

Prosazování
efektivního
protikorupčního
institucionalního rámce
v zemích střední
a východní Evropy.

FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN



VYMÁHACÍ MECHANISMY V OBLASTI FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN – OSVĚDČENÉ POSTUPY

Transparency International Estonia
Autoři

Jan Sommer
Grafická úprava

ISBN: 978-80-905762-6-1

Publikace vznikla v roce 2014.

www.oziveni.cz
www.bezkorupce.cz

*Analýza vznikla s finanční podporou Evropské komise a Mezinárodního visehradského fondu.
Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a Evropská komise
ani Mezinárodní visehradský fond neodpovídá za jakékoliv užití informací
v publikaci obsažených.*

Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the
European Union



OBSAH

1.	ÚVOD (ORGÁN PRO VYMÁHÁNÍ)	4
2.	AUDITY (DOZOR, VYŠETŘOVÁNÍ, SANKCE)	6
3.	PORADENSTVÍ A ŠKOLENÍ	11
4.	TRANSPARENTNOST A ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ	12
5.	NEPŘÍMÉ FINANCOVÁNÍ (VYSÍLÁNÍ, DAŇOVÉ ÚLEVY, STRANICKÁ DAŇ)	14
6.	POLITICKÁ KULTURA	16

1. ÚVOD

Ze zpráv GRECO (Skupina států proti korupci) se zdá, že z hlediska legislativy má většina evropských zemí dostatečné nástroje pro regulování (řízení a uvalování sankcí) financování politických stran (z veřejných i soukromých zdrojů). Mechanismy pro vymáhání ale ve většině případů nejsou efektivní – příslušné orgány nemají dostatečnou nezávislost, dostatečné zdroje ani právní oporu. Tento dokument popisuje postupy, které se v oblasti prosazování pravidel financování politických stran považují za osvědčené.

Základním principem vymáhání je to, že nejefektivnějším a nejúčinnějším způsobem je zavést jediný zákon, který reguluje tok peněz v politice. Tento zákon by měl stanovit pravidla pro povinné sdělování a vykazování informací a měl by dát jedinému orgánu pravomoc tato pravidla vymáhat. (van Biezen, 2003: 54) A pokud existuje jediný zákon regulující financování politických stran, měl by také existovat jeden orgán zodpovědný za vymáhání jeho nařízení.

ORGÁN PRO VYMÁHÁNÍ

Všechny lépe hodnocené země (Německo, Irsko a Velká Británie) mají podle zpráv GRECO jediný orgán, který reguluje registraci a financování politických stran i financování volebních kampaní. Důležitým aspektem tohoto orgánu je také to, že jeho členové jsou politicky nezávislí. Tak tomu je ve všech třech jmenovaných zemích (Německo, Velká Británie a Irsko), kde nejsou mezi členy vymáhacího orgánu zástupci politických stran. Díky tomu je možné zajistit nezávislost a důvěryhodnost tohoto tělesa. (GRECO UK Report, 2008: 19)

Stejně tak je u vymáhacího orgánu vhodné zajistit, aby postupoval nestranně. Pojistkami proti vlivu politických stran, a to zejména ze strany stran vládních, jsou:

- Očekávání veřejnosti nebo dlouholetá tradice nezávislosti podobných orgánů
- Pozice soudce nejvyššího soudu, auditora nebo ombudsmana
- Povinnost účasti dvou nebo více stran v komisi, mezi jejímiž členy musí být zástupci menšiny nebo opozice (pokud má orgán politický charakter)
- Nemožnost opakovat funkční období v komisi (funkce jsou svěřovány pouze celoživotně nebo na jediné období)
- Nezávislost na státním rozpočtu (u orgánu, který může být vládnoucím stranám nepohodlný)
- Žádný politický tlak a žádné vládní či stranické zásahy do personální oblasti

(Austin & Tjernström 2003: 145)

Úplné zveřejňování informací, pravidelné podávání zpráv, nezávislý dohled a efektivní vymáhání pravidel jsou nezbytnými složkami transparentního systému politického financování. Povinné zveřejňování informací vyžaduje systematické vykazování, audity, veřejný přístup k záznamům a publicitu. **Efektivní dohled závisí na práci orgánu pro vymáhání, který může uvalovat právní sankce, a vymáhání pravidel potřebuje silný úřad, který má dostatečnou právní moc k provádění dozoru, ověřování i vyšetřování a který může v případě potřeby zahájit právní řízení.** (ibid.) Všechny tyto složky jsou nezbytné pro ustanovení řádných procesů pro financování politických stran.

Efektivita každého systému bude záviset také na vzájemné spolupráci jednotlivých aktérů a bude se opírat o monitorovací mechanismy realizované finančními zástupci politických stran, auditory, bankovními institucemi, vládními orgány, protikorupčními organizacemi a médii. (Walecki 2007: 84) Z tohoto důvodu by měla být spolupráce mezi těmito organizacemi podporována.

Obecně platí, že se **považuje za vhodné, pokud jsou politické strany financovány z veřejných peněz**, a to způsobem, který bere v potaz velikost strany, její zastoupení v parlamentu a / nebo volební výsledky. Tento systém by měl zároveň sponzorovat i menší neparlamentní strany pro zajištění rovného přístupu a zastoupení různých zájmů širší společnosti. Soukromé financování je součástí demokratické kultury, nicméně aby bylo možné zajistit, že si nelze volební výsledek nebo nějaké politické rozhodnutí koupit, musí pro soukromé financování existovat nějaké regulace. V důsledku toho **by mělo být veřejné i soukromé financování vykazováno v souladu s konkrétními a pevnými pravidly**.

