



Sine 39/2015-OKK

V Praze 9. června 2015

Výtisk č.:

Stanovisko

Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony a k návrhu zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony

I.

K celkovému zaměření návrhu

Předmětné návrhy zákonů spolu úzce souvisejí, neboť předpokládaného cílového stavu lze dosáhnout pouze změnami, které byly promítnuty ve všech dotčených normách. Obě materie jsou předkládány ve spolupráci Ministerstva vnitra a ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu.

A. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Cílem předkládaného návrhu zákona je:

Vytvoření podmínek pro zprůhlednění celkového systému nakládání finančními prostředky zakotvením povinností pro jednotlivé politické subjekty. Těmito jsou:

- povinnost politických stran používat ke svému financování „transparentní“ bankovní účty,
- nastavením limitu pro dary od fyzických osob i právnických osob,
- povinnost vykazovat podrobnější přehled příjmů a výdajů ve výročních finančních zprávách, včetně výdajů na volby,
- povinnost zveřejňovat výroční finanční zprávy na internetu,
- povinnost obměňovat auditora pro účetnictví politické strany minimálně po 3 letech.
- Zřízení nezávislého Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

B. Návrh zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony

Cílem předkládaného návrhu zákona je:

Zvýšit míru průhlednosti financování volebních kampaní zejména ve vztahu k věcné a finanční podpoře poskytované politickým subjektům třetími osobami, fyzickými i právnickými. K dosažení tohoto cíle se navrhuje:

- průřezově ve všech volebních zákonech nastavit jednotnou úpravu pro pravidla volební kampaně a její financování;
- zavést legální definici volební kampaně a vymezit ji také časově;
- při využití komunikačních médií a velkoplošných zařízení na volební kampaň požadovat informaci o zadavateli a zpracovateli a u ostatních forem volební kampaně označení jménem nebo názvem kandidujícího subjektu;
- vyloučit užití komunikačních médií ve vlastnictví obce či kraje k volební kampani;
- upravit povinnost kandidujících subjektů zřídit si transparentní účet určený pro financování volební kampaně, tzv. volební účet,
- vymezení pojmu výdaje na volební kampaň za současného stanovení limitu těchto výdajů pro jednotlivé druhy voleb;
- zakotvit odpovědnost kandidujících subjektů za financování volební kampaně a povinnost vést účetnictví vztahující se k volební kampani;
- svěřit kontrolu nad financováním volební kampaně Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí zřízenému podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, kterému přísluší projednávat přestupky a jiné správní delikty a ukládat sankce za porušení pravidel při financování volební kampaně.

Účinnost obou norem se navrhuje dnem 1. ledna 2016.

II.

Vztah k vládní protikorupční politice

Návrhy výše uvedených zákonů jsou promítnutím snah o komplexní řešení dané oblasti a to v intencích Programového prohlášení vlády, dle něhož „*je nutné celkově posílit účast občanů na rozhodování o zásadních otázkách fungování státu. Vláda musí zajistit kontrolu občanů nad financováním politických stran, jejich spoluúčasť na správě věcí veřejných*“ a Koaliční smlouvy, ve které vláda B. Sobotky jako určující prvky ke zlepšení veřejného politického života identifikuje nezbytnost zpřísnění systému financování politických stran zavedením výdajového limitu pro volební kampaně a uzákoněním limitu pro dary od fyzických a právnických osob zprůhlednění veškerých výdajů a příjmů stran prostřednictvím transparentního účtu.

V rámci Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, která představuje stěžejní

rámcový dokument s určujícím zaměřením pro oblast vládního boje s korupcí, byla tato oblast zařazena do okruhu problematiky Transparentnost a otevřený přístup k informacím. Podrobnější rozpracování je promítnuto v Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015, ve kterém je konstatováno, že „*neprůhledné financování politických stran a volebních kampaní vytváří velký potenciál pro korupci a napojení politických stran na skryté zájmové struktury. Současný stav neumožňuje účinnou veřejnou kontrolu hospodaření politických stran ani postihy v případě neplnění zákonných povinností. Navzdory existenci základních mechanismů, jako je například předkládání výročních zpráv Poslanecké sněmovně, se současná praxe jeví jako neuspokojivá. Údaje o hospodaření jsou ve výročních zprávách prezentovány zpravidla pouze obecně a chybí nezávislý dohledový úřad, který by jejich správnost a úplnost kontroloval a vynucoval*“. Odstranění těchto nedostatků se jeví jako předpoklad k minimalizaci rizik v předmětné oblasti, což je cílem předkládaných návrhů zákonů.

V neposlední řadě se ČR v rámci třetího hodnotícího kola zavázala k implementaci devíti doporučení Skupiny států proti korupci při Radě Evropy (GRECO). Všechna doporučení GRECO jsou navrhovanými novelami splněna.

III.

Způsob projednání návrhu

Oba materiály byly rozeslány do meziresortního připomínkového řízení dne 2. dubna 2015 vložení do elektronické knihovny Úřadu vlády s termínem pro zaslání připomínek do 17. dubna 2015.

Ad A.

K návrhu se vyjádřilo celkem 60 připomínkových míst, z toho 19 uplatnilo zásadní připomínky a 7 připomínky doporučující. V rámci vypořádání předkladatel nevyhověl několika zásadním připomínkám, a proto je návrh zákona předkládán s níže uvedenými rozpory:

- s Místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace požaduje, který požaduje, aby byl výkonem kontroly financování politických stran pověřen Nejvyšší kontrolní úřad,
- s Ministerstvem dopravy a Ministerstvem financí, které požadují, aby jeden auditor neměl možnost provádět auditorské služby více politickým stranám současně,
- s Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem obrany, která požadují vypustit limity na dary a bezúplatná plnění přijatá od jedné a téže fyzické nebo právnické osoby,
- s Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem dopravy a Ministerstvem životního prostředí, která požadují, aby Úřad byl kontrolním orgánem i na úseku střetu zájmů,
- s Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem dopravy a Ministerstvem životního prostředí, která požadují, aby Úřad byl monokratickým orgánem, tedy aby jej tvořil předseda Úřadu a dále zaměstnanci Úřadu. Dále požadují, aby do jmenování předsedy Úřadu byla zahrnuta i druhá komora Parlamentu České republiky, aby funkční období předsedy Úřadu bylo v délce 7 let a aby předseda Úřadu nemohl být jmenován v po sobě jdoucích funkčních obdobích.

Ad B.

Zásadní připomínky uplatnilo 14 připomínkových míst, z nichž nebylo dosaženo vzájemné shody na znění předloženého návrhu se čtyřmi subjekty, připomínkám nebylo ze strany předkladatele vyhověno, a proto je materiál předkládán s následujícími rozpory:

- s Ministerstvem zemědělství a místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace, kteří požadují, aby byl výkonem kontroly financování volebních kampaní pověřen Nejvyšší kontrolní úřad,
- s Ministerstvem zemědělství a místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace, kteří současně požadují zvýšení limitu pro volební kampaně v krajských volbách na 7 mil. Kč,
- s Místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace požaduje navrhovanou úpravu volebních kampaní vztáhnout i na zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí,
- s Místopředsedou vlády pro vědu, výzkum a inovace, který požaduje vypuštění části šesté návrhu (změna soudního řádu správního) pro odlišnou proceduru přijímání volebních zákonů a soudního řádu správního,
- s Úřadem pro ochranu osobních údajů, který dále požaduje změnu § 37 odst. 3 zákona č. 275/2012 Sb. z hlediska zpracovávání osobních údajů. Podle předkladatele není třeba znění předmětného ustanovení dále upřesňovat. Ustanovení odkazuje na údaje taxativně stanovené v nyní novelizovaném § 36 odst. 3. V rámci dalšího jednání týkajícího se uplatněné připomínky Úřad pro ochranu osobních údajů upřesnil znění své připomínky tak, že nepovažuje za vhodné zveřejňovat údaje o každé osobě bez ohledu na výši daru,
- se Svazem měst a obcí České republiky, který požaduje upravit vymezení pojmu „volební kampaň“, alternativně vypustit úpravu zákazu využívat k volební kampani komunikační média v držení kraje, obce nebo právnické osoby, která je zcela nebo zčásti ve vlastnictví kraje nebo obce, a dále považuje úpravu, dle které propagace a volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli za nekontrolovatelnou a nevynutitelnou. Předkladatel na uvedené úpravě trvá, neboť dle jeho názoru nelze rezignovat na regulaci volební kampaně ve všech komunikačních médiích.

IV.

Návrh změn

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí uplatňuje k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony a k návrhu zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony následující stanovisko:

1. Z hlediska naplňování protikorupčních opatření, ke kterým se vláda zavázala v Programovém prohlášení vlády, Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015, je zřízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran stěžejním předpokladem pro vytvoření celkově nového, koncepčního systému kontroly dané oblasti. Dochází jím rovněž k žádoucímu naplnění doporučení GRECO. Za současného nastavení nových parametrů pro zprůhlednění toků finančních

prostředků v rámci hospodaření politických subjektů, tj. zvýšení míry přístupnosti informací o příjmech a výdajích, včetně stanovení povinnosti využití transparentních účtů, povinností rotace subjektů kontrolujících hospodaření politických stran, zakotvením limitu pro dary politickým stranám a současně limitů pro volební kampaně lze oprávněně očekávat kvalitativní posun v dané oblasti k vyšší míře transparentnosti.

Z tohoto pohledu není žádoucí, aby v předloženém návrhu došlo ke změnám, které by zužovaly rozsah povinností nově stanovených politickým subjektům, případně jakkoliv minimalizovali oprávnění nově zřizovaného úřadu.

2. Politický institut musí naplňovat transparentní kritéria již při svém vzniku tím, že pro jeho zapsání musí být splněny podmínky statusu veřejné prospěšnosti (§ 146 občanského zákoníku – posláním dosahování obecného blaha, bezúhonnost rozhodujících osob, nabytí majetku z poctivých zdrojů a jeho hospodárné využívání k veřejně prospěšnému účelu). Za účelem posílení transparentních mechanismů fungování politických institutů se navrhuje vztáhnout na jejich činnost i některé povinnosti politických stran a hnutí, např. zřízení transparentních účtů či povinné zveřejňování výsledků činnosti. Dále by bylo vhodné posílení pojištění jejich fungování ve volebních kampaních, zejména tím, aby nebyly zneužitelné pro financování volebních kampaní politických stran a hnutí.
3. Z důvodu eliminace obcházení zákona o střetu zájmů a projekce obchodních zájmů do politiky Rada doporučuje stanovení nulového limitu pro dary od právnických osob. Rada doporučuje snížení limitu pro dary fyzických osob na 1 milion Kč.
4. Sankce za porušení limitů na volební kampaně jsou stanoveny nedostatečně, neboť nemotivují k dodržování zákonných limitů. Navrhuje se stanovit výši peněžité sankce např. procentní sazbou z částky přesahující zákonný limit.
5. Zákon by měl jednoznačně zakázat možnost vedení volební kampaně třetími osobami tak, aby jejich jedinými aktéry byly politické strany a hnutí či jednotliví kandidáti, nikoliv anonymní a další subjekty vedoucí pozitivní či negativní kampaň, což by mohlo vést k obcházení zákonem stanovených finančních limitů na vedení volební kampaně.

V.

Závěr

Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí doporučuje vládě v souladu s článkem 4 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Rady pro koordinaci boje s korupcí **schválit** materiál „*Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*“ a „*Návrh zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony*“ v souladu s výše uvedeným stanoviskem.

Jiří Dienstbier v. r.

ministr pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu
a předseda Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí