

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

OSVĚTA PRO NEZISKOVÝ SEKTOR

v oblasti
boje proti
financování
terorismu

Praha
2020

ZÁKLADNÍ SHRNU TÍ

Některé nevládní neziskové organizace (NNO) nebo entity, které se za NNO vydávají, mohou být zneužity k financování terorismu (FT). K FT může dojít vědomě ale i nevědomě, a je proto třeba oblasti věnovat náležitou pozornost. **Financování terorismu je vnímáno v širším smyslu tohoto výrazu, tedy včetně materiální i nemateriální podpory teroristických entit, což také rozšiřuje oblast rizik, kterým je nutné věnovat pozornost.**

Možnosti zneužití NNO pro financování terorismu mohou mít různé podoby a stejně tak mohou být vědomé, nevědomé či vynucené. Může jít zejména o:

- napojení NNO na teroristickou entitu;
- zneužití pověsti a/nebo výsledků NNO;
- vytvoření falešné NNO;
- ovládnutí existující NNO a zneužití její pověsti a struktury pro podporu terorismu;
- finanční prospěch z činnosti NNO;
- zneužití zázemí NNO (např. k radikalizaci).



Riziko spojené se zneužitím NNO je možné **zmírnit** mj. následujícími způsoby:

- zavedením vnitřních pravidel fungování;
- průkazným výkaznictvím a důslednou kontrolou čerpání prostředků;
- spoluprací v rámci NNO sektoru;
- důslednou prací se sankčními seznamy;
- využíváním bezpečných platebních kanálů;
- kontrolou donorů, spolupracovníků, dodavatelů a recipientů.

Zneužití NNO je možné **předejít** nebo **detekovat** mj. následujícími způsoby:

- kontrolou relevantních osob vůči sankčním seznamům;
- důsledným nastavením vnitřních pravidel, kontrolou jejich uplatňování a seberegulací;
- vnitřními i vnějšími audity;
- spoluprací v rámci NNO sektoru;
- díky aktuálním a úplným informacím od veřejnosti, z otevřených zdrojů, nástrojů či databází, od příslušných orgánů či z různých reportů a hodnocení.

Pokud máte podezření na činnost spojenou s financováním a podporou terorismu, kontaktujte Policii České republiky nebo Finanční analytický úřad.

ÚVOD

Tento materiál vznikl v rámci činnosti pracovní skupiny k riziku zneužití nestátních neziskových organizací (dále jen NNO)¹, koordinované Ministerstvem vnitra jako součást procesu Národního hodnocení rizik praní peněz a financování terorismu. Na jeho zpracování se podíleli zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva financí, Ministerstva zahraničních věcí, Úřadu vlády, Finančního analytického úřadu, Policie ČR a Generálního finančního ředitelství. Možnost se na něm podílet měli rovněž kolegové z Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva kultury a dalších subjektů. Materiál se zakládá na informacích získaných z praxe, z materiálů Financial Action Task Force (FATF) a konzultací v rámci českého NNO sektoru.

Nestátní neziskové organizace hrají v ČR významnou úlohu v mnoha oblastech, jakými jsou budování občanské společnosti, poskytování humanitární a rozvojové pomoci, provozování sociálních služeb, rozvoj advokačních a zájmových činností, případně další obecně prospěšné činnosti. Některé právní formy typické pro NNO nebo entity, které se za NNO vydávají, mohou ale být zneužity ve schématech praní peněz (a související trestné činnosti) a/nebo k FT. Tento materiál se proto zabývá rizikem zneužití NNO k FT a poukazuje na modelové případy. Přestože tyto případy **nemusí být v současnosti v ČR běžné, vzhledem k jejich vysoké možné závažnosti je nutné jejich prevenci věnovat adekvátní pozornost.** Je tomu tak i proto, že **ke zneužití NNO může dojít i bez vědomé součinnosti či zavinění jejich představitelů, zaměstnanců a spolupracovníků.** Vzhledem k výše uvedenému je **financování terorismu v tomto textu vnímáno v širším smyslu, tedy včetně materiální i nemateriální podpory teroristických entit².**

Tento materiál nemá demonizovat nebo jakkoliv podřývat legitimní a záslužnou činnost NNO sektoru, nýbrž poskytnout NNO dostatek informací a pomocnou ruku v prevenci FT, jelikož se mohou s FT setkat a mohou mu být vystaveny, vysvětlit rizika, kterým mohou být české nebo v ČR působící NNO vystaveny, identifikovat zranitelnosti a pomoci tak v účinném zmírňování rizik FT. Cílem tohoto materiálu je soustředit se na prevenci zneužití NNO a detekci rizik spojených s FT. Dalším cílem tohoto materiálu je sloužit jako podklad pro zavádění dobré praxe mezi NNO a vést ke snížení jejich zranitelnosti ve vztahu k FT v oblastech, kde to je možné. Tento materiál bude dále použit jako podklad pro školení NNO v oblasti prevence financování terorismu a bude distribuován státním subjektům, které NNO poskytují dotace či jinou podporu.

¹ Nestátní neziskové organizace jsou v souladu s vysvětlivkou k doporučení č. 8 výboru FATF (<http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>) vnímány podle funkční definice, tedy jako entita (která v českém prostředí bude zpravidla právnickou osobou), která vybírá či distribuuje prostředky pro charitativní, náboženské, kulturní, vzdělávací, společenské či jiné účely, nebo pro jinou činnost ve veřejném zájmu.

² V českém kontextu se jedná o trestné činy financování terorismu a podpora a propagace terorismu, které jsou popsány v ustanoveních § 312d a § 312e zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

JAK TENTO MATERIÁL VYUŽÍT V PRAXI?

Jak je zmíněno výše, cílem tohoto materiálu je poskytnout NNO sektoru základní vhled do problematiky zneužívání NNO pro účely financování a podpory terorismu, seznámit je se základními způsoby zneužití a komunikovat příklady dobré praxe. Text je pojímán komplexně, s ohledem na široký okruh NNO. Proto řada NNO nemusí být nutně vystavena riziku ve všech zmíněných oblastech, zejména pokud v nich nepůsobí nebo působí jen okrajově. Řada NNO má již navíc zavedenou dobrou praxi ve zmírňování rizik FT. Je důležité zmínit, že tento materiál navazuje a zároveň se doplňuje s veřejnou verzí dokumentu „*Riziko zneužití nestátních neziskových organizací pro účely terorismu a praní peněz*“, ve kterém je detailně rozebrán seznam rizikových indikátorů v dané oblasti.



