

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 8.12.2010
KOM(2010) 716 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Posílení sankčních režimů v odvětví finančních služeb

{SEK(2010) 1496 v konečném znění}
{SEK(2010) 1497 v konečném znění}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Posílení sankčních režimů v odvětví finančních služeb

1. Úvod

Úsilí, které Evropská unie vynaložila na budování jednotného trhu finančních služeb, jí umožnilo pokročit na cestě k zavedení harmonizovaného souboru obezřetnostních pravidel a pravidel chování finančních institucí, který by měl zajistit bezpečnost, stabilitu a integritu finančních trhů.

Finanční krize však zpochybnila, zda se pravidla finančních trhů vždy dodržují a uplatňují v celé Unii tak, jak by měla. Nedostatečné prosazování pravidel EU v jednom členském státě může výrazně ovlivnit stabilitu a fungování finančního systému jiného členského státu. Proto je nutné zajistit, aby se pravidla EU uplatňovala konzistentně a účinně ve všech členských státech.

Komise pracuje na kompletní reformě finančního sektoru, která by měla zajistit řádné fungování a stabilitu finančního systému. Zejména nedávná reforma struktury dohledu umožní lépe sledovat finanční trhy a zajistit jejich stabilitu, bezpečnost a integritu.

Nezbytnou součástí tohoto nového systému dohledu jsou účinné a dostatečně konvergenční sankční režimy. Ve zprávě de Larosièrovy skupiny se uvádí: „*Dohled nemůže být účinný, pokud jsou sankční režimy slabé a silně variabilní. Je nutné, aby všechny orgány dohledu v EU i jinde mohly uplatňovat takové sankční režimy, které jsou dostatečně konvergenční, přísné a odrazující.*“¹

Za zajištění řádného používání pravidel EU odpovídají v první řadě vnitrostátní orgány, jejichž úkolem je bránit finančním institucím v porušování pravidel EU a trestat případy porušování těchto pravidel ve svých jurisdikcích. Vnitrostátní orgány však musejí jednat koordinovaně a integrovaně. Nové evropské orgány dohledu (ESA) zlepši koordinaci prosazování práva vnitrostátními orgány². Pro řádné prosazování právních předpisů EU je však rovněž nutné, aby všechny vnitrostátní orgány disponovaly vhodnými sankčními pravomocemi.

¹ Zpráva skupiny na vysoké úrovni pro otázky finančního dohledu v EU, které předsedal Jacques de Larosière, 25. února 2009, odstavec 201.

² Evropský parlament a Rada přijaly v listopadu 2010 legislativní akty, které zřizují nový rámec dohledu pro finanční regulaci v Evropě, včetně zřízení Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA), Evropského orgánu pro bankovníctví (EBA) a Evropského orgánu pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), viz KOM(2009) 499, KOM(2009) 501 a KOM(2009) 502. Tyto orgány budou mít pravomoc provádět vzájemná hodnocení vnitrostátních orgánů včetně pravomoci ukládat sankce a budou dostávat informace o sankcích uložených vnitrostátními orgány. Tyto pravomoci bude možné využívat ke sledování vnitrostátních právních předpisů a k podpoře výměny informací a osvědčených postupů mezi členskými státy. Výše uvedené orgány budou mít rovněž pravomoc řešit spory mezi vnitrostátními orgány v některých oblastech, které vyžadují spolupráci, koordinaci nebo společné rozhodování různých orgánů dohledu. V návrhu změny nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách (KOM(2010) 289) Komise rovněž navrhuje svěřit Evropskému orgánu pro

Rada ve složení pro hospodářské a finanční věci v této souvislosti požádala Komisi a tři existující výbory orgánů dohledu (Evropský výbor orgánů bankovního dohledu – CEBS, Evropský výbor orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním – CEIOPS a Evropský výbor regulátorů trhů s cennými papíry – CESR) o meziodvětvové vyhodnocení koherence, ekvivalence a reálného využívání sankčních pravomocí v členských státech, které by pomohlo zjistit, zda jsou sankční režimy dostatečně ekvivalentní³. Výše uvedené výbory poté vypracovaly studie o sankcích, které členské státy ukládají za porušování vnitrostátních právních předpisů, jimiž se do vnitrostátního práva provádějí některé nejdůležitější směrnice EU v oblastech bankovníctví, pojišťovnictví a cenných papírů⁴. Na základě těchto studií⁵ Komise ve svých sděleních ze dne 4. března 2009 a 2. června 2010⁶ oznámila, že připravuje sdělení o sankcích v odvětví finančních služeb, jehož cílem bude zvýšit konvergenci sankcí ve všech oblastech působení orgánů dohledu.

Na mezinárodní úrovni je posílení sankčních režimů jedním z prvků reformy finančního sektoru. Vedoucí představitelé zemí G20 se na summitu, který se konal ve Washingtonu 15. listopadu 2008, dohodli na provádění Akčního plánu pro reformu finančních trhů, který zahrnuje opatření zaměřená na ochranu trhů a investorů před protiprávním jednáním a na zajištění vhodných sankčních režimů⁷. I nedávná reforma regulace finančního sektoru v USA usiluje mimo jiné o posílení regulačního dohledu a sankčních prostředků⁸.

cenné papíry a trhy pravomoc přijímat vhodná opatření dohledu v případě porušení nařízení a pravomoc v některých konkrétních případech požádat Komisi o uložení pokuty ratingové agentuře.

³ Evropská rada ve svém „Stockholmském programu – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je“ ze dne 2. prosince 2009 zdůraznila potřebu regulovat finanční trhy a předcházet jejich zneužívání a vyzvala členské státy a Komisi, aby zlepšily odhalování zneužívání trhů a zpronevěry finančních prostředků. Rada ve složení SVV v závěrech o předcházení hospodářské krizi a podpoře hospodářské činnosti zdůraznila, že by se mělo uvažovat o tom, zda je či není možné nebo vhodné sblížit trestněprávní předpisy týkající se závažných manipulací s cenami akcií a dalšího jednání ohrožujícího trhy s cennými papíry. Viz dokumenty 8920/10 ze dne 22. dubna 2010 a 7881/10 ze dne 29. března 2010.

⁴ Směrnice o kapitálových požadavcích 2006/48/ES, Úř. věst. L 302, 17.11.2009; směrnice o trzích finančních nástrojů 2004/39/ES, Úř. věst. L 145, 30.4.2004; směrnice o zneužívání trhu 2003/6/ES, Úř. věst. L 96, 12.4.2003; směrnice Solventnost II 2009/138/ES, Úř. věst. L 335, 17.12.2009; směrnice o prospektu 2003/71/ES, Úř. věst. L 345, 31.12.2003; směrnice o zprostředkování pojištění 2002/92/ES (Úř. věst. L 9, 15.1.2003); směrnice proti praní peněz 2005/60/ES, Úř. věst. L 309, 25.11.2005; směrnice SKIPCP 2009/65/ES, Úř. věst. L 302, 17.11.2009.

⁵ CEBS: „Mapování cílů dohledu, včetně opatření včasného zásahu a sankčních pravomocí“, březen 2009/47, CESR: „Zpráva o správních opatřeních a sankcích i o trestních sankcích, které členské státy stanovily na základě směrnice o zneužívání trhu“, 17.10.2007; „Zpráva o mapování pravomocí dohledu, postupů při výkonu dohledu a režimech správních a trestních sankcí členských států v souvislosti se směrnicí o trzích finančních nástrojů“, 16. 2. 2009, 8/220, „Zpráva o pravomocích členů CESR v souvislosti se směrnicí o prospektu a s jejími prováděcími opatřeními“, červen 2007, 7-384; CEIOPS: „Zpráva Evropské komisi o pravomocích a cílech dohledu a sankčních pravomocích a režimech v EU“, 29.5.2009, 21/09. Toto sdělení vychází z informací uvedených v těchto zprávách a z následných komentářů členských států.

⁶ KOM(2010) 301 v konečném znění.

⁷ Na dalších setkáních G20 se hovořilo o potřebě posílit finanční dohled a regulaci s cílem zvýšit mimo jiné integritu trhu a disciplínu na trhu (Londýn, duben 2009), jednalo se rovněž o opatřeních na ochranu spotřebitelů, vkladatelů a investorů před zneužíváním trhu (Pittsburgh, září 2009).

⁸ Dodd-Frankův zákon o reformě finančních trhů a ochraně spotřebitele (červenec 2010) kompletně zreformoval americký finanční systém. Zákon obsahuje obecná ustanovení na vysoké úrovni a k jeho uplatňování v praxi připravují americké orgány dohledu rozsáhlý soubor pravidel. Součástí této reformy je například zavedení finančních pobídek pro informátory za ohlašování případů porušení zákona o cenných papírech Komisi pro cenné papíry a burzy (SEC), posílení pravomoci tohoto orgánu zahájit

Toto sdělení na základě výše uvedených studií výborů orgánů dohledu a po diskusích s členskými státy ukazuje, kde byl po posouzení vnitrostátních sankčních režimů nalezen prostor k jejich zlepšení, navrhuje, jaká opatření by EU mohla přijmout k dosažení větší konvergence a účinnosti těchto režimů, a vyzývá všechny zúčastněné strany, aby se k předloženým návrhům vyjádřily.

Komise po analýze zaslaných připomínek, které přispějí do diskuse o úloze sankčních režimů v budoucích právních předpisech, a po důkladném posouzení dopadů u otázek souvisejících se sankcemi zváží, jaké návrhy jsou nutné k provedení reformy právních předpisů v oblasti finančních služeb⁹.

2. SANKČNÍ REŽIMY VE FINANČNÍM SEKTORU

2.1. Hlavní pojmy

V tomto sdělení se sankčními režimy rozumí jak právní rámec, který zahrnuje sankce stanovené ve vnitrostátních právních předpisech za porušování pravidel EU v oblasti finančních služeb (včetně vnitrostátních pravidel, jimiž se provádí směrnice EU) finančními institucemi a dalšími účastníky trhu, tak skutečné uplatňování sankcí.

Sankce jsou významnou součástí každého regulačního systému. Svým odstrašujícím účinkem přispívají k dodržování právních předpisů EU. Ve finančním sektoru jsou účinné sankční režimy klíčovým prvkem režimů dohledu, které by měly zajistit řádné fungování a stabilitu finančních trhů, a v konečném důsledku i ochranu spotřebitelů a investorů. Toto sdělení se zabývá pouze sankcemi, které v oblasti finančních služeb ukládají a uplatňují příslušné orgány členských států včetně soudů. K dodržování právních předpisů EU lze motivovat i tím, že se spotřebitelům poskytnou prostředky k získání odškodnění za každou újmu od osob, které jim tuto újmu způsobily. Komise zahájí veřejnou konzultaci o kolektivním odškodnění¹⁰, v níž se bude zabývat rovněž odškodněním spotřebitelů v odvětví finančních služeb.

Pro zajištění plného uplatňování práva EU musejí být sankce účinné, přiměřené a odrazující. Sankce lze považovat za *účinné*, pokud zajišťují dodržování práva EU, *přiměřené*, pokud vhodným způsobem zohledňují závažnost protiprávního jednání a nejsou přísnější, než je nutné pro dosažení sledovaných cílů, a *odrazující*, pokud jsou tak přísné, aby pachatele odradily od opakování stejného činu a další potenciální pachatele od spáchání činu.

To, zda sankce splňují tato kritéria, záleží na řadě faktorů, například na povaze a úrovni sankcí stanovených v právních předpisech, na institucionální a procesní úpravě, jimiž se řídí jejich uplatňování, na účinném odhalování porušování předpisů a na skutečném uplatňování zákonných sankcí. Všechny tyto faktory jsou součástí sankčních režimů ve smyslu tohoto sdělení.

Pravidla EU pro finanční služby často odkazují jak na „správní sankce“, tak na „správní opatření“. Rozdíl mezi opatřeními a sankcemi není jasný; některé správní úkony, například odnětí povolení, se v některých členských státech považují za správní sankce, zatímco v

proti kterékoli osobě trestní stíhání za návod a účastenství při porušení federálního zákona o cenných papírech a snížení příslušného důkazního břemena.

⁹ Přezkum pravomocí dohledu, které mají k dispozici vnitrostátní orgány dohledu v bankovníctví, se provádí například v souvislosti s probíhající prací v oblasti krizového řízení.

¹⁰ Viz pracovní program Komise na rok 2011, bod 2.6 KOM(2010) 623.

jiných členských státech se považují za správní opatření. V tomto sdělení se termín „sankce“ chápe jako obecný pojem, který zahrnuje celou škálu úkonů provedených v reakci na porušení právních předpisů, jež mají pachatele takového činu i veřejnost obecně odradit od dalšího takového jednání.

