Aliancii Fair Play a v Združení občanov miest a obcí Slovenska. Po tejto skúsenosti už nechcela byť niekoho zamestnancom, preto si založila živnosť.

3) Falšovanie účtovných dokladov a pochybné verejné zákazky

Pani Ľubica Lapinová bola hlavnou audítorkou (jedinou internou kontrolórkou) Národného lesníckeho centra (NLC). V roku 2010 dostala za úlohu vykonať audit účtovných dokladov a celého procesu zadávania verejných zákaziek nového webového portálu – Forestportal. Zistila závažné pochybenia a nezákonné postupy pri zadávaní verejných zákaziek. Závery auditu boli predložené dočasnému generálnemu riaditeľovi spoločnosti, ktorý však nepodnikol žiadne kroky k riešeniu prípadu (možno z dôvodu nátlaku ministerstva) a audit nebol formálne dokončený. Medzitým došlo k zmene vo vedení spoločnosti a šéf výberovej komisie pre verejnú zákazku na uveďený webový portál sa stal novým generálnym riaditeľom. Pani Lapinová svoj postoj nezmenila a požadovala nápravu. Nový generálny riaditeľ jej zadal skenovať zmluvy ako jej hlavnú pracovnú činnosť, takže nemala čas ani priestor na vykonávanie kontrolných činností. Po čase opäť vykonala ďalšiu kontrolu zamestnancov a riaditeľa a nástojila na prijatí opatrení. Následne bola prepustená, pričom oficiálnym dôvodom bola zlá finančná situácia úradu. Na jej miesto boli prijaté dve pracovníčky- personalistky). Po jej výpovedi sa prijali „opatrenia“, ktoré boli ešte aj antedatované.

Pani Lapinová podala návrh na externý audit na Najvyššom kontrolnom úrade, ktorý ministerstvu poľnohospodárstva nariadil jeho vykonanie. Výsledkom bolo zistenie falšovania účtovných dokladov a ďalších dokumentov. Pani Lapinová si ponechala kópie niektorých relevantných dokumentov, aby zabránila ich zmiznutiu a zachránila ich pre potreby externého auditu. Chcela ich odovzdať pre potreby externého auditu pod podmienkou, že pri predaní bude prítomný zástupca externého auditu. Následne bola nepriamo obvinená z odcudzenia týchto dokumentov a na svojom bývalom pracovisku verejne ohováraná.

Trestné stíhanie voči pani Lapinovej vo veci odcudzenia dokladov je pozastavené. V druhom trestnom stíhaní bola prizvaná ako svedok v júli 2013 a odvtedy nemá nové informácie. Pani Lapinovej bola poskytnutá právnu pomoc od VIA IURIS, pochvaľuje si tiež spoluprácu s médiami. Pani Lapinová predpokladala pružnejšie riešenie, vyšetrovanie kauzy totiž stále nebolo ukončené.

4) Predražené právne služby pre školy

Stredoškolský učiteľ pán Žarnay informoval o okolnostiach, za ktorých škola využívala externé právne služby. Napriek tomu, že stredná škola vykazovala isté finančné problémy, mohla si dovoliť zaplatiť drahšie právne služby než iné porovnateľne veľké alebo väčšie školy. Pán Žarnay taktiež objavil spojitosť medzi externým právnikom a vedúcim krajského odboru školstva, ktorý školám odporučil využívať externé právne služby. Pán Žarnay dodržal štandardný postup a predražené služby nahlásil školskej rade, ktorej v tej dobe predsedal.

Obrátil sa aj na ďalšie inštitúcie, konkrétne školské odbory Košického kraja a hlavného audítora Košického kraja. Neskôr sa obrátil na inšpektorát práce, správu finančného auditu, Národný kontrolný úrad, školskú inšpekciu a nakoniec na Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu. Väčšinu času bola jeho snaha o nájdenie podpory neúspešná.

Riaditeľ sa snažil pátrať po pôvode informácií úmysloch ich zverejnenia. Po mediálizácií nastal „otvorený boj“, riaditeľ i odborári presviedčali kolegov, aby pána Žarnaya zastavili, lebo inak školu zrušia a učitelia zostanú "na dlažbe". Pán Žarnay bol vystavený psychickej šikane na pracovisku, dostal dva zápisy za porušenie pracovnej disciplíny a bola mu zadávaná práca, ktorá nebola súčasťou jeho pracovnej zmluvy, napr. inventarizácia kníh v učebni.

Pán Žarnay a jeho kolega pán Matejovský, ktorý ho ako jediný podporil, boli prepustení, pričom ako oficiálny dôvod bola uvedená ich nadbytočnosť. Podľa zákona nesmie byť miesto zrušené pre nadbytočnosť zaplnené aspoň dva mesiace. Škola zaplnila zrušené miesta interne presunom zodpovedností a v septembri vypísala iné voľné miesta. Pánovi Matejovskému po neúspešnom pohovore neoficiálne povedali, že prišiel zhora pokyn, že nemá byť prijatý. Šanca zamestnať sa v Košiciach je pre dotýčaných minimálna, budú musieť ísť pracovať na základnú školu, presťahovať sa do iného kraja alebo počkať, kým súčasní kompetentní odídu.

Pán Žarnay priznáva, že bez podpory štrajkujúcich kolegov z Bratislavy, ktorí mu sprostredkovali kontakt na médiá, by nápor diskreditačnej kampane riaditeľa školy nezvládol. Spoluprácu s médiami hodnotí pozitívne. Veľmi pozitívna bola podľa neho tiež podpora poslancov, ktorí prispeli k medializácii a interpelovali ministra, ktorý mu poslal ďakovný list, v ktorom prisľúbil, že inšpektorát práce sa bude prípadom opäť zaoberať, i vlastnú kontrolu v prípade, že prebiehajúca nebude konkluzívna.

Od začiatku prípadu medzitým ubehlo 8 mesiacov a vyšetrovanie pokračuje. Doterajším výsledkom je, že Košický kraj ustúpil od požiadavky využívať externé právne služby a zamestnal dvoch advokátov, ktorí poskytujú potrebné právne služby všetkým 60 dotknutým školám za súčasnej významnej úspory verejných prostriedkov. Odbor školstva argumentoval, že právnikov najímali na spory, ktoré školy predtým prehrávali, škola pána Žarnaya však žiaden spor nemala 10 rokov. Vďaka medializácii bol vyriešený paralelný problém, kedy riaditeľ odmietol platiť učiteľom suplované hodiny.

5) Nové sanitky za nezmyselne vysoké ceny

Pán Hubáček pracoval ako záchranár (zdravotník) v spoločnosti v štátnom vlastníctve s názvom Záchraná zdravotná služba – Národné pohotovostné centrum (ZZS). Od júla 2012 mu bol spolu s kolegami každý mesiac znižovaný plat o približne 70 EUR (z pôvodných 950 EUR tak klesol až na 485 EUR). Mnohí kolegovia pána Hubáčka, ktorí mali hypotéky a úvery, sa museli zamestnať v iných firmách (napr. do práce nastúpili po odpracovaní 8 hodinovej zmeny v supermarkete, kde dokladali tovar).

Jediné vysvetlenie, ktorí im po niekoľkých mesiacoch poskytol riaditeľ spoločnosti, pán Moťovský, bolo, že spoločnosti chýba 600 000 EUR.

Pán Hubáček sa snažil informovať viceprezidenta spoločnosti. Niekoľkokrát bol odmietnutý a rozhodol sa obrátiť na médiá. Záchraná zdravotná služba následne pána Hubáčka obvinila z nepodložených tvrdení a prišiel o prácu. Pán Hubáček podal na ZZS žalobu pre neplatnosť výpovede a čaká na bližšie sa súdne pojednávanie.

Médiá priniesli informácie o podozreniach, že pod vedením pána Moťovského došlo k nákupu vozidiel záchranej služby pre 53 záchranných staníc za premrštené ceny. V rovnakej dobe podpísala ZZS 9 zmlúv s 3 rôznymi spoločnosťami, ktoré vznikli len pár dní pred podpisom zmluvy. ZZS zaplatila týmto spoločnostiam vyše 103 tisíc EUR. Prokuratúra vyšetroje zmluvy týkajúce sa nákupu vozidiel záchranej služby a zmluvy s 3 podozrivými spoločnosťami.

6) Z oznamovateľa poslancom

Pán Mičovský pracoval 8 rokov na generálnom riaditeľstve Štátnych lesov (štátny podnik) a jeho úlohou bolo propagovať lesníctvo. Vo svojej práci sa stretol s nekalými praktikami s korupčným potenciálom, napr. podnik mal zaplatiť neoprávnene vysokú cenu za propagáciu v televíznom seriáli, uzavierali sa podozrivé zmluvy, prebiehali pochybné nákupy aj predaje. Okrem toho spoločnosť mala dostať vládnu pôžičku vo výške 2 miliárd Sk (takmer 66,5 mil. EUR), hoci

vysoko postavený úradník, ktorý zodpovedal za firemné financie, neoficiálne vyhlásil, že úver nepotrebujú. Pán Mičovský sa rozhodol situáciu riešiť najprv interne a obrátil sa na generálneho riaditeľa. Keď sa nič nedialo, odoslal svojim 1500 kolegom otvorený list, v ktorom opísal všetky tieto praktiky. Jeho kolegovia mu vyjadrili veľkú podporu. Pán Mičovský chcel dosiahnuť zmeny v organizácii a obrátil sa na prokuratúru. Spoločne so skupinou kolegov taktiež informoval premiéra. Minister pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka odvolal generálneho riaditeľa z funkcie a spoločnosť špekulatívny úver nedostala. S kolegami podal trestné oznámenie. Napriek tomu, že pán Mičovský bol spolu s ďalšími členmi skupiny viackrát zavolaný ako svedok, žiadne súdne pojednávanie neprebehlo a nikto nebol stíhaný. Dodnes je vec neprešetrená.

Pán Mičovský a jeho kolegovia čelili na pracovisku odvetným opatreniam. Jeho dvaja kolegovia, ktorí ho verejne podporovali, boli prepustení. Jeho oddelenie bolo presťahované do inej kancelárie v inom meste. Všetko sa zlomilo medializáciou, ktorá bola zásadná. Podpora prišla od stoviek kolegov, odborov, osobností verejného života a neziskových organizácií - TIS (2009), Aliancia Fairplay, Via Iuris (2010, Biela vrana). Po pol roku pán Mičovský verejne odstúpil z funkcie a následne bol zvolený do parlamentu. Celé to pre neho bola veľmi dôležitá osobná skúsenosť, pretože pre neho nič nebolo také dôležité ako prekonanie strachu.

7) Papierová spotreba pohonných hmôt

Pán Žaťko pracoval približne 20 rokov na úrade Ministerstva vnútra pre ochranu ústavných činiteľov a diplomatických misií. V roku 2010 bol vymenovaný do pozície šoféra na oddelení osobnej ochrany.

V dobe svojho pôsobenia na oddelení si všimol nezrovnalosti v knihách jász a ďalších dokumentoch. Pán Žaťko zdokumentoval dôkazy z knih jász a ďalšie informácie a poslal ich inšpekcii. Namiesto vyšetrovania jeho oznámenia sa sám stal vyšetrovanou osobou. Musel čeliť viacerým odvetným opatreniam (zmena pracovného zaradenia, zníženie platu, zákaz opustenia kancelárie atď.). Minister obrany ho obvinil z klamstva a bolo proti nemu zahájené disciplinárne konanie. Po začatí vyšetrovania musel všetko hlásiť riaditeľovi, nemohol opustiť svoju kanceláriu, inak by to vyhodnotené ako porušenie rozkazu. Nasledovali tresty za neplnenie pracovných povinností, napr. za trvanie na možnosti výberu psychológa. Nemohol chodiť k autám, ani ku knihám jász, bol mu znížený plat. Bol jediný, kto nedostal 13. a 14. dôchodok z 21 000 tisíc poliacov, bez udania dôvodu.

Pán Žaťko sa proti vyšetrovaniu a šikanovaniu na pracovisku bránil právnymi krokmi, odvolávaním sa proti fiktívnym trestom a medializáciou. Pomoc mu

ponúkla aj Transparency International Slovensko s ich právnikom Pavlom Nechalom, ktorý mu poskytol svoje služby pro bono. Po zmene vlády dostal späť svoju pôvodnú prácu a zvýšili mu plat. Na oddelení došlo k niekoľkým zmenám a dosiahli sa značné úspory. Napriek tomu je potrebné uviesť, že za prechádzajúce zneužívanie prostriedkov úradu nebola vyhovená žiadna zodpovednosť voči konkrétnej osobe. Pán Žačko dostal ponuku pozície inšpektora, ktorú chcel prijať pod podmienkou, že bude môcť vyšetriť okolnosti nahlásených pochybných praktík, čo mu však zamietli. Nakoniec z práce odišiel do civilu a je nezamestnaný.

