



Etické kodexy zákonodárných sborů: 10 doporučení pro Česko

Za Rekonstrukci státu:

Iveta Kvardová

Česká republika jako jedna z mála zemí střední a západní Evropy dosud nevydala etický kodex Parlamentu, a to ani jedné z jeho komor.

Etický kodex představuje dokument, který upravuje některá základní pravidla chování zákonodárců jako je předcházení a oznamování střetu zájmů, přijímání darů a styk se třetími osobami. Tyto povinnosti jsou pak zpravidla vymáhány objektivním a nestranným mechanismem.

Etický kodex slouží jako „návod“ pro zákonodárce a zároveň sděluje občanům, jaké chování je od členů parlamentu žádoucí a posiluje jejich informovanost o tom, nakolik jsou tato pravidla dodržována.

Přijetí etického kodexu zákonodárského sboru jako protikorupčního nástroje dlouhodobě doporučují i mezinárodní organizace jako je OSN, respektive Úmluva Organizace spojených národů proti korupci (UNCAC), Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OSCE) nebo Skupina států proti korupci Rady Evropy (GRECO).

Česká republika by měla svůj nedostatek napravit a zavést etický kodex pro Poslaneckou sněmovnu a Senát. Tento dokument navrhuje 10 základních doporučení, jimiž by se Česká republika měla při vytváření kodexu(ů) řídit:

- 1. Kodex by měl vycházet ze zásad výkonu veřejné moci** (objektivita, zodpovědnost, otevřenost, upřímnost a další).
- 2. Do procesu tvorby kodexu by měly být zapojeny i opoziční strany a další aktéři.**
- 3. Kodex by měl upravovat základní otázky etiky poslance** (zejména střet zájmů, přijímání darů a kontakt s lobbisty a jinými zájmovými skupinami).
- 4. Pravidla by měla být formulována dostatečně jasně a srozumitelně.**
- 5. Kodex by měl obsahovat sankce a efektivní způsob jejich vymáhání** (např. veřejné napomenutí nebo pokutu).
- 6. Poslanci by měli mít možnost se proti rozhodnutí o porušení kodexu odvolat.**
- 7. Kodex by měl být veřejně přístupný.**
- 8. Měl by být zaveden transparentní způsob vyřizování stížností na poslance.**
- 9. Kodex by měl být doplněn o praktická opatření** (seznámení poslanců s kodexem na začátku volebního období nebo např. školení a e-learningový program).
- 10. Poslanecká sněmovna by měla zřídit etickou komisi nebo výbor**, který by vykládal obsah kodexu a poskytoval poslancům poradenství.

Obsah policy paperu

Úvod

1. Co je etický kodex parlamentu a proč je důležitý
2. Současný stav v České republice

Doporučení pro tvorbu etického kodexu

1. Kodex by měl vycházet ze zásad výkonu veřejné moci
2. Do procesu tvorby etického kodexu by měly být zapojeny i opoziční strany a další aktéři
3. Kodex by měl upravovat základní otázky etiky poslance
 - 3.1. Střet zájmů a prohlášení o majetku
 - 3.2. Přijímání darů
 - 3.3. Kontakt s lobbisty a jinými zájmovými skupinami
 - 3.4. Některé další povinnosti poslanců
4. Pravidla by měla být formulována dostatečně jasně a srozumitelně
5. Kodex by měl obsahovat sankce a efektivní způsob jejich vymáhání
6. Poslanci by měli mít možnost se proti rozhodnutí o porušení kodexu odvolat
7. Kodex by měl být veřejně přístupný
8. Měl by být zaveden transparentní způsob vyřizování stížností
9. Kodex by měl být doplněn o praktická opatření
10. Poslanecká sněmovna by měla zřídit etickou komisi nebo výbor

Některé příklady zahraničních etických kodexů

1. Německo
2. Velká Británie
3. Slovinsko
4. Norsko

Úvod

1. Etický kodex parlamentu a jeho význam

Etický kodex parlamentu představuje **formu seberegulace**, kdy **parlament zaváže své členy určitými pravidly chování**. Ta mohou být vložena do samostatného zákona, jednacího řádu a jiných procesních předpisů nebo se může jednat o dokument schválený usnesením parlamentu.

Etický kodex pro členy parlamentu (dále budeme pro zjednodušení mluvit pouze o poslancích) **zavádí a podporuje politickou kulturu**, která klade důraz na slušnost, korektnost, transparentnost a poctivost chování poslanců tím, že zavádí pravidla chování poslanců jako je předcházení a oznamování střetu zájmů, přijímání darů, styk se třetími osobami a další podmínky výkonu jejich mandátu.

Kodex zpravidla nefunguje samostatně a **navazuje na celou řadu dalších zákonů a jiných předpisů**, ať už jde o regulaci lobbingu, politické kampaně nebo střetu zájmů.

Etické kodexy slouží nejen jako návod pro poslance, ale také sděluje občanům, jaké chování je od poslanců vyžadováno a posiluje jejich informovanost o tom, nakolik poslanci tato pravidla dodržují. Aby byl etický kodex efektivní, musí ho doprovázet **objektivní a nestranný mechanismus vymáhání zavedených pravidel**.

Přijetí etického kodexu pro poslance dlouhodobě doporučují i mezinárodní organizace [OSN](#), OSCE a GRECO. Poslední zmíněná zařadila vytvoření etického kodexu poslanců mezi **dvacet hlavních zásad pro boj s korupcí**.¹ Podle Skupiny GRECO už pouhý proces vytváření těchto norem zvyšuje povědomí poslanců o etických otázkách a pomáhá jim řešit obtížné etické situace. Podobně i OSCE zdůrazňuje, že **proces vytváření kodexu je stejně důležitý jako jeho konečný obsah**, a má zásadní význam pro vytvoření politické kultury a prostředí, kde jsou tato pravidla a zásady dodržovány.

2. Současný stav v České republice

V České republice zatím žádný speciální kodex chování pro poslance neexistuje. První pokusy o jeho vytvoření proběhly v roce 2005, kdy [návrh etického kodexu](#) předložil tehdejší předseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek. Kodex nicméně podpisem podpořilo pouze devět poslanců. [Druhý návrh kodexu](#), který navrhla pracovní skupina vlády v roce 2014, nebyl o moc úspěšnější. To stejné platí i pro [etický kodex navrhovaný Radkem Vondráčkem](#) v minulém volebním období.

¹ Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cc17c>

Některé politické strany zavedly své vlastní etické kodexy (např. ČSSD, STAN nebo ANO). Ty ale zavazují pouze stranické členy.

Skupina GRECO České republiky přijetí etického kodexu výslovně doporučila ve [Zprávě o plnění doporučení čtvrtého hodnotícího kola](#). Konkrétně **doporučila**:

1. **Přijmout etický kodex pro poslance**, který bude **snadno dostupný veřejnosti** a bude **doplněn vysvětlivkami a/nebo praktickými pokyny**, mimo jiné o střetu zájmů a souvisejících záležitostech (např. o darech a jiných výhodách, neslučitelnosti funkcí, doplňkových činnostech a finančních zájmech, situaci po skončení mandátu, kontaktech se třetími stranami, jako jsou lobbisté, požadavcích na **oznámení** atd.).
2. **Doplnit kodex o praktická opatření** pro jejich zavedení, jako například specializovaná školení, důvěrné poradenství a zvyšování povědomí.
3. **Zavést povinnost poslanců předkládat oznámení** o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích na počátku svého mandátu, zavést elektronický systém pro podávání a zveřejňování oznámení, který by zvýšil dostupnost oznámení na internetu.
4. **Jednoznačně stanovit, že oznámení musí rovněž zahrnovat věcné benefity** poskytované poslancům.
5. **Zvážit rozšíření rozsahu oznámení** tak, aby rovněž obsahovala informace o manželovi/manželce a závislých rodinných příslušnících.

V [Druhé zprávě o plnění doporučení čtvrtého hodnotícího kola](#) z roku 2023 Skupina GRECO zdůraznila, že tato **doporučení nebyla dosud splněna**.

Doporučení pro tvorbu etického kodexu

1. Kodex by měl vycházet ze zásad výkonu veřejné moci

Etický kodex a jeho pravidla by měla odrážet zásady demokratické odpovědnosti a odpovědné vlády.² Začlenění základních hodnot a ideálů fungování parlamentu do kodexu se bude odrážet při výkladu jednotlivých pravidel a vyplňování mezer, pokud nastanou situace, které se dotýkají etiky poslance a které nejsou v kodexu upraveny.

***Příklady dobré praxe:** [Britský etický kodex](#) je postaven na sedmi zásadách veřejného života: nezištnost, bezúhonnost/osobní integrita, objektivita, zodpovědnost, otevřenost/vstřícnost, upřímnost a proaktivní přístup. Každá ze zásad je v kodexu popsána. Podobně i [slovinský kodex](#) vychází ze základních principů veřejné služby: zachování reputace a integrity, loajalita, spravedlnost a férovost, odpovědnost, důstojnost a respekt. Podle nich jsou pak rozděleny a seřazeny jednotlivé povinnosti.*

2. Do procesu tvorby etického kodexu by měly být zapojeny i opoziční strany a další aktéři

Efektivní uplatňování kodexu může podpořit i **participativní proces vytváření obsahu kodexu**, na němž se budou podílet poslanci vládních i opozičních stran. Například Meziparlamentní unie doporučuje, aby byl etický kodex inkluzivní a do jeho tvorby byly od počátku zapojeny i poslanci menšinových politických stran.³

V této souvislosti unie dále doporučuje, aby byl **participativní i proces přijímání kodexu** a aby bylo umožněno vyjadřovat se k jeho obsahu různým aktérům (těmi mohou být např. neziskové organizace). Ti by měli být zapojeni i do pravidelné revize a novelizace.

***Příklad dobré praxe:** Ve Velké Británii je v působnosti parlamentního výboru sledovat vývoj etických zásad a navrhovat jejich obměnu. Výbor v roce 2021 zveřejnil zprávu včetně návrhu revize kodexu a předložila ji pro veřejnou konzultaci. V návaznosti na to byl v roce 2022 vydán nový etický kodex pro poslance.*

3. Kodex by měl upravovat základní otázky etiky poslance

Etický kodex by měl zahrnovat otázky jako je **předcházení střetu zájmů, přijímání darů** a jiných výhod, **neslučitelnost funkcí**, profesí a vedlejších aktivit, **povinnost zveřejňovat informace** nebo **kontakt se třetími stranami včetně lobbistů**.⁴

² Niamh Kinchin: [More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers](#), str. 118

³ Indicators for Democratic Parliaments Based on SDG Targets 16.6 and 16.7, dostupné z: <https://www.parliamentaryindicators.org/accountable-parliament>

⁴ Zprávě o plnění doporučení čtvrtého hodnotícího kola doporučení Skupiny GRECO pro Norsko, dostupné z:

Řada těchto povinností už některými předpisy upravena je (např. v zákoně o střetu zájmu nebo v zákoně o svobodném přístupu k informacím). Etický kodex by se v takových případech neměl těmto oblastem vyhýbat, ale měl by **na již existující úpravu navázat a doplnit ji**, popř. na ni výslovně odkázat.

Mezi další povinnosti často uváděné v etických kodexech zákonodárných sborů patří mlčenlivost, povinnost chovat se zdvořile k zaměstnancům, zákaz diskriminace, povinnost slušně se oblékat nebo třeba zákaz používání expresivních výrazů.

3.1. Střet zájmů a prohlášení o majetku

Etickými kodexy nejčastěji regulovanou oblastí je **střet zájmů**. Většina analyzovaných zemí jeho pravidla v kodexu zahrnuje.

***Příklad:** „Poslanci si musí být vědomi toho, že jejich chování je vystaveno veřejné kontrole. Pokud poslanec čelí potenciálně obtížnému střetu zájmů nebo jiným etickým dilematům, může otevřenost v těchto otázkách vzbudit důvěru a snížit riziko nedorozumění a spekulací.“ (z preambule [etického kodexu norského parlamentu](#))*

***Příklad:** „Výkon mandátu poslance Spolkového sněmu je jeho stěžejní činností. Aniž je dotčena tato povinnost, jsou vedle výkonu mandátu v zásadě přípustné činnosti profesní nebo jiné povahy.“ ([etický kodex německého Spolkového sněmu](#), následováno podrobnými pravidly)⁵*

Čeští poslanci podléhají zákonu o střetu zájmů a proto jsou již nyní povinni zdržet se jednání, při kterém by jejich osobní zájmy mohly ovlivnit výkon jejich funkce. Své zájmy musí předem oznamovat, a to jak zájmy v konkrétní věci (např. při projednávání věci na plénu), tak i veškeré potenciálně nebezpečné zájmy formou oznámení o příjmech, majetku a dalších skutečnostech, které jsou zveřejněny v Centrálním registru oznámení.

Etický kodex by měl být se zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmu (dále „zákon o střetu zájmů“) v souladu, měl by na jeho ustanovení **odkazovat a zdůrazňovat důležitost** jeho dodržování. Zároveň může zákon v určitých ohledech **doplnit a rozšířit** (etické kodexy nad rámec zákonných pravidel obsahují např. zákaz poskytování poradenství zahraničním vládám nebo zákaz zastávat veřejnou funkci po určitou dobu po skončení mandátu⁶).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5bce499c43654407936593e85a5743c8/grecorc4201612-en-final-norway-public.pdf>, vzorový etický kodex pro státní úředníky vydaný Výborem ministrů Rady Evropy, dostupný z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e50

⁵ Podrobná pravidla jsou obdobná českému zákonu o střetu zájmů, proto konkrétní úpravu neuvádíme.

⁶ Guillaume France: Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer Codes of conduct for parliamentarians, dostupné z:

<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Code-of-Conduct-for-Parliamentarians-2022.pdf>, str. 11

Příklad dobré praxe: Poslanci Evropského parlamentu, kteří se po ukončení mandátu věnují lobbingu nebo jiné aktivitě, která ovlivňuje rozhodování Evropské unie, musí tuto skutečnost nahlásit. Zároveň tím pozbyvají některé benefity. ([etický kodex Evropského parlamentu](#))

V této souvislosti je také vhodné připomenout, že oznámení veřejných funkcionářů jsou v současnosti přístupná na základě písemné žádosti zaslané prostřednictvím poštovních služeb s úředně ověřeným podpisem, elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem žadatele nebo elektronicky prostřednictvím datové schránky žadatele. Skupina GRECO tato pravidla ve [Druhé zprávě o plnění doporučení čtvrtého hodnotícího kola](#) označila za znepokojivý trend směrem ke zužování rozsahu a způsobů přístupu k prohlášením. **Informace o střetu zájmů poslanců by proto měly být snadno dostupné** např. pomocí zveřejnění na webových stránkách.

Příklad dobré praxe: Poslanci Evropského parlamentu jsou povinni oznámit svou účast na akcích pořádaných třetími stranami, pokud je náhrada jejich cestovních výdajů, výdajů na ubytování nebo stravu nebo přímá úhrada těchto výdajů hrazena třetí stranou. Informace, které poslanci ve svých prohlášeních uvádějí, lze nalézt na webových stránkách jednotlivých profilů poslanců. ([etický kodex Evropského parlamentu](#))

3.2. Přijímání darů

Další oblastí, kterou etické kodexy parlamentů zpravidla upravují, je přijímání darů poslanci při výkonu jejich funkce. To může být **zcela zakázáno** nebo mohou být např. stanoveny určité **peněžní limity**, do kterých je přijímání darů oprávněné.

Příklad: „Nikdy nebudu žádat o žádný dar nebo pohostinnost ani o ně nebudu usilovat.“ ([Vzorový kodex chování členů skotských státních orgánů](#))

Etický kodex by měl zároveň poslance (i veřejnost) **upozornit na rizika**, která jim při přijímání darů hrozí (včetně odkazu na příslušné trestní sankce, zejm. trestný čin přijetí úplatku podle § 331 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník).

Podle doporučení Skupiny GRECO by veřejní činitelé neměli požadovat ani přijímat dary, pokud by to mělo narušit nebo vzbudit dojem narušení jeho nestrannosti, nebo pokud by takový dar mohl být vnímán jako odměna za výkon jeho povinností.⁷ Jakýkoli dar nebo výhoda může oslabit důvěru občanů v nestrannost veřejné správy. To stejné lze vztáhnout i na poslance. **Zákaz by ovšem neměl být příliš tvrdý** a měly by z něho být připuštěny výjimky v podobě drobných darů (tj. pohoštění, reklamní materiály apod.).

Příklad dobré praxe: Lucemburský Kodex chování poslanců Parlamentu stanovuje zákaz přijímání darů a podobných výhod. Ten platí pouze pro dary nebo jiné výhody nabízené poslanci při výkonu jeho

⁷ Čl. 18 Doporučení Skupiny GRECO o etických kodexech pro veřejné činitele č. R(2000), dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

funkce. Dary do přibližně 150 EUR lze přijmout za podmínky, že jsou poskytovány ze zdvořilosti třetí osobou nebo v případě, že poslanec zastupuje sněmovnu v rámci své funkce. Nákladnější dary musí být odmítnuty, pokud nejsou poskytnuty zahraniční státní institucí nebo mezinárodní institucí nebo pokud dotyční poslanci nezastupují Parlament v oficiální funkci. Všechny takové dary musí být předány Komoře, která se stává jejich vlastníkem. V případě pochybností se poslanci mohou poradit s Poradním výborem pro chování poslanců.⁸

Naproti tomu např. slovinský etický kodex je koncipován mnohem obecněji:

Příklad: „Poslanci vykonávají své povinnosti svědomitě, spravedlivě a poctivě. Poslanci nesmí přijímat žádné platby, dary ani jiné výhody a nesmí uzavírat transakce ani přijímat služby, které by mohly ovlivnit jejich rozhodování.“ ([etický kodex slovinského Státního shromáždění](#))

Kodexy také mohou omezovat pohostinnost vůči poslancům a vyžadovat, aby poslanci zveřejňovali sponzorované cesty a ubytování.

Příklad dobré praxe: Poslanci Evropského parlamentu jsou povinni oznámit svou účast na akcích pořádaných třetími stranami, pokud je náhrada jejich cestovních výdajů, výdajů na ubytování nebo stravu či přímá úhrada těchto výdajů hrazena třetí stranou.

3.3. Kontakt s lobbisty a jinými zájmovými skupinami

Přestože by se poslanci měli stýkat se zástupci veřejnosti a reagovat na jejich potřeby, měli by se zároveň vyhýbat přílišnému vlivu zájmových skupin.

Regulace lobbingu v České republice stále chybí. V minulém volebním období bylo přijetí zákona o lobbování neúspěšné, v současnosti připravuje vláda jeho předložení Poslanecké sněmovně. **Etický kodex nemůže zákon o lobbování nahradit.** Role etického kodexu spočívá v tom, že zákonnou úpravu lobbingu doplňuje a řeší vybrané aspekty tohoto fenoménu. Kodex by měl také obsahovat pokyny, které by poslancům poskytly jasný návod, jak s lobbisty a jinými návštěvami jednat a jaké chování se od nich v těchto situacích očekává (např. může kodex požadovat, aby poslanci vedli veřejný harmonogram schůzek s lobbisty).

Příklad: „Před přijetím jakéhokoli opatření v důsledku lobbování se budu snažit ujistit o totožnosti lobbující osoby nebo organizace a o motivu lobbování.“ ([Vzorový kodex chování členů skotských státních orgánů](#))

Příklad dobré praxe: Norští poslanci se při schůzce s lobbisty musí ujistit, že jsou dostatečně informovaní o tom, jaké zájmy lobbisté zastupují. ([etický kodex norského parlamentu](#))

⁸ Doporučení Skupiny GRECO k etickým kodexům veřejných činitelů, dostupné z: <https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256>, str.

3.4. Některé další povinnosti poslanců

Závěrem autoři dokumentu uvádí některá další pravidla, která mohou podpořit etické standardy poslanců a jejichž začlenění do kodexu by bylo dobré zvážit, včetně příkladů zahraničních právních úprav:

Informovanost: „Od poslance Stortingu se očekává, že se bude obecně seznamovat se záležitostmi, které mají být projednávány v Parlamentu, a bude si o nich vyhledávat informace.“ ([etický kodex norského parlamentu](#))

Mlčenlivost: „Veřejný činitel by měl přijmout vhodná opatření k ochraně bezpečnosti a důvěrnosti informací, za které je odpovědný nebo o kterých se dozví. Veřejný činitel by neměl nevhodně využívat informace, které může získat v průběhu svého zaměstnání nebo které z něj vyplývají.“ ([vzorový kodex chování veřejných činitelů vydaný Radou Evropy](#))

Slušné chování: „Princip příkladnosti: poslanec na veřejnosti jedná slušně a dodržuje všeobecně uznávané normy morálky, mravnosti a etiky.“ ([etický kodex litevských politiků](#))

Využívání veřejných zdrojů: „Zdroje svého veřejného orgánu, včetně pomoci zaměstnancům, zařízení, kancelářských potřeb a vybavení IT, budu používat pouze k plnění svých povinností ve veřejném orgánu, a to v souladu s jeho příslušnými pravidly.“ ([vzorový kodex chování členů skotských státních orgánů](#))

Zákaz sexuálního obtěžování: „K obtěžování, včetně sexuálního obtěžování, nesmí docházet. Obtěžování je definováno jako jednání, opomenutí nebo poznámky, jejichž cílem nebo účinkem je urážka, zastrašování, nepřátelství, ponižování nebo pokořování. Sexuální obtěžování zahrnuje také nežádoucí a obtěžující sexuální pozornost.“ ([etický kodex norského parlamentu](#))

Zákaz zvýhodňování: „V profesních, pracovních nebo obchodních záležitostech se nesmí poslanec odkazovat na členství ve Sněmovně reprezentantů, které by mu mohlo jakýmkoli způsobem poskytnout neoprávněnou výhodu.“ ([etický kodex maltského parlamentu](#))

4. Pravidla by měla být formulována dostatečně jasně a srozumitelně

Etický kodex musí být formulován **srozumitelným jazykem**. Je nezbytné, aby poslanec byl schopen interpretovat etický kodex ve svém osobním pracovním prostředí a především jej dokázal aplikovat na své vlastní rozhodovací procesy.⁹

⁹ Niamh Kinchin: More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers, dostupné z: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00519.x?saml_referrer, str. 118

Tomu může pomoci i **uvádění praktických příkladů a modelových situací**, ve kterých se poslanec může ocitnout včetně doporučení, jak se v nich zachovat (např. v podobě metodického doporučení nebo v rámci školení).

***Příklad dobré praxe:** Etický kodex pro europoslance je doplněn o [prováděcí opatření](#), ve kterých je např. definice pojmu „dar“, výjimky z pravidla nahlašovat svoji přítomnost na akcích pořádaných třetími stranami nebo důležitosti prohlášení o účasti na těchto akcích.*

5. Kodex by měl obsahovat sankce a efektivní způsob jejich vymáhání

Aby byl etický kodex funkční, musí být doplněn o **efektivní sankční mechanismus a monitoring** dodržování pravidel.

Sankce mohou být různé, v zahraničí se nejčastěji setkáme s těmi následujícími: veřejné i neveřejné napomenutí, zveřejnění informace o porušení na webových stránkách, povinnost veřejně se omluvit, pozastavení výkonu funkce, pozastavení platu, udělení pokuty, zbavení funkce nebo i zbavení práva zastávat veřejné funkce.

Povinnosti v etickém kodexu a sankce za jejich nesplnění zároveň musí být **realistické**. Podle zpráv Skupiny GRECO je nízká efektivita etického kodexu často způsobena nízkým počtem zaměstnanců kontrolního orgánu, nedostatkem vyšetřovací pravomoci nebo skutečností, že sankce jsou příliš přísné a nejsou proto v praxi dostatečně využívány.¹⁰

***Příklad špatné praxe:** Skupina GRECO v případě Severní Makedonie výslovně uvedla, že pouhé varování jako jediná aplikovatelná sankce není pro potírání veškerých neetických situací dostatečné.¹¹*

Kdo by měl sankce vymáhat? Sankce zpravidla ukládá jeden z následujících orgánů: parlament, parlamentní etická komise, nezávislá komise, předseda parlamentu nebo soud. Obecně připadají v úvahu následující modely:

- **Seberegulace:** Parlament sám kontroluje uplatňování kodexu, přezkoumává obvinění z jeho porušování a za zjištěná porušení ukládá sankce. To sice chrání parlament před vnějšími zásahy, zejména ze strany výkonné moci, zároveň ale hrozí, že etický kodex nebude efektivně vymáhán, protože budou poslanci svoje kolegy bránit. Příkladem takového modelu je **Polsko**, ve kterém o

¹⁰ Doporučení Skupiny GRECO k etickým kodexům veřejných činitelů, dostupné z: <https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256>, str. 19

¹¹ Druhá zpráva o plnění doporučení čtvrtého hodnotícího kola Skupiny GRECO pro bývalou Makedonskou republiku: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808cc85f>, bod 10

porušení kodexu rozhoduje etická komise zřízená [jednacím řádem Sejmu](#), ve které jsou zastoupeni členové všech klubů.

- **Externí regulace:** Externí orgán sleduje uplatňování kodexu, přezkoumává obvinění a ukládá sankce. Příkladem je **Velká Británie**, kde porušení kodexu vyšetřuje nezávislý komisař. Ten své závěry překládá parlamentnímu výboru, který poslanci v případě porušení kodexu udělí sankci. O odvolání proti rozhodnutí výboru projednává nezávislá odborná komise.
- **Koregulace:** Smíšený model představuje kombinaci seberegulace a externí regulace. Příkladem je **Srbsko**, kde je dohled nad dodržováním etických zásad [svěřen Výboru pro administrativní, rozpočtové, mandátové a imunitní otázky](#). Zároveň je zřízena etická komise, která se skládá ze tří akademiků a dvou zástupců zaměstnanců parlamentu. Komise vydává metodické pokyny a praktické příklady k uplatňování kodexu, poskytuje poslancům neveřejné poradenství a vydává nezávazné pokyny pro výbor.¹²

Nejdůležitější ale je, že **procesní pravidla** jednání monitorovacího orgánu budou **transparentní** a na fungování orgánu bude vyčleněn **dostatečný rozpočet**, aby nebyla ohrožována jeho nezávislost.

***Příklad špatné praxe:** Skupina GRECO negativně hodnotila praxi v Moldavsku, kde složení komise odrážela parlamentní většinu, přičemž rozhodnutí o porušení pravidel byla přijímána většinou. Nebylo proto možné vyloučit, že rozhodnutí komise může být politicky motivované.¹³*

6. Poslanci by měli mít možnost se proti rozhodnutí o porušení kodexu odvolat

Poslanci by měli mít právo podat odvolání nebo nechat jiným způsobem **přezkoumat rozhodnutí vydané v jejich neprospěch**.¹⁴

***Příklad dobré praxe:** Ve Velké Británii vyšetřuje porušení kodexu nezávislý komisař. Svoje závěry překládá komisi, která může poslanci udělit sankci. Odvolání proti rozhodnutím výboru projednává nezávislá odborná komise. Na jejím rozhodování se nepodílí žádný poslanec, naopak ji tvoří právníci se zkušenostmi z justice, advokacie a dalších odvětví.*

¹² Meziparlamentní unie považuje za nejlepší řešení zřízení zvláštního výboru nebo podobného orgánu, který bude odpovědný za prosazování kodexu a za jeho revizi a aktualizaci. Viz Indicators for Democratic Parliaments Based on SDG Targets 16.6 and 16.7, dostupné z:

<https://www.parliamentaryindicators.org/accountable-parliament>

¹³ Vzorový etický kodex pro státní úředníky vydaný Výborem ministrů Rady Evropy, dostupný z:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2e50, str. 20

¹⁴ Guilherme France: Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer Codes of conduct for parliamentarians, dostupné z:

<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Code-of-Conduct-for-Parliamentarians-2022.pdf>, str. 9

7. Kodex by měl být veřejně přístupný

Etický kodex by měl být veřejně přístupný **nejen veřejným činitelům, ale také občanům**. Způsob zveřejnění se odvíjí od formy etického kodexu. Kromě povinných způsobů (např. zveřejnění zákona ve Sbírce zákonů) **lze doporučit zveřejnění kodexu na webových stránkách Poslanecké sněmovny** tak, aby byl pro občany snadno dostupný (např. ve zvláštní záložce). Zároveň mohou být využity některé další formy medializace (např. vydání tiskové zprávy, reklamní kampaň atd.).

Sekretariát Britského společenství národů také doporučuje, aby byly na internetových stránkách uveřejněny rovněž informace o tom, jakým způsobem probíhá řízení při tvrzeném porušování kodexu a jak funguje podávání stížností na členy parlamentu.¹⁵

8. Měl by být zaveden transparentní způsob vyřizování stížností na poslance

Sekretariát Britského společenství dále doporučuje zavedení **mechanismu podávání anonymních dotazů a stížností** nejen samotnými poslanci, ale také např. zaměstnanci parlamentu. Možnost podávat stížnosti na jednotlivé poslance doporučuje i organizace Transparency International.¹⁶

Podle doporučení Sekretariátu by měly parlamenty pravidelně zveřejňovat **zprávu, která by obsahovala všechny stížnosti** proti korupčnímu jednání poslanců nebo jinému porušování jejich etiky. Ve zprávě by mělo být rovněž uvedeno, jakým způsobem byly stížnosti a oznámení vyřízeny a jaké sankce byly za porušení etického kodexu uloženy. Informace o řízeních by měly být poskytovány i na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.¹⁷

***Příklad dobré praxe:** V Německu se na žádost poslance zveřejňuje i informace o tom, že k porušení nedošlo.*

9. Kodex by měl být doplněn o praktická opatření

Účinnost protikorupční politiky do značné míry závisí na informovanosti těch, kterým je určena, jejich připravenosti a ochotě pravidla dodržovat. Bylo by proto vhodné zavést **formální přijetí etického kodexu poslanci na začátku jejich funkčního období**.

¹⁵ Commonwealth AntiCorruption Benchmarks, dostupné z:

https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-04/Anti-Corruption%20Benchmarks_UPDF.pdf?VersionId=mDx64vykQWII_T.Xhdk0nEtyf_NH_n4b, str. 48

¹⁶https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-04/Anti-Corruption%20Benchmarks_UPDF.pdf?VersionId=mDx64vykQWII_T.Xhdk0nEtyf_NH_n4b, str. 8

¹⁷https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-04/Anti-Corruption%20Benchmarks_UPDF.pdf?VersionId=mDx64vykQWII_T.Xhdk0nEtyf_NH_n4b, str. 9

Příklad dobré praxe: Jako dobrou praxi označuje Skupina GRECO proces přijetí etického kodexu v Severní Makedonii, který vyžaduje, aby se všichni poslanci podpisem výslovně zavázali k jeho dodržování.¹⁸

Vydání etického kodexu by také mohlo následovat **školení poslanců**, a to i pravidelně v následujících letech. Provádění pravidelných školení, která doplní pravidla obsažená v etickém kodexu a poskytnou poslancům návod, jak se zachovat v konkrétních situacích, dlouhodobě doporučuje i Skupina GRECO.¹⁹ Školení by proto mělo demonstrovat uplatňování kodexu v **modelových případech** (např. reakce na přijetí daru).

Příklad dobré praxe: V Norsku byl za účelem posílení dodržování kodexu připraven komplexnější úvodní program pro nově zvolené poslance. Zvažováno bylo i vytvoření **e-learningového programu**.

10. Poslanecká sněmovna by měla zřídit etickou komisi nebo výbor

Zároveň lze doporučit **zřízení etického výboru nebo komise** (popř. by tuto roli mohl plnit Mandátový a imunitní výbor). Výbor by zejména **objasňoval a vykládal význam** jednotlivých ustanovení kodexu a tím zajišťovat, aby byl kodex uplatňován důsledně a nestranně.

Příklad dobré praxe: V Irsku mohou poslanci požádat o radu některé parlamentní výbory a specializovanou komisi (*the Standards Commission*), a to formální i neformální žádostí.²⁰

Tuto roli může plnit i **nezávislý orgán**, se kterým se může poslanec neveřejně poradit.

Příklad dobré praxe: V Srbsku je dohled nad dodržováním etických zásad svěřen Výboru pro administrativní, rozpočtové, mandátové a imunitní otázky. Zároveň je ale zřízena etická komise, která se skládá ze tří akademiků a dvou zástupců zaměstnanců parlamentu. Komise vydává metodické pokyny a praktické příklady k uplatňování kodexu, poskytuje poslancům neveřejné poradenství a vydává nezávazné pokyny pro výbor.

¹⁸ Doporučení Skupiny GRECO k etickým kodexům veřejných činitelů, dostupné z: <https://rm.coe.int/codes-of-conduct-for-public-officials-greco-findings-recommendations-p/168094256>, str. 6

¹⁹ Např. zde, § 110: <https://rm.coe.int/16806c6921>

²⁰ Tamtéž

Některé příklady zahraničních etických kodexů

1. Německo

Německo má [etický kodex](#) vtělený do zákona o poslancích Spolkového sněmu, který upravuje postavení poslanců, jejich odměňování, mlčenlivost a další podmínky výkonu funkce.

Etický kodex je **poměrně stručný** a upravuje několik málo povinností: **1) ohlašovací povinnost** (povinnost informovat předsedu sněmu o povolání, které poslanec vykonával před zahájením mandátu nebo které vykonává současně s mandátem, členství v orgánech obchodních společností a dalších skutečnostech), **2) povinnosti při přijímání darů** (zejména povinnost dary evidovat a oznamovat dary nad 1000 EUR za kalendářní rok) a **3) povinnost deklarovat střet zájmů**, pokud se ve výboru projednává téma, v jehož souvislosti poslanec pobírá jakoukoliv odměnu.

K vynucení etického kodexu slouží několik mechanismů. V první řadě může předseda sněmu požádat o další informace a vysvětlení situace. V případě méně závažných případů přichází **napomenutí**. Dále může předsednictvo Spolkového sněmu **konstatovat porušení kodexu a tuto informaci zveřejnit**. Na žádost poslance se zveřejní i informace o tom, že k porušení nedošlo. Nejtěžším následkem porušení kodexu je **udělení pokuty** za porušení ohlašovací povinnosti (a to až do výše poloviny roční odměny poslance).

2. Velká Británie

Poslanecká sněmovna (*House of Commons*) vydává svůj [etický kodex](#) pravidelně, nejnovější je z konce roku 2022. Poměrně stručný kodex **doplňuje metodika**, která ke kodexu stanovuje podrobnější pravidla – např. postup, jak registrovat své finanční zájmy, nahlásit střet zájmů, pravidla whistleblowingu a další.

Kodex je **inspirován sedmi zásadami veřejného života**: nezištnost, bezúhonnost/osobní integrita, objektivita, zodpovědnost, otevřenost/vstřícnost, upřímnost a proaktivní přístup (*leadership*).

Mezi povinnosti poslanců patří:

- **chovat se zdvořile** ke všem svým zaměstnancům, zaměstnancům parlamentu a návštěvám
- **zakládat své jednání na veřejném zájmu** a vyhýbat se střetu osobního zájmu s veřejným zájmem
- **zákaz přijímat úplatky**

- **přísně dodržovat pravidla pro styk s lobbisty**
- **registrovat své zájmy** v registru finančních zájmů poslanců do jednoho měsíce od svého zvolení a deklarovat své střety zájmů
- **užívat důvěrné informace**, které se poslanec dozví v souvislosti s výkonem funkce, **pouze při výkonu této funkce**
- **zákaz poškozovat pověst a integritu** sněmovny jako celku nebo jejích poslanců, a
- **zákaz poskytovat placené poradenské služby** (např. jako poradce parlamentu).

Porušení kodexu **vyšetřuje nezávislý komisař**, který své závěry překládá Výboru pro standardizaci (*The Committee on Standards*). Ten potom poslanci případně udělí sankci – od **nařízení „nápravy“** (např. oprava prohlášení o střetu zájmu), přes **písemnou nebo veřejnou omluvu** a odnětí služeb nebo přístupu k zařízením až po **pozastavení činnosti, vyloučení z komisí** nebo **zbavení mandátu**. V letech 2010-2021 bylo pozastaveno členství osmi poslancům, přičemž nejdelší pozastavení trvalo šest měsíců.

Odvolání proti rozhodnutím výboru projednává **nezávislá odborná komise** (na jejím rozhodování se nepodílí žádný poslanec).

3. Slovinsko

Slovinský [etický kodex](#) byl vydán usnesením Rady předsedy Národního shromáždění (NS) na základě jednacího řádu, který přijetí kodexu předpokládal. Podobně jako britský kodex vychází ze základních principů veřejné služby:

- **Zachování reputace a integrity:** Poslanec se musí chovat tak, aby chránil dobré jméno státu, NS a poslaneckého úřadu a posiloval důvěru veřejnosti v jejich integritu. Naopak se musí vyvarovat jednání, které by mohlo poškodit jeho pověst v zemi nebo v zahraničí.
- **Loajalita:** Poslanec musí dodržovat obecně uznávané morální zásady, musí být loajální ke své zemi a právnímu systému a musí vždy jednat ve veřejném zájmu.
- **Spravedlnost a férovost:** Poslanec musí vykonávat své povinnosti svědomitě, spravedlivě a čestně. Nesmí přijímat platby, dary a jiné výhody a uzavírat transakce nebo přijímat služby, které by mohly ovlivnit jejich rozhodnutí, nebo využívat informace získané při výkonu úředních povinností k osobnímu prospěchu. Má také povinnost nakládat s veřejnými prostředky, předměty a jiným veřejným majetkem používaným k výkonu funkce s náležitou péčí.
- **Odovědnost:** Poslanec má povinnost plnit svěřené povinnosti a úkoly profesionálně, svědomitě a odpovědně. Zároveň musí mít povědomí o životním

prostředí a odpovědný přístup k němu, svým příkladem podporovat péči o životní prostředí a chovat se k němu šetrně.

- **Důstojnost a respekt:** Poslanec se musí chovat slušně, uctivě, tolerantně a nesmí nikoho diskriminovat. Na zasedáních NS, schůzích pracovních orgánů, pracovních a jiných jednáních si musí počínat tak, aby nenarušoval práci svých kolegů a ostatních účastníků, podporoval demokratický dialog a nebyl k nikomu urážlivý. Při těchto aktivitách musí být oblečen slušně, způsobem odpovídajícím jeho funkci.

Poslanci ve vedoucích funkcích mají dále povinnost jít v dodržování kodexu příkladem.

Oproti jiným etickým kodexům jsou **povinnosti formulovány poměrně obecně**.

Porušení kodexu projednává Rada předsedy NS na uzavřeném jednání. V závislosti na míře porušení může udělit následující sankce: **neveřejné napomenutí** (v případech méně závažných postihů), **veřejné napomenutí** (u více závažných postihů) nebo veřejné napomenutí včetně **projednání na plénu NS a zveřejnění na webových stránkách** (u opakovaných postihů).

4. Norsko

Norsko zavedlo [etický kodex](#) pro členy parlamentu pouze **ve formě nezávazných (resp. nevynutitelných) pokynů**. Při vynucování pravidel spoléhají především na prevenci a politickou tradici a kulturu. Je individuální odpovědností poslance, aby se těmito pokyny řídil a aby nezradil důvěru, kterou mu občané ve volbách svěřili.

Pokyny obsahují pravidla k **respektujícímu chování** (např. zákaz obtěžování na pracovišti), **korupci, informovanosti** (od poslance se očekává, že se bude seznamovat se záležitostmi, které se mají projednávat v parlamentu), **kontaktu s veřejností** (poslanec se při schůzce s lobbisty musí informovat, jaké zájmy zastupují), **transparentnosti** (poslanci musí zapisovat své schůzky a ekonomické zájmy do veřejného rejstříku), **mlčenlivosti, rozumnému nakládání se svěřenými prostředky** a dalším principům.

HR oddělení parlamentu poslancům v etických otázkách aktivně poskytuje **poradenství** (např. co se týče poskytování informací do registru). Za účelem posílení dodržování kodexu byl taky připraven komplexnější **úvodní program pro nově zvolené poslance**, zvažováno bylo i vytvoření e-learningového programu.

Podobnou formou jako etický kodex jsou zvláště vypracovány pokyny pro přijímání darů členy parlamentu.