

K otázce přistoupení Společenství k Evropské Úmluvě o lidských právech a základních svobodách

(Dobrozdání č. 2/96 Evropského soudního dvora z 28. 3. 1996)

JUDr. Zdeněk Bureš

K věci:

Evropská unie resp. Evropské(á) společenství nejsou organizací, jejímž účelem je ochrana lidských práv, přesto jsou zavázána dbát v rámci své příslušnosti na jejich dodržování. Tato zásada odpovídá konstantní judikatuře Evropského soudního dvora (dále jen ESD) a čl. F odst. 2 Maastrichtské smlouvy: *Unie dbá na dodržování základních práv občanů v rozsahu, jak jsou garantována v Evropské Úmluvě o lidských právech a základních svobodách a jak dále vyplývá ze společných ústavních tradic členských států jako obecných zásad právního systému Společenství.*

O návrhu, aby Společenství vyjádřilo svoji loajalitu s otázkou dodržování lidských práv formou přistoupení k Úmluvě a aby se tímto krokem podřídlilo v uvedené oblasti specializovaným štrasburským orgánům, se diskutuje již více než 20 let. Tento návrh se stal s ohledem na plánovanou reformu smluv Unie zvláště aktuální. Zásadní otázkou přitom je, jakým způsobem by bylo možno smysluplně přizpůsobit stávající systém Úmluvy, který dosud výhradně počítá s účastí států, zapojení nových subjektů (účasť Společenství na kontrolních orgánech a další). Změna Úmluvy by přitom byla nutná již jen právě z toho důvodu (formou pozměňovacího protokolu), že Úmluva uvažuje zatím pouze s přistoupením států.

Dne 26. 4. 1994 předložila Rada Evropy ESD otázku, zda přistoupení Společenství k Úmluvě by bylo slučitelné se zakladatelskou smlouvou Evropské unie, přičemž svoji otázku opřela zejména o čl. 228 (6) Smlouvy o Evropském společenství, podle něhož „budoucí smlouva“ může být předmětem přezkoumání s ohledem na její slučitelnost se smluvními dokumenty. ESD přisvědčil „připustnosti žádosti o dobrozdání

(posudek)“, ačkoli v této fázi nebyl předložen žádný konkrétní text uvažované smlouvy. ESD se ve věci omezil na posouzení kompetence Společenství k přistoupení k Úmluvě. Protože na tuto otázku odpověděl záporně, mohl takto ponechat další související otázky již neposouzeny.

Právní závěry:

Společenství disponuje jen omezenými zmocněními a jedná zpravidla na základě specifických oprávnění, která ostatně také mohou vyplývat implicitně z ustanovení Smlouvy. To platí také pro kompetenci k přistoupení k mezinárodním závazkům. Žádné ustanovení Smlouvy rovněž nepropůjčuje orgánům Společenství obecná oprávnění vydávat předpisy v oblasti ochrany lidských práv nebo uzavírat v této oblasti mezinárodní smlouvy.

Protože zde takto chybí výslovné nebo implicitně specifické oprávnění, je nutno zkoumat, zda čl. 235 Smlouvy představuje dostatečný právní základ pro přistoupení Společenství k Úmluvě, zda tento článek umožňuje Radě vydávat příslušné předpisy, když se nutnost zahájení aktivního jednání Společenství jeví potřebná, aby Společenství uskutečnila v rámci Společného trhu některý ze svých cílů, při absenci takového výslovného oprávnění. Přitom však nemůže být překročen obecný rámec, který vyplývá z celkového souhrnu smluvních ustanovení a zvláště z daných úkolů a činností Společenství; článek 235 by proto nemohl být vhodným právním základem pro vlastní změnu Smlouvy.

ESD ve svém dobrozdání (posudku) nejdříve zdůraznil význam lidských práv a zvláště Úmluvy pro právo Společenství a uvedl: *ochrana lidských práv je sice předpokladem pro zákonnost jednání Společenství, přistoupení k Úmluvě by přesto představovalo podstatnou změnu současného systému Společenství v oblasti ochrany lidských práv, která by ve svých důsledcích představovala zapojení Společenství do institucionálně odlišného systému a převzetí veškerých ustanovení Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách do právního řádu Společenství.* Taková změna systému ochrany lidských práv ve Společenství, která by měla zásadní institucionální vlivy jak na Společenství, tak i na členské státy, by měla ústavněprávní charakter, a proto by svojí podstatou překračovala meze čl. 235 Smlouvy. Takovou změnu by bylo možno uskutečnit jen cestou změny Smlouvy.

Na základě platného práva Společenství nedisponuje tudíž Společenství kompetencí, která by mu umožňovala přistoupit k citované Úmluvě.