8) Disciplinárne stíhanie sudcu za kritiku

Pán Gavalec je sudcom Najvyššieho súdu. Od roku 2009 sa viackrát sťažoval na nevhodné praktiky v súdnictve, a to nielen samostatne, ale aj ako člen skupiny sudcov. Jeho kritika sa týkala napríklad zrušenia Špeciálneho súdu, neštandardných postupov výberu osôb do funkcií na Najvyššom súde alebo zlých pracovných podmienok na Najvyššom súde. Zároveň bol jedným z tých, ktorí verejne kritizovali kandidátov na predsedu Najvyššieho súdu, pričom jeden z nich, Štefan Harabin, sa následne stal jeho nadriadeným. Pán Gavalec niekoľkokrát podal oznámenie v rámci organizácie. Na pracovné podmienky si sťažoval na Úrade verejného zdravotníctva Slovenskej republiky a Úrade pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Pán Gavalec poukazoval napríklad na nedostatočný počet podporných pracovníkov alebo nedostatočné vzdelávacie možnosti (sudcovia Najvyššieho súdu sa musia vzdelávať v zahraničí, 70 z 85 sudcov ale nevie cudzie jazyky). Jeho sťažnosti boli neúspešné a dokonca boli obrátené proti nemu. Keď jeden z úradov odpovedal, že nie je v jeho kompetencii sťažnosťou sa zaoberať, Štefan Harabin podal na pána Gavalca disciplinárny návrh z dôvodu jeho nedostatočnej odbornosti.

Kvôli svojej kritike čelil pán Gavalec rôznym odvetným opatreniam. Bola predĺžená doba jeho výberu za predsedu senátu. Bežne trvá výberové konanie mesiac, jeho trvalo približne rok. Zmenila sa mu odborná agenda a bol preradený zo senátu, to všetko v konečnom dôsledku znamenalo dvojnásobné pracovné vyťaženie. Bol podrobený niekoľkým disciplinárnym stíhaniam a osočený z nedostatočnej úrovne vzdelania a zneuctenia sudcovského stavu. Celá záležitosť stále nie je uzavretá napriek tomu, že disciplinárne konanie prebieha už štyri roky.

Zo sudcovskej rady všetci kolegovia pána Gavalca, ktorí boli proti pánovi Harabinovi, odišli. Plénum zvolilo Harabinových ľudí. Sudcovská rada mu preto vyčítala, že kritizuje predsedu. Kolegovia ho „varovali“, že keď neustúpi, bude nasledovať žaloba o ochrane osobnosti.

Pán Gavalec sa obrátil na Alianciu Fair-play a Via Iuris. Medializácia a prítomnosť zástupcov z ambasad otvorili priestor na podanie námietky proti zaujatosti v prvostupňovom disciplinárnom konaní. Pán Gavalec sa obrátil aj na medzinárodné inštitúcie. Písal predsedovi Európskej komisii Barrosovi, europoslancom (Kukan, Šťastný) aj Organizácii spojených národov. Tie nereagovali. Napriek tomu, na jeho disciplinárnom konaní boli prítomní predstavitelia britskej, holandskej, nórskej, americkej či kanadskej ambasády na Slovensku, ktorí ho podporovali a aktívne sa zaujímali o jeho prípad. Disciplinárne konanie pána Gavalca trvá od 14.1.2010. Ako sudca pán Gavalec verí v platné právo, netušil však, že bude jeho ochrana tak masívne zlyhávať.

Na pretrvávajúce disciplinárne konanie si pán Gavalec už zvykol, aj keď ho vníma ako hendikep pri hlásení sa na miesto sudcu EŠLP. Veľkou negatívou je pre neho nemožnosť nadobúdať nové poznatky, keďže pre profesiu sudcu je dôležité neustále sa vzdelávať. Pán Gavalec sa už 4 roky vzdeláva na vlastné náklady.

9) Drahé konšpiračné byty skončili v súkromných rukách

Pán Suchodolinský bol v auguste 2010 povýšený na novú pozíciu v rámci Vojenskej spravodajskej služby (VSS). Zistil však, že ročný rozpočet jeho oddelenia bol v tom čase úplne vyčerpaný a na zvyšnú časť roka už neostávajú žiadne finančné prostriedky. Navyše sa dozvedel, že peniaze z rozpočtu boli použité na nákup tzv. konšpiračných bytov a iných aktív, ktoré boli neskôr prevedené na partnerskú spravodajskú organizáciu – Vojenské obranné spravodajstvo (VOS). Formálne sa mal majetok využívať na účely VOS, v skutočnosti sa tak však nikdy nestalo. Krycím manévrom bolo zasielanie príslušných dokumentov na VOS, kde podľa pána Suchodolinského väčšinu z nich skartovali. Podľa jeho názoru sa jednalo o klasickú krádež (tunelovanie). Zatiaľ čo časť majetku bola protizákonne prevedená na iné verejné subjekty, ďalšia časť bola úplne vyňatá z vlastníctva štátu. Pán Suchodolinský pokračoval vo vyšetrovaní aj po oznámení týchto skutočností nadriadeným, šéfovi VSS a ministrom obrany Galkovi. S riaditeľom zvažovali priame podanie vyšetrovacím orgánom. Nedošlo k tomu z toho dôvodu, že sa rozhodli najprv uzavrieť interný audit a až následne dať podanie. Vyšetrenie však skončilo, keď minister aj riaditeľ opustili svoju pozíciu. Nové vedenie argumentovalo, že správa bola skartovaná a tak už nie je čo vyšetrovať. Pán Suchodolinský ponúkol novému riaditeľovi Tibenskému, že dokáže správu zrekonštruovať, ten mu však neodpovedal.

Nový riaditeľ služby Tibenský ponúkol pánu Suchodolinskému post na Ukrajine, on však nemal dôvod na odchod. Perzekuovaný bol riaditeľ Mikulec, na

ktorého bolo podané účelové trestné oznámenie za ohováranie. O pánovi Suchodolinskom sa začali šíriť reči, že ukradol 200 tisíc eur. Vyzval riaditeľa, aby zastavil šírenie týchto rečí a chcel ísť na polygraf. Riaditeľ služby mu odpovedal, že o ničom nevie. Pána Suchodolinského sa konkrétne perzekúcie dotkli v lete 2012, kedy bol predvolaný na bezpečnostný orgán ohľadom neefektívneho vynaloženia 745 eur. Následne mal zostať k dispozícii pre ďalšie vyšetrovanie a nemal chodiť do práce. Od nadriadených sa dozvedel, že mu nevedia garantovať jeho pracovné miesto po roku 2012. Pán Suchodolinský ponúkol svoju rezignáciu v prípade pretrvávajúceho konfliktu s jeho nadriadenými, ktorá bola prijatá veľmi pozitívne. Neskôr bol jeho odchod prezentovaný ako vyjdenie v ústrety v rodinných otázkach a podobne. Po medializácii kauzy predstaviteľa súčasného Ministerstva obrany aj VSS vystúpili proti pánovi Suchodolinskému. Spochybňovali jeho vyhlásenia aj dôveryhodnosť. Pán Tibenský sa vyjadril, že pán Suchodolinský do cudziny vyviezol utajované informácie a že za ním musel poslať výjazdovú skupinu. Obrana pána Suchodolinského spočívala vo verejných vystúpeniach v médiách, kde sa snažil uviesť veci na pravú mieru, ponúkol tiež spoluprácu parlamentnému výboru pri verifikácii dokumentov. Podporu našiel u Aliance Fair Play, ktorá si ho prizvala do diskusie. Napriek tomu od novinárov očakával väčšiu investigatívnu, najviac ho však sklamal postoj politických strán, z ktorých ho nikto nepodporil.

Pán Suchodolinský nakoniec prišiel o svoju prácu. Vo Vojenskej spravodajskej službe pracoval 19 rokov a bol formálne asi 5. služobne najstarší človek vo VSS. Absolútnu podporu mal od kolegov, ktorí už nie sú v službe. Pán Suchodolinský sa fyzického útoku neobával, keďže podľa jeho názoru by prípadné fyzické násilie upriamilo na celú situáciu takú pozornosť, akú osoby v pozadí kauzy nechcú. Verí ale, že ľudia vo VSS by v takom prípade už nemlčali.

Človek zvnútra tajnej služby nemôže výjsť von s dôkazmi vzhľadom na ich utajenosť a nemôže si ich ani zobrať so sebou. Podľa zákona (215/2004) sa však mlčanlivosť nemôže vzťahovať na porušenie zákona. Pomohli by významnejšie dohľadové právomoci parlamentu nad tajnými službami.

3.2 Estónsko

1) Komplot pri financovaní politickej strany

V máji 2012 zverejnil estónsky politik v najpopulárnejšom estónskom denníku Postimees článok o financovaní politických strán. Vysvetľoval v ňom, že bol istú dobu sám členom finančného komplotu a potreboval sa k tomu verejne priznať. Uviedol, že informácie predal hlavnému tajomníkovi strany, ale nezdalo sa, že by došlo k zastaveniu nekalých praktík. Článok mal obrovskú odozvu a naštartoval verejnú diskusiu. Dotknutá politická strana prišla o svoju povesť a minister spravodlivosti rezignoval. Používaný systém financovania politickej strany zahŕňal obrovské finančné príspevky v hotovosti, takže nebolo možné vypátrať pôvod peňazí. Oznamovateľ pôsobil ako akýsi „styčný dôstojník“ pre prijímanie darov. Nejaký člen jeho politickej strany mu predal pevne stanovené čiastky v hotovosti (10 000 až 20 000 estónskych korún, približne 620 až 1240 EUR) a jeho povinnosťou bolo tieto peniaze následne pod svojim menom darovať politickej strane. Tieto príspevky sa tak javili ako dary od členov strany.

2) Zlé hospodárenie s mestským majetkom I.

Pán Daniil je jedným z troch whistleblowerov, ktorí chceli spoločnými silami upozorniť na zlé zaobchádzanie s nehnuteľnosťami a súvisiacimi verejnými zákazkami v meste Narva. Po preukázaní na nezrovnalosti okolo nehnuteľností pánom Daniilom sa k nemu pridali ďalší whistlebloweri s prípadom iného zneužívania majetku a verejných zákaziek. Pán Daniil pôsobil ako podpora, keď miestnej samospráve aj médiám poskytol ďalšie informácie o tomto zneužívaní. Presný spôsob zneužívania spočíval predovšetkým v tom, ako sa od úradníkov očakávalo, že budú zariadovať verejné zákazky. Vypísanie verejnej zákazky malo byť oznámené iba tým spoločnostiam, ktoré schválilo alebo odporučilo mesto. Verejné zákazky by však mali byť zvyčajne otvorené pre všetkých záujemcov.

Mesto sa snažilo opakovane pána Daniila prepustiť, tomu sa však podarilo získať predbežnú súdnu ochranu, takže mal právo zotrvať na svojej pozícii. Mesto sa preto rozhodlo rozpustiť celé oddelenie radnice, aby sa tak zbavilo pána Daniila aj jeho kolegov. O prácu teda nakoniec prišli okrem troch uvedených whistleblowerov aj ďalší úradníci.

3) Zlé hospodárenie s mestským majetkom II.

Pani Maria je jednou z troch whistleblowerov, ktorí chceli spoločnými silami upozorniť na zlé zaobchádzanie s nehnuteľnosťami a súvisiacimi verejnými zákazkami v meste Narva, a to v rovnakom prípade ako pán Daniil, ktorý je uvedený vyššie. Pani Maria upozornila revíziu komisiu na nekonvenčný spôsob zadávania verejných zákaziek a na jej pochybnosť o existencii skutočnej súťaže. Mesto sa snažilo pani Mariu opakovane prepustiť, aj jej sa však podarilo získať súdnu ochranu a súvisiace právo zotrvať na svojej pracovnej pozícii, obdobne ako pánovi Daniilovi. Výpoveď dostala dokopy trikrát. Mesto sa preto rozhodlo rozpustiť celé oddelenie radnice, aby sa tak zbavilo pani Marie aj jej kolegov. O prácu teda nakoniec prišli okrem troch uvedených whistleblowerov aj ďalší úradníci.

4) Nekalé praktiky v námorníctve

V roku 2011 nahlásil príslušník estónskeho námorníctva svojim nadriadeným prebiehajúce nekalé praktiky. Najprv sa obrátil na svojho nadriadeného a o mesiac neskôr sa rozhodol z námorníctva odísť. Pred odchodom podal spolu s rezignáciou 14 stránkový list s informáciami o nekalých praktikách, napísaný s využitím pomerne vulgárnej slovnej zásoby. List koloval medzi estónskymi vojakmi a po pol roku sa dostal na verejnosť. Medzi opísanými nekalými praktikami boli pochybenia vo velení (konzumácia alkoholu v službe), prijímanie nekvalifikovaných a neschopných dôstojníkov, sexuálne obťažovanie a korupcia (konkrétne prípady úplatkárstva).

5) Preplácanie nevykonaných lekárskeho výkonov

V apríli 2013 istý psychiater upozornil na fakt, že v zdravotnom stredisku dochádza v projekte financovanom súkromnými zdrojmi k rozkrádaniu peňazí prostriedkov. Množstvo vyplácaných peňazí zdravotnému stredisku sa odvíjalo od projektových podmienok, ktoré vyžadovali realizáciu stanoveného počtu konzultácií psychiatra s vyliečenými narkomani. Oznamovateľ však zistil, že stredisko dostáva zaplatené za podstatne vyšší počet konzultácií, než bolo vykonaných. Zdravotné stredisko dostalo od darcu pokutu vo výške 4700 EUR za neplnenie zmluvných podmienok. Sankcie zahŕňali taktiež podmienku vrátenia peňazí, ktoré neboli v skutočnosti vynaložené na poskytovanie služieb podľa zmluvných podmienok.

3.3 Poľsko

1) Mobbing

Koordinátor projektu neustále šikanoval jednu členku projektového tímu. Pracovníčka bola systematicky ponižovaná, svojim nadriadeným pravidelne nevhodne kritizovaná, aj pred ostatnými členmi projektového tímu. Jej kolegyňu z projektového tímu, pani Agniezsku, toto konanie veľmi poburovalo a nedokázala sa celej situácii nečinne prizerať. O svojich zisteniach informovala riaditeľa organizácie a dúfala, že dôjde k náprave. Riaditeľ ocenil jej postoj a zodpovednosť a odkázal ju na svojho zástupcu, ktorý mal v kompetencii personálne záležitosti. Vedenie organizácie však neprijalo žiadne kroky k zastaveniu mobbingu. Pracovníčku, ktorá bola terčom šikany, nakoniec prepustili. Následne sa pani Agniezka sama stala obeťou mobbingu. Akonáhle dokončila významnú časť projektu, za ktorú zodpovedala, dostala výpoveď aj ona, a to s vysvetlením, že „aj keď ju niekoľkokrát varovali, svoje (nevhodné) správanie nezmenila“. Pani Agniezka však tvrdí, že jej nevytýkali jej postoj a ani nebola upozornená na nejaké chyby. Rozhodnutie o výpovedi je podľa nej jasnou odvetou.

2) Fiktívne projekty za verejné peniaze

Tento prípad sa odohral v jednom z poľských farmaceutických koncernov. Pani Alicja bola ako zamestnankyňa zodpovedná za klinický výskum. Vedenie spoločnosti ju požiadalo o sfaľovanie dokumentácie týkajúcej sa niektorých farmaceutických výrobkov s ohľadom na prebiehajúcu harmonizáciu s úniijnými predpismi. V spoločnosti dochádzalo aj k ďalším závažným pochybeniam. Spoločnosť získala množstvo verejných dotácií na rozvoj inovatívnych liečivých prípravkov, ale väčšina projektov bola úplne fiktívnych. Pani Alicja sa podieľala na týchto činnostiach a svoje správanie sa snažila racionalizovať odôvodnením, že prácu potrebuje, pretože má ťažko chorého syna. Jej nadriadení sa protiprávne konanie snažili ospravedlniť tým, že sú malou spoločnosťou, ktorá si potrebuje vybudovať pozíciu na trhu a že všetky malé podniky postupujú rovnako. Po šiestich rokoch došlo k bodu zlomu a pani Alicja informovala centrálny protikorupčný úrad o machináciách v spoločnosti. Následne bola z disciplinárnych dôvodov prepustená a čelila rôznym formám odvetných opatrení. Spoločnosť obvinila z nekalých praktík práve pani Alicju a pokúšala sa na ňu zvaliť všetku vinu. Spoločnosť sa dokonca uchýlila k využitiu krajných prostriedkov, aby „nepohodlného“ svedka vystrašila. Najali gangstrov so zbraňami, aby ju vydierali. Pani Alicji bola poskytnutá policajná ochrana.

3) Potravinový reťazec porušuje pracovné zmluvy

Pán AK pracoval v skúšobnej dobe ako pokladník v miestnom supermarkete, ktorý bol súčasťou veľkého medzinárodného potravinového reťazca. Pán AK uviedol, že podľa zmluvy boli pokladníci zamestnaní na trojštvrťinový pracovný úväzok, v skutočnosti však museli pracovať na plný úväzok, avšak bez poberania príslušného plného platu alebo náležitých odmien. Potom, čo sa sťažoval na nespravodlivosť a nezákonnosť tohto postupu, musel v práci čeliť systematickej šikane a na konci skúšobnej doby bol prepustený.

4) Vykrádanie štátnych podnikov za bieleho dňa

Pani Anna bolo veľmi skúsená právnička v službách orgánov štátnej správy. Bola najatá na prácu vo vládnej agentúre pre dohľad nad spoločnosťami vo vlastníctve štátu. Keď začala prechádzať príslušné dokumenty, objavila celý rad závažných pochybení. Napríklad z jednej zo spoločností v konkurze bolo riadiacimi pracovníkmi prevedených 10 miliónov poľských zlotých (cca 2,3 milióna EUR) z majetku spoločnosti na ich súkromné bankové účty. Pani Anna sa rozhodla tieto nezrovnalosti preveriť a získať viac informácií od podriadených organizácií. O svojich zisteniach informovala taktiež svojho priameho nadriadeného, pána Borisa. Ten vyjadril veľké znepokojenie, ale otvorene priznal, že kvôli tomu nechce riskovať svoju kariéru.

Kvôli svojej „prílišnej efektívnosti“ sa pani Anna stala vo vládnej agentúre nepohodlnou osobou a zažila celý rad odvetných opatrení. Nakoniec bola požiadaná, aby podpísala dokumenty, ktoré podľa jej názoru predstavovali schválenie niektorých pochybení. Toto odmietla a rozhodla sa z agentúry odísť, pretože si uvedomila, že zisteným ani ďalším nezrovnalostiam nedokáže zabrániť.

5) Finančné machinácie v Mestskom kultúrnom stredisku

Tento príbeh začal v roku 2010, keby bola do funkcie riaditeľky Mestského kultúrneho strediska menovaná pani Katarzyna. Podľa zamestnancov strediska bola nekvalifikovaná a kvalita riadenia organizácie sa pod jej vedením dramaticky znížila. Pani Katarzyna mala vážne problémy pri plnení svojich povinností a navyše bola zodpovedná za finančné nezrovnalosti. Z dôvodu jej konfrontačnej povahy dochádzalo medzi ňou a pracovníkmi k závažným konfliktom. Pani Ania, ktorá v organizácii pracovala ako účtovníčka, postrehla finančné nezrovnalosti a upozornila na ne svojho nadriadeného, hlavného účtovníka strediska. Ten však prípad neriešil, svoju pozornosť naopak obrátil na účtovníčku a zamedzil jej prístup k zodpovednejším účtovníckym úkonom. V septembri roku 2012 sa

pani Katarzyna pokúsila pani Aniu vyhodiť.

Pani Ania mala plnú podporu zamestnancov strediska, ktorých znepokojovala situácia na pracovisku. Rozhodla sa nahlásiť svoje podozrenia kontrolnému úradu mesta a spolu s ostatnými zamestnancami strediska sa obrátila na ďalšie osobnosti verejného života a verejné inštitúcie. Nakoniec ju z disciplinárnych dôvodov prepustili.

V rovnakom čase jej kolegovia informovali miestne médiá. Tie v prípade zohrali veľmi významnú úlohu, pretože na primátora mesta vyvinuli tlak, ktorý nakoniec viedol k odvolaniu pani Katarzyny z funkcie riaditeľky strediska. Pani Ania sa úspešne odvolala na pracovný súd a vrátila sa do práce. Zvíťazila však len čiastočne. Jej nadriadený, hlavný účtovník, ostal na svojej pozícii a naďalej jej obmedzuje prístup k dôležitým účtovným operáciám.

6) Zamlčovanie násilného trestného činu v záchranej službe

Prípad sa odohral na stanici mestskej záchranej služby. Jeden z jej zamestnancov, zdravotník, sa pokúsil znásilniť svoju kolegyňu. Pán Chmielarz, šéf odborového zväzu zdravotníkov na stanici, presviedčal obeť, aby pokus o znásilnenie nahlásila na políciu (v tej dobe bolo v Poľsku možné zahájiť policajné vyšetrovanie iba na základe nahlásenia činu obeťou). Pán Chmielarz sa zároveň snažil prehovoriť riaditeľa stanice, aby prípad oznámil orgánom činným v trestnom konaní, ten to ale odmietol. Keďže riaditeľ pri plnení tejto povinnosti zlyhal, pán Chmielarz podal podnet na štátne zastupiteľstvo sám. Trestné oznámenie, na základe ktorého môže polícia stíhať násilníka, podala aj obeť pokusu o znásilnenie, podporovaná pánom Chmielarzom. V dôsledku svojej intervencie prišiel pán Chmielarz o prácu v záchranej službe (nebola s ním predĺžená zmluva). O svoju prácu prišla aj obeť pokusu o znásilnenie.

7) Plagiátorstvo pána profesora

Profesorka Małgorzata Chomiczová pracovala na katedre umenia Warmskej a Mazúrskej univerzity v Olzstyni. V roku 2013 obdržala prof. Chomiczová od kolegyne z rovnakého oddelenia, ktorá odchádzala do dôchodku, väčšie množstvo akademických prác. Medzi týmito prácami našla doktorandskú prácu jedného zo svojich kolegov, ktorým bol dr. Piotr Obarek, bývalý dekan katedry. Po krátkom preštudovaní prišla k záveru, že práca je z väčšej časti plagiátom. Profesorka poslala Ústrednému výboru pre hodnosti a tituly kópie stránok obsahujúce vyznačené plagiáty spolu so zdrojmi, odkiaľ boli opísané. Výbor pozastavil dr. Obarekovi žiadosť o udelenie profesorského titulu a vyžiadal si od jeho alma mater kópiu jeho dokto-

randskej práce. Akadémia výtvarných umení vo Varšave, kde dr. Obarek svoju diplomovú prácu obhájil, však túto prácu nedokázala nájsť.

Medzitým jeden z profesorov, s ktorým sa oznamovateľka o prípade radila, nedopatrením odhalil jej totožnosť. O totožnosti prof. Chomizcovej sa tak dozvedel aj dr. Obarek, ktorý ju následne zažaloval za urážku na cti. Na svojom blogu začal urážať profesorku aj každého, kto ju podporoval. Prof. Chomizcová predložila v reakcii na žalobu ako dôkaz kópiu doktorských prác dr. Obareka. Ten prehlásil, že našiel kópiu svojej práce, aj keď predtým tvrdil, že ju stratil. V tejto práci boli všetky podozrivé časti upravené. Prípadozatiaľ nebol uzavretý.

8) Nadbytočné operácie kvôli preplácaniu od poisťovne

Šéf gynekologického oddelenia fakultnej nemocnice lekárskej univerzity vo Wroclawi, pán Z., žiadal lekárov, aby vykonali invazívnu hysteroskopiu (operatívne odobratie časti tkaniva maternice), hoci na vykonanie tohto zákroku neexistovali oprávnené dôvody. Jediným dôvodom bolo získanie ďalších finančných prostriedkov, pretože tento zákrok je veľmi dobre preplácaný Národným zdravotným fondom. V nemocnici dochádzalo aj k ďalším pochybeniam. Keď pán Z. napísal do univerzitných novín článok o viacerých úspechoch gynekologického oddelenia, skupinu profesorov táto zostava klamstiev doslova rozzúrila. Prof. Heimrath sa spolu so svojimi kolegami rozhodol napísať list do novín, ktorý odhaľoval pravdu o tom, čo sa v nemocnici deje. List bol síce zadržaný, ale prípad aj tak prenikol do médií.

Prof. Heimrath vypočúval disciplinárny komisár lekárskej rady, ako aj dvaja disciplinárni vyšetrovatelia menovaní univerzitným kancelárom. Všetky vyšetrovania aspoň čiastočne potvrdili pravdivosť obvinení. Nezrovnalosti odhalila aj Najvyššia kontrolná komora a Národný zdravotný fond, ktorý nemocnici uložil najvyššiu možnú pokutu.

Zároveň boli vymenované dva interné výbory. Prvý výbor sa skladal zo zamestnancov gynekologického oddelenia nemocnice, ktorí boli podriadení prof. Z., kým do druhého výboru boli vymenovaní lekári rôznych špecializácií. Prvý výbor nenašiel žiadne nezrovnalosti, zatiaľ čo druhý ich našiel celý rad. Inšpekcia dvoch špecialistov vymenovaných ministerstvom zdravotníctva však nepotvrdila žiadne nezrovnalosti.

9) Krajský šéf polície šikanuje svojich podriadených

Pán Zbigniew Żwawa bol policajtom a šéfom krajského oddelenia kriminálnej polície. Jeho nadriadený, krajský policajný veliteľ, používal voči svojim podriadeným intenzívny mobbing, psychicky

ich terorizoval a šikanoval. Obeťou jeho prenasledovania bol predovšetkým kolega pána Żwawu, pán Semik. Trvalý stres mu spôsobil vážne zdravotné problémy. Veliteľ zároveň zneužíval svoje postavenie tak, že svojich podriadených využíval na vybavovanie osobných záležitostí. Pán Semik podal prostredníctvom interných oznamujúcich mechanizmov oznámenie na šikanujúce praktiky svojho nadriadeného. Výsledkom bolo zahájenie vyšetrovania, ktoré však bolo vedené v rozpore so štandardnými postupmi, napr. došlo k odhaleniu totožnosti oznamovateľa jeho nadriadeným. Pán Żwawa sa snažil podporiť oznámenie pána Semika a sám preto podal oznámenie na krajské policajné riaditeľstvo ohľadne ďalších nezrovnalostí týkajúcich sa veliteľa. Konanie pána Żwawu však bolo vyhodnotené ako porušenie subordinácie a bolo s ním zahájené interné disciplinárne vyšetrovanie. Komisár pre etiku, ktorý mal toto vyšetrovanie na starosti, pánu Żwawovi neformálne prezradil, že naňho nadriadení vyvíjali nátlak, aby rozhodnutie viedlo k potrestaniu pána Żwawu, hoci on sám bol osobne presvedčený, že k žiadnemu porušeniu interných predpisov nedošlo. Zdravotný stav pána Żwawu sa v dôsledku stresu zhoršil natoľko, že musel vyhľadať psychiatrickú pomoc a celý rok bol práceneschopný. Nakoniec odišiel do dôchodku. Všetky obvinenia voči veliteľovi boli zamietnuté, ale oznamovatelia sa odvolali. Prípadozatiaľ nebol uzavretý.

10) Zmanipulovaná zákazka na lekárske vybavenie

Prípadozatiaľ sa stal v zdravotnom stredisku riadiacej kancelárie poľskej väzenskej služby. Pani Helen bola lekárkou, ktorá po niekoľkých rokoch služby dostala pozíciu na tomto pracovisku. Bola zodpovedná za spracovanie verejných zákaziek a zároveň bola členkou komisie pre výber dodávateľov lekárskeho vybavenia. Pani Helen zistila, že zákazka bola už od samého začiatku zmanipulovaná. Dôvodom nákupu nebola žiadna momentálna potreba lekárskeho vybavenia. Pán Tomas, jej nadriadený a riaditeľ strediska, navyše požiadal kolegyňu pani Helen, aby sa stretla s výkonným riaditeľom firmy, ktorá toto lekárske vybavenie vyrábala. Tento človek jej mal oznámiť špecifikácie lekárskeho zariadenia v tendri, avšak kolegyňa sa odmietla schôdke zúčastniť. Následkom tohto rozhodnutia bola šikana na pracovisku a zhoršenie zdravotného stavu. Po nejakej dobe, ktorú strávila na nemocenskej dovolenke, bola prepustená. Pani Helen napísala oficiálny list a prípad osobne nahlásila najvyššiemu nadriadenému, riaditeľovi väzenskej služby. Ten sa však k prípadu odmietol postaviť a nepodnikol žiadne ďalšie kroky. Pani Helen sa rozhodla informovať Hlavný protikorupčný úrad, ktorý výberové konanie preveril a odhalil nezrovnalosti. Nariadený pani Helen následne voči nej podnikol odvetné kroky. Sústavne ju šikanoval, nadával jej a pokúsil sa ju sexuálne obťažovať. Prípadozatiaľ je stále v štádiu riešenia.

3.4 Česká republika

1) Manipulácia s verejnou zákazkou

Pán Lukáš upozornil v roku 2013 ako zamestnanec spoločnosti Deloitte ČR na manipuláciu v súvislosti s verejnou zákazkou. Svoje zistenie nahlásil konkrétnej osobe na ústredí spoločnosti v New Yorku. Nasledovalo stretnutie so zástupkyňou spoločnosti v Českej republike, avšak nedošlo k žiadnej ďalšej odozve. Pán Lukáš sa preto rozhodol podať trestné oznámenie na neznámeho páchatela na Vrchnom štátnom zastupiteľstve v Prahe. Po oznámení nasledovala rada opatrení zo strany zamestnávateľa – určitú dobu pracoval z domu a zrušili mu e-mailovú schránku. Nakoniec dostal výpoveď zo zamestnania. Podrobnejšie informácie ku konkrétnym zisteniam pána Lukáša sú predmetom trestného konania, preto ich nie je možné uverejniť.

2) Predražené cestovné lístky pre mestskú spoločnosť

Celý príbeh začal povodňami v roku 2002. Tie napáchali značné škody na rodinnej papierenskej spoločnosti, v ktorej pán Adam pracoval ako zástupca 4. generácie rodinného podniku. Spoločnosť potrebovala rýchlú investíciu, ktorú výmenou za 50 % akcií poskytol pán Ing. Janků, ktorý sa súčasne stal finančným riaditeľom spoločnosti. Pán Janků po čase prišiel s návrhom verejnej zákazky na výrobu cestovných lístkov pre Pražský dopravný podnik. Z pohľadu pána Adama išlo o pomerne bizarný nápad, keďže jeho spoločnosť bola doposiaľ skôr subdodávateľom pri podobných zákazkách a nie generálnym dodávateľom takého komplexného produktu, akým je cestovný lístok. Napriek tomu obchod prebehol a v roku 2008 bola podpísaná zmluva s Dopravným podnikom hl. m. Prahy na výrobu cestovných lístkov.

Pán Adam začal o celej transakcii pochybovať, keďže zmluvne dohodnutá cena zákazky nebola ničím podložená, bola výrazne nadhodnotená a navyše sa dozvedel, že zisk z predraženej zákazky poputuje dosiaľ neznámemu tretiemu subjektu ako provízia za sprostredkovanie celého obchodu. Situácia dostala nový rozmer v momente, keď do spoločnosti začali prichádzať faktúry z Britských Panenských ostrovov. Na začiatku roku 2010 sa pán Adam rozhodol z anonymnej e-mailovej schránky obrátiť na Bezpečnostnú informačnú službu, Útvar pre odhaľovanie korupcie a finančnej kriminality a Políciu ČR. Nasledovalo množstvo odvetných opatrení. Pán Adam bol fyzicky napadnutý v sídle spoločnosti. Tú z rozhodnutia

súdu už ovládal pán Ing. Janků a snažil sa vyniesť kompromitujúce materiály. Pán Adam bol vystavený štvavej kampani na internete aj v médiách. Ing. Janků a advokátska kancelária Dopravného podniku vyvinuli maximálne úsilie na diskreditáciu pána Adama a zmarenie vyšetrovania a Ing. Janků naňho podal aj trestné oznámenie. V októbri 2013 bolo zahájené trestné stíhanie pána Ing. Janků.

3) Pochybné zákazky na ministerstve

Pán Jakub Klouzal nastúpil v roku 2008 na pozíciu riaditeľa odboru centrálnych systémov a technológií na Ministerstve zahraničných vecí ČR. Pri výkone svojich pracovných povinností začal mať množstvo pochybností k zadávaniu verejných zákaziek, predovšetkým vo vzťahu k ich dokumentácii a zvláštnym okolnostiam pri výberových konaniach.²⁴

O svojich zisteniach sa rozhodol informovať vedúcich pracovníkov ministerstva, ktorí preňho v tom čase predstavovali dôveryhodné osoby, aj keď podľa interných smerníc sa mal obrátiť na audit alebo inšpekciu ministerstva. O ich nezávislosti, ale aj kompetencii však pochyboval. Namiesto návrhu ďalšieho riešenia situácie si vyslúžil označenie paranoika a oslovené osoby ho odrádzali od predávania predmetných informácií ďalším osobám. Riaditeľ útvaru verejných zákaziek síce prejavil snahu vec prejednať s ďalšími vedúcimi pracovníkmi, avšak bezvýsledne.

Medzitým už prebiehali odvetné opatrenia voči pánovi Klouzalovi, ktoré mali podobu psychickej šikany v rámci plnenia pracovných úloh. Jednalo sa o ohováranie, klamstvo, očierňovanie, úmyselné presúvanie termínov a pod. Toto psychické týranie malo väčšinou nepriamu formu, ktorá sa ťažko preukazovala, keďže sa vždy dala vysvetliť obyčajným „nedorozumením“. Situácia eskalovala vyhrážkami fyzickej likvidácie, bola sledovaná jeho e-mailová korešpondencia aj on sám a výmenou za mlčanlivosť mu ponúkli finančnú odmenu aj pracovnú pozíciu. Pán Klouzal s narastajúcim tlakom tušil, že onedlho dôjde k jeho nútenému odchodu, preto začal zhromažďovať materiály, ktoré neskôr poskytol na spracovanie Nadačnému fondu proti korupcii.

Následne bol k odchodu skutočne donútený. Bola mu ponúknutá neadekvátna pozícia z hľadiska jeho odbornosti, ktorú neprijal a dostal výpoveď. Doteraz spoločne s Nadačným fondom proti korupcii spracúva podklady pre trestné oznámenie. Pán Klouzal sa rozhodol proti neoprávnenej výpovedi brániť občianskoprávnou žalobou.

²⁴ Bližšie informácie budú predmetom trestného konania, preto ich nie je možné uverejniť.

4) Akreditácia vzdelávacích programov na predaj

Po ukončení štúdia nastúpil pán Pavel na ministerstvo ako vedúci oddelenia, ktoré malo zaistiť vzdelávanie úradníkov, koordinovať medzinárodnú spoluprácu v oblasti rozvoja ľudských zdrojov vo verejnej správe a taktiež riadiť príspevkovú organizáciu, ktorá poskytovala vzdelávanie pre úradníkov na miestnej úrovni – tzv. Inštitút pre miestnu správu. Projekt vzdelávania pre 75 tisíc úradníkov, ktorí sa musia každý rok minimálne 6 dní vzdelávať, disponuje značným finančným potenciálom a ďalší potenciál predstavuje moc nad udeľovaním vzdelávacích akreditácií, ktoré sú napríklad nevyhnutnou podmienkou účasti v projektoch financovaných Európskym sociálnym fondom.

Bývalý zástupca riaditeľky Inštitútu sa v roku 2008 stal riaditeľom sekcie ministerstva, odkedy sa začali diať zvláštne veci a Inštitút získava celú radu výhod. Riaditeľka inštitútu (teda vzdelávacej inštitúcie) sa zúčastňuje všetkých porád u námestníka ministerstva a stáva sa členkou akreditačnej komisie, ktorá udeľuje vzdelávacie akreditácie žiadateľom, čiže ďalším (konkurenčným) vzdelávacím inštitúciám. Proces trvá 2 až 3 mesiace a Inštitútu poskytuje zrejmu informačnú výhodu. Inštitút si postupne vytvára rozsiahlu klientelistickú sieť, v rámci ktorej úradníci štátnej správy aj samosprávy pracujú ako prednášajúci a navyše za to dostávajú zvláštny honorár (za mimopracovnú činnosť). Na tomto systéme tak osobne profituje značné množstvo úradníkov. Vedúci oddelenia presne podľa úradného postupu upozorňuje svojho priameho nadriadeného, riaditeľa sekcie, na nezákonnosť postupu, výsledok je však nulový. Obracia sa preto na námestníka, ktorý je nadriadený o úroveň vyššie, bohužiaľ opäť bezvýsledne. Písomne oslovuje priamo ministra, jeho list sa však cestou „stratí“. Vedúci oddelenia nakoniec zostal sám, pretože jeho podriadení boli z dôvodu predania agendy Inštitútu prepustení z organizačných dôvodov a on sám mal pracovať za nižší plat ako jeho podriadení. Po výmene námestníkov odchádza zo zamestnania. Podobné klientelistické praktiky možno oficiálne doložiť len veľmi ťažko. Dôkazy majú často neverejnú povahu, chýbajú alebo sa strácajú.

5) Neoprávnene pridelené dotácie

Pani Hana Jeglová je poslankyňou v obci Silůvky. Obec podala žiadosť o dotáciu v rámci podprogramu Ministerstva pre miestny rozvoj Podpora výstavby podporovaných bytov (2012) vo výške 4 800 000 Kč (cca 170 000 EUR). Jednou z podmienok žiadosti o túto dotáciu bolo predloženie dokladu o schválení územného plánu. Pani Jeglová na túto skutočnosť najprv upozornila na zasadnutí zastupiteľstva. Toto

upozornenie bohužiaľ nebolo zaznamenané v zápisnici a pani Jeglová bola zároveň napadnutá, že ak obec dotáciu nedostane, bude to jej vina. Ministerstvo nakoniec žiadosť obce o poskytnutie dotácie odsúhlasilo, a to napriek tomu, že nemá schválený územný plán. Po reakcii zastupiteľstva nemohla pani Jeglová situáciu ďalej riešiť v rámci samosprávy a preto sa rozhodla telefonicky obrátiť na občianske združenie Oživení so žiadosťou o pomoc. Po následnom dopyte občianskeho združenia ministerstvo priznalo, že došlo k chybe úradníka a preto na základe kontroly predložených dokumentov prehodnotí prechádzajúce schválenie žiadosti a obec dotáciu nedostane. Po tomto oznámení došlo v obci k snahe vypátrať identitu „udavača“. Pani Jeglová sa však už vtedy nedokázala verejne priznať k svojmu činu, keďže sa bála následnej reakcie a perzekúcie. Na zasadnutiach zastupiteľstva sa začali objavovať nepriame narážky. Na jednom z ďalších zasadnutí reagovala pani Jeglová na otázku občianky a zároveň pritom odhalila, že dotyčné oznámenie podala ona. Dlhodobý nepriateľský spôsob jednania samosprávy aj táto skúsenosť odradzujú pani Jeglovú od ďalšej angažovanosti.

6) Neoprávnené nakladanie s obecným majetkom

V rokoch 2006 – 2010 pôsobil Leoš Bláha ako opozičný poslanec na mestskom zastupiteľstve. V tejto dobe získal prvé informácie o závažných neetických a nezákonných postupoch pri správe majetku mesta a z funkcie predsedu finančného výboru sa na situáciu snažil upozorniť ostatných poslancov. Pán Bláha sa neúspešne usiloval o získanie kľúčových dokumentov o konaní zástupcov mesta, preto sa nakoniec rozhodol podať obvinenie. K dramatickej zmene situácie došlo po komunálnych voľbách v roku 2010, keď sa stal starostom mesta. Tento post mu umožnil získať dôkazy o rozsiahlych problémoch, ktorých existenciu doteraz len tušil a na ktoré sa snažil upozorniť. Hlavného vinníka identifikoval v osobe bývalého starostu, ktorý je naďalej členom mestského zastupiteľstva. Ten po oznámení využíval lokálne médiá na sebaaprezentáciu, očierňovanie pána Bláhu a jeho spolupracovníkov. Bývalý starosta sa navyše snažil zastrašovať svoje okolie napr. rozposielaním očierňujúcich SMS správ konkrétnym osobám. Vyhrážal sa pánovi Bláhovi, zástupcovi starostu a ich rodinám. Podrobnejšie informácie nie je možné zverejniť, pretože trestné konanie stále prebieha.

7) Dvadsať percent na korupciu

Úrad Regionálnej rady regiónu súdržnosti Severozápad, ktorý plní úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečovaním pri zaisťovaní regionálneho operačného programu v Karlovarskom a Ústeckom kraji, riešil v roku 2012 v súvislosti s prvým zverejnením kauzy utrácania verejných prostriedkov vysokú fluktuáciu úradníkov. Na pozíciu vedúceho úseku riadenia projektov nastupuje v marci 2012 Leo Steiner. Dostáva skvele vybavenú kanceláriu a slušný plat spolu s odmenami, a to v skúšobnej dobe, len atmosféra na pracovisku nie je príliš veselá a jeho podriadení sú skleslí. Dokumentácia k rozdeľovaniu dotácií z európskych peňazí vyzerá na prvý pohľad dobre, pokiaľ nezačne čítať medzi riadkami a nezúčastní sa spoločne s riaditeľom úradu zasadnutia riadiaceho výboru, na ktorom si jeho členovia s čistým svedomím rozdeľovali miliardy korún. Ešte pred vypísaním výzvy a podaním žiadosti sa podľa ustálenej praxe rozhodovalo, kto, za koľko a na čo dostane dotáciu. Leo Steiner sa na odporúčanie známeho obrátil na protikorupčný policajný útvar a súhlasil so zhromažďovaním relevantných informácií na účely vyšetrovania ako spolupracujúci informátor. V máji 2012 vystúpil s príspevkom, v ktorom na rozdiel o tvrdenia Ministerstva pre miestny rozvoj o skvelom fungovaní nápravného plánu pri rozdeľovaní dotácií predstavil reálne fungujúci projektový cyklus, ktorý slúžil na odčerpávanie peňazí na korupčné transakcie vo výške 20 % z dotácie. Vedenie úradu sa ho snažilo prinútiť k stiahnutiu prezentovaných zistení a vyhrážalo sa mu, že všetka špina skončí na ňom. Pán Steiner nevie, komu môže veriť. Sám podáva výpoveď a končí na úrade. Vzápätí zorganizuje vlastnú tlačovú konferenciu a zverejňuje svoje zistenia. Prichádzajú mu vyhrážky, sledujú ho a kvôli obavám o vlastný život niekoľko dní nevychádza z domu. Následne podáva a zverejňuje trestné oznámenie na manipuláciu pri vyhodnocovaní konkrétneho projektu na nátlak Pavla Koudu, vtedajšieho radného, námestníka hejtmanky a poslanca Ústeckého kraja. Trestné oznámenie bolo priradené k rozsiahlejšiemu trestnému oznámeniu. Bývalý námestník Kouda, všetci traja bývalí riaditelia úradu a niekoľko ďalších zamestnancov bolo vyšetrovateľom obvinených zo zneužitia právomoci úradnej osoby a poškodenia finančných záujmov Európskeho spoločenstva. Za chyby v projektoch Regionálneho operačného programu Severozápad udelila Európska komisia Českej republike pokutu vo výške viac než 2 miliardy českých korún.

8) Ne/výhodné prenájmy mestských nehnuteľností

Pani Jana nastúpila v roku 2007 do funkcie vedúcej majetkového oddelenia mesta. V roku 2010 jej tajomník mesta predložil materiály týkajúce sa prenájmu a následného uvalenia bremena na nehnuteľnosť vo vlastníctve mesta s rozlohou cca 60 tisíc m². Cena prenájmu bola stanovená na 2 Kč/m². Navyše bolo zjavné, že prenájom má byť sprostredkovaný na základe klientelistických väzieb vopred vybraným záujemcom. Predpokladaná strata mesta pri takejto transakcii by dosiahla cca 89 miliónov českých korún (3,2 mil. EUR). Pani Jana preto v podkladoch pre rozhodnutie mestskej rady upozornila na nevýhodnosť tejto transakcie pre mesto, ktorú odmietla svojim podpisom potvrdiť.

V dobe čerpania riadnej dovolenky jej bolo nečakane oznámené, že je odvolaná z funkcie, resp. dostala „ponuku“, že ak bude súhlasiť so svojou rezignáciou, bude môcť pracovať na inom oddelení. Po návrate z dovolenky a následnom odmietnutí rezignovať (doposiaľ nemal nikto k jej práci žiadne pripomienky) dostala behom niekoľkých dní 6 účelových pripomienok a bola jej nariadená mesačná dovolenka. So svojim podozrením a pravým dôvodom svojho odvolania sa pani Jana osobne obrátila na 7 mestských poslancov. Približne po mesiaci bola mestskou radou na základe udelených pripomienok odvolaná, preradená do archívu a výrazne jej znížili plat. Akýkoľvek kontakt ostatných zamestnancov s pani Janou bol považovaný za konanie proti radnici. Po roku bola už novým vedením radnice definitívne prepustená z dôvodu nadbytočnosti. Pani Jana sa následne obrátila s trestným oznámením na Útvar pre odhaľovanie korupcie a finančnej kriminality. Po pol roku od trestného oznámenia došlo k zatknutiu oznamovanej osoby – tajomníka. Po oznámení a hlavne po prepustení z väzby zahájil tajomník v lokálnych médiách klamlivú a ohováračskú kampaň proti pani Jane, keďže z trestného spisu ľahko zistil, kto naňho dotyčné oznámenie podal. V tejto dobe zároveň sám podal dve trestné oznámenia na pani Janu (obe boli Políciu ČR odložené ako neopodstatnené). Súd vydal odsudzujúci rozsudok vo februári 2013.

Pani Jana podala pracovnoprávnu žalobu na nezákonné odvolanie z funkcie vedúcej majetkového oddelenia. V priebehu pracovnoprávneho sporu ponúkla nová radnica pani Jane mimosúdnu dohodu, ktorej súčasťou však nebol návrat na pôvodnú pracovnú pozíciu. V dobe po prepustení tajomníka z väzby totiž došlo k zlúčeniu oddelení a k organizačnej zmene, ktorá znemožnila pani Jane návrat do pôvodnej funkcie.

9) Menej vybavenia za ešte vyššie ceny

Pán Zachoval pracoval v roku 2012 v Digitálnom laboratóriu Akadémie výtvarných umení (AVU). Spolu s kolegami mal za pracovisko Digitálneho laboratória vypracovať podklady pre grantovú žiadosť na Ministerstvo školstva a telovýchovy o obstaranie technického vybavenia laboratória. Na základe skutočných potrieb pracoviska preto spísali požiadavky spolu s predbežnou cenovou kalkuláciou daného vybavenia. Dodaný tovar bol však na prekvapenie pána Zachovala výrazne nižšieho rozsahu, než s akým počítal, čo v ňom vyvolalo značné pochybnosti. Podľa kúpnej zmluvy zistil, že došlo k podstatnému zníženiu množstva požadovaného tovaru, zatiaľ čo cena za jednotlivý kus sa naopak prudko zvýšila. Akadémia tak v skutočnosti dostala zmenšený rozsah za výrazne vyššiu cenu, ktorá pôvodnú predpokladanú cenu zákazky prevyšovala o 1 123 205 Kč (40 000 Eur).

Pán Zachoval sa spolu s kolegami rozhodol celú záležitosť riešiť a o svojich zisteniach, predovšetkým o predražení predmetnej verejnej zákazky, informoval svojich nadriadených. Do dvoch mesiacov však neprišla žiadna odpoveď a rektor nakoniec konštatoval, že nemá zmysel celú záležitosť ďalej riešiť. Pán Zachoval sa preto obrátil na občianske združenie Oživení, ktoré jeho podanie považovalo za vysoko relevantné a následne podalo podnet na Úrad na ochranu hospodárskej súťaže. Po 14 mesiacov od oznámenia udelil tento úrad Akadémii výtvarných umení pokutu za porušenie zákona o verejných zákazkách. Akadémia sa rozhodla proti rozhodnutiu brániť (september 2013).

10) Plytvanie peniazmi v projekte z európskych fondov

Krajský úrad Libereckého kraja priamo oslovil pána Kroutila s ponukou miesta vedúceho projektu služieb sociálnej prevencie. Pán Kroutil začal v máji roku 2009 pracovať ako projektový manažér v projekte plánovanom na dobu tri a pol roka v objeme 225 miliónov korún (8 mil. EUR), ktorý bol financovaný z európskych peňazí. V tom čase projekt bežal už tretí mesiac. Od svojho nástupu pán Kroutil ako projektový vedúci upozorňoval na porušovanie pravidiel projektového riadenia, napr. pozície kontrolórov neboli obsadené a finančná ani vecná kontrola služieb poskytovaných subdodávateľmi tak nemohla byť vykonávaná kvalifikovaným spôsobom. Pán Kroutil sa odmietol podieľať na odčerpávaní peňazí z projektu, konkrétne napr. nepodpísal 20 tisíc Kč na mzdové náklady, ktoré sa vyplácali na činnosti nesúvisiace s projektom.

Prístup pána Kroutila vyvolal vlnu nevdôle u jeho nadriadených, ktorí ho obvinili z nedostatočnej spolupráce. Pán Kroutil dostal dve pokarhania spolu so znížením osobného ohodnotenia. Vzťahy na pracovisku sa zhoršili a stal sa cieľom ohovárania. V júni 2010 dostal

výpoveď z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny s dvojmesačnou výpovednou lehotou. Proti výpovedi sa rozhodol štandardne brániť a po piatich súdnych pojednávaní vyhral v roku 2012 spor s úradom. Pán Kroutil podal v auguste 2012 trestné oznámenia na viacerých vedúcich pracovníkov kraja z dôvodu podozrenia zo zneužitia právomocí verejného činiteľa. Podrobnejšie informácie nie je možné zverejniť, pretože trestné konanie stále prebieha.