2.2. Právní rámec EU

Podle platného právního rámce mají členské státy značnou samostatnost při výběru a používání vnitrostátních sankcí. Tato samostatnost by však měla být v rovnováze s potřebou účinného a konzistentního uplatňování evropského práva. Evropské směrnice a nařízení, které v současné době platí v oblasti finančních služeb, obsahují v podstatě čtyři skupiny ustanovení o sankcích:

- Do první skupiny patří koordinace pravomoci ukládat sankce mezi několika členskými státy, kterých se pravděpodobně týká porušení právních předpisů – jedná se o klíčovou otázku v souvislosti s „pasem“ a výkonem práva volně poskytovat služby a práva usazování na vnitřním trhu¹¹.
- Druhá skupina stanoví povinnost členských států zajistit uplatňování příslušných správních sankcí a opatření v případě porušení pravidel EU a zajistit, že jsou tyto sankce a pravidla účinné, přiměřené a odrazující¹². Součástí většiny platných směrnic je seznam pravomocí vnitrostátních orgánů, v němž se však nerozlišuje mezi vyšetřovacími, preventivními a represivními opatřeními a neupřesňuje se, v jakém případě by se tyto pravomoci měly používat¹³.
- Třetí skupina ustanovení se týká sankcí za konkrétní protiprávní jednání¹⁴. Některé právní akty uvádějí jednu nebo několik konkrétních sankcí, například odnětí povolení, k nimž mohou příslušné orgány přistoupit za určitých konkrétních okolností¹⁵, a

¹¹ Směrnice o zneužívání trhu, článek 16. Solventnost II, čl. 250 odst. 1 písm. b); směrnice o kapitálových požadavcích, čl. 132 odst. 1 písm. d). Solventnost II, čl. 155 odst. 3, čl. 158 odst. 2; směrnice o kapitálových požadavcích, čl. 30 odst. 3; směrnice o trzích finančních nástrojů, čl. 62 odst. 2; SKIPCP, čl. 21 odst. 5 a čl. 108 odst. 5; směrnice o prospektu, článek 23. Směrnice o trzích finančních nástrojů, čl. 32 odst. 7 a čl. 62 odst. 2; SKIPCP, čl. 108 odst. 1, SKIPCP, čl. 109 odst. 2; směrnice o trzích finančních nástrojů, čl. 62 odst. 2.

¹² Čl. 51 odst. 1 směrnice o trzích finančních nástrojů například stanoví: „Aniž jsou dotčeny postupy pro odnětí povolení nebo právo členských států ukládat tresty, zajistí členské státy v souladu se svým vnitrostátním právem, aby mohla být přijata vhodná správní opatření nebo aby mohly být ukládány správní sankce osobám za porušení předpisů přijatých k provedení této směrnice. Členské státy zajistí, aby tato opatření byla účinná, přiměřená a odrazující.“ Viz rovněž článek 25 směrnice o prospektu 2003/71/ES, článek 14 směrnice o zneužívání trhu 2003/6/ES (výklad Soudního dvora ve věci C-45/08, Spector Photo Group a Van Raemdonck/CBFA, rozsudek ze dne 23. prosince 2009, body 65–77) a článek 28 směrnice 2004/109/ES o požadavcích na průhlednost, čl. 99 odst. 1 směrnice SKIPCP 2009/65/ES, článek 54 směrnice 2006/48/ES o úvěrových institucích nebo článek 34 směrnice Solventnost II 2009/138/ES, čl. 39 odst. 2 směrnice o praní peněz, zahrnující rovněž sankce vůči fyzickým osobám. Bod odůvodnění 38 směrnice o zneužívání trhu stanoví, že „sankce by měly být dostatečně odrazující a přiměřené závažnosti protiprávního jednání a dosaženému zisku“.

¹³ Viz směrnice o trzích finančních nástrojů článek 50, směrnice o kapitálových požadavcích článek 136, SKIPCP článek 98, Solventnost II článek 34, směrnice o prospektu článek 21.

¹⁴ Viz článek 62, čl. 258 odst. 2 směrnice 2009/138/ES – Solventnost II; čl. 99 odst. 2 SKIPCP; čl. 8 odst. 1–3 směrnice 2002/92/ES o zprostředkování pojištění.

¹⁵ Týká se to zejména odnětí povolení, viz např. směrnice 2009/138/ES (Solventnost II), čl. 144 odst. 1; směrnice 2006/48/ES (o kapitálových požadavcích), článek 17.

v některých případech uvádějí rovněž to, za jakých okolností jsou příslušné orgány povinny tuto sankci uložit¹⁶.

- Do čtvrté skupiny patří ustanovení, která orgánům ukládají, aby za určitých okolností zveřejňovaly, jaká opatření a sankce přijaly¹⁷.

Stávající právní předpisy EU se týkají pouze správních sankcí a opatření. Členské státy mohou rozhodnout o použití trestněprávních sankcí.

3. NEDOSTATKY STÁVAJÍCÍCH SANKČNÍCH REŽIMŮ

Přezkum sankčních režimů, který Komise provedla ve spolupráci s výbory orgánů dohledu, poukázal na rozdíly mezi členskými státy. Tyto rozdíly mohou být výsledkem působení mnoha faktorů, například rozdílů ve vnitrostátních právních systémech členských států, ústavních požadavků, fungování vnitrostátní správy a úlohy soudů (správních a trestních).

Způsob úpravy sankcí v některých členských státech vyvolává otázku, zda jsou tyto sankce plně účinné, přiměřené a odrazující. Kromě toho existují rozdíly v úrovni prosazování pravidel. V některých členských státech nebyly již déle než dva roky uplatněny žádné sankce. Komise se domnívá, že tato skutečnost by mohla být známkou nedostatečného prosazování pravidel EU.

3.1. Nedostatky a rozdíly vnitrostátních sankčních režimů

Zjištěné rozdíly a nedostatky, s různou povahou a mírou podle odvětví a legislativních aktů EU, se týkají následujících oblastí¹⁸.

Některé příslušné orgány nemají určité důležité typy pravomocí ukládat sankce za některé případy protiprávního jednání

Typy sankcí se v členských státech výrazně liší, a to i u stejného typu protiprávního jednání. Obecně lze konstatovat, že příslušné orgány nemohou ukládat optimální sankce z hlediska účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku, pokud nemají k dispozici širokou škálu různých sankčních prostředků.

Vnitrostátní právní předpisy některých členských států nezahrnují určité sankční pravomoci, například odnětí licencí a zákaz činnosti nebo propuštění vedoucích pracovníků, přestože se zdá, že tyto sankce jsou pro finanční sektor zvláště odrazující.

Například v šesti státech není možné potrestat porušování směrnice o zneužívání trhu odnětím povolení. V patnácti členských státech není možné potrestat manipulaci s trhem ve smyslu výše uvedené směrnice zákazem činnosti členů řídicího nebo dozorčího orgánu nebo jejich

¹⁶ Viz např. směrnice 2009/138/ES (Solventnost II), článek 131 a čl. 144 odst. 2.

¹⁷ Např. čl. 51 odst. 3 směrnice 2004/39/ES – o finančních trzích, čl. 25 odst. 2 směrnice o prospektu 2003/71/ES, čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/109/ES o požadavcích na průhlednost, čl. 14 odst. 4 směrnice o zneužívání trhu 2003/6/ES, čl. 99 odst. 3 směrnice 2009/65/ES – SKIPCP.

¹⁸ U příkladů v této části se neuvádí, o jaké členské státy se jedná, protože cílem je pouze ilustrovat zjištěné obecné problémy. Podrobnější informace lze nalézt ve zprávách výborů orgánů dohledu, z nichž toto sdělení vychází.

propuštěním. Tyto pravomoci přitom mohou pomoci k účinnému trestání protiprávního jednání a lze díky nim předcházet zneužívání trhu.

V právních předpisech některých členských států není stanovena možnost veřejného varování a zveřejnění sankcí, přestože by mohla výrazně přispět k obecné prevenci, protože připomíná, jaké sankce lze uložit za určité typy jednání, a dokazuje existenci rizika, že příslušné orgány takové jednání odhalí a potrestají. Například v případě směrnice o trzích finančních nástrojů pět členských států nezavedlo ustanovení o veřejných výtkách/varování a sedm členských států nepřijalo ustanovení o zveřejňování sankcí. V oblasti pojišťovnictví soustavně zveřejňuje uložené sankce jen čtrnáct orgánů dohledu.

Úrovně finančních správních sankcí (pokut) se v členských státech výrazně liší a v některých členských státech jsou příliš nízké

Výrazné rozdíly existují i v případě minimální a maximální úrovně finančních sankcí stanovených ve vnitrostátních právních předpisech. V některých případech je maximální úroveň tak nízká, že sankce pravděpodobně nemají odrazující účinek.

Například v bankovníctví je maximální výše pokuty v případě porušení předpisů v šesti členských státech variabilní nebo neomezená, v devíti státech činí více než 1 milion EUR, v sedmi členských státech je nižší než 150 000 EUR.

V odvětví cenných papírů stanoví osmnáct členských států správní pokuty za porušení zákazu obchodování zasvěcených osob, z toho čtyři členské státy stanoví maximální pokutu ve výši 200 000 EUR nebo méně a pouze dvanáct členských států stanoví pokuty ve výši 1 milionu EUR nebo více. V případě porušení minimálních podmínek pro udělení povolení investičním firmám je v sedmnácti členských státech maximální pokuta nižší než 1 milion EUR a v šesti z nich činí 100 000 EUR nebo méně. V pojišťovnictví jsou pokuty neomezené nebo mohou dosáhnout 1 milionu či více v deseti členských státech, v sedmi členských státech se pohybují mezi 100 000 EUR a 1 milionem EUR a v šesti členských státech jsou nižší než 100 000 EUR.

Porušování předpisů o finančních službách může přinášet několikamilionové zisky, které převyšují maximální výše pokut stanovené v některých členských státech¹⁹. Není pravděpodobné, že pokuta, která je nižší než očekávané zisky z protiprávního jednání, by měla velký odrazující účinek. Potenciální pachatel může navíc vždy doufat, že orgány jeho počínání neodhalí. Aby se zajistilo, že pokuta bude mít na racionálně uvažujícího účastníka trhu odrazující účinek, musí být pravděpodobnost neodhalení protiprávního jednání vyvážena stanovením pokut, které jsou výrazně vyšší než potenciální zisk z porušení předpisů v oblasti finančních služeb. Nelze mít za to, že ve finančním sektoru, kde značnou část potenciálních pachatelů tvoří mezinárodní finanční instituce s vysokým obratem, mají sankce ve výši několika set eur dostatečný odrazující účinek.

Některé příslušné orgány nemohou ukládat správní sankce fyzickým i právnickým osobám

¹⁹ Například tisková zpráva FSA, orgánu Spojeného království pro dohled nad finančními službami, FSA/PN/098/2003 ze dne 25. září 2003.

V některých členských státech se sankce ukládají buď pouze fyzickým osobám, nebo pouze právnickým osobám: protiprávní jednání se tedy bude posuzovat různě podle toho, v jakém členském státě bylo spácháno.

V některých členských státech například není možné ukládat sankce fyzickým osobám v odvětví pojišťovnictví.

V takové situaci se může stát, že fyzická osoba, která nese hlavní odpovědnost za protiprávní jednání (např. ředitel banky), nemá motivaci zdržet se protiprávního jednání, jestliže sankce za takové jednání hrozí pouze právnické osobě (např. bance), a nikoli přímo jí. Na druhou stranu pokud se fyzická osoba dopustí protiprávního jednání ve prospěch finanční instituce, nemusí mít sankce, které se týkají pouze této fyzické osoby, odrazující účinek na finanční instituci. Pokud navíc za protiprávní jednání odpovídá právnická osoba (např. celá finanční instituce), nemusí pouhé uložení sankcí fyzickým osobám (např. zaměstnancům, kteří byli do takového jednání zapojeni) stačit k tomu, aby tuto finanční instituci přimělo k přijetí organizačních opatření a k dostatečnému vyškolení zaměstnanců za účelem prevence protiprávního jednání.

Příslušné orgány nepřihlízejí při uplatňování sankcí ke stejným kritériím

Ve většině odvětví existují rozdíly mezi faktory, které příslušné orgány berou v úvahu při rozhodování o typu správní sankce nebo při výpočtu výše finanční správní sankce, která bude uložena v konkrétním případě. Někdy se opomíjí určité faktory, například zisk z protiprávního jednání (je-li vyčíslitelný), finanční síla či případné kooperativní chování pachatele protiprávního jednání, přestože by tyto faktory pomohly zajistit účinnost, přiměřenost a odrazující účinek uložených sankcí.

Například při porušení zákazu obchodování zasvěcených osob stanoveného ve směrnici o zneužívání trhu je pouze ve dvanácti členských státech možné uložit sankce, které odpovídají alespoň zisku z takového jednání. Pokud však pokuta není výrazně vyšší než možný zisk z protiprávního jednání, má jen omezený odrazující účinek.

V bankovníctví pouze sedmnáct členských států přihlíží při stanovení výše pokuty pro finanční instituci k její finanční síle. Pouze pět členských států bere tento faktor v úvahu při rozhodování o pokutách za porušování směrnice SKIPCP²⁰. Každá uložená pokuta však musí mít rovnocenný dopad na všechny podniky, které poskytují finanční služby: nízká pokuta je sice odrazující pro některé menší finanční instituce, ale na velké finanční instituce bude mít pouze velmi omezený dopad.

