

## **Doporučení CM/Rec(2007)14 Výboru ministrů členským státům o právním statutu nevládních organizací v Evropě**

**(Přijato Výborem ministrů 10. 10. 2007 na 1006. zasedání zástupců ministrů)**

Výbor ministrů, podle znění článku 15.b Statutu Rady Evropy,

uvědomující si, že cílem Rady Evropy je dosažení větší jednoty mezi členskými státy, zejména podporou přijímání společných pravidel v právních otázkách;

uvědomující si zásadní přispění nevládních organizací (NGO) k rozvoji a realizaci demokracie a lidských práv, zejména podporou veřejného povědomí, účastí na veřejném životě a zajištěním transparentnosti a zodpovědnosti veřejných orgánů a stejně důležitý přínos NGO ke kulturnímu životu a sociálnímu blahobytu demokratických společností,

berouce v úvahu neocenitelný přínos NGO k dosažení cílů a principů Charty Organizace spojených národů a Statutu Rady Evropy,

s ohledem na Deklaraci a Akční plán, přijaté na třetím summitu hlav států a vlád Rady Evropy (Varšava, 16.-17. Května 2005)

berouce v úvahu, že NGO přispívají pomocí extrémně širokého spektra činností, od sloužení jako prostředku komunikace mezi odlišnými segmenty společnosti a veřejných orgánů, přes obhajobu změn v zákonech a veřejných politikách, poskytování pomoci potřebným, vypracovávání technických a profesních standardů, monitoring shody s existujícími závazky podle národního a mezinárodního práva až po poskytování prostředků k osobnímu naplnění a sledování, prosazování a obhajobu zájmů, sdílených s jinými,

majíce na zřeteli, že existence mnoha NGO je projevem práva svobody shromažďování jejich členů podle článku 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a toho, že jejich hostitelská země se řídí principy demokratického pluralismu,

majíce na zřeteli článek 5 Evropské sociální charty (revidované), (ETS č. 163), články 3,7 a 8 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (ETS č. 157) a článek 3 Úmluvy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (ETS č. 144),

uznávající, že činnost NGO zahrnuje odpovědnosti stejně jako práva,

berouce v úvahu, že nejlepším způsobem, jak zajistit etickou, odpovědnou činnost NGO je prosazováním samoregulace,

berouce v úvahu Deklaraci OSN o právu a odpovědnosti jednotlivců, skupin a orgánů společnosti podporovat a chránit všeobecně uznávaná lidská práva a základní svobody, rezoluce valného shromáždění OSN A/RES/53/144,

odkazující se na Základní principy statutu nevládních organizací v Evropě

majíce na zřeteli Evropskou úmluvu o uznání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací (ETS č. 124, dále jen Úmluva č. 124) a žádoucnost rozšíření počtu jejích smluvních stran,

Doporučuje vládám členských států:

- aby se řídily v jejich zákonech, politikách a praxi minimálními standardy obsaženými v tomto doporučení
- aby vzaly v úvahu tyto standardy při monitorování závazků, které učinily
- zajistily, aby toto doporučení a doprovodné vysvětlující memorandum bylo přeloženo a rozšířeno co nejdříve mezi nevládními organizacemi a veřejností, parlamentem, relevantními veřejnými orgány a vzdělávacími institucemi a bylo použito pro školení úředníků

## **I. Základní principy**

1. Pro účely tohoto doporučení jsou NGO dobrovolné samosprávné orgány nebo organizace, založené proto, aby sledovaly zásadně neziskové cíle svých zakladatelů a členů. Nezahrnují politické strany
2. NGO zahrnují orgány nebo organizace založené jak jednotlivci (fyzickými nebo právníckými osobami) tak skupinami osob. Mohou být organizacemi osobními (membership-based) nebo majetkovými (non-membership-based).
3. NGO mohou být buď neformální orgány nebo organizace nebo mohou být právníckými osobami.
4. NGO mohou být svým složením a sférou činnosti národní nebo mezinárodní.
5. NGO by měly požívat práva na svobodu projevu a všech dalších univerzálně a regionálně svobod, které se na ně vztahují.
6. NGO by neměly podléhat řízení veřejnými orgány.
7. NGO, které jsou právníckými osobami, by měly mít stejná oprávnění, jaké mají běžně jiné právnícké osoby a měly by být podřízeny správnímu, občanskému a trestnímu právu stejně jako ostatní právnícké osoby.
8. Právní a fiskální rámec, aplikovatelný na NGO, by měl podporovat jejich zakládání a pokračující činnost.
9. NGO by neměly rozdělovat jakýkoliv zisk, který vznikne z jejich aktivit, mezi své členy nebo zakladatele, ale mohou jej použít k dosahování svých cílů.

