

Politické strany a korupce

Martin Morlok

1. Úvod

Za situace, kdy je celá konference věnována fenoménu korupce, mělo by se zvláštní pojednání na téma „Politické strany a korupce“ snažit podchytit *specifika*, jež se vyskytují u korupčního jednání, když jsou do něj zapleteny politické strany. Chtěl bych se tedy ptát, jaké specifické vztahy existují mezi jednáním politických stran a formami výskytu korupce. Přitom půjde nejprve o formy výskytu korupce v okruhu jednání stran. Vzhledem k všeobecné nejistotě o tom, co lze chápat pod pojmem „korupce“, je také specifické ptát se u politických stran, jaký je přiměřený pojem korupce. Zvláštnosti předmětu zkoumání vybízet k jinému stanovení „korupce“ než v jiných souvislostech.

Za druhé je třeba ptát se po specifických důvodech, proč v okruhu jednání politických stran dochází ke korupci. Konečně je nutné podívat se i na prostředky, aby se mohla korupce v okruhu politických stran potírat. Při tom všem nesmíme ztratit z očí základní otázku: Proč by se měla korupce vůbec potírat?

Konkrétně je třeba se ptát: V čem spočívá škodlivost korupce? Proč je morální ji odsoudit a právně ji potírat?

Svůj příspěvek k tématu „Politické strany a korupce“ bych chtěl rozdělit do dvou částí. Nejprve půjde o nástin výskytů korupce v okruhu jednání politických stran, které se hodně podobají ostatnímu korupčnímu jednání. Poté náhled rozšířím a zmíním zvláštnost politických stran a jejich právního zřízení, tato zvláštnost vybízí k rozšířenému znění pojmu korupce; jedná se o fenomény, které v debatách o korupci nebývají často zmiňovány nebo v každém případě nestojí ve středu jejich pozornosti.

2. Strukturální náchylnost politických stran ke korupci

Stojí za zmínku, že hodně z případů korupce, jež vešly ve známost, měly vztah k politické straně, nebo formulováno jinak, korupce v Německu má hodně co do činění s politickými stranami – v každém případě ve veřejném vnímání.

2.1 Korupce jakožto zneužití veřejných úřadů

Zapletení stran nebo členů strany do korupce je jednoduše vysvětlitelné z podstaty korupce: velmi rozšířený názor definuje *korupci* jako *zneužití veřejných úřadů k vlastnímu užitku*¹. Pokud chápeme korupci takto, potom je zastávání veřejných úřadů rozhodující proměnnou pro možnost korupce. Pouze ten, kdo má rozhodovací pravomoci veřejných úřadů, se může – dle této definice – nechat zkorumpovat nebo sám korumpovat. Také program této konference, pokud se správně dívám, postavil fenomény korupce ve státní sféře jasně do středu svého zájmu. Tím nemá být popíráno, že se korupce nemůže vyskytovat i v čistě soukromých vztazích. Můžeme totiž samozřejmě podplatit i osobu zodpovědnou za nákup zboží v podniku

¹ Klasická definice v tomto směru pochází od J. J. Senturia a zní: „The misuse of public power for private profit“, *Josef J. Senturia*, Corruption, Political, In: Seligman, Edwin R. A. (vyd.) In: *Encyclopediea of the Social Sciences*, 1931 „The Misuse of Public Power for one's own profit“, s. 448 a násl., k tomu také *U. von Alemann*, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, stejný (vyd.), *Dimensionen politischer Korruption*, PVS Sonderheft 35/2005, s. 13 a násl.

a je proto smysluplné rozšířit pojem korupce rovněž na soukromou sféru. Pro naši diskuzi dnes dopoledne ale tento úhel pohledu ponecháme bez povšimnutí.

Strukturální afinita politických stran ke korupci je přitom zřetelná: Strany jsou speciálními organizacemi k dosažení veřejných rozhodovacích pozic. Mají systematický vztah k obsazování veřejných úřadů. Strany můžeme definovat jako organizace, které se specializovaly na využití v demokracii institucionalizovaných struktur k ovlivňování státních rozhodnutí, především nabídnutím vlastních kandidátů při volbě zastoupení lidu. Parlamenty a vrcholné úřady v exekutivě v parlamentních demokraciích obsazují pravidelně strany svými zástupci. Proto neexistuje žádná jiná skupina nebo organizace, která má se stejnou pravděpodobností přístup k veřejným úřadům – čímž se strany jeví jako takové organizace, u kterých existuje velká pravděpodobnost výskytu korupce.

2.2 Korupce k čistě soukromým účelům

Kdo pomocí politické strany dosáhl rozhodovacího úřadu, může dosaženou rozhodovací moc použít k soukromému prospěchu tím, že se nechá podplatit, neučiní tedy jemu náležející rozhodnutí tak, jak by je musel učinit, nýbrž se odchýlí od oficiálního rozhodovacího programu – protože za to obdržel od druhé strany něco pro něj výhodného nebo si nechal něco slíbit. Předpisy trestního práva o uplácení, i v České republice, podchycují takovéto případy.

Když se tedy veřejný činitel, který dosáhl svého úřadu přes politickou stranu, nechá podplatit tak, že přijme čistě soukromou protislužbu, nepočítal bych toto k tématu „politické strany a korupce“ a dále se tím zde nezaobíral. Z pohledu politické strany se jedná o náhodnou korupci, o korupci „u příležitosti“ vykonávání úřadu, kterého veřejný činitel dosáhl pomocí strany, korupce samotná ale nemá nic co do činění se stranou samotnou. Systematický vztah těchto případů korupce ke stranám neexistuje.

2.3 Příklady případů korupce politických stran

Dovolte mi jmenovat některé příklady, abych objasnil, co chápu pod pojmem korupce politických stran. U těchto případů mi nezáleží na historických detailech, nýbrž chtěl bych vypracovat typizaci těchto různých konstelací.

A) Základní vzor: Ovlivňování státních rozhodnutí pomocí darů politickým stranám

V 80. letech 20. století byla Spolková republika Německo otřesena takzvaným skandálem firmy Flick. Při něm šlo mimo jiné o to, že velká společnost (skupina Flick) poskytovala ve značném rozsahu dary stranám, mimo jiné FDP, která tehdy obsadila post spolkového ministra hospodářství. Společnost Flick tehdy prodala velký obnos akcií tehdejší firmy Daimler-Benz AG a chtěla je dále investovat v zahraničí. Aby pro tuto akci získala daňové zvýhodnění, které se pohybovalo řádově v mnoha stovkách milionů DM, potřebovala společnost schválení výjimky od spolkového ministra hospodářství. Tato výjimka byla také udělena. Poté, co vešly ve známost značné platby firmy Flick politickým stranám, také právě FDP, vznesl státní zástupce žalobu proti dvěma ministrům této strany (post ministra hospodářství mezitím přešel na jinou osobu). V trestním procesu nedošlo k odsouzení kvůli uplácení, protože tzv. nutná trestně právní „dohoda o nepravu“ („Unrechtsvereinbarung“) nemohla být prokázána, kdy, pokud se na věc dívám správně, také § 160 českého trestního zákoníku požaduje důkaz konkrétního vztahu mezi nabytým užitkem a úředním rozhodnutím.

I když však v tomto případě nedošlo k trestně právnímu odsouzení, hovoří mnohé pro to, aby byl tento případ brán jako vzorový případ politické korupce, i v tom bodě, že nemohl být dokázán „korupční kontrakt“. Skutečně tomu tak velmi často je, že služba – určitým způsobem učiněné rozhodnutí – a protislužba (často finanční výhoda) jsou buď dohodnuty

volně, nebo také vůbec nebyly dohodnuty, nýbrž byl oběma stranami tiše podsunut tento nexus mezi službou a protislužbou.