11) Tunelovanie ministerstva

Pán Jan Kratochvíl pracoval ako riaditeľ úseku vonkajších vzťahov príspevkovej organizácie Zariadenia služieb Ministerstva vnútra. Vtedajšia námestníčka MV zahájila v roku 2010 v rámci tzv. zefektívnenia činnosti organizácie zásadné organizačné a ďalšie systémové zmeny. Tie v konečnom dôsledku umožňovali rozkrádať verejný majetok, zneužívať mechanizmy k zaťaženiu verejného majetku budúcimi záväzkami voči súkromným subjektom a ďalšie spôsoby rozkrádania v rámci nájomných vzťahov. Ako vedúci pracovník cítil pán Kratochvíl potrebu kriticky sa vyjadriť k týmto zmenám, ktoré predstavovali tunelovanie verejného majetku. Ohradil sa voči auditu vykonávanému neprofesionálne a v rozpore so zákonnými predpismi a na zistené skutočnosti upozornil svojho nadriadeného. Následne spolu so svojimi kolegami dostal možnosť výpovede z dôvodu nadbytočnosti alebo ponuku podradného miesta. Pán Kratochvíl podradné miesto neprijal a po 4 mesiacoch dostal zákaz chodenia do práce s cieľom znemožniť mu prístup k informáciám. Ako bývalý policajt s vierou vo funkčnosť systému sa rozhodol obrátiť na miesta, ktoré deklarujú riešenie, t.j. nadriadeného, následne na ministra vnútra, na políciu a štátnych zástupcov a nakoniec na Ministerstvo financií a Úrad na ochranu verejnej súťaže. Účinnejšou sa ukázala cesta medializácie celého prípadu, ktorú zvolil jeho bývalý kolega Ondřej Závodský. Až po tomto zverejnení sa prípadom začali zaoberať aj oficiálne miesta. Výsledkom bola zmena vo vedení príspevkovej organizácie Zariadenia služieb Ministerstva vnútra. Bývalý riaditeľ Milan Kocík bol právoplatne odsúdený na štyri mesiace podmieneného trestu, pretože organizácii podpísal nevýhodných zmlúv na dostavbu spôsobil škodu prevyšujúcu 6 miliónov Kč (210 000 Eur) a zároveň musí organizácii uhradiť vyše 200 tisíc Kč (7 000 Eur). Bývalý námestník riaditeľa Milan Pešek bol za dve nadhodnotené zákazky na rekonštrukciu rekreačných zariadení o takmer 4 milióny Kč (140 000 Eur) odsúdený k dvojmesačnému podmienenému trestu. Námestníčka MV, ktorá organizačné zmeny iniciovala, bola "prepustená s poctami". Pán Kratochvíl po niekoľkých rokoch síce uspel v prípade žaloby na neplatnosť výpovede, avšak podstatou jeho upozornenia sa nikto nezaoberal. Oficiálne miesta boli nečinné alebo dokonca veľmi „úspešné“ pri neriešení prípadu.

12) Predražená mestská zákazka a predaj mestského majetku vyvoleným

Tajomník nemenovaného približne šesťtisícového mesta narazil v auguste 2007 pri plnení bežných pracovných povinností na veľmi pochybnú dražbu mestského majetku, ktorá prebehla v roku 2002. Jedna nehnuteľnosť bola vydražená jedinému záujemcovi – vtedajšiemu zástupcovi starostu. Okrem toho tajomník poukázal na manipuláciu s verejnou zákazkou na stavebné práce a zároveň upozornil mestskú radu na prekročenie právomocí pri zadávaní výberového konania. Tajomník upozornil na neštandardný predaj mestského majetku a v priebehu niekoľkých dní podal starosta riaditeľovi krajského úradu návrh na jeho odvolanie. Tajomník dostal výpoveď. Úspešne sa bránil žalobou na súde a dosiahol neplatnosť výpovede. Nadriadený orgán zrušil súhlas riaditeľa krajského úradu s odvolaním tajomníka na žiadosť starostu. Tajomníkovi bol však znemožnený návrat do práce z dôvodu tzv. prekážky v práci na strane zamestnávateľa, pretože starosta funkciu tajomníka zrušil. Pozícia tajomníka sa však zriaďuje zo zákona, evidentne teda išlo o iný dôvod. Tajomník taktiež vyhral súdny spor o zníženie osobného ohodnotenia. Po výhre na súde sa v auguste 2013 vrátil do práce. Naďalej je však terčom šikany na pracovisku zo strany vedenia radnice a súdi sa kvôli ďalšiemu zníženiu osobného ohodnotenia.

3.5 Maďarsko

1) Krytie daňových únikov maloobchodných reťazcov

Na konci októbra 2013 nahlásil zamestnanec Národného daňového a colného úradu podozrenie, že úrad s vedomím jeho vedenia systematicky zlyháva pri vyšetrowaní dobre zdokumentovaných podozrení z daňových únikov u najväčších maloobchodných národných a medzinárodných platcov v krajine. Jeho tvrdenie iba podporilo informácie uvádzané v posledných rokoch, že daňové úniky sa týkajú rôznych segmentov potravinárskeho priemyslu, a to vrátane maloobchodných reťazcov predávajúcich potraviny koncovým zákazníkovi. Údajné daňové úniky sa mali týkať predovšetkým dane z pridanej hodnoty (DPH), ktorá v Maďarsku dosahuje rekordnej výšky 27 % a vďaka ktorej už nie sú niektoré odvetvia vo vzťahu k zahraničným podnikom konkurencieschopné. Obvinenie sa týkalo toho, že veľkí aj malí obchodníci sa bežne snažia vyhnúť plateniu DPH vytváraním fiktívnych nákupov, na základe čoho potom žiadajú zľavu na dani. Oznamovateľ tohto prípadu, dnes už bývalý daňový inšpektor András Horvát, tvrdí, že kým úrad vyšetruje predovšetkým malých podnikateľov, veľké podniky sa kontroly nedočkajú.

2) Licencie na predaj tabakových výrobkov pre známych politikov

Na začiatku roka 2013 prijal maďarský parlament zákon, ktorý úplne nanovo upravuje trh s cigaretami a tabakom. Reštrukturalizácia trhu s oficiálnym cieľom znížiť spotrebu tabaku u mládeže spočívala v zavedení licenčného predaja cigariet a tabakových výrobkov. Ak chceli vlastníci súčasných predajných miest pokračovať v podnikaní, museli požiadať o vládnu licenciu na predaj. Ihneď po zverejnení výsledných ponúk za licencie na jar 2013 začali v médiách presakovať správy poukazujúce na väzby medzi držiteľmi udelených predajných licencií a politikmi. Medzi držiteľmi sa často objavovali blízki rodinní príslušníci, miestni starostovia a poslanci a dokonca celoštátne známe politické osobnosti. Na začiatku však neexistovali žiadne priame dôkazy, že by licencie boli udeľované na základe konexií. V apríli 2013 ale poslanec mesta Szekszard, stredne veľkého mesta južne od Budapešti, uverejnil tajne nahratý záznam zo zasadania poslancov vládnej strany Fidesz, ktorému predsedal starosta z rovnakej politickej strany. Na tomto zasadnutí poslanci postupne preberali žiadateľov o licencie a diskutovali, či je konkrétny žiadateľ blízky strane alebo či v minulosti prispel na ich kampaň. Ukázalo sa, že licenciu obdržali výlučne iba tí žiadatelia, o ktorých sa na nahrávke zmieňovali pozitívne. Autor nahrávky, poslanec Akos Hadhazy, bol tiež členom strany Fidesz, ale len do zverejnenia prípadu. Krátko potom zo strany vystúpil a ostal pôsobiť ako nezávislý poslanec. Pán Hahdazy tvrdil, že sa s prípadom, ktorý podľa neho predstavoval zneužitie postavenia, najprv obrátil na starostu. Až potom, ako sa po jeho oznámení nič nedialo, kontaktoval médiá.

3) Cenový kartel

Pani Paula, vysoko postavená zamestnankyňa jednej z najväčších pekárenských a potravinárskych spoločností v Maďarsku, sa obrátila na národný protimonopolný úrad (Úrad pre hospodársku súťaž) kvôli podozreniu z cenovej kartelovej dohody jedenástich popredných spoločností podnikajúcich v potravinárskom priemysle, predovšetkým pekárenskom maloobchode. Údajný cenový kartel sa týkal ceny múky, jednej z najbežnejších a základných potravín, ktorú pravidelne kupujú všetky domácnosti vrátane domácností s nízkymi príjmami. Pani Paula v oznámení tvrdila, že jedenásť obchodných spoločností sa dohodlo na predaji múky za cenu vyššiu približne o 25 až 30 %, ako by zodpovedalo bežným nákladom v štandardnom trhovom prostredí. V nadväznosti na jej oznámenie zahájil Úrad vyšetrowanie a nakoniec potvrdil existenciu tohto kartelu. Úrad vyrubil jedenástim spoločnostiam

pokutu vo výške 2,3 miliardy forintov (približne 9 až 10 mil. EUR), čo je historicky vôbec najvyššia pokuta, akú kedy v Maďarsku uložili. Odhadovaný zisk z kartelovej dohody ale v priebehu štyroch rokov presiahol 50 miliárd forintov, preto možno pokutu považovať za miernu vzhľadom k rozsahu kartelovej dohody a rozsahu poškodenia zákazníkov v podobe narušenia trhovej rovnováhy (rent seeking).

4) Prenájom štátnej poľnohospodárskej pôdy iba vyvoleným

Na sklonku roku 2011 zahájila maďarská vláda veľký program ohľadne prenájmu štátnych pozemkov jednotlivým podnikateľom na súkromné účely a kultiváciu. Program sa celkovo týkal niekoľkých stoviek tisícov hektárov pôdy. Keďže prenájomcovia pôdy sú prijímateľmi poľnohospodárskej podpory z EÚ, takýto prenájom pre nich predstavuje záruku značného príjmu, aj keby z poľnohospodárskej výroby nemali žiadny zisk. Na začiatku roku 2012 vtedajší štátny tajomník pre poľnohospodárstvo József Ángyán predal predsedovi vlády svoju rezignáciu po tom, ako opísal systematické zneužívanie programu prenájmu štátnych pozemkov. Veľké pozemky boli v zásade prenajímané sieti podnikov a osôb s úzkou väzbou na vládnu politickú stranu Fidesz – Maďarský občiansky zväz (maď. Fidesz – Magyar Polgári Szövetség). Bývalý štátny tajomník pokračoval niekoľko ďalších mesiacov v systematickom zaznamenávaní praxe udeľovania pozemkových prenájmov politicky „spriateleným“ podnikom. Pán Ángyán tvrdí, že väčšina štátnych pozemkov skončila v rukách niekoľkých desiatok „mafiánskych rodín“ s priamou väzbou na mocných miestnych, ale často aj celoštátne známych politikov.

4. HLAVNÉ ZISTENIA

Medzi najmenej dostupné patria údaje o oznamovateľoch z radov politikov, bezpečnostných zložiek a justície. Tieto prípady často nebolo možné vôbec identifikovať. Ak sa aj podarilo takéto prípady nájsť, oznamovatelia sa často odmietli podeliť o svoju skúsenosť, a to predovšetkým z dôvodu obavy o stratu zamestnania po zverejnení ich príbehu. Naopak najviac dostupné boli údaje o oznamovateľoch z organizácií na rozmedzí štátneho a súkromného sektora. Pri týchto záveroch je potrebné odkázať na národné špecifiká jednotlivých krajín, a to vrátane ich veľkosti.

Oznamované konania boli najčastejšie závažného charakteru, keď podľa úsudku oznamovateľa išlo o porušenie zákonných noriem. K oznamovaniu nemorálneho alebo neetického konania sa oznamovatelia odhodlali len výnimočne. V mnohých prípadoch predstavovalo porušenie zákonnej normy bod zlomu pri rozhodovaní, či vykonať oznámenie. Z hľadiska oznamovateľov išlo zvyčajne už o krajnú situáciu alebo nutnosť, pretože si často uvedomovali, že sa sami stávajú súčasťou predmetného nezákonného konania.

Doba vyšetovania prípadov v rozsahu desiatok mesiacov poukazuje na nízku efektívnosť všetkých dostupných inštitucionálnych mechanizmov. Včasný výšetrenie celého prípadu sa stáva kľúčovým faktorom v situácii, keď polovica oznamovateľov prichádza po oznámení o svojom zamestnaní. Dlhé vyšetovanie vedie okrem iného aj k zníženiu dôveryhodnosti oznamovateľa a jeho konania v očiach jeho okolia aj širokej verejnosti. Prípadná satisfakcia sa dostavuje až po niekoľkých rokoch. Navyše v prípadoch, kde sa oznámenia medializuje, býva mediálne pokrytie pri samotnom vyústení prípadu nižšie, ako pri jeho odhalení. Pokiaľ prípad vyznie tzv. do stratena, médiá sa mu už vôbec nevenujú, čo môže mať tiež dopad na vnímanie oznamovateľov. Je potrebné dodať, že v mnohých prípadoch dobu vyšetovania negatívne ovplyvňuje oznamovaná osoba, ktorá často marí vyšetovanie.

