



V Praze dne 16.7.2009

Výzva politickým stranám kandidujícím do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Vážené vedení strany,

věříme, že stejně jako většina české veřejnosti považujete i Vy korupci v naší zemi za závažný společenský problém, který destabilizuje demokratický chod našeho státu a významně snižuje efektivitu hospodaření s veřejnými prostředky.

Jelikož se naše nevládní nezisková organizace dlouhodobě zabývá systematickým snižováním korupčních rizik, dovoluujeme si Vám předložit naše návrhy legislativních protikorupčních opatření, které pokládáme pro příští volební období za prioritní. Doufáme, že se naše návrhy setkají s Vaším souhlasem a stanou se inspirací při tvorbě volebního programu k předčasným podzimním volbám do PSP ČR. Naše návrhy vycházejí ze zavedených protikorupčních standardů ve vyspělých demokratických zemích a jejich implementace by nás těmito zemím opět o kus přiblížila.

Následuje popis osmi oblastí, které pokládáme v současné době za nejzávažnější zdroj korupčních rizik a problémů s nimi spojených, a návrhy řešení, jak tato rizika zmírnit. Ani výčet oblastí, ani seznam návrhů nejsou kompletní a vyčerpávající, na základě našich dlouholetých zkušeností je však považujeme za prioritní a nevyhodnější.

1. Financování politických stran

Financování politických stran ze soukromých zdrojů je v moderní demokracii legitimním a běžným zdrojem příjmů pro činnost strany. Představuje však významné korupční riziko z hlediska budoucího saturování daru či bezúplatného plnění formou zvýhodňování dárce v budoucím politickém rozhodování. V současném systému financování politických stran v ČR je nejkritičtější místem financování volebních kampaní:

- Nejsou stanoveny mezní hranice nákladů na volební kampaně, což dostává strany do finančního tlaku v souboji s konkurencí a motivuje je k co nejvyššímu navýšení objemu prostředků na kampaň. Politické strany se pak snaží využít každou možnost dalšího příjmu do předvolebního rozpočtu, čímž se otevírá větší prostor pro financování kampaní od soukromých subjektů formou budoucího uspokojení zájmů dárce. Financování volebních kampaní není transparentní. Strany nemusí zveřejňovat rozpočty jednotlivých volebních kampaní. Může tak docházet k černému financování kampaně formou různých „bezúplatných plnění“, účtování nižších cen za různé marketingové akce, než jsou skutečné náklady. Rozdíl je de facto skrytým darem bez jakékoli veřejné kontroly. Riziko politické korupce se prohlubuje právě absencí stropu pro volební výdaje. Strany sice zveřejňují celkovou výši volebních výdajů v daném roce ve výroční zprávě, ale jde pouze o souhrnnou cifru za všechny volební akce bez bližší položkové specifikace, na základě které nelze provádět veřejnou kontrolu.
- Výroční zprávy politických stran jsou přístupné pouze fyzicky v kanceláři PSP ČR, což znesnadňuje a bezdůvodně omezuje přístup veřejnosti k informacím. Neexistuje žádný rozumný důvod, proč nezveřejnit výroční zprávy stran na internetu.
- Politické strany nezveřejňují přehled svých závazků (pouze celkový úhrn půjček a úvěrů), věřitel může v budoucnu dluh odpustit a ten se stane skrytým darem bez jakékoli evidence.



Politické strany jsou sice soukromými subjekty, avšak z hlediska čl. 5 Ústavy ČR jsou základem politického systému země a z toho důvodu si zasluhují zvláštní veřejnou kontrolu, která by garantovala volnou soutěž politických stran s eliminací politické korupce.

Řešení:

- transparentní financování volebních kampaní
 - povinnost stran zřídit zvláštní bankovní účet pro financování volebních kampaní (příjmy a výdaje, zvlášť pro každé volby) (Portugalsko, Španělsko, Velká Británie)
 - stanovení maximálního výdajového limitu na každé volby v závislosti na druhu voleb (Francie, Portugalsko, Velká Británie)
 - vyhotovení předběžné a závěrečné zprávy o volebních nákladech a její předložení MF ČR, zprávy budou veřejně přístupné na internetu (Slovensko, Portugalsko)
- účetnictví stran bude překontrolováno nezávislým auditorem vylosovaným MF ČR ze seznamu Komory auditorů ČR, jeho závěry jsou zveřejněny na internetu
- výroční zprávy stran budou zveřejněny na internetu
- všechny finanční zdroje stran nad určitý limit budou přijímány pouze bezhotovostní cestou s identifikací jejich původu (Portugalsko)