10. Činnosti nebo opominutí ze strany veřejných orgánů, které ovlivňují NGO, by měly být předmětem správního přezkoumání a mělo by být možné je napadnout nevládními organizacemi u nezávislého a nestranného soudu s plnou soudní pravomocí.

## **II. Cíle**

11. NGO by měly mít možnost svobodně sledovat své cíle, za podmínky, že cíle i způsob jejich dosahování je v souladu s požadavky demokratické společnosti.

12. NGO by měly mít možnost svobodně podnikat výzkum, vzdělávání a obhajobu v záležitostech veřejné debaty, bez ohledu na to, zda jejich postoj je v souladu s vládní politikou nebo vyžaduje změnu v zákoně.

13. NGO by měly mít možnost svobodně podporovat konkrétního kandidáta nebo stranu ve volbách nebo referendu, za podmínky, že jsou transparentní v oznámení své motivace. Jakákoliv podpora tohoto druhu by měla podléhat legislativě o financování voleb a politických stran.

14. NGO by měly mít možnost se svobodně zapojovat do jakékoliv zákonné ekonomické, podnikatelské nebo komerční aktivity s cílem podporovat své neziskové aktivity bez toho, aby potřebovaly nějaké speciální povolení, ale podléhající jakýmkoliv licenčním nebo regulačním požadavkům, které se obecně vztahují na dané aktivity.

15. NGO by měly mít možnost svobodně sledovat své cíle pomocí členství ve společenstvích, federacích a konfederacích nevládních organizací, ať národních či mezinárodních.

## **III. Formování a členství**

### **A. Založení**

16. Jakákoliv osoba, fyzická či právnická, národní či mezinárodní, nebo skupina takových osob, by měla mít možnost svobodně založit nevládní organizaci a v případě majetkových NGO by tak měla být schopna učinit darováním či odkazem.

17. Dvě nebo více osob by měly mít možnost osobní NGO, ale v případě, že má být nabyt status právnické osoby, tento počet může být vyšší, pokud není nastaven na takovou úroveň, která odrazuje od zakládání.

### **B. Stanovy**

18. NGO, které jsou právnickými osobami, by měly normálně mít stanovy, obsahující zakládací instrument nebo instrument včlenění, a pokud je možné, jakékoliv další dokumenty, které ustavují podmínky, za kterých provádí svou činnost.

19. Stanovy NGO, které jsou právnickými osobami, by měly obecně specifikovat:

a. Její jméno

- b. Její cíle
- c. Její pravomoci
- d. Nejvyšší správní orgán
- e. Frekvenci zasedání tohoto orgánu
- f. Jednací řád těchto zasedání
- g. Způsob, jakým tento orgán schvaluje finanční a další výkazy
- h. Proces pro změnu stanov a rozpuštění organizace nebo její spojení s jinou NGO

20. Nejvyšším správním orgán osobních NGO by měli být členové a jejich souhlasu by mělo být třeba pro změnu stanov. Pro ostatní NGO by měl být nejvyšší správní orgán ten, který je definován ve stanovách.

### **C. Členství**

- 21. Žádná osoba by neměla být nucena zákonem nebo jiným způsobem ke členství v NGO, kromě orgánu nebo organizace, vytvořené zákonem, aby regulovala profesi ve státech, které takovou entitu považují za NGO.
- 22. Způsobilost osoby, fyzické nebo právnické, národní nebo mezinárodní, stát se členem NGO by nemělo být nevhodně omezováno zákonem a, podléhaje zákazu neoprávněné diskriminace, by měla být určena především stanovami dané NGO.
- 23. Členové NGO by měli být chráněni proti vyloučení, které je v rozporu se stanovami.
- 24. Osoby náležející do NGO by neměly být obětí žádných sankcí kvůli svému členství. Toto nepředchází tomu, aby bylo takové členství nekompatibilní s konkrétní pozicí nebo zaměstnáním.
- 25. Osobní NGO by měly mít možnost svobodně umožnit nečlenům, aby se účastnili jejich aktivit.

### **IV. Právnické osoby**

#### **A. Obecné**

- 26. Právnická osoba NGO by měla být jasně oddělena od jejích členů a zakladatelů
- 27. NGO, která byla vytvořena spojením dvou nebo více NGO by měla být dědicem jejich práv a závazků

#### **B. Získání statutu právnické osoby**

28. Pravidla pro získání statutu právnické osoby by měla v případě, že se nejedná o automatický následek založení NGO, mít objektivní rámec a neměla by podléhat volnému uvážení relevantního úřadu.
29. Pravidla pro získání statutu právnické osoby by měla být široce publikována a požadovaný proces by měl být jednoduchý k pochopení a splnění.
30. Osoby mohou být diskvalifikovány z vytváření NGO se statutem právnické osoby, jako následek přestupku nebo rozsudku, které ukazují, že nejsou způsobilé ji vytvořit. Takováto diskvalifikace by měla být proporční v rozsahu i trvání.
31. Žádosti v případě osobní NGO by měly vyžadovat pouze vyplnění stanov, adres a jmen zakladatelů, ředitelů, úředníků a právních zástupců. V případě majetkových NGO je možné také požadovat důkaz, že finanční prostředky k dosažení jejích cílů jsou dostupné.
32. O status právnické osoby by měla osobní NGO usilovat až poté, co byl tento krok schválen na zasedání, na které byli pozváni všichni členové.
33. Je možné zavést poplatky za žádosti o status právnické osoby, ale tyto poplatky by měly být nastaveny tak, aby neodrazovaly od podávání žádostí.
34. Status právnické osoby by měl být odmítnut, pouze pokud nebyly odevzdány všechny potřebné dokumenty, byl použit název, který je zavádějící nebo není dostatečně odlišitelný od názvu již existující fyzické či právnické osoby v daném státě nebo pokud je v jejích stanovách cíl, který není slučitelný s požadavky demokratické společnosti.
35. Jakékoliv hodnocení přijatelnosti cílů NGO, která usiluje o získání statutu právnické osoby, by mělo být dobře informované a respektovat politický pluralismus.
36. Orgán zodpovědný za udělení statutu právnické osoby by měl rozhodovat nezávisle a nestranně. Tento orgán by také měl mít dostatek kvalifikovaného personálu pro výkon své funkce.
37. Pro udělení nebo zamítnutí statutu právnické osoby by měl být nastaven rozumný časový limit.
38. Všechna rozhodnutí by měla být komunikována žadateli a jakékoliv zamítnutí by mělo obsahovat písemné důvody a mělo by být možné se vůči němu odvolat u nestranného a nezávislého soudu.
39. Rozhodnutí o způsobilosti NGO pro udělení finančních či jiných benefitů by mělo být učiněno nezávisle těmi, kterých se týká její nabytí statutu právnické osoby a nejlépe ještě jiným orgánem.
40. Záznam o udělení statutu právnické osoby, pokud to není automatický následek založení právnické osoby, by měl být poskytnut veřejnosti.

41. NGO by neměly být povinny obnovovat svůj status právnické osoby na periodické bázi.

### **C. Pobočky, změny stanov**

42. NGO by neměly mít povinnost získávat povolení pro zakládání poboček, ať ve stejné zemi (viz odstavec 45) nebo v zahraničí.

43. NGO by neměla mít povinnost získávat povolení od veřejných orgánů pro změnu stanov, pokud neovlivňuje její název nebo cíle. Udělení takového povolení by se mělo řídit stejnými pravidly jako udělení statutu právnické osoby, ale takováto změna by neměla zahrnovat povinnost NGO ustavit se jako nová entita. Může existovat požadavek, aby NGO upozornily relevantní orgány o změnách svých stanov, než tyto vstoupí v platnost.

### **D. Zrušení statutu právní osoby**

44. Statut právní osoby NGO může být zrušen pouze následkem dobrovolné akce jejích členů – nebo v případě majetkové NGO, jejího správního orgánu – nebo v případě bankrotu, delší nečinnosti nebo závažného prohřešku.

### **E. Zahraniční NGO**

45. Bez omezení použití článků Úmluvy č. 124 pro státy, které ji ratifikovaly, může být po zahraničních NGO požadováno, aby pro činnost v hostitelské zemi získaly schválení v souladu s ustanoveními v odstavcích 28 až 31 a 33 až 39, uvedených výše. Neměly by pro tyto účely být nuceny vytvořit novou entitu. Souhlas s činností může být odebrán pouze v případě bankrotu, dlouhodobé nečinnosti nebo závažných prohřešků.

### **V. Správa**

46. Osoby zodpovědné za správu osobních NGO by měly být voleny nebo jmenovány nejvyšším správním orgánem nebo orgánem, na který byla tato povinnost delegována. Management majetkových NGO by měl být jmenován v souladu s jejími stanovami.

47. NGO by měly zajistit, že jejich správní a rozhodovací orgány jsou v souladu s jejich stanovami, ale jinak mohou svobodně určit, v jakém uspořádání budou sledovat své cíle. Zejména by neměly být nuceny získávat povolení od veřejných orgánů pro změnu své vnitřní struktury nebo pravidel.

48. Jmenování, volba nebo nahrazení funkcionářů a, podle odstavců 22 a 23 uvedených výše, přijímání či vyloučení členů by mělo být záležitostí dané NGO. Osoby však mohou být vyloučeny z činnosti funkcionáře NGO následkem rozsudku nebo přestupku, který dokázal, že nejsou způsobilé pro takovouto zodpovědnost. Takovéto vyloučení by mělo být proporční v rozsahu a trvání.

49. NGO by neměly podléhat jakémukoliv zvláštnímu omezení ohledně cizích občanů v jejich managementu nebo personálu.

## **VI. Získávání finančních prostředků (fundraising), majetek a veřejná podpora**

### **A. Získávání finančních prostředků**

50. NGO by měly mít možnost volně žádat o financování a získávat jej – ve formě hotovosti nebo podobných darů – nejen od veřejných orgánů ve vlastním státě, ale také od institucionálních a individuálních dárců, jiných států nebo multilaterálních agentur a toto by mělo podléhat pouze zákonům obecně aplikovatelným v oblastech cla, zahraniční výměny peněz a praní špinavých peněz a financování voleb a politických stran.

### **B. Majetek**

51. NGO se statutem právnické osoby by měly mít přístup k bankovním službám.

52. NGO se statutem právnické osoby by měly mít možnost soudit se o náhradu škody způsobené na jejich majetku.

53. Po NGO se statutem právnické osoby může být vyžadováno, aby se řídily nezávislou radou při prodeji nebo nabývání pozemků, prostor nebo jiných zásadních aktiv, kde získávají jakoukoliv formu veřejné podpory.

54. NGO se statutem právnické osoby by neměly používat majetek získaný na bázi daňové výjimky k účelům, které nejsou předmětem daňové výjimky.

55. NGO se statutem právnické osoby mohou používat svůj majetek k výplatám svého personálu a také mohou proplatit všem zaměstnancům a dobrovolníkům, kteří pracují jejich jménem, veškeré přiměřené náklady, které jim touto činností vznikly.

56. NGO se statutem právnické osoby mohou označit svého nástupce, který obdrží jejich majetek v případě jejich zrušení, ale pouze poté, co byly pokryty všechny jejich závazky, a všechna práva dárců na vyrovnání byla dodržena. Nicméně v případě, že nástupce není určen nebo příslušná NGO v nedávné době těžila z veřejného financování nebo jiné formy podpory, může být požadováno, aby byl majetek převeden na jinou NGO nebo právnickou osobu, která se nejvíce shoduje s jejími cíli nebo jim byl přiřknut státem. Navíc může být dědicem stát, pokud byly cíle nebo způsob, jakým jich NGO dosahovala, shledány nepřijatelnými.

### **C. Veřejná podpora**

57. NGO by měly získávat asistenci pro dosahování svých cílů pomocí veřejného financování a jiných forem podpory, jako jsou výjimky z daní z příjmů a jiných daní nebo z odvodů z členských příspěvků, fondů a zboží, které získají od dárců nebo vládních a mezinárodních agentur, příjmů z investic, nájmu, tantiém, ekonomické činnosti a majetkových převodů. Formou podpory je rovněž podpora dárcovství srážkou na dani.

58. Jakákoliv veřejná podpora NGO by měla podléhat jasným a objektivním kritériím.

59. Forma aktivit NGO a jejich příjemci by měly být relevantní při posuzování, zda jí poskytnout jakoukoliv formu veřejné podpory.
60. Udělení veřejné podpory také může záviset na tom, zda NGO spadá do konkrétní kategorie nebo režimu, definovaných zákonem nebo zda má konkrétní právní formu.
61. Podstatná změna ve stanovách nebo aktivitách NGO může vést ke změně nebo zrušení veřejné podpory.

## **VII. Zodpovědnost**

### **A. Transparentnost**

62. NGO, kterým byla udělena nějaká forma veřejné podpory, mohou být povinovány, aby každý rok určenému dozorčímu orgánu předložily zprávu o jejich účetnictví a přehled jejich činností.
63. NGO, kterým byla udělena nějaká forma veřejné podpory, mohou být povinovány, aby oznámily, jaká část jejich financí byla použita na získávání finančních prostředků a správu.
64. Veškeré zprávy by měly podléhat povinnosti respektovat práva dárců, příjemců a personálu, stejně jako právo chránit důvěrnost legitimního podnikání.
65. NGO, kterým byla udělena nějaká forma veřejné podpory, mohou být povinovány k tomu, aby jejich účetnictví bylo podrobeno auditu institucí nebo osobou, která je nezávislá na jejich managementu.
66. Zahraniční NGO by měly podléhat požadavkům v odstavcích 62-65 pouze s ohledem na jejich aktivity v hostitelské zemi.

### **B. Dohled**

67. Aktivity NGO by měly být považovány za zákonné, pokud neexistuje důkaz o opaku.
68. NGO mohou být povinovány dozorčím orgánem předložit ke kontrole své knihy, záznamy a aktivity, pokud nebylo vyhověno požadavkům na podávání zpráv nebo pokud existuje odůvodněné podezření, že dochází nebo může dojít k závažnému porušení zákona.
69. NGO by neměly být předmětem kontrol a zabavování bez objektivních důvodů pro provedení takových opatření a odpovídajícího soudního oprávnění.
70. Do činnosti NGO by neměl být učiněn žádný externí zásah, pokud nebylo zjištěno žádné závažné porušení zákonných požadavků, vztahujících se na NGO, nebo pokud se toto porušení objektivně neočekává.



71. NGO by měly obecně mít možnost požadovat zastavení jakýchkoliv administrativních opatření, která jsou vůči nim prováděna. Zamítnutí žádosti na zastavení by mělo být předmětem okamžitého právního napadení.
72. Ve většině případů by měl být odpovídající sankcí vůči NGO za porušení zákonných požadavků, které se na ně vztahují (včetně těch, které se vztahují k získání statutu právnické osoby), pouze požadavek na nápravu jejích záležitostí a/nebo uvalení správních, občanských nebo trestních sankcí na ně a/nebo osoby, které jsou přímo zodpovědné. Sankce by měly být v souladu s platným zákonem a principem přiměřenosti.
73. Zahraniční NGO by měly být předmětem ustanovení v odstavcích 68-72 pouze co se týče jejich aktivit v hostitelské zemi.
74. Zrušení NGO, nebo v případě zahraniční NGO zrušení jejího povolení k činnosti, by mělo být nařízeno soudem, pouze pokud existují přesvědčivé důkazy, že byly naplněny podmínky odstavců 44 a 45. Takové nařízení by mělo být předmětem okamžitého odvolání.

### **C. Ručení**

75. Funkcionáři, ředitelé a personál NGO se statutem právnické osoby by neměli osobně ručit za její dluhy a závazky. Nicméně je možné, aby ručili NGO, třetím stranám nebo všem za profesní prohřešky nebo zanedbání povinností.

### **VIII. Účast na rozhodování**

76. Vládní a quasi-vládní mechanismy na všech úrovních by měly zaručit efektivní účast NGO bez diskriminace na dialogu a konzultaci cílů a rozhodnutí veřejné politiky. Tato účast by měla zajistit svobodné vyjádření různorodosti lidských názorů ohledně fungování společnosti. Tato účast a spolupráce by měla být usnadněna zajištěním odpovídajícího zveřejňování a přístupu k oficiálním informacím.
77. NGO by měly být konzultovány při navrhování primární a sekundární legislativy, která se dotýká jejich statutu, financování nebo oblasti činnosti.

### **Související dokumenty**

#### **Zasedání**

1006th zasedání zástupců ministrů / 10. října 2007

#### **Další dokumenty**

CM(2007)78add2E / 18. května 2007

CM(2010)120E / 9. září 2010

GR-J(2009)CB2E / 26. února 2009

GR-J(2009)3E / 6. února 2009

GR-J(2009)OJ2E / 27. ledna 2009

CM/Del/Dec(2007)1006/10.1cE / 12. října 2007