Na závěr lze podotknout, že v některých členských státech se nepřihlíží k úrovni spolupráce pachatele protiprávního jednání s příslušnými orgány, i když by ho to k ní mohlo motivovat, čímž by se zvýšila jejich vyšetřovací kapacita. Například v pojišťovnictví se ke spolupráci s příslušnými orgány přihlíží pouze v osmnácti členských státech.

Sankce stanovené ve vnitrostátních právních předpisech mají rozdílnou povahu (správní nebo trestní)

²⁰ Zdroje: informace, které poskytli členové CESR ohledně sankcí stanovených ve vnitrostátních právních předpisech, jimiž se do vnitrostátního práva provádí směrnice SKIPCP.

Škála protiprávního jednání, za které se podle vnitrostátních právních předpisů ukládají správní nebo trestní sankce, se v EU liší.

Jako příklad lze uvést, že všechny členské státy stanovily správní sankce za porušení směrnice o trzích finančních nástrojů, ale jen třináct členských států stanovilo také sankce trestní.

Trestní sankce ukládané po podrobné analýze konkrétního případu za nejzávažnější porušování pravidel EU v oblasti finančních služeb jasně vyjadřují nesouhlas s chováním pachatelů takového protiprávního jednání, a proto by při správném uplatňování v trestněprávním systému mohly mít výrazný odrazující účinek.

V členských státech se liší míra ukládání sankcí

Kromě vymezení příslušných sankcí ve vnitrostátních právních předpisech je pro účinnost sankčních režimů zásadní zajistit skutečné uplatňování sankcí při zjištění nebo prokázání protiprávního jednání.

Přestože neexistuje žádný jednoduchý ukazatel, jehož prostřednictvím by bylo možné měřit a porovnávat míru používání sankcí v různých členských státech, lze získat určité informace ze vstupních faktorů, například ze zdrojů, které určitý stát vyčleňuje na uplatňování sankcí, nebo z výstupních faktorů, například z počtu a výše uložených sankcí. Například počet sankcí uložených v roce 2007 v jednotlivých členských státech sahal od 0 po více než 100 a rozdíly přitom existují i v členských státech s podobně velkými bankovními sektory. Některé členské státy neuložily žádné sankce již déle než dva roky²¹.

Tento stav lze vysvětlit řadou faktorů, například tím, že nedochází k porušování právních předpisů, ale je velice pravděpodobné, že příčinou je spíše neodhalování protiprávního jednání. Tato příčina se jeví ještě pravděpodobnější, když vezmeme v úvahu, že některé z těchto členských států mají značně velký finanční sektor a že jiné členské státy s podobně velkými finančními trhy uložily ve stejném dvouletém období několik sankcí.

3.2. Dopad rozdílů a nedostatků sankčních režimů

Rozdíly mezi sankcemi, které jsou v vnitrostátních právních předpisech stanoveny za porušování pravidel EU v oblasti finančních služeb, vyplývají z rozdílů v klíčových aspektech sankčních režimů. Tyto rozdíly vedou k tomu, že se pravděpodobně ne vždy ukládají sankce, které by byly optimální z hlediska účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku.

Pokud nejsou sankce, které se v Unii ukládají, dostatečně přísné nebo se i za nejzávažnější porušování pravidel ukládají výrazně nízké sankce, vzniká značné riziko, že nebudou mít dostatečný odrazující účinek, protože zisk z protiprávního jednání zdaleka vyváží reálná rizika. Vzhledem k tomu, že účinnost a odrazující účinek sankcí navíc alespoň částečně závisejí na tom, zda je obecně známo, že příslušné orgány tyto sankce skutečně ukládají, je pouhé zavedení sankcí do právních předpisů nedostačující, pokud se ve skutečnosti protiprávní jednání neodhaluje, a tudíž ani netrestá.

Výsledkem nedostatečného odrazování a neúčinného ukládání sankcí může být **nedostatečné dodržování pravidel EU v oblasti finančních služeb** (jedná se např. o obezřetnostní

²¹ Např. v bankovníctví některé členské státy neuložily v období 2006–2007–první čtvrtletí roku 2008 žádné sankce.

pravidla, pravidla obchodního chování, povinnosti souvisejících s transparentností atd.), což může zvyšovat riziko manipulací s trhem, snižovat transparentnost a vést finanční instituce k nepřiměřenému riskování.

Tato situace by mohla vážně **ohrozit ochranu spotřebitelů a integritu trhu**. Porušování pravidel EU v oblasti finančních služeb může způsobit velké hospodářské škody široké škále uživatelů finančních služeb a poškodit bezpečnost a integritu finančního trhu, což se může negativně odrazit v celém hospodářství.

Rozdílné sankční režimy mohou kromě toho **narušovat hospodářskou soutěž na vnitřním trhu**. Jestliže se sankce ukládají v různých členských státech za totéž jednání výrazně liší, mohly by finanční instituce při rozhodování o místě, kde se usadí nebo umístí své pobočky, využít regulační arbitráže, a tím i výhod nejméně přísných sankčních režimů. To by mohlo bránit vzniku rovných soutěžních podmínek na vnitřním trhu.

Nedostatky ve vnitrostátních sankčních režimech mohou rovněž **negativně ovlivňovat finanční dohled**. Pro zajištění účinného dohledu nad finančními podniky byla zřízena nová evropská struktura dohledu, která spočívá ve spolupráci, koordinaci a důvěře vnitrostátních orgánů dohledu. Orgán dohledu by však pravděpodobně nebyl ochoten převést své pravomoci²² na orgán jiného členského státu s výrazně slabším sankčním režimem. V situaci, kdy vnitrostátní orgány dohledu nemají rovnocenné a koherentní pravomoci, včetně pravomoci ukládat sankce, hrozí, že dotčené orgány dohledu nebudou společně přijatá rozhodnutí uplatňovat konzistentně.

Tato situace by v důsledku mohla **ohrozit důvěru ve finanční sektor**, pokud si zúčastněné strany, zejména spotřebitelé, budou vědomi toho, že protiprávní jednání není trestáno odpovídajícími sankcemi, které by odrazovaly od dalšího takového jednání.

4. NAVRHOVANÁ OPATŘENÍ

S ohledem na výše uvedené nedostatky se Komise domnívá, že další sbližování a posilování sankčních režimů je nutné pro snížení rizika nesprávného fungování finančních trhů a že přinese výrazný prospěch. Komise má za to, že těchto cílů lze lépe dosáhnout pomocí opatření na úrovni EU než prostřednictvím různých vnitrostátních iniciativ, které by pravděpodobně nezajistily dostatečnou konvergenci.

Komise proto navrhuje stanovit na evropské úrovni minimální společnou normu u klíčových aspektů sankčních režimů v odvětví finančních služeb, u nichž byly zjištěny nedostatky.

4.1. Minimální sbližení vnitrostátních sankčních režimů

Komise se domnívá, že legislativní iniciativa EU na podporu konvergence a posílení vnitrostátních sankčních režimů v odvětví finančních služeb je pravděpodobně nutná. Těchto cílů nemůže být uspokojivě dosaženo pouze na úrovni jednotlivých členských států. Bez společného rámce EU nemohou vnitrostátní iniciativy zajistit konzistentní posílení sankčních režimů. Zdá se tedy, že k dosažení dostatečné konvergence je nutné přijmout opatření na úrovni EU.

²² Za určitých okolností může příslušný orgán pro zajištění účinného přeshraničního dohledu pověřit výkonem svých úkolů a povinností jiné příslušné orgány.

Komise zastává názor, že cílem legislativní iniciativy je stanovit určité minimální společné normy, které by členské státy měly dodržovat při navrhování správních sankcí za porušování předpisů v oblasti finančních služeb a při ukládání sankcí v této oblasti. Tyto normy by byly zastřešeny rámcem základních zásad společných pro všechna jednotlivá odvětví, což by zajistilo celkovou koherenci všech opatření EU v této oblasti, ale byly by zároveň přizpůsobeny specifickým rysům jednotlivých odvětví a legislativním aktům EU v oblasti finančních služeb.

Dále by bylo možné uvažovat o zavedení trestních sankcí za nejzávažnější porušování právních předpisů v oblasti finančních služeb v případech, kdy by takové sankce měly zásadní význam pro účinné uplatňování těchto předpisů.

Navrhovaný legislativní přístup by bral ohled na jednotlivá odvětví a týkal by se pouze některých prvků sankčních režimů²³. Některé klíčové prvky jsou popsány v následující části.

4.2. Klíčové aspekty sblížování

Komise se domnívá, že s ohledem na specifické rysy každého sektoru a legislativního aktu v oblasti finančních služeb, by se sblížení mělo týkat alespoň následujících bodů.

- ***Vhodné typy správních sankcí za porušení nejdůležitějších ustanovení***

Komise má za to, že by všechny členské státy měly disponovat základním souborem správních sankcí za porušení každého klíčového ustanovení legislativního aktu EU, jehož dodržování má zásadní význam pro skutečnou účinnost tohoto aktu, a tedy i pro řádné fungování finančních trhů. Tyto sankce by měly mít takovou povahu, aby příslušným orgánům umožnily v každém konkrétním případě uložit sankci, která bude pravděpodobně optimální z hlediska účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku.

Například příkazy ke zdržení se určitého chování a soudní nebo správní příkazy mohou být užitečné v případě rizika pokračování nebo opakování určitých typů protiprávního jednání. Kromě toho může mít uložení vhodné pokuty výrazný odrazující účinek, protože je pro pachatele nákladné. Odnětí povolení může být vhodné v případě opakovaného porušování klíčových ustanovení legislativních aktů EU. Výměnu vedoucích pracovníků finanční instituce lze použít v případě jejich závažného provinění.

Velký význam pro obecnou prevenci porušování právních předpisů může mít také veřejná varování a zveřejnění sankcí. Potenciální pachatelé budou mít ze sankčních režimů větší obavy, když budou vědět, že se zákonem stanovené sankce skutečně ukládají a prosazují a že existuje reálné riziko, že bude jejich jednání příslušnými orgány odhaleno a potrestáno.

²³

Právním základem pro opatření EU v této oblasti by byla ustanovení Smlouvy o vnitřním trhu, která se týkají sblížování právních předpisů (článek 114 Smlouvy o fungování EU), koordinace pravidel pro přístup osob k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu a práva poskytovat služby (čl. 53 odst. 1 a článek 62 Smlouvy o fungování EU). Tato ustanovení poskytují možnost přijmout prostřednictvím právních předpisů EU opatření ke sblížení vnitrostátních právních předpisů s cílem zlepšit podmínky pro vytvoření a fungování vnitřního trhu. Může se jednat o legislativní opatření související se sankcemi, jsou-li nutná k zajištění plné účinnosti pravidel EU. Zavedení takových opatření do právních předpisů EU o finančních službách by vycházelo ze stejného právního základu jako příslušné odvětvové právní předpisy. Článek 83 Smlouvy o fungování EU rovněž poskytuje právní základ pro zavedení minimálních pravidel definice trestných činů a sankcí v případě, kdy je sblížení trestněprávních předpisů nutné pro zajištění účinného uplatňování politiky Unie v oblasti, v níž nebyla přijata harmonizační opatření.

Komise navrhuje, aby se do každého legislativního aktu vložila koherentní ustanovení, která ke každému klíčovému ustanovení tohoto aktu přiřadí jeden nebo více typů správních sankcí, které musejí mít příslušné orgány ve všech členských státech v případě porušení určitých ustanovení k dispozici. Vnitrostátní právní předpisy by musely zajistit, že se tyto typy sankcí mohou ukládat osobám, které jsou zodpovědné za takové protiprávní jednání. Komise rovněž zváží, jaká opatření lze přijmout k zajištění vhodné interakce mezi těmito správními sankcemi a případnými trestními sankcemi uloženými členskými státy.

- ***Zveřejňování sankcí***

Podle názoru Komise by příslušné orgány měly mít povinnost informovat veřejnost o uložených sankcích. Komise proto zvažuje, zda by měla být zavedena obecná povinnost v tomto smyslu a zda by měly být dále omezeny výjimky z této povinnosti, například určením, že pokud by zveřejnění výrazně ohrozilo finanční trhy, musel by příslušný orgán zveřejnit informace bez uvedení jmen.

- ***Dostatečná výše správních pokut***

S ohledem na velké zisky, které může přinést porušení právních předpisů o finančních službách, by výše pokut stanovených ve vnitrostátním právu měla být tak vysoká, aby vnitrostátním orgánům umožnila ukládat účinné, přiměřené a odrazující pokuty. S cílem odradit racionálně uvažujícího účastníka trhu od porušování právních předpisů by pravděpodobnost neodhalení protiprávního jednání měla být vyvážena pokutou, kterou by bylo možné rozumně pokládat za vyšší než potenciální finanční zisk z takového jednání, i v případě, kdy tento zisk nelze vyčíslit. Tento přístup by vycházel z předpokladu, že racionálně uvažující účastník trhu by při rozhodování o možnosti porušit právní předpisy vzal v úvahu pravděpodobnost odhalení a že ve skutečnosti nebývají odhaleny všechny případy porušování právních předpisů.

Vzhledem k tomu, že skutečná výše uložených sankcí bývá s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu nižší než maximum stanovené v právních předpisech a že nebývá plně využita celá škála povolených sankcí, je velice důležité, aby stanovená maxima byla dostatečně vysoká k zajištění odrazujícího účinku u všech typů protiprávního jednání.

Komise proto vyhodnotí, zda je třeba stanovit pro každou kategorii správních pokut minimální úroveň, které by členské státy musely dodržet při stanovení škály pokut ve vnitrostátních právních předpisech. Tato úroveň by se určila podle typu protiprávního jednání a podle zisků, které lze z tohoto jednání očekávat, a to tak, aby tyto potenciální zisky výrazně převyšovala.

- ***Stanovení sankcí jak pro jednotlivce, tak pro finanční instituce***

Sankce by se měly ukládat jednotlivcům, kteří porušili právní předpisy, a/nebo finančním institucím, v jejichž prospěch tito jednotlivci předpisy porušovali. Ukládání sankcí jednotlivcům, kteří se dopustili protiprávního jednání, může být vhodnější, pokud za toto jednání nesou sami odpovědnost. Pokud je však tento jednotlivec součástí finanční instituce a jednal v její prospěch, je často vhodné uložit pokutu finanční instituci. Tento přístup by také finanční instituce motivoval, aby přijaly organizační opatření a aby zaměstnancům poskytly školení nezbytné k prevenci porušování právních předpisů.

Komise se domnívá, že po zvážení specifických rysů každého legislativního aktu by měly být stanoveny správní sankce, které lze uložit odpovědným jednotlivcům a finančním institucím, v jejichž prospěch tito jednotlivci jednali.

Komise uvažuje o zavedení ustanovení, která by upřesnila, že správní sankce by mělo být možné ukládat všem osobám odpovědným za porušení právních předpisů²⁴. Je třeba zahrnout jednotlivce, kteří nesou odpovědnost za porušení právních předpisů, a pokud jsou součástí finanční instituce, tak i finanční instituci, v jejíž prospěch právní předpisy porušili.

- ***Kritéria, k nimž by se mělo přihlížet při ukládání sankcí***

Účinnost, přiměřenost a odrazující účinek sankcí závisí rovněž na faktorech, včetně přitěžujících nebo polehčujících okolností, k nimž příslušné orgány přihlížejí při rozhodování o sankcích ukládaných osobě, která se dopustila konkrétního protiprávního jednání. Platí to zejména pro určování skutečné výše pokuty, protože vnitrostátní předpisy většinou stanoví pouze minimální a maximální částku.

Tyto faktory by měly být zohledněny tak, aby příslušným orgánům umožnily přizpůsobit typ a úroveň ukládaných sankcí povaze a dopadu protiprávního jednání a osobní situaci pachatelů, což by přispělo k dosažení optimální přiměřenosti a odrazujícího účinku skutečně ukládaných sankcí.

Komise se domnívá, že kromě závažnosti protiprávního jednání, k níž se přihlíží téměř ve všech vnitrostátních předpisech, by se měl brát ohled alespoň na:

- finanční zisk, který pachateli přineslo porušení právních předpisů (lze-li tento zisk vyčíslit), aby se lépe zohlednil dopad porušení právních předpisů a aby se předcházelo dalším takovým případům,
- finanční sílu pachatele, kterou ukazuje například roční obrát finanční instituce nebo roční příjem osoby odpovědné za protiprávní jednání, aby se zajistilo, že sankce mají dostatečný odrazující účinek i pro velké finanční instituce,
- kooperativní chování pachatele; tento faktor může pachatele motivovat ke spolupráci, a tak zvýšit vyšetřovací kapacitu příslušných orgánů i účinnost sankcí,
- trvání protiprávního jednání.

Komise proto zvažuje, zda navrhne, aby se do právních předpisů začlenila povinnost členských států zajistit, aby příslušné orgány při rozhodování o sankcích ukládaných za porušování právních předpisů v oblasti finančních služeb braly v úvahu alespoň určitá klíčová společná kritéria.

- ***Případné zavedení trestních sankcí za nejzávažnější případy porušování právních předpisů***

²⁴ Většina směrnic stanoví, že osobám odpovědným za porušování právních předpisů lze ukládat sankce, neupřesňuje však, zda toto ustanovení zahrnuje fyzické i právnické osoby. Mezi výjimky patří například směrnice Solventnost II 2009/138/ES, jejíž článek 34 stanoví: „Orgány dohledu mají pravomoc přijímat jakákoli nezbytná opatření, případně včetně opatření správní nebo finanční povahy, pokud jde o pojišťovny a zajišťovny a členy jejich správního, řídicího nebo kontrolního orgánu.“

Trestní sankce, zejména trest odnětí svobody, se obecně vnímají jako jasný výraz nesouhlasu s daným typem jednání a při vhodném použití trestními soudy by mohly zvýšit odrazující účinek sankcí.

Trestní sankce však nemusí být vhodné pro všechny typy protiprávního jednání a ve všech případech. Trest odnětí svobody lze uložit pouze fyzickým osobám, i když v některých členských státech lze právníkům osobám uložit pokuty podle trestního práva. Ne všechny případy protiprávního jednání, k nimž v odvětví finančních služeb dochází, lze považovat za tak závažné, že by vyžadovaly trestní sankce.

Stávající právní předpisy EU v oblasti finančních služeb neomezují právo členských států ukládat trestní sankce. Několik členských států skutečně stanovilo trestní sankce za některé typy porušování předpisů v odvětví finančních služeb, zejména v případech zneužívání trhu nebo obchodování zasvěcených osob. V případě manipulace s trhem, která je zakázána směrnicí o zneužívání trhu, nestanovily trestní sankce pouze dva členské státy. V jiných oblastech stanoví trestní sankce mnohem méně členských států. Například porušení počátečních podmínek pro udělení povolení investiční firmě podle směrnice o trzích finančních nástrojů lze odnětím svobody potrestat pouze v sedmi členských státech.