2. Depolitizace a profesionalizace veřejné správy:

Státní správu mají tvořit profesionální nestranní úředníci, kteří se mohou spolehnout na funkční kariéerní řád, opírat se ve svém rozhodování o sílu zákonů a díky tomu odolávat tlaku politiků. Česká státní správa je oproti tomu silně zpolitizována. Nejen úředníci ústředních orgánů státní správy, ale i manažeři státních firem a členové mediálních rad jsou vybíráni a odvoláváni podle stranických zájmů. Odvolání úředníka z funkce přitom může správně proběhnout jen na základě objektivně zdokumentovaného porušení pracovní kázně, respektive špatného plnění pracovních úkolů. Nápravu současné praxe, která není v souladu s principy dobré správy požadovanými Evropskou unií, pokládáme za vysoce prioritní.

Řešení:

- bezodkladné nabytí účinnosti tzv. „služebního zákona“, ukládající povinnost provádět transparentní výběrová řízení na vrcholné pozice ve státní správě na základě posouzení profesních zkušeností a dovedností a garantující nestranný a autonomní výkon státní správy
- nastavení závazných pravidel pro výběr a odvolávání ředitelů státních firem (otevřené výběrové řízení na základě managerských kvalit a odvolání jen při nedosahování stanovených cílů)
- nastavení otevřeného mechanismu výběru vedoucích představitelů kontrolních centrálních úřadů (NKÚ, ÚOHS, ÚOOÚ) tak, aby předpokladem výkonu takové funkce byla maximální apolitičnost a nestrannost v osobní historii uchazeče (alespoň 5 let bez stranické příslušnosti a bez výkonu volené funkce)vytvoření nového způsobu obsazování mediálních rad, který bude eliminovat vliv politiků na volbu radních



3. Transparentní vztahy veřejného a soukromého sektoru

Současná právní úprava obchodního zákoníku umožňuje vlastnictví podílů v akciových společnostech formou anonymních akcií na majitele, kdy nelze identifikovat skutečného vlastníka podílu. Tato forma vlastnictví obecně znepréhledňuje obchodní vazby v soukromém sektoru a umožňuje kapitálovou účast různých forem organizovaného zločinu.

Situace je obzvláště velmi riziková při uzavírání smluvních vztahů mezi anonymně vlastněnými společnostmi a veřejným sektorem, kde může snadno bez veřejné kontroly docházet ke střetu zájmů. Anonymní držitel podílu může být zároveň veřejným činitelem, který se účastní na rozhodování v případech privatizací, veřejných zakázek atp., kdy zneužije své funkce k prosazení preferované společnosti na úkor rovné konkurenční soutěže ostatních subjektů. Společnosti obchodující s veřejným sektorem musí respektovat právo veřejnosti na informace o tocích veřejných výdajů a tudíž musí mít transparentní majetkovou strukturu.

Řešení:

- subjekty veřejného sektoru budou moci vstupovat do smluvních vztahů (veřejné zakázky, prodeje majetku, pronájmy majetku, nabývání majetku) pouze s firmami s transparentní majetkovou strukturou (jsou známy jména společníků, podílníků či akcionářů a nejsou tolerovány akcie na majitele)
- zrušení anonymní formy vlastnictví – akcií na majitele v obchodním zákoníku

4. Očista legislativního procesu

Legislativní proces na půdě Poslanecké sněmovny ČR se vyznačuje vysokou mírou poslaneckých zásahů do legislativních návrhů. Ostatní zákonodárné subjekty - vláda, krajské zastupitelstvo i Senát musí zákonný návrh předem kolektivně projednat a schválit usnesením, poslanci však mohou předkládat návrhy zákonů zcela svévolně. Individuální zákonodárná pravomoc poslanců otevírá legislativní proces různým individuálním či úzce skupinovým zájmům, bez minimální diskuse a kolektivní kontroly smysluplnosti návrhu a jeho dopadů na veřejnost, což výrazně zvyšuje riziko prosazování individuálních zájmů na úkor zájmů veřejných, snižuje transparentnost legislativního procesu a usnadňuje praktiky politické korupce. S individuální zákonodárnou iniciativou je také spojen častý nešvar svévolných a neodborných zásahů poslanců do vládních návrhů, což ve finále mnohdy snižuje kvalitu tvorby a implementace právních norem.

Mezi časté legislativní prohřešky zákonodárců, které způsobují dysfunkci a problematický výkon práva patří také tzv. legislativní přílepký k zákonům, neboli pozměňovací návrhy věcně nesouvisející s projednávaným návrhem. Přílepký značně znepréhledňují legislativní proces a snižují přehlednost právního řádu. V současné podobě mohou být nástrojem snadného zneužití pro uspokojování úzkých privátních zájmů a objektem skrytých lobbistických zájmů. Neutěšené situaci nahrává i fakt, že pozměňovací návrhy, jakkoli zasahují do původního návrhu, nemusí být povinně zdůvodněny.

Současná úprava umožňuje poslanecké sněmovně, výborům a komisím libovolně rozhodnout, zda bude jejich jednání veřejné či nikoli. U některých výborů je jednání stanoveno jako vždy neveřejné (mandátový, organizační). Přitom se jedná o bezdůvodný a citelný zásah do práva občanů býti plně informováni o dění na půdě sněmovny a účastnit se správy věcí veřejných.



Řešení:

- změna zákona o Jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR
- omezení zákonodárné iniciativy poslanců ze stávajícího jednoho poslance na skupinu alespoň pěti poslanců
- zákaz tzv. „legislativních přílepků“ k zákonům - pozměňovací návrhy musí věcně souviset s projednávaným zákonem
- povinnost zdůvodnit každý předkládaný poslanecký pozměňovací návrh
- jednání výborů a komisí poslanecké sněmovny, včetně vyšetřovacích komisí, budou vždy veřejné, s výjimkou jednání o zákonem utajovaných skutečnostech

5. Omezení imunity členů Parlamentu ČR:

Členové Parlamentu ČR požívají téměř absolutní imunity, jediným omezením jejich beztrestnosti je možnost jejich kolegů rozhodnout o vydání poslance či senátora trestnímu stíhání. Takto široká imunita nemá v demokratických zemích téměř obdoby a nemá také žádné opodstatnění. Ve společnosti proto také panuje jednoznačná shoda zájmu na jejím omezení. Imunita politiků v demokratických poměrech by se měla omezovat výhradně a velmi úzce na výkon jejich politické funkce.

Řešení:

- změnit Ústavu ČR tak, aby se imunita členů Parlamentu ČR nadále vztahovala pouze na projevy učiněné na půdě Parlamentu ČR, přičemž tato omezená imunita bude bez možnosti zahájení trestního stíhání

6. Transparentní a odpovědné hospodaření územních samospráv:

Obce a kraje jako územní samosprávné celky jsou dnes již neodmyslitelnou součástí decentralizované české veřejné správy, přičemž tvoří funkční protiváhu a rovnocenného partnera státu a jeho zájmům. Zákony upravující fungování územních samosprávných celků v ČR, tedy zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hl.m. Praze, vycházejí ze správných principů a obsahují všechny důležité zásady pro kvalitní fungování decentralizované veřejné správy. Některé z podstatných zásad jsou však ve zmíněných zákonech uvedeny pouze obecně a bez možnosti vymáhat jejich naplňování. V praxi tudíž často nejsou uplatňovány, ba dokonce jsou tyto "díry v zákonech" některými komunálními politiky a vládnoucími skupinami systematicky zneužívány. Obecní zřízení tak trpí dysfunkcemi, které je možné napravit pouze novelizací těchto zákonů.

Za čtyři hlavní nedostatky právního rámce fungování územních samosprávných celků považujeme:

- 1) nevymahatelnost osobní odpovědnosti veřejných funkcionářů za škody způsobené nezákonným rozhodnutím,
- 2) nevymahatelnost hospodárného nakládání s majetkem (občany samospráv trápí zejména nevýhodné prodeje nemovitostí, přičemž nemají žádný právní nástroj ke zjednání nápravy),
- 3) nevymahatelnost poskytnutí požadovaných informací zastupitelům (opoziční zastupitelé jsou často jediným funkčním kontrolním mechanismem, přičemž bez přístupu k informacím je jejich činnost paralyzována),
- 4) zneužívání radničních periodik k jednostranné propagaci vládnoucích politiků (hrazení volebních kampaní z rozpočtu územních samospráv) .

Řešení:

- dát žalobní oprávnění k vymáhání škody způsobené územnímu samosprávnému celku všem jejím zastupitelům aby mohla být naplněna zákonná povinnost vymáhat škodu i v případech, kdy to vedení obce odmítá zajistit,
- definovat podrobnější pravidla pro nakládání s nemovitým majetkem, která zaručí větší efektivitu a hospodárnost (povinnost prodávat majetek přes obchodní veřejnou soutěž nebo dražbu s výjimkou definovaných případů) dát žalobní legitimaci občanům územního samosprávného celku pro podání žaloby na určení neplatnosti právního úkonu územně-samosprávného celku, který je pro územně-samosprávný celek nevýhodný nebo porušuje jiná zákonná pravidla pro nakládání s majetkem,
- zastupitelům musí být garantován bezprostřední přístup ke všem informacím a dokumentům, které souvisejí s výkonem jejich mandátu,
- obsah médií provozovaných či vydávaných územními samosprávnými celky musí vycházet z principů veřejnoprávních médií, musí projevovat snahu o nestranné a celkové informování veřejnosti a zajistit názorovou pluralitu povinným zveřejňováním příspěvků zastupitelů i občanů.

7. Efektivnější regulace střetu zájmů

Smyslem zákona o střetu zájmů je zabránit veřejným funkcionářům, aby při výkonu svých funkcí upřednostňovali soukromé zájmy před veřejnými. Nový zákon o střetu zájmů z roku 2006 tuto ambici měl, ovšem jeho novelizací z roku 2008 o ni přišel, když byla vypuštěna sankce za zneužití veřejné funkce k osobnímu prospěchu. Ze zákona o střetu zájmů se tak opět stal zákon o odevzdávání oznámení o činnostech a příjmech.

Zákon trpí i dalšími nedostatky, jako je absence sankce za pobírání odměny v případech, kdy to veřejným funkcionářům zákon zakazuje. Jako zbytečná obstrukce se také začíná jevit komplikované nahlížení do registru oznámení, neboť některé evidenční orgány vydávají časově omezená přístupová hesla a občan si zároveň musí žádat přístupy do různých registrů pro své komunální, krajské a národní zastupitele.

Řešení:

- implementace účinných sankcí pro veřejné funkcionáře za zneužití své funkce k osobnímu prospěchu (za vážné prohřešky by se vedle finančních sankcí měly dávat tresty typu zákaz výkonu veřejné funkce a zákaz kandidovat do voleb) a převedení postihu za porušení zákona z režimu správního do režimu trestního práva (z důvodu možnosti reálného prošetření každého případu)
- veškeré povinnosti a zákazy v zákoně doprovodit sankcemi za jejich neplnění
- zřídit neomezený elektronický přístup veřejnosti k registrům oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích veřejných funkcionářů

8. Posílení vymahatelnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

Zákon o svobodném přístupu k informacím je základním nástrojem veřejné kontroly výkonu veřejné moci. Současná podoba zákona v kombinaci s pomalým správním soudnictvím však dává úřadům a dalším povinným subjektům dle zákona možnost nechat žadatele o informace čekat na vyřízení žádosti i několik let. Tím je samozřejmě možnost veřejné kontroly paralyzována, neboť informace jsou důležitou pro svou aktuálnost a okamžitou možnost ověření a použití. Možnost podat žalobu jako opravný prostředek se zejména u ústředních orgánů státní správy a firem ve veřejném



vlastnictví jeví jako neúčinný mechanismus, neboť soudy v první instanci rozhodují i déle než dva roky, přičemž po vítězném sporu může být tatáž žádost o informace zamítnuta opět z jiného důvodu a vyvolán tak další soudní spor.

Řešení:

- zřízení úřadu komisaře pro svobodný přístup k informacím, který by mohl ukládat účinné finanční sankce povinným subjektům za protiprávní odpírání informací (analogicky k Úřadu pro ochranu osobních údajů či Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže)

Věříme, že uvedená doporučení mohou do značné míry zlepšit současnou neutěšitelnou situaci v prorůstání korupce do veřejné správy a politického řízení naší země. Budeme proto rádi, pokud budou zahrnuty do volebního programu vaší strany a prosazovány vašimi členy v politických reprezentativních orgánech ČR.

Jsme organizace nezávislá na politických stranách a hnutích, a proto Vám stejně jako ostatním politickým stranám kandidujícím do PS PČR nabízíme nestranné a profesionální poradenství a pomoc při definování, prosazování i realizaci protikorupčních opatření.

S přátelským pozdravem

Ing. Štěpán Rattay
ředitel Oživení o. s.