Pokud se chceme vážně vypořádat s fenoménem politické korupce, nesmí nám stačit pouze velmi náročná trestně právní měřítko, ale musíme pojmut tento rámeček širěji. Je pro to dobrý důvod: korupce nemá být pronásledována jen proto, že deformuje veřejnou rozhodovací činnost a tím že trpí obecné blaho, korupci je třeba pronásledovat také proto, že ohrožuje prestiž veřejných institucí. Správně se tak (oprávněná) veřejná důvěra v korektnost zastávání státních úřadů počítá k druhům ochrany kvality antikorupčních snah. Právě špatnému zdání ovlivnění státních rozhodnutí protislužbou se má zabránit.²

B) „Dary děkuji pěkně“

Zatímco u základního vzoru korupce je poskytnuta služba v očekávání, že za ni padne výhodné státní rozhodnutí, vyskytuje se i časové prohození služby a protislužby. V letech 1999/2000 vyšly najevo různé podivuhodné finanční transakce CDU a dary této straně. Počítá se k nim i dar manželů Ehlerdingových ve výši kolem 6 milionů DM. Předcházel mu prodej většího počtu státních bytů tomuto páru – a sice oproti konkurenci i jiných nabízejících. Objem tohoto prodeje byl cca 7 miliard DM. Zde můžeme mít v každém případě opět podezření, že prodej těmto manželům měl co do činění s pozdějším, přesto velmi vysokým darem tehdejší vládní straně. Zvláštnost spočívá v tom, že protislužba, tedy dar straně proběhl teprve *po* službě, prodeji těmto manželům. Máme zde tedy případ tzv. „daru děkuji pěkně“. Tento případ vedl k tomu, že německý zákon o politických stranách byl změněn tak, aby už strany nesměly přijímat dary jakožto protislužby za získanou výhodu (§ 25 II č. 7 PartG³).

C) Vynucené dary straně

Třetí konstelací je ta, že si strany, které obsadily úřední rozhodovací pozice, nechají dát dary od společností – pod pohrůzkou, že jim v opačném případě již nepřidělí žádné veřejné zakázky. Můžeme zde tedy hovořit o *vynucení* daru straně. Tento typ by mohla reprezentovat rozsudky ukončená aféra pařížské radnice z dob tehdejšího starosty Chiraca.

D) Patronát úřadu

Konečně je třeba jako samostatný typ korupce zmínit *patronát úřadu*⁴ politických stran. Tímto pojmem se označuje praxe, kdy držitelé vyšších státních úřadů nesprávně při jmenování a povyšování podřízených státních úřadů upřednostňují členy té samé strany, ke které náležejí. Formulováno jinak, členství ve stejné straně se stává pomocným kritériem při personálních rozhodnutích. Tím se porušuje rovnost šancí všech občanů a veřejné správě se škodí tím, že se zaměstnají eventuelně méně kvalifikovaní zaměstnanci, než jací by byli k dispozici.

Navíc hrozí, že zaměstnanci se budou v budoucnu cítit dlužni poděkovat za jmenování nebo povýšení. Tento dluh odčiní během své činnosti v úřadě tím, že učiní taková rozhodnutí, která jsou prospěšná straně nebo jiným jejím členům. Pokud se člen strany, který se na svou pozici dostal díky patronátu úřadu, nechá takovýmto způsobem vést k ohledům na stranu nebo její zájmy, můžeme hovořit o „korupci druhého stupně“.

2.4 K užití pojmu korupce u politických stran

² Viz také *Ulrich Hilp*, *Den böse Schein vermeiden*, 1. vydání 2004.

³ *Pozn. překl.*: Parteiengesetz, zákon o politických stranách.

⁴ Viz klasika *Max Weber*, *Politik als Beruf*, 3. vydání 1958, hlavně s. 18 a násl.

Když při prvním zhodnocení přiřadíme tyto případy k okruhu korupce politických stran, jsou s tím spojena určitá upřesnění *pojmu korupce*. Jinak než u základní konstelace, u které stojí poskytovatel peněz vůči úřadu jakožto příjemci, máme u korupce politických stran co do činění typicky s *třístranným* vztahem: vedle držitele úřadu a toho, kdo za výhodné rozhodnutí něco zaplatí nebo poskytne jinou výhodu, vstupuje do hry politická strana. Pro korupci politických stran je typické, že výhoda nepřípadně držiteli úřadu, ale straně, ke které patří. Kvůli tomuto rozšíření na tripolární situaci změnili také němečtí zákonodárci v roce 1997 StGB⁵ (*pozn. překl.* Strafgesetzbuch, trestní zákoník).

Toto rozšíření na trojúhelníkový vztah má také za následek, že určitou roli hrají nejen přímé, ale i nepřímé výhody. Tak má zaměstnanec uvedený do úřadu díky patronátu úřadu bezprostřední výhodu zkresleného osobního rozhodování. Protislužba pro stranu je přitom spíše přímého charakteru, než aby držitel úřadu za to straně nedal bezprostředně nic. Měl by ale očekávat, že ve sporných případech bude dbát při svých rozhodnutích na zájmy strany.

Důležité by především mělo být také to, že strany se tak stávají atraktivními pro další členy, protože jim mohou nabídnout vyhlídku na profesní výhody. Výhoda pro stranu tedy spočívá v tom, že se bude mluvit o tom, že členství v určité straně je co se týká zaměstnání prospěšné nebo dokonce nutné. Tyto výhody jsou, jak bylo řečeno, méně uchopitelné a už vůbec ne předmětem nějaké konkrétní dohody, ale zůstávají v neurčitém oboustranném očekávání.

2.5 Zvláštnosti

Vedle tohoto rozšíření na trojstranný vztah je třeba u korupce politických stran jmenovat čtyři zvláštnosti.

A) Morální usnadnění díky nepřímé výhodě

Koruční jednání, při kterém přísluší výhody ne jednotlivému představiteli úřadu, ale jeho straně, je z hlediska morálně psychologického snazší, protože není tak pohoršující. Znevažování oficiálního programu rozhodování, aby tak člověk získal užitek pro sebe, je pro mnoho lidí (doufejme!) pohoršující; dobrá morální výchova je zadržuje, aby se kvůli výhodám nechali zkorumpovat.

Zvláštnost u korupce politických stran nyní spočívá v tom, že výhody připadají jiným, právě stranám. Tak už neexistuje to ostudné na vlastním zvýhodnění a vykonání takového korupčního jednání se zdá snazším. Navíc jsou přívrženci strany ještě často přesvědčeni, že strana sleduje dobrý a vznešený cíl, že činnost strany slouží ke zlepšení světa. Angažovat se pro takovouto ušlechtilou věc je dokonce morální povinnost. Korupce politických stran je proto velmi často prováděna s dobrým svědomím. Jako dobrý příklad může sloužit bývalý německý spolkový ministr vnitra a zemský předseda CDU v Hesensku, Manfred Kanther, který dodnes považuje ilegální přesuny milionových obnosů do zahraničí k udržování černé pokladny pro stranu za oprávněné, aby se odstranilo z cesty ošklivé stranickopolitické osočování.

V této souvislosti je třeba připomenout, že nikdo se nikdy nedopouští tak strašlivých zločinů jako v přesvědčení, že jimi koná něco dobrého. Chybějící špatné nebo často také dobré svědomí u korupce politických stran ji ulehčuje.

B) Sociální podpora ve straně

⁵ Viz změny v § 331 a násl. StGB díky zákonu na potírání korupce (Gesetz zur Bekämpfung der Korruption) ze 13. srpna 1997, BGBl. I, s. 2038. Viz *M. Deiters, Der Fall „Kremendahl“ – als Lackmustest der § 331, 333 StGB*, In: MIP 12 (2004/2005), s. 18 a násl.

Druhá zvláštnost korupce politických stran spočívá v tom, že je prováděna pravidelně ne jednotlivcem, ale více osobami, a že pro zvýhodňování strany je ve straně sociální podpora. My lidé jsme, jak je známo, slabou třtinou kymácející se ve větru našeho okolí. Pokud se v určité straně zahnízdila korupční praxe, reflektuje se tato skutečnost jako podpora těchto praktik. Jedinec není sám (dokonce ani se svým svědomím), ale vidí se obklopen stranickými přáteli, kteří praktikují něco podobného jako on, nebo kteří od něj žádají a posilují ho, aby při svém úřadování dohlížel na užitek pro stranu. Také tato okolnost zvyšuje pravděpodobnost korupčního jednání v okruhu politických stran.

C) Možnosti zabránit stíhání

Korupce stranou či v její prospěch se vyznačuje tím, že stíhání takového korupčně motivovaného jednání je ztíženo. Strany systematicky obsazují, jak jsme zjistili na úvod, vysoké politické rozhodovací pozice a cestou patronátu úřadu bohužel také ve větší či menší míře druhořadé rozhodovací pozice. Toto může vést k tomu, že zájem státních instancí na stíhání je zeslaben. Může se to stát tak, že třeba ministr spravedlnosti vydá příkaz nezabývat se určitými událostmi, anebo také, což je častěji, že v tzv. „poslušném předhánění se“ vlastně podřízení úředníci berou ohled na domnělé zájmy politické vedoucí špičky. Potud můžeme tušit zmenšenou intenzitu stíhání v případech politické korupce, přinejmenším tehdy, když se jedná o události v kompetenci té strany, která je momentálně u moci.

D) Konkurence mezi stranami jako motiv

Snaha politických stran vytvořit si výhodu korupčními prostředky může být vystupňována rovněž tím, že se strany nacházejí v konkurenčním postavení vůči jiným politickým stranám. Tato situace soutěže vytváří specifický popud k tomu, aby se strana velmi zaměřila na úspěch a podle toho se chovala – i s tím, že vezme na vědomí porušení příslušných pravidel.

K tomu můžeme uvést, že je pravděpodobné, že konkurující strany nejsou také tak choulostivé. Člověk by si asi neměl dovolit žádnou převelikou počestnost, pokud by nechtěl padnout v konkurenčním boji. Obzvláště zřetelné je to u patronátu úřadu, kde se pak, když dojde řeč na události v jiných stranách, vždy poukazuje na to, že ostatní strany se chovají také tak, ne-li dokonce hůře.

2.6 *Shrnutí ke konvenční korupci politických stran*

Dosud uvedené příklady bych chtěl označit jako případy *konvenční* korupce u politických stran. „Konvenční“ v tom smyslu, že jednajícími aktéry byly strany a jejich členové. Namísto „strany“ by člověk mohl číst také „klan“ nebo „vedení rodiny“. Tedy skupin, které toto vzájemné zvýhodňování snad dokonce berou jako morální povinnost. Vnitřní loajalita těchto skupin potom zpochybňuje dodržování státního práva. Tento stav byl velmi často popsán spíše pro tzv. rozvojové země.

Nicméně kvůli systematickým vztahům stran ke státním rozhodovacím místům existuje zřetelně zvýšená pravděpodobnost, že v okruhu jednání politických stran dojde k výskytu korupce.

3. Nutnost rozšířeného pojmu korupce pro politické strany

Naše dosavadní analýza tématu „korupce politických stran“ brala za základ široce rozšířený pojem korupce, rozšířený o zvýhodňování ne pro držitele úřadu, ale také pro třetí stranu. Abychom se podívali na důležité jevy v oblasti politických stran, které si také – naprosto

oprávněně – zaslouží označení jako „korupce“, je třeba pojem korupce pro politické strany stanovit ještě jednou jinak a rozsáhleji.

3.1 Strukturální přístup k pojmu korupce

Abychom se mohli skutečně zaměřit na takové případy, které lze správně hodnotit jako „korupci“, je nutné použít *širší pojem korupce*. Mluví pro to minimálně dva důvody:

- Za prvé, v činnosti politických stran je velmi často nemožné dokázat konkrétní ovlivňování nebo deformování veřejných rozhodnutí. O tento případ jde především tam, kde se nejedná o správní rozhodnutí – která jsou relativně úzce programována –, ale tam, kde se jedná o politická rozhodnutí – která jsou programována jen velmi volně a která ponechávají široký prostor k rozhodování.
- Za druhé, může být korupční vliv vykonáván i tím, že člen strany, především člen strany s význačným úřadem, obdrží zvláštní výhodu pro stranu nebo přímo strana obdrží finanční podporu, ne ale přímo držitel veřejného úřadu. Vliv na státní rozhodování je potom zprostředkován přes stranu, a tak jsou představitel či představitelka úřadu podílející se na veřejném rozhodování ovlivněni. Pojem korupce u politických stran musí být nastaven ze široka, aby pojal i tyto fenomény.

Příklad chybějící specifičnosti korupčních vlivů na rozhodování nabízí případ „Kremendahl“. Zde věnoval stavební podnikatel straně úřadujícího primátora jistého většího německého města významnější sumu na volební kampaň na jeho znovuzvolení. Očekávání konkrétní protislužby nebylo doložitelné, ale očekávání, že bude moci obecně profitovat z politiky tohoto politika, snad i vzhledem ke konkrétnímu stavebnímu záměru, už doložitelné bylo.

Tím se dostáváme k typickému rysu korupce politických stran: politická rozhodnutí jsou rozmanitě determinována a lze je sotva odvodit od málo identifikovatelných faktorů. Proto se nabízí chápání korupce jako pohrdání existujícím oficiálním rozhodovacím programem. Poskytnutá nebo očekávaná výhoda obsahuje množství rozhodovacích premis, které je třeba zohlednit, o širším ohledu na zájmy, jež stojí za poskytnutím výhody, čímž jsou oficiální rozhodovací podklady minimálně v jejich významu relativizovány, právě protože jsou nahrazeny jinými.

Tím je formulován *strukturální* koncept⁶ korupce. V centru stojí množství specifických norem, které mají vést jednání v určité situaci. Tyto normy jsou specifické pro aktuální institucionální kontext, odlišují se od norem v jiných oblastech jednání. Toto můžeme formulovat také systémově teoreticky tak, že korupce směřuje k udělení výhody nabytému porušení specifického programu jednání, programu, který existuje pro členy vyčleněného společenského subsystému.

Takto chápána je korupce *dediferenciační patologií*. Spočívá v (částečném) zřeknutí se systému vlastních měřítek jednání ve prospěch externě zakotvených kritérií. Korupcí jsou systému cizí kritéria povinně respektována a tím pozvednuta do oblasti rozhodovací závažnosti. Korupce tak má tendenční ničivé důsledky pro systém. Viděli jsme to u patronátu úřadu ve veřejné sféře, kde ohled na vzdálená kritéria, totiž na stranickou příslušnost, oslabuje předepsanou orientaci na výkonnost personálu.

3.2 Vyčlenění egalitárně pojaté politiky

⁶ Viz výklad v *Morlok*, Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen, In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35/2005 s. 135 a násl.

Korupce politických stran v tomto smyslu předpokládá vyčlenění zvláštní sféry politiky z ostatních oblastí života; tzn. že politika představuje vlastní společenskou oblast života. Vyčlenění politiky je nyní specifickým produktem moderních společností. Existují zde vztahy interakcí, které se starají speciálně o politiku a jsou odděleny od jiných souvislostí jednání. Politiku je přitom třeba chápat jako přijímání rozhodnutí závazných pro společnost.

Centrálním pro demokratický politický systém je tedy *egalitární* chápání politických šancí na ovlivňování. Demokracie se vyznačuje vstupními strukturami, *input strukturami*, kterými občané určují politiku. Významnými input strukturami jsou volby a z nich vzešlé parlamenty. Specifikum politiky nyní spočívá v tom, že tyto vstupní struktury jsou pojímány přísně egalitářsky. Nejzřetelnější je to u rovnosti volebního práva. Všichni občané mají mít stejnou šanci ovlivnit politiku stejným způsobem.

Poskytnutí stejného volebního práva ale evidentně nestačí. Politická rovnost šancí je stále ohrožena nerovností ve společnosti, nerovností, která je také důsledkem svobody a jako takovou ji nelze napadat. Pro politickou rovnost šancí všech občanů se proto ale stává problémem tím, že společenské zdroje obstarávají možnost, že budou přeloženy do politické moci a tím ohrozí politickou rovnost šancí. Společenský kapitál, bez ohledu na to v jaké měně, naléhá na to, aby byl nově přetaven na politickou moc.

Abychom se mohli postavit tomuto nebezpečí, je za potřebí různých nástrojů, aby se neutralizovaly společenské možnosti ovlivňování politiky mimo oficiální kanály. Volba má být rozhodujícím určujícím aktem politiky, nemají existovat žádná zadní schodiště nebo tajné chodby k moci.

Poznali jsme nyní politické strany jako organizace, které se specializují na využití institucionalizovaných ovlivňovacích struktur demokratického politického systému. Přitom využívají důležitou funkci při poskytování politické rovnosti šancí. Když se politický vliv realizuje přes strany, pak je podřízen demokratickému ustanovení a rovnosti šancí. Viděno z tohoto úhlu pohledu slouží existence stran k utlumení společenské nerovnosti. Tlak na hledání úspěchu nad stranami zeslabuje význam společenských zdrojů nashromážděných mimo strany.

3.3 Regulace financování stran jako prevence k zajištění politické rovnosti stran

Centrální úloha při zajištění politické rovnosti šancí neutralizací společensky vydobytých zdrojů přísluší právní úpravě financování stran.⁷ Účel úprav financování pro politické strany spočívá v tom, že nepřipustí, aby se politický vliv stal prodejným. Finanční rozdíly ve společnosti nemohou a nemají být odstraněny. Omezení finančního ovlivňování stran a zveřejňování stranických financí má umožnit politickou nezávislost stran na sponzorech.

Konstatuji tedy: úprava financování politických stran slouží k zajištění politické rovnosti šancí vůči nerovnoměrně rozdělenému bohatství obyvatelstva. Porušování těchto předpisů se s rovností šancí všech občanů dotýkají základu legitimity demokratického politického uspořádání a jsou proto nanejvýš důležitá.

Odtud tedy je porušení ustanovení zákona o stranách týkající se financování nutno brát vážně a hodnotit jako „korupci“! Mám na mysli takové převzetí zakázaného daru, například organizací činnou ve veřejném sektoru nebo také akceptování stranického daru, který nebyl zveřejněn, jak je předepsáno. Také bez toho, aniž by byl doložitelný konkrétní vliv na určité státní rozhodnutí nebo také o něj vůbec bylo usilováno, porušuje se politická rovnost šancí. Výčitka proti korupci v okruhu politických stran spočívá v tom, že sponzor získává *politické vyslyšení*. To je v komplikované společnosti opravdu hodně! Může být obzvláště cenné, když zástupci určitých zájmů dostanou možnost přednést politicky mocným svůj pohled na věc; mohou tím výrazně zvýšit pravděpodobnost prosazení svých vlastních zájmů. Tento návrh

⁷ Viz výklad v *Morlok*, Spenden- Rechenschaft- Sanktionen, NJW 2000, s. 761 a násled.

tedy spočívá v tom, pronásledovat už tehdy náznaky korupce v okruhu politiky, když jsou porušovány normy politických stran zajišťující rovnost šancí, především normy v oblasti jejich financování.

4. Možná opatření proti korupci politických stran

Můj apel tedy platí širšímu pojmu korupce pro okruh politiky, jež kvůli otevřenosti typické pro politická rozhodnutí a podmíněčnosti dané mnoha faktory nevyžaduje konkrétní ovlivňování určitého rozhodnutí. Mnohem více je výtká korupce vznesena již v počátečním stádiu, když jsou porušovány normy zákona o stranách, především financování politických stran. Když nyní přistoupíme k otázce, k jakým opatřením proti korupci politických stran lze sáhnout, musí se zásadně jednat i o tyto normy.

Tradičními opatřeními proti korupci, jako zavedení „principu čtyř očí“, se zde proto nebudu mnoho zabývat, patří k samozřejmému inventáři potírání korupce.

Specifikem potírání korupce politických stran je *veřejnost*. Již výše jsme viděli, že státní orgány činné v trestním řízení pravděpodobně vyvíjejí pouze omezené úsilí při stíhání korupce politických stran – protože se jedná o skutky vlastní strany, popř. jejích stoupenců.

Důsledek této pravděpodobně existující inklinace k jen váhavému stíhání úředními orgány spočívá v tom, že veřejnost se musí intenzivně starat o politické strany, především o jejich financování. Toto je důležité také proto, že sponzoři politických stran jsou v zásadě podřízeni omezením.

Tak má zveřejnění velkých sponzorů umožnit, aby byly známy finanční dary straně, které by mohly změnit její rozhodovací činnost, a občané s volebním lístkem se mohou podle toho chovat.

Zveřejnění stranických financí je tedy rozhodujícím nástrojem k tomu, aby platby politickým stranám nestály proti rovnosti šancí. Proto by mělo bez diskuze všechno, co se týká stranických financí, stát pod veřejným dohledem.

Druhý důsledek pro potírání korupce politických stran spočívá v nutnosti četných kontrol a přísného užití patřičného práva.

Inklinace k rozšíření politické korupce neroste ze špatnosti, vyvěrá více z racionálního kalkulu jednajících. Konkurenční situace mezi politickými stranami je důležitým faktorem a podstatně ovlivňuje jednání politických stran. Kdo musí jako účastník soutěže přijmout, že jeho konkurenti využívají ilegální prostředky, bude také ochoten sáhnout k těmto prostředkům, aby zjednal rovnost zbraní – nebo na druhou stranu by musel jakožto věrný právu přijmout nevýhodu. Do té míry je politické korupci v okruhu politických stran vlastní tendence k rozšiřování, je takřkajíc nakažlivá.

Dodržování norem je totiž spojeno s omezením možností jednání. To člověk strpí, v každém případě v konkurenčních situacích, pouze tehdy, pokud se ostatní také podřídí těmto omezením.

Věrnost právu můžeme ale očekávat pouze tehdy, pokud všichni konkurenti se chovají podle příslušných pravidel. Nesmí existovat žádná „výhoda díky porušení práva“.

S nebezpečím nakažení politickou korupcí se lze tedy stětnout tak, že dodržování patřičných předpisů stranického práva, především těch, které slouží transparentci, bude praktikováno a pečlivě kontrolováno a porušování práva bude přísně stíháno. Kvůli účinnosti patřičných pravidel je tedy nutný dostačující rozsah kontroly a tlak na stíhání. Jen tak lze dosáhnout toho, že nedojde k náskoku „porušením práva“.

5. Další závěry

Dostávám se tak k některým závěrům. I když jsou zapotřebí právní opatření k potírání politické korupce, a to znamená v zásadě k zachování politické rovnosti šancí, nemůžeme

stavět pouze na *právních* normách. Mnohem více jsou k doplnění a konkretizaci třeba *standardsy politické kultury*, které obhajují politickou rovnost šancí všech občanů – také tam, kde má platné právo (dosud) mezery.

Výborným prostředkem pro posílení, dokonce uvědomění si nebo prosazení těchto standardů vůbec, je *skandál*. Skandalizace porušení těchto norem politické kultury provozovaná hlavně masovými médii je nástroj, který se hodí nejlépe k potírání korupce. V okruhu stranické politiky je proto také obzvláště účinný, protože strany žijí ze své pověsti na veřejnosti a ve zvýšené míře reagují vůči zveřejněným porušením normativních standardů velmi citlivě, až zranitelně. Přitom veřejná diskuze o tom, co se pro politiky sluší a co ne, může ustavit a zpřísnit také normy, které přesahují právní minimální měřítko. Tak byli v Německu skandalizováni politici, kteří se nechali pozvat k cestování. Jaké měřítko použijeme, je přitom různé a podléhá veřejné diskuzi a ustanovení.

Tyto normy politické kultury je třeba projednávat veřejně také proto, že nejsou chráněny morální intuicí občanů. Existuje quasi morální pocit, který odsuzuje, že si člověk svou činností v úřadě obstarává *osobní* výhody. Na druhou stranu od této sféry osobního obohacování ale nemáme žádné rozvinuté morální představy. Rovnost šancí v politice není v žádném případě chráněna vyskytujícími se silnými morálními pocity občanů. Jedná se do té míry o *umělé* normy k obraně autonomie – egalitárně pojímané – politiky. Patříčně k této umělosti se musí tyto normy stále udržovat přítomny na veřejnosti a také s ohledem na jejich důvody se o nich musí diskutovat. V tomto spočívá také úloha vědy. V uchování takovýchto antikorupčních politických standardů spočívá ale konečně úloha nejen specialistů, nejen médií, ale všech občanů.