

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Andrea Fogelová

**MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ INSTRUMENTY BOJE PROTI  
FINANCOVÁNÍ TERORISMU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Veronika Bílková, Ph.D.,  
E.M.A.

Katedra: Katedra mezinárodního práva

Datum uzavření rukopisu: 6. září 2011

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne: 8. září 2011

Andrea Fogelová

Podpis:

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. PhDr. Veronice Bílkové, Ph.D., E.M.A.,  
za odborné vedení a připomínky během přípravy diplomové práce.

# Obsah

<b>1. Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Role mezinárodních organizací v boji proti terorismu</b> .....	<b>10</b>
2.1 Organizace spojených národů (OSN) .....	10
<b>3. Smluvní instrumenty boje proti terorismu</b> .....	<b>13</b>
3.1 Obecně k mezinárodním úmluvám zabývajících se bojem proti terorismu ....	13
3.2 Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu .....	16
3.2.1 Preambule .....	17
3.2.2 Samotné znění Úmluvy .....	17
3.2.2.1 Definice, které Úmluva přináší .....	17
3.2.2.2 Jurisdikce států .....	22
3.2.2.3 Extradice (vydávací řízení) .....	23
3.2.2.4 Specifické požadavky týkající se vzájemné spolupráce států při boji proti financování terorismu .....	25
3.2.2.5 Odpovědnost právnických osob .....	28
3.2.2.6 Urovnávání sporů z Úmluvy .....	29
3.2.2.7 Obecné požadavky dle mezinárodního práva při aplikaci Úmluvy.	30
3.2.3 Příloha .....	31
3.2.4 Zhodnocení Úmluvy .....	32
<b>4. Rada bezpečnosti Organizace spojených národů (RB OSN)</b> .....	<b>34</b>
4.1 Rezoluce RB OSN přijaté v době do teroristických útoků na Spojené státy americké .....	35
4.2 Rezoluce RB OSN přijaté v době po teroristických útocích na Spojené státy americké .....	37
4.2.1 Rezoluce RB OSN 1373 a režim na základě ní vytvořený .....	37
<b>5. FATF (Financial Action Task Force – Finanční akční výbor)</b> .....	<b>48</b>
5.1 Čtyřicet doporučení .....	49
5.2 Zvláštní doporučení FATF, týkající se financování terorismu .....	51
<b>6. Srovnání</b> .....	<b>60</b>
6.1 Srovnání obsahu instrumentů .....	60
6.2 Srovnání režimů vytvořených při aplikaci a kontrole dodržování instrumentů boje proti financování terorismu .....	64

<b>7. Závěr .....</b>	<b>68</b>
<b>Seznam zkratek.....</b>	<b>70</b>
<b>Použitá literatura.....</b>	<b>71</b>
<b>Summary .....</b>	<b>76</b>

## 1. Úvod

Terorismus. Slovo, které vzbuzuje strach, obavy, nepříjemné pocity. Není se čemu divit, jeho původ pochází z latinského slova „terrere“, což v českém jazyce odpovídá významu děsit, strašit či zastrašovat. Pravděpodobně poprvé bylo toto slovo použito již v roce 1798 v Dodatku ke Slovníku Francouzské Akademie.<sup>1</sup>

V průběhu času, jak slovo měnilo svůj význam, se měnil taktéž přístup k terorismu samotnému. Terorismus nezůstává již jen prostředkem krajním, ve zvláštních a vypjatých situacích používaným<sup>2</sup>, ale stává se obecnou hrozbou pro lidstvo. Tento přechod k obecné hrozbě plyne i z vývoje světa – v moderní, globalizované a propojené společnosti jsou podmínky pro šíření terorismu daleko lehčí. Taktéž jiné životní standardy lidí po celém světě a rozdíly kulturní či náboženské hrají svou roli.

Terorismus je obecnou hrozbou z pohledu zásahů do lidských práv, hodnot, majetků, psychiky, ale i do obecného fungování mezinárodního společenství a zásad mezi státy v rámci jejich vzájemných vztahů. Lidská práva a svobody jsou zakotveny v různých mezinárodních dokumentech jako například Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. I Charta Organizace spojených národů (dále jen Charta) vyjadřuje základní zásady a vyzývá k „posilování úcty k základním právům a svobodám všech bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“ a k „vystříhání se hrozby silou nebo použití síly v mezinárodních stycích“.<sup>3</sup>

Tím, jak se terorismus stává globálním problémem a hrozbou, vzrůstá i zájem mezinárodního společenství o tuto otázku. Žádný ze států kdekoliv na světě nemůže s jistotou říci, že by tímto problémem ohrožen nebyl nebo že by se ho nedotýkal. Důkazem jsou i teroristické útoky z posledních let jako útok na americké cíle z roku 2001 nebo útoky v Evropě (Madrid v roce 2004 a Londýn v roce 2005) a mnoho dalších, které se odehrály po celém světě.

Proč se ale zabývat financováním terorismu? A proč ho zkoumat z mezinárodního hlediska?

---

<sup>1</sup> Bonanate L.: Mezinárodní terorismus, Giunti Gruppo Editoriale, Firenze – CASTERMA, 1994, přeložil J.Hajný, 1997, str. 9.

<sup>2</sup> Jak tomu bylo v 19. století, kdy se začaly objevovat útoky na konkrétní osoby, a to především na představitele států (ku příkladu známý atentát, který vyvolal I. světovou válku, na rakouského vévodu Ferdinanda d'Este nebo ostatně i atentát na půdě domácí, na československého ministra financí A. Rašína).

