

**Boj s korupcí a jeho tzv. mystifikační potenciál na příkladu právní
regulace soukromého financování politických stran v ČR**

Esej do soutěže IUS et SOCIETAS 2014

JUDr. Marian Kokeš

Právnická fakulta MU, doktorské studium

Prohlašuji, že jsem esej na téma „Boj s korupcí a jeho tzv. mystifikační potenciál na příkladu právní regulace soukromého financování politických stran v ČR“ zpracoval sama a uvedl jsem všechny použité prameny. Dávám souhlas s prvním zveřejněním své eseje vyhlášovateli soutěže nebo spolupracujícími institucemi v papírové či elektronické podobě.

V Brně, dne 30. 5. 2014

Boj s korupcí a jeho tzv. mystifikační potenciál na příkladu právní regulace soukromého financování politických stran v ČR¹

„Základní nepřímou úměrou politiky je: čím méně toho chcete s daným problémem učinit, tím více o něm hovořte.“ (Sir Arnold v seriálu: Jistě, pane ministře!)

Českou politikou a obecně veřejným prostorem obchází strašidlo, strašidlo „protikorupčního“ nadšení či přímo obsese. Téma korupce, lépe řečeno boje s korupcí (prevence proti korupci)² ovládlo veřejný prostor natolik, že se stalo politickým tématem číslo jedna a současně snad nejvíce skloňovaným politickým sloganem či heslem vůbec. Nemalé množství vlád, politických stran či jednotlivých politiků různých ideových a názorových proudů si jej svorně vetklo do svých programů, prohlášení či strategií. V důsledku této hypertrofie ovšem došlo i k jeho vyprázdňení a značnému pokřivení. V. Just trefně poznamenává, že slovo „korupce“ se stalo „nejvíce zkorumpovaným českým slovem“.³ Na české politické scéně začal být boj s korupcí nově příchozími i dlouhodobě etablovanými politickými aktéry používán jako určité zaklínadlo pro přijetí různých opatření, zásadních změn a reforem, které se ovšem leckdy soustředí pouze na jeden či více negativních symptomů a skutečnou podstatu problému nicméně vůbec neřeší, příp. s bojem proti korupci jsou spojeny jen velmi vzdáleně a předkládány pouze jako vějička pro zisk pozitivního ohlasu.

Tyto obecné teze lze plně vztáhnout i na konkrétní příklad regulace financování politických stran. Ono strašidlo totiž v poslední době velmi často obchází i oblast financování politických stran ze soukromých zdrojů (členské příspěvky, dary atp.). V poslední době je totiž zcela zřetelné, že téměř permanentně klesající důvěra české veřejnosti v demokratické instituce a politické aktéry, včetně politických stran, a naopak stále vzrůstající nechuť z dlouhodobého neřešení otázky korupce ve veřejném sektoru,

¹ Myslenkový a argumentační základ, na němž tento esej staví, tvoří dílčí teze, které byly autorem prezentovány v jeho rigorózní práci na téma: „*Neřešené otázky reformy právní regulace financování politických stran v ČR*“, obhájené na Právnické fakultě MU v Brně v roce 2014.

² Uvedené výrazy jsou v této práci používány *promiscue*, ačkoliv z hlediska užitých nástrojů v praxi se mohou pochopitelně lišit.

³ Srov. JUST, V. (2011), *Blbá hra o korupci aneb Analýza jedné paralýzy*, Revue prostor 90/91.

kdy za jednu z příčin bývá označována i nedostatečná regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů a s tím souvisejícího personálního propojení politiky a byznysu, ovlivnila i dříve nečinné politické aktéry. A tak zatímco v minulosti česká politická reprezentace na nedostatky, kontroverzní a negativní jevy, výskyt skandálů spojených s financováním politických stran („černá konta“, smyšlené osoby dárců atp.) a obecně propojení politických stran s byznysem nereagovala v podstatě vůbec, anebo reagovala jen „naoko“, což se projevovalo na (nevalné) kvalitě předložených návrhů reformy, v poslední době a právě pod vlivem „protikorupční“ obsese politická reprezentace svůj dosavadní netečný přístup (v různé intenzitě) nahrazuje naopak přístupem velmi aktivistickým, „proregulačním“. Za jeden z milníků tohoto období „proregulačního“ či „protikorupčního“ nadšení lze označit volební kampaň většiny politických stran kandidujících ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010⁴ a následně přijaté programové prohlášení vlády premiéra P. Nečase, kde se reforma financování politických stran stala významnou agendou tehdejší místopředsedkyně vlády a předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí, resp. ministryně obrany, resp. ministryně bez portfeje a předsedkyně Legislativní rady vlády, K. Peake.⁵

Při hodnocení reálného dopadu obou protichůdných přístupů nicméně můžeme konstatovat, že ani jeden z nich žádné hmatatelné výsledky v podobě změny právní úpravy nepřinesl. Přestože se tedy snaha o řešení problematiky financování politických stran dostala nejen do programů drtivé většiny relevantních politických stran, ale i do programového prohlášení vlády, jejich konkrétní vyústění nelze hodnotit jinak, než za další z řady zklamání.⁶ A tak velmi obtížně by byl dohledatelný jiný, než v samém úvodu

⁴ Obecně téma „boje s korupcí“ a v jeho rámci i regulace financování politických stran se v těchto volbách stalo jedním z nosných předvolebních témat, jemuž většina kandidujících politických stran přizpůsobila i své politické programy. Blíže k tomu srov. KLEPÁRNÍK, V. (ed.) (2012), *Financování politických stran a regulace politických kampaní - sborník z konference, konané dne 6. října 2011 v Praze*, Praha: CESTA. Není bez zajímavosti, že v rámci volební kampaně u „předčasných“ voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2013 tomu bylo přesně naopak.

⁵ Nemalou roli v tomto „nadšení“ sehrála i Rada Evropy a konkrétně *Hodnotící zpráva ČR a Doporučení Skupiny států proti korupci (GRECO)*, jejíž závěry byly dle mého názoru až příliš nekriticky přejímány, ačkoliv se jedná spíše o obecná doporučení, jejichž přenositelnost na konkrétní případ české právní úpravy a reality financování politických stran je přinejmenším velmi obtížná.

⁶ Za konkrétní výstupy lze zmínit především věcný záměr vládního návrhu zákona „o veřejném dohledu nad financováním politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů“, jenž však z velké

přednesený citát, který by přiléhavěji vystihoval politickou diskuzi z posledních několika let na téma: „*Reforma právní úpravy financování politických stran v ČR*“, tj. téma pro politickou soutěž a její fungování velmi zásadní. Bylo by možná příliš nadnesené a zcela jistě i zbrklé hovořit přímo o specificky „českém přístupu“ či o „nepřímé úměře ryze české politiky.“ Na druhou stranu, na základě velkého množství poznatků z jiných demokratických států Evropy či světa bychom mezi nimi velmi obtížně hledali obdobný příklad, kdy v reakci na tolik „negativního a špatného“ se ve skutečnosti učinilo „tak málo“, lépe řečeno „téměř vůbec nic“, jako tomu dlouhodobě bylo v ČR ve vztahu k financování politických stran.⁷

Ačkoliv by takový úvod mohl být bezesporu použitelný k uvození nějaké odborné práce, jejímž obsahem by bylo na základě kritického zhodnocení současné „zcela nedostatečné“ právní regulace financování politických stran v ČR předložit vlastní *de lege ferenda* návrhy řešení, jak tento negativní stav změnit, cíl tohoto eseje je jiný, neboť se jeho autor snaží jej vyjmout z nikoliv malé množiny různých příspěvků, prací, materiálů či návrhů důkladné reformy financování politických stran v ČR. Cílem tohoto eseje a snahou jeho autora je se kriticky vymezit vůči zmíněnému „proregulačnímu“ či „protikorupčnímu“ nadšení a pod jeho vlivem prezentovaným návrhům na reformu financování politických stran, založených primárně na restrikcích a zpřísnění podmínek financování politických stran ze soukromých zdrojů, neboť v drtivé většině (ne-li všechny) pomíjejí několik aspektů, které osobně považuji za významné či přímo klíčové a jež do jisté míry odůvodňují autorův skeptický pohled na snahy o důkladnou reformu financování politických stran v ČR, a to zejména za situace, pokud se primárním či dokonce jediným účelem sledovaným přijímanou regulací financování politických stran

většiny nebyl akceptován ani samotnou vládou a jeho zbylá část nikdy nebyla realizována. Dalším je pak senátní návrh zákona – novely ZPS (senátní tisk č. 248), jehož projednávání je opakovaně oddalováno (vráceno k přepracování).

⁷ Ačkoliv lze bezesporu za pozitivní přidanou hodnotu označit fakt, že regulace financování politických stran nadále již není ponechána pouze na politické reprezentaci, ale se svým příspěvkem do veřejného diskurzu k tomuto tématu v poslední době přispěchaly i nevládní organizace a občanské iniciativy (mezi všemi lze jmenovat Transparency International ČR či iniciativu „Rekonstrukce státu“), nelze se nicméně zbavit pocitu, že i ony se vezou na vlně „proregulačního“ či „protikorupčního“ nadšení, kdy předkládají různé reformní návrhy, jejichž charakteristickým rysem je jistá „zaručeně léčivá, všezahrnující komplexnost“, byť její prosazení v praxi je prakticky politicky neprůchodné.

stává právě boj s korupcí. Přestože se tento sledovaný účel jeví na první pohled jako zcela příležitý a potřebný, mám za to, že v sobě skrývá významnou hrozbu, která může v praxi politické soutěže přinést řadu nežádoucích až nebezpečných důsledků pro její fungování.

Politika = moc a peníze

V politické soutěži a tím spíše ve volební soutěži skutečně dochází k nevyhnutelnému propojení peněz s úsilím politických subjektů (politické strany, jednotlivci) o získání co největšího vlivu a podílu na moci. Je nemyslitelné, že by tomu bylo jinak. Klíčovou otázkou však zůstává míra a intenzita tohoto propojení. Nesouhlasím se striktním názorem, že pouze a jen peníze podmiňují úspěch a setrvání v politické soutěži⁸, byť se toto tvrzení některé subjekty i u nás v komunálních volbách v roce 2010 pokoušely co nejpriléhavěji vyvrátit.⁹ Na druhou stranu ovšem nelze ani naivně předpokládat, že peníze v politické soutěži nesehrávají jednu z klíčových rolí. Pokud by tomu tak nebylo, stěží lze racionálně odůvodnit kupříkladu enormní nárůst výdajů, vynaložených politickými stranami (kandidáty) na volební kampaně v jednotlivých státech¹⁰, a to navzdory skutečnosti, že i volební kampaně se stále více přizpůsobují trendu elektronizace a přesunují se i na sociální sítě. Výdaje vynaložené na volební kampaně jsou však jednou (byť nejvýznamnější) z mnoha podmnožin větší množiny, označované jako „finance politických stran“ (*party finance*), kam patří prakticky veškeré příjmy a výdaje spojené s politickými stranami. Tato množina je pak součástí největší množiny, kterou můžeme nazvat „peníze v politice“ (*political finance*), jež slovy amerického politika 60. let

⁸ Proti tomu srov. „Peníze mění volby v hru toho, kdo je vlastní, volby samy jsou fraškou, v níž se předstírá, že občané činí rozhodnutí.“ cit. dle OUTLÝ, J. (2003), *Strany a stát, volby a finance*, Olomouc: Periplum, s. 44, či „not one man, one vote, but one dollar, one vote“, cit. dle FOLEY, E. B. (1994), *Equal-Dollars-Per-Voter: A Constitutional Principle of Campaign Finance*, 94 Columbia Law Review 6, s. 1204.

⁹ Mám tím na mysli zejména problematiku tzv. kupčení s volebními hlasy např. v obci Krupka. Blíže k tomu srov. ŠIMÍČEK, V. (2012), *Obchodně tržní způsob vedení volební kampaně, nebo kupování hlasů voličů*, in. ŠIMÍČEK, V. (ed.), *Volby: svátek demokracie či pletich?*, Brno: MPÚ, s. 66 – 80.

¹⁰ Za extrémní příklad jsou obecně považovány volby v USA, ať již do Kongresu, anebo především volba prezidenta. Pro hlubší srovnání: v roce 1956 bylo na volby na federální úrovni vynaloženo celkově 155 mil. USD, z nichž 9,8 mil. USD bylo použito na reklamu v TV a rozhlasu, o dvanáct let později v roce 1968 se celkové náklady téměř zdvojnásobily na částku 300 mil. USD, přičemž náklady na TV a rozhlasovou volební kampaň vzrostly téměř o 500 % na částku 59 mil. USD. V roce 2012 bylo pak vynaloženo celkem 2,34 miliard USD (!).

minulého století J. M. Unruha představují „*mateřské mléko politiky*“. Takovému prostředí, kde peníze hrají tak významnou roli, je pak hrozba výskytu korupce v podstatě imanentní, neboť zejména v nadměrném a tedy nežádoucím vzájemném propojení peněz a politiky je spatřována hlavní příčina výskytu korupce.

Přesto se jedná pouze o jeden z negativních (byť samozřejmě nejzávažnějších) důsledků nekontrolovaného, neregulovaného a nadměrného propojení peněz a politiky. Kupříkladu M. Pinto-Duschinsky¹¹ vymezuje a zobecňuje několik potenciálních rizik tohoto propojení, přičemž konkrétních způsobů (legálních i nelegálních), jak je vyvolat, existuje nepřeberné množství. Jedná se především o riziko: a) narušení férovosti a rovnosti politické soutěže (*uneven playing field*), kdy aktuálně na moci participující politické subjekty mohou využívat zdrojů ze státních rozpočtů a mocenských nástrojů k prosazení pro ně příznivých rozhodnutí a nemusí se při tom jednat o nezákonné zneužití (např. úprava státního financování či volebního systému), vedoucích k „zapouzdření“ stávajícího *statu quo* a utlumení potenciální konkurence a tedy plurality; b) narušení podmínek rovného přístupu do politické soutěže (*unequal access to office; distortion effect*), kdy nutnost si obstarat a vynaložit vysoké finanční náklady pro efektivní a smysluplnou účast v politické (volební) soutěži fakticky narušuje rovnost šancí kandidujících politických subjektů, neboť malé či nové (a ve veřejném prostoru dostatečně neetablované) kandidující subjekty si ve většině případů takovou účast (volební kampaň) nemohou z finančních důvodů dovolit; c) vládnutí v soukromém, nikoliv veřejném zájmu a kooptace politických aktérů (*co-opted politicians*), kdy zvolení političtí aktéři (jednotlivci či politické strany) jednají především za účelem prosazování soukromých zájmů (svých osobních, stranických či jiných – obchodních, podnikatelských), toto riziko vyvolávají zejména v předešlé kapitole popsané praktiky klientelismu, patronáže, ale také lobbyingu; a d) výskytu korupce (individuální či systémové) a nelegálních způsobů financování politiky (nejen trestná činnost, ale i zákonem zakázané finanční příspěvky či formy podnikání).

¹¹ Blíže k tomu srov. WARD, G., PINTO-DUSCHINSKY, M., ALEXANDER, H. (2003), *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Washington: USAID, s. 9 – 12.

Korupce jako symptom soukromého financování politických stran?

Pod vlivem zmíněného „protikorupčního“ nadšení se tak boj s korupcí (prevence proti korupci) plně transformoval do podoby veřejného zájmu, legitimního účelu, přičemž společným jmenovatelem navrhovaných či přijatých regulačních nástrojů je odstranění negativního zločinného symptomu, za který byl označen škodlivý vliv neregulovaného a nijak nekontrolovaného financování politických stran ze soukromých zdrojů, jenž má za následek nežádoucí propojení zájmů soukromých se zájmy veřejnými a tedy tvorbu podhoubí pro pravděpodobný růst korupce. Zjednodušeně řečeno, v přísnější regulaci financování politických stran ze soukromých zdrojů byl a je obecně spatřován účinný preventivní nástroj v boji s korupcí ve veřejné sféře, jenž ospravedlňuje i nadměrnou ingerenci veřejné moci do činnosti politických stran. S uvedeným tvrzením lze souhlasit pouze potud, jsou-li za regulační nástroje použity mechanismy a opatření vedoucí ke zvýšení transparentnosti („zprůhlednění“) finančních zdrojů politických stran, nikoliv cílené omezování soukromého financování politických stran či způsobu vedení volební kampaně, které ve většině návrhů převažují a které však ve svém důsledku omezují (narušují) základní práva a svobody jednotlivců nebo politických stran jako celku. V důsledku toho se financování politických stran ze soukromých zdrojů stalo do značné míry „zprofanovaným“ a *a priori* podezřelým. Proč byla regulace zacílena především na soukromé finanční zdroje plynoucí politickým stranám, příp. jednotlivým kandidátům, lze spatřovat ve dvou důvodech.

První, velmi obecný důvod, lze spatřovat v tom, že problematika korupce, kterou J. S. Nye¹² definuje jako deviantní chování, spočívající ve „*zneužití postavení ve veřejné funkci pro dosažení soukromého zájmu, finančního, statusového nebo jiného zisku, služeb či protislužeb*“¹³, velmi často a výrazně vystupuje do popředí právě v souvislosti

¹² Srov. NYE, J. S. (1967), *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, 67 American Political Science Review 2, s. 417.

¹³ Cit. dle VYMĚTAL, P. (2006), *Typologie korupce*, DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.), *Korupce: projevy a potírání v ČR a EU*, Brno: MPÚ, s. 13. M. Philp přichází s více podrobnou definicí korupce ve veřejné sféře, která musí naplňovat čtyři základní znaky: 1. držitel veřejné funkce, 2. svým jednáním porušuje zákonem či jinými normami stanovená pravidla pro řádný výkon této funkce, 3. a dostává se tedy do rozporu s veřejným zájmem, v jehož prospěch má svou funkci vykonávat, 4. a to vše za

s chováním a působením politických stran v politickém systému. Důvod spočívající v afinitě politických stran ke korupci pregnantně vystihl M. Morlok, který uvádí, že „*neexistuje žádná jiná skupina nebo organizace, která dosahuje takové míry pravděpodobnosti v přístupu k veřejným úřadům, jako politické strany, čímž se ovšem strany jeví jako organizace, u kterých existuje velká pravděpodobnost výskytu korupce.*“¹⁴ Mnohé potvrzují i závěry vyplývající z tzv. globálního barometru korupce, dle nichž společnost ve většině států (včetně ČR) politické strany hodnotí jako instituce nejvíce náchylné ke korupci.¹⁵ Téměř s jistotou lze konstatovat, že velkou měrou se na výše naznačeném negativním hodnocení politických stran jako institucí nejvíce náchylných ke korupci podílel neřešený problém financování politických stran (především ze soukromých zdrojů), resp. politické a korupční skandály, kterých se za poslední desítky let v Evropě, ve světě či v samotné ČR celá řada, jsou toho hmatatelným důsledkem.

Na pozadí politické reality lze učinit zobecňující vymezení několika skupin nežádoucích, příp. i nezákonných, korupčních či potenciálně korupčních praktik, jejichž výskytu se regulační nástroje financování politických stran, trestněprávní regulace a jiných oblastí právní regulace snaží zabránit.¹⁶

První skupinu tvoří *korupční či jiné nelegální jednání držitelů veřejných funkcí*. Ve výčtu jsou zmíněny rovněž případy jednání (přímo či nepřímo) souvisejících s financováním politických stran či jednotlivých kandidátů, které vyústily i v trestní postih, příp. trestní stíhání jednotlivých aktérů, ať již na straně politiků nebo soukromých subjektů. Přijetí úplatku výměnou za vydání, změnu či zrušení určitého rozhodnutí, ovlivnění veřejných zakázek, zneužití pravomoci či informací atd. lze považovat za

účelem sledování partikulárních (soukromých) zájmů třetí strany, kterou odměňuje různými službami či výhodami, ke kterým by jinak tato třetí strana nemohla mít přístup. PHILP, M. (2002), *Conceptualising Political Corruption*, in HEIDENHEIMER, A. J., JOHNSTON, M. (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.

¹⁴ Srov. MORLOK, M. (2006), *Politické strany a korupce*, in. DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.), *op. cit.*, s. 128 - 140.

¹⁵ Pro aktuální data z června roku 2013 srov. <http://www.transparency.org/gcb2013/report>.

¹⁶ Obdobně srov. např. PINTO-DUSCHINSKY, M. (2002), *Financing Politics: A Global View*, 13 *Journal of Democracy* 4, s. 69 - 86.

„klasické“ případy korupce, které jsou postihovány trestněprávními normami.¹⁷ Jejich odhalování je nicméně velmi obtížné a často vede k zastavení či odložení trestního stíhání. Za účelem tohoto vymezení je samozřejmě třeba rozlišovat mezi korupčním jednáním jednotlivců-držitelů veřejných funkcí (byť představitelů politických stran), jímž sledují pouze svůj vlastní individuální prospěch a zisk, s prospěchem dané politické strany nijak nesouvisející (spíše naopak), a jednáním, které je motivováno především ziskem (finanční, mocenský) dané politické strany či je dokonce konáno na její pokyn.

Takové jednání lze zařadit do druhé skupiny, kdy se jedná o *korupci politické strany*, kterou lze vymezit jako třístranný (trojúhelníkový) vztah: vedle subjektu, jenž za výhodné rozhodnutí zaplatil finanční příspěvek (úplatek, sponzorský dar), a držitele veřejné funkce, který má v moci jeho přijetí ovlivnit, zde figuruje i politická strana, které plynula výhoda právě z poskytnutí onoho finančního příspěvku. Ačkoliv bývá toto rozlišení v politické realitě velmi obtížné, neboť při výskytu jakéhokoliv korupčního skandálu je primárním zájmem dané politické strany se od jednání svého zástupce zcela distancovat, pro hodnocení způsobu chování dané politické strany v politickém systému a zejména pro reformu financování politických stran má význam značný.¹⁸ Dle N. Persily¹⁹ se korupce politických stran může projevat ve třech směrech: i) korupce politické strany (*corruption of the party*); ii) korupce prostřednictvím politické strany (*corruption through the party*) a iii) korupce politickou stranou (*corruption by the party*).

¹⁷ Pro trestněprávní vymezení různých forem korupčního jednání je samozřejmě nezbytné aplikovat příslušné trestněprávní předpisy jednotlivých států (obecné TZ nebo specializované zákony jako např. rakouský *Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz* či německý *Gesetz zur Bekämpfung der Korruption*) nebo mezinárodní úmluvy, např. *Trestněprávní úmluva o korupci* Rady Evropy z roku 1999, vyhlášená ve Sb. m. s. pod č. 70/2002. Ve vnitrostátních trestněprávních předpisech ČR není pojem korupce vymezen jako samostatný trestný čin, nicméně jej charakterizují jednotlivé trestné činy jako úplatkářství (přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství) (§ 331 – 334 TZ), zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ), sjednání výhody či pletichy při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 – 258 TZ) aj.

¹⁸ Nadto je třeba odlišovat jednak situaci, kdy politická strana zcela otevřeně hájí zájmy určitých skupinových zájmů, vrstev obyvatelstva atp., což se ostatně odráží i na struktuře a charakteru příjmů ze soukromých zdrojů (např. podnikatelské subjekty, movité obchodní korporace, atd.), což je typické u německé CDU/CSU, příp. britských konzervativců, jednak velmi tenké hranice mezi lobbyingem a korupčním jednáním.

¹⁹ Srov. PERSILY, N. (2006), *The Law of American Party Finance*, in. EWING, K. D., ISSACHAROFF, S. (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oxford: Hart Publishing, s. 213 – 240.

- i. První směr, korupce politické strany se projevuje prakticky shodným způsobem jako u korupce jednotlivého politického činitele – držitele veřejné funkce, avšak v komplexnější a širší podobě. Klíčovým je zde efekt *quid pro quo*, tj. politická strana se výměnou za získané finanční prostředky sponzora do předvolební kampaně cítí (chtě nechtě) být za tento dar natolik zavázána, že to již dokáže ovlivnit způsob rozhodování jejích čelních představitelů, zastoupených ve veřejných funkcích, příp. dlouhodobě určovat programatiku²⁰ a směřování dané politické strany (ve prospěch sponzorů). Dochází tak k případu – peníze na volební kampaň či činnost politické strany výměnou za hlasy při prosazení pro sponzory přijatelných zákonů či přijetí exekutivních rozhodnutí. Ze strany soukromých dárců (sponzorů) se tak může jednat o velmi výhodnou a účelovou investici.
- ii. Druhý směr, jakým se projevuje korupce u politických stran, tj. korupce prostřednictvím politické strany, je velmi podobný tomu prvnímu, nicméně základním odlišovacím kritériem je skutečnost, že v tomto případě zde politická strana vystupuje ve vedlejší roli, buď jen jako „zprostředkovatel“²¹, kdy za provizi z „korupčních“ finančních prostředků přislíbí či pomůže zajistit u konkrétního držitele veřejné funkce prosazení pro sponzora příznivých rozhodnutí,²² anebo jako „obdarovaný“, kdy naopak držitel veřejného úřadu přistoupí ke korupčnímu jednání pouze za podmínky současného prospěchu „své“ politické strany. Prvně jmenovaná role „zprostředkovatele“ byla např. v USA hlavním důvodem pro regulaci financování politických stran v podobě stanovení zákazu příspěvků od obchodních korporací a odborů a limitů na příspěvky politickým stranám od

²⁰ Blíže k pojmu programatika a metodologické přístupy jeho hodnocení srov. FIALA, P., MAREŠ, M. (1998), *op. cit.*, s. 5 – 7.

²¹ V USA se pro tento jev užívá pojem „*conduit corruption*“, kdy politická strana vystupuje v roli jen jakéhosi komunikačního kanálu.

²² Srov. k tomu odlišné stanovisko soudce C. Thomase připojené k rozhodnutí NS USA *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. FEC (Colorado I.)*, z 26. 6. 1996, 518 U. S. 604 (1996), kde vyslovil názor, že u politických stran není tento jev fakticky možný, neboť finanční prostředky poskytnuté soukromými dárci jsou v rámci politické strany „očištěny“ a dochází zde k přerušení možných vazeb sponzor – kandidát/držitel veřejné funkce.

fyzických osob, které by s vidinou takového příjmu mohly ovlivňovat a vyvíjet tlak na své zástupce v Kongresu.

- iii. Za třetí směr, tj. korupce politickou stranou, pak N. Persily označuje praxi, kdy politické strany, sledující své partikulární zájmy či zájmy svých sponzorů, přímo korumpují (např. prostřednictvím příspěvků na kampaň či příslibem re-nominace za poslušnost) držitele veřejných funkcí. Zjednodušeně řečeno, politické strany se samy stylizují do role soukromého sponzora investujícího do kandidáta/držitele veřejné funkce. Pravděpodobnost výskytu této korupce je vyšší v politické (volební) soutěži, která je založena mimo jiné na částečné nezávislosti jednotlivých kandidátů, kteří jsou nejen nominováni svou politickou stranou, ale jejími finančními prostředky také zčásti financováni.²³ V našich podmínkách je tento směr méně pravděpodobný, neboť ve většině typů voleb je kandidatura pevně v rukou politických stran a svobodná vůle jednotlivých zástupců v parlamentu je v drtivé většině případů upozaděna na úkor stranické disciplíny a pokynů (příkazů) parlamentních frakcí jednotlivých politických stran.²⁴

Třetí skupinu, do jisté míry svébytnou skupinu nezákonných, korupčních či potenciálně korupčních praktik, tvoří tzv. „*nekalosoutěžní*“ *jednání*²⁵ politických stran či kandidátů, do které lze především zařadit praktiky užívané v rámci politického či volebního boje, které se pohybují na samé hraně zákonnosti, příp. na ně příslušné zákony v minulosti nijak nepamatovaly. Za typické příklady lze uvést již dříve zmíněné kupčení s hlasy, účelové sestěhování voličů, volební podvody, lživá a nepoctivá volební kampaň atp.

Čtvrtou skupinu můžeme vymezit jako *obcházení či porušování platných zákonů regulujících financování politických stran*. Zatímco předchozí skupiny zahrnovaly případy „dokonaných“ korupčních a jiných nelegálních činů (praktik) přímo či nepřímo spojených

²³ Ostatně hrozba výskytu tohoto směru korupce byla důvodem pro limitaci výše finančních příspěvků poskytnutých politickou stranou svému kandidátovi.

²⁴ Do této skupiny by tak mohly patřit příp. korupční praktiky uvnitř politické strany např. v rámci boje o přední místa na kandidátních listinách, anebo praxe tzv. parlamentních přeběhlíků před významným hlasováním, pokud by tedy v této souvislosti bylo prokázáno trestně postižitelné korupční jednání.

²⁵ Blíže k tomu srov. ŠIMÍČEK, V. (2012), *op. cit.*

s politickými stranami, do této skupiny jsou zařazeny nežádoucí praktiky politických stran (kandidátů), které v sobě teprve skýtají hrozbu výskytu korupce, resp. mohou být považovány za součást posloupného děje korupčního jednání. Pro účely trestního postihu takového korupčního jednání zde absentuje důkaz, že skutečně (před nebo posléze²⁶) došlo ke konkrétnímu naplnění oné vazby *quid pro quo*, i když tomu veškeré okolnosti napovídají. Za takové praktiky lze z praxe označit přijímání finančních prostředků od anonymních nebo smyšlených dárců; ze zakázaných či velmi problematických zdrojů; dále existenci tajných (černých) stranických kont v zahraničí; uvádění nepravdivých údajů ve výročních finančních zprávách, obcházení daňových zákonů a další příklady porušení zákonných povinností.

Soukromý dar politické straně jako legální alternativní metoda úplatku

Druhý důvod, proč byla regulace zacílena především na soukromé finanční zdroje plynoucí politickým stranám, příp. jednotlivým kandidátům, lze spatřovat v obecně sdíleném přesvědčení, že hrozba výskytu korupce je skryta již v samotné podstatě soukromého dárcovství. Příčina takového tvrzení, kterou by samozřejmě mnohem sofistikovaněji vyložili ekonomičtí teoretikové²⁷, spočívá v motivaci samotných donorů politickým stranám a v jejich očekávání spojených s dárcovstvím. V. Pareto již v roce 1935 vymezil tři motivy soukromých dárců politických stran: a) ideologický či idealistický, jenž vyjadřuje opravdový úmysl dárce podpořit svou hodnotově (ideologicky) blízkou politickou stranu či kandidáta a zvýšit tak jeho šance na úspěch; b) zajištění sociálního postavení, zvýšení společenské prestiže, přístup k funkcím a jiné osobní výhody dárce u držitele úřadu či politické strany (např. zajištění postupu člena-dárce v rámci hierarchické struktury uvnitř strany nebo na kandidátní listině); c) zajištění materiálních výhod či vlivu, tj. korupce *quid pro quo*, tvorba klientelistických vazeb soukromých subjektů a

²⁶ M. Morlok hovoří o tzv. „darech děkuji pěkně“, které lze označit jako *ex post* platbu za dobře vykonanou, předem dohodnutou službu. Srov. MORLOK, M. (2006), *op. cit.*, s. 131. Takové podezření se často skloňovalo u aféry ODS s vymyšlenými dárci v souvislosti s privatizací Třineckých železáren.

²⁷ Bližší k tomu např. srov. GÉRARD-VARET, L. A., KOLM, S. CH., YTHIER, J. M. (eds.) (2000), *The economics of reciprocity, giving and altruism*. Londýn: Palgrave MacMillan.

politických představitelů atp. Zatímco první motiv lze označit za jistý projev altruismu (jako výraz politického aktivismu, vyjádření podpory), kdy dárce od obdarované politické strany či kandidáta neočekává žádné konkrétní reciproční plnění a prospěch (snad jen setrvání obdarovaného na dárce preferovaných hodnotách či splnění předvolebních slibů), zbylé dva motivy, které logicky zůstávají většinou zastřeny, pak vyvolávají podezření z potenciálního výskytu klientelismu a korupce, neboť vytváří mezi dárce a obdarovaným asymetrický reciproční vztah závislosti, generující závazek, jehož splnění je v budoucnu dárce očekáváno. V této logice pak větší dar (příležitostně možná „pobídka“ či „investice“) zapříčiňuje vyšší míru závislosti obdarovaného na dárci. Vlivem úpadku politických stran, projevující se nárůstem nedůvěry společnosti v ně a snižující se mírou ochoty společnosti aktivně participovat na politickém dění a ve volební soutěži, začal být i onen první, altruistický motiv dárcovství politickým stranám či kandidujícím subjektům považován za ojedinělý a téměř vymizelý, a na soukromé dary politickým stranám (kandidátům) se nadále začalo nazírat především prizmatem zbylých dvou motivů, které však logicky a priori vzbuzují podezření z korupčního jednání. Politická realita takovému přístupu poskytla silné podpůrné argumenty, neboť výskyt politických a korupčních skandálů spojených se soukromým (utajeným, černým, nelegálním) financováním politických stran a volebních kampaní v očích veřejnosti soukromé finanční příspěvky výrazně kompromitoval a začaly být vnímány především jako nástroj korupčního jednání, jistá forma úplatku politickým stranám či jednotlivým kandidátům.

Názor, že soukromý dar poskytnutý politické straně (kandidátovi) dokonce představuje legální alternativní metodu úplatku, neboť mají společnou podstatu: potenciál ovlivnit rozhodnutí obdarovaného směrem k naplnění původních očekávání (poptávku) dárce, se pak nadneseně řečeno stal jakýmsi axiomem aplikovaným v rámci regulace financování politických stran či volebních kampaní. Kupříkladu S. Rose-Ackerman mezi soukromým darem/finančním příspěvkem politické straně a úplatkem spatřuje jediný rozdíl, a to pouze a jen v jejich legalitě.²⁸ Jiní autoři²⁹, vědomi si velmi tenkých hranic

²⁸ Srov. ROSE-ACKERMAN, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 92 – 94.

mezi úplatkem a darem/finančním příspěvkem politické straně či kandidátovi, když v prostředí volebních kampaní a stranickopolitické soutěže se rozdíly mezi darem a úplatkem do značné míry stírají, neboť i s „čistými“ úmysly poskytnutý dar má sílu ovlivnit nestrannost a nezávislost obdarovaného politického aktéra (vyvolat pocit „dlužníka“³⁰), k jejich diferenciaci přistupují více citlivě, a to i s ohledem na hrozbu zásahu do základních práv a svobod kandidujících subjektů i potenciálních dárců cestou nepřiměřených restrikcí. Použijeme-li trestněprávní analogii, rozdíly mezi darem/finančním příspěvkem politickým stranám (kandidátům) a úplatkem je nezbytné spatřovat v úmyslu dárce (pachatele). Za situace, kdy je skutečný úmysl většinou zastřený, pak rozdíl spočívá především v odpovědi na otázku, zda a příp. v jaké formě následně došlo k naplnění recipročního vztahu mezi dárce a obdarovaným, tj. zda došlo k naplnění znaků skutkové podstaty konkrétního trestného činu (přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství) a v jakém vývojovém stádiu (pokus, dokonání).

Úkolem regulace financování politických stran (volebních kampaní kandidátů) by pak mělo být především zajištění podmínek, kdy bude legálně nemožné poskytnout finanční příspěvek tajně a tedy skrýt skutečný úmysl donora; úkolem trestněprávní regulace sankcionování případů, kdy v souvislosti s poskytnutým (a zveřejněným) finančním příspěvkem (darem) byl odhalen nelegální (úplatkářský, korupční) úmysl donora a prokázána souvislost mezi jednáním obdarovaného a poskytnutým finančním příspěvkem. Z tohoto hlediska mám za to, že problémem (korupční hrozbou) při financování politických stran není samotná možnost poskytování/přijímání finančních příspěvků (darů) politickým stranám (kandidátům) ze soukromých zdrojů, ale skutečné úmysly a zájmy, které jejich poskytovatelé (donoři) či obdarovaní sledují a zejména jejich faktické naplňování. Především z těchto důvodů proto nesmí nastat situace, kdy by

²⁹ Podrobněji viz např. diskuze mezi GOTTLIEB, S. (1989), *The Dilemma of Election Campaign Finance Reform*, 18 Hofstra Law Review 2, s. 213 – 278; LOWENSTEIN, D. (1989), *On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil is Deeply Rooted*, 18 Hofstra Law Review 2, s. 301 – 364, a SHAPIRO, M. (1989), *Corruption, Freedom and Equality in Campaign Financing*, 18 Hofstra Law Review, s. 385 – 394.

³⁰ M. Shapiro k uvedené problematice přidává i příklady z pohledu donora, jenž se může až následně po poskytnutí finančních prostředků na volební kampaň u politické strany či jednotlivých kandidátů dovolávat „pocitu vděčnosti“ (*appeal to gratitude*) u daného držitele funkce či vyvíjet na něj jistý tlak pod hrozbou neposkytnutí obdobných finančních příspěvků v budoucnu či dokonce podpory přímým protivníkům. Srov. SHAPIRO, M. (1989), *op. cit.*, s. 388.

finanční příspěvky a jejich samotní poskytovatelé mohly legálně zůstat v anonymitě či nezveřejněny, neboť je tím znesnadněna, ne-li vyloučena možnost skrze poskytnuté finanční dary ("*follow the money*") a na jejich základě vytvořené vazby mezi donorem a obdarovaným ex ante či ex post odhalovat ony skutečné úmysly a zájmy a konkrétní způsoby jejich naplňování.

Smutným však budiž konstatování, že současný trend v regulaci financování politických stran směřuje primárně k potírání samotného financování politických stran ze soukromých zdrojů jako takového a až sekundárně (pokud vůbec) k nastavení pravidel odpovídajících principu transparentnosti. Nástroje regulace, přijímané právě ve snaze zabránit potenciálnímu výskytu korupce v rámci soukromého financování politických stran, přináší zejména řadu restriktivních opatření, omezujících jak osoby dárců, tak i výši poskytnutých darů. Nezbytná pravidla a povinnosti, které by měly dbát principu otevřenosti (transparentnosti), jsou upozaděna na vedlejší kolej. Zjednodušeně řečeno, raději zakázat či striktně regulovat než hlídat. V důsledku toho bohužel došlo i k vytvoření několika mýtů „zaručeně efektivního řešení“, které však ve skutečnosti v rámci fungování politické soutěže i politického systému vyvolávají sebezničující a kontraproduktivní důsledky, které mohou daný stav ještě zhoršit či dokonce výrazně deformovat politickou soutěž jako celek. Nemalý díl viny za jejich výskyt lze přikládat i působení tzv. *mystifikačního potenciálu* boje s korupcí.

Tzv. mystifikační potenciál boje s korupcí

Boj s korupcí coby primární účel regulace financování politických stran a tedy veřejný zájem, ospravedlňující omezení základních práv a svobod jednotlivců či politických stran, tedy plně pronikl i do našeho prostředí, a to dokonce v takové míře, že lze skutečně hovořit o „protikorupčním“ nadšení či obsesi, ačkoliv zcela zřetelně vyvolává mnohé negativní důsledky při jeho aplikaci v praxi. C. R. Sunstein³¹ při hodnocení reformních návrhů na financování volebních kampaní v USA hovoří o tzv.

³¹ Srov. SUNSTEIN, C. R. (1994), *Political equality and unintended consequences*, 94 Columbia Law Review 4, s. 1390 - 1414.

nezamýšlených důsledcích (*unintended consequences*), které leckdy vedou nejen ke znehodnocení či zmaření reformních snah, ale i k nenávratné deformaci politické soutěže.³² V. Bělohradský pak v souvislosti s protikorupční obsesí a všudypřítomností hesla či strategie boje s korupcí hovoří o působení tzv. *mystifikačního potenciálu* boje s korupcí.³³ Přidržíme-li se citované definice J. Nye, lze korupci považovat za patologický projev deviantního chování, odchylku z akceptovaných a dodržovaných pravidel a tedy jev narušující daný systém (politickou soutěž) na těchto pravidlech založený, když daný aktér profitoval, maximalizoval svůj zisk právě díky porušení těchto pravidel, což by při jejich dodržování nebylo možné. Pokud na výše jmenované korupční skandály budeme nahlížet izolovaně, nečiní tato definice žádný problém, neboť jejich výskyt v daném systému lze skutečně hodnotit jako ojedinělé projevy, s jednorázovými dopady pro zainteresované subjekty (selhání daného politického představitele či politického subjektu), nicméně bez výraznějšího dopadu na samotný systém, charakter soutěže a jeho pravidla.

Jiná situace ovšem nastává, pokud se takové jednání stane nedílnou, setrvalou součástí systému, stranické a politické kultury, jako jedno z jeho nepsaných, na základě tiché dohody zúčastněných aktérů dodržovaných pravidel.³⁴ V takovém případě již nelze hovořit o ojedinělé deviaci, ale o systémové korupci, kterou J. C. Scott považuje za „*neformální politický systém, který je skrytě a velmi úzce (často i v institucionalizované podobě) propojen se systémem formálním a jeho institucemi, pravidly i procedurami*“³⁵, příp. a lépe dle V. Bělohradského o „*rozsáhlé a rozvětvené subkultuře, s hlubokými kořeny v minulosti, legitimizujícími pojetí politiky jako distribuci privilegií (namísto pravidel) mezi klientelistickými sítěmi.*“³⁶ V prostředí této subkultury jsou rozostřeny samotné hranice mezi legálním a nelegálním jednáním, čímž dochází k *legitimizaci korupčního* či *neférového jednání*, a to bez ohledu na skutečnost, že obecně ve společnosti

³² Jedna z příčin bezesporu souvisí i s mnohoznačností, nedostatečnou určitostí a obtížným vymezením samotného pojmu „korupce“, a to nejen v rámci regulace financování politických stran.

³³ Srov. BĚLOHRADSKÝ, V. (2011), *Korupce jako filosofický problém*, deník Právo - SALON, 12. 5. 2011.

³⁴ Typickým příkladem je financování politických stran v Itálii či Španělsku v 80. a 90. letech minulého století.

³⁵ Cit. dle NAXERA, V. (2011), *Korupce a postkomunismus*, 14 Středoevropské politické studie 2-3, s. 252.

³⁶ Srov. BĚLOHRADSKÝ, V. (2011), *op. cit.*

je i nadále vnímáno negativně a považováno za nemorální, korupční či nelegální.³⁷ Klíčovou strategií zde se stává neustálé nalézání způsobů, jak odolat nárazovému společenskému tlaku volajícímu po reformě a nastavení nových (přísnějších) pravidel, příp. pokud společenský tlak dosáhne určité intenzity, že přinutí samotné aktéry soutěže dokonce změnit či přijmout zcela nová pravidla³⁸, pak se tato strategie mění na nalézání způsobů, jak tato pravidla (zejména legálním, často však i nelegálním způsobem) obejít, využít jejich nedokonalostí, ať již v jejich samotném nastavení nebo v jejich neefektivním vynucování. Pokud je tedy financování politických stran založeno na systematickém porušování nebo obcházení pravidel (zákonných požadavků) ze strany všech či většiny aktérů, tj. kde již téměř žádná politická strana nehraje podle stanovených (psaných či nepsaných) pravidel, neboť jejich dodržování by snižovalo jejich šance na úspěch, pak takové jednání již nelze považovat za korupční, deviantní odchylku z pravidel či selhání jednotlivců, ale naopak se na základě tiché dohody aktérů samo stává pravidlem a pevnou součástí nového systému (subkultury), na něm založeným.

Z tohoto pohledu pak v rámci financování politických stran není primárním problémem korupce či hrozba jejího potenciálního výskytu, ale právě trvalejší existence systému (subkultury), založeného na zmíněných pravidlech a vzorců chování, jemuž je (potenciálně) korupční prostředí vlastní. Právě na důsledném rozlišení mezi ideálním („správným“) fungováním systému a chováním, které se od tohoto ideálu významně odklání, je jeho deviací, lze pak přistoupit k hodnocení daného chování jako korupčního. Za situace, kdy však samotné vymezení „ideálního fungování systému“ je pokřiveno či postupně dochází k jeho re-definici, pak se současně mění i hodnocení daného chování, původně považovaného za deviantní. V tomto ohledu je tedy nezbytné korupci považovat za koncept odvozený od konceptu řádného, ideálního fungování systému či instituce.

