



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 29.11.2005  
KOM(2005) 620 v konečném znění

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

**Prevence a potírání financování terorismu prostřednictvím posílené spolupráce na  
vnitrostátní úrovni a zvýšené transparentnosti neziskového sektoru.**

## ÚVOD

Omezení teroristům v přístupu k finančním zdrojům je jeden ze základních kamenů boje EU proti terorismu. Zdůrazňuje to akční plán boje proti terorismu<sup>1</sup> a prohlášení Rady učiněná po útocích v Madridu a Londýně<sup>2</sup>. Politika EU pro tuto oblast byla dále stanovena ve sdělení Komise z října 2004<sup>3</sup> a ve strategii EU pro boj proti financování terorismu z prosince 2004<sup>4</sup>. Tyto dokumenty objasnily, že důležitost této práce spočívá nejen v tom, aby se zabránilo teroristům získat přístup k finančním prostředkům, ale rovněž v tom, aby se ve všech aspektech boje proti terorismu maximálně využívalo finančního zpravodajství.

Ve svém prohlášení o boji proti terorismu ze dne 25. března 2004 vyzvala Evropská rada členské státy aby „zvýšily spolupráci mezi příslušnými vnitrostátními orgány, útvary finančního zpravodajství a soukromými finančními institucemi, s cílem usnadnit lepší výměnu informací o financování terorismu“<sup>5</sup>. V prohlášení byla rovněž vyzvána Komise, aby zvážila jak zlepšit řízení a transparentnost neziskových organizací, které mohou být využity teroristy k získání finančních prostředků pro jejich aktivity. Toto sdělení se zaměřuje na tyto zásadní prvky boje proti financování terorismu. Část I hodnotí problematiku spolupráce na vnitrostátní úrovni. Část II se zabývá zranitelností neziskového sektoru v souvislosti s financováním terorismu a navrhuje doporučení členským státům a rámec kodexu chování pro neziskové organizace, který je připojen v příloze tohoto sdělení.

## ČÁST I - STRUKTURY VNITROSTÁTNÍ SPOLUPRÁCE

Ukázalo se, že vyhodnocování opatření v oblasti boje proti terorismu („Vnitrostátní protiteroristická opatření: zlepšení vnitrostátního mechanismu a kapacit v oblasti boje proti terorismu“)<sup>6</sup> představuje pro členské státy platný nástroj pro hodnocení jejich vnitrostátních opatření v oblasti boje proti terorismu. Boj proti financování terorismu byl také předmětem vzájemného hodnocení. Velké množství úkolů způsobilo, že zprávy členských států a doporučení se ne vždy podrobně zabývaly financováním terorismu. Pozornost by se tedy měla zaměřit na vnitrostátní mechanismus pro boj proti financování terorismu a na využití zjištění uvedených v tomto sdělení jako možných témat pro následující vyhodnocení.

---

<sup>1</sup> Akční plán boje proti terorismu 10586/04 ze dne 15. června 2004 (dokument Rady)

<sup>2</sup> Prohlášení o boji proti terorismu přijaté Evropskou radou dne 25. března 2004; Prohlášení Rady o reakci EU na bombové útoky v Londýně přijaté na mimořádném zasedání Rady (ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci) dne 13. července 2005.

<sup>3</sup> Sdělení Komise o předcházení a boji proti financování terorismu ze dne 20.10.2004 KOM(2004) 700

<sup>4</sup> „Boj proti financování terorismu“ předložený generálním tajemníkem/vysokým představitelem a Komisí Evropské radě. 16089/04 ze dne 14. prosince 2004 (dokument Rady)

<sup>5</sup> Doporučení č. 31 obsažené ve čtyřiceti doporučeních pracovní skupiny pro finanční činnost vyzývá státy, aby zajistily, že „tvůrci politik, finanční zpravodajský útvar, donucovací a kontrolní orgány disponovali účinnými mechanismy, které by jim umožnily spolupracovat a tam, kde je to vhodné, koordinovat na místní úrovni se všemi zainteresovanými subjekty rozvoj a implementaci politik a činností s cílem bojovat proti praní peněz a financování terorismu“.

<sup>6</sup> Po útocích ze dne 11. září 2001 zavedla Rada ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci na svém zasedání v září 2001 systém hodnocení vnitrostátních protiteroristických opatření.

Haagský program stanoví, že samotná skutečnost, že informace překračují hranice, by už neměla být v EU relevantní<sup>7</sup>. Účinná výměna informací mezi kompetentními orgány v EU je nicméně závislá na komplexní a účinné spolupráci na vnitrostátní úrovni, která má za cíl identifikovat, přezkoumávat a analyzovat relevantní informace a vytvářet tak vysoce kvalitní zpravodajské informace o trestné činnosti. Dobře koordinovaná výměna informací na vnitrostátní úrovni je základem pro uplatňování zásady dostupnosti<sup>8</sup>, která spočívá v efektivní činnosti i v případě absence příslušné spolupráce na vnitrostátní úrovni, jenž může ohrozit dostupnost zpravodajských informací na úrovni EU, a vytváření důvěryhodných zpravodajských informací o trestné činnosti.

Strategie EU pro boj proti financování terorismu vyzvala Komisi ke zhodnocení struktur vnitrostátní spolupráce mezi různými ministerstvy, agenturami a dalšími subjekty zainteresovanými v boji proti financování terorismu (CFT). Dále vyzvala Komisi ke zvážení možných doplňkových metod spolupráce mezi donucovacími orgány /zpravodajskými službami a soukromým sektorem. Analýza Komise je z velké části založena na odpovědích členských států na dotazník, který jim byl zaslán v polovině března 2005, a dále se zakládá na výsledcích diskuzí s Europolem a se zástupci průmyslu.

**V odpovědích na tento dotazník členské státy potvrdily, že státními orgány zapojenými do boje proti financování terorismu jsou ministerstva financí, spravedlnosti, vnitra a zahraničních věcí, stejně jako finanční zpravodajský útvar, specializovaná finanční policie, státní zastupitelství, celní orgány, daňové úřady, zpravodajské služby, finanční regulační orgány a národní banka („příslušné subjekty“).**

Výhody spolupráce mezi příslušnými subjekty zdůraznila řada členských států:

„...představitelé většiny kompetentních orgánů se setkávají na jednom místě a přímo si vyměňují příslušné informace, hodnotí je a na základě konsenzu vytváří konečnou podobu informací pro tvůrce rozhodnutí. Obzvláště užitečná při těchto přímých setkáních odborníků je tvořivá diskuze, ke které často dochází, a která umožňuje jednat o konkrétních otázkách v plném rozsahu.“<sup>9</sup>

Spolupráce a sdílení informací mezi národními agenturami bylo vyzdvihnuto v dokumentu Rady o osvědčených postupech pro restriktivní finanční opatření týkající se terorismu<sup>10</sup>. Analýza uvedená v tomto sdělení je v souladu s tímto přístupem a měla by ho doplňovat.

Analýza struktur spolupráce členských států odhalila (i) množství osvědčených postupů na horizontální úrovni, které mají za cíl posílit spolupráci mezi **všemi** příslušnými subjekty a (ii) oblasti, ve kterých opatření specifická pro **určité** příslušné subjekty mohou spolupráci a výměnu informací posílit. Osvědčené postupy jsou obsaženy v části 1, zatímco problematika specifické spolupráce určitých příslušných subjektů je uvedena v části 2. Část 3 je určena otázkám týkajícím se spolupráce mezi příslušnými subjekty a soukromým sektorem. Ve všech případech by měla být zvláštní pozornost věnována pravidlům ochrany údajů a rovněž opatřením zabezpečujícím správnost informací poskytovaných příslušnými databázemi.

<sup>7</sup> Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU. V Bruselu dne 13. prosince 2004 16054/04 (dokument Rady). Viz též návrh rámcového rozhodnutí Rady o výměně informací podle zásady dostupnosti KOM(2005) 490 ze dne 12.10.2005

<sup>8</sup> Viz oddíl 2 Haagského programu o zlepšování výměny informací pro účely trestního řízení.

<sup>9</sup> Odpověď poskytnutá v dotazníku Komise Stálým zastoupením Slovenské republiky u Evropské unie

<sup>10</sup> Dokument Rady 13851/4/04 rev. 4

## 1. HORIZONTÁLNÍ STRUKTURY SPOLUPRÁCE MEZI VŠEMI PŘÍSLUŠNÝMI SUBJEKTY

Analýza vnitrostátních struktur spolupráce odhalila množství osvědčených postupů k posílení sdílení informací na vnitrostátní úrovni mezi všemi příslušnými subjekty, z kterých lze odvodit následující:

- 1.1. **Zvážit ustanovení vnitrostátního rámce zahrnujícího všechny příslušné subjekty s cílem pomoci zaměřit se na koordinaci politiky.** Napomohlo by to k dohodě o národní strategii CFT. A mohlo by to podporovat budování důvěry a porozumění mezi agenturami. Hlavní úkoly by měly zahrnout vypracování společného akčního plánu pro boj proti terorismu, společné analýzy rizika a hrozby CFT a dalších společných výzkumů CFT<sup>11</sup>. Měly být zavedeny struktury, které by zajistily, aby byly příslušné subjekty konzultovány, aby přispívaly ke společným analýzám zpravodajských útvarů o metodách využívaných teroristy k financování jejich činností a tyto analýzy také budou muset schválit. Je také potřeba zvážit přínos začlenění představitelů příslušného soukromého sektoru do této práce.
- 1.2. **Zvážit spojení příslušných subjektů ze zpravodajských služeb, donucovacích orgánů, státních zastupitelství, finančních úřadů a FIU (útvary finančního zpravodajství) s cílem zaměřit se na operativní otázky.** Taková skupina by mohla být pověřena přezkumem vyšetřovacích spisů z více úhlů pohledu. Operativní výhody by mohly: (i) odhalit možnosti, které by jinak mohly zůstat skryty; (ii) doporučit změny průběhu vyšetřování a zajistit, aby se šetření zakládala na zpravodajských informacích; (iii) vyhnout se duplicitě; (iv) pomoci s objasněním vazeb mezi podezřeními; (v) usnadnit společné posuzování souvisejících vyšetřování.
- 1.3. **Operativní spolupráce by mohla posílit vnitrostátní síť, která by v každém členském státě propojila příslušný FIU s orgány podávajícími zprávy na jedné straně a na druhé straně s příslušnými subjekty.** Vytvořilo by se tak automatizované a bezpečné prostředí pro přijímání, zpracovávání a šíření finančního zpravodajství. To by umožnilo přímý přenos informací finančních institucí do zvláštních databází FIU, podpořilo vznik počítačem řízeného finančního zpravodajství v rámci FIU a umožnilo automatizovanou výměnu informací mezi FIU a příslušnými subjekty. Tato práce je v současnosti předmětem hodnocení v rámci projektu FIU NET.
- 1.4. **Minimální normy pro shromažďování, analýzu a šíření zpráv.** Usnadnily by tvorbu zpravodajských informací a jejich sdílení a podpořily by přístup zaměřený na zpravodajské informace a založený na analýze rizika. Normy by měly zdůraznit potřebu získat ze shromážděných informací význam a hodnotu a znamenaly by společný závazek tyto informace rychle předávat oprávněným osobám a dalším příslušným subjektům.
- 1.5. **Rozvoj minimálních norem pro zacházení s informacemi** jako jsou např. utajené informace, bezpečnostní prověrky, kódy zpracování dokumentů, které by usnadnily a rozšířily rychlou a účinnou výměnu informací mezi příslušnými subjekty.

---

<sup>11</sup> Jeden členský stát zdůraznil hodnotu společných analýz pravidelného vyšetřování na dané téma jako např. nezákonné finanční operace spojené s financováním terorismu.

1.6. **Finanční zpravodajství by mělo podporovat a doplňovat celkovou činnost v oblasti boje proti terorismu.** Integrace výstupu orgánu odpovědného za CFT do celosvětových aktivit v oblasti boje proti terorismu by pomohla zajistit, aby se finanční zpravodajství stalo nedílnou součástí boje proti teroristickým činům. To by mělo být přínosné také pro překlenutí případné mezery mezi policií specializovanou na CFT, policií specializovanou na boj proti terorismu a zpravodajskými službami.

## 2. SPECIFICKÉ STRUKTURY SPOLUPRÁCE PODLE PŘÍSLUŠNÝCH SUBJEKTŮ

2.1. Mnohé členské státy se vyjádřily, že **vytvořily formální struktury pro výměnu informací o financování terorismu mezi ministerstvy financí, vnitra a spravedlnosti** a popsaly nový impuls, který dal tento proces boji proti financování terorismu propojením zpravodajských služeb, specializované policie a FIU.

2.2. Některé členské státy naznačily přínos **meziresortního orgánu určeného k vyhledávání, sledování a zmrazování majetku spojeného s trestnou činností nebo s teroristickými akcemi.** Tyto „orgány pro zkoumání původu majetku“ s vysoce rozvinutými možnostmi finančního vyšetřování by měly být schopny využít doplňkových možností policie, státního zastupitelství, finančních úřadů, celních úřadů a dalších příslušných útvarů a poskytovat odborné konzultace pro všechna vyšetřování týkající se teroristických akcí (a další závažné trestné činnosti).

2.3. Členské státy by měly **podporovat informovanost donucovacích orgánů o roli, kterou může mít FIU při pomoci s bojem proti financování terorismu** a jiné trestné činnosti. Využití memoranda o porozumění mezi FIU a dalšími agenturami by mohlo napomoci k zavedení rámce pro účinný přístup k finančním informacím.

2.4. Odborníci na CFT v rámci FIU by měli projít **příslušnou bezpečnostní prověrkou**, na základě které by mohli přijímat, předávat a analyzovat finanční zpravodajství společně se zpravodajskými útvary nebo jinými příslušnými subjekty, jež přicházejí do styku s bezpečnostně zakódovanými údaji. Také je potřeba zvážit vhodnou bezpečnostní prověrku dalších příslušných subjektů, aby mohly sdílet utajované informace a podle potřeby je společně analyzovat.

### Posílení vzájemného porozumění mezi příslušnými subjekty

2.5. Spolupráce v rámci boje proti financování terorismu se zdá být usnadněna tam, kde **FIU zahrnuje vyčleněnou jednotku CFT**, která umožňuje bližší spolupráci s odborníky na CFT a na boj proti terorismu u ostatních příslušných subjektů. Odborníci CFT v rámci FIU také zajišťují vyšší informovanost o typologii CFT a usnadňují tak identifikaci a stanovování priorit u vysoce rizikových případů. Tyto útvary odborníků by měly zajistit meziagenturní přístup prostřednictvím strukturované spolupráce s policií, státním zastupitelstvím a zpravodajskými službami. Takové útvary by měly být podporovány ve srovnávání přístupu s jejich protějšky v ostatních členských státech.

2.6. S cílem posílit vzájemné porozumění zejména tam, kde neexistují formální struktury, by měly členské státy podpořit **vysílání vyšetřujících soudců, státních zastupitelů, finančních vyšetřovatelů, analytiků a dalších do FIU** stejně jako do ostatních příslušných subjektů (a také vysílat jejich odborníky).

- 2.7. **Příslušné subjekty musí jasně pochopit roli všech ostatních a zajistit zavedení těchto systémů, aby byl umožněn rychlý přesun informací k těm, kteří jich nejlépe využijí.** Tím by se např. zajistilo, že policejní nebo soudní informace o zjištěných podezřelých operacích budou urychleně předány úředníkům ministerstva zahraničí, kteří odpovídají za požadavky Rady nebo Rady bezpečnosti OSN a uplatňují preventivní restriktivní finanční opatření (sankce) na podezřelé finanční prostředky a na majetek. Vyšetřující orgány by měly posoudit, zda jsou plněna administrativní opatření za účelem zmrazení a zda k zmrazování dochází včas, a případně by měly formulovat požadavek na zavedení takových opatření. Stejně tak, pokud je zadržena hotovost, ať už celníky na hranicích nebo jinde, a pokud existuje podezření, že může být spojena s terorismem, měl by být informován FIU, aby se zvýšila šance zjistit související informace.

#### **Zajistit optimální využití finančního zpravodajství**

- 2.8. **Využití klíčových slov, klíčových názvů a dalších identifikátorů s cílem podpořit okamžitou identifikaci zpráv o podezřelých transakcích spojených s terorismem.** Mezi FIU a specializovanými operativními jednotkami by měla být zavedena vhodná forma spolupráce včetně výměny informací o podezřelých transakcích pro zpravodajské účely a možné narušování teroristických činů.

#### **Soubory kombinovaných dovedností**

- 2.9. **Komplexnost práce CFT často vyžaduje kombinaci know-how a odborné konzultace** vysláním odborníků s dovednostmi pro daný projekt, vyšetřování nebo žalobu. Jeden z členských států uvedl příklad vytvoření struktur, které umožňují a usnadňují státnímu zástupci s odbornou znalostí finančních trestných činů jednat v součinnosti se státním zástupcem zaměřeným na boj proti terorismu napojeným na případy CFT.

#### **Zapojení široké veřejnosti**

- 2.10. Členské státy by měly spolu s finančními a dalšími institucemi zajistit, aby **uživatelé finančních služeb byli informováni, jak mohou napomáhat v úsilí veřejného i soukromého sektoru** v boji proti financování terorismu a dalších finančních trestných činů a rovněž, aby zaměstnanci orgánů s povinností podávat zprávy byli informováni o typologiích a hrozbách.

