

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2012
6. volební období

184.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti
z 25. schůze konané dne 19. ledna 2012

k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem /kód dokumentu 16000/11, KOM(2011) 654 v konečném znění/

k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) /kód dokumentu 16010/11, KOM(2011) 651 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstka ministra spravedlnosti Ing. arch. Pavla Kasíka, náměstka ministra financí Ing. Radka Urbana, náměstka ředitele sekce regulace a mezinárodní spolupráce na finančním trhu České národní banky Ing. Petra Staňka, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Jany Suché a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Jana Suchá v. r.
zpravodajka výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu)

KOM(2011) 651 v konečném znění, kód Rady 16010/11
Interinstitucionální spis 2011/0295/COD

a

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem

KOM(2011) 654 v konečném znění, kód Rady 16000/11
Interinstitucionální spis 2011/0297/COD

- **Právní základ:**
Článek 114 (nařízení), resp. článek 83 odst. 2 (směrnice) Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
8. 11. 2011
- **Datum projednání ve VEZ:**
16. 11. 2011 (1. kolo)
- **Procedura:**
Spolurozhodování.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 14. 11. 2011, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 16. 1. 2011 prostřednictvím systému ISAP (16010/11), další stanovisko bylo výboru pro evropské záležitosti doručeno 16. 1. 2012 rovněž prostřednictvím ISAPu (16000/11).
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Vzhledem ke stále rychlejšímu tempu globalizace, kterým se v poslední době ubírají finanční trhy, je neustále třeba adekvátně reagovat na všechny změny, které tento vývoj přináší, ať již v pozitivním nebo negativním smyslu. Nově vzniklé obchodní platformy, intenzivnější mimoburzovní obchodování a nové technologie se promítají také do zvýšené aktivity subjektů, které tyto trhy zneužívají. Nežádoucí praktiky, jako je obchodování zasvěcených osob¹ či manipulace s trhem² (souhrnně označované jako zneužívání trhu),

¹ **Obchodování zasvěcených osob** (angl. *insider trading*) spočívá v obchodování s finančními nástroji za pomoci cenově citlivých důvěrných informací týkajících se těchto nástrojů.

² **Manipulací s trhem** se rozumí situace, kdy někdo uměle manipuluje s cenami finančních nástrojů za pomoci postupů, jako je šíření nepravdivých informací nebo zvěstí a obchodování se souvisejícími nástroji.

přítom vedou k nerovným podmínkám, narušují tržní ceny a podkopávají důvěru investorů a integritu trhu.

V rámci boje proti tomuto nepříznivému fenoménu předložila Evropská komise dvojici návrhů legislativních aktů, jejichž účelem je odstranit nedostatky v regulaci nových trhů a nahradit stávající právní rámec vytvořený směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu, dále jen „MAD“) z ledna roku 2003. Směrnice MAD měla být členskými státy implementována do října 2004 a podle původního plánu mělo již po čtyřech letech dojít k její revizi. Avšak v důsledku celosvětové hospodářské a finanční krize se aktualizace předmětné právní úpravy podstatně pozdržela.

Předložená iniciativa, složená ze základního nařízení a na něj věcně navazující směrnice, doplňuje a novelizuje současný regulatorní rámec na ochranu integrity trhu, a to zejména tím, že rozšiřuje oblast působnosti unijní právní úpravy na nové obchodní platformy a v tomto ohledu také vytváří jednotná a přímo účinná pravidla a vyjasňuje klíčové pojmy. Zakotvením nových pravomocí pro příslušné regulační orgány chce Komise posílit jejich postavení při vyšetřování a uvalování sankcí.

Cílem navrhované směrnice je pak zajistit, aby členské státy také trestněprávně stíhaly úmyslná jednání porušující pravidla na ochranu vnitřních informací a manipulaci s trhem. Komise tím navazuje na svá sdělení „Posílení sankčních režimů v odvětví finančních služeb“ z prosince 2010³ a „Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik prostřednictvím trestního práva“ ze září 2011⁴.

- **Obsah a dopad:**

Návrh nařízení o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem

Navrhované nařízení je věcně strukturováno do osmi tematických kapitol a obsahuje celkem 36 článků.

Pokud jde o nejzásadnější změny oproti stávající směrnici MAD, dochází v obecných ustanoveních nařízení k **rozšíření působnosti stávající právní úpravy** také na finanční nástroje přijaté k obchodování v mnohostranných obchodních systémech (*Multilateral Trading Facility – MTF*), ostatních organizovaných obchodních platformách (*Organised Trading Facility – OTF*), jakož i na související finanční nástroje, které jsou obchodované mimoburzovně a mohou mít vliv na regulovaný podkladový trh (*Over the Counter – OTC*). Vzhledem k expanzi těchto obchodních míst a narůstání podílu likvidity v porovnání se stávajícím regulovaným trhem je tento krok Komise pochopitelný, neboť rozšíření působnosti pomůže zacetit mezery, jež se vyskytly v regulaci nových trhů.

Nařízení dále reaguje na rostoucí vzájemnou propojenost mezi komoditními trhy a s tím související nové způsoby zneužívání trhu. Tato otázka se obzvláště dotýká tzv. **spotových trhů**⁵, na něž se stávající pravidla o transparentnosti a integritě trhu nevztahují. Nová právní úprava je proto zacílena také na transakce na těch spotových trzích, které mají vliv na finanční a derivátové trhy. Pro dosažení vyšší právní jistoty a zajištění konzistentního přístupu ze strany příslušných orgánů dochází k vymezení toho, jaké **strategie vysokofrekvenčního obchodování** lze považovat za zakázanou manipulaci s trhem (např.

³ KOM(2010)716

⁴ KOM(2011)573

⁵ **Spotovým trhem** se rozumí jakýkoli komoditní trh, na kterém se komodity prodávají za hotové a dodávají se ihned při vypořádání transakce.

„nadsazování nabídek“, tj. zadávání příkazů se záměrem nikoli obchodovat, ale narušit systém obchodování). Rozšíření působnosti příslušných právních předpisů se v neposlední řadě týká **emisních povolenek**, které jsou návrhem překlasifikovány na investiční nástroje.

Pro všechny organizátory obchodních míst návrh zavádí **povinnost přijmout a udržovat účinná opatření zaměřená na prevenci a odhalování zneužívání trhu**. Tento krok představuje další zpřísnění právní úpravy, jelikož doposud byly uvedené subjekty povinny případné zneužití trhu pouze identifikovat a bez prodlení oznámit příslušným orgánům dohledu. Návrh stanoví i některé **nové požadavky na zveřejňování důvěrných informací**. Předně se emitentovi finančního nástroje ukládá informační povinnost v podobě odložení publikace vnitřní informace, což je záležitost, která byla doposud ponechána na uvážení samotných členských států.

Další část navrhovaného nařízení pak přímo upravuje **soubor účinných nástrojů pro odhalování případů zakázaných praktik ve prospěch příslušných správních orgánů**. Ty by po obdržení předchozího soudního povolení získaly v případech důvodného podezření např. možnost vstupovat do soukromých prostor a zajišťovat tam dokumenty či pravomoc získávat záznamy o telefonním či datovém provozu. Spolu s novými pravomocemi by příslušné orgány měly mít k dispozici rovněž **tvrdší a harmonizovanější sankce**. U administrativních pokut přitom návrh zavádí minimální výši horní sazby, která má u fyzických osob činit 5 milionů EUR a u právnických osob 10 % jejich ročního obrátu.

Podle Komise je jedním z cílů návrhu také zohlednit postavení malých a středních podniků působících na komoditních, popř. derivátových trzích. Deklarované snížení administrativní zátěže pro tyto subjekty je nicméně podpořeno pouze zproštěním povinnosti sestavovat seznamy zasvěcených osob. Toto opatření nelze považovat za účinný nástroj k dosažení stanoveného cíle.