Obecnými osvědčenými postupy proto je:

- Financování politických stran z veřejných zdrojů
- Regulované financování ze soukromých zdrojů
- Jeden zákon regulující financování politických stran a stanovující maximální limity
- Jeden orgán pro vymáhání pravidel s právem monitorovat, analyzovat, vyšetřovat a uvalovat sankce
- Členové vymáhacího orgánu by měli být nezávislí (nepolitičtí)
- Vymáhací orgán by měl mít jasně stanovené povinnosti a právo monitorovat, vyšetřovat a předávat případy policii nebo soudům
- Spolupráce mezi jednotlivými aktéry

2. AUDITY

Předtím, než se podíváme na efektivní stávající mechanismy pro vymáhání pravidel financování politických stran, je vhodné se zaměřit na základní principy finančních výkazů. Pravidla pro povinné zveřejňování informací jsou velmi rozmanitá z hlediska toho, co musí být sdělováno, kým a komu. Obecně se má za to, že vymáhací orgány jsou při kontrolování transakcí prováděných s veřejnými prostředky poměrně efektivní (Smilov, 2007: 7). Proto je důležité se zaměřit na to, jak účinněji regulovat a vymáhat auditní kontroly prostředků přicházejících ze soukromé sféry.

Doporučuje se, aby legislativa v oblasti povinného zveřejňování informací ustanovovala následující principy:

- Pravidla pro zveřejňování by měla rozlišovat mezi příjmy a výdaji.
- Dary, jejichž hodnota překračuje určitou minimální výši, by měly být nahlášeny.
- Dary by měly být rozděleny do standardizovaných kategorií.
- Pravidla pro zveřejňování by měla rozlišovat mezi financováním politických stran a financováním kandidátů.
- Pravidla pro zveřejňování by měla rozlišovat mezi standardním financováním politických stran a financováním voleb.
- Pravidla pro zveřejňování by se měla vztahovat na celostátní i místní složky financování politických stran (a politických nadací).
- Dodržování pravidel pro zveřejňování informací by mělo být zodpovědností jak dárců, tak stran (a kandidátů), které dary přijímají.
- Výkazy politických stran by měly být předány oficiálnímu auditnímu orgánu i veřejnosti.

Povinné zveřejňování politických darů zjednodušuje odhalování politické korupce (a pomáhá jí tak předcházet). (van Biezen, 2003: 56)

Od roku 1984 je Německo dobrým příkladem toho, jak by měly vypadat finanční zprávy politických stran. Tyto zprávy musí obsahovat příjmy a výdaje i aktiva a pasiva celé stranické organizace na všech úrovních (včetně místních poboček i státních a federálních ústředí). Praxe převádění peněz prostřednictvím politických nadací nebo přidružených asociací, na něž se pravidla pro transparentnost nevztahují, jsou známým rizikem, s nímž se potýká například Maďarsko, Itálie nebo Slovinsko, a je proto důležité, aby finanční výkazy obsahovaly také informace o účtech celostátních, místních i stranických nadací (TI, 2012: 2). V Německu mají tyto zprávy standardizovaný formát předepsaný zákonem. Jak jednotlivé složky povinného vykazování, tak standardizovaný formát finančních zpráv jsou dalšími nástroji, které pomáhají zajistit efektivní monitoring v průběhu času a napříč politickými stranami (van Biezen, 2003: 57) Proto se doporučuje, aby byla pravidla pro vykazování srozumitelná a aby výkazy každé strany měly stejnou strukturu. Díky tomu je pro vymáhací orgán jednodušší jejich auditní zprávy kontrolovat, protože je zřejmé, co se od nich očekává a co je porušením pravidel.

Měly by také existovat rozumné limity pro dary, které musí být vykazovány spolu s osobními údaji dárce. Pokud je takový limit nastaven příliš nízko, znamená to velkou pracovní zátěž pro kontrolní orgán, a pokud jsou naopak příliš vysoko, stává se z darů možnost, jak poskytovat stranám peníze z nepovolených zdrojů. Bohatí dárci kromě toho mohou poskytnout řadu menších darů, které není nutné registrovat, a je proto **nezbytné, aby minimální limity byly rozumné**. Protože pro vymáhací orgán je celkově jednodušší monitorovat bankovní transakce, **měly by být příspěvky v hotovosti omezeny, protože není možné je efektivně kontrolovat**, nicméně do určité míry by měly být povoleny, protože jinak by mohli soukromí dárci přestat strany sponzorovat, což by narušilo hlavní princip podpory politických stran v demokratickém systému. Pro vymáhací orgán je také důležité zkontrolovat identitu soukromých dárců a zjistit, zda jsou mezi nimi osoby z konkrétních společností,

kteří nepřímo využívají firemní peníze k získání vlivu (van Biezen, 2003: 58–59). Pouze 10¹ zemí se rozhodlo identitu dárců a výši darovaných částek zveřejňovat, nicméně je to princip, který by měl platit ve všech zemích, aby bylo možné zabránit anonymnímu dárcovství. (TI, 2012: 2)

Členské příspěvky jsou dalším tématem, na něž je nutné se zaměřit. Často je velmi obtížné zjistit, kolik konkrétní člen strany osobně zaplatil na členských příspěvcích, které se mohou pohybovat od jednoho do stovek euro a často zde neexistuje žádný limit (příkladem je třeba Estonsko). Tato situace by se tedy dala zlepšit. Je vhodné zavést rozlišení mezi členskými příspěvky a dary, a to stanovením stropu pro členský příspěvek, který by celý systém zjednodušil. Tento stav by měl být zpřehledněn ve všech zemích (limit na členské příspěvky a informace o tom, kolik daroval každý konkrétní člen strany)².