Zpracováno dle Newsletter č. 2/96

Několik poznámek k záměru na zřízení Komise pro cenné papíry

JUDr. PhDr. Michal Tomášek, CSc., LL.M.,
expert Komerční banky pro evropské záležitosti,
předseda komise pro evropskou integraci Bankovní
asociace, člen redakční rady EMP

Transpozice směrnic ES týkajících se finančních a kapitálových trhů vyvolává v našem právním řádu potřeby přizpůsobovat také instituce těchto trhů podmínkám obvyklým v Evropské unii. Proto bylo také v souvislosti s nedávnou novelou obchodního zákoníku provedenou zákonem č. 142/1996 Sb. konstatováno, že transpozice příslušné směrnice ES o zveřejňování informací o podstatných podílech (88/627/EHS) přispívá k přiblížení transparentnosti českých kapitálových trhů podmínkám obvyklým v zemích EU.

A nejen to. Transpozice právě této směrnice do českého práva oživila diskusi o zpřísnění podmínek kontroly a regulace českých kapitálových trhů za účelem posílení ochrany nejen drobných, ale všech akcionářů, a za účelem vytvoření větší právní jistoty. Taková aplikace do českého práva vychází ze skutečnosti, že jisté „přitvrzení“ směrnice ES na naše podmínky je přesně to, co potřebuje český kapitálový trh, neboť jeho velkou slabinou dosud je všeobecně nízká informační kultura a všeobecně nedostatečná regulace. Uvedené přitvrzení odpovídá i běžné zásadě práva ES, totiž zásadě minimální harmonizace, která umožňuje, aby směrnice ES byly do vnitrostátních právních řádů transponovány i v mnohem přísnější formě.

S uvedeným přitvrzením však musí jít ruku v ruce také zabezpečení toho, že budou dodržována nová ustanovení českého obchodního práva, implementovaná podle vzoru práva ES, a to zejména ta ustanovení, která vyžadují zavedení příslušných kontrolních orgánů a jejich vybavení dostatečnými pravomocemi a prostředky.

V uvedených souvislostech přišla velmi vhod diskuse o vytvoření orgánu samoregulačního dohledu nad kapitálovými trhy, která byla, po pravdě řečeno, vyvolána spíše otřesy na našich kapitálových trzích a oslabením důvěry zahraničních investorů v naše kapi-

talové trhy, než nutností srovnat se se situací v EU. Nicméně přesto je záměr vytvořit orgán samoregulačního dohledu nad kapitálovými trhy velmi chvályhodný. Takové orgány existují v řadě zemí EU a plní tam důležitou funkci regulace kapitálových trhů, čímž posilují důvěryhodnost těchto trhů a představují značnou dávku právní jistoty pro jejich účastníky včetně zahraničních investorů. Orgány samoregulačního dohledu nad kapitálovými trhy bývají v zemích EU zpravidla postaveny na následujících principech:

- nezávislost na politické moci (zejména tím, že členové jsou jmenováni na delší období než je funkční období vlády),
- finanční nezávislost na politické moci (státním rozpočtu) i na podnikové sféře – prostředky jsou získávány z marží burzovních obchodů,
- právo tvorná nezávislost – vydává vlastní regulační právní akty, které interpretují zákony a podzákonné akty. K tomuto účelu je zákonem Parlamentu nadána právo tvornou pravomocí,
- proti právo tvorným aktům existuje vždy odvolací soudní cesta.

Český záměr na zřízení Komise pro cenné papíry (KCP) vychází jednak z těchto evropských postulátů, jednak k nim připojuje zvláštní postuláty platné pro ČR. ČR nemá dlouhou tradici tržního hospodářství, a proto je tu nutné brát ohled na specifické a existující struktury regulace trhu a naléhavost situace. Masová privatizace spojená s velkými přesuny majetku, množstvím veřejně obchodovatelných cenných papírů, akcionářů, účastníků trhu vyvolává naléhavost řádné regulace kapitálového trhu, jehož obrovský potenciál zůstává stále pro hospodářství země nevyužit.

KCP má v souladu s platnými právními předpisy napomáhat hospodářskému rozvoji státu, vytváření podmínek pro ochranu investic a dodržování fair play v obchodování s cennými papíry. K tomu mají přispět tyto její úkoly:

- podpora rozvoje trhů s cennými papíry a jejich kultury,
- dohled nad řádným fungováním kapitálových trhů ve spolupráci se státními orgány (ministerstvo financí, soudy, státní zastupitelství, policie),
- redistribuce a sekuritizace kapitálu,
- zpřístupnění kapitálového trhu nejširší veřejnosti,
- zdokonalování kvality kapitálového trhu,