

Stanovisko Rekonstrukce státu k návrhu novely zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, a novelách volebních zákonů

Předkládáme stanovisko k novelám zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, (čj. předkladatele MV-76110-15/LG-2014) a novelám volebních zákonů vložených 2. 4. 2015 do meziresortního připomínkového řízení.

Obecně:

Text připravovaných novel **z velké části naplňuje požadavky Rekonstrukce státu** na reformu financování politických stran. Pozitivní je především zvýšení transparentnosti a zavedení nezávislé kontroly. Novelu ovšem obsahují některé nedostatečně řešené body, které ohrožují míru efektivity reformy jako celku. Především ale upozorňujeme, že lze očekávat řadu připomínek, které půjdou proti smyslu návrhu anebo budou usilovat o zmírnění navrhovaných opatření na úroveň s mizivou efektivitou. Apelujeme proto na Ministerstvo vnitra, aby z návrhu po vypořádání připomínek nezbyl nefunkční a nekoherentní návrh dílčích změn, ale **aby byl zachován charakter celkové reformy dozoru nad hospodařením stran** a volebních kampaní tak, jak mj. doporučuje Skupina států proti korupci (GRECO). **Podrobný komentář k (nejen) legislativně-technickým doporučením k paragrafovému znění obsahuje Stanovisko Rekonstrukce státu** k návrhu novely zákona 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích k verzi návrhu projednaného na koaliční radě dne 23. 2. 2015, jedná se o stanovisko z 2. 3. 2015 ([online verze dostupná zde](#)), naše argumentace a doporučení v něm uvedená nadále platí. Verze návrhu odeslaná do meziresortního připomínkového řízení obsahuje pouze minimum rozdílů. Hlavní rozdíl je v ponechání jediné varianty podoby Úřadu a úpravy způsobu nominace do něj, zřízení politických institutů a doplnění úpravy volebních kampaní.

Naplnění požadavků obsažených v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu:

- transparentní účty na veškeré účetnictví,
Návrh opatření splňuje. Výjimku pro zveřejňování mezd a případně i členských příspěvků doporučujeme řešit skrze uvádění plateb pod identifikačními čísly, jejichž seznam bude mít Úřad k dispozici.
- veškeré finanční transakce nad 20.000,- Kč pouze bezhotovostně,
Návrh opatření splňuje pro politické strany a hnutí. Doporučujeme obdobně stanovit i pro další kandidující subjekty ve volbách.
- samostatný transparentní účet pro veškeré příjmy a výdaje spojené s předvolební kampaní a zveřejnění samostatného vyúčtování výdajů na kampaň,
Návrh opatření splňuje.
- vykazování všech nepeněžních darů ve výroční finanční zprávě s uvedením obvyklé ceny,
Návrh opatření splňuje.
- výroční a finanční zprávy v elektronické podobě k dispozici online,
Návrh opatření splňuje.
- auditování stranických firem podle pravidel, která dopadají na politické strany,
Návrh opatření nesplňuje. Viz připomínka č. 2.
- povinné označení veškeré předvolební inzerce logem/jménem zadavatele,
Návrh opatření splňuje.
- rotace auditorů (maximálně 5 let po sobě),
Návrh opatření splňuje.
- nezávislý kontrolní mechanismus, který bude aktivně prověřovat hospodaření stran a kampaní (a to i na základě informací z médií či podnětů občanů).
Návrh opatření splňuje.

Připomínky k novele zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích nad rámec Stanoviska Rekonstrukce státu ze dne 2. 3. 2015

1) Politické instituty

Důrazně upozorňujeme na rizika spojená s ustavením nového typu veřejně prospěšné právnické osoby, tzv. „politického institutu“ (§ 17). U politických institutů se počítá jak s finanční podporou státu, tak s výkonem aktivit, které jsou politicky motivované a budou minimálně nepřímo sloužit k propagaci určitých politických stran. Takový návrh by měl být podroben široké veřejné debatě. Jedná se o model inspirovaný německou právní úpravou. V Německu však panuje odlišná situace (jak po stránce zákonných pravidel a jejich respektování, tak praktického fungování politického života), zároveň je německý model odlišný od navrhovaného.

Riziko zneužití politických institutů je umocněn absencí jakéhokoliv dohledu nad instituty a jejich finančními i dalšími aktivitami. Podle aktuálního znění návrhu nebudou politické instituty kontrolovány vzniklým Úřadem a zároveň nebude v praxi problém politické instituty zneužívat k propagaci strany v době vedení volební kampaně a tudíž k obcházení pravidel pro kontrolu i stanovené výdajové limity na kampaň. Jedná se o subjekt, který může výrazně znepřehledňovat finanční toky a je tudíž z hlediska transparentnosti hospodaření stran rizikový.

Obáváme se proto možnosti zneužití institutu a proměny jejich role v nekontrolovaný nástroj předvolební kampaně politických stran. Příjmy politických institutů musí podléhat stejným omezením jako příjmy stran.

Doporučujeme proto buď zcela vypustit úpravu politických institutů, nebo ji doplnit o efektivní kontrolní mechanismy. Hospodaření politických institutů by mělo podléhat stejným pravidlům, jako financování samotné strany, včetně povinnosti auditu a možnosti kontroly ze strany úřadu. Výroční zpráva strany by měla obsahovat i přehledy příjmů a výdajů těchto subjektů.

Zároveň doporučujeme stanovit pro politické instituty moratorium pro politické aktivity včetně všech forem propagace v období odpovídajícím vymezení volební kampaně.

Připomínka je zásadní.

2) Vlastněné obchodní společnosti nebo družstva

Doplnit povinnost pro obchodní společnosti nebo družstva., v nichž má politická strana nebo hnutí majetkovou účast, předkládat výroční finanční zprávu podle povinností vztahujících se na politické strany a hnutí.

Hospodaření obchodní společnosti nebo družstva, v nichž má politická strana nebo hnutí majetkovou účast, by mělo podléhat stejným pravidlům, jako financování samotné strany, včetně povinnosti auditu, možnosti kontroly ze strany Úřadu a povinnosti předkládat výroční finanční zprávu podle povinností vztahujících se na politické strany a hnutí.

Připomínka je zásadní.

3) Svěřit Úřadu agendu střetu zájmů

Doporučujeme Úřadu svěřit zodpovědnost za problematiku střetu zájmů. Aktuálně připravovaný návrh novely střetu zájmů počítá s přidělením agendy Ministerstvu spravedlnosti, které v minulosti proti tomuto velmi silně protestovalo a je proto důvodná obava z absence proaktivního přístupu. Zároveň by se jednalo o vhodné sloučení agend, které zároveň úzce souvisí.

Uvědomujeme si, že vzhledem k fázi přípravy legislativních změn nelze v tuto chvíli toto přímo výslovně včlenit do paragrafového znění, apelujeme však na politické představitele, aby měli toto na zřeteli a dali takové politické zadání, aby ke sloučení agend pod nový Úřad došlo.

Připomínka je doporučující.

4) Obsazování dozorového orgánu

Podle textu novely (§ 19d) je předseda nového orgánu, Úřadu pro oblast dohledu nad hospodařením stran a hnutí, jmenován a odvoláván na návrh Senátu prezidentem republiky. Další 4 členové Úřadu jsou také jmenováni prezidentem republiky a zvoleni Senátem z kandidátů navržených pre-

zidentem Nejvyššího kontrolního úřadu (1 kandidát), Poslaneckou sněmovnou (2 kandidáti) a jednotlivými senátory (1 kandidát) (§ 19f). Doporučujeme proto dílčí úpravu způsobu navržení členů Úřadu tak, aby 2 kandidáti nebyli navrhováni Poslaneckou sněmovnou a došlo k většímu rozvrstvení nominací tak, aby se tak posílila decentralizace výběru členů Úřadu. Podle zahraničních modelů (např. Polsko, Francie) doporučujeme k navrženým nominacím ze strany prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu (1 člen), Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (doporučujeme nominovat pouze 1 člena namísto 2 členů anebo nominaci PSP zcela nahradit nominací ze strany nevyššího státního zástupce) a Senátem Parlamentu ČR (1 člen) doplnit o nominaci předsedou Ústavního soudu (1 člen).

Připomínka je doporučující.

5) Období bez navázanosti na politickou stranu

Dobu, po kterou by designovaný předseda nebo člen Úřadu před svým nástupem do funkce nesměl být členem politické strany či vykonávat činnost v politické straně nebo zastupitelských orgánech, doporučujeme prodloužit na původně navržených 5 let (příp. i více). U kontroly hospodaření stran je složení dozorového orgánu z bývalých politiků zvláště problematické.

Připomínka je doporučující.

6) Neopakování mandátu

Pro předsedu i členy Úřadu navrhujeme umožnit pouze jednorázový mandát (v adekvátní délce, doporučujeme 7 let dle původního návrhu). Možnost opakování mandátu může založit potenciální ovlivňování rozhodnutí členů Úřadu tak, aby volitelé napříště opět hlasovali pro daného kandidáta na obsazení postu v Úřadu.

Připomínka je doporučující.

7) Transparentní účty

Doporučujeme zavedení transparentních účtů i pro operace týkající se plnění vyplývajícího z pracovněprávního vztahu ke straně nebo hnutí (§ 17a) a obdobně navrhujeme řešit i zasilání členských příspěvků (z důvodu ochrany osobních údajů¹). Ochrana osobních údajů zaměstnanců strany by byla zaručena díky využití systému identifikačních čísel pro každého zaměstnance. Seznam identifikačních čísel a odpovídajících jmen by byl přístupný pouze zaměstnancům Úřadu.

Délku období zobrazování dat doporučujeme prodloužit minimálně na 2 roky. Při zveřejnění výroční zprávy v dubnu, ji nebude možno ani proti transparentnímu účtu zkontrolovat, protože na účtu už nebudou vidět všechny transakce za minulý rok, ale jen do dubna.

Připomínka je doporučující.

8) Limity na dary

Na základě zahraničních zkušeností a dat upozorňujeme na fakt, že stanovení limitů na dary vede ke značnému nárůstu využívání tzv. „bílých koňů“. Naše odborné stanovisko vzhledem k zajištění efektivity protikorupčních opatření je takové, že obcházení limitů na dary je natolik jednoduché, vede k rozmachu využívání nastrčených osob a tedy dále snižuje průhlednost příjmů stran² a zároveň darů nad navrženou hranici 2 miliony je tak nepatrně, že nepovažujeme toto opatření za efektivní a plnící zamýšlený účel zamezení privatizace a oligarchizace politiky.

Připomínka je doporučující.

¹ Bude-li k tomu zásadní připomínka ze strany ÚOOÚ a bude-li zájem ji vypořádat kladně.

² Viz např. Estonsko: Sikk, Allan & Riho Kangur (2008). "Estonia: The Increasing Costs and Weak Oversight of Party Finance," in Steven D. Roper & Janis Ikstens (eds) *Public Finance and Post-Communist Party Development*, Aldershot: Ashgate.

Litva: Vitalija Simonaytite a Vaida Jankauskaite (2014): When The State Takes Over The Interest Groups: A Case of Lithuanian Political Party Funding. Paper presented at the ECPR Graduate Conference in Innsbruck.

Připomínky k novele volebních zákonů

Pozn. Doporučení k úpravě paragrafů se vztahuje k návrhu novely zákona 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Úpravu ostatních volebních zákonů doporučujeme změnit obdobně.

9) Volební účet a údaje o plněních ocenitelných penězi

Doporučujeme doplnit zpřesnění definice transparentních účtů dle znění z návrhu novely zákona č. 424/1991 Sb. tak, aby bylo jednoznačné, že se jedná o účet, na kterém jsou vzdáleně vidět veškeré transakce (aby nemohl být neveřejný). Ustanovení § 17a zákona č. 424/1991 Sb. se vztahuje na strany a hnutí a koalice či samostatní kandidáti tak tomuto zákonu nepodléhají.

Obdobně doporučujeme stanovit i v novelách volebních zákonů povinnost používat transparentní účet na bezhotovostní operace nad stanovený limit (návrh obsahuje limit 5 000 Kč).

Doporučujeme vyjasnit pravidla pro hotovostní platby v rámci volebních kampaní (např. má existovat možnost výběru velkého obnosu v hotovosti a jak s ním dál nakládat?).

Dále doporučujeme vyjasnit v § 16a odst. 1, že volební účet má být právě jeden, není možné jich mít více.

V § 16e odst. 1 navrhujeme, aby údaj byl veřejný po celou dobu existence volebního účtu, nikoliv jen po dobu kampaně.

V § 16a odst. 3 navrhujeme vymezit, že užití platby v hotovosti smí být použito pouze pro transakce, u kterých je platba v hotovosti v dané výši obvyklá.

V § 16b odst. 5 navrhujeme doplnit o popis a oceněnou hodnotu těchto plnění. Následné zveřejnění osob bez kontextu o výši poskytnutého plnění by mělo mizivou informační hodnotu.

Navrhujeme, aby údaje zveřejněné podle §16c odst. 4 a 16d odst. 2 byly dostupné minimálně po dobu pěti let, případně aby byly dlouhodobě zpřístupněny na stránkách Úřadu.

Připomínky jsou zásadní.

10) Limity na výdaje volebních kampaní

Odborné stanovisko k zavedení limitů na kampaně je takové, že limity na výdaje na volební kampaně mohou přinést pozitivní efekt zlevnění kampaní, ale přinesou nutně řadu snah je obcházet a bez efektivní kontroly povedou pouze k výraznému riziku beztrestného obcházení zákona z důvodu nízké vymahatelnosti. Proto je má smysl zavádět pouze v případě přesně stanovených pravidel pro vykazování nákladů a zajištěné funkční nezávislé kontroly, protože jinak změny povedou pouze k vytvoření široké palety cest obcházení zákona.

Připomínka je doporučující.

11) Zpráva o financování kampaně

V § 16e odst. 3 písm. b), doporučujeme vždy zveřejňovat osoby, jimiž bylo poskytnuto plnění. Zejména v reklamní praxi je poměrně obtížné dovést cenu obvyklou, ustanovení by vedlo k významným výkladovým problémům.

Připomínka je doporučující.

Dne 17. 4. 2015, Magdaléna Klimešová (Frank Bold), Jiří Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), Vít Šimral (Frank Bold), Michal Voda (Naši politici), Martin Archalous (Inventura demokracie), Petr Bouda (Frank Bold), členové pracovní skupiny k financování stran