FAKTORY ZVYŠUJÍCÍ MOŽNOST ZNEUŽITÍ NNO

Tento text, stejně jako zmíněný materiál „*Riziko zneužití nestátních neziskových organizací pro účely terorismu a praní peněz*“, operuje s tím, že některé rizikové faktory a indikátory FT jsou současně i přímo určujícími znaky činnosti NNO (například sbírková činnost nebo působení v konkrétní geografické oblasti), a tedy jsou s konkrétní NNO neodmyslitelně spjaty vzhledem k jejímu poslání. Je však důležité mít na paměti, že tyto rizikové faktory ani jejich případné kombinace samy o sobě neznamenaají jasnou indikaci zneužití takové NNO. Je proto třeba vždy posuzovat konkrétní situaci a kontext. Potenciální rizikové faktory by ovšem NNO měla ve své činnosti vnímat a měla by je aktivně zmírňovat prostřednictvím vhodných preventivních opatření, k čemuž by jí měl napomoci právě tento osvětový materiál.

Obecně je možné konstatovat, že jako rizikovější NNO z hlediska zneužití k financování terorismu jsou chápány ty organizace, které:

- **působí v konfliktních oblastech;**
- **působí v oblastech, na které se zároveň zaměřují teroristické organizace;**
- **nemají transparentní činnost, řídicí a personální strukturu ani financování a zároveň nemají zavedené funkční kontrolní mechanismy;**
- **neplní zákonné povinnosti;**
- **o své činnosti neinformují veřejnost ani dozorové orgány;**
- **nekomunikují s veřejnou správou a**
- **operují s vysokým množstvím finančních prostředků převážně v hotovosti.**

Nelze však opomíjet ani možnost zneužití NNO, které vykonávají činnost pouze na území ČR, nepracují či pouze v minimálním rozsahu pracují s finančními prostředky v hotovosti a nevlastní žádný či pouze zanedbatelný majetek. I v těchto případech

může dojít ke zneužití NNO (např. jejich zázemí) k radikalizaci a náboru zahraničních teroristických bojovníků. Riziko jejich zneužití se může zvyšovat v souvislosti s nedostatkem těchto dvou klíčových faktorů:

1 Efektivní řízení rizik,

jimž mohou být NNO vystaveny – zda daná NNO nejen detekuje, ale i efektivně řídí svá rizika, a tedy jim předchází.

2 Transparentnost NNO

je důležité, aby činnost, správa, řídicí a personální struktura a financování NNO byly dostatečně transparentní. To vyžaduje zejména zavedené a průkazné výkaznictví, funkční kontrolní mechanismy, plnění svých zákonných povinností, pravidelné zveřejňování pravdivých a úplných informací o své činnosti ve vztahu k veřejnosti a veřejné správě.

Nutno dodat, že podle dostupných informací většina českých NNO, které působí v konfliktních oblastech, vykazuje dostatečné povědomí o rizicích financování terorismu a má také vcelku robustní systémy řízení rizik. Pozitivní vliv na snížení rizikovosti zejména velkých NNO působících ve více státech má také důsledná kontrola ze strany mezinárodních a státních donorů (např. grantová schémata EU, USA apod.) a v neposlední řadě samotné úsilí NNO při řízení rizik – zejména transparentní fungování samotné organizace včetně její řídicí a personální struktury. Je tedy pravděpodobné, že skutečná míra zranitelnosti tohoto typu NNO bude spíše nízká.

ZPŮSOBY ZNEUŽITÍ NNO

Obecně je možné konstatovat, že zneužití NNO či jejího statusu může být provedeno následujícími způsoby:

1 Vědomé zneužití prostředků NNO

– NNO nebo její pracovník využije prostředků NNO – finančních či jiných – pro přímou podporu teroristické entity nebo její infrastruktury, prostředky mohou být také přes NNO legalizovány. Zneužití mohou být také výcvikové či vzdělávací programy NNO.

Poznámka - Tento a níže uváděné příklady jsou smyšlené a slouží pro ilustraci konkrétních možných způsobů zneužití NNO.

Zaměstnanec NNO sympatizuje s teroristickou entitou a vědomě jejím členům poskytne finanční či materiální pomoc z prostředků NNO, pro kterou pracuje. Případně umožní, aby např. společenské prostory a technické zázemí této NNO byly využívány pro nábor nových členů teroristické skupiny.

2 Nevědomé zneužití prostředků a výstupů činnosti NNO

– pomoc NNO je zneužita i teroristickou entitou, infrastruktura vybudovaná NNO (nemocnice, školy, zdroje energií a vody apod.) je zneužívána teroristickou entitou bez vědomí NNO. Zneužití mohou být také výcvikové či vzdělávací programy NNO. Může se také jednat o krádež či zpronevěru prostředků NNO.

V případech, kdy se nejedná o úmyslné jednání pracovníků NNO, nebude se dle českého trestního práva zpravidla jednat o trestných čin, neboť trestné činy spojené s terorismem vyžadují úmyslné zavinění. Přesto může mít nedostatečně obezřetné jednání ze strany pracovníků NNO velmi negativní dopady.

NNO pomůže postavit místní školu. Prostory školy však mohou být zneužívány také teroristickou organizací k radikalizaci a výcviku.

NNO vyvine program pro zlepšení zemědělství v rozvojové zemi (např. budování studní na pitnou vodu, dodání nástrojů k orbě, hnojiva atp.). Program má úspěch a je třeba dalšího financování a dlouhodobé podpory, aby se zachovala kontinuita. Teroristická organizace působící v oblasti si je vědoma, že poskytnutím sociálních a dalších jistot má možnost si získat alespoň část populace na svou stranu. Aby měla možnost ovlivňovat práci v oblasti ve svůj prospěch, její člen nebo sympatizant se nechá najmout jako koordinátor či spolupracovník pro daný program a díky získané pozici začne šířit myšlenky teroristické organizace mezi obyvateli.

3 Vynucené zneužití prostředků a výstupů činnosti NNO

– zejména v oblastech s aktuálním konfliktem. Výpalné či sdílení části výstupů je podmínkou pro přístup NNO do oblasti. Může se také jednat o konflikt základních principů pomoci, zejména v případě poskytování urgentní zdravotní péče.

NNO chce distribuovat potravinovou pomoc v oblasti s vysokou podvýživou na pomezí několika nepřátelených kmenů. Vyjednaný souhlas s bezpečným přístupem do oblasti je buď přímo podmíněn zahrnutím předem vybraných adresátů pomoci, nebo je v průběhu distribuce pod hrozbou fyzického násilí vynucováno předání materiální pomoci i případné hotovosti výměnou za bezpečný odchod.



Zpráva FATF o rizicích zneužití neziskového sektoru pro teroristické účely³ uvádí, že zneužití také může nastat v **různých fázích pracovního cyklu NNO**:

Získávání zdrojů

Zde se může jednat o jakoukoliv aktivitu NNO za účelem získání zdrojů, a to jak přímou fundraisingovou aktivitou, tak skrze třetí stranu (např. firemní dobrovolnictví).

Přechovávání zdrojů

Týká se přechovávání zdrojů, jimiž NNO disponuje, přičemž jako přechovávání lze chápat činnosti od správy financí na bankovních účtech až po management majetku a objektů.

Převedení zdrojů

Převádění může nastat v řadě fází činnosti NNO a může se týkat jakékoliv činnosti, při které jsou transferovány zdroje NNO mezi různými entitami.

Vynakládání zdrojů

Týká se jakékoliv aktivity, při které jsou zdroje NNO směňovány za zboží nebo služby.

Dodávka programů

Týká se části cyklu, při kterém NNO uskutečňují programy – zde se může jednat např. o poskytování / distribuci pomoci, poskytování lékařské péče, organizaci akcí za účelem získání financí, případně hostování řečníků.

³ <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html>



ZÁKLADNÍ METODY ZNEUŽITÍ NNO

1. Napojení na teroristickou entitu

NNO podporuje teroristickou entitu, předává jí informace, je s ní personálně propojena, legitimizuje její činnost, poskytuje jí krytí apod. Může se jednat i o nevědomé napojení, kdy teroristická entita předstírá, že je vhodným partnerem pro pomoc v místě konfliktu.

NNO působí v oblasti, kde není bez prostředníka z řad místní populace možné získat důvěru a kontakty, které jsou potřeba pro naplnění činnosti NNO. Nedokonalým nebo chybějícím prověřením výběru prostředníka však NNO nevědomky najme osobu, jež sympatizuje s teroristickým hnutím. Získanou pozici pak tato osoba využije nejen pro to, aby mohla odklánět část pomoci, ale také pod záštitou NNO propaguje ideologii dané teroristické skupiny.

2. Zneužití pověsti, či výsledků NNO

Teroristická entita vydává úspěchy NNO za své a zneužívá je k verbování či získání podpory místního obyvatelstva, či přímo předstírá, že NNO v místě zastupuje a „sbírá“ pro ni prostředky. Může dojít i ke zneužití programů, kdy je legitimní činnost NNO zmanipulovaná k podpoře terorismu.

Teroristická organizace ví, že NNO pravidelně působila v oblasti, kterou momentálně tato teroristická organizace ovládá, a že pomoc této NNO byla vítaná mezi tamními obyvateli. Organizace proto předstírá, že vybírá finance pro tuto NNO, která má být díky nim schopna dále poskytovat pomoc na místě. Finance ale v realitě nikdy nebyly určeny pro NNO, nýbrž pro samotnou teroristickou organizaci a její činnost.

3 Falešná NNO

Teroristická entita založí NNO za účelem získání prostředků, či pro maskování své skutečné činnosti.

Teroristická organizace potřebuje legalizovat finance získané trestnou činností a zároveň chce získat přístup k možným novým členům. Pod rouškou poskytování humanitární pomoci založí NNO, jejímž účelem je však legalizace výnosů z kriminální činnosti a zároveň maskování skutečné agendy organizace.



4 Ovládnutí NNO a její následné zneužití pro podporu teroristické entity

Dochází k zneužití dobré reputace a historie NNO. Může se jednat například o personální převzetí u NNO založených na členském principu – příchod většího množství nových členů, kteří hlasováním dosáhnou změny vedení a směřování NNO, nebo například ovládnutí profilu na sociálních sítích, který patří konkrétní NNO, a jeho následné zneužití.

NNO poskytující pomoc v ohrožené oblasti má díky své činnosti úspěch a získala si dobrou reputaci; díky tomu si zajistila přístup k populaci i tamní administrativě. Tento přístup by se však hodil i teroristické entitě, která by tím získala jak přístup, tak informace, které může využít pro šíření své agendy. Teroristická organizace tak začne postupně do NNO infiltrovat své členy, kteří získávají hlasovací a rozhodovací práva; časem tak získají členskou převahu. Již zavedená organizace s dobrým jménem pak může být najednou v rukách teroristické organizace, která využije získanou platformu pro svou agendu.

5 Finanční prospěch teroristické entity z činnosti NNO

K tomu může dojít přímým odkloněním financí NNO za účelem financování terorismu, přičiněním nespolehlivého zaměstnance, který poskytne část prostředků teroristické entitě, dále také cestou přímého výběru finančních prostředků od NNO jako poplatku za umožnění činnosti v oblasti ovládané teroristickou entitou či cestou místních dodavatelů NNO, kteří jsou napojeni na teroristickou entitu, či jí musí odvádět daně, poplatky či jiné platby (např. výpalné).

NNO poskytuje pomoc na území, jež je jinak ovládáno teroristickou organizací. Jelikož tamní civilní obyvatelstvo trpí následky konfliktu, je třeba poskytnout pomoc na místě. Teroristická organizace si však podmiňuje umožnění vstupu do vesnic a poskytování pomoci výpalným, např. v podobě finančního úplatku nebo odběrem části humanitární pomoci, která je určena pro místní populaci.

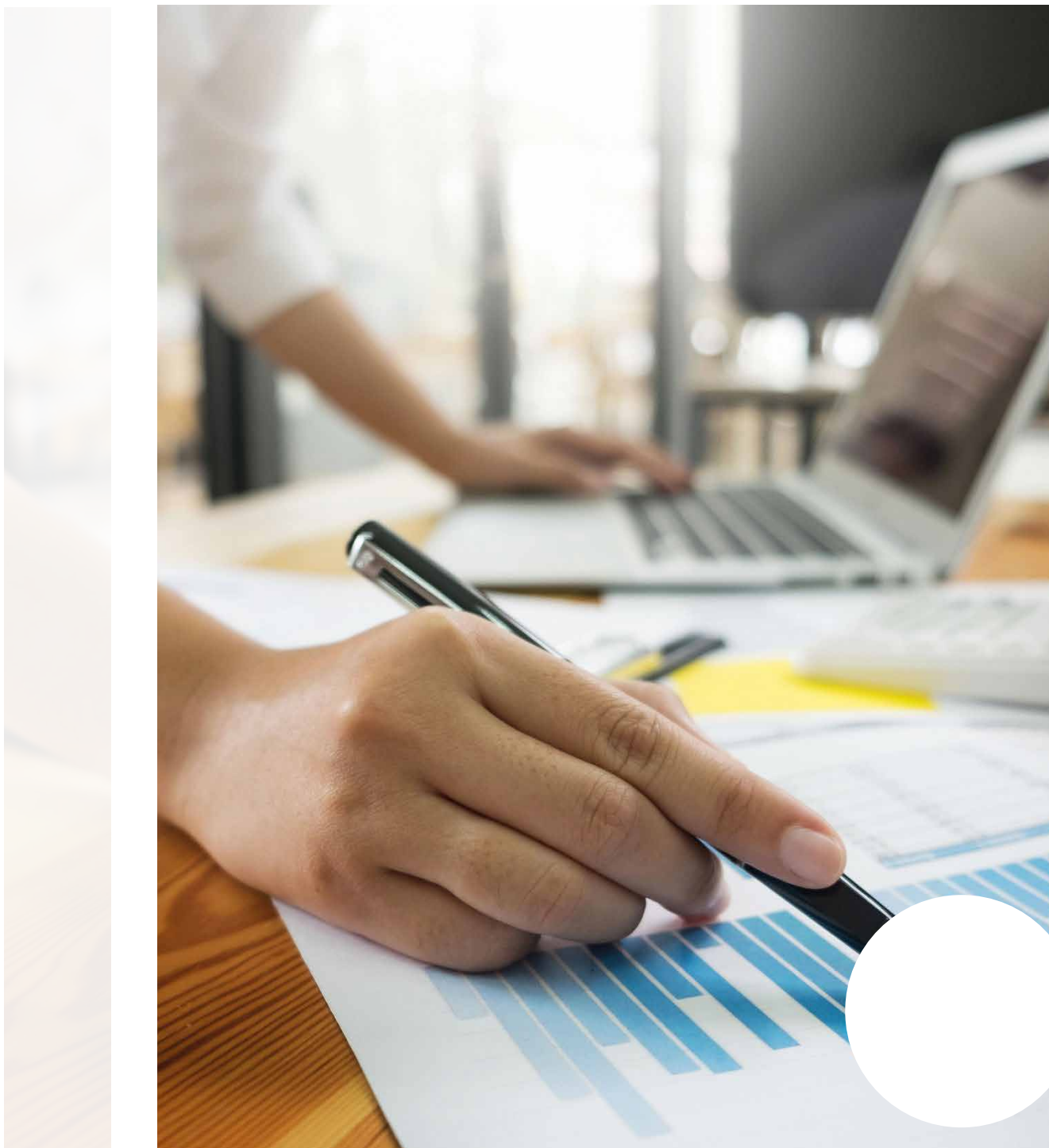
K přímému odklonění financí může také podle zkušeností ze zahraničí dojít v momentě, kdy NNO zasílá prostředky určené do konfliktní oblasti prostřednictvím bezhotovostního převodu do nejbližší třetí země. Tam se však musí spolehnout na hotovostní výběr (a převoz) ze strany spolupracovníka, který situaci zneužije a část prostředků zpronevěří pro účely FT.

6 Zneužití zázemí a podpora pro verbování

Dochází ke zneužití prostor, vybavení, financí, či činnosti NNO k vytvoření zázemí pro verbování za účelem terorismu, setkávání teroristických entit, či přípravy materiálu pro vykonání teroristických činů. Tato varianta se může týkat i NNO působících výlučně v Česku.

NNO se rozhodne, že za účelem snížení nákladů na pronajímání prostor bude sdílet prostory a vybavení s další NNO nebo se skupinou osob. Tato NNO nebo

skupina osob však svou činností podporuje terorismus, např. využíváním společných prostor pro indoktrinaci, přípravou výbušnin, využíváním vybavení kancelářských prostor k tisku a distribuci letáků s propagandou atp.



ZÁKLADY PREVENCE A DOBRÁ PRAXE NNO

Jelikož NNO spolupracují s donory, recipienty, prostředníky a dalšími NNO, je v jejich zájmu nejen všechny články řetězce prověřovat, ale být samy prověřitelné. Jako jistý návod může posloužit právě tento dokument ve spojení s výše zmíněným dokumentem „*Riziko zneužití nestátních neziskových organizací pro účely financování terorismu a praní špinavých peněz*“, který detailně rozebírá jednotlivé rizikové kategorie indikátorů, a ukazuje, jak je prověřovat a zmírňovat.

Základem pro efektivní prevenci je vyvinutí a dodržování preventivních opatření, která mají zamezit riziku zneužití pro účely financování a podpory terorismu. Zavedení některých z těchto preventivních opatření může být jednorázovou záležitostí, v řadě případů je však potřeba kontinuální vyhodnocování a upravování těchto mechanismů v závislosti na aktuálním vývoji mezinárodní situace, činnosti NNO, ale i domácí a zahraniční legislativy. Jelikož se jedná o oblast společnou všem NNO, existují mechanismy založené na mezinárodní spolupráci, kde je možné využít již existujících služeb a programů. Stejně tak bývají obdobně zavedené mechanismy na národní úrovni, které mají tuto preventivní činnost NNO usnadnit.

Jak je zmíněno výše, NNO, které využívají finance od zahraničních donorů, bývají často dobře připravené v rámci pravidel, jejichž dodržování tito donoři vyžadují od příjemců finančních prostředků⁴. Existují také vybrané metodiky, které osvětlují nejen problematiku jako takovou, ale na příkladech z praxe⁵ ukazují NNO možnosti vyvíjení a upevňování vlastní dobré praxe⁶. V ČR lze základní informace pro NNO nalézt na webových stránkách Finančního analytického úřadu (FAÚ)⁷. Základem je také jasné distancování se od jakékoliv činnosti spojené s terorismem, např. v zakládajících listinách či dalších materiálech spojených s popisem činnosti NNO.

Pokud při své činnosti nebo při vlastním prověřování narazí NNO na podezřelou činnost nebo osoby, měla by takovou skutečnost nahlásit, a to příslušným orgánům na národní úrovni (jak bude specifikováno dále).

⁴ Pro více informací o takovém prověřování je možné se informovat např. u britské Charity Commission: <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>, či USAID <https://www.usaid.gov/forms/aid-500-13>.

⁵ Také např. ve zprávách FAÚ (<https://www.financnianalytickyurad.cz/zpravy-o-cinnosti.html>).

⁶ Zde stojí za zmínku zejm. práce FATF, např. „Risk of terrorist abuse in non-profit organisations“

<http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html> či „Best Practices on Combating the Abuse of Non-Profit Organisations“ <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/bpp-combating-abuse-npo.html>.

⁷ <https://www.financnianalytickyurad.cz/informace-pro-nestatni-neziskove-organizace.html>

Zavedení vnitřních pravidel

Jedním ze základních stavebních kamenů činnosti NNO je transparence, a to jak její vlastní, tak také subjektů, s nimiž je ve vzájemných vztazích. Součástí transparency je pak také pravidelná a funkční vnitřní kontrola. Mezi základní pravidla pro fungování NNO by proto mělo patřit:

- jasně definovaný mandát a mise NNO, včetně jednotlivých programů;
- jasné distancování se od jakékoliv podpory terorismu či jiné trestné činnosti (např. ve stanovách, popisu mise atd.);
- transparentní nakládání s financemi; průkazné výkaznictví, transparentní účet, omezení využívání hotovosti na nejnižší nutnou míru, důsledná kontrola čerpání a vyplácení finančních prostředků;
- důsledné uplatňování pravidla „čtyř očí“⁸ (sníží se tím např. riziko podvodného odklonu peněžních prostředků);
- vypracovaná a pravidelně vyhodnocovaná rizika;
- pravidelné audity; následná kontrola využívání pomoci;
- vypracované kontrolní seznamy (checklist) pro jednotlivé kroky v rámci pracovního procesu, které usnadní i práci na dalších projektech (např. pokyny pro zadávání veřejných zakázek);
- uplatňování zásady „poznej svého klienta“ (vztahuje se na donory, spolupracovníky, prostředníky a koncové příjemce);
- pravidelné zveřejňování pravdivých a úplných informací o činnosti NNO.

⁸ Tj. vždy jednají za organizaci alespoň dva zástupci společně.

Spolupráce v rámci NNO sektoru

V rámci NNO sektoru probíhá aktivní spolupráce na národní i mezinárodní úrovni. Ta pomáhá jednotlivým NNO v řadě oblastí a je důležitým a pozitivním prvkem fungování NNO komunity.

Na národní úrovni působí při Úřadu vlády ČR **Rada vlády pro nestátní a neziskové organizace** (RVNNO)⁹. Ta je stálým poradním, iniciativním a koordinačním orgánem vlády ČR pro NNO oblast. Její činnost sestává ze soustředování, projednávání a předkládání materiálů vládě, jež se týkají NNO a vztahují se k vytváření vhodného prostředí pro jejich existenci a činnost. Dále také spolupracuje s jednotlivými resorty a dalšími orgány státní správy v oblasti problematiky NNO a zajišťuje dostupnost a zveřejňování informací o NNO a o opatřeních státní politiky týkajících se NNO.

Dále v ČR působí **České fórum pro rozvojovou spolupráci** (FoRS)¹⁰, které je platformou českých NNO a dalších neziskových subjektů, jež se zabývají rozvojovou spoluprací, rozvojovým vzděláváním a humanitární pomocí.

Významnou českou střešní organizací je **Fórum dárců**¹¹. Tato střešní organizace pomáhá dlouhodobě formovat dárcovské prostředí v Česku.

Na evropské úrovni pak operuje např. **CONCORD**¹² (European NGO confederation for relief and development), jež působí jako článek mezi EU institucemi a NNO v oblasti rozvojové spolupráce a jejímž cílem je posílit dopad evropských rozvojových NNO v kontextu evropských rozvojových politik a příslušných institucí.

Dále je zde např. **Alliance 2015**¹³, jež je strategickou mezinárodní sítí několika NNO pracujících v oblasti humanitární a rozvojové pomoci. Ta mj. umožňuje sdílení zkušeností a know-how s cílem posílení pozitivního dopadu činnosti jejích členů, či **International NGO Safety Organisation**¹⁴, která poskytuje bezpečnostní podporu humanitárním pracovníkům ve vysoce rizikových oblastech.

⁹ <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/zakladni-informace-767/>

¹⁰ <http://www.fors.cz>

¹¹ <https://www.donorsforum.cz/>

¹² <https://concordeurope.org>

¹³ <https://www.alliance2015.org>

¹⁴ Více informací zde: <https://www.ngosafety.org>.

Práce se sankčními seznamy

Mezinárodní sankce jsou jedním z „měkkých“ nástrojů, díky nimž je možné vyvíjet tlak na dané aktéry bez použití síly. Současné sankční režimy jsou tzv. cílené, což znamená, že se vztahují jen na vymezené (nejčastěji v příloze vyjmenované) osoby, subjekty, služby, zboží nebo technologie. Ze sankcí může být udělena výjimka pro humanitární činnost, aby sankcemi netrpělo řadové obyvatelstvo. NNO se ohledně rozsahu výjimky a žádosti o ní mohou obrátit na FAÚ, který je vnitrostátním koordinátorem pro provádění mezinárodních sankcí.

Česká republika je vázána mezinárodními sankcemi OSN a EU¹⁵.

Základním nástrojem, který umožňuje prověřit beneficiary, je sankční mapa EU¹⁶, která obsahuje všechny osoby a subjekty, vůči nimž se v EU uplatňují mezinárodní sankce. Mapa je pouze informačním zdrojem, závazné znění příslušného sankčního režimu včetně sankčních seznamů je nejspíše dostupné v databázi práva EU – EUR-Lex (sankční mapa obsahuje odkazy na něj).

OSN rovněž vede sankční seznamy osob a subjektů, vůči nimž zavedla Rada bezpečnosti omezující opatření. Dostupný je jednak konsolidovaný seznam¹⁷ a dále lze u jednotlivých sankčních režimů nalézt další podpůrné informace¹⁸ včetně toho, jak žádat o výjimku. O změnách na sankčním seznamu OSN informuje FAÚ na svých webových stránkách a k odběru těchto informací se lze na webu FAÚ přihlásit. Web také obsahuje obecné i konkrétní informace o problematice provádění mezinárodních sankcí¹⁹.

K těmto seznamům je třeba doplnit také seznam tzv. vnitřních teroristů obsažený v nařízení vlády č. 210/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Právní rámec k uplatňování mezinárodních sankcí stanoví zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí (dále jen sankční zákon). S ohledem na riziko FT je vhodné z povinností stanovených sankčním zákonem a příslušnými přímo účinnými sankčními nařízeními EU připomenout zejména zákaz zpřístupnit přímo či nepřímo jakýkoli majetek sankcionovaným osobám uvedeným v příslušných seznamech.

¹⁵ Více informací zde: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>

¹⁶ Mapa je dostupná na www.sanctionsmap.eu.

¹⁷ <https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>

¹⁸ Viz např. zde: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267>.

¹⁹ Více informací zde: <https://www.financnianalytickyurad.cz/mezinarodni-sankce.html>.

Své národní seznamy, které jednak přejímají sankce v rozsahu přijatém OSN nebo doplňují vlastní opatření nebo rozšiřují seznamy sankcionovaných osob a subjektů nad rámec OSN, má většina států. Nejznámějším příkladem je seznam Spojených států amerických OFAC – Office of Foreign Assets Control (při US Department of the Treasury)²⁰. Tyto seznamy nejsou v ČR závazné (vymahatelné), ale donoři (státy/organizace) mohou jejich dodržování vyžadovat. USA pak u svých sankcí uplatňují tzv. exterritorialitu, tj. mohou postihovat osoby/subjekty za jejich nedodržení i na území mimo jurisdikci USA.

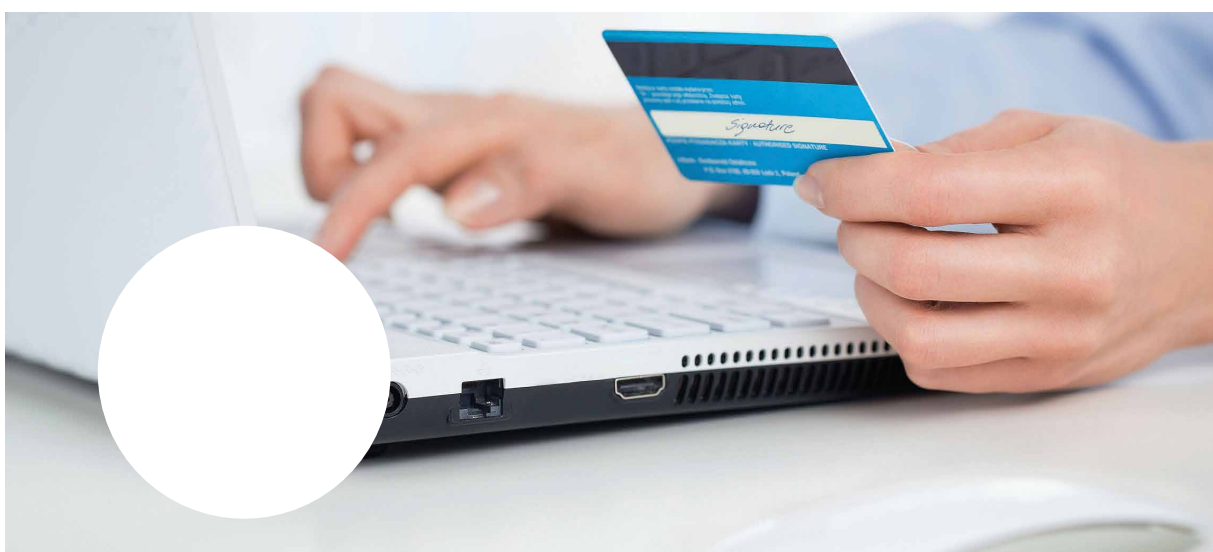
Z důvodu existence různých sankčních seznamů, které navíc prochází častou aktualizací, existují komerční služby, kde je možné konsolidovaně prohledávat více seznamů najednou. Nevýhodou zejména pro menší NNO však může být zvýšená finanční zátěž. Nalezení shody donora, recipienta, prostředníka, spolupracovníka nebo jejich skutečného majitele s údaji na těchto národních protiteroristických seznamech může ovšem nasvědčovat podezření na financování terorismu.



²⁰ <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/pages/default.aspx>

Využívání bezpečných platebních kanálů

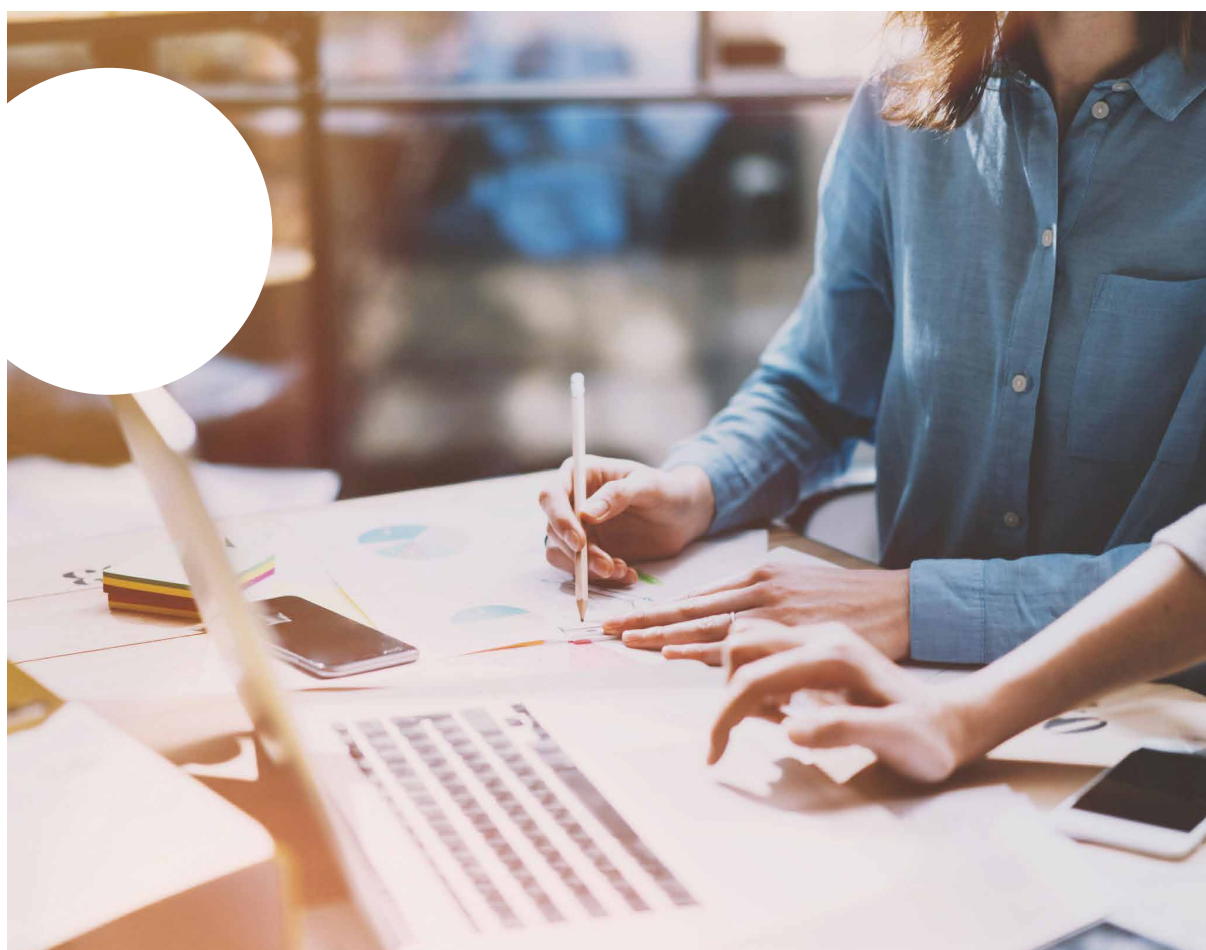
Tok peněz bezpečnými platebními kanály je jedním ze základních nástrojů ke zmírňování rizik, včetně již zmiňovaného průkazného výkaznictví. Ideální je využívat transparentní bankovní účet a v největší možné míře bezhotovostní platby. Nicméně s ohledem na povahu poskytování pomoci v řadě konfliktních nebo vzdálených oblastí není vždy možné využívat zabezpečených platebních kanálů. Alternativami bývají mj. bezhotovostní převod prostředků (tj. z bankovního účtu na bankovní účet) do nejbližší země, resp. poukázání peněz (prostřednictvím poskytovatele platebních služeb) a následný výběr a převoz hotovosti²¹. V případech, kdy není možné přímo zajistit fyzický převoz peněz, je nutné ověřovat pohyb hotovosti až k samému recipientovi a následné využití této hotovosti, přičemž je třeba zvláštní opatrnosti a důsledné prověřování všech zapojených jednotlivců či subjektů. V rámci použitých transakčních kanálů je důležité vždy zajistit uchování záznamů o provedených transakcích včetně identifikace konečného příjemce. Obecně je možné za rizikové považovat také využití kryptoměn.



²¹ Zde je také třeba upozornit, že ve většině zemí světa se na nadlimitní přeshraniční převozy hotovosti vztahuje povinnost je hlásit.

Kontrola donorů

Pro činnost NNO je klíčový příjem dotací a financí, díky kterým může být naplňována činnost a mise NNO. Krom velkých donorů, často navázaných na státy či mezinárodní instituce, je také možné využít soukromých nebo menších nadací a darů jednotlivců. Zejména v takových případech je nutné řádně prověřit jak donora, tak původ prostředků, jelikož se může jednat o prostředky pocházející z trestné činnosti či od entity s napojením na teroristické a jiné kriminální složky; také pokud donor sám nemá systém kontroly, může se jednat o riziko. Toto platí i pro některé státní aparáty v případě, že je daný stát znám pro podporu terorismu. Obecně nízké riziko představují dlouhodobé rámcové smlouvy (framework agreements)²² a financování od velkých donorů s dobrou reputací, prověřenou minulostí a systémem fungování.



²² Jedná se o typ smluv, které se uzavírají v případech, kdy obě strany očekávají dlouhodobější spolupráci. Tyto smlouvy pak mj. stanovují pravidla, jimiž se obě strany budou řídit v rámci další spolupráce a smluvně-právních vztahů, nebude-li dohodnuto jinak.

Kontrola spolupracovníků a dodavatelů

Při poskytování finanční i materiální pomoci, zejm. v konfliktních oblastech nebo oblastech odříznutých či politicky jinak izolovaných atp. je často – z bezpečnostních a dalších důvodů – nutné využívat pomoci a služeb místních organizací nebo jednotlivců. V řadě případů je navíc nutné pracovat s hotovostí, u které není možné sledovat transparentní hotovostní tok. Je proto nutné mít k dispozici úplné a aktuální identifikační údaje, aby NNO mohla řádně a průběžně prověřovat všechny spolupracovníky, a to jak vlastní organizace, tak i jednotlivce mimo ni. Může se totiž stát, že i ve zcela legitimní místní organizaci může působit jednatel, který může bez vědomí obou stran zneužít poskytované pomoci pro teroristické účely. Vzhledem k časté fluktuaci osob v neziskovém sektoru je důsledná kontrola v tomto článku činnosti NNO velice důležitá. Pro základní a formální kontrolu spolupracovníků a dodavatelů je možné využít sankční mapu EU, konsolidovaný sankční seznam OSN, případně OFAC. Pro další kontrolu spolupracujících organizací je možné využívat elektronických databází²³ nebo komerčních nástrojů. Je však pravděpodobné, že v řadě oblastí bude potřeba provádět místní kontrolu, včetně namátkových průběžných kontrol. Toto ovšem platí i pro kontrolu kmenových zaměstnanců NNO, včetně těch v sídle organizace.

²³ Např. <https://iatistandard.org/en/>, <http://www.d-portal.org/ctrack.html#view=search>, či <https://devtracker.dfid.gov.uk/>.

Kontrola příjemců pomoci

Obecně je při poskytování pomoci a asistence nutné prověřovat recipienty této pomoci. Zejména pokud je pomoc poskytována v konfliktních a krizových oblastech, kde mohou být celé komunity pod nadvládou teroristické organizace. Může totiž dojít např. k tomu, že zcela legitimně poskytnutá pomoc je vybrána zástupcem, který slíbí pomoc předat příslušným recipientům, ale finance či materiál předá teroristickým entitám. Dalším příkladem pak je situace, kdy reální recipienti jsou nuceni finanční či materiální pomoc předat, byť i částečně, teroristické entitě.

Při poskytování výlučně humanitární pomoci je však třeba respektovat zásady nestrannosti, neutrality a nepřípustnosti diskriminace²⁴, což znamená, že poskytnutí zdravotního ošetření teroristovi nelze považovat za financování terorismu. V každém případě je třeba prověřovat jak osoby (včetně sbírání dat o komunitách), tak místa, kde je pomoc poskytována, a na jednotlivých misích zohledňovat příslušná rizika²⁵.

Dobrou praxi tak představuje postup, kdy je zajištěna určitá forma kontroly, a to:

- jasně a transparentně nastavená kritéria pro výběr příjemců pomoci²⁶;
- kontrola seznamu příjemců²⁶;
- osobní předání pomoci;
- předání pomoci přes prověřené prostředníky;
- namátkové kontroly na místě;
- monitoring od třetí strany;
- periodické prověřování procesů a spolupracovníků;
- průběžné konzultace s odborníky.

²⁴ Srov. čl. 214 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

²⁵ Včetně zvážení, zda se některých misí účastnit nebo zda v některých oblastech setrvávat.

²⁶ Včetně kontroly před samotnou distribucí, že skutečně nastaveným kritériím odpovídají.

ZPŮSOBY DETEKCE ZNEUŽITÍ A RIZIKOVÉ SPOLUPRÁCE

Obecně vzato je třeba, aby NNO postupovaly zodpovědně jak vůči sobě a svým zaměstnancům, tak vůči donorům a příjemcům pomoci. Tato zodpovědnost vyplývá nejen z příslušné legislativy a často i povinností plynoucích z vnitřních pravidel donorů, ale je i ve vlastním bezpečnostním a reputačním zájmu jednotlivých NNO, zejména pokud působí v rizikových oblastech.

Novelou zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník byla s účinností od 1. února 2017 vytvořena nová skutková podstata trestného činu financování terorismu podle **§ 312d trestního zákoníku**.

Financování terorismu je fakticky další (zvláštní) formou trestné součinnosti, která jinak odpovídá pomoci k trestnému činu [§ 24 odst. 1 písm. c) trestního zákoníku]. Povýšení této formy pomoci na samostatný trestný čin plyne ze snahy mezinárodního společenství účinně předcházet teroristickým útokům. Vychází se z teze, že bez finančních a materiálních zdrojů mohou teroristé a teroristické skupiny mnohem hůře operovat, tedy plánovat a organizovat teroristické útoky. Trestným činem jsou postihována dvě spolu související jednání. Prvním jednáním je samotná finanční nebo materiální podpora, druhým pak příprava k této finanční nebo materiální podpoře, tedy shromažďování finančních prostředků nebo jiných věcí.

Finanční podporou je třeba rozumět poskytování finančních prostředků, tedy peněz a jejich substitutů. Materiální podpora pak spočívá např. v poskytování zbraní, ubytování, prostor, stravy, dopravních prostředků či jiného vybavení.

Z výše uvedeného vyplývá pro NNO zákonem stanovená povinnost, **jestliže se hodnověrným způsobem dozví skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo ke spáchání trestné-**

ho činu financování terorismu podle § 312d trestního zákoníku, učinit o tomto bez odkladu oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. V případě nesplnění této povinnosti se vystavuje možnosti postihu za neoznámení trestného činu podle § 368 trestního zákoníku, případně některému ze způsobů trestní součinnosti ve vztahu k trestnému činu financování terorismu podle § 312d formou návodu, pomoci, nebo organizátorství.

Další legislativou v této oblasti je zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (dále jen „AML zákon“) a zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí (dále jen „sankční zákon“). **V souladu s těmito zákony spadá v ČR prevence praní peněz, financování terorismu a vnitrostátní koordinace při aplikaci mezinárodních sankcí do gesce FAÚ,** který je samostatným správním úřadem s funkcí finanční zpravodajské jednotky ČR.

Pokud by se NNO setkala s jednáním či skutečnostmi, které nenasvědčují spáchání trestného činu, ale mohlo by se jednat o zneužití finančního systému včetně hotovostních transakcí k financování terorismu nebo o zapojení sankcionovaných osob či majetku, měla by splnit zákonnou oznamovací povinnost vůči FAÚ:

1 Oznamovací povinnost ve smyslu § 18 AML zákona (tj. oznámení o podezřelém obchodu)

Vztahuje se na tzv. povinné osoby. Povinné osoby jsou uvedeny v § 2 AML zákona a patří mezi ně mj. osoby, které přijímají nebo vydávají hotovost v hodnotě 10.000 EUR nebo vyšší s tím, že tato hodnota se uplatní i jako součet tzv. souvisejících plateb. Tato povinná osoba má také další AML zákonem stanovené povinnosti, jako jsou identifikace klienta (§ 7 a násl. AML zákona) a kontrola klienta (§ 9 AML zákona), nebo odklad splnění příkazu klienta (§ 20 AML zákona – zajišťovací opatření vůči majetku, který slouží či má sloužit k financování terorismu). Oznámení podezřelého obchodu, tj. o okolnostech, které by mohly nasvědčovat podezření z financování terorismu, je třeba podat FAÚ bez zbytečného odkladu.

2 Oznamovací povinnost ve smyslu § 10 sankčního zákona

Vztahuje se na všechny fyzické i právnické osoby, u nichž se nachází sankcionovaný majetek²⁷. Dále se vztahuje na situace, kdy donor, recipient, prostředník, spolupracovník nebo jiná ze stran závazkového vztahu nebo její skutečný majitel je osoba uvedená na sankčních seznamech, jimiž je Česká republika vázána. Oznámení je třeba podat FAÚ bez zbytečného odkladu. I sankční zákon ve svém § 11 upravuje situaci, kdy může dojít k omezení nakládání s majetkem, na který se vztahují mezinárodní sankce.

3 S ohledem na závažnost rizika financování terorismu

přijímá FAÚ i jiná oznámení o okolnostech nasvědčujících podezření z FT. Mezi tyto situace náleží shoda donora, příjemce, prostředníka, spolupracovníka nebo jiné ze stran závazkového vztahu nebo jejího skutečného majitele s protiteroristickými seznamy jiných jurisdikcí. Patří sem ale i jakékoliv jiné okolnosti, které by mohly nasvědčovat podezření z financování terorismu, lhostejno, zda v takové situaci figurují sankcionované osoby. Je třeba mít na paměti, že k sankcionování osob dochází až na základě potvrzených podezření z vazby na terorismus, přičemž aktivní teroristé a jejich podporovatelé nejsou na seznamech až do okamžiku, než jsou jejich činy známy, prověřeny a následně potvrzeny. K takovému šetření může přispět právě i výše uvedené oznámení učiněné vůči FAÚ.

Je důležité upozornit, že na skutečnosti, které jsou předmětem oznámení a šetření ze strany FAÚ se vztahuje striktní povinnost mlčenlivosti dle § 38 AML zákona a § 16 sankčního zákona.

Současně platí, že oznámením vůči FAÚ není dotčena oznamovací povinnost, kterou má ve vztahu k nejzávažnějším trestným činům²⁸ každý²⁹ a je třeba ji učinit vůči státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu.

²⁷ Dle § 3 písm. f) zákona č. 69/2006 Sb. se jedná o majetek, na který se vztahují mezinárodní sankce, jakákoliv movitá i nemovitá věc, vlastněná, držaná nebo jinak ovládaná subjektem, na který se vztahují mezinárodní sankce, nebo osobou, na kterou se vztahují mezinárodní sankce, dovezená z území, na které se vztahují mezinárodní sankce, nebo určená k vývozu na území, na které se vztahují mezinárodní sankce.

²⁸ Vyjmenovaným v § 368 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

²⁹ V případě NNO je ovšem podstatná výjimka podle § 368 odst. 3 trestního zákoníku: oznamovací povinnost trestného činu obchodování s lidmi a zbavení osobní svobody nemá osoba poskytující pomoc obětem trestných činů.

Kontaktní údaje FAÚ jsou uvedeny na webových stránkách FAÚ³⁰. V případě nejasností v souvislosti se situacemi v bodech 1) – 3) je možné se obracet na FAÚ také s dotazy. Obecně lze shrnout, že zneužití či pokusu o zneužití NNO je možné předcházet, případně jej detekovat mj. následujícími způsoby³¹:

- důsledným nastavením vnitřních pravidel a kontrolních a regulačních mechanismů;
- vnitřními i vnějšími audity;
- spoluprací v rámci sektoru;
- z informací od veřejnosti;
- na základě upozornění interních informátorů (tzv. whistleblowers);
- prostřednictvím informací z otevřených zdrojů (tisk, sociální média, televizní a rádiové vysílání, internet atp.);
- z příslušných informačních nástrojů a databází;
- z informací od příslušných orgánů;
- z reportů a vyhodnocení (např. výročních reportů příslušných organizací či orgánů);
- ze zahraničních informací (např. díky partnerským organizacím).



³⁰ <https://www.financnianalytickyurad.cz/>

³¹ Cit. FATF <https://www.fatf-gafi.org/documents/documents/risk-terrorist-abuse-non-profits.html>.

ZÁVĚR

Zranitelnost v oblasti činnosti NNO je nutné posuzovat prizmatem všech dostupných informací adaptovaných pro konkrétní kontext působení příslušné NNO, z kterých je výše uvedený výčet pouze dílčím střípkem. Cílem tohoto materiálu není zasahovat do řádné činnosti legitimních NNO, ale poskytnout pomůcku k uvědomění si a identifikaci rizika zneužití k financování terorismu v různých oblastech cyklu řádné činnosti NNO. Cílem tedy je jednotlivým NNO umožnit vyhodnotit možná rizika v různých oblastech a článcích své činnosti, uskutečnit kroky k jejich postupnému snižování a snížit tak pravděpodobnost jejich zneužití k financování terorismu.

