
Přístup nových členských států do OECD na příkladu České republiky

Blanka Fajkusová

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) je mezinárodní vládní organizací. Byla vytvořena jako nástupce Organizace pro evropskou ekonomickou spolupráci (OEEC), založené 16. 4. 1948 a dohlížející na provádění Marshallova plánu. Právní rámec pro činnost OECD je dán zakládající Úmluvou o OECD, kterou podepsali v Paříži dne 14. 12. 1960 zástupci celkem dvaceti zemí – členských států dosavadní OEEC (Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Island, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, SRN, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Turecko a Velká Británie) a dále pak Kanady a USA. Úmluva vstoupila v platnost v souladu s jejím článkem 14, odstavec 3, písmeno b) dne 30. 9. 1961.

Úmluva o OECD v preambuli a v článku 1 definuje cíle této organizace – působit k dosahování co nejvyššího udržitelného ekonomického růstu, zaměstnanosti a stoupající životní úrovně v členských státech při udržení finanční stability, a tak přispívat k rozvoji světového hospodářství cestou ekonomického rozvoje v členských státech i v rozvojových zemích; přispívat k rozvoji světového obchodu na mnohostranném, nediskriminačním základě v souladu s mezinárodními závazky, učiněnými a právně zakotvenými v jiných mezinárodních úmluvách (např. GATT či Mezinárodní měnový fond). Základním nástrojem pro dosahování těchto cílů je odstraňování překážek volného obchodu zbožím a službami, rozšiřování liberalizace kapitálových pohybů, práce na sblížení legislativy v oblasti daní, životního prostředí apod.

Kromě vlastní Úmluvy o OECD byly podepsány dva dodatkové protokoly a Protokol o revizi Úmluvy o OEEC.

Dodatkový protokol č. 1 stanoví, že „Komise Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii, jakož i Vysoký úřad Evropského společenství pro uhlí a ocel se budou účastnit práce této Organizace“ (odstavec 2).

Dodatkový protokol č. 2 je věnován právní subjektivitě nově zřízené organizace a výsadám, imunitám a výhodám jejích funkcionářů a představitelů členských států u OECD. Pro území členských států OEEC je převzata úprava dosud platná v OEEC, tj. Dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě OEEC o právní subjektivitě, výsadách a imunitách organizace (písmeno a). Na území Kanady platí samostatná Dohoda mezi kanadskou vládou a OECD (písmeno b). Právní subjektivita a imunity funkcionářů a představitelů členských států jsou na území USA upraveny Zákonem o imunitách mezinárodních organizací (písmeno c). Písmeno d) Dodatkového protokolu č. 2 stanoví, že právní subjektivita, výsady, imunity a výhody jsou ve všech ostatních zemích upraveny dohodou nebo ujednáním mezi příslušnou vládou a OECD.

Protokol o revizi Úmluvy o OEEC podepsali zástupci 18 evropských členských států. Jeho smyslem bylo zajistit právní kontinuitu OEEC a OECD. V článku 1 a 2 tohoto protokolu se reviduje Úmluva o OEEC, spočívající v jejím nahrazení Úmluvou o OECD. Protokol vstoupil v platnost po vstupu v platnost Úmluvy o OECD, čímž byla zároveň ukončena platnost Úmluvy o OEEC.

Aby bylo možné realizovat globální cíle OECD a ekonomickou součinnost v co nejširším měřítku vyspělých států, předpokládá Úmluva o OECD ve svém článku 16 možnost

rozšíření počtu členů. V minulosti byla využívána následovně: V roce 1964 se členem OECD stalo Japonsko, o pět let později Finsko, v roce 1971 Austrálie a s dvouletým odstupem i Nový Zéland. Po téměř dvacetileté přestávce tyto země následovalo v roce 1994 Mexiko, o rok později Česká republika a dosud posledními členskými státy se v roce 1996 staly Maďarsko, Polsko a Korea. Dnes má tedy OECD 29 členských států.

Přístupová procedura do OECD

Politické pozadí rozšiřování OECD

OECD si dlouhých 20 let (1973–1994) zachovala neměnné složení členské základny. Tato faktická uzavřenost byla pouze odrazem tehdejšího politického a ekonomického rozdělení světa. I čtyři země (Japonsko, Finsko, Austrálie a Nový Zéland), které vstoupily do OECD v období od jejího založení do roku 1973, v podstatě pocházely ze stejné části spektra jako zakládající státy. V této souvislosti je však nutné připomenout dlouhotrvající pozorovatelský statut Jugoslávie, umožněný její neúčastností a nezávislostí na sovětském bloku. K přerušení těchto vztahů došlo až s rozpadem Jugoslávie.

K prvním posunům v názoru na rozvoj OECD a v oblasti vztahů této organizace s nečlenskými státy došlo na ministerské Radě OECD v roce 1993. Její závěrečné komuniké je v mnoha ohledech přelomové.

V případě Mexika přináší výzvu ministrů, aby „*OECD prozkoumala podmínky členství Mexika v OECD s cílem brzkého vstupu Mexika do OECD*“.¹ Toto rozhodnutí ministerské Rady odstartovalo přijímací proceduru Mexika, která vyvrcholila předáním listiny o přístupu 18. 5. 1994. Přitom politický zájem na vstupu Mexika do OECD měly především USA, a to v souvislosti s přípravou a posléze i prováděním Severoamerické dohody o volném obchodu (NAFTA).

V případě zemí střední Evropy šlo o proces velmi podobný, mající však některá specifika. Především šlo o navázání na historické vazby těchto zemí se západní Evropou, a to hlavně o vztah k Marshallovu plánu, tj. k ideji stojící u vzniku OEEC, jakožto přímého předchůdce OECD. V případě tehdejšího Československa je velmi dobře známo původní rozhodnutí československé vlády o přijetí Marshallova plánu a jeho následné odmítnutí pod nátlakem sovětské vlády. Není třeba jistě připomínat historická slova tehdejšího ministra zahraničí Jana Masaryka po návratu z Moskvy.

Po politických změnách v roce 1989 v zemích střední a východní Evropy narůstala úloha spolupráce těchto zemí s OECD při formulování koncepce reformy a při tvorbě nové legislativy nezbytné pro tržní charakter ekonomiky. Na rozdíl od mnoha jiných mezinárodních institucí neměla pomoc ze strany OECD nikdy materiální povahu. OECD se svou nezastupitelnou znalostní databází a s kvalitním analytickým zázemím však mohla poskytnout zemím střední a východní Evropy potřebné analýzy a konzultace. S cílem napomoci k rozvoji těchto vztahů bylo již v roce 1990 v OECD založeno Středisko pro spolupráci s evropskými ekonomikami v transformaci (CCEET).

Od téhož roku byla situací v zemích střední a východní Evropy vždy věnována i část ministerských komuniké, transformovaných do konkrétní činnosti OECD. To jen dokazuje význam, který členské státy této organizace přikládaly rozvoji vztahů s těmito zeměmi a reformám v nich prováděným.

V roce 1991 byl pro Československo, Polsko a Maďarsko vytvořen program Partnerů v transformaci (PIT). Podle své definice byl určen pro ty země, které prokázaly jednoznačnou snahu o rychlý přechod k tržní ekonomice a k pluralistické demokracii a vyjádřily přání udržovat s OECD „zvláštní“ (nadstandardní)² vztahy. OECD se zavázala poskytnout těmto třem zemím zvláštní odbornou pomoc. Výběr akcí pro každou z nich se řídil potřebami každé jednotlivé země a měl každé z nich napomoci k „úspěšnému přechodu na tržní ekonomiku a připravit ji na splnění podmínek členství v OECD“.³ Uvedené země získaly také pozoro-

rovatelství na zasedáních mnoha pracovních orgánů OECD. Československo, Polsko a Maďarsko byly často nazývány PIT zeměmi (PIT countries).

Zcela konkrétně vyjádřený cíl OECD ve vztazích s PIT zeměmi – tj. dosáhnout plného členství Československa, Polska a Maďarska v OECD – byl v historii vztahů OECD s nečlenskými státy ojedinělý a dodal vzájemné spolupráci nové impulzy i jasný směr.

Po rozpadu Československa nebyl ze strany OECD akceptován návrh České republiky na automatickou sukcesi obou nově vzniklých států do PIT programu (v pozadí se skrývala obava z vytvoření precedentu pro nástupnické republiky bývalé Jugoslávie). S oběma zeměmi bylo však v průběhu roku 1993 uzavřeno nové ujednání o PIT programu, téměř totožného znění, v němž byl zopakován jeho cíl – příprava na členství v OECD.

V roce 1993 se diskuze o spolupráci OECD s nečlenskými státy, z nichž řada projevila svůj zájem o plné členství v OECD, dostala také na pořad jednání ministerské Rady. V komuniké ministrů potvrdili, že „je nyní čas vyzvat OECD, aby při respektování rozpočtových omezení rychle prozkoumala situaci a důsledky, které by mělo pokračující otevírání OECD, a zahájila jednání o členství s těmi zeměmi, které jsou schopny převzít všechny závazky s ním spojené“.⁵ Na jiném místě komuniké oceňuje přínos, který mají PIT programy pro transformaci zemí střední Evropy a pro jejich přípravu na plné členství v OECD. Ministři konstatovali, že v tomto směru bylo již dosaženo značného pokroku.⁶

V souvislosti s pokrokem, jehož Česká republika dosahovala v ekonomické i politické transformaci a který ji přibližoval k hodnotám respektovaným členskými státy OECD (preambule a články 1, 2, a 3 Úmluvy o OECD), vyvíjela Česká republika v následujícím období také velkou diplomatickou aktivitu ve prospěch svého členství v OECD, a to jak v jejím pařížském sídle, tak i v jednotlivých členských státech, především v těch, které nebyly příliš pozitivně nakloněny rozšiřování OECD o další evropské země (Japonsko, Austrálie, Nový Zéland).

Podáním žádosti České republiky o členství v OECD se na svém prvním zasedání v roce 1994 zabývala česká vláda. Usnesení vlády č. 1 z 5. 1. 1994 uložilo ministru zahraničních věcí, aby v této věci odeslal jménem vlády dopis generálnímu tajemníkovi OECD Jeanu-Claudu Payemu. Tento dopis byl ministrem zahraničních věcí České republiky Josefem Zieleniecem podepsán 10. 1. 1994 a prostřednictvím velvyslanectví v Paříži osobně předán. Příznivé politické situace využily i ostatní PIT země a rovněž oficiálně požádaly o členství v OECD.

Po předání dopisu České republiky následovalo několikaměsíční období neformálních diskuzí v OECD o možnostech otevření bran této organizace žadatelům ze střední Evropy a ve srovnání s předcházejícím obdobím větší mezinárodní aktivita žadatelů zemí. Demokratické zřízení, dodržování lidských práv, přechod od řízené ekonomiky k tržní, dosavadní dobré ekonomické výsledky, mezinárodněpolitická aktivita, jakož i aktivní zapojení do práce OECD již v roli pozorovatelů, to vše byly faktory, které pozitivně ovlivnily členské státy OECD. Proto bylo rozhodnuto vypracovat a zahájit s Českou republikou, s Maďarskem, s Polskem a se Slovenskem oficiální vstupní proceduru.

Toto závažné rozhodnutí bylo přijato na ministerském zasedání Rady v roce 1994. Závěrečné komuniké k tomu říká: „Čtyři země PIT – Česká republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko – učinily za pomoci CCET značný, nicméně různý pokrok na cestě směrem k tržnímu systému a k integraci do světové ekonomiky. Všechny čtyři země nedávno požádaly o členství v OECD. Ministři to vítají a žádají brzké zahájení jednání s každou z těchto zemí o podmínkách členství s cílem přivést každou z nich do OECD, jakmile každá z nich bude ochotna a schopna převzít všechny závazky plynoucí z členství.“⁷

„Ochota“ de facto znamenal projevení politické vůle stát se členem OECD, veřejně deklarované a stvrzené oficiální žádostí vlády. „Schopnost“ každé země přijmout závazky vyplývající z členství měla být teprve ověřena v detailních procedurách zjišťujících stav legislativy každé žadatelské země ve vztahu k hlavním právním instrumentům OECD pro oblast volného pohybu kapitálu a investic, daní a životního prostředí.

Přístup k mezinárodní smlouvě

Z mezinárodněprávního hlediska je přístup k OECD přístupem k mnohostranné mezinárodní smlouvě. Přistoupením se rozumí definitivní přijetí závaznosti smlouvy státem, který se na vypracování smlouvy neúčastnil a ani smlouvu při jejím otevření k podpisu nepodepsal. Přístupem ke smlouvě nový účastník přebírá všechna práva a povinnosti původních signatářů⁸ a zároveň stvrzuje, že provedl všechny domácí legislativní procedury a k provádění smlouvy nemá žádné vnitrostátní problémy. Smlouvy – obecně vzato – často obsahují ustanovení upravující přístup nových účastníků.

Vídeňská úmluva o smluvním právu (15/1988 Sb.) v článku 15 stanoví, že „*souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje přístupem, jestliže:*

- a) *smlouva stanoví, že takový souhlas může stát vyjádřit přístupem;*
- b) *je jinak potvrzeno, že státy, které se zúčastnily jednání, se dohodly, že tento stát může vyjádřit takový souhlas přístupem;*
- c) *se všechny strany později dohodly, že takový souhlas může tento stát vyjádřit přístupem.“*

V konkrétním případě přístupu nových členů k OECD jde o příklad odpovídající písmenu c) článku 15 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Přístup nových členů k zakládající Úmluvě o OECD je upraven článkem 16 této úmluvy: „*Rada se může rozhodnout přizvat jakoukoliv vládu, která je připravena převzít závazky plynoucí ze členství, aby přistoupila k této Úmluvě. Toto rozhodnutí musí být přijato jednomyslně. Rada však může jednomyslně rozhodnout o povolení abstinence při hlasování, v kterémžto případě, bez ohledu na ustanovení článku 6,⁹ bude se rozhodnutí vztahovat na všechny členy. Přístup k Úmluvě vstoupí v platnost uložením listiny o přístupu u depozitní vlády.“*

Znění článku 16 se opírá o některá předcházející ustanovení Úmluvy. Rada (článek 7) je nejvyšším orgánem OECD, který rozhoduje o všech krocích této organizace. Je složena ze zástupců všech členských států. Rada se může scházet buď na zasedání ministrů (v OECD se toto zasedání koná jednou ročně, obvykle v květnu či červnu), nebo stálých představitelů.

Rozhodování v OECD, tj. rozhodování Rady i dalších orgánů, které Rada zřídila k dosažení cílů této organizace, je podle článku 6 založeno na vzájemné dohodě všech členů (konsenzu), pokud tato organizace nerozhodne jinak. Každý člen disponuje jedním hlasem. Zdrží-li se člen hlasování, neznemožní to přijetí rozhodnutí nebo doporučení, které se pak bude vztahovat na kladně hlasující členy, nikoli však na člena, který se zdržel hlasování.

Hlavními akty Rady OECD jsou rozhodnutí a doporučení (článek 5). Rozhodnutí jsou pro členské státy právně závazná (článek 5, písmeno a), pokud není stanoveno jinak. Přijímání nových členů má na základě článku 16 povahu rozhodnutí Rady („*Rada může rozhodnout...*“).

Jednací řád OECD¹⁰ rozlišuje čtyři druhy rozhodnutí:

- a) rozhodnutí závazná pro členské státy, která jsou prováděna po splnění ústavních požadavků pro vstup v platnost;
- b) rozhodnutí schvalující dohody s členskými státy, s nečlenskými státy a s mezinárodními organizacemi;
- c) rozhodnutí o vnitřních záležitostech práce OECD, nazývané rezoluce;
- d) rozhodnutí o sdělení nečlenským státům a organizacím.

Doporučení jsou předkládána členským státům k posouzení, v jakém rozsahu mohou, považují-li to za vhodné (*opportune*), učinit opatření pro jejich implementaci. Přestože tedy doporučení nejsou právně závazná, mají značný vliv na tvorbu politik a legislativu členských států. Při přijímací proceduře byla proto brána v úvahu pozice kandidátských zemí vůči těmto doporučením. Pro přijímání doporučení, jejich platnost a možnost státu zdržet se hlasování platí stejná pravidla jako pro přijímání rozhodnutí.

Kromě těchto instrumentů, které jsou výslovně zmíněny v Úmluvě, se v praxi OECD objevují také jiné typy. Formálně sice nepatří mezi akty OECD, protože nebyly přijaty orgánem

této organizace, ale byly přijaty vládami členských států v rámci práce OECD. Často vedou ke zřízení orgánů OECD, které sledují jejich provádění, a obecně hrají významnou úlohu v životě OECD, přestože mají právně poněkud vágní statut. Jako příklad lze uvést Směrnici pro nadnárodní podniky nebo Ujednání o exportních úvěrech.

Všechna rozhodnutí, doporučení a jiné výše zmíněné instrumenty, které se vztahují na členské státy, jsou obsaženy v kompendiu.¹¹ Kompendium však neobsahuje ty instrumenty, které se zabývají vnitřními záležitostmi OECD. Ty jsou zahrnuty v jiných dokumentech – v jednacím řádu, ve finančních pravidlech, v každoročním seznamu pracovních orgánů OECD apod.

Uvedené rozdělení instrumentů má svůj význam pro odlišení dvou skupin aktů:

a) těch, které přistupující země musí přijmout bez výhrad;

b) těch, k nimž může zaujmout diferencovaný postoj v závislosti na své legislativě – tj. přijmout, přijmout s výhradou nebo s prohlášením, odmítnout či požádat o poskytnutí přechodného období, po jehož uplynutí sdělí svou konečnou pozici.

Lze shrnout, že nový členský stát musí přijmout bez výhrady ty akty, které zavazují všechny stávající členy a k nimž by vzhledem k jejich povaze nebyla akceptovatelná žádná rezervace. Do této skupiny patří: jednacím řád a jiná procedurální pravidla, finanční pravidla, pravidla upravující příspěvky členských států, akty obsahující mandáty pracovních orgánů, v nichž se účastní všechny členské státy, a pravidla upravující vztahy se zaměstnanci sekretariátu OECD.

Z hlediska formulace vlastního postupu přijímací procedury má značný význam první věta článku 16, definující právní institut „přizvání“ (*invitation*) nových členských států, který není v mezinárodních organizacích běžný a fakticky zakládá výběrovost členské základny OECD.

Přístup do OECD je v podstatě procesem s několika fázemi:

- rozhodnutí Rady o zahájení přijímací procedury,
- pečlivé posouzení připravenosti kandidátské země v průběhu přijímací procedury v jednotlivých pracovních orgánech a následně v Radě,
- rozhodnutí Rady přizvat tuto zemi k přístupu k Úmluvě o OECD,
- vlastní přístup státu k Úmluvě o OECD vyžadující splnění domácích ústavních požadavků (schválení parlamentem a ratifikace prezidentem republiky).

Postup přístupové procedury

Rozhodnutí ministerské Rady z roku 1994 bylo fakticky rozhodnutím o neodkladném zahájení a vedení paralelních jednání o členství se čtyřmi kandidáty (Českou republikou, Maďarskem, Polskem a Slovenskem). Podmínky členství byly posuzovány případ od případu, pro každou zemi samostatně a k přijetí došlo až v okamžiku, kdy země prokázala, že je nejen politicky ochotna, ale především právně a ekonomicky schopna převzít všechny závazky spojené s členstvím. Nebyl stanoven žádný časový limit pro dokončení jednání a žádné zemi nebyla při jednání dána priorita. Postup procedury vycházel pouze z pokroku každé jednotlivé země při přebírání závazků vyplývajících z členství.

Všechny čtyři země byly o obsahu přístupové procedury rámcově informovány již v polovině června 1994. Velmi rychle po rozhodnutí ministerské Rady vypracoval sekretariát OECD přesnější návrh postupu a obsahu, který byl schválen na 834. zasedání Rady ve dnech 28.–29. 7. 1994. Procedura aplikovaná na země PIT vycházela z mexické procedury, na základě zkušeností ze vstupu Mexika však obsahovala některé změny, jejichž záměrem bylo lépe zhodnotit situaci v jednotlivých zemích a přesvědčit se o jejich připravenosti na vstup do OECD.

Pod pojmem závazky vyplývající z členství v OECD se zahrnuje:

- přijetí Úmluvy o OECD a dodatkových protokolů;
- přijetí výše popsaných aktů (instrumentů) OECD, které jsou v platnosti v době přizvání k přístupu, přičemž přistupující stát má právo přijetí některých aktů odmítnout;

– uzavření Dohody o výsadách, imunitách a výhodách poskytnutých OECD na území České republiky.¹²

Žádná ze zemí, která do OECD přistoupila, nepřijala všechny instrumenty OECD bez výhrady. Tato skutečnost odráží i fakt, že i stávající členské státy mají podle Úmluvy o OECD možnost zdržet se hlasování, nebo v případech, kde to příslušný instrument umožňuje, zaujmout výhradu.¹³

Každá nově přistupující země tedy musela sama zhodnotit kompatibilitu své legislativy a hospodářské politiky v širokém slova smyslu se všemi platnými instrumenty OECD. V případě, že některý z nich přijala s výhradou, nebo ho odmítla přijmout, bylo třeba vysvětlit opodstatněnost této výhrady, popřípadě nepřijetí. Výhrady k liberalizačním kodexům a výjimky z národního zacházení musely odrážet stav platné legislativy. Rozhodnutí a doporučení bylo však možné přijmout i tehdy, nebyla-li v té době legislativa s nimi v plném souladu, a to za podmínky, že byl zároveň uveden rozumný termín pro nastolení souladu.

Před tím, než Rada vyjádřila své konečné stanovisko přizvat zemi k přístupu k Úmluvě o OECD, bylo třeba, aby byla na expertní úrovni posouzena připravenost země převzít závazky vyplývající z členství, kompatibilita instrumentů OECD s politikou a legislativou každé země. Z hlediska významu instrumentů bylo stanoveno, které výbory budou žádosti země podrobně posuzovat. U všech zemí to byly výbory pro kapitálové pohyby a neviditelné operace a pro mezinárodní investice a nadnárodní podniky (CMIT/CIME), výbor pro fiskální záležitosti (pracovní skupiny pro dvojí zdanění, pro zdanění nadnárodních podniků a pro vyhýbání se daňovým povinnostem a výbor), výbor pro životní prostředí (pro oblast politiky ochrany životního prostředí, dále pak skupina pro nakládání s odpady a skupina pro chemické látky). Pro Polsko bylo navíc stanoveno hodnocení ve výboru pro stavbu lodí. Kromě těchto závazných částí proběhla informativní jednání v obchodním výboru, v zemědělském výboru, ve výborech pro legislativu a politiku hospodářské soutěže a ve výboru pro finanční trhy.

Poté, kdy země předaly prvotní rámcová hodnocení (Česká republika zde získala jistý předstih, když přehled iniciativně zpracovala a předložila ještě před konáním ministerské Rady OECD v roce 1994), byla zahájena příprava jednání ve výborech. Výbor pro životní prostředí hodnotil Českou republiku podle plánu dvakrát – v prosinci 1994 a v dubnu 1995. Oblast chemických látek a navazující problematika chemických havárií nebyly do té doby u nás upraveny zákonem, zákony (o chemických látkách a o prevenci a nápravě škod způsobených průmyslovými haváriemi) byly teprve připravovány, a to v souladu s rozhodnutími a doporučeními Rady OECD. Česká republika se tedy zavázala k přijetí příslušných instrumentů s tím, že oba zákony budou schváleny v roce 1997 až 1998 (legislativní proces směřoval v té době k tomuto datu). Naopak, právní úprava nakládání s odpady byla u nás přísnější, než požadovalo rozhodnutí Rady. V České republice byl již v té době připravován nový zákon o odpadech, a to ve spolupráci s EK a s OECD.

Ve fiskální oblasti nebyla Česká republika v době přístupové procedury připravena provádět některé činnosti k základnímu doporučení Modelová dohoda o zdaňování příjmu a kapitálu, a proto uplatnila několik výhrad odrážejících soudobou právní úpravu. Ty byly na určitou, blíže nedefinovanou dobu výborem akceptovány. Ve výboru pro fiskální záležitosti byl proces examinace ukončen v červnu 1995.

Drobné výhrady byly dále přijaty u jednoho doporučení v oblasti pojišťovnictví a u jednoho rozhodnutí v oblasti cestovního ruchu.

Největší důraz kladla OECD v rámci přijímacího procesu na otázky spojené s liberalizací běžných plateb a kapitálových pohybů a na podmínky pro investování, kterými se zabývají výbory CMIT/CIME. Oba kodexy liberalizace byly v OECD přijaty jako rozhodnutí Rady v roce 1961 a dodnes představují komplexní nástroj plošného tlaku zemí OECD na pokračování liberalizace v této oblasti. Vstup České republiky do jednání s výbory CMIT/CIME byl možný díky tomu, že v souladu s programem vlády a ČNB k dosažení plné směnitelnosti byl současně připravován nový devizový zákon. Jeho přijetí a následně

získání statutu směnitelnosti české koruny podle článku VIII. Dohody s Mezinárodním měnovým fondem umožnily snížit počet výhrad České republiky ke kodexům, které byly uplatněny na prvním zasedání v dubnu 1995, jakož i přijmout doporučení členských států OECD. Tato nová úroveň liberalizace byla výbory na druhém jednání v říjnu 1995 akceptována, a proto výbory doporučily Radě OECD přijetí České republiky. Nejdůležitější uplatněné výhrady našeho státu ke kodexům liberalizace se týkaly zejména omezení zahraničního investování v několika sektorech ekonomiky (bankovníství a pojišťovnictví, telekomunikace, doprava, loterie), omezení operací s nemovitostmi a řady operací prováděných na kapitálovém trhu.

Ukončením examinace pozice České republiky vůči kodexům liberalizace ve výborech CMIT/CIME byla v podstatě završena přístupová procedura na technické (expertní) úrovni. Veškeré závazky vzešlé z přijímací procedury a výhrady České republiky k jednotlivým aktům OECD byly shrnuty do návrhu Prohlášení vlády ČR o přijetí závazků plynoucích z členství v OECD.¹⁴ Pracovní verze tohoto dokumentu spolu s dopisem českého ministra zahraničních věcí byla dne 24. 10. 1995 předána generálnímu tajemníkovi OECD. Na jeho podkladě a na základě výsledků dosud uzavřených jednání probíhala další jednání členských států, a to již na politické úrovni, v Radě OECD.

Prohlášení vlády ČR o přijetí závazků plynoucích z členství v OECD (dále jen Prohlášení) je standardním dokumentem, který každá země přistupující do OECD předává této organizaci. Protože vlastní přístup do OECD pojatý z mezinárodněprávního hlediska (předání přístupové listiny k Úmluvě o OECD) neobsahuje všechny závazky vyplývající z členství, je třeba, aby byly artikulovány v jiném dokumentu, kterým je právě Prohlášení. Tento dokument má standardní strukturu, je však vždy přizpůsoben specifickým závazkům každé země.

Vláda se v preambuli Prohlášení odvolává na Úmluvu a její článek 16 a v odstavci 1 prohlašuje, že uložením listiny o přístupu ke Konvenci přebírá Česká republika závazky vyplývající z členství v organizaci a přistupuje k jejím aktům, které jsou v platnosti v okamžiku uložení listiny, pokud není stanoveno v Prohlášení a jeho přílohách jinak. Odstavec 2 obsahuje připomínky a výhrady k některým aktům, k nimž chce přistoupit. V tomto odstavci jsou jmenovitě uvedeny příslušné instrumenty a výhrady České republiky k nim, které jsou již výše popsány. Pokud některý akt, jehož přijetí se Česká republika chtěla zdržet, anebo k němu učinit výhradu či poznámku, nebyl omylem zmíněn v odstavci 2 Prohlášení, měla podle článku 5 možnost přednést tuto záležitost v Radě OECD v průběhu dvanácti měsíců ode dne uložení listiny o přístupu. Tato možnost však nepředjímala reakci Rady.

V odstavci 3 se Česká republika hlásí k cílům Kodexu liberalizace běžných neviditelných operací a Kodexu liberalizace kapitálových pohybů a deklaruje svou připravenost přijmout práva, povinnosti a závazky z nich vyplývající. Výhrady jsou uvedeny v přílohách Prohlášení. Česká republika se zároveň zavázala vztáhnout všechna liberalizační opatření, která spadají do rámce těchto kodexů a která mohou být přijata v rámci Evropské dohody, na všechny členské státy OECD a mezi nimi nediskriminovat ani v případě užití ochranných opatření podle Evropské dohody.

Odstavec 4 obsahuje vyjádření ochoty České republiky připojit se k Deklaraci o mezinárodních investicích a nadnárodních podnicích přijaté vládami členských států OECD z roku 1976 a přijmout závazky z ní vyplývající. Výjimky z národního zacházení jsou vedeny v příloze Prohlášení. Vláda se zavázala, že princip národního zacházení bude uplatňován při transakcích s akciemi privatizovaných podniků a v budoucnu u prodeji majetkových podílů Fondem národního majetku.

Česká republika se v odstavci 6 a 7 připojila k ministerským deklarácím přijatým v rámci OECD a vyhlásila svůj úmysl účastnit se aktivit a podílet se na činnosti orgánů s omezeným počtem členů, které jsou uvedeny v příloze.

Z obsahu Prohlášení vyplývá, že nejde o standardní prohlášení obvykle činěné smluvními stranami při příležitosti podpisu mezinárodní smlouvy nebo při přístupu k ní. Cílem ta-

kovýchto prohlášení bývá vyjádřit výhrady k některým částem smlouvy či nepřijmout některé její části. Prohlášení vlády o převzetí závazků vyplývajících z členství v OECD má naopak charakter přijetí dodatečných závazků, tj. nad rámec těch, které vyplývají z textu samotné Úmluvy. Jde v podstatě o retrospektivní převzetí závazků vzniklých členským státem za období před vstupem nového člena do OECD.

Dne 9. 11. 1995 se konalo zasedání pracovní skupiny Rady pro nečlenské státy, která se na základě Prohlášení rozhodla, že úroveň závazků, jež se vstupem do OECD chystá Česká republika převzít, je z hlediska udržení homogenity OECD uspokojivá. Toto politické rozhodnutí (formálně může rozhodnout pouze Rada samotná, a to na základě konečného textu Prohlášení) bylo oznámeno České republice.

Dne 14. 11. 1995 se v rámci své návštěvy Francie setkal předseda vlády ČR Václav Klaus s generálním tajemníkem OECD Jeanem-Claudem Payem. Při této příležitosti generální tajemník předal českému premiérovi dopis pro ministra zahraničních věcí formálně oznamující výše zmíněné stanovisko členských států. Během rozhovoru premiér informoval generálního tajemníka o záměru České republiky dokončit ratifikační proces do konce roku 1995.

Materiál Návrh na přístup České republiky k Úmluvě o OECD, jehož součástí bylo též Prohlášení, byl následně předložen k projednání vládě, která ho na svém zasedání dne 15. 11. 1995 schválila (usnesení č. 651). O dva dny později podepsal ministr zahraničních věcí dopis pro generálního tajemníka OECD doprovázející konečný text Prohlášení v podobě, v jaké ho schválila česká vláda. Dne 24. 11. 1995 se konalo 863. zasedání Rady, které přijalo formální rozhodnutí o přizvání České republiky k přístupu k Úmluvě o OECD (C(95)206). Text tohoto rozhodnutí se opírá o vlastní Úmluvu o OECD, o Prohlášení, o Dohodu mezi ČR a OECD o výsadách, imunitách a výhodách přiznaných OECD z 22. 2. 1995, jakož i o závěry výborů CMIT/CIME, pro fiskální záležitosti a pro životní prostředí a konstatuje, že česká vláda je připravena převzít závazky spojené s členstvím v OECD.

Slavnostní podpis Dohody o přizvání České republiky k přístupu k Úmluvě o OECD, která se skládala na jedné straně z tohoto rozhodnutí Rady a na druhé straně z Prohlášení vlády ČR, došlo v Paříži dne 28. 11. 1995 na 864. zasedání Rady za účasti ministra zahraničních věcí J. Zieleniece, generálního tajemníka OECD Jeana-Clauda Payeho a velvyslanců všech 25 tehdejších členských států OECD.

Paralelně již probíhal domácí ratifikační proces, tři čtení Úmluvy o OECD a Dohody o výsadách, imunitách a výhodách přiznaných OECD v Poslanecké sněmovně, která je schválila na své 38. schůzi dne 19. 12. 1995 (usnesení č. 864). Téhož dne listinu o přístupu k Úmluvě o OECD a ratifikační listinu Dohody podepsal prezident republiky. České velvyslanectví v Paříži předalo listinu o přístupu Ministerstvu zahraničních věcí Francie dne 22. 12. 1995. Zároveň oznámilo sekretariátu OECD splnění ústavních požadavků pro vstup Dohody o výsadách, imunitách a výhodách přiznaných OECD v platnost. Tímto dnem se Česká republika stala 26. členskou zemí OECD, první ze střední Evropy, a tak naplnila svou historickou příslušnost k západnímu světu.

Dohoda o imunitách

Jak bylo zmíněno výše, kromě examinační ve výběrech bylo součástí přijímací procedury sjednání Dohody mezi ČR a OECD o výsadách, imunitách a výhodách přiznaných OECD. Expertní jednání o této dohodě byla zahájena současně s přijímací procedurou. Závazky vyplývající z této dohody jsou v souladu s obecně uznávanými normami mezinárodního práva.

Smlouva zaručuje OECD právní subjektivitu (článek 2) a nedotknutelnost majetku (článek 3, 4, 5) a archivů OECD (článek 6). Organizace může bez omezení finančními kontrolami držet jakoukoli měnu, vést účty a převádět finanční prostředky (článek 7). Článek 8 zakládá osvobození od přímého zdanění, cel, zákazů a omezení dovozu nebo vývozu zboží

i publikací pro úřední potřebu, jakož i osvobození od nepřímého zdanění zboží a služeb kupovaných pro úřední potřebu, a to ve stejném rozsahu jako diplomatické mise v České republice. V článku 9 je založena svoboda úřední komunikace a nedotknutelnost úřední korespondence. Představitelé členských států a nečlenských účastníků akreditování u OECD nebo na zasedání pořádané OECD požívají výsad, imunit a výhod stanovených článkem IV. v odstavci 11 a 15 Úmluvy o výsadách a imunitách OSN z 13. 2. 1946 (článek 11).

Článek 12 stanoví imunity úředníků OECD – vůči zatčení nebo vazbě, právnímu řízení v souvislosti s výkonem svých úředních funkcí, jsou společně s rodinnými příslušníky osvobozeni od imigračních omezení, mají stejné výhody jako členové diplomatických misí pro stěhování svršků a nabytí, směnu peněz, používání šifry a kurýrní pošty apod. Postavení generálního tajemníka a jeho zástupců (a jejich rodinných příslušníků) je analogické postavení vedoucího a zástupce diplomatické mise (článek 13). Článek 14 se zabývá imunitou expertů – vůči zatčení a vazbě, právnímu řízení v souvislosti s výkonem svých úředních funkcí, nedotknutelností písemností, práva šifry a kurýrní pošty.

Článek 15 stanoví právo a povinnost generálního tajemníka OECD zbavit úředníka nebo experta imunity, pokud by podle jeho názoru imunita tohoto úředníka nebo experta překážela výkonu spravedlnosti. Tímto zbavením imunity nebudou dotčeny zájmy OECD. Generálního tajemníka a jeho zástupce je oprávněna zbavit imunity Rada OECD. V článku 16 se česká vláda zavázala přijmout všechna potřebná opatření s cílem umožnit vstup nebo pobyt na území České republiky nebo vycestování z ní, jakož i svobodu pohybu na jejím území představitelům členů a nečlenských účastníků, úředníkům a expertům OECD, jakož i jiným osobám pozvaným OECD pro úřední účely.

Článek 19 stanoví pravidla pro řešení sporů v oblasti upravené smlouvou, a to jednáním, nebo u rozhodčího soudu.

Článek 20 upravuje vstup dohody v platnost, a to dnem, kdy vláda oznámí OECD splnění ústavních požadavků nutných pro vstup této dohody v platnost. Podle článku 21 se zmíněná dohoda v období mezi dnem podpisu a dnem vstupu v platnost používá v rozsahu slučitelném se zákony České republiky. Její prozatímní uplatňování nepodléhá schválení Parlamentem, a to na rozdíl od celé dohody.

Dohoda byla schválena vládou dne 18. 1. 1995 (usnesení č. 35) a podepsána s výhradou ratifikace chargé d'affaires velvyslanectví České republiky v Paříži a generálním tajemníkem OECD dne 22. 2. 1995. Poslanecká sněmovna ji projednala a schválila společně s Úmluvou o OECD dne 19. 12. 1995, kdy byla rovněž ratifikována prezidentem republiky. Jak již bylo řečeno, Česká republika oznámila OECD splnění ústavních požadavků pro vstup v platnost dne 22. 12. 1995, a to v souladu s článkem 20 Dohody. A téhož dne vstoupila tato dohoda v platnost.

* * *

Přístupová procedura do OECD v případě České republiky trvala – počítáno od okamžiku rozhodnutí ministerské Rady v roce 1994 zahájit jednání až po uložení listiny o přístupu k Úmluvě o OECD – 18 měsíců a pro českou vládu představovala enormní práci, spočívající nejen v přípravě vlastních jednání, ale především v úpravě legislativy tak, aby přijatelně odpovídala úrovni členských států OECD. Některé závazky, přijaté v roce 1995, se postupně naplňují dodnes. Jde o novely zákonů o bankách, o cenných papírech, o dluhopisech, o zákon o Komisi pro cenné papíry, o připravované zákony o pojišťovnictví a auditu, o nařízení vlády k další liberalizaci devizového režimu.

Jak již bylo řečeno výše, přístup do OECD je vázán na přizvání Radou OECD, která musí být přesvědčena o tom, že nový stát nenaruší homogenitu členské základny, budovanou léta. Ale naopak, že se bude podílet na jejím prohlubování a na šíření standardů OECD i mezi nečlenskými státy. Aby toto přesvědčení bylo opřeno o poznání skutečné situace v žadateřské zemi, je přístupová procedura tak detailní a je do ní zapojena řada orgánů OECD.

Právní institut přizvání, zakotvený v Úmluvě o OECD, dává Radě OECD svrchovanou pravomoc rozhodnout o tom, zda země náročné podmínky členství splňuje, a přizvat ji k přístupu k Úmluvě o OECD. Vůle žadatelské země je zde podřízena rozhodnutí Rady. Tato procedura podle mého názoru odpovídá spíše proceduře přijetí do organizace či seskupení integračního typu, kterou OECD není. V takových případech je nezbytnost obšírné přijímací procedury zřejmá. Skutečnost, že je zavedena u OECD, charakterizované jako mezinárodní vládní organizace, jen dokazuje význam, který jí tvůrci Úmluvy o OECD vtělili, a roli, kterou podle jejich názoru měla ve světové ekonomice plnit. OECD svou činností tato očekávání zcela naplňuje.

