

Návrh

Důvodová zpráva - Jednací řád Etické komise

I. Obecná část

Zhodnocení platného právního stavu upravujícího postih poslance při porušení jeho povinností

V posledních deseti letech stále sílí kritika veřejnosti, jejíž obsah tvoří zejména nespokojenost občanů s odpovědností poslanců za porušení předpisů a zejména za porušení pravidel, která nejsou regulována právními předpisy, neboť jejich dodržování spočívá především v etické rovině.

Z výše uvedeného důvodu byl vytvořen Etický kodex poslance Parlamentu ČR (dále jen „Kodex“), který představuje souhrn poslancových práv a povinností, které je možné označit jako „poslancovo etické minimum“.

Přestože má tento podzákoný předpis představovat přehled práv a povinností, je třeba, aby povinnosti v něm uvedené byly dodržovány a aby na jejich dodržování dohlížel speciální orgán, odlišný od orgánů, které hodnotí porušení právních předpisů, případně podzákoných předpisů, podle jiných než etických hledisek. Přestože tedy Poslanecká sněmovna již disponuje orgánem, Mandátním a imunitním výborem, do jehož působnosti patří hodnocení poslancova chování ve vztahu k ostatním právním normám, nedisponuje dosud takovým orgánem, který by dohlížel na to, zda poslanec jednal v souladu s etickými pravidly, jejichž rámec vyplývá nejen z nepsaných společenských norem, ale zejména z nově vzniklého Kodexu. Zřízení orgánu, Etické komise, který bude **posuzovat** chování poslanců **výhradně z etického hlediska**, se proto jeví jako nejvhodnější možné řešení.

Možnost ustanovení Etické komise jako orgánu Poslanecké sněmovny vyplývá z § 47 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který umožňuje Sněmovně zřizovat stálé nebo dočasné komise a stanovit jim v rámci své působnosti úkoly ať již dlouhodobé či časově omezené nějakým datem, do které má příslušná komise Sněmovně povinnost předložit svůj návrh.

Etická komise je konstituována jako komise stálá, přičemž Jednací řád Etické komise představuje souhrn pravidel fungování a současně i stanovení jasných mantinelů praktické činnosti takto ustanovené Etické komise. Jedná se tedy o organizační předpis, jaký je ustanoven i u jiných stálých komisí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Jednací řád Etické komise formuluje především způsob zastoupení jednotlivých zástupců politických stran v komisi, stanovuje postup jmenování a odvolávání předsedy, místopředsedy a tajemníka komise, jejich pravomoci, dále způsob svolávání komise, proces hlasování, způsob hlasování a v neposlední řadě podobu usnesení o porušení Kodexu a o možnosti odvolání se proti tomuto usnesení.

Právní rámec pro ustanovení Etické komise

- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zhodnocení souladu navrhovaného textu s ústavním pořádkem České republiky, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s akty práva Evropské unie

Návrh předpisu je v souladu s ústavní pořádkem České republiky. Návrh předpisu je slučitelný s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a s právními akty Evropských společenství.

Předpokládaný finanční dopad

Navrhovaná úprava bude mít minimální finanční dopad na státní a ostatní veřejné rozpočty, tento finanční dopad by se projevil pouze v případě možných mzdových nákladů na činnost předsedy komise, který by měl pobírat příspěvek k poslaneckému platu za tuto činnost, obdobně jako je tomu u předsedů výborů Sněmovny. Placenou funkcí by byla i pozice tajemníka komise, který by byl zaměstnancem Kanceláře Poslanecké sněmovny. Řadové členství v této komisi Sněmovny by bylo ostatními poslanci vykonáváno bezplatně.

II. Zvláštní část

K § 1

Úvodní ustanovení deklaruje poslání Etické komise a současně zdůrazňuje její kontrolní činnost ve vztahu k dodržování Kodexu. Komisi zřizuje svým rozhodnutím Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR na základě § 47 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Cílem zřízení tohoto speciálního orgánu Sněmovny je zavedení maximální transparentnosti jednání, a to nejen dovnitř Sněmovny vůči poslancům v oblasti etického chování, ale i navenek vůči široké veřejnosti. Zřízení tohoto orgánu tak představuje jedno z opatření boje s korupcí.

K § 2 odst. 1

Ustanovení minimálního počtu Etické komise na pět členů vychází z předpokladu, že toto číslo představuje vyšší pravděpodobnost zastoupení dostatečně různorodé skupiny lidí na to, aby jejím společným závěrem mohlo být rozhodnutí o tom, zda poslanec jednal, případně nejednal, eticky. Vedle toho by měl stanovený počet pěti členů představovat rozumné početní naplnění komise pro její akceschopnost při rozhodování. Tím by mělo dojít k zefektivnění a posílení kontroly transparentního výkonu mandátu poslance napříč politickým spektrem.

K § 2 odst. 2

Paritní zastoupení v komisi představuje minimální záruku toho, že přístup k hodnocení poslancova chování bude co nejobjektivnější, neboť jej budou hodnotit zástupci politických stran, resp. poslaneckých klubů, bez ohledu na početní zastoupení v Poslanecké sněmovně a bez ohledu na to, zda jsou členy koalice či opozice.

K § 2 odst. 3

Jmenování a odvolání člena komise je ponecháno v působnosti poslaneckého klubu, aby si každý poslanecký klub mohl sám zvolit takového zástupce, kterého považuje za osobu hodnou morálně a eticky posuzovat chování ostatních. O jmenování a odvolání má být informován předseda Sněmovny, který následně v případě ustavení Etické komise zajistí předložení materiálu na plénum Sněmovny, která Etickou komisi zřídí, a v případě změny člena Etické komise tuto informaci předá předsedovi Etické komise.

K § 2 odst. 4

Stanovení požadavku, aby si politické strany tehdy, pokud bude v Poslanecké sněmovně zastoupeno méně než pět politických stran, volily dva zástupce, vyplývá z ustanovení § 2 odst. 1. Omezení počtu zástupců na jednoho člena pak představuje jediné možné stanovení maximálního počtu členů komise tak, aby byly zastoupeny všechny politické strany.

K § 3

Stanovení nadpoloviční většiny přítomných jako podmínky pro usnášení schopnost komise se jeví jako nejvhodnější varianta, která zaručí objektivní a vyvážené rozhodování členů Etické komise v určitém reprezentativním početním zastoupení.

K § 4 odst. 1

Složení Etické komise odpovídá složení ostatních orgánů Poslanecké sněmovny.

K § 4 odst. 2

Toto ustanovení vyplývá přímo z § 47 odst. 1 zákona č. 90/1995, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Volba předsedy komise přímo Poslaneckou sněmovnou zaručuje předsedovi poměrně silný mandát předsedy.

K § 4 odst. 3

Ustanovení o volbě a odvolání místopředsedy Etické komise je shodné s ustanovením o volbě a odvolání místopředsedy vyšetřovací komise (čl. 1 odst. 2 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

K § 4 odst. 4

Stanovení hlasovacího kvóra pro zvolení nebo odvolání místopředsedy komise je shodné s hlasovacím kvórem stanoveným pro rozhodování vyšetřovací komise o stejné otázce (čl. 1 odst. 3 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

K § 4 odst. 5

Stejně jako u předchozích ustanovení je i ustanovení o nezastupitelnosti členství v komisi shodné s ustanoveními Jednacího řádu vyšetřovací komise (čl. 1 odst. 4 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

K § 5 odst. 1

Toto ustanovení představuje demonstrativní výčet pravomocí předsedy Etické komise, které jsou obsahově podobné pravomocím, jež mají předsedové ostatních komisí Poslanecké sněmovny (např. čl. 2 odst. 1 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny). Je zde deklarována jeho zodpovědnost za zastupování komise navenek a dále je zde určena odpovědnost předsedy za činnost vůči Sněmovně, které skládá ze své činnosti přímo úcty, což souvisí s jeho přímým jmenováním Sněmovnou.

K § 5 odst. 2

Ustanovení, které stanoví, za jakých podmínek je předseda Etické komise povinen svolat schůzi, je téměř totožné s článkem 2 odst. 2 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví předsedovi komise rovněž povinnost svolat Etickou komisi v případě, že o to požádá předseda Sněmovny, nebo minimální počet jejích členů. Předseda Etické komise je povinen svolat komisi, požádá-li o to jedna třetina jejích členů (oproti vyšetřovací komisi, kde je tato hranice určena dvěma pětinami členů). Určení minimálního počtu jednou třetinou, kterou představují nejméně dva členové této komise, je v jednacím řádu zejména proto, aby nedocházelo ze strany jediného člena ke zneužívání možnosti svolat schůzi. Oproti kritéria pro svolání vyšetřovací komise (dvě pětiny) je kritérium pro svolání schůze Etické komise mírnější (jedna třetina), ale s ohledem na předpokládaný počet jejích členů nepředstavuje výraznější odlišnost.

K § 6

Toto ustanovení je totožné s ustanovením čl. 3 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Odráží se zde silná pozice předsedy založená především způsobem jeho volby.

K § 7 odst. 1

Toto ustanovení je shodné s ustanovením čl. 1 odst. 5 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Shoda předsedy komise a vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny při jmenování a odvolání tajemníka je dána tím, že článek 3 odst. 3 písm. c) Organizačního řádu Kanceláře Poslanecké sněmovny přímo uvádí, že *tajemníci komisí Sněmovny* jsou podřízeni vedoucímu Kanceláře Poslanecké sněmovny.

K § 7 odst. 2

Toto omezení vyplývá ze skutečnosti, že tajemník je zaměstnancem Kanceláře Poslanecké sněmovny, a je tedy výkonným a organizačním pracovníkem komise, který tvoří její nezbytné zázemí, připravuje podklady k jednání, odpovídá za zpracování a distribuci zápisu ze schůze komise, zajišťuje komunikaci s Kanceláří Poslanecké sněmovny atd. Tajemník není členem komise, a proto ani nehlasuje o věcech komise.

K § 7 odst. 3

Toto ustanovení představuje demonstrativní výčet činností, kterými tajemník zajišťuje řádný průběh schůzí komise, jakož i její činnost po administrativní stránce. Obsahově se toto

ustanovení shoduje s ustanovením čl. 11 Organizačního řádu Kanceláře Poslanecké sněmovny a s čl. 4 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

K § 8 odst. 1

Cílem tohoto ustanovení je předejít situaci, za níž by nebylo možné vést schůzi jen z toho důvodu, že by nebyl přítomen předseda nebo místopředseda, ačkoli by byl počet přítomných členů dostatečný pro řádné konání schůze. Toto ustanovení je shodné s ustanovením článku 5 odst. 1 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

K § 8 odst. 2

Etická komise jedná zpravidla neveřejně. S ohledem na skutečnost, že předmětem posuzování je poslancovo chování dle etických kritérií, není veřejné jednání nezbytné. Neveřejnost schůze Etické komise vyplývá z analogického ustanovení § 37 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který stanoví, že *řízení v disciplinárních je vždy neveřejné*. Přítomnost poslance, jehož jednání je posuzováno, na jednání komise vyplývá z ústavně zaručeného práva na obhajobu. V případě, že se Etická komise shodne na potřebě účasti dalších osob (např. odborníka na etiku), může svým usnesením rozhodnout o tom, že schůze Etické komise bude veřejná, resp. mohou být přítomni i vybrané třetí osoby.

K § 8 odst. 3

Požadavek, aby byli členové komise vyrozuměni o svolání její schůze nejméně tři dny předem, je shodný s ustanovením § 5 odst. 4 Přílohy 1 k zákonu č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Náležitosti pozvánky nejsou formálně stanoveny, je však třeba, aby pozvánka obsahovala nezbytné informace o místě a datu konání schůze, návrh programu a podklady k jednání. Zda budou podklady k jednání uvedeny přímo v pozvánce, nebo zda budou tvořit přílohu této pozvánky, není podstatné. Předpokládá se, že k zaslání materiálů bude docházet elektronickou formou.

K § 8 odst. 4

Toto ustanovení deklaruje významnost a autoritu předsedu Sněmovny, neboť na základě jeho žádosti o přezkoumání, zda byl porušen Kodex, bude jednání zahájeno vždy, zatímco v ostatních případech je třeba splnění další podmínky, kterou je přijetí usnesení nadpoloviční většinou všech členů Etické komise (viz čl. 10 odst. 5 jednacího řádu Etické komise).

K § 8 odst. 5

Toto ustanovení záměrně užívá modální výraz vyjadřující možnost, nikoli povinnost (tak, jak je tomu v předchozím ustanovení), aby měla komise jako celek možnost rozhodnout v případech, u nichž se domnívá, že poslanec porušil Kodex, a nebyla přítom vázána na podnět předsedy Sněmovny. Hlasování o tom, zda bude šetření zahájeno, či nikoli, se řídí obecnými pravidly upravujícími procesní pravidla této komise, to znamená, že komise může zahájit šetření na základě nadpoloviční většiny přítomných členů komise. Podat podnět k zahájení řízení pro porušení Kodexu není umožněna též veřejnosti. Tím není dotčeno právo každého občana – voliče oslovit např. poslance zvoleného za jeho volební obvod, který převezme tuto aktivitu a o zahájení řízení požádá svým jménem.

K § 8 odst. 6

Náležitosti žádosti o zahájení šetření porušení Kodexu jsou stanoveny proto, aby nedocházelo k neodůvodněné šikaně poslanců, které by mohla být motivována politicky, případně osobně, přestože nebyla založena na pravdivých informacích. Dalším důvodem stanovení základních náležitostí takové žádosti je urychlení procesu o jejím rozhodování.

K § 8 odst. 7

Stanovení lhůty, za jak dlouho ode dne zahájení má komise rozhodnout, vyplývá ze skutečnosti, že jedině rychlé rozhodnutí působí dostatečně preventivně a transparentně.

K § 9 odst. 1

Toto ustanovení upřesňuje a zdůrazňuje úlohu Etické komise, totiž že výsledkem jejího rozhodování nemá být rozhodnutí, které by mělo být podkladem pro rozhodování jiných orgánů, které posuzují porušení právních předpisů podle jiných hledisek, než jsou hlediska etická. Deklarování tohoto odlišného charakteru upozorňuje na možnost, že výsledek Etické komise může být odlišný od výsledku orgánu, který bude posuzovat stejné chování ale dle jiných předpisů. Například výrokem o tom, že poslanec vzal neoprávněnou výhodu, není předjímáno rozhodnutí soudu o tom, zda došlo ke spáchání trestného činu přijetí úplatku dle § 331 trestního zákoníku. Tzn. ačkoli nebude prokázán trestný čin, může být jednání poslance označeno Etickou komisí za neetické (nemorální, nečestné atd.). Teoreticky tomu tak může být i naopak – tj. že Etická komise v poslancově jednání či chování neshledá porušení Kodexu, ale dotyčný poslanec bude soudem či správním orgánem uznán vinným za protizákonné jednání.

K § 9 odst. 2

Stanovením rozsahu šetření Etické komise se má předejít situacím, kdy by někdo chtěl zneužít šetření Etické komise k tomu, aby se dostal k takovým informacím, k nimž by za jiných okolností neměl přístup, přestože s šetřením komise nesouvisí. Etická komise tak bude vyžadovat a zkoumat informace a podklady bezprostředně související s případným porušením Kodexu.

K § 10 odst. 1

Toto ustanovení má deklaratorní charakter, aby bylo zřejmé, že komise rozhoduje o všech otázkách hlasováním. Je však třeba odlišit hlasování o procesních otázkách, ke kterému stačí nadpoloviční většina přítomných členů, od hlasování o porušení Etického kodexu poslance, ke kterému je třeba dvou třetin přítomných členů – vizte dále.

K § 10 odst. 2

Nezbytnost explicitního vyjádření toho, že hlasování se může zúčastnit pouze člen Etické komise, je dána přítomností osob, které nejsou členy komise, jako např. tajemník a poslanec, jehož jednání je posuzováno, případně dalších osob, pokud o tom Etická komise rozhodne. V jednacím řádu Etické komise je toto ustanovení zejména s ohledem na právní jistotu.

K § 10 odst. 3

Tajné hlasování při rozhodování o tom, zda poslanec Kodex porušil, či nikoli, představuje větší nezávislost členů při jejich hlasování a eliminaci případných politických tlaků.

K § 10 odst. 4

Toto ustanovení má výlučně organizační charakter.

K § 10 odst. 5

Toto ustanovení doplňuje ustanovení § 9 odst. 1 jednacího řádu Etické komise. Představuje upřesnění obsahu rozhodnutí, které je výsledkem hlasování o porušení Kodexu. Dvoutřetinové kvórum požadované k tomu, aby bylo usnesení závazné, je navrhováno především proto, aby byly vyváženy hlasy koaličních a opozičních zástupců v komisi. V ostatních případech postačí k přijetí usnesení nadpoloviční většina přítomných členů.

K § 10 odst. 6

I toto ustanovení má organizační charakter zdůrazňují transparentnost rozhodování o porušení Kodexu.

K § 11 odst. 1

Toto ustanovení upřesňuje formální podobu usnesení o porušení Kodexu a zdůrazňuje skutečnost, že pokud se komise neusnese na tom, že poslanec Kodex porušil, nelze toto rozhodnutí nijak relativizovat. Neboli v případě nepřijetí usnesení o tom, zda došlo k porušení kodexu, se vytváří fikce, že komise, aniž by hlasovala o samostatném usnesení, má za to, že poslanec Kodex neporušil.

K § 11 odst. 2

Ustanovení o obsahových náležitostech usnesení zachovává podobu podobných rozhodnutí, jejichž obsahem je rozhodnutí o tom, zda konkrétní osoba porušila právní předpisy či nikoliv. Přestože tedy není usnesení o porušení závazné pro orgány rozhodující o porušení právních předpisů dle jiných než etických kritérií, řídil se tvůrce předpisu tradiční a osvědčenou strukturou podobných rozhodnutí, tedy „výrok o vině“, jehož součástí je vyslovení viny, ustanovení, které bylo poslancovým jednáním porušeno, a popis tohoto jednání.

K § 11 odst. 3

S ohledem na skutečnost, že se usnesení o porušení Kodexu řídí tradiční strukturou výrokové části, je vhodné dodržet strukturu usnesení obecně a neodchylovat se od usnesení jiných orgánů (např. struktura rozhodnutí dle § 68-72 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Proto tvoří součást usnesení o porušení Kodexu odůvodnění, v němž se může komise vypořádat se všemi skutečnostmi, jež ovlivnily výsledek usnesení a jež byly při projednávání před Etickou komisí představeny. Toto ustanovení nadto zdůrazňuje, že je nezbytné, aby součástí odůvodnění bylo i zveřejnění poměru hlasů, jehož zveřejněním je kladen důraz na transparentnost rozhodovacího procesu Etické komise, aby se předešlo případným

neopodstatněným hypotézám o tom, kdo, jak a proč hlasoval, případně aby nedocházelo k porušování tajného hlasovacího práva zveřejňováním informací o tom, kdo jak hlasoval.

K § 11 odst. 4

Možnost odvolání se k plénu Sněmovny je v tomto předpise zakotvena z toho důvodu, aby byla poslanci zaručena objektivita posuzování jeho případu, tj. aby se předešlo případnému zneužití Etické komise a možnosti vydat usnesení o tom, že poslanec jednal neeticky. Současně toto ustanovení zdůrazňuje, že možnost odvolání má výhradně poslanec, jehož jednání bylo posuzováno, aby tak nedocházelo k situacím, kdy by se k plénu Sněmovny odvolával jediný poslanec, který považuje poslancovo jednání za takové jednání, které je v rozporu s Kodexem, a který není spokojen s tím, že usnesení Etické komise není totožné s jeho názorem.

K § 12 odst. 1

Zápis je tradičním administrativním výstupem o průběhu a výsledku jednání orgánů Poslanecké sněmovny (§ 43 odst. 1 ve spojení s § 47 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny) a náležitosti požadované tímto předpisem jsou obdobné jako náležitosti uvedené v § 43 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Konkrétně byly navrženy náležitosti převzaty z ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), týkající se zápisu ze zasedání zastupitelstva obce.

K § 12 odst. 2

Toto ustanovení je obsahově totožné s požadavky, které stanoví § 43 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

K § 12 odst. 3

Stanovení lhůty k uložení ověřeného zápisu je inspirováno § 43 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 11 Přílohy č. 1 k tomuto zákonu. Lhůta stanovená v jednacím řádu Etické komise je však kratší. Tato lhůta se však jeví jako lhůta přiměřená, neboť nelze očekávat, že by jednání Etické komise byla natolik složitá, že by bylo nezbytné tuto lhůtu prodlužovat. Kratší lhůta je vhodná i z toho důvodu, že pokud má poslanec bezprostředně čelit následkům usnesení Etické komise o tom, že Kodex porušil, je vhodné, aby měla veřejnost co nejdříve přístup ke všem zveřejňovaným informacím, neboť delší prodleva mezi porušením Kodexu a zpřístupněním všech relevantních informací, které se vztahují k takovému porušení, by neměla dostatečný ani preventivní, ani represivní účinek.

K § 12 odst. 4

Toto ustanovení klade důraz na transparentnost hlasování Etické komise a zejména na přístup k informacím, neboť zejména usnesení o porušení Kodexu představuje pro veřejnost základní informaci, již je třeba zpřístupnit.

K § 13 odst. 1

Ustanovení o opakovaném porušení Kodexu a o postupu při novém projednání Komisí je v jednacím řádu uvedeno pro případ, že pokud by poslanec porušoval Kodex opakovaně,

byť by se jednalo o stejné ustanovení, nepředstavovalo by nové usnesení, které by obsahovalo výrok, že poslanec Kodex „porušil“, porušení zásady ne bis in idem.

K § 13 odst. 2

Zvláštní ustanovení doporučujícího charakteru sice není závazné, ale klade dostatečně důraz na společenskou odpovědnost poslaneckého mandátu a zdůrazňuje skutečnost, že poslanec je odpovědný svým voličům a že pokud jedná tak, že se Etická komise opakovaně usnese o tom, že Kodex porušil, a to dokonce závažným způsobem, nepředstavuje vhodného zástupce, který je oprávněn určovat občanům jejich normy chování. Z tohoto důvodu se může Etická komise usnést na doporučení, aby se poslanec vzdal svého mandátu.