<sup>3</sup> Charta Organizace spojených národů, Článek 1 bod 3 a Článek 2 bod 4

Terorismus, resp. teroristické činy vyžadují naplánování, koordinaci, příležitost, odhodlání lidí, kteří spáchají takové činy, a mnoho dalších prvků přítomných (nebo naopak absentujících) podle konkrétní situace. Jedním z prvků, který přítomen být musí a bez kterého by ani ten nejpřípravenější útok nespátřil světlo světa, jsou finance. Peníze, zdroje, podpora nebo jakkoliv jinak nazvané finanční prostředky jsou „živnou půdou“ jakýchkoliv akcí. Prakticky si jen těžko lze představit zosnování a provedení teroristických útoků, v rozsahu kupříkladu těch na newyorské Světové obchodní centrum, bez finančních prostředků.<sup>4</sup> Proto otázky financování jsou otázky, které v boji proti terorismu opomíjet nelze.

Jednak jde o to, jak, resp. z jakých zdrojů peníze na financování terorismu získat, a poté, jak je dopravit a předat těm, kteří je využijí.

Co se získání prostředků na financování týče, teroristi využívají různé techniky, kupříkladu únosy, využívání charit a jiných neziskových organizací, sponzorování vládami států nebo využívají vlastní zdroje získané z organizovaného zločinu<sup>5</sup>, případně dary odevzdávané na charitativní účely a následně zneužitě k výše uvedeným aktivitám.<sup>6</sup>

Získané prostředky je potřeba převést na místa potřebná, pokud se odlišují od míst, kde byly získány. S rozvojem informačních technologií a moderních způsobů bezhotovostních plateb se rozvíjí a zvětšují i možnosti teroristů jak peníze převést bez toho, aniž by vzbudili pozornost. Kromě klasických bankovních převodů, které jsou v této době již pod dozorem, anebo alespoň je vyvíjeno úsilí, aby pod dozorem byly, se využívají různé neformální převáděcí peněžní systémy<sup>7</sup>, online bankovníctví, kdy

---

<sup>4</sup> Odhaduje se, že částka nutná na přípravu útoku na newyorské „Dvojčata“ nepřesáhla 500 000 amerických dolarů. Více informací k tématu v Mark Pieth, Criminalizing the Financing of Terrorism, Journal of International Criminal Justice, Vol. 4, Issue 5 (November 2006), str. 1076 a násl.

<sup>5</sup> Vazby mezi organizovaným zločinem a financováním terorismu jsou velmi pravděpodobné. Výnosy z organizovaného zločinu jsou často používány k financování teroristických skupin, kupř. Afganistanem sponzorovaný terorismus z výnosů získaných obchodováním s drogami (opiový mák).

<sup>6</sup> V kontextu islámského terorismu a jeho financování stojí za zmínku institut nazývaný zakát. Zakát je "náboženská daň", kterou musí každý muslim odevzdat ze svých výdělků na charitativní účely. Povinnost odvodu je stanovena Koránem, tudíž široce akceptovaná. Takto vybrané prostředky nejsou nikde evidované a nelze tedy zjistit výslednou a takto opravdu získanou částku. Peníze pak mohou být snadno zneužitelné na financování terorismu.

<sup>7</sup> Mezi takové neformální systémy převodu peněz patří tzv. hawala. Tento institut funguje už řadu let a jeho původ se připisuje templářům. Jde o systém založený na důvěře, kde jedna strana, která potřebuje převést finanční prostředky, navštíví tzv. hawaladáře a smluví si s ním převod domluvené částky za určitý poplatek. Hawaladář pak dá následně pokyn jinému (často prostřednictvím telefonu), spřízněnému hawaladářovi v místě, kde žije osoba, která má finanční prostředky obdržet. Po provedené transakci tedy nezůstane žádný hmatatelný důkaz. I když se obecně hawala využívá zejména v zemích s nerozvinutým

banka s klientem nutně nepřichází do kontaktu, tzv. smurfing/structuring,<sup>8</sup> fyzické převody prostředků a různé jiné nástroje (debetní karty, smart karty).

Právě kvůli tomuto vývoji se na půdě národní i mezinárodní začaly objevovat snahy a později přímo i nutnost regulace toků finančních prostředků, které by eventuálně mohly být použity na financování terorismu.

Boj proti financování terorismu je součástí širší snahy potlačování terorismu jako takového. Do boje proti němu se zapojilo postupně celé mezinárodní společenství v čele s Organizací spojených národů (dále jen OSN). Samozřejmě role OSN – už jen proto, že sdružuje velké množství států z celého světa – je důležitá. Ne jen OSN ale byla (a stále je) v této otázce činná. Iniciativy se chopily i jiné organizace jako Financial Action Task Force (dále jen FATF) nebo Mezinárodní měnový fond (dále jen MMF). Pozadu nezůstaly ani různé regionální organizace jako například Evropská unie, Rada Evropy, Organizace amerických států, Jihoasijská asociace pro regionální spolupráci, Organizace islámské konference nebo Organizace africké jednoty. Výše zmíněné se zapojily vytvořením různých dokumentů – a to buď úmluv, rezolucí, doporučení či postojů - podle konkrétních pravomocí té které organizace. Přestože iniciativa těchto regionálních organizací není zanedbatelná, diplomová práce z důvodu svého zaměření na mezinárodní instituty práci regionálních organizací ponechá stranou.

Tato diplomová práce se bude snažit objasnit téma financování terorismu z pohledu nástrojů boje proti němu z oblasti mezinárodní. Odpověď na otázku, proč se zabývat tématem z mezