

## Seminář „Průhlednost a odpovědnost neziskového sektoru“

Mgr. Oldřich KRULÍK, Ph.D.<sup>1</sup>

Dne 12. února 2009 se v Bruselu (Středisko Albert Borschette) konal seminář „**Průhlednost a odpovědnost neziskového sektoru**“. Českou republiku na akci zastupovali Oldřich Krulík (Ministerstvo vnitra) a Petr Korbáš (Ministerstvo financí). Dovolujeme si čtenáře informovat o průběhu této akce.

### SUMMARY

At 12th February in Brussels (Center Albert Borschette) take place seminar „**Non-profit Sector Transparency and Accountability**“. The Czech Republic was represented by Mr. Oldřich Krulík (Ministry of Interior) and Petr Korbáš (Ministry of Finance). We would like to inform our readers about the programme of the seminar.

\*\*\*

Dne 12. února 2009 se v Bruselu (Středisko Albert Borschette) konal seminář „**Průhlednost a odpovědnost neziskového sektoru**“. Českou republiku na akci zastupovali Oldřich Krulík (Ministerstvo vnitra) a Petr Korbáš (Ministerstvo financí).

Program jednání se skládal ze tří ucelených bloků.

V prvním byla ve zkratce zrekapitulována **geneze úsilí Evropské unie o zvýšení průhlednosti neziskového sektoru, se zvláštním důrazem na jeho ochranu před zneužitím pro financování terorismu**.

Tento blok poctil svou návštěvou rovněž protiteroristický koordinátor Evropské unie, pan **Gilles de Kerchove**.



Aktivita v oblasti prevence zneužívání neziskového sektoru pro účely financování terorismu, dalších forem logistické podpory terorismu a jiných forem hospodářské trestné činnosti byly úzce spojeny se všeobecným rámcem boje proti finanční kriminalitě, praní peněz a – zejména po září 2001 – terorismu, včetně jeho financování a dalších forem logistické podpory. **V rámci EU se téma zviditelnilo zejména v souvislosti s teroristickými útoky v Madridu v březnu 2004.** Tehdy došlo ke shodě o nutnosti aktivnějšího přístupu v oblasti prevence zneužívání nevládních neziskových organizací pro potřeby financování terorismu.

V červenci 2005 Rada EU dospěla k názoru o vhodnosti vytvoření „Etického kodexu pro neziskové organizace“ který bylo původně plánováno přijmout do konce roku 2005. Text Etického kodexu měl jinými slovy naplnit obsah zvláštního doporučení č. 8 pro boj proti financování terorismu, vydaného Pracovní skupinou pro finanční akci (Finacial Action Task Force, FATF) při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (FATF SR8) a navazující metodiky k témuž tématu ze dne 11. října 2002 (FATF International Best Practices Paper on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations). Text FATF SR8 zní:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pracovník odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra (krulik@mvcv.cz). **Poznámka:** Článek vznikl v rámci výzkumného projektu „A New Agenda for Security Economics“ (EUSECON), SEC-2007-6.4-01.

<sup>2</sup> *Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to entities that can be abused for the financing of terrorism. Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused:*

*Státy by měly zhodnotit úroveň zákonů a nařízení, vztahujících se k jednotkám (entitám), které mohou být zneužity pro financování terorismu. Neziskové organizace jsou (z výše uvedeného hlediska) zejména zranitelné, a státy by měly zajistit, že nebudou moci být:*

- *zneužity teroristickými organizacemi, které se snaží budít zdání že jsou legitimními subjekty;*
- *legitimní organizace zneužity jako kanály pro financování terorismu, včetně snah o obejití opatření na zmrazení výnosů; a*
- *zneužity ke skrytí nebo znejasnění podloudného použití fondů, určených pro legitimní účely.*

