

14. února 2011

Communication from the Commission on reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector

Stanovisko České národní banky

A. Obecně

Česká národní banka obecně podporuje iniciativy směřující k lepšímu fungování finančních trhů a souhlasí s názorem, že způsob a úroveň vynucování jsou pro finanční trhy důležité. S ohledem na nezbytné respektování principu subsidiarity a proporcionality v této oblasti však považujeme prostor pro změny v oblasti vynucování na úrovni EU za velmi omezený.

Sankční režimy nelze vytrhávat z kontextu jednotlivých případů a z podmínek, ve kterých nastaly (např. legislativních, charakter trhu apod.). Zcela jiná je situace v případech závažného a záměrného porušení předpisů a jiná v případech méně závažného zanedbání, zejména v oblasti obezřetnostních pravidel (spojených často s ne zcela jednoznačnými principy). V závislosti na závažnosti posuzovaných případů musí být před uložením pokuty zachována i možnost dohledového orgánu zjištění porušení s dotčenou institucí pouze projednat a v případě nutnosti uložit jen opatření k nápravě (bez sankce).

Nedostatky v oblasti bankovníctví, které v některých – ne všech – zemích EU přispěly k nedávné finanční krizi, nebyly způsobeny selháním v oblasti vynucování, ale selháním v oblasti identifikace a řízení rizik. Tlak na častější ukládání pokut nenapomůže k lepší identifikaci rizik.

B. K jednotlivým navrženým opatřením

Nad rámec výše uvedeného obecného komentáře k zamýšlené iniciativě doplňujeme poznámky k navrženým dílčím opatřením:

Vymezení základního souboru sankcí lze podpořit, avšak jen tehdy, pokud půjde o demonstrativní základní soubor nástrojů a pokud bude jeho uplatnění dostatečně flexibilní. Stejně tak je možné nastavit společnou horní hranici pokut, ale vzhledem k zcela rozdílné velikosti finančních institucí, rozsahu domácích trhů a velikosti ekonomik, právní tradici a principu subsidiarity trestání je vyloučené plné sladění výše ukládaných pokut. Je také třeba zachovat princip oportunity, který umožňuje zohlednit okolnosti jednotlivého případu.

S ohledem na to také nesouhlasíme se stanovením jednotné minimální výše pokut. V této souvislosti upozorňujeme, že český Ústavní soud v minulosti zrušil ustanovení, které zavádělo minimální výši pokuty (ca. 20 000 eur) s argumentem, že „napadené ustanovení [...] zásadním způsobem brání rozlišovat majetkovou situaci [delikventa]“, a to s intenzitou, která je neslučitelná s principy právního státu.¹ Tento závěr je potřeba chápat obecněji, nejen pro podmínky ČR, a jako s obecným principem s ním pracovat v oblasti opatření k harmonizaci sankčních režimů v EU.

Výčet navržených kritérií je vcelku vyhovující, chybí však minimálně kritérium dopadu deliktu na třetí osoby (tj. obecně následek, který se nemusí rovnat obohacení pachatele). Je také nutno trvat na tom, aby šlo o výčet demonstrativní.

Vymezení případů, kdy má dojít přednostně k postihu fyzických osob ve vedení finančních institucí je problematické s ohledem na nutnost dokazování subjektivní stránky (úmyslu příp. nedbalosti). To přesahuje rámec charakteru činnosti dohledového orgánu. Stav, kdy může orgán dohledu uložit pokutu jen finanční instituci, považujeme za vyhovující, mj. i proto, že je věcí finanční instituce vybrat takové osoby do vedení a zavést takové kontrolní mechanismy, které nedostatky eliminují. Odpovědná fyzická osoba může být postižena jednak nepřímo, formou regresu, pokud po ní instituce požaduje nahrazení škody, kterou způsobila (tj. pokuty),² a v závažných případech může být postižena i přímo v trestním řízení, pokud se dopustí trestného činu. Zásahy evropského práva do trestních zákoníků považujeme za nevhodné vzhledem k různé systematické, míře detailu (nevhodné kasuistice) apod. a měly by být vyhrazeny případům, kdy jiné řešení není možné. To ale není situace finančních trhů.

Pokud jde o programy motivace k oznamování nepravostí (*Whistleblowing*) a úlev pro pachatele spolupracující při vyšetřování (*Leniency*) není zřejmé jak široce a jak intenzivně jsou tyto praktiky v členských zemích využívány a považovali bychom proto formální kroky ze strany EU za předčasné. Za dostatečné bychom pro tuto chvíli považovali provést zmapování zkušeností s využíváním těchto nástrojů v členských zemích prostřednictvím ESA's.

¹ Nález vyhlášený pod č. 405/2002 Sb.

² Takto v minulosti orgán dohledu v České republice trval např. na tom, aby pokutovaný penzijní fond získal náhradu škody od vedoucích zaměstnanců a pokuta nedopadla na účastníky penzijního připojištění.