

Poziční dokument Rekonstrukce státu ke zřízení dozorového orgánu obsaženého v návrhu novely zákona o sdružování v politických stranách

Vážený pane premiére, vážení páni vicepremiéři, vážené paní ministryně, vážení páni ministři,

obracíme se na vás ve věci připravované novely zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích (dále jen „novela“).

I.

Návrh novely vypracovaný Ministerstvem vnitra (dále jen „MV“) čeká od léta minulého roku na vaše politické rozhodnutí o zřízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Předloženy jsou dvě varianty podoby tohoto nového orgánu, úřad kolegiální a úřad monokratický.

Podle našeho názoru jsou obě varianty podoby Úřadu předložené v návrhu MV funkční a obě naplňují prohlášení o podpoře zákonům Rekonstrukce státu: „Podpořím zákon o financování politických stran, který bude obsahovat... nezávislý kontrolní mechanismus, který bude aktivně prověřovat hospodaření stran a kampaní (a to i na základě informací z médií či podnětů občanů)“.

Zřízení samostatného Úřadu považujeme za nezbytné pro kvalitní implementaci navrhovaných pravidel posilujících transparentnost. Jiné možnosti řešení kontroly, které se v koaliční debatě objevují, jsou méně efektivní, nerealistické nebo přímo nefunkční. Argumenty shrnujeme níže.

Apelujeme proto na vás, abyste podpořili vznik samostatného dozorového orgánu a umožnili tak další přípravu návrhu novely.

II.

Po tomto politickém rozhodnutí bude možné zahájit debatu nad přesnou podobou Úřadu a také dalšími body zákona. **Rádi bychom vás při této příležitosti informovali o tom, že z 9 bodů prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu 3 body v tomto návrhu nejsou řešeny:**

- **Zcela neřešena zůstává kontrola stranických firem.**
- **Dva body, vztahující se k volbám, mají být v budoucnu řešeny úpravou volebních zákonů.** Jde o povinné označení veškeré předvolební inzerce logem/jménem zadavatele a samostatný transparentní účet pro veškeré příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní a zveřejnění samostatného vyúčtování výdajů na kampaň.

Návrh Ministerstva vnitra řeší část klíčových problémů: zavádí mj. podrobnější vykazování hospodaření ve výročních zprávách, transparentní účty, rotaci auditorů a především zřizuje ústřední správní orgán (Úřad). Naopak zvažovaný způsob financování stran skrze prémiové SMS považujeme za nevhodný a zbytečný. O jeho využitelnosti a významu pro strany pochybujeme. Vytvořil by naopak obtížně kontrolovatelný kanál financování stran. Rozhodně by se neměl stát důvodem pro zbrzdění přípravy zákona.

S pozdravem a otevřeností k další diskuzi nad navrhovanými změnami

Magdaléna Klimešová (Frank Bold), David Ondráčka (TIC), Lenka Petráková (Oživení)
členové pracovní skupiny Rekonstrukce státu k tématu financování stran
V Praze dne 2. 2. 2015

Argumenty k zavedení dozorového orgánu v rámci novely zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách

Proč je kontrola potřeba?

Bez kontroly dodržování stanovených pravidel jsou jejich vynutitelnost a efektivita mizivé. Pomineme-li 22 států (téměř výhradně rozvojové), kde kontrola neexistuje vůbec, je **ČR mezi posledními 3 státy z 220, kde kontrolu provádí pouze parlament**. Jde o ČR, Německo (za toto silně kritizované) a Barbados.

Proč nelze kontrolu svěřit již existujícímu úřadu?

Žádný vhodný nezávislý úřad v ČR totiž není. Protikorupční politika v ČR dlouhodobě trpí absencí potřebné institucionální infrastruktury. Samostatný úřad podpořila i Skupina států proti korupci (GRECO), jejíž jsme členem. Ve své zprávě z prosince 2013 **bylo GRECO „silně znepokojeno zdrženlivostí vlády vytvořit nezávislý kontrolní orgán**, který by kontroloval financování politických stran a volebních kampaní v České republice.“

NKÚ, často skloňovanému jako možné řešení, **není vhodné** kontrolu svěřit z **těchto důvodů**:

1. Může kontrolovat **pouze veřejné zdroje** (musela by se měnit Ústava). Existuje dokonce **negativní judikát Ústavního soudu** k tomu, aby NKÚ kontrolu stranického financování prováděl.
2. **Není vybaven sankčními pravomocemi**. Ty by musel ukládat jiný orgán, což výrazně zvyšuje riziko neefektivity, chybovosti a ovlivnitelnosti v rozhodování.
3. NKÚ také svěřením této kontroly **striktně odmítá**.
4. Toto řešení by znamenalo změnu Ústavy a zásadní změnu zákona o NKÚ – je tedy z praktického hlediska maximálně komplikovaná.

Z dalších variant: finanční úřady jsou podřízené Ministerstvu financí, její zaměstnanci nemají dostatečnou ochranu, ani kapacity. Další skloňované úřady nemají s agendou dohledu nad hospodařením stran naprosto žádnou spojitost – ať už jde o ÚOHS, ÚOOÚ či jiné instituce.

Současná kontrola realizovaná Kontrolním výborem Sněmovny je pouze formální a nemůže být z povahy věci nezávislá. Zřízení Úřadu je pro ČR vzhledem ke kritické závažnosti problému nejvhodnější řešení. Model samostatného dozorového orgánu se stává standardem v členských zemích EU a Rady Evropy.

Jak by měl Úřad vypadat?

V tuto chvíli existují v návrhu novely **dvě varianty**. První navrhuje postavit **Úřad na kolegiálním principu** (obdobně NKÚ), druhá varianta předpokládá **Úřad štihlejší a flexibilnější, monokraticky postavený**. Konkrétní nastavení by mělo projít odbornou diskuzí vč. meziresortního připomínkového řízení, do nějž Ministerstvo vnitra plánuje zaslat novelu s oběma variantami.

Proč Úřad není drahé řešení?

V každém případě by bylo nutné navýšit kapacity zaměstnanců o počet odpovídající kontrolorům nezávislého Úřadu. Postavení Úřadu s sebou pochopitelně nese, ovšem nezávislá kontrola je nezbytná a něco stojí. Tyto **prostředky se ovšem státu vyplatí**. Zároveň **Úřad** sestávající z předsedy, místopředsedy a 9 členů **je malý**. Tento Úřad by spravoval agendu **zcela klíčovou pro boj proti korupci**. Jeho zřízení je pro naplňování zákona nezbytností.

Rekonstrukce státu zároveň doporučuje, aby Úřadu byly v budoucnu svěřeny také pravomoci související s dohledem nad **střetem zájmů** a lobbingem. Úřad tak může potenciálně tvořit **základ pro tolik potřebnou protikorupční infrastrukturu**. Především gestorství nad střetem zájmů je nyní v souvislosti s připravovanou novelou zákona na stole a dotčené resorty jej odmítají.

Jak to mají v zahraničí?

V západní Evropě je důkladná obsahová kontrola zcela běžná. Mnohdy existují samostatné instituce: ve Francii dohled nad hospodařením stran vykonává nezávislá komise, v Portugalsku Úřad pro účty a financování politických subjektů, v Lotyšsku odbor tzv. protikorupční agentury s 15 zaměstnanci. Ve Velké Británii tuto roli zastává volební komise, jejíž nezávislost a bezúhonnost je nezpochybnitelná.