S ohledem na výše uvedená zjištění a v souladu se závěry zasedání Rady ve složení SVV ze dne 22. dubna 2010 o předcházení hospodářské krizi a podpoře hospodářské činnosti a Stockholmského programu²⁵ Komise vyhodnotí, zda a v jakých oblastech by zavedení trestních sankcí a stanovení minimálních pravidel pro definice trestných činů a sankcí mohlo být nutné k zajištění účinného uplatňování právních předpisů EU v oblasti finančních služeb. Všechny návrhy v oblasti trestního práva by měly směřovat k zajištění vhodné koherence a konzistence v jednotlivých odvětvích, zejména s ohledem na typ a úroveň trestních sankcí zařazených do směrnic EU.

• *Vhodné mechanismy pro účinné uplatňování sankcí*

Pro zajištění účinného, přiměřeného a odrazujícího sankčního režimu je nutné, aby se zákonem stanovené sankce skutečně ukládaly, aby se porušování právních předpisů odhalovalo, aby vyšetřování a ukládání sankcí probíhalo rychle a aby se sankce ukládaly tam, kde je to nutné.

Odpovědnost za ukládání sankcí za porušování právních předpisů EU v oblasti finančních služeb nesou zejména vnitrostátní orgány. Aby tyto orgány mohly účinně prosazovat právo EU, měl by právní a institucionální rámec co nejvíce přispívat k odhalování protiprávního jednání a ukládání vhodných sankcí.

Komise připomíná, že aniž by byla dotčena nezávislost soudních orgánů, mají členské státy povinnost zajistit, aby příslušné orgány skutečně uplatňovaly sankce stanovené ve vnitrostátních právních předpisech. Mimo jiné to znamená, že by členské státy měly na ukládání sankcí zajistit dostatečné lidské a finanční zdroje a měly by dbát na to, aby osoby a instituce, které se zabývají vyšetřováním a ukládáním sankcí, měly příslušné vzdělání a znalosti. Komise se domnívá, že tyto úkoly budou lépe zajištěny na úrovni členských států.

Komise se nicméně domnívá, že EU může přijmout opatření na zlepšení právního rámce, v němž příslušné orgány fungují, zejména zajistit, aby všechny vnitrostátní orgány měly

²⁵ Viz poznámka pod čarou č. 3.

nezbytné klíčové pravomoci a vyšetřovací nástroje a aby vzájemně spolupracovaly a koordinovaly svou činnost.

U klíčových pravomocí a vyšetřovacích nástrojů sice již bylo na základě stávajících právních aktů dosaženo relativně vysoké úrovně shody, ale není tomu tak v několika dalších oblastech, zejména u mechanismů, jimiž jsou osoby, které se domnívají, že dochází k protiprávnímu jednání, motivovány k ohlášení podezření finanční instituci nebo příslušným orgánům, a mechanismů, jimiž jsou pachatelé motivováni k ohlášení svého jednání příslušným orgánům.

Komise se domnívá, že by bylo užitečné zvážit, zda by společná ustanovení měla stanovit mechanismy, které by členské státy musely zavést za účelem lepšího odhalování porušování práva EU, zejména mechanismů na ochranu osob (např. zaměstnanců finančních institucí), které upozorní na podezřelé jednání dalších osob („informátorství“), nebo zda by měla stanovit míry snížení sankcí ukládaných osobám, které se přiznaly k podílu na protiprávním jednání, za určitých přísně a jasně vymezených podmínek (programy shovívavosti)²⁶. Takové mechanismy tím, že příslušným orgánům umožní odhalit protiprávní jednání, které by jinak pravděpodobně zůstalo skryté, nebo jim pomohou získat další důkazy o takovém jednání, mohou přispět k účinnějšímu uplatňování práva EU ve prospěch všech účastníků finančního trhu.

Ve věci spolupráce příslušných orgánů stávající právní předpisy EU již stanoví, že členské státy jsou povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění vzájemné spolupráce příslušných orgánů ve všech případech, kdy je to nutné pro účely odhalování protiprávního jednání a ukládání sankcí. Příslušné orgány si zejména musí vyměňovat informace a spolupracovat, pokud mělo protiprávní jednání dopad ve více než jednom členském státě.

Komise se domnívá, že nové evropské orgány dohledu dále usnadní stávající spolupráci příslušných orgánů, což přispěje k zajištění konzistentnějšího uplatňování sankcí a účinnějšího dohledu. Evropské orgány dohledu by proto měly využívat svou pravomoc provádět vzájemná hodnocení a zaměřit se přitom v první řadě na sankční pravomoci. Měly by rovněž plně využívat svou pravomoc sbírat informace o sankcích, aby mohly sledovat vnitrostátní právní předpisy a podporovat výměnu informací a osvědčených postupů mezi členskými státy. Evropské orgány dohledu mají rovněž možnost urovnávat spory vnitrostátních orgánů v některých oblastech, v nichž je nezbytné, aby spolupracovaly, koordinovaly svou činnost nebo přijímaly společná rozhodnutí orgány dohledu z několika členských států.

Konečně, Komise zváží, zda je pro zajištění účinného uplatňování zákonem stanovených sankcí nutné usilovat o konvergenci v dalších konkrétních oblastech, například pokud jde o důkazní břemeno.

5. ZÁVĚR

Finanční krize ukázala, že se pravidla finančních trhů v některých případech nedodržují a neuplatňují tak, jak by měla. Výrazně se tak snížila důvěra ve finanční sektor. Komise uznává, že přísnější sankční režimy nemohou vyřešit všechny problémy související s uplatňováním pravidel EU pro finanční služby, ale domnívá se, že větší konvergence a posílení stávajících

²⁶ Viz programy, které zavedly OFT a SEC k odměňování informátorů.

vnitrostátních režimů může výrazně přispět ke snížení rizika nesprávného fungování finančních trhů a může pomoci při dosažení rovných soutěžních podmínek na vnitřním trhu.

Komise vítá připomínky členských států a dalších zúčastněných stran k analýze zjištěných nedostatků a k návrhům, které předložila v tomto sdělení. Vyzývá zúčastněné strany, aby jí sdělily, zda některá témata nepovažují za vhodná pro budoucí sblížení a zda by v některých oblastech Komise měla uvažovat o dalších opatřeních.

Komise žádá všechny zúčastněné strany, aby své příspěvky zasílaly na adresu markt-sanctions-consultation@ec.europa.eu do 19. února 2011.

Pokud k připomínkám nebude připojena žádost o jejich utajení, budou zveřejněny na internetových stránkách Komise, kde bude rovněž zveřejněno shrnutí výsledků konzultace.

V případě, že se Komise rozhodne předložit návrhy na konzistentní posílení vnitrostátních sankčních režimů, vezme zaslané připomínky v úvahu. Přijetí jakéhokoli legislativního aktu v této oblasti by bylo doprovázeno posouzením dopadů u relevantních otázek souvisejících se sankcemi.