### **3. PŘÍSLUŠNÉ SUBJEKTY A SOUKROMÝ SEKTOR**

V mnoha případech to nejsou ani tak samotné finanční informace, které mají k dispozici banky a jiné instituce, co má zásadní význam pro represivní akce, ale spíše *zpráva*, kterou tyto informace mohou přinést. Z tohoto důvodu je zásadní zajistit řádnou spolupráci mezi příslušnými subjekty a finančními institucemi (a dalšími orgány s povinností podávat zprávy týkající se praní peněz) tak, aby bylo možné získat nezbytné informace a příslušné pokyny příslušných subjektů jednoduše a rychle<sup>12</sup>. **Informace soukromého sektoru lze doplnit**

---

<sup>12</sup> Pokud jde o *mezinárodní* spolupráci mezi příslušnými subjekty, měla by být v souladu s čl. 28 třetí směrnice o praní peněz a měla by posilovat a nikoli snižovat výměnu informací mezi útvary finančního zpravodajství.

**o informace finančních institucí.** Např. v některých členských státech byly důležité informace získány díky tomu, že citlivé informace, jako jsou informace o falšovaných dokladech totožnosti, byly sdíleny s finančními institucemi s cílem identifikovat a lokalizovat podezřelé operace.

### **Přístup k finančním informacím soukromého sektoru**

- 3.1. Opatření umožňující příslušným orgánům zjistit, zda osoba, jenž je předmětem vyšetřování, má nebo měla bankovní účet, a získat podrobné informace o účtech a bankovních operacích v souladu s čl. 32 třetí směrnice<sup>13</sup>.** Některé státy vyjádřily ve výše zmíněném dotazníku, že přínosem pro zajištění rychlé identifikace podezřelých finančních prostředků a bankovních účtů je vnitrostátní rejstřík bankovních účtů. Takové „rejstříky“ mohou mít podobu od jednotné centrální (neustále aktualizované) databáze až po šifrované seznamy klientů, které mají k dispozici a kontrolují finanční instituce. Útvar finančního zpravodajství (FIU), který má k databázi přístup na základě zprávy o podezřelých údajích, by mohl určit na základě výzkumu vedoucího buď k potvrzení nebo k vyvrácení domněnky, že podezřelý disponuje nebo někdy disponoval bankovním účtem u příslušné finanční instituce. Alternativní řešení by umožnilo donucovacím orgánům, které vyšetřují podezření z financování terorismu, požádat FIU, aby zjistil od finančních institucí, zda podezřelý disponuje nebo disponoval bankovním účtem. Další práci Komise podnikne spolu s členskými státy a soukromým sektorem, aby ohodnotily možnosti provedení článku 32 výše zmíněné směrnice.
- 3.2.** Některé zpravodajské informace naznačují, že teroristé využili dobře známé instituce uskutečňující peněžní převody s pobočkami v různých členských státech k sérii drobných převodů určených pro osoby spojené s extremistickými skupinami. Jednotlivě se může každý z těchto převodů jevit jako legální. Z kolektivního pohledu však převody mohou vzbudit podezření. **Podniky zabývající se převodem a poukazováním finančních prostředků by měly zajistit, že disponují systémy, které jim umožňují** přizpůsobit se mezinárodním normám týkajícím se informací o odesílateli, stejně jako opatřením týkajícím se boje proti praní peněz a proti financování terorismu vycházejícím z přístupu založeném na analýze rizika, včetně vhodného monitorování podezřelých operací.
- 3.3.** Osvědčené postupy ukazují, že o podezřelé činnosti by měla být informována FIU **a to i tehdy, pokud se tato činnost nevztahuje k transakci**, jako např. v případě, kdy finanční instituce na základě podezření odmítne založení účtu např. kvůli tomu, že daná osoba neposkytne dostatečné informace k ověření její totožnosti.

### **Podpora spolupráce se soukromým sektorem**

- 3.4.** Podpořit účinné fungování **styčných výborů mezi jedním nebo více příslušnými subjekty a zástupci finančních a úvěrových institucí a dalších orgánů s povinností podávat zprávy.** Pravidelná setkání styčných výborů pod

---

<sup>13</sup> Čl. 32 třetí směrnice o praní peněz stanoví, že „členské státy vyžadují, aby jejich úvěrové a finanční instituce měly zavedené systémy, které by jim umožnily plně a rychle reagovat na požadavky útvaru finančního zpravodajství nebo jiných institucí v souladu s jejich vnitrostátním právem tak, aby určily, zda udržují nebo udržovaly v průběhu minulých pěti let obchodní vztahy s příslušnými fyzickými či právnickými osobami a jaká byla povaha těchto obchodních vztahů“.

předsednictvím národního koordinačního orgánu CFT a/nebo FIU jsou zásadním prostředkem pro mobilizaci a zapojení soukromého sektoru, pro jeho informovanost o vývoji typologií v oblasti financování terorismu a pro aktualizaci indikátorů nebezpečí. Kromě strukturovaných styčných výborů by u finančních institucí měla existovat vyčleněná kontaktní místa zaměřená na CFT, která by měla za cíl usnadňovat institucím rychlý kontakt s FIU a ostatními příslušnými subjekty. Pravidelná zpětná vazba orgánům s povinností podávat zprávy by jim napomohla zajistit lepší kvalitu zpráv předávaných FIU.

- 3.5.** Orgány s povinností podávat zprávy, které působí ve více než jednom členském státě, by se měly zaměřit na zajištění spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními úředníky, např. prostřednictvím „**funkce zajištění souladu v Evropě**“. Tímto způsobem by se podpořilo úsilí o vytvoření spojení mezi podezřelými transakcemi ve dvou anebo více členských státech a v případě příslušných transakcí do anebo z více členských států vyšetřily podezřelé skutečnosti..
- 3.6. Mělo by se podporovat přičlenění, dokonce i na krátké období, finanční policie / zaměstnanců FIU / zaměstnanců zpravodajských služeb k držitelům informací v soukromém sektoru.** To by posílilo povědomí veřejného sektoru o tom, jak soukromý sektor spravuje údaje a zda je jednoduché či obtížné vyhledávání určitých druhů informací.