³⁷ Vedle oblasti stranickopolitické soutěže a financování politických stran lze za další příklady použít např. doping v cyklistice či korupční jednání ve fotbale (ovlivňování zápasů podplácením hráčů či rozhodčích). Právě v posledně zmíněné oblasti se v rámci tzv. skandálu s kapříky (podplácení rozhodčích v I. a II. fotbalové lize funkcionáři klubů) se jako jeden z hlavních argumentů obhajoby těchto aktivit před trestním stíháním pro trestné činy podplácení a přijímání úplatku často objevoval právě teze o svébytném a uzavřeném fotbalovém prostředí (subkultuře) s vlastními pravidly.

³⁸ Samozřejmě nelze pominout situace, kdy je přijetí těchto pravidel skrytě motivováno jinými, partikulárními zájmy zainteresovaných aktérů, čímž se podmínky a pravidla systému (soutěže) stávají pro ně ve skutečnosti ještě výhodnějšími.

Pokud se chování a jednání aktérů původně hodnocené jako korupční stane trvalým či dlouhodobě dodržovaným pravidlem, pak nezbytně dochází i k přeměně povahy systému.³⁹ A právě zde se nejvíce projevuje onen mystifikační potenciál strategie boje s korupcí v rámci regulace financování politických stran, kdy v důsledku neochoty akceptovat existenci takového systému (či jeho změněnou povahu) je od něj odváděna pozornost, a to především neustálým zdůrazňováním falešné skutečnosti, že výskyt skandálů spojených s financováním politických stran či volebních kampaní kandidátů představuje pouze ojedinělé selhání, deviantní chování některých aktérů. V rámci reformy financování politických stran neustále omílané heslo potřeby boje s korupcí a potřeby zabránit potenciální hrozbě výskytu korupce proto může ve skutečnosti bránit žádoucí změně chování, pravidel i přeměně samotného systému (subkultury). Takový přístup pak má logicky i neblahé konsekvence pro hledání vhodného způsobu řešení, neboť jej redukuje pouze na problém ojedinělého selhání jednotlivých subjektů a tedy konkrétního „překročení hranice mezi legálním a nelegálním, mezi špinavými a čistými penězi, tj. na problém trestání zkorumpovaných jednotlivců a skupin.“⁴⁰ Problém však nespočívá toliko v tom, co je nelegální, ale spíše v tom, co je považováno za legální či dokonce za běžné, imanentní dané subkultuře.

Aktivní, nikoliv pasivní rezistence

Na žádoucí změnu takto pokřiveného systému (subkultury) ovšem nestačí pouze a jedině nástroje právní regulace (především trestněprávní normy), které jsou přijímané především ve snaze zabránit výskytu takových ojedinělých selhání. Jako důkaz lze předložit množství z výše popsaných skandálů spojených s financováním politických stran či volebních kampaní kandidátů (včetně ČR), které nikdy nebyly nebo z důvodu jejich

³⁹ Blíže k tomu srov. THOMPSON, D. F. (1995), *Ethics in Congress: From individual to institutional corruption*, Washington: Brookings Institution Press, s. 28, či HELLMAN, D. (2012), *Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy* 111 Michigan Law Review 6, s. 1386 – 1421. Uvedení autoři vycházejí z jednoduchého příměru korupce jako choroby (systému), přičemž lékař léčící jakoukoliv chorobu orgánu samozřejmě musí nejdříve mít znalosti o jeho zdravém fungování, aby byl schopen rozpoznat nezdravý (odchylný) stav a možnosti jeho léčby.

⁴⁰ Cit. dle BĚLOHRADSKÝ, V. (2011), *op. cit.*

absence dokonce ani nemohly být sankcionovány za pomoci nástrojů právní regulace. Opomenout totiž nelze fakt, že nalézání (pokud se tedy k hledání vůbec přistoupí⁴¹) a volbu vhodného způsobu řešení cestou právní regulace, přípravu reformních návrhů nebo dílčích změn pravidel a jejich samotné přijímání v legislativním procesu mají v moci paradoxně právě ti aktéři (politické strany), kteří se ovšem spolupodíleli na vytvoření takového potenciálně korupčního systému (subkultury), kteří se v něm dlouhodobě pohybují nebo se mu ihned po svém příchodu přizpůsobili, pokud jej sami svým jednáním neposunuli blíže k (ne)dokonalosti, a kteří z něho profitují, a proto jsou ve skutečnosti nejvíce zainteresováni na jeho zachování, přičemž neexistuje žádný právně zakotvený nástroj, jak je donutit ke změně tohoto postoje. Prizmatem této skutečnosti je tak koneckonců vždy třeba přistupovat k hodnocení samotných předkládaných reformních návrhů financování politických stran nebo k již nově přijatým pravidlům, tj. s určitou apriorní nedůvěrou a bdělostí, vyvolávající pochybnosti nad jejich reálnou prosaditelností, hloubkou, motivací navrhovatelů i jejich efektivním uplatněním v praxi.

Přesto není možné rezignovat na jakoukoliv snahu regulovat financování politických stran, a to zejména směrem k zajištění principu otevřenosti (transparentnosti), která podmiňuje efektivitu fungování jiných, mimoprávních nástrojů dozoru a sankčních mechanismů. Ke změně tohoto systému (subkultury), jeho pravidel a dlouhodobých vzorců chování jeho aktérů jsou totiž nezbytné rovněž a dle mého názoru především mimoprávní nástroje, jejichž použití může takové chování daných aktérů významným způsobem sankcionovat. V prostředí stranickopolitické soutěže lze za takový nástroj označit zejména systematický společenský tlak, založený na dostatečné informovanosti společnosti, a s ním spojené pověstné „skládání účtů“ těmto aktérům ve volbách. Sportovní terminologií vyjádřeno, aktérům, kteří odmítají dodržovat nastavená pravidla hry a neustále je porušují, resp. odmítají přijmout pravidla nová, je prostřednictvím volebního výsledku možné udělit žlutou a příp. posléze i červenou kartu, která zapříčiní

⁴¹ Často se na české politické scéně můžeme setkat i s názory, že odhalení takového ojedinělého korupčního jednání v podstatě prokazuje správnost a efektivní fungování existujících pravidel a kontrolních mechanismů, a proto je není třeba měnit či zlepšovat.

jejich dočasné vyřazení ze hry a v případě velmi závažných porušení pravidel by mohla mít za následek i udělení doživotního distanc.

Dlužno však dodat, že v české společnosti (a obecněji spíše v post-komunistických či post-totalitních státech⁴²) požadavek na vyvinutí permanentního společenského tlaku na změnu nutně naráží právě na současné společenské klima (vysoká míra nedůvěry vůči politickým stranám a stranické politice, snížená míra participace na veřejných záležitostech⁴³, skepse, cynismus až lhostejnost vůči politickému dění, projevující se ve stále se snižujícím se počtu členů politických stran a zejména v permanentně klesající míře volební účasti⁴⁴) a dlouhodobě rovněž na nevypělou politickou kulturu.⁴⁵ Obecně lze totiž konstatovat, že způsob, jakým společnost v daném státě zareaguje na výskyt politického či korupčního skandálu, představuje nejen jeden z klíčových ukazatelů řádného fungování demokratických institucí, procedur a jejich pojistek, ale také jakýsi „lakmusový papírek“ prokazující míru odpovědnosti a sebereflexe samotných představitelů veřejné moci a rovněž úroveň politické kultury, „zdravého kořínku“ občanské společnosti a její reálné schopnosti vyvinout potřebný tlak vyvolávající přijetí změn.

⁴² Srov. NAXERA, V. (2011), *op. cit.*, a jeho srovnání odolnosti a reakceschopnosti společnosti vůči korupčnímu jednání v tradičně demokratických státech a státech post-komunistických.

⁴³ Aktivní občanská společnost zosobněná v celé řadě nevládních neziskových organizací, občanských sdružení a iniciativ dle mého názoru není schopna vyvinout dostatečně intenzivní a stálý tlak na změnu, když se objevuje velmi nahodile, představuje pouze jakési aktuální a krátkodobé vzednutí odporu části společnosti a pokud jen přece dosáhne potřebné síly, málokdy vyústí v určitý a hlavně reálně prosaditelný požadavek, neboť nedojde k přerodu v trvalejší platformu (viz iniciativy jako Impuls 99, Děkujeme, odejděte či Inventura demokracie - Ukradli jste nám stát! atd.).

⁴⁴ Mnohé o společenském klimatu u nás a míře participace napovídá volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny, s vyvrcholením v „předčasných“ volbách v říjnu roku 2013, kde volební účast čítala 59,5 % voličů, což je druhá nejnižší účast (po roce 2002) od prvních svobodných voleb v roce 1990. O volební (ne)účasti v nedávno konaných volbách do Evropského parlamentu (18,2 %) snad není ani třeba hovořit.

⁴⁵ Inspiraci lze bezesporu hledat v konceptu „*civic (political) culture*“, který jeho autoři G. Almond a S. Verba stručně řečeno vymezili (a následně diferencovali do několika typů) jako soubor individuálních subjektivních (psychologických) hodnocení politického systému, jeho institucí, procedur a hodnot a také nazírání jednotlivců na svou roli v něm, které determinují ochotu jednotlivců participovat na veřejných záležitostech, míru zájmu o aktuální politické dění či snahu usilovat o změnu atp. Těmito faktory se tak *civic culture* odlišuje na straně jedné od více angažované občanské společnosti a na straně druhé od obecného veřejného prostoru. Srov. ALMOND, G. A., VERBA, S. (1989), *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Revisited*, Newbury Park: SAGE, a pro shrnutí významu tohoto konceptu i jeho kritiku srov. např. STREET, J. (1994), *Political culture: From civic culture to mass culture*, 24 *British Journal of Political Science* 1, s. 95 - 113.

Jedním z důvodů pasivity a rezignace nemalé části elektorátu může být nepochybně fakt, že trpělivá aktivní snaha a zejména setrvalé úsilí společnosti o postupnou kultivaci politické kultury i aktérů stranickopolitické soutěže se totiž tváří v tvář hmatatelným negativním projevům korupce (privatizace veřejné sféry, zneužívání a rozkrádání veřejných financí, manipulace s veřejnými zakázkami atp.) jeví jako nástroj neefektivní a nadto uplatnitelný pouze v dlouhých časových intervalech, který nepřináší okamžité výsledky. Ve volebních výsledcích se tak do jisté míry projevuje další z možných negativních dopadů mystifikačního potenciálu boje s korupcí, kterým je jeho síla probouzet naivní, povrchní konsensus nad urychlenými, zkratkovitými řešeními, navrhovanými velmi účelově (populisticky), zbrkle a nesystematicky, jako projev snahy něco učinit a nějak reagovat.⁴⁶ V prostředí apatie, skepse a nezájmu společnosti o politické dění a tedy jakéhosi politického autismu tak mohou slavit úspěch politické programy primárně vyhlašující boj s korupcí, jako tomu bylo ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010, aniž by dané politické subjekty v minulosti významněji přispěly k jejímu potírání a jejichž skutečnou smysluplnost a hodnověrnost následně potvrdila i míra plnění vládní „*Strategie boje proti korupci*.“ Proto mají ve volbách šanci uspět i nově vzniklé subjekty (leckdy ovšem s pochybným původem a pozadím), které pod hesly „nejsme jako oni“ atp. společnosti prezentují různá novátorská a zaručeně efektivní řešení a prostředky v boji proti zhoubné korupci, což nicméně může přímo ohrozit stabilitu a fungování politického systému jako takového („*boj s korupcí jako záminka k útoku na demokratické základy politického systému*“⁴⁷), anebo daný stav významně zhoršit.

⁴⁶ Srov. např. SCARROW, S. (1996), *Politicians against Parties: Anti Party Arguments as Weapons for Change in Germany*, 29 *European Journal of Political Research*, s. 297 – 317.

⁴⁷ M. Mareš upozorňuje na skutečnost, že z boje s korupcí se může stát hrozba pro demokracii, neboť řada anti-systémových a populistických proudů přichází v rámci boje s korupcí s návrhy, které se nacházejí v rozporu s principy demokratického systému a narušují jeho samotnou podstatu, která výskyt korupce umožnila. Blíže k tomu srov. MAREŠ, M. (2006), *Vliv korupce na evropské systémy politických stran*, in. DANČÁK, B., HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.), *op. cit.*, s. 49 - 50. Obdobně srov. PEHE, J. (2011), *Co je systémová korupce a jak z ní ven?*, *Revue Prostor* 90/91.

Závěr

Na předešlých stránkách prezentovaný esej realisticky, střízlivě a místy až skepticky reaguje na některé konkrétní projevy onoho „proregulačního“ a „protikorupčního“ nadšení v oblasti financování politických stran a mírní jej nejen kvůli pochybnostem autora o efektivitě většiny z nich, ale i s ohledem na současný úpadek politických stran a stranické politiky obecně. Za této situace, kdy politické strany čelí úpadku, jsou vnímány stále více jako „nutné zlo“ a instituce nejvíce náchylné ke korupci, je pak obtížné obhájit stanovisko, že klíčovým regulačním mechanismem v oblasti financování politických stran by měl být a zůstat zejména společenský tlak (pověstné „skládání účtů“). Úpadku politických stran a jeho konkrétním projevům a negativním důsledkům či dokonce jeho výskytu nelze dle mého názoru čelit mocenským zakotvením dalších, ještě přísnějších a více svazujících pravidel, které v mnoha případech politickým stranám již brání jejich konkurenceschopnému či dokonce životaschopnému působení ve stranicko-politické soutěži a ve společnosti, když se až příliš často zapomíná, že do množiny politických stran nepatří pouze ony „relevantní“, tj. v demokraticky volených orgánech zastoupené politické strany. Pokud jsou nezbytná nějaká pravidla, pak především ta, která politické strany přimějí se „otevřít“ společnosti a pomohou jim zde znovu zakořenit. Jinými slovy, důvěryhodnost, kladné vnímání či sympatie nelze právně zakotvit a vynutit, je třeba o ně trpělivě usilovat a budovat je.

V současnosti však stále více dostávají přednost (zatím jen) návrhy zkratkovitých (populistických), izolovaných a ve vztahu ke sledovanému účelu nevhodně (či dokonce protiústavně) nastavených řešení a regulačních opatření, jejichž přijetí ovšem třímají v rukou právě politické strany. Zavedení striktní a podrobné právní regulace financování politických stran, aniž by byl ponechán prostor pro samoregulační mechanismy ze strany veřejnosti, může na jedné straně nebezpečně pootevřít dveře k nepřijatelnému zasahování do vnitřní autonomie politických stran ze strany státu, na straně druhé je, svázané těmito přísnými pravidly, může příklonem k financování své činnosti ze státních příspěvků fakticky vehnat do náručí státu a vytrhnout je z podhoubí společnosti. Vedlejší

produktem tohoto procesu pak může být reálná potřeba úspor ve veřejných rozpočtech, včetně financování politických stran, což se bude dít spíše cestou omezování financí stran mimoparlamentních, než stran zastoupených v parlamentu, jejichž zvolení zástupci o takovém kroku rozhodují, čímž je ohrožen jak princip rovnosti, tak i férovost politické soutěže jako takové, a to je nebezpečí velmi významné a často i nezvratné...