

7 nejčastěji pokládaných otázek o reformě financování politických stran a volebních kampaní v České republice **(reforma zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a volebních zákonů)**

1) Je reforma vůbec třeba?

Ano, a to ze tří podstatných důvodů (blíže jsou vysvětleny v samostatném materiálu Rekonstrukce státu „Tři důvody, proč je třeba reformovat financování politických stran“):

Za prvé, jde o o hodně peněz. Strany každoročně hospodáří s prostředky kolem 1,5 – 2 miliard Kč, přibližně třetinu z toho tvoří státní příspěvky. V přepočtu na jednoho voliče jsou české strany bohatší než jejich slovenské, polské, ale i třeba německé nebo francouzské protějšky.

Za druhé, nevíme, odkud kam tyto peníze proudí. Přes stranický systém proteče každý rok 1 miliarda Kč ze sponzorských darů, jejichž původ není sledován. V zásadě nevíme, který podnikatel podporuje kterého politika.

Za třetí, v porovnání s kontrolou stranických financí v jiných evropských i mimoevropských státech jsme ostudně pozadu. Minimálně dvě volební období už máme od domácích i zahraničních odborníků připravený soubor opatření, která by pomohla penězovody v politických stranách odkrýt. Vědomě je ale zcela ignorujeme.

2) Proč musíme hned zavádět nový úřad? Nemohla by finance stran nadále kontrolovat Poslanecká sněmovna? Nemohl by to dělat Nejvyšší kontrolní úřad?

Jak legislativci Ministerstva vnitra, tak pracovní skupina Rekonstrukce státu pracovali při přípravě reformy s několika variantami; nezávisle na sobě obě skupiny nakonec za nejlepší považují variantu, při kterém dojde ke kreaci nového orgánu státní správy. Je to hned z pěti důvodů:

Za prvé, dosavadní model, kdy politici kontrolují politiky je zcela neúčinný. Výroční finanční zprávy, jak jsou dnes dodávány Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny, často obsahují podstatné chyby; přesto nebyla nikdy v historii České republiky žádná politická strana za tyto chyby sankcionována. Sankční mechanismus dnes v zásadě existuje jen *pro forma* a nebyl nikdy využit. Pokud má reforma strany donutit k transparentnímu financování jejich aktivit, je třeba mechanismus změnit, např. zavedením finančních pokut. Udílel-li by potom sankce některý z výborů Poslanecké sněmovny, stala by se jeho rozhodnutí nutně objektem soudního přezkumu a došlo by k narušení bariéry mezi mocí zákonodárnou a mocí soudní.

Za druhé, problém se sankčním mechanismem by přetrvával, pokud by se kontrola nad stranami svěřila Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. NKÚ je orgán kontrolní, který kromě pořádkových pokut dnes nemá sankční pravomoc. Případné postihy by tak opět musel NKÚ řešit v součinnosti např. s finančním úřadem, což by sankční mechanismus významně zpomalilo a zcela neutralizovalo výhodu včasnosti finančních pokut.

Za třetí, dozor NKÚ nad politickými stranami byl odmítnut již jednou Ústavním soudem (Pl. ÚS 26/94) a to proto, že na financování politických stran nelze pohlížet jako na hospodaření se státním majetkem nebo jako na plnění státního rozpočtu. Měl-li by NKÚ kontrolovat politické strany, byla by nutná podstatná změna Ústavy České republiky, a to taková, jež by navíc porušila princip oddělení politických stran od státu.

Za čtvrté, nový úřad je malý a relativně levný. Počítá se, že jej bude tvořit zhruba deset až patnáct úředníků. Ty by např. NKÚ, již takto přetížený, musel stejně přibrat a vyškolit jako specialisty. Úřad bude mít samostatnou rozpočtovou kapitolu a nebude tak finančně závislý na rozhodnutí Ministerstva financí. Jeho roční rozpočet by se měl pohybovat okolo 15 milionů Kč, což je cca 3 – 5% sumy, kterou ročně získávají ze státního rozpočtu politické strany.

Za páté, i v zahraničí se tento model nejvíce osvědčil a dnes jej používá drtivá většina členských států EU (blíže viz samostatný materiál Rekonstrukce státu „Kontrola financování stran. Porovnání dohledových institucí“). Zahraniční úřady jsou buď také specializované pouze na stranické financování, nebo mají širší protikorupční agendu zahrnující i např. kontrolu střetu zájmů, lobbyingu, atd. Vznik takového orgánu se ovšem v současné době v České republice neplánuje.

3) Jsou sankce opravdu nutné? Proč nenechat voliče, aby strany, které se prohřeší proti pravidlům, prostě potrestali ve volbách?

Dle dosavadních zkušeností, našich i zahraničních, se ukazuje, že formální sankce mají svoji úlohu: pomáhají chránit volební soutěž před bezskrupulózními politickými kandidáty, kteří spoléhají na to, že svojí kampaní překřičí všechny ostatní; včetně kritických hlasů, které právě na neférovost kampaně upozorňují.

Formální sankční mechanismus, je-li efektivně nastaven, má kandidáty od takové kampaně odradit a pomoci vytvořit rovné pole soutěže. Proto musí být sankce včasné, aby mohly být uplatněny už v průběhu kampaně, a musí mít dostatečně odrazující dopad.

Rekonstrukce státu proto podporuje pozměňovací návrhy, které možný rozsah spíše symbolických finančních pokut z vládního návrhu výrazně navýší, aby svoji výší odpovídaly rozpočtům jak malých, tak velkých politických hráčů. Stejně stanovisko k vládnímu návrhu zaujal i hodnotící tým Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO).

4) Neohrozí kontrola a sankce existenci některých stran? Nedojde k pokřivení stranické soutěže zásahy úřadu nebo soudů?

Cílem reformy není omezit stranickou soutěž v České republice, ale zprůhlednit její financování a učinit ji tak férovější a čitelnější pro voliče. Systém dozoru ani sankční mechanismus proto nejsou navrženy tak, aby asymetricky limitovali některou z politických stran nebo kandidáta. Nová pravidla nemění podmínky pro registraci stran nebo kandidátních listin a nekladou nepřiměřené podmínky na stranický provoz nebo na řízení volebních kampaní.

Strany, které získávají státní příspěvky, se nemusí obávat, že by o ně přišly kvůli triviálním chybám při předkládání výročních zpráv, apod. Úřad na chyby strany nejprve upozorní a ty budou mít dostatek času na jejich opravu.

Při udílení finančních pokut a rozhodování o jejich výši je úřad povinen zohlednit nejen veškeré náležitosti, které k vedly ke správnému deliktu nebo přestupku, ale i finanční situaci strany nebo kandidáta. Rozhodnutí Úřadu bude podléhat přezkumu podle soudního řádu správního, nebude proti němu ale možné podat rozklad ani jej přezkoumat v přezkumném řízení, což pomůže účinnosti a včasnosti sankcí.

Všem stranám přibude pouze povinnost zřídit zvláštní účty na provozní výdaje, volební výdaje a příjmy. Reforma se netýká zákona o volbách do místních zastupitelstev a tak malé lokální strany ani nebudou muset zřizovat účty transparentní. I jejich hospodaření ovšem bude moci kontrolovat úřad, což rozhodně pomůže např. férovosti kampaní při volbách na bohaté pražské, brněnské, plzeňské nebo ostravské radnice.

Velkým plusem reformy je, že zavádí pravidla i pro nezávislé kandidáty do Senátu, což napravuje současnou situaci, kdy byly z hlediska kontroly kandidáti politických stran znevýhodněni.

5) Pokud bude na strany dohlížet Úřad, proč mají mít strany navíc i transparentní účty? Lze je zavést bez negativních dopadů na hospodaření strany, bez prolomení soukromí zaměstnanců nebo členů strany, bez ohrožení podnikatelských aktivit strany?

Existence nezávislého dozorového úřadu neznamena, že by se mělo rezignovat na kontrolu stranických financí odbornou i laickou veřejností. Naopak, souběžný dozor ze strany specializované státní instituce i ze strany voličů jen kontrolní mechanismus zesiluje. Transparentní účty navíc mohou pomoci zvýšit důvěru veřejnosti ve stranický systém, která je v současné době v České republice téměř nulová.

Navržený model rozdělení účtů je velmi jednoduchý a jeho praktické zavedení by mělo být dílem několika bankovních úkonů. Citlivá i osobní data zaměstnanců, členů strany nebo dárců budou zákonem dostatečně chráněna.

U našich slovenských sousedů proběhla reforma stejně, došlo k zavedení jak transparentních účtů, tak nového dozorového orgánu. Podobný systém funguje i např. ve Velké Británii.

6) Jak budou kontrolovány další aktéři politických kampaní, novináři nebo podnikatelé stojící za černými kampaněmi, inzercemi? Co Rekonstrukce státu? Týká se jí reforma také?

Ve vládním návrhu, specificky v návrhu změn volebních zákonů, se na tyto aktéry, tzv. „třetí osoby“, zapomnělo.

Rekonstrukce státu proto podporuje pozměňovací návrhy, jež aktivity třetích osob také regulují.

Zatímco otázka etických pravidel novinářů a médií patří do jiného zákona (jenž se v současné době také v Poslanecké sněmovně probírá), reformou financování lze regulovat zadavatele a dodavatele politické inzerce, různé spolky a sdružení propagující určité politiky nebo politické strany, ale i obchodní korporace a další subjekty, ze kterých stranám proudí dary od neznámých sponzorů.

Zcela zakázat třetím osobám podporovat politické strany a kandidáty nelze; máme ústavně zakotvenou svobodu slova a o politice se všichni rádi bavíme. Můžeme ale do určité míry regulovat ty, kteří např. svým přátelům – politikům nechají natisknout letáky nebo billboardy na vlastní náklady.

Podle příkladu Slovenska můžeme od takovýchto osob požadovat registraci na webu dozorového Úřadu a vyhradit jim zvláštní finanční limit na materiály nebo služby, kterými politiky nebo strany propagují.

Takto registrovat by se potom musela i např. Rekonstrukce státu před plánovaným vydáním svého „vysvědčení“ poslancům, kteří se zavázali prosazovat rekonstrukční zákony. Včetně zákona reformujícího financování politické soutěže.

Účetnictví obchodních korporací a dalších právních subjektů majetkově navázaných na politické strany (např. vládním návrhem zaváděných politických institutů) je pak třeba otevřít kontrole úřadu, aby nemohlo docházet k obcházení pravidel pro sponzorské dary a další právě přes tyto subjekty.

7) Nedojde k opakování fiaska s kontrolou kampaní při prezidentských volbách 2013?

Právě opakování situace z roku 2013 se chceme vyhnout komplexní reformou.

Namísto neúčinné kontroly účetnictví kandidátů Senátem, který mohl po volební kampani pouze konstatovat porušení pravidel ze strany některých kandidátů (včetně kandidáta vítězného), by měl úřad kontinuálně dozorovat vedení kampaně a včas sankcionovat ty, kteří pravidla poruší.

S pozměňovacími návrhy by se měla změnit i pravidla dárcovství přes transparentní účty stran a kandidátů, které tak budou sloužit k tomu, co bylo jejich účelem: k přehledu sponzorů, ne už k šikanování jednotlivých kandidátů přes recesistické halířové dary.

V neposlední řadě pozměňovací návrhy podpořené Rekonstrukcí státu počítají i s regulací třetích osob, tj. bez hrozby vysokého finančního postihu již nebude možné, aby se den před volbami objevila v novinách kdovíjaká politická inzerce placená kdovíkým na kdovíkohe přání.

28. března 2016

Vít Šimral, Magdaléna Klimešová, Josef Karlický, Petr Bouda (Frank Bold), členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu k financování politických stran