Již ke dni 23. května 2005 byl v uvedené souvislosti na pracovní úrovni připraven pilotní dokument (Non Paper JLS/D2/DB/NSK D(2005) 5670: Discussion Document, Draft Code of Conduct Addressing Vulnerabilities of the Non-Profit Sector to Terrorist Financing), obsahující návrh dotazníku, adresovaného po případném schválení konceptu jednotlivým neziskovým organizacím ve všech členských zemích EU. Obsah dokumentu tak předjímal předpokládanou sumu údajů, které by měly být jednotlivé členské země schopny shromáždit o jednotlivých neziskových organizacích, působících na jejich území.<sup>3</sup>

Dne 10. listopadu 2005 byl na úrovni EU zveřejněn informativní dokument č. 14249/2005, určený pro jednání Výboru, zřízeného podle článku 36 (CATS) ve dnech 15.–16. listopadu 2005: "Code of Conduct: Non-Profit Sector". Jeho stručný text odráží reakce členských zemí EU na výše zmíněný Non Paper a konstatuje značnou rozdílnost (diversity) právních a organizačních úprav problematiky v jednotlivých členských zemích. Zároveň nabízí tři možnosti dalšího postupu prací v uvedené oblasti (které víceméně ponechávají dominantní množství aktivity na jednotlivých členských zemích):

- nevyvíjet aktuálně další činnost;
- dokončit dobrovolný etický kodex neziskových organizací a prozatím pokračovat v "obecné debatě" na toto téma;
- sumarizovat přístup jednotlivých zemí k tématu, včetně zpřehlednění dalších mezinárodních závazků v oblasti boje proti financování terorismu.

Ze strany států jsou v mezidobí žádoucí následující aktivity, souhrnně nazývané „pět principů pro implementování opatření, zaměřených na prevenci zneužití neziskového sektoru teroristy“:

- **Sdílení odpovědnosti (Shared Responsibility)** mezi neziskovým sektorem a státy je podmínkou udržení integrity a důvěryhodnosti obou aktérů.
- **Dialog (Dialogue)** mezi státy, neziskovým sektorem a jinými relevantními aktéry: Jedná se o základní předpoklad odpovídající obrany proti snahám o financování terorismu.
- **Povědomí (Knowledge):** Členské státy musí disponovat alespoň určitým přehledem o tom, jak se neziskový sektor na jejich území rozvíjí, jaké činnosti vyvíjí, zda a jakým způsobem je zranitelný.
- **Průhlednost a odpovědnost (Transparency and accountability)** je klíčovou kvalitou, která je nezbytná pro ustavení pouta důvěry mezi dárce a obdarovaným.
- **Dohled (Oversight)** je ovšem v určité míře nezbytný, pokud uvážíme rizika, jaká plynou z možného zneužití neziskového sektoru teroristy.

- 
- *by terrorist organisations posing as legitimate entities;*
  - *to exploit legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset freezing measures; and*
  - *to conceal or obscure the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.*

<sup>3</sup> Česká republika v souvislosti s uvedeným materiálem vyjádřila skepsi o možnosti soustředění požadovaných údajů, stejně jako o nutnosti vytváření jednotných databází neziskových organizací v každé zemi (neřkuli na úrovni celé EU). Přitom bylo poukázáno na skutečnost, že tato agenda je v České republice rozdělena mezi několik resortů, dle povahy příslušných neziskových organizací.

Téma přitom výslovně zmínil text Protiteroristické strategie EU (EU Counter-Terrorism Strategy, stejně jako Akční plán Rady EU proti terorismu), dokument č. 144695/2005 ze dne 30. listopadu 2005 (např. úkol 3.5.2: "*Pokročit při zavádění etických kodexů pro neziskové organizace.*"<sup>4</sup>). Platnost uvedených principů a důležitost uvedených aktivit potvrdilo i zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci ve dnech 1.–2. prosince 2005. Jeho závěry vyzvaly členské státy EU, aby – pokud tak již neučinily – přijaly etické kodexy pro regulaci neziskového sektoru.

Těžiště dalších aktivit na unijní úrovni se v letech 2006-2008 přesunulo do akademické roviny, kdy **Evropské středisko pro právní záležitosti neziskového sektoru** (European Center for Not-for-Profit Law, ECNL)<sup>5</sup>, v těsné spolupráci s konkrétními neziskovými subjekty, vygenerovalo řadu studií na dané téma.



Jedním z obecných dosavadních závěrů tohoto akademického diskursu jednoznačně hovoří o tom, že situace v jednotlivých členských zemích Unie je natolik rozdílná, že jakékoli snahy o její harmonizaci na unijní úrovni jsou aktuálně nepředstavitelné. Neexistuje žádný ideální, všude aplikovatelný model, ale různé přístupy, podmíněné místní tradicí. Zvažováno je nanejvýš vytvoření tzv. Center of Excellence (virtuální zásobárny postupů a rad k tématu neziskového sektoru), které s nejvyšší pravděpodobností vznikne v Budapešti.

Další akcí, která se bude tématem zabývat, bude **konference** v rámci Předsednictví České republiky v orgánech Evropské unie, která se uskuteční **v Praze**, v hotelu Diplomat, **ve dnech 27.-28. května 2009** (pořadatelem akce je Ministerstvo financí a Ministerstvo zahraničních věcí České republiky).

\*\*\*

**Druhý blok** byl věnován popisu situace ve Spojených státech amerických.

USA jsou zemí, kde velmi často probíhají sbírky na pomoc postiženým regionům na řadě míst světa. Pozadí těchto sbírek však nemusí být vždy průhledné. I z tohoto důvodu Ministerstvo financí USA provozuje internetovou stránku<sup>6</sup>, na které uvádí seznam nedůvěryhodných (sankcionovaných) neziskových organizací, včetně odůvodnění jejich zařazení na tento seznam.

Charity v regionech Blízkého a Středního Východu, kde například došlo k humanitární katastrofě, často využijí zahraniční příspěvky na zbraně. Tím staví vyspělé země před dilema: chceme pomoci regionu, ale ne terorismu, ale to není snadné. I nemocnice a další sociální zařízení často provozují teroristické organizace, které peníze použijí k další radikalizaci obyvatelstva a upevnění jeho závislosti na sobě.

Islámské neziskové subjekty fungují často jako „federace“ organizací, které dělí svou činnost v oblasti sběru financí, ale i co se týče směřování pomoci (na různé sirotčince atd.). Praxe je taková, že 10 neziskových subjektů často podporuje jeden sirotčinec, jehož chovanci by v praxi museli žít v neuvěřitelném luxusu (de facto k nim ale doputuje jen zlomek vybraných peněz, většina se použije pro podporu teroristických aktivit). Někteří „sirotci“ jsou starší 30 let, případně vůbec neexistují. Názor, že se na islámskou charitu (vybírající takto neprůhledně používané prostředky v USA nebo v zemích Evropské unie) „vyzraje“ tak, že se

<sup>4</sup> Take forward National Codes of Conduct for Non-Profit Organisations.

<sup>5</sup> <http://www.ecnl.org>

<sup>6</sup> <http://www.treas.gov/offices/enforcement/key-issues/protecting/index.shtml>

jí předloží kalkulace skutečné spotřeby na konkrétního sirotka, je absurdní. Taková kalkulace by v praxi byla spojena s obrovskou námahou. Policista (třeba z Francie) by v palestinském uprchlickém táboře počítal sirotky, zjišťoval jejich věk a průměrnou spotřebu, aby pak jediným výsledkem procesu bylo to, že jedna malá charitativní organizace ukončí svou činnost, aby se vzápětí jinde vynořila pod jiným jménem. Tato námaha se nevyplácí. Je to boj, který nelze demokratickými prostředky vyhrát.

Je otázkou, zda jsme spokojeni, když islámskou charitu s menší námahou „dostanete“ na nějaké zástupné důvody (nepořádek v účetnictví atd.).

Není ale třeba chodit do zámoří. Závažné případy se dějí i na území USA. Například Abdulrahman Alamoudi (na snímku uprostřed), jeden z mluvčích muslimů v USA a hlava charitativní organizace American Muslim Council (Americká rada muslimů, AMC<sup>7</sup>), obdržel peníze od Libye (za lobování ve prospěch zrušení protilibyjských sankcí). O původu peněz mnohokrát změnil výpověď, lhaní tedy bylo nabílední. Dodnes je uvězněn, jeho zatčení zhoršilo možnost narovnání mezi USA a Libyí, které bylo již tehdy „na spadnutí“ a k němuž proto došlo až se zpožděním.<sup>8</sup>



\*\*\*

**Třetí blok** se věnoval situaci v jednotlivých členských zemích Evropské unie.

V **Irsku** například 10 % charit nedostává více než 400,- eur ročně, zatímco 10 % největších subjektů operuje s rozpočtem na 200 000,- eur.<sup>9</sup> To jsou zcela jiné světy, vyžadující odstupňovaný přístup. Státní dozor nad malými neziskovými subjekty by stál víc, než tyto charity samy vyberou a utratí za svůj provoz. Začít u tak malých subjektů vynucováním („metodou biče“) by bylo nemravné. Proto začínáme doporučeními (guiding principles), „byli bychom rádi, kdybyste se to snažili dělat takto“. Základní doporučující dokument vznikl od září 2006 do února 2008<sup>10</sup>. Neutrální „Monitorovací těleso“ (Monitoring Body) se snaží případné stížnosti na neziskové subjekty nejprve řešit po dobrém. Pokud není zjednána náprava, je stížnost publikována (konkrétnímu subjektu se dělá negativní reklama), a pokud ani to nevede k cíli, nastupuje sankce (represe). Monitorovací těleso přitom jen nečeká na stížnosti, samo aktivně dělá namátkové kontroly.

Česká republika (Ministerstvo vnitra) představilo výsledky projektu Bezpečnostního výzkumu **„Zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice, se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu“** (VD20062008B12). Záměrem projektu bylo všestranné zpřehlednění fungování neziskového sektoru v České republice a navržení doporučení, která by nejen znesnadnila různé možné formy zneužívání neziskového sektoru, ale překlenula by i potíže, spojené s registrací a chodem neziskových organizací.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> <http://amcnational.org/new/index.asp>

[http://en.wikipedia.org/wiki/american\\_muslim\\_council](http://en.wikipedia.org/wiki/american_muslim_council)

<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/abdul\\_rahman\\_al-amoudi](http://en.wikipedia.org/wiki/abdul_rahman_al-amoudi)

<sup>9</sup> Podobně tak třeba v Maďarsku, 16 % subjektů operuje s rozpočtem méně než 200,- euro ročně, 2 % s rozpočtem více než 200 000,- eur ročně. Zdroj: <http://www.ctf.hu>

<sup>10</sup> <http://www.ictf.ie/> (Guiding Principles for Fundraising)

<sup>11</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/vysledky-vyzkumu.aspx> (výsledky výzkumu)

Projekt byl koncipován na 3 roky (2006–2008). Na projekt bylo vyčleněno celkem 1,5 milionu Kč. Řešitelem projektu byla Vysoká škola ekonomická v Praze. Její tým vytvořil:

- Řadu dílčích studií, věnovaných konkrétním aspektům fungování neziskového sektoru v České republice a v zahraničí;
- Návrhy manuálů pro bezpečnostní složky, nejširší veřejnost i neziskový sektor („Veřejné sbírky: Jak je organizovat, čeho se vyvarovat a jak se bránit podvodníkům aneb Desatero pro organizátory, občany i strážce zákonů“, „Občanské sdružení: Jak je založit, jak je provozovat a čeho se vyvarovat aneb Desatero pro občany“);
- Indikativní výčet zjištěných slabin situace v České republice z hlediska možností zneužívání neziskového sektoru a pořádání veřejných sbírek.

Ministerstvo vnitra respektive Policie České republiky výstupy projektu využívá v rámci své věcné působnosti. V navazující diskusi bylo zřejmé, že přítomní experti jsou se situací v České republice obeznámeni a zmínili dobrou spolupráci s konkrétními neziskovými subjekty (Nadace Via, Fórum dárců, Transparency International).