Oznamovatelia využili pri podávaní oznámenia postupne alebo naraz väčšinu možných metód a nástrojov. Osoby, ktoré využili interný spôsob oznámenia (36%), sa zároveň obrátili aj na externé inštitúcie (74%) a do prípadu zainteresovali aj médiá (74%) a/alebo mimovládne organizácie (49%). Oznamovatelia obracajúci sa na externé verejné inštitúcie (29%) v drvivej väčšine oslovili aj médiá a zároveň mimovládne organizácie alebo ďalších aktérov (93%). Všetci oznamovatelia, ktorí nevyužili možnosť oznámenia vnútri organizácie, či už preto, lebo neexistovala alebo jej nedôverovali, sa obrátili na médiá a/alebo ďalších aktérov. K oznámeniu na pracovisku viedli oznamovateľov často interné predpisy, ktoré ich zvyčajne nasmerovali k priamemu nadriadenému. Ten bol však v mnohých prípadoch zároveň predmetom oznámenia a stal sa tak paradoxne prekážkou pri vyšetovaní. Prvé oznámenie väčšinou nebolo účinné. Oznamovatelia preto hľadali ďalšie možné spôsoby a na verejné inštitúcie sa obracali až po zlyhaní interných mechanizmov.

V rámci interných mechanizmov prevažoval vo všetkých sledovaných krajinách spôsob oznámenia priamemu nadriadenému, nadriadenému orgánu alebo nadriadenému nadriadeného. Iba necelá desatina oznamovateľov podala oznámenie na špecializovaný útvar v rámci pracoviska. Až na jedinú výnimku oznamovatelia nevedeli o žiadnej možnosti požadovania ochrany svojej osoby na pracovisku.

Súčasný interný mechanizmus pre oznámenie sa javia ako nefunkčný, pretože zvyčajne nie je zaistená línia oznámenia, ktorý by viedla mimo oznamovanú osobu. Preto dochádza k mareniu vyšetovania a taktiež aj k odvetným opatreniam. Ukazuje sa, že súčasné nastavenie interných mechanizmov predstavuje skôr pascu na oznamovateľov.

V rámci externých mechanizmov možno sledovať snahu oznamovateľov využiť všetky možné a dostupné inštitúcie. Výsledkom je potom situácia, keď sa oznámenie (ne)rieši súčasne na niekoľkých „frontoch“, čo môže viesť k neefektívnosti vyšetovania prípadu, pretože často nie je zaručená súčinnosť oslovených orgánov.

S výnimkou jedinej osoby boli všetci oznamovatelia vystavení rôznym formám odvetných opatrení. Práve tieto zistenia možno považovať za najzávažnejšie. Polovica oznamovateľov čelila existenčným dopadom po strate zamestnania, pričom rovnakým dopadom čelili v niekoľkých prípadoch aj spolupracovníci alebo sympatizanti oznamovateľa. Rozsah možných odvetných opatrení je pomerne zásadným prvkom pri rozhodovaní sa, či podať

oznámenie. Niektorí oznamovatelia totiž pochopiteľne nechcú do „svojich problémov“ zaťahovať nikoho iného. Ukazuje sa, že po oznámení nasleduje takmer vždy negatívna reakcia, s ktorou sa musí oznamovateľ vysporiadať na vlastnú päsť. Vo viac než tretine prípadov boli odvetné opatrenia sprevádzané pokusom o ich legitimizáciu. Išlo o prípady podania trestných oznámení alebo výpovedí oznamovateľom, ktoré boli ospravedlňované porušením trestných alebo pracovnoprávných predpisov.

Okrem vyšetrovania samotného oznamovaného konania sa v rade prípadov realizujú ďalšie paralelné konania, v rámci ktorých sa oznamovateľ bráni odvetným opatreniam alebo konania zahájené na základe trestných oznámení na jeho osobu, prípade obe naraz. Množstvo odvetných opatrení oznamovateľov psychicky aj fyzicky zaťažuje.

Je potrebné upriamiť pozornosť aj na intenzitu odvetných opatrení alebo ich typ, predovšetkým výskyt opatrení narušujúcich fyzickú integritu oznamovateľa. Výskyt fyzických útokov je zarážajúci, avšak s ohľadom na veľkosť skúmanej vzorky je výpovedná hodnota tohto zistenia pomerne obmedzená.

Ochrana oznamovateľa sa javí ako nedostatočná, a to nielen z hľadiska platnej legislatívy, ale aj z hľadiska praktického využitia jej možností. V troch štvrtinách prípadov považujú oznamovatelia rozsah ochrany v rámci externých mechanizmov za nulový. Polovica oznamovateľov uviedla, že sa nemala na koho obrátiť a necelá polovica sa rozhodla aktívne brániť proti odvetným opatreniam.

V žiadnej zo skúmaných krajín neexistuje systém odmien pre oznamovateľov, avšak ani sami oznamovatelia neuvádzali, že by ich motivoval práve inštitút odmeny. Ostáva však otázkou, do akej miery by tento inštitút mohol motivovať ďalších potenciálnych oznamovateľov.

Väčšina oznámení bola vyšetrovaných, ale iba v neceljej tretine bolo výsledkom trestné stíhanie alebo uloženie sankcie. Takýto výsledok môže poukazovať na nefunkčnosť využitých mechanizmov pre oznámenie, ale zároveň v mnohých prípadoch odráža aktivitu oznamovanej osoby pri marení vyšetrovania, ktorá sprevádzala drvivú väčšinu prípadov. Ich úloha bola buď aktívna – volili rôzne odvetné opatrenia proti oznamovateľovi alebo sa snažili mariť vyšetrovanie, alebo pasívna, keď iba ich postavenie v hierarchii organizácie malo za následok zametanie prípadu "pod koberec". Oznamovaná osoba pochádzala najčastejšie z vedenia organizácie.

Pomerne významnú úlohu zohrali vo väčšine prípadov médiá. Ich úlohu označila tretina oznamovateľov za kľúčovú, pričom bez ich intervencie by vôbec nedošlo k vyšetrovaniu oznámenia. Viac než polovica oznamovateľov sa obrátila na neziskové organizácie alebo iné subjekty. Zdá sa, že médiá a neziskové organizácie tak čiastočne supľujú úlohu nefunkčných mechanizmov na pracovisku alebo mimo pracoviska. Ich možnosti podpory vyšetrovania prípadu aj podpory oznamovateľa sú však obmedzené. Médiá neboli vždy schopné komplexne obsiahnuť predmet oznámenia. Neziskové organizácie v rámci svojich možností pomáhali vybraným jednotlivcom, ktorých v niekoľkých prípadoch ocenili za ich konanie a odvahu.

Oznamovatelia čelili diskreditačným kampaniam, ale zároveň sa stretávali s podporou od desiatok až tisícok jednotlivcov. Whistleblowing sa priamo dotýka nás všetkých. Každý sa môže ocitnúť v situácii, keď sa stane svedkom nekalých praktík a bude stáť pred rozhodnutím, ako s týmto svedectvom naložiť. Sledovali sme príbehy jednotlivcov, ktorým ich rozhodnutie oznámiť nekalé praktiky prinieslo predovšetkým problémy, kým spoločnosť ako celok má nevedomky z ich oznámenia prospech.

5. NAVRHOVANÉ ODPORÚČANIA

Whistleblowing predstavuje systém včasného varovania a je kľúčovým nástrojom pri boji s korupciou, plytvaním verejných prostriedkov a ďalšími nekalými aktivitami osôb, ktoré disponujú určitou formou moci. Prezentované údaje ukazujú, že súčasný stav je z hľadiska funkčného systému ochrany oznamovateľov úplne nedostatočný. Dovoľujeme si preto uviesť základné predpoklady a odporúčania, o ktorých sa domnievame, že by mali byť východiskom (nielen) pre legislatívne návrhy k uvedenej problematike.

- **Zákonná úprava ochrany oznamovateľov by v prvom rade mala definovať pojmy whistleblowing a oznamovateľ. Táto ochrana by sa mala týkať oznamovateľov z verejného aj súkromného sektoru a nemala by sa obmedzovať iba na zamestnancov.**

Whistleblowing by mal zahŕňať oznámenie čo najširšieho spektra konania tak, aby bol schopný obsiahnuť najrôznejšie nekalé konania zahŕňajúce trestné činy, priestupky či správne delikty, ale aj protiprávne alebo neetické konanie, ktoré ohrozuje život, zdravie, slobodu, bezpečnosť a ďalšie oprávnené záujmy občanov ako subjektov verejnej správy alebo daňových poplatníkov, akcionárov alebo zákazníkov súkromných firiem. Označenie pre oznamovateľa (whistleblowera) by malo byť zakotvené v legislatíve a zvolené bez akýchkoľvek negatívnych konotácií (udavač, donášač a pod.), ktoré doposiaľ pretrvávajú v podvedomí občanov mnohých európskych krajín²⁵ bez posunu k pochopeniu whistleblowera ako osoby konajúcej vo verejnom záujme. Tieto stereotypy fakticky odrádzajú oznamovateľov od oznámenia nekalých praktík a vzbudzujú negatívne postoje verejnosti. Absencia vhodného prekladu výrazu „whistleblower“ by však na druhej strane nemala predstavovať trvalú prekážku alebo dôvod pre nezačatie legislatívnych prác.

Legislatíva na ochranu oznamovateľov by sa mala vzťahovať na verejný aj na súkromný sektor. V oboch sektoroch totiž dochádza k nekalým praktikám – ohrozeniu verejných záujmov, ako je napríklad bezpečnosť alebo zdravie. Ako ostatne potvrdzujú aj prezentované príbehy oznamovateľov, oba sektory sú v rôznych ohľadoch spolu úzko prepojené a nepovažujeme za účelné vytvárať medzi nimi pomyslenú deliacu čiaru. Okrem zamestnancov by sa nemalo zabúdať ani na osoby v inom ako zamestnaneckom pomere – konzultantov, brigádnikov, dobrovoľníkov, prípadne bývalých zamestnancov. Z ochrany poskytovanej predmetným zákonom by nemali byť vylúčení ani príslušných bezpečnostných zborov a vojaci z povolania, ktorí majú v mnohých krajinách zvláštne postavenie.

Bezodkladne by mali byť iniciované seriózne legislatívne práce²⁶. S ohľadom na ochranu verejného záujmu aj prostriedkov sa investície do prípadných implementačných štruktúr rozhodne vyplatia.

- **Vyžaduje sa zavedenie účinných interných a externých mechanizmov oznámenia. Spôsob podania oznámenia musí byť nastavený jasne a funkčne a musí zároveň zaisťovať objektívne a nezávislé vyšetrovanie. Je potrebné nastaviť vhodné podmienky na utajenie a ochranu zdrojov-oznamovateľov v novinárskej praxi.**

V rámci interných mechanizmov odporúčame zakotviť možnosť podať oznámenie mimo existujúcej hierarchickej štruktúry na pracovisku. Oznamovateľ by mal mať možnosť podať oznámenie mimo línie svojich nadriadených, keďže práve tí často súvisia s predmetom oznámenia alebo sa ich dokonca priamo týka. Možnosťou je zavedenie mechanizmu typu interného ombudsmana, ktorý bude stáť mimo tradičnej línie nadriadenosti-podriadenosti, ale zároveň bude disponovať dostatkom právomocí a kapacít na nezávislé a objektívne vyšetrovanie oznámenia.

Interný mechanizmus by mal zahŕňať povinnosť osoby určenej na prijímanie oznámenia zabezpečiť utajenie totožnosti oznamovateľa, ako aj možnosť anonymného podania. Nevyhnutným predpokladom je stanovenie jasných pravidiel, postupov a spôsobov pre podanie oznámenia, ktoré budú zrozumiteľné a ľahko dostupné každému potenciálnemu oznamovateľovi. Zároveň je potrebné stanoviť lehotu, počas ktorej je poverená osoba povinná oznámenie vyšetriť alebo v prípade závažných zistení postúpiť príslušné oznámenie orgánom činným v trestnom konaní. Pri vymáhaní takýchto povinností je vhodné zaviesť sankčný mechanizmus. Tento druh opatrení možno prijať bez priamej väzby na legislatívne opatrenia. Výhody zavedenia funkčného interného mechanizmu sú nasledovné: predchádzanie alebo zabránenie ďalšiemu prehlbovaniu nekalých praktík, úspora prostriedkov, zabránenie diskreditácii organizácie v prípade medializácie alebo zverejnenia oznámenia na verejnosti.

²⁵ Prehľad označenia pre výraz „whistleblower“ v 27 členských štátoch Európskej únie sa nachádza v publikácii: WORTH, Mark: Whistleblowing in Europe: Legal protection for the whistleblowers in the EU. Transparency International, 2013, v kapitole s príznačným názvom „stratené v preklade“ (lost in translation).

²⁶ Alebo by v prípade Maďarska malo dôjsť k dokončeniu implementácie zákona.