Přístup zemí střední Evropy do OECD byl usnadněn příznivými mezinárodními politickými a ekonomickými podmínkami po skončení studené války a velmi podpořen jejich diplomatickou aktivitou. Ze čtyř středoevropských zemí, s nimiž bylo jednání o členství v roce 1994 zahájeno, zbývá dokončit ještě přístupovou proceduru Slovenska.

V současné době je ve srovnání s první polovinou 90. let situace v OECD značně odlišná. OECD, stejně jako mnohé jiné mezinárodní organizace čelí nedostatku finančních prostředků, což nepříznivě ovlivňuje i intenzitu spolupráce s nečlenskými státy. Některé země mají stále větší zájem o další nerozšiřování OECD, a to především z obavy z ohrožení její akceschopnosti, a o to, aby prostředky na činnost OECD, pocházející z členských příspěvků, byly věnovány na činnost významnou především pro členské státy.

Jak ukazuje současný stav diskuzí, přijetí dalších členských států (v této souvislosti se nejčastěji hovoří o některé zemi Latinské Ameriky a výhledově o Rusku) si vyžádá významné změny v organizaci samotné. Bude zřejmě třeba upravit rozhodovací mechanismus a další pravidla. Zatím však nebylo dosaženo shody v politické vůli k provedení zásadních změn.

¹ Odstavec 25, C(93)87 – Komuniké přijaté Radou na 806. zasedání, 3. 6. 1993.

² „... and have expressed the wish to entertain special links with the OECD...“

³ Ujednání mezi OECD a vládou ČSFR o programu Partnerství v transformaci.

⁴ O výkladu termínu „závazky vyplývající z členství v OECD“ blíže v části Postup přístupové procedury.

⁵ Odstavec 21, C(93)87 – Komuniké přijaté Radou na 806. zasedání, 3. 6. 1993.

⁶ Viz tamtéž, odstavec 28.

⁷ Odstavec 25, C(94)137 – Komuniké přijaté Radou na 830. zasedání, 7. a 8. 6. 1994.

⁸ Z čistě právního hlediska lze rozlišit akcesí a adhezi, tj. v podstatě akcesí s výhradou nebo výhradami. Při adhezi nový účastník přebírá pouze některé části smlouvy, nebo pouze právní zásady ve smlouvě obsažené. Zdá se, že toto rozlišení nelze aplikovat v případě přístupu ke smlouvám (úmluvám) zakládajícím mezinárodní organizaci (včetně OECD) a z tohoto přístupu vyplývajícího plného členství. Přistoupení je zde tedy vždy akcesí.

⁹ Obecně osvobozujícího abstenujícího člena od plnění přijatého rozhodnutí.

¹⁰ Viz Rules of Procedure of the Organisation, pravidlo 18.

¹¹ Viz Compendium of OECD Decisions, Recommendations and other instruments in force.

¹² Blíže viz část Dohoda o imunitách.

¹³ Tento případ se vztahuje především na Kodex liberalizace kapitálových pohybů a na Kodex liberalizace běžných neviditelných operací.

¹⁴ Statement of the Government of the Czech Republic Concerning the Acceptance by the Czech Republic of the Obligations of Membership in the Organisation for Economic Cooperation and Development.

Literatura

Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. C. H. Bek, Praha 1996.

Úmluva o OECD. Paříž, 14. 12. 1960.

Dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě o OECD. Paříž, 14. 12. 1960.

Dodatkový protokol č. 2 k Úmluvě o OECD. Paříž, 14. 12. 1960.

Protokol o revizi Úmluvy o OEEC. Paříž, 14. 12. 1960.

Dodatkový protokol č.1 k Úmluvě o OEEC o právní subjektivitě, výsadách a imunitách. Paříž, 16. 4. 1948.

Vyhláška č. 15/1988 Sb. o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

Dohoda mezi ČR a OECD o výsadách, imunitách a výhodách přiznaných OECD, 22. 2. 1995.

Usnesení vlády ČR č. 651 z 15. 11. 1995 a příloha k usnesení – Prohlášení vlády ČR o přijetí závazků plynoucích z členství v OECD.

Rules of Procedure of the Organisation. OECD 1992.

Memorandum of Understanding between the OECD and the Government of the Czech Republic concerning the Programme „Partners in Transition“, 6. 10. 1993.

C(91)91 – Komuniké přijaté Radou na 759. zasedání, 5. 6. 1991.

C(92)117 – Komuniké přijaté Radou na 783. zasedání, 19. 5. 1992.

C(93)87 – Komuniké přijaté Radou na 806. zasedání, 3. 6. 1993.

C(94)137 – Komuniké přijaté Radou na 830. zasedání, 7. a 8. 6. 1994.

C/NM(93)89 – Procedure for the accession of Mexico to the OECD. Note by the Secretary-General, 29. 6. 1993.

C/NM(94)69 – Procedure to be followed for the accession to the Organisation of the four PIT countries. Note by the Secretary-General, 7. 7. 1994.

C(94)178 – Accession procedure for the Czech Republic to the OECD, 23. 8. 1994.

C(95)198 – Accession of the Czech Republic to the Organisation: Forthcoming steps in the procedure. Note by the Secretary-General, 31. 10. 1995.

C/NM/M(95)15/PROV – Summary Record of the 125th Session of the Group of the Council on non-Member Economies held on Thursday 9 November 1995, 14. 11. 1995.

C(95)206 – Invitation to the Czech Republic to accede to the Convention on the OECD. Note by the Secretary-General, 21. 11. 1995.

C/M(95)19/PROV – Minutes of the 863rd Session of the Council held on Friday 24 November 1995, 5. 12. 1995.