## ČÁST II – ZRANITELNÁ MÍSTA NEZISKOVÝCH ORGANIZACÍ V OBLASTI FINANCOVÁNÍ TERORISMU A DALŠÍCH TRESTNÝCH ČINŮ

### 1. EVROPSKÝ A MEZINÁRODNÍ KONTEXT

Ve svém sdělení z října 2004 o financování terorismu Komise uvedla možnost zavedení kodexu chování s cílem snížit riziko zneužití neziskového sektoru<sup>14</sup>. Doporučení a rámec kodexu chování obsažené v tomto dokumentu jsou tedy pokračováním daného sdělení. Toto sdělení je sice zaměřeno na předcházení zneužívání neziskových organizací k financování terorismu, posílená opatření týkající se transparentnosti a odpovědnosti mají ale rovněž napomoci k ochraně těchto organizací před jinými formami zneužití k trestným činům. Doporučení a rámec kodexu chování by měly posílit důvěru dárce, podpořit dárcovství a zároveň předcházet nebo minimálně snižovat riziko trestných činů.

Po teroristických útocích z 11. září přijala Jednotka pro zvláštní úlohy v oblasti finančních opatření (FATF – Financial Action Task Force) sérii „zvláštních doporučení“ specifických pro financování terorismu. Obsahovaly doporučení<sup>15</sup>, aby se státy zaměřily na zranitelná místa neziskového sektoru. Členské státy a třetí země shledaly uplatňování tohoto prvku zvláštních doporučení v praxi obtížným. V rámci FATF proběhly důležité diskuze o možných přístupech. K dnešnímu dni se členové FATF nedohodli na společném přístupu k uplatňování zvláštního doporučení č. 8.

<sup>14</sup> KOM(2004) 700 ze dne 20.10.2004 viz oddíl 5.2

<sup>15</sup> Zvláštní doporučení č. 8 uvádí, že: „...Neziskové organizace jsou obzvláště zranitelné a státy by měly zajistit, že nemohou být zneužity (i) teroristickými organizacemi, které vystupují jako legální subjekty; (ii) k využití legálních subjektů jakožto prostředků k financování terorismu [...] a (iii) k zatajení nelegálního používání financí s cílem legitimizovat účely teroristických organizací.”



Důležitost této oblasti uznaly vlády členských států a další mezinárodní orgány<sup>16</sup>. Dokument společné strategie EU<sup>17</sup> pro financování terorismu a závěry Evropské rady ze zasedání ve dnech 16. a 17. prosince 2004 vyzvaly Komisi, aby se zaměřila na zneužívání neziskových organizací pro účely financování terorismu. Rada ve svém prohlášení o reakci EU na bombové útoky v Londýně dne 13. června 2005 vyzvala Radu, aby „schválila kodex chování pro předcházení zneužívání charity teroristy“.

S ohledem na potenciální zranitelná místa neziskového sektoru v oblasti financování terorismu a jiných trestných činů, vypracuje Komise doporučení členským státům a rámec kodexu chování pro neziskové organizace působící v Evropské unii.

Komise přípravu tohoto doporučení a rámce kodexu chování řádně projednala s členskými státy a neziskovým sektorem, což zahrnovalo i osmitýdenní internetovou konzultaci veřejnosti.

## 2. PROVÁDĚNÍ NA EVROPSKÉ ÚROVNI

Komise by měla zajistit *další dialog s neziskovým sektorem* o krocích následujících po doporučení a rámci kodexu chování obsaženými v tomto sdělení.

Komise hlavně během první poloviny roku 2006 zřídí *informační kontaktní skupinu* a zorganizuje *konferenci* se zástupci neziskového sektoru a příslušných orgánů, aby zvážili možné způsoby dalšího uplatňování zásad stanovených v doporučení a rámci kodexu chování.

Dále by mělo být diskutováno se zainteresovanými subjekty, jak rozvíjet partnerství mezi neziskovými organizacemi a státními orgány tak, aby byla nalezena *vhodná rovnováha mezi zákonnou regulací a samosprávou neziskového sektoru*.

Evropská Komise dále zváží, zda by *za určitých okolností* nemohlo být *financování neziskových organizací na úrovni Společenství* vázáno na dodržení souladu s opatřeními posilujícími transparentnost a odpovědnost.

Komise *zhodnotí výsledky dosažené díky doporučení a rámci kodexu chování* do tří let od jejich přijetí.

---

<sup>16</sup> Jednotka pro zvláštní úlohy v oblasti finančních opatření ve svém zvláštním doporučení č. 8; ministři financí skupiny G8, „Prohlášení ministrů financí“ z Deauville ze dne 17. května 2003; ministři spravedlnosti a vnitřních věcí skupiny G8, „Doporučení pro posílení právního rámce k předcházení teroristickým útokům“, ve Washingtonu, 11. května 2004.

<sup>17</sup> viz poznámka č. 4

## PŘÍLOHA

### Doporučení členským státům a rámec kodexu chování pro neziskové organizace k posílení transparentnosti a odpovědnosti neziskového sektoru s cílem předcházet financování terorismu a jiných trestných činů

#### 1. ÚVOD

Neziskový sektor vykonává důležitou humanitární a další velmi potřebnou veřejnou práci, která je pro občany nepostradatelnou službou ve všech oblastech života. Neziskové organizace jsou základní součástí demokratických společností, které často plní zásadní úkoly, které jiné druhy organizací nemohou plnit.

Existuje však důkaz, že v některých případech byly neziskové organizace využity k financování terorismu a k dalším trestným účelům<sup>18</sup>, a že byly zavedeny administrativní opatření ke zmrazení<sup>19</sup> s cílem takovému zneužití předejít. Teroristé a teroristické organizace se mohou k finančním prostředkům dostat prostřednictvím různých zdrojů. Peníze se mohou převádět prostřednictvím finančního sektoru, telegraficky, prostřednictvím alternativních systémů peněžních převodů a hotovostního kurýra, ale mohou se rovněž shromažďovat a převádět i pod záštitou neziskových organizací. Jednotka pro zvláštní otázky v oblasti finančních opatření uvedla ve své zprávě o praní peněz a typologiích financování terorismu 2003-2004, že: „Případy prezentované letos při školení o typologiích ukázaly, že neziskové organizace mohou být v rámci financování terorismu zneužity různými způsoby a k různým účelům. Především mohou být využívány teroristy a teroristickými organizacemi ke shromažďování finančních prostředků, což byl případ většiny neziskových organizací, kterým byl zmrazen majetek na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 (2001)[...]. Řada odborníků poukázala na důležitost neformálního shromažďování hotovosti v mnoha etnických a náboženských komunitách a na obtížnost přiměřené kontroly těchto prostředků [...]. Neziskové organizace mohou být teroristy také využívány k přesunu finančních prostředků [...]. A nakonec mohou být využity k poskytování přímé logistické podpory teroristů nebo k tomu, aby kryly jejich operace.”<sup>20</sup>

Vyšší a/nebo více systematické normy pro transparentnost a odpovědnost uplatňované neziskovými organizacemi pomohou posílit neziskový sektor proti kriminalitě. Tento dokument má za cíl nalézt přístup, který dané riziko zneužití minimalizuje, aniž by příliš zatížil daný sektor. Základní zásady stanovené v tomto sdělení se v žádném případě nesmí interpretovat jako omezení svobody sdružování. Zvláštní pozornost by měla být věnována pravidlům na ochranu údajů. Kromě toho, by provádění doporučení členským státům a rámce kodexu chování nemělo ohrozit účinné poskytování nouzové pomoci a jinou potřebnou neziskovou činnost. Je třeba věnovat pozornost tomu, aby bylo zajištěno, že nebude

---

<sup>18</sup> Odborníci FATF analyzovali případy zneužití neziskových organizací k financování terorismu např. ve zprávě o typologiích týkajících se praní peněz a financování terorismu 2003-2004 dostupné na adrese <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>; další příklady jsou dostupné na domovské stránce „Vyšetřovací zprávy“ Komise pro správu charitativního majetku Anglie a Walesu na adrese <http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>

<sup>19</sup> Opatření ke zmrazení vycházejí z nařízení (ES) č. 881/2002 ze dne 27. května 2002 (Úř. věst L 139, 29.5.2002, s.9) ve znění pozdějších předpisů, nebo z nařízení (ES) č. 2580/2001 ze dne 27. prosince 2001 (Úř. věst. L 344, 28.12.2001, s.70) ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> Viz str. 8-10 Zprávy o praní peněz a typologiích financování terorismu 2003-2004 na adrese <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>

provedeno nic, co by mohlo ohrozit práci nebo pověst velké většiny neziskových organizací, které legálně fungují na národní, evropské a mezinárodní úrovni.

Co se týče velikosti a právní formy, jsou neziskové organizace v Evropské unii velmi různorodé<sup>21</sup>. Za neziskové organizace se pro účely doporučení členským státům a rámce kodexu chování považují organizace, právnické osoby, právní dohody, jejichž hlavní účel je „účastnit se shromažďování a/nebo vyplácení peněžních prostředků na dobročinné, náboženské<sup>22</sup>, kulturní, vzdělávací, sociální či spolkové účely nebo k vykonávání další záslužné práce“<sup>23</sup>. Z důvodů rozmanitosti by bylo vhodné vyhnout se „univerzálnímu“ přístupu<sup>24</sup>. Dále by doporučení a rámec kodexu chování neměly žádným způsobem bránit legálním přeshraničním aktivitám neziskových organizací. Cílem evropského přístupu je tedy zavedení společných zásad, na kterých může být založeno provádění na národní úrovni.

## **2. DOPORUČENÍ ČLENSKÝM STÁTŮM, ABY SE ZAMĚŘILY NA ZRANITELNÁ MÍSTA NEZISKOVÉHO SEKTORU V OBLASTI FINANCOVÁNÍ TERORISMU A JINÝCH TRESTNÝCH ČINŮ**

Toto doporučení je určeno členským státům, aby jim napomohlo zhodnotit, jaký pokrok byl dosažen v boji proti zneužívání neziskových organizací k financování terorismu a jiným kriminálním účelům a určit, jaká další opatření by měla být na vnitrostátní úrovni přijata. Členské státy by měly podpořit neziskové organizace, aby uplatňovaly posílená opatření ke zvýšení transparentnosti a odpovědnosti při jejich každodenním řízení organizace tak, aby snížily možnost svého zneužití ke kriminálním účelům. Členské státy by měly zajistit, aby byl jejich neziskový sektor při provádění na národní úrovni plně angažován.

### **2.1. Dohled nad neziskovým sektorem**

- Členské státy by měly zajistit dohled nad svým neziskovým sektorem. Role dohledu by mohla být také svěřena některému veřejnému orgánu nebo již existujícímu orgánu anebo samosprávným orgánům.
- Orgány, které dohlíží nad neziskovým sektorem nebo nad jeho částí, by měly zajistit účinnou spolupráci na vnitrostátní úrovni. V této roli by měly:
  - Spravovat veřejně přístupné registrační systémy pro všechny neziskové organizace, které působí na jejich území, a které chtějí využívat preferenčního daňového zacházení, práva na veřejné financování a přístupu k finančním zdrojům veřejného sektoru. Tyto registrační systémy by měly být provozovány na národní,

---

<sup>21</sup> Rozmanitost sektoru byla již popsána ve sdělení Komise „Posílení role dobrovolných organizací a nadací v Evropě“ KOM(1997) 241.

<sup>22</sup> Prohlášení č. 11 k Amsterodamské smlouvě říká: „Evropská unie uznává status přiznaný vnitrostátním právním řádem členských států církvím a náboženským sdružením nebo společenstvím a nepoškozuje jej. Evropská unie stejným způsobem uznává postavení ideových a nekonfesionálních organizací.“

<sup>23</sup> Založeno na definici zvláštního doporučení č. 8 dokumentu o nejlepších postupech jednotky pro zvláštní otázky v oblasti finančních opatření.

<sup>24</sup> S cílem vyhnout se takovému přístupu je navrhována registrace neziskových organizací, které chtějí využívat zvláštního daňového režimu, přístupu k veřejným prostředkům a práva na veřejné financování; rámec kodexu chování zdůrazňuje zavedení zjednodušeného systému vedení účetnictví a pravidel ohlašování pro neziskové organizace určité velikosti.

regionální a komunální úrovni. Zvláštní pozornost je třeba věnovat tomu, aby tyto registrační systémy plně respektovaly zásadu svobody sdružování. Proto by měla registrace spíše spočívat v tom, že organizace oznámí své založení, než že bude žádat o předchozí schválení založení;

- Identifikovat existující požadavky na neziskové organizace, aby se zabránilo duplicitě registračních povinností/povinnosti podávat zprávy;
- Identifikovat veškeré typy neziskových organizací, které nespadají pod povinnou registraci a snížit tak riziko, jenž tato mezera může vyvolat;
- Usměrnit neziskové organizace v souvislosti s finanční transparentností a zranitelnými místy sektoru;
- Mezi příslušnými orgány by měla existovat spolupráce týkající se vyšetřování zneužití neziskových organizací. Vyšetřování by mělo sledovat existující trestněprávní řízení. Příslušné orgány by rovněž měly být schopné zhodnotit riziko zneužití konkrétních neziskových organizací;
- Finanční úřady by měly být podporovány, aby provedly přezkumy neziskových organizací, kterým se dostává speciálního daňového zvýhodnění, s ohledem na velikost a činnost organizace.

## 2.2. Podporovat soulad s kodexem chování

S cílem podpořit soulad by měly členské státy zvážit následující východiska:

- Normy registrace, zvýšené transparentnosti a odpovědnosti **potvrzují jasné postavení neziskových organizací** a napomáhají k získání a udržení důvěry veřejnosti a důvěryhodnosti neziskové činnosti;
- **Privilegovaný daňový status, přidělování veřejných prostředků a právo získávání veřejných zdrojů** mohou být poskytnuty všem neziskovým organizacím, které splňují požadavky na registraci a jsou v souladu s opatřeními o transparentnosti a odpovědnosti. Mechanismem zajišťujícím soulad může být model certifikace, tak jak je popsán níže;
- V budoucnu by mohlo být vhodné zvážit, zda **do stávajících modelů nebo do modelů, které budou vytvořeny**, zahrnout zásady transparentnosti a odpovědnosti navrhované v rámci kodexu chování. Tyto systémy by mohly být provozovány veřejnými nebo soukromými subjekty a prověřovaly by soulad neziskových organizací s opatřeními týkajícími se transparentnosti a odpovědnosti;
- **Soukromé kontrolní orgány nebo zastřešující neziskové orgány** by měly být podporovány v zavádění postupů schvalování nebo obdobných mechanismů, pomocí kterých by kontrolovaly soulad neziskových organizací se zásadami stanovenými rámcem kodexu chování.

### 2.3. Dosah a zranitelná místa neziskových organizací v souvislosti s financováním terorismu a pro jiné kriminální účely

Zpravodajské informace nadále naznačují<sup>25</sup>, že zneužívání neziskového sektoru zůstává jednou z metod používaných teroristy ke shromažďování finančních prostředků k financování jejich činnosti. Zásadní proto je, aby si členské státy a neziskové organizace byly plně vědomy toho, jak mohou být organizace pro financování terorismu a pro jiné kriminální účely zneužity.

- Neziskové organizace by měly být motivovány k tomu, aby **zhodnotily své osvědčené postupy**, které používají, aby dále posílily předcházení svému zneužití pro financování terorismu a pro jiné kriminální účely;
- Členské státy by měly zapojit klíčové hráče neziskového sektoru a iniciovat **programy s cílem zvýšit povědomí neziskových organizací** o rizicích/zranitelných místech sektoru, která mohou být zneužita;
- **Pro soukromý sektor** (finančním institucím, účetním, auditorům a právníkům jednajícím s neziskovým sektorem) **by se měly vypracovat usměrňující** s cílem usnadnit pátrání po podezřelých aktivitách/transakcích, včetně technik užívaných teroristy zejména k infiltraci do neziskových organizací.

### 2.4. Vyšetřování zneužití neziskových organizací

Vyšetřování by mělo být úměrné závažnosti identifikovaného rizika a mělo by následovat po trestněprávním řízení.

- Spolupráce/výměna informací **na vnitrostátní úrovni** by měla být vedena a koordinována pokud možno jedním z příslušných orgánů odpovědných za dohled nad neziskovými organizacemi a měla by zahrnovat finanční úřady, finanční zpravodajský útvar a donucovací orgány. S cílem usnadnit výměnu informací na vnitrostátní úrovni by v každém z těchto subjektů měla být jmenována osoba, která by představovala jednotné kontaktní místo pro výměnu informací v případech spojených se zneužitím neziskových organizací k financování terorismu. Mezi těmito subjekty by měly být zřízeny informační portály, které by zajišťovaly rychlou a účinnou výměnu informací.
- Spolupráce/výměna informací **na úrovni EU/mezinárodní úrovni** by měla zahrnovat síť kontaktních míst donucovacích orgánů, které disponují odbornými znalostmi v oblasti financování terorismu a znalostmi neziskového sektoru. Komise podpoří využití existujících sítí pro spolupráci/výměnu informací na úrovni EU mezi donucovacími orgány a tam, kde je to vhodné, mezi dalšími orgány kompetentními v šetření možného zneužití neziskových organizací. Zvláštní roli při této spolupráci a výměně informací by mohl také hrát Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Role *Evropské policejní akademie (CEPOL)* by měla být zásadní při přípravě vysokých úředníků policejních složek zaměřených na slabá místa tohoto sektoru, typologie zneužívání a podporu spolupráce/výměny informací.

---

<sup>25</sup> Viz např. dokument Europolu „Přehled boje proti financování terorismu v Evropské unii“ vydaný pro vyhrazené užití dne 1. června 2005

### 3. NÁVRHY PRO NEZISKOVÝ SEKTOR – RÁMEC KODEXU CHOVÁNÍ PRO NEZISKOVÉ ORGANIZACE S CÍLEM PODPOŘIT OSVĚDČENÉ POSTUPY V OBLASTI TRANSPARENTNOSTI A ODPOVĚDNOSTI

Tam, kde se v neziskovém sektoru vyžaduje zvýšená transparentnost a odpovědnost, je méně pravděpodobné, že dojde ke kriminálnímu zneužití. Značná část neziskových organizací již splňuje většinu požadavků uvedených v tomto dokumentu a mnohé z nich také vytvořily své vlastní kodexy chování. Tím, že neziskové organizace tato pravidla uplatňují, demonstrují veřejnosti svou odpovědnost a samy sebe posilují proti trestnému zneužití. Hlavním účelem požadavků vyplývajících z tohoto rámce kodexu chování je proto nalézt společné obecné minimální normy pro transparentnost neziskových organizací v Evropské unii a podpořit v této oblasti další diskuzi.

- Neziskové organizace by měly sledovat svůj **hlavní cíl** a pro tyto účely by měly využívat své vlastní zdroje.
- Odpovědnost za právní soulad by měla spočívat na **vedení** organizace.
- Všechny neziskové organizace by měly vytvořit **dokument obsahující identifikační údaje** organizace. Tento záznam by měl být uchován a být přístupný v sídle neziskové organizace. Registrované neziskové organizace by měly tyto identifikační údaje zaslat orgánu odpovědnému za příslušné registrační činnosti. Tento orgán by měl být informován o změnách hlavních údajů společnosti a o likvidaci organizace (spolu se sdělením, jak bude majetek neziskové organizace rozdělen).

Tyto údaje musí neziskovou organizaci jasně identifikovat. K formálnímu názvu organizace je možno připojit dodatečnou informaci o obecně užívané zkratce nebo o jiném neformálně užívaném názvu, obchodní/pracovní název a registrační číslo (tam, kde je to vhodné). Dále by měla být obsažena informace o adrese sídla, telefonní/faxové číslo/internetová adresa a záznam o předešlých adresách a jejich změnách. Také by měly být obsaženy podrobnosti o pobočkách organizace. Dále by mělo být zmíněno sdělení o obecných cílech, politikách a prioritách (hlavní cíl organizace) obsahujících popis organizační struktury a procesu rozhodování, který bude odrážet velikost organizace a uvede interní systémy finanční kontroly. Dokument by měl identifikovat ředitele/členy výkonného výboru anebo jiné členy organizace, kteří odpovídají za přijímání rozhodnutí a jejich odpovědnost. Případně by se měl rovněž identifikovat vlastník organizace.

Seznam čísel bankovních účtů na jméno neziskové organizace a veškeré osobní údaje by měly být důvěrné a uchovány v rejstříku a v sídle organizace.

- Neziskové organizace by měly dodržovat **vlastní systém vedení účetnictví** a vydávat **výroční finanční výkazy** příjmů a výdajů. **Výkaz** by měl být sestavován každoročně a obsahovat popis a rozpočet aktivit, projektů za předchozí finanční období a sdělení, jak naplňují obecné cíle organizace. S cílem vyhnout se přílišnému zatížení neziskových organizací přehnanými administrativními požadavky, měly by být pro neziskové organizace určité velikosti<sup>26</sup> uplatňovány **zjednodušené účetní požadavky a požadavky týkající se povinnosti podávat zprávy**. Finanční sdělení a výkazy by měly být přístupné

---

<sup>26</sup> Členské státy by pro neziskové organizace měly určit další kritéria (např. oblasti činnosti), aby zjednodušily účetní požadavky a požadavky týkající se povinnosti podávat zprávy.

v sídle neziskové organizace a dostupné na požádání veřejných orgánů, které jsou odpovědné za dohled.

- Výroční finanční výkazy a zprávy, zápisy z jednání rozhodovacích orgánů a zápisy z auditů <sup>27</sup> by měly být **uchovávány nejméně 5 let** v sídle organizace.
- Neziskové organizace by měly pro peněžní toky u všech transakcí využívat **formální systémy**, kdykoli existuje rozumná možnost formální finanční systém použít. Pokud je to možné, všechny přijaté finanční prostředky by měly být uloženy na bankovní účty a jejich vyplácení by mělo probíhat prostřednictvím těchto účtů.
- Všechny neziskové organizace by se měly řídit pravidlem „**znát příjemce svých peněz a přidružené neziskové organizace**“, což znamená, že organizace by měla co nejvíce usilovat, aby ověřila totožnost, reference a dobrý úmysl svých příjemců a přidružených neziskových organizací. To by mohlo např. zahrnovat i to, že organizace bude ještě před provedením platby ověřovat, zda je potenciální příjemce schopen dostat charitativnímu účelu příspěvku a chránit zdroje před zneužitím na necharitativní účely. Tam, kde je to možné, měla by nezisková organizace snížit podmínky grantu na písemnou dohodu a uskutečnit průběžnou kontrolu.
- Neziskové organizace by měly v kompletní a přesné podobě uchovávat **kontrolní záznamy o finančních prostředcích** převáděných mimo jejich působnost/ zemi a o finančních prostředcích převáděných jakékoli osobě poskytující služby jménem původní neziskové organizace. To by mohlo zahrnovat i příslušné záznamy o všech finančních transakcích zasílaných přímo zprostředkujícími organizacím a osobám.

---

<sup>27</sup>

Viz popis bodu stanovujícího požadavky na zápisy z auditů finančních prostředků.