Možnosť obrátenia sa na externé subjekty by mala byť zachovaná aj v prípade využitia interných mechanizmov. Zároveň je, podobne ako pri interných mechanizmoch, nevyhnutné stanoviť jasné a zrozumiteľné pravidlá pre podanie oznámenia, spôsoby podania a postupy oznámenia, ktoré budú prístupné každému, ktorý sa rozhodne oznámenie vykonať. Oznamovateľovi musí byť jasné, kde, ako a za akých podmienok môže vykonať oznámenie. Súčasný stav je pomerne zmätočný a vyznačuje sa nekoordinovaným a často súbežným prekrývaním vyšetrovania rôznymi inštitúciami, čo je veľmi neefektívne. Táto situácia zároveň podporuje myšlienku ustanovenia jedinej inštitúcie, ktorá bude zodpovedať za vyšetrovanie prípadov, a to minimálne v rovine koordinácie rôznych inštitúcií a spolupráce s oznamovateľom v priebehu vyšetrovania. Nemusí ísť pritom nutne o vytvorenie úplne novej inštitúcie, ale napríklad o rozšírenie súčasných právomocí a kapacít verejného ochrancu práv.²⁷ Oznamovateľ by mal byť za každých okolností informovaný o priebehu a výsledkoch vyšetrovania oznámenia, pričom týmto právom by mali disponovať aj anonymní oznamovatelia²⁸.

- Vzhľadom k významnej úlohe médií a ďalších subjektov, predovšetkým z radov mimovládnych organizácií, by mali byť podporené alebo rozšírené pravidlá pre utajenie a ochranu zdrojov, a to minimálne pre novinárov tlačných a elektronických médií.

Úloha médií sa v mnohých ohľadoch ukázala ako kľúčová pri zahájení vyšetrovania oznámenia zodpovednými orgánmi. Tento dokument názorne preukázal zraniteľnosť osoby oznamovateľa, preto sa možnosť jeho ochrany ako zdroja javí ako nevyhnutná.²⁹

- Ochrana oznamovateľov by mala byť rozsiahla a pokrývať rôzne odvetné opatrenia a systém kompenzácií.

Každý z oznamovateľov (až na jedinú výnimku) musel čeliť nejakej forme odvetných opatrení. Spolu s možnosťou dôverného podania oznámenia je preto nevyhnutné vyslovene zakázať vykonávanie odvetných opatrení voči oznamovateľovi v súvislosti s oznámením a v prípade nerešpektovania tohto zákazu ustanoviť sankčný mechanizmus a právo oznamovateľa domáhať sa náhrady za spôsobenú majetkovú aj nemajetkovú ujmu. Toto právo sa vzťahuje aj na oznamovateľov, ktorí využijú možnosť dôverného oznámenia, avšak napriek tomu dôjde k prezradeniu ich totožnosti.

Pokiaľ sa oznamovateľ rozhodne konať vo verejnom záujme a verejne poukázať na informácie o nekalých praktikách, mal by mať istotu, že mu bude poskytnutá účinná a ľahko vymáhateľná ochrana. Vzhľadom k veľmi častým odvetným opatreniam v podobe výpovede alebo preloženia sa odporúča zaviesť opatrenie, ktoré by do doby vyšetrenia prípadu stanovilo zákaz akýchkoľvek personálnych zmien na pracovisku alebo režim povinného zdôvodňovania akýchkoľvek krokov smerom k oznamovateľovi.

Súčasný stav nie je možné ponechať bez zmien³⁰. Mnohí oznamovatelia ostávajú po oznámení bez práce a celé roky čakajú na prípadné rozhodnutie súdu o neoprávnenosti a teda neplatnosti ich výpovede.

Ochrana by sa pritom nemala vzťahovať iba na odplatu v podobe právnych úkonov (napr. výpoveď z pracovného pomeru, odvolenie z funkcie), ale aj na neformálne praktiky, akými sú napríklad šikana na pracovisku (mobbing a bossing), poverenie plnením neštandardných pracovných úloh a pod.

Malo by sa zakotviť právo oznamovateľa na anonymné alebo dôverné podanie oznámenia. Pokiaľ budú oznamovatelia dôverovať zákonnej garancii utajenia ich totožnosti, je možné predpokladať, že sa zníži počet anonymne podaných oznámení.

Z postihu by mali byť vylúčené oznámenia vykonané v dobrej viere, aj keď sa ich obsah nepreukáže. V prípade zámerne poškodzujúceho oznámenia by však mal oznamovateľ čeliť všetkým opatreniam a sankciám, ktoré v takomto prípade poskytuje právny poriadok a zároveň je nutné chrániť aj osobu oznamovaného.

²⁷ Toto odporúčanie musí nutne korešpondovať so stavom inštitúcií v jednotlivých krajinách.

²⁸ Napríklad podľa vzoru špeciálneho elektronického systému Krajinského kriminálneho úradu v Dolnom Sasku pre oznamovanie korupcie a hospodárskej kriminality, prostredníctvom ktorého môžu oznamovatelia podávať oznámenia, komunikovať s vyšetrovateľom a dostávať informácie o priebehu (napr. o termíne hlavného pojednávania) a výsledkoch vyšetrovania.

²⁹ Prípadné existujúce ustanovenia by mali revidované s ohľadom na ochranu oznamovateľa smerom k jej posilneniu a vymáhateľnosti.

³⁰ Zmeny môžu zahŕňať aj zavedenie inštitútu obráteného dôkazného bremena, ktorý predstavuje výraznú podporu ochrany oznamovateľa. V Estónsku je v rámci Protikorupčného zákona uzákonené zdieľané dôkazné bremeno.

- Verejná informačná kampaň by mala podporiť koncept vnímania whistleblowingu ako možnosti ochrany verejného záujmu, verejných prostriedkov a spôsobu účasti na správe vecí verejných.

Keďže verejnosť doposiaľ nevníma oznamovateľov príliš pozitívne, súbežne s legislatívnymi návrhmi by mal prebiehať aj proces jej bližšieho oboznamovania s uvedenou problematikou. Vhodným spôsobom je zapojiť do prípravy vecného zámeru legislatívy širšiu odbornú verejnosť.

Pokladáme za dôležité, aby boli oznamovatelia prezentovaní nielen výhradne ako hrdinovia, pretože to nutne vedie k chápaniu oznamovateľov ako niekoľkých vyvolených, predovšetkým výnimočných jedincov s veľkou morálnou integritou. Hoci tomu tak v mnohých prípadoch určite je a rozhodne je potrebné vyzdvihnúť ich odvahu vykonať oznámenie v súčasnej neutešenej situácii, verejnosť musí byť konfrontovaná s faktom, že sa zároveň jedná o obyčajných občanov, ktorí mali rôznu motiváciu a určite nešlo výlučne o cieľný heroizmus.

Inak povedané, je potrebné, aby sa oznamovanie nekalých praktík považovalo za normálne správanie, ktoré by malo byť príkladom pre nás všetkých. Význam oznamovateľov pre ochranu verejného záujmu aj verejných prostriedkov je potrebné zásadne zdôrazniť. Koncept whistleblowingu v širšom zmysle slova súvisí s podporou účasti občanov na správe vecí verejných a mal by byť podporovaný predovšetkým s ohľadom na krízu demokracie či demokratických inštitúcií, ktorú v posledných desaťročiach zažívajú mnohé európske krajiny.

Použitá literatura:

BANISAR, D., *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2011).

Dostupné na: <http://bit.ly/1ddc5fi>

CÍSAŘOVÁ, E. et al. *Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice*.

Praha: Transparency International Česká republika, (2009).

DEVINE, T., WALDEN, S. Government Accountability Project (GAP), *International best practices for whistleblower policies*. (2012)

Eurobarometer report.

Dostupné na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

Kolektiv autorů Oživení o. s., *Ochrana oznamovatelů (whistleblowerů): analýza zpracovaná pro účely vzniku nové právní úpravy v ČR*, (2012).

Dostupný z: <http://bit.ly/1I746CO>

Odbor pro koordinaci boje s korupcí, *Analýza whistleblowingu a ochrany oznamovatelů*, (2012).

Dostupné na: <http://bit.ly/1g0FzvZ>

OECD, *Whistleblower protection: encouraging reporting*, (2012).

Dostupné na: <http://bit.ly/1ddcXk0>

OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, (2005).

Dostupné na: <http://bit.ly/1iiKOC5>

Transparency International. *International principles for whistleblower legislative*, (2013).

Dostupné na: <http://bit.ly/OBLqNo>

Transparency International Česká republika, *Alternativa k mlčení: K lepší ochraně a větší podpoře whistleblowerů v EU*, (2013).

Transparency International, *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*, (2009). Dostupné na: <http://bit.ly/PPzBEz>

Transparency International Policy Position, *Whistleblowing: an effective tool in the fight against corruption*, (2010). Dostupné na: <http://bit.ly/1ddc0rO>

Transparency International Slovensko.

Právna ochrana whistleblowerov na Slovensku, (2009).

Trial and error: a few examples, The Communications Journal, November 2008,

Dostupné na: <http://irfcom.ch/wpcontent/uploads/fachzeitung13.pdf>

WHITTON, H. *Making whistleblower protection work: elements of an effective approach*. U4 Brief. (2008). Dostupné na: <http://www.u4.no>

WORTH, M. *Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU*.

Transparency International, (2013).

Dostupné na: <http://bit.ly/1oLqfnv>

Právne predpisy

Česká republika:

Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb., a další související zákony.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon),

Usnesení vlády české republiky ze dne 21. listopadu 2012 č. 851k návrhu věcného záměru legislativního řešení whistleblowingu a ochrany oznamovatelů.

Vyhláška ČNB č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 105/2013 Sb. m. s., Úmluva Organizace spojených národů proti korupci.

Zákon č. 3/2004 Sb. m. s., Občanskoprávní úmluva o korupci, platném znění.

Zákon č. 70/2002 Sb. m. s., Trestněprávní úmluva o korupci, v platném znění.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/1999. Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Estónsko:

Anti-corruption Act RT I, 10. 12.2010, 8 (entered into force April 1, 2011).

Anti-corruption Act RT I, 30. 3. 2012, 24 (entered into force March 27, 2012).

Anti-corruption Act RT I, 27. 6. 2012, 7 (entered into force July 7, 2012).

Maďarsko:

Act XXII of 1992 on the Labour Code

Act XXIII of 1992 on Civil Servant

Act No. CLXVIII of 2009 on the protection of fair procedure and its related amendments to acts.

Act XXIII of 1992 on the legal status of public officials

Act IV of 1978 on the Criminal Code

Act I of 1977 on public interest reporting, proposals and complaints

Polsko:

Labour Code general provisions against unlawful dismissal.

Citizen's and legal obligation to disclose irregularities: art. 304 par. 1 of Criminal Procedure Code, art. 231 of Criminal Code in relation with art. 304 par. 2 Criminal Procedure Code, art. 240 of Criminal Code, art. 100 par 2 point 4 of Labour Code.

The protection of identity: Law on Protection of Personal Data, Crown Witness Act, art. 184 of Criminal Procedure Code (a so-called incognito witness), art. 23 point 2 of State Labour Inspection.

Slovensko:

Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších.

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 311/2001 Z.z., zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Zákon 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

Zákon č. 300/2005 Z.z., trestný zákon.

Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Transparency International Slovensko

Od roku 2013 má Transparency International Slovensko novo vytvorenú Správnu radu. Jej členmi sú zakladatelia organizácie Emília Sičáková-Beblová (predsedníčka), Daniela Zemanovičová, ako aj ústavný právnik Ján Mazák, manažér Ľuboš Lopatka, bývalý novinár právnik Tomáš Němeček a novinár a komentátor Pavel Sibyla. Úlohou Správnej rady je určovať stratégiu neziskovky, pomáhať s fundraisingom, menovať riaditeľa a dozorovať jeho prácu. Mandát členov Správnej rady je podľa stanov určený na sedem rokov.



Podporiť Transparency International Slovensko znamená zasadiť sa za lepšie Slovensko. Pridajte sa k tým, ktorí veria, že je našou osobnou zodpovednosťou niečo zmeniť.

Náš boj proti korupcii by sa nezaobišiel bez pomoci našich podporovateľov. Ak je Vám naša činnosť sympatická, pomôžte nám, prosím, prostredníctvom finančnej podpory, 2% z dane alebo nefinančným darom. Aj vďaka Vášmu daru budeme môcť naďalej robiť našu prácu odborne, nezávisle a pohoťovo. Vážime si každý dar, akokoľvek malý alebo veľký.

Investujte do lepšieho Slovenska!



TRANSPARENCY
KLUB

Najefektívnejšie nás môžete podporiť v boji proti korupcii prostredníctvom členstva v **Transparency klube**. Vďaka Vašej pravidelnej finančnej podpore budeme schopní si lepšie plánovať naše aktivity a dlhodobý rozvoj.

Transparency klub združuje firmy a jednotlivcov, ktorí boj proti korupcii a zvyšovanie transparentnosti nepovažujú za frázu a významne či dlhodobo podporujú poslanie Transparency International Slovensko. Podpora od členov Klubu posilňuje našu nezávislosť, rozvoj expertného tímu i schopnosť flexibilne reagovať na situácie, ktoré účelovo viazané granty nemôžu zabezpečiť.

ĎAKUJEME!



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVAKIA