

Etika, její důvěrníci a inspirace nizozemské veřejné správy

Juraj
Hvorecký
Filosofický
ústav AV ČR

Při návštěvě Nizozemska si pozorný návštěvník rychle všimne zvláštního fenoménu místní architektury. Většina lidí žije v nízkých domcích s obrovským oknem v přízemí. Okna jsou obvykle bez záclon, žaluzií nebo rolet. Hlavně při noční procházce městem má člověk až nepříjemný pocit, že vše, co se děje uvnitř obydlí, je mu doslova nabízeno ke kontrole. Jako by jedinec neměl před společností co skrývat.

Fenomén naprosté otevřenosti úzce souvisí s protestantskou etikou, která od 16. století dominuje holandskému veřejnému i soukromému prostoru. Nadrozměrná okna v přímém smyslu slova odhalují, že doma je všechno, jak má být. Správnost konání druhých si každý může přímo ověřit. Se silným místem etiky ve veřejném prostoru souvisí i jazyk, který Holanďané používají. Vůbec se nerozpakují používat při hodnocení činů sebe i druhých morální slovník: jejich skutky jsou dobré a špatné, morální a nemorální.

Etická infrastruktura se stala samozřejmostí

V zmíněném kontextu není překvapivé, že v současné společnosti pronikala etická témata postupně i do veřejné správy. Od devadesátých let minulého století se tak v Nizozemsku začalo dít i formálně. Jak bývá pravidlem,

stalo se to po několika skandálech, kdy tehdejší premiér vyhlásil sérii zásadních opatření pro posilování etiky ve veřejné správě. Ve všech úřadech veřejné správy od obecních úřadů přes vlády v provinciích až po celostátní instituce se postupně etablovala pozice etického důvěrníka.

Náplní práce etických důvěrníků bylo původně zejména zavádět protikorupční opatření a vyšetřovat porušení etických norem. Později se do popředí dostává stále více preventivní činnosti, pomoc ostatním pracovníkům při řešení morálně komplikovaných situací a posilování vědomí o nutnosti řídit se etickými normami na pracovišti. V posledním období se například řeší chování při zahraničních cestách, normy veřejného zadávání zakázek či konflikty mezi rolí státního úředníka a soukromými příspěvkem na sociálních sítích.



” Mohlo by se tudíž zdát, že postačí přebrat nějaký zahraniční model. To je ale nepochopení situace. Nejdůležitějším stavebním kamenem je domácí zájem problému v etice úředníků řešit.

Ze začátku se vyskytoval problém s odborností etických důvěrníků. I když se rekrutovali z řad zkušených pracovníků s přirozenou autoritou, mnohdy nedisponovali potřebnou zkušeností či praktickými nebo teoretickými znalostmi ke zvládnání často obtížných mezilidských situací. Důvěrníci se neměli na koho obrátit se svými problémy: neexistovaly precedenty, vysoké školy nenabízely kurzy, kde by se požadované dovednosti trénovaly, politická podpora byla nejistá. Naštěstí nechyběla hlavní de-
víza – odhodlání vytrvat a situaci postupně vylepšovat.

Dnes v Nizozemsku nejenže existují univerzitní programy a praktické kurzy, které vychovávají adepty tohoto náročného povolání, ale samozřejmě se stala i politická podpora. Dokonce ani radikální strany na okraji politického spektra nemají zájem etickou infrastrukturu zpochybňovat, jelikož se stala samozřejmou součástí veřejného prostoru.

Mnoho aktérů si uvědomilo, že v tak náročné pozici je důležitá nejen podpora vedení domovské instituce a státu, ale i průběžné doplňování znalostí.

Společnost se dynamicky proměňuje, rozvoj technologií přináší nové etické výzvy, morální očekávání společnosti podléhají vývoji. Proto je na místě spolupráce s veřejností, akademickou sférou, ale i napříč institucemi. Například koordinátoři důvěrníků z hlavních nizozemských ministerstev se pod záštitou Ministerstva vnitra setkávají jednou měsíčně k výměně zkušeností z oblasti praktické etiky. Protože počet etických důvěrníků závisí na velikosti organizace, dobře funguje i vzájemná vnitřní výpomoc. Například Ministerstvo dopravy má více než dvanáct tisíc zaměstnanců. Řadí se k nim i všichni zaměstnanci železnic a další dopravní infrastruktury. V sekcích a odděleních resortu pracuje asi šedesát etických důvěrníků.

Práce etických důvěrníků se legislativně opírá zejména o zákon o státní službě, zákoník práce a etický kodex zaměstnanců dané instituce.

Citlivost kontextu jednání

Právě práce s kodexem, jeho uvádění do praxe a vysvětlování, o jaké hodnoty se kodex opírá, je jednou z důležitých

součástí práce důvěrníka. Kvůli přehlednosti, aktuálnosti a jasnosti se kodexy pravidelně upravují. Zrcadí tak etickou náladu i očekávání jak v instituci, tak ve společnosti. Sami důvěrníci říkají, že když není jasné, jak určité jednání interpretovat v rámci platného kodexu, vždy je potřeba se vrátit k hodnotám, ze kterých kodex vychází.

Přirozenou součástí diskuse nad každou eticky složitou situací je debata se zainteresovanými osobami, poukazování na pozitivní příklady a citlivost na kontext jednání.

Právě kontextualizace individuálního jednání je příkladem praktické pomoci, kterou důvěrníci nabízejí. Když je oslovení zaměstnanec, který si není jist řešením nějaké morální situace, dostane se mu v první řadě ubezpečení, že je v pořádku mít pochybnosti o správnosti vlastního jednání. Spíše je potřeba se bavit mezi sebou, proč tomu tak je.

Práce důvěrníka nikdy nemá trestající charakter. Když se vyskytne opravdu problematické jednání, důvěrník jej prošetří a případné rozhodnutí o trestu probíhá podle předem nastavených nestranných kritérií. V případě nutnosti mohou zasáhnout i nadřízení, auditori nebo policie. Důvěrník má povinnost s nimi spolupracovat. Například tím, že navrhuje osoby, které je potřeba s ohledem na konkrétní případ ještě vyslechnout.



WHISTLEBLOWERS AUTHORITY

Oznamovatelé jsou pod neustálým tlakem

Vedle vsutku rozsáhlé sítě etických důvěrníků funguje v Nizozemsku jedna související státní instituce: Whistleblowers Authority, tedy něco jako Úřad oznamovatelů. Je to na vládě nezávislá organizace, která se zodpovídá parlamentu. Jejím základním cílem je podporovat vyšetřování neetického a protiprávního jednání, které buď anonymně, nebo adresně ohlašují zaměstnanci všech veřejných i soukromých organizací.

Zaměstnanec, nebo soukromá osoba, mající podezření na neetické jednání, se na úřad mohou obrátit a ten jim pomáhá s procesem nahlašování a chrání je před útoky nebo nečinností zaměstnavatele. Úřad koordinuje vyšetřování podnětů, ověřuje jeho opodstatněnost a zajišťuje ochranu oznamovatelů. I když velká část zaměstnanců jsou profesionální vyšetřovatelé, s právem zkoumat součinnost zaměstnavatele s oznamovatelem, úřad dělá i preventivní činnost, organizuje vzdělávání zaměstnanců v citlivých oblastech, jakými jsou například zadávání veřejných zakázek či lobbying.

Protože je zmíněný úřad jednou z nejstarších institucí svého druhu na světě, součástí jeho práce je i poskytování pomoci obdobným institucím v jiných zemích. S ohledem na aktuální proces schvalování zákona o ochraně oznamovatelů v Česku by inspirace a zkušenosti nizozemského partnera mohly být velmi přínosné.

Důležité je také zmínit, že na rozdíl od pozice etických důvěrníků je Úřad oznamovatelů pod neustálým tlakem. Povaha jejich práce znamená, že stále šlapou na kuří oka důležitým hráčům ekonomiky a politiky, a ti se všemožně brání. To pozici úřadu dlouhodobě oslabuje, a dokonce hrozí jeho úplná likvidace. Ani v eticky uvědomělém Nizozemsku se proti přehmatům nebojuje lehce.

Inspirace pro Česko

Pro budování etické infrastruktury v české veřejné správě poskytuje Nizozemsko několik zásadních podnětů.

Ten vychází se týká nastartování změn i etablování etiky ve veřejné správě a nabízí jedno důležité poučení. I když prvotním impulzem změn často bývá politická odpověď na závažný problém – významnou korupční kauzu, markantní příklad neetického chování, dobře zdokumentovaný případ hrubé diskriminace – nemá smysl se vymlouvat, že na zásadní změny nejsme připraveni. Prostě je třeba se na to společně vrhnout. Důležitější než teoretická příprava je rozhodnutí začít a vytrvat. Všichni se učíme za pochodu a v oblasti etiky veřejné správy tomu není jinak.

Za poslední léta se značně rozvinuly mechanismy etických auditů i nástrojů. Se zavedením nejnovějších poznatků do správní praxe státním ochotně pomohou organizace jako OECD nebo GRECO. Mohlo by se tudíž zdát, že postačí přebrat nějaký zahraniční model. To je ale nepochopení situace. Nejdůležitějším stavebním kamenem je domácí zájem problémy v etice úředníků řešit. Místní neziskové organizace, akademická obec, nezávislá média i nadšenci z řad

veřejné správy jsou nejlepší základnou, na které se projekt etické veřejné správy dá vytvářet.

Důležité je začít lokálně. Lidem nejvíce vadí korupce a nepřístojnosti v jejich bezprostředním okolí. Místní taky nejlépe vědí, kdo je morální autoritou a kdo naopak jedná neeticky. Prvním krokem ke zlepšení může být veřejná diskuse o problémech, pokus napsat etický kodex, který by vyrůstal z potřeb zaměstnanců, a ne z důvodu naplnění nějaké direktivy shora, nebo adekvátní reakce na etické požadavky veřejnosti. Efektivní vyřešení místního problému má hned dvojitý efekt: posiluje důvěru občanů ve stát i ve vlastní schopnosti podílet se na jeho správě a současně se stává následovánímhodným příkladem pro ostatní.

Etika jako výzva pro společnost

Soustředíme se na výhody, které etika ve veřejném prostoru přináší. Nejde jen o spokojenost veřejnosti s výkonem veřejné správy a zlepšení vztahů s klienty. Etika přináší zejména možnost zlepšit fungování samotné instituce. Napravují se poškozené mezilidské vztahy, zvyšuje se efektivita práce a dokonce klesá nemocnost zaměstnanců. Nízká nemocnost totiž nezrcadlí jenom zdraví zaměstnanců, ale ukazuje i na ochotu nevyhýbat se práci. To všechno jasně dokládá, že iniciativy, směřující k upevnění postavení etiky ve veřejné správě, stojí za to.

A ještě důležitý dovětek: pandemie každodenně ukazuje, kdo je kdo. Profesionalita, morální pevnost, tvořivost a pracovitost – a samozřejmě opozita takových vlastností – stojí před námi na ostře nasvícené scéně jako naléhavé výzvy. Učme se být dobří k sobě i ostatním. Zkusme žít za okny bez závěsů jako v úvodu zmínění Nizozemci. ■

foto: freepik.com

Zveme vás na konferenci s názvem

Etika státních zaměstnanců: Kde jsme a kudy dál?



KDY?

15. června 2021



KDE?

V Zrcadlové kapli Klementina



V případě platnosti mimořádných

opatření – prostřednictvím online přenosu

Konference bude vedena formou moderovaných panelových diskusí k problematice etiky státních zaměstnanců. Vystoupí na ní přední představitelé státní služby, akademici, vysokoškolští pedagogové, zástupci nevládních organizací a médií.

Panel 1: Etika státních zaměstnanců – její význam, současný právní rámec a aktuální vývoj v České republice

Panel 2: Etika státních zaměstnanců a agenda boje proti korupci, přijímání darů, lobbying

Panel 3: Etická infrastruktura a její využití ve služebních útvech

Panel 4: Etická personalistika ve služebních úřadech

Panel 5: Etika státních zaměstnanců a média, komunikace směrem k veřejnosti

Panel 6: Etika státních zaměstnanců v České republice na rozcestí – vize dalšího vývoje, plánované aktivity

Pořádají ji sekce pro státní službu Ministerstva vnitra a Filosofický ústav Akademie věd České republiky s podporou projektu „Nástroje rozvíjení etické kultury v české státní správě“ (grant Technologické agentury ČR).



F Filosofický ústav AV ČR
Institute of Philosophy

Kontakty:

Zuzana Brücknerová,

Ministerstvo vnitra, zuzana.brucknerova@mvcv.cz

Petr Urban,

Filosofický ústav AV ČR, urban@flu.cas.cz