Walecki dodává, že dalším nezbytným prvkem je existence **interních kontrolních nástrojů politických stran** (interní auditu a prezentace jejich výsledků na sjezdech stran). (Walecki 2007: 79–80) Tento systém se využívá v Německu, kde jsou výsledky interních auditů předkládány členům strany ke kontrole.

Vymáhací mechanismus je podle GRECO v oblasti auditů neefektivnější ve Velké Británii a v Německu. V Německu ovšem neprocházejí auditem výdaje na kampaně, což je výrazný nedostatek celého systému. Ve Velké Británii se audity na financování volebních kampaní zaměřují zvlášť. Německý zákon o politických stranách obsahuje podrobnou definici údajů, které je nutné poskytnout na výkazu příjmů a výdajů i aktiv a pasiv. (Zpráva GRECO o Německu, 2009: 12) Britský zákon o politických stranách, volbách a referendech z roku 2000 ustanovuje pravidla určující, odkud mohou politické strany a jiné skupiny jednotlivců získávat finanční prostředky, kolik mohou utrácet za kampaně na konkrétní typy voleb a jaká míra transparency musí v politickém systému existovat. Oba orgány **informace o darech analyzují a také zveřejňují**, nicméně otázka zveřejňování bude dále probírána níže. V obou případech nezávislé monitorovací orgány také kontrolují, jak jsou tato pravidla dodržována, a řeší případy jejich porušení (předávání případů soudům v Německu i Velké Británii). **Orgány mohou za porušení pravidel uvalit sankce** (otázka sankcí bude diskutována později).

Z hlediska auditů politických stran a jejich kandidátů je **povinné podávat zprávy o darech, půjčkách a stavu účtů**, aby komise mohla tyto informace zveřejnit. Komise ověřuje, že dary přišly z povolených zdrojů, jako jsou jednotlivci uvedení v registru voličů; kromě toho také dává pozor na to, aby strany i jejich kandidáti dodrželi maximální limity na výdaje na volební kampaně a kampaně pro referenda. (Volební komise 2010: 1)

V Irsku platí ještě jedno další pravidlo. Každá strana zde jmenuje „**celostátního agenta**“, který kontroluje **všechny volební výdaje strany a zodpovídá za ně**. Takového agenta musí mít také každý volební kandidát (přičemž každý kandidát může být agentem sebe sama). Agenti jsou zodpovědní za řádné řízení volební kampaně a zaručují, že příslušný orgán (Komise pro dodržování standardů) obdrží všechna povinná prohlášení o výdajích na volební kampaň vyplněná v souladu s příslušnými pokyny. (Zpráva GRECO o Irsku, 2009: 6) Díky tomu je pro vymáhací orgán jednodušší podaná prohlášení prověřovat a vždy je zřejmé, kdo je za ně zodpovědný a na koho se obrátit v případě nesrovnalostí. To, že existuje jeden konkrétní jednotlivec, který je plně zodpovědný za to, že je účetnictví v pořádku, může také působit jako prevence podezřelých dotací.

Účetnictví by mělo procházet auditem nezávislých orgánů (auditních agentur) pro zajištění věrohodnosti a transparentnosti. Dalším návrhem je, aby vymáhací orgán sestavil regulace určující pravidla pro práci auditních agentur. Tato pravidla je obtížnější aplikovat na kandidáty, protože audity mohou být velmi nákladné (Zpráva GRECO o Velké Británii, 2008: 18). Jinou možností je přidělit vymáhacímu orgánu rozpočet, z něž je možné najímat služby nezávislých auditorů prověřujících politické strany, volební kampaně a kandidáty.

Aby bylo zajištěno, že je práce vymáhacího orgánu efektivní, musí existovat jasná pravidla nebo pokyny k tomu, jaké účty je nutné vykazovat a jak. Takovými pravidly jsou procesní postupy pro audit a monitorování nebo nařízení o tom, jak mají být zprávy zveřejňovány (vymáhací orgán by k tomu **měl mít zavedené interní**

¹ Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Francie, Litva, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko a Španělsko (TI, 2012: 4)

² <http://www.erjk.ee/et/aruauded/erakondade-tulud-ja-laekumised>

postupy). Příkladem může být Velká Británie, jejíž Volební komise zveřejnila **pravidla pro dozor, vyšetřování a uvalování sankcí** na internetu. Těmito pravidly se orgán řídí při rozhodování o případech možného porušení předpisů, díky čemuž je celý postup transparentnější.