Návrh směrnice o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem

Návrh nařízení věcně doplňuje samostatný návrh směrnice, kterou se **upravuje trestněprávní režim pro činy spočívající ve zneužití vnitřních informací a manipulaci s trhem**. Všeobecnou roztrfěnost a slabost sankčních režimů napříč členskými státy EU má v první řadě eliminovat **jednotná definice** forem chování, které představují zneužívání trhu. Návrh v tomto smyslu zakotvuje **minimální pravidla pro trestní sankce** ukládané za ty nejzávažnější případy zneužívání trhu. Základním předpokladem pro zavedení trestněprávního postihu za taková jednání na úrovni členského státu je pak požadavek **úmyslného spáchání**.

Na základě navrhovaných pravidel se za trestný čin považuje rovněž činnost, která spočívá v **navádění, pomoci, účastenství či pokusu** ve vztahu ke kterémukoliv činu popsanému ve směrnici. V této souvislosti nová norma počítá i s **trestní odpovědností právnických osob**.

Je vhodné upozornit na skutečnost, že k tomuto dokumentu přijala německá Spolková rada své odůvodněné stanovisko pro údajné porušení principu subsidiarity, a to z důvodu nedostatečného právního základu ve smyslu článku 83 odst. 2 SFEU.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vůči předloženému **návrhu nařízení** nemá Česká republika zvlášť zásadní výhrady, některé přístupy a konkrétní ustanovení však považuje za nadbytečné nebo nedomyšlené. Namísto přijímání nového nařízení by navíc preferovala spíše novelizaci stávající směrnice MAD. V této souvislosti uvádí, že některé otázky (např. pravomoci orgánů dohledu, sankce, správní delikty) by měly být ponechány právní úpravě na národní úrovni. Zároveň má pochyby o rozsáhlých zmocněních, u nichž nejsou přesně stanovena kritéria, která je nutno vzít v potaz při přijímání prováděcích opatření. Ministerstvo financí se jako gestor návrhu také nedomnívá, že by orgán dohledu nad finančními trhy měl dohlížet na komoditní trhy. Opatření týkající se malých a středních podniků pak považuje za nedomyšlená.

Pokud jde o **návrh směrnice** týkající se trestněprávních aspektů zneužívání trhu, vyjadřuje ČR přesvědčení, že k prokázání nedostatečné úrovně sankčních mechanismů v členských státech EU je třeba předložit relevantní data, která přijetí směrnice odůvodní. Teprve v případě prokázání odůvodněnosti návrhu ČR tento dokument podpoří. S dalšími členskými státy dále sdílí názor, že diskuse nad trestní směrnicí nemohou být dokončeny dříve, než budou dokončeny diskuse nad souvisejícími instrumenty – tj. nad návrhem nařízení o zneužívání trhu a nad návrhem nařízení o trzích finančních nástrojů (MiFIR). V konkrétní rovině pak ČR zastává odmítavou pozici pouze vůči spotovým komoditním kontraktům, jinak většinu ustanovení navrhované směrnice podporuje.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Projednáváním obou návrhů v Evropském parlamentu byl pověřen Hospodářský a měnový výbor (ECON), jemuž byly oba dokumenty předloženy 15. 11. 2011. Očekává se jejich první čtení v plénu, které by mělo proběhnout 11. 9. 2012.

• **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** předložený Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) a Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem;
2. **o c e ň u j e** snahu Evropské komise reagovat na rychlý vývoj v oblasti finančních trhů a přizpůsobit stávající právní úpravu nově se objevujícím způsobům zneužívání trhu;
3. **d o m n í v á s e** však, že v souvislosti s nezbytnými změnami právní úpravy v této oblasti by na místo přijímání nových právních předpisů bylo vhodnější postupovat spíše cestou novelizace stávající směrnice MAD;
4. **z a s t á v á n á z o r**, že další projednávání návrhu směrnice o trestněprávním postihu za obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem by mělo být podmíněno vypracováním podrobnější analýzy;
5. **ž á d á v l á d u**, aby ho informovala o dalším průběhu projednávání obou těchto návrhů.

Jaroslav Lobkowicz v. r.
ověřovatel výboru

Jana Suchá v. r.
zpravodajka výboru

Jan Bauer v. r.
předseda výboru