DOZORČÍ ROLE

Volební komise ve Velké Británii má právo:

- Vyžadovat informace (dokumenty) od regulovaných sdružení a fyzicky navštěvovat jejich ústředí.
- Pokud není zástupcem komise na vyžádání povolen přístup k dokumentům v ústředí sdružení, mohou požádat smírčího soudce nebo (ve Skotsku) šerifa o vydání povolení k prohlídce, které jim umožní vstup tam, kde jsou takové dokumenty uchovávány (pokud k tomu existuje opodstatněný důvod).
- Vydat oznámení o povinnosti poskytnout informace, podle něž musí komisi příslušná organizace nebo jednotlivec předat konkrétní dokumenty nebo informace (pravidlo slouží k vymáhání zákonných nařízení v případech, v nichž dochází k ohrožení veřejného zájmu nebo kde je důležitý časový faktor, popřípadě tam, kde organizace porušila pravidla a odmítla dobrovolně spolupracovat).
- Pokud nejsou pravidla dodržena, může komise uvalit občanskoprávní sankce nebo podat podnět k trestnímu stíhání.

Komise také sepsala své zásady pro povinné zveřejňování informací, v nichž se stanovují pravidla pro vykazování aktiv³.

VYŠETŘOVACÍ ROLE

Vyšetřování je možné zahájit z celé řady důvodů, jako je například neodevzdání povinné zprávy nebo to, že z odevzdané zprávy vyplývá podezření na možné porušení zákona. Vyšetřování může být zahájeno také na základě podnětu zaslání komisi nebo v případě, že se komise o potenciálním problému dozví z jiného zdroje, například z tiskové zprávy. (EC 2010: 7)

V takovém případě komise může:

- požádat jednotlivce či organizaci o dokumentaci, informace nebo vysvětlení, a to poskytnuté dobrovolně do určitého stanoveného termínu
- využít svých pravomocí a vydat pokyn k vyšetřování, v němž je vyžadováno poskytnutí dokumentace k přezkoumání a případně také rozhovor se zodpovědnou osobou
- v některých případech (kde hrozí, že by informace mohly být zničeny nebo odneseny pryč) může komise vyžadovat spolupráci i bez předchozího upozornění (na příslušný pohovor se vztahují určitá pravidla)
- odmítnutí spolupracovat na základě pokynu k vyšetřování bez uvedení opodstatněného důvodu je porušením zákona; pokud tedy takový opodstatněný důvod neexistuje, komise obvykle pokyn k vyšetřování vymáhá prostřednictvím soudního příkazu
- komise může dát podnět k trestnímu stíhání (za neposkytnutí informací), ale s větší pravděpodobností bude svá práva vymáhat prostřednictvím označení celého postupu za pohrdání soudem (EC 2010: 9)

Podle zprávy GRECO o Velké Británii by měla být **Volební komise proaktivnější při vyšetřování případů a jejich předávání policii** (Zpráva GRECO o Velké Británii, 2008: 10). Také by měl existovat způsob, jakým mohou fyzické osoby podat komisi upozornění na případy možného porušení zákona.

³ http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf

UVALOVÁNÍ SANKCÍ

Sankce lze uvalit na právní nebo fyzické osoby. Ve Velké Británii je možné na osobu, jež porušila zákon o politických stranách, volbách a referendech z roku 2000 nebo některé z uvedených zákonných ustanovení, uvalit tyto sankce:

- Žádná sankce, ale pouze informování o správném postupu v případě triviálních přestupků
- Pevná peněžní pokuta (200 £) za první přestupek (např. dodání zprávy po termínu)
- Variabilní peněžní pokuta (od 250 do 20 000 £) za závažnější porušení zákona; takové případy jsou řešeny soudní cestou
- Žádost o dodržení pravidel, v níž je popsáno, co je nutné udělat pro to, aby se případ neopakoval (školení zaměstnanců nebo změna systému pro tvorbu zpráv)
- Žádost o napravení situace do stavu před porušením pravidel (příčemž příslušná organizace přijde o výhody, které jí z porušení zákona vyplynuly)
- Příkaz k zastavení činnosti, který příslušné osobě či organizaci zakazuje pokračovat v určité činnosti nebo takovou činnost zahájit, dokud nebudou provedeny uvedené kroky
- Podniknutí kroků, jejichž cílem je ustanovit u příslušného jednotlivce či organizace stav vyhovující zákonným předpisům, jenž se co nejlépe přibližuje tomu, jak by vypadal, pokud by k porušení pravidel nedošlo
- Zabavení (soudně nařízené) peněz přijatých od nepovoleného zdroje nebo zatajených (ve výši tohoto daru)
- Trestní sankce za souhrnné a žalovatelné trestní činy v podobě pokut do výše 5 000 £, pokut bez omezení nebo odnětí svobody (na maximálně 12 měsíců). O těchto sankcích rozhodují soudy, kterým komise musí případ předat obvykle tehdy, když se v něm jedná o velké množství peněz.

(EC 2010: 10-14)

Volební komise Velké Británie má právo vyšetřovat potenciální případy porušení pravidel, které jí byly oznámeny nebo které sama identifikovala. Komise nemá právo za porušení pravidel o výdajích a darech jednotlivých kandidátů uvalovat sankce, ale může svá podezření předat trestnímu vyšetřování nebo věc žalovat, a to stejným způsobem, jako jakákoliv jiná organizace nebo jednotlivec. (EC 2010: 2) Komise publikuje souhrnné informace o výsledku svých šetření⁴.

Komise rozhoduje o tom, zda došlo k porušení zákona. Za svá rozhodnutí je zodpovědná komise sama. Pokud je porušení zákona potvrzeno, pokračuje se uvalením sankcí. Komise při stanovování sankcí bere v potaz zlehčující i přitěžující okolnosti porušení zákona. (EC 2010: 15–16) **I pro vymáhání sankcí existují osvědčené postupy a kroky – systém pro vypočítání výše pokuty, časové limity, výše pokut, zodpovědné osoby, pokyny pro splácení pokut, vysvětlení důvodu pokuty** –, které musí dodržovat jak komise, tak jednotlivec nebo organizace, na něž jsou sankce uvaleny. Proto je nezbytné, aby byly definovány sankce pro různé typy případů a aby zde neexistovaly žádné právní skuliny. **Sankce by měly být úměrné přestupku a všechny zapojené strany by měly dobře vědět, co se klasifikuje jako porušení pravidel.** Je proto vhodné politické strany i kandidáty informovat o osvědčených postupech. Ve Velké Británii jsou k dispozici školení, telefonní linky a informace zveřejněné online o tom, co je porušení pravidel a jak mohou vypadat sankce. Aby byly sankce efektivní, **měly by také být uplatňovány včas.**

Zkušenosti z mnoha zemí ukazují, že na **efektivní vymáhání mají větší vliv finanční pokuty** (včetně zastavení veřejného financování) **než závažné trestní sankce.** (IFES TIDE Manual or the International IDEA Handbook on Funding of Political Parties in Walecki 2007: 87)

⁴<http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finance>

Co se týče auditů, osvědčené postupy, které zjednoduší práci vymáhacího orgánu, jsou tedy následující:

- Právo provádět audit jak standardního financování politických stran, tak financování volebních kampaní
- Provádění auditů darů, půjček i účetnictví, a to jak interně, tak nezávislou externí agenturou
- Zavedení legislativního zákazu poskytování firemních darů, příspěvků v hotovosti a anonymního dárcovství; stanovení limitu na výši příspěvků
- Zahraniční dary je vhodné omezit nebo zcela zakázat
- Zavést institut jediné osoby zodpovědné za podávání prohlášení a zpráv o stavu financí politické strany a kandidáta
- Mít jasná pravidla rozlišující mezi členskými příspěvky a dary (omezení výše a transparentní vykazování)
- Regulovat, jaké typy nepeněžních příspěvků jsou povoleny a v jakém rozsahu mají být vykazovány
- Zveřejňovat audity
- Zveřejňovat informace o dárcích a darovaných částkách (měly by existovat rozumné limity pro dary, které musí být vykazovány spolu s osobními údaji dárce)
- Sepisovat závěry vyšetřování vymáhacího orgánu (analyzovat metody financování a ne jenom kontrolovat, že čísla sedí)
- Zprávy by měly obsahovat příjmy a výdaje i aktiva a pasiva celé stranické organizace na všech úrovních (státní a federální ústředí)
- Úměrné a flexibilní sankce
- Vymáhací orgán by měl mít nezávislost, dostatečné zdroje i pravomoci pro provádění dozoru a vyšetřování i uvalování sankcí

3. PORADENSTVÍ A ŠKOLENÍ

Politickým stranám i kandidátům pomáhají specifické typy aktivit, jejichž cílem je podpořit dodržování právních norem (vzdělávání, školení, podpůrné služby, jako jsou telefonní linky a příručky, morální i materiální pobídky). Takový postup se údajně podporuje ve Spojených státech, v Evropě jsou ale podle zpráv GRECO podobné snahy ve většině zemí nedostatečné. (Austin & Tjernström 2003: 147) Pokyny OSCE k financování politických stran (2011) se snaží poskytnout návod, který politickým stranám pomůže řešit otázky jejich financování. Kromě toho GRECO také sepisuje a zveřejňuje zprávy o situaci a vývoji financování politických stran v jednotlivých zemích EU a dává návrhy ke zlepšení. Takové pokyny a možnosti školení existují ve Velké Británii a v Irsku. O nich pojednává následující text.

Britská Volební komise nabízí **politickým stranám, kandidátům, agentům a členům kampaní pokyny a informační materiály** k tématu soukromých darů a jak je vykazovat. Kromě toho komise provozuje také **telefonní linku, webové stránky a webové semináře, které informují kandidáty o tom, jak lépe vykazovat své financování**, dary, výdaje a půjčky. Volební komise se řídí **dokumentem zásad pro vymáhání zákona**. Tento dokument definuje dozorcí, vyšetřovací i sankční složky role regulátora při kontrole výkazů (jak bylo uvedeno výše). (Volební komise 2010: 2) Mezi ně patří i stručný úvod informující o tom, jaká je role registrované strany a hospodářů účetních jednotek, a pokyny k tomu, jak spravovat dary a půjčky. Komise také zveřejňuje vysvětlení ke konkrétním aspektům své regulační role, včetně toho, jak nakládá s podanými oznámeními a jak zveřejňuje informace o své práci. (EC 2010: 2) Snaží se **zasahovat pouze tehdy, pokud je to nutné, a to přiměřeným způsobem**. Aby bylo zajištěno dodržování standardů, **probíhá monitorování rutinně**. Komise může uplatnit své **vyšetřovací pravomoci** (vyžadovat dokumenty, informace nebo se účastnit rozhovorů) vůči jakémukoliv jednotlivci či organizaci, pokud se odůvodněně domnívá, že došlo k porušení zákona o financování politických stran a voleb. (EC 2010: 4)

Irský vymáhací orgán (Komise pro dodržování standardů) kromě toho disponuje sadou pokynů pro politické strany, kandidáty, veřejné činitele, volební kampaně, státní financování a dary⁵. Irská komise publikovala řadu dokumentů pro různé typy veřejných činitelů, které jim pomáhají vykazovat jejich finanční situaci a informují je o tom, co je nelegálním darem. Tyto postupy je možné adaptovat i v ostatních zemích pro předcházení chybám ve výkazech, což v konečném důsledku zjednodušuje práci vymáhacího orgánu. Orgány pro vymáhání by také měly dodržovat jasná pravidla (pokyny), jež by v rámci transparentnosti měly být zveřejňovány online.

Osvědčenými postupy z hlediska poradenství a školení jsou:

- Pokyny a informační materiály pro politické strany, kandidáty, agenty a členy kampaně, jež jim pomáhají řádně vykázt příjmy a výdaje
- Školení organizovaná vymáhacím orgánem, která vysvětlují, jak vykazovat příjmy a výdaje
- Zveřejňování užitečného materiálu online, existence telefonních linek
- Členům orgánu jsou k dispozici srovnávací analýzy osvědčených postupů (např. zprávy GRECO)

⁵ <http://www.sipo.gov.ie/en/>

4. TRANSPARENTNOST A ZVEŘEJŇOVÁNÍ INFORMACÍ

Hlavním důvodem, proč by měly politické strany vykazovat své příjmy a výdaje, je to, že by financování politických stran mělo být tématem veřejné diskuze. Tato veřejná diskuze by podle očekávání měla vést k pečlivějšímu výběru dárců a zodpovědnějšímu využívání financí. Podpora publicity vyžaduje, aby byly zprávy jednotlivých stran snadno dostupné pro veřejnost a média. Agenturám takový stav dává příležitost monitorovat finanční aktivity a upozorňovat na nesrovnalosti. (Austin & Tjernström 2003: 148)

Většina evropských zemí neposkytuje dostatek informací pro veřejnou diskuzi ani v nich neexistuje monitorování ze strany agentur, jehož cílem je podpora kritické práce s informacemi. Přesto ale Německo, Velká Británie, Litva a Estonsko zavedly online systémy, v nichž jsou zveřejňovány informace o finanční aktivitě politických stran (a to čtvrtletně ve Velké Británii a Estonsku, každoročně v Německu a v Litvě a při každé volební kampani – všude kromě Německa). Tento online systém má v Německu jenom velmi základní podobu – příslušné informace jsou zde zveřejňovány jako pdf soubory pro každý rok, jež obsahují údaje o všech stranách a různých typech příjmů a výdajů. V těchto dokumentech je poměrně obtížné hledat konkrétní údaje, nicméně mají logickou strukturu a jejich rozdělení příjmů a výdajů je dostatečně podrobné⁶. Litevská online databáze připomíná tu německou – zveřejňuje pdf soubory, v nichž je těžké vyhledávat konkrétní informace. Britský systém umožňuje vyhledávání informací online, ale není uživatelsky přívětivý; vyhledat přehled financování konkrétní strany během určitého období nebo voleb trvá poměrně dlouho⁷.

Estonská online databáze obsahuje jak náklady na volební kampaně, tak pravidelné čtvrtletní účetní výkazy. Je poměrně jednoduché mezi nimi vyhledat údaje o konkrétní straně i jména dárců. Výdaje jsou ale často obtížně čitelné, protože mezi možnými kategoriemi jsou i „jiné menší výdaje“; kromě toho je nesnadné rozlišit mezi členskými příspěvky a dary.

Další funkcí, která zjednodušuje hledání informací v britském systému, je to, že půjčky se vykazují zvlášť. Zveřejňují se jména a adresy věřitelů a podrobnosti o podmínkách půjčky.

Mezi informacemi estonské volební komise poskytovanými online chybí procesní pravidla a postupy, které se používají při kontrole účetnictví. Britské stránky **procesní pravidla zveřejňují** a velmi přehledně uvádějí, jaká jsou práva členů komise. To by mohlo být příkladem pro zveřejňování procesních pravidel, práv a povinností členů komise. I v případě Irska jsou na internetu uvedena práva a povinnosti vymáhacího orgánu, nicméně struktura stránek Komise je poněkud nepřehledná. To samé platí pro úřad předsedy německého Bundestagu, který výkazy kontroluje. Jeho webové stránky jsou velmi komplikované. Velká Británie je proto se svými stránkami dobrým příkladem, neboť zveřejňuje pravidla pro politické strany, procesní postupy, informace o komisi a jejich pravomocích i finanční výkazy. Estonský systém nabízí dobrý způsob, jak prohlížet jednotlivé zprávy podle kategorií; britský model je trochu komplikovaný, i když umožňuje vyhledávání podle určitých klíčových slov.

V Irsku jsou zprávy a roční analýzy publikovány online, nicméně jenom jako textové soubory, v nichž je hledání konkrétních údajů složité. Webové stránky komise ovšem poskytují poměrně podrobný přehled financování stran, kandidátů a volebních kampaní.

Irský vymáhací orgán (Komise pro dodržování standardů) publikuje každoroční zprávu o vývoji regulací financování politických stran, své činnosti a stížnostech, které byly v průběhu roku šetřeny. To je velmi dobrá praxe,

⁶ <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html>

⁷ <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>

protože se zde objevuje shrnutí nejvíce relevantních případů a přehled financování stran v průběhu roku. Podobná analýza se provádí také v Litvě.

Vedle online výkazů se finanční zprávy zveřejňují také v parlamentních novinách. Příkladem může být Německo, Rakousko, Francie, Itálie a Portugalsko. (Austin & Tjernström 2003: 148)

Osvědčené postupy v oblasti transparentnosti a zveřejňování informací:

- Publikování zpráv online a v parlamentních novinách
- Online databáze by měly být logické a přehledné a obsahovat možnost hledání podle klíčových slov
- Vymáhací orgán by měl také zveřejňovat své procesní postupy
- Zveřejňování pravidelných (čtvrtletních nebo ročních) výkazů financování stran a kampaní
- Orgán pro vymáhání by měl sestavovat a zveřejňovat srovnávací analýzy financování politických stran (problémy, které se vyskytly, nebo ideální stav)
- Spolupráce mezi jednotlivými aktéry (nevládní organizace, média) na otevírání veřejné diskuze o otázkách financování stran

5. NEPŘÍMÉ FINANCOVÁNÍ

Kromě přímých subvencí na podporu provozních aktivit, volebních kampaní a práce v parlamentních skupinách mohou politické strany dostávat také různé typy nepeněžních příspěvků a nepřímého financování, jako je například bezplatný vysílací čas v rozhlasu a televizi, snížené poštovné, různé typy daňových úlev nebo například využívání veřejných zasedacích místností zdarma. Tento typ veřejné podpory, i když má nepřímou formu, pomáhá stranám vykonávat jejich činnost a poskytuje podporu jejich základních funkcí v demokratickém státě. (van Biezen, 2003: 39).

BEZPLATNÝ VYSÍLACÍ ČAS A PŘÍSTUP K MÉDIÍM

Bezplatný vysílací čas a přístup k médiím patří k nejčastějším rysům moderních volebních kampaní. V tomto systému je politickým stranám zdarma přidělován čas, během něž mohou v televizi a rozhlasu vysílat svá sdělení. Vzhledem k tomu, jak zásadní vliv má televize jako médium politické komunikace, je tento „bezplatný čas“ klíčovou nepeněžní výhodou, jejíž komerční hodnotu je velmi obtížné vypočítat. Způsoby a principy pro přidělování vysílacího času jsou obvykle podobné systému přímého financování – buď dostanou všechny politické strany přidělen stejný objem času, nebo se mezi ně rozdělí podle výsledků předchozích parlamentních voleb. Aby strana splnila požadavky na poskytování tohoto typu podpory, musí získat určitý minimální počet hlasů a / nebo kandidovat v určitém počtu obvodů. (van Biezen, 2003: 40)

DAŇOVÉ ÚLEVY

Obvyklým způsobem, jak podporovat soukromé dary politickým stranám, je buď je osvobodit od daně, nebo umožnit jejich odečtení z daní. Daňové úlevy na dary a členské příspěvky jsou smíšeným typem financování, protože podporují soukromé financování prostřednictvím veřejných peněz. Základním prvkem tohoto typu financování je to, že státní pokladna takové dary (zcela nebo částečně) dotuje tím, že odpouští daně, jež by jí jinak z těchto financí náležely. **Aby bylo zajištěno, že systém neznevýhodňuje bohaté dárcy, měly by se daňové úlevy vztahovat jenom na dary malé nebo střední hodnoty.** (van Biezen, 2003: 41)

Systém daňových úlev, v němž jsou dary politickým stranám odčitatelné z daní, snižuje daňovou zátěž dárce v závislosti na míře jeho zdanění. Relativní daňová výhoda je zde proto výraznější pro dárce s vyššími příjmy. To může být problémem z hlediska rovnosti příležitostí politických stran. Z tohoto důvodu německý Bundesverfassungsgericht (Ústavní soud) v roce 1958 rozhodl, že rovnoměrné daňové zvýhodnění pro všechny strany a dárce je protiústavní, protože poskytuje neúměrně vyšší výhody dárce s vyššími příjmy. (van Biezen, 2003: 41).

STRANICKÁ DAŇ

Kontroverznější formou nepřímého financování jsou příspěvky od poslanců, které se někdy nazývají „stranickou daní“. V rámci této formy financování poslanci splácejí určitou část svého platu straně, kterou zastupují. Stranické daně a zejména příspěvky volených zástupců jsou v evropských zemích běžné. V tomto systému může kolovat velké množství peněz a může představovat významný zdroj příjmů některých stran (například v Rumunsku a Polsku). (van Biezen, 2003: 42) Tento typ financování je někdy považován za soukromé dárcovství, ale je pravděpodobně lepší jej vnímat jako nepřímou (a podle některých názorů skrytou) podobu veřejného financování. To zvláště platí v případech, kdy jsou příspěvky splácené poslanci svým stranám povinné. (van Biezen, 2003: 43).

Je možné se ptát, zda takový systém porušuje právní nařízení některých zemí, například Německa, jehož ústava uvádí, že nezávislost poslanců je zajištěna vyplácením adekvátní mzdy. Pokud poslanci odvádějí významnou část těchto peněz své straně, mohlo by z toho vyplývat, že je ohrožena jejich nezávislost. Také by to mohlo znamenat, že jejich plat je výrazně vyšší, než je nezbytně nutné. (van Biezen, 2003: 43) Z tohoto důvodu **by**

bylo efektivním nástrojem pro předcházení ovlivňování volených činitelů zavedení stropu na členské poplatky a příspěvky.

Osvědčené postupy regulace nepřímého financování politických stran by se tedy daly shrnout takto:

- Poskytovat (všem stranám) zdarma určitý omezený vysílací čas (televize, rozhlas) a prostor na billboardech (v České republice již funguje)
- Aby bylo zajištěno, že systém neznevýhodňuje bohaté dárce, uplatňovat daňové úlevy jenom na dary malé nebo střední hodnoty
- Měl by existovat strop pro členské poplatky a příspěvky, aby se předešlo ovlivňování politiků

6. POLITICKÁ KULTURA

Je pozoruhodné, že ve skandinávských zemích v oblasti financování politických stran existuje jenom velmi málo regulací a vymáhacích mechanismů. Například ve Švédsku je veřejné financování regulováno jenom částečně – peněžní prostředky lze straně přidělit až poté, co vydá roční finanční zprávu. Soukromé financování (dary, členské příspěvky, půjčky, publikace, loterie, příjem z majetku nebo jiných obchodních činností) není regulováno vůbec a výdaje na volební kampaně nejsou omezeny. Politické strany nemají povinnost zveřejňovat žádné informace o svém hospodaření. (Zpráva OBSE o Švédsku, 2010: 8) O skandinávských zemích se obecně soudí, že v nich je v posledních dvou desetiletích korupce politických stran na menší míře než v Itálii, Francii nebo Portugalsku. (Sousa, 2005: 6) To lze vysvětlit silnou liberální tradicí, podle níž by měly v politických stranách existovat standardy pro poctivost a bezúhonnost jejich členů a v níž se v politické společnosti dodržují obecně akceptovaná pravidla hry. Stejná obecná pravidla se vztahují i na finanční otázky. (Zpráva OBSE o Švédsku, 2010: 8–9)

Ve Švédsku je financování stran regulováno neformálně, a to tak, že všech sedm parlamentních stran podepsalo dobrovolnou společnou dohodu o tom, že účetnictví příjmů stran bude co nejtransparentnější. Konkrétně se zde strany zavazují, že (i) příspěvky od právnických osob budou uvedeny se jménem dárce a částkou, (ii) počet soukromých příspěvků a jejich celková výše mají být zveřejňovány, (iii) závěrečné zprávy stran by měly být veřejně dostupné a (iv) účetní politických stran by se měli shodnout na jednotných postupech. Tato společná dohoda neobsahuje žádné sankce za porušení jednotlivých ustanovení. (Zpráva OBSE o Švédsku, 2010: 8) **Švédsko je proto dobrým příkladem toho, jak mohou politické strany regulovat samy sebe a zvyšovat tak transparentnost a s ní i důvěru veřejnosti.** Prosazování tohoto typu politické kultury je dlouhodobý proces, který je jen těžko realizovatelný prostřednictvím zákonů, protože vychází z dlouhodobých hodnot a celkové kultury země. I ve Finsku, které se obecně považuje za nezkorumpovaný stát, se v roce 2007 vyskytl skandál s financováním politických stran. Během parlamentních voleb v roce 2007 zde bylo využíváno financování ze soukromých společností, které nebylo plně vykázáno. (Helsingin Sanomat, 18. 5. 2008) Ukazuje se tedy, že i ve zdánlivě dobře zavedených stranických systémech může dojít k problémům v otázkách transparentnosti financí. Seberegulace funguje pouze tehdy, pokud všechny strany dodržují stejné etické normy. To znamená, že obecně je potřeba spíše regulace a vymáhací mechanismy a že seberegulace není vždy tou nejlepší volbou.

BIBLIOGRAFIE

1. Austin, R. & Tjernström, M. eds. (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, IDEA Handbook Series, Stockholm
2. Volební komise (EC) (2010). *Enforcement Policy*, http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf
3. GRECO (Rada Evropy) (2007–...) Third Evaluation Round EU Countries Evaluation Reports on Transparency of Party Funding (Theme II), Štrasburk, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp
4. GRECO (Rada Evropy) (2008). *Evaluation Report on UK on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, Štrasburk
5. GRECO (Rada Evropy) (2009). *Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, Štrasburk
6. GRECO (Rada Evropy) (2009). *Evaluation Report on Ireland on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, Štrasburk
7. Helsingin Sanomat (2008). Election financiers: Did the ministers and others know whose money they were getting? Publikováno 18. 5. 2008: <http://www.hs.fi/english/article/Election+financiers+/1135236506359>
8. OBSE Úřad pro demokratické instituce a lidská práva (ODIHR)(2010). *Guidelines on Political Party Regulation*, Varšava-Štrasburk
9. Zpráva OBSE o Švédsku (2010). *Sweden: General Elections 19 September 2010*. Varšava
10. Smilov, D. (2007). *Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe* in Smilov, D. & Toplak, J. (eds.) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: the Transition Period*, Ashgate Publishing
11. Sousa, Luis de (2005). *Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability*, Paper prepared for the international conference *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America*, ISCTE, Lisabon, 19–20. května
12. Transparency International (TI) (2012). *Regional Policy Paper #2, Political Party Integrity: More Accountable, More Democratic*
13. Walecki, M. (2007). *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*. In IFES, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration* (pp. 75–93).
14. van Biezen, I. (2003). *Financing political parties and election campaigns –guidelines*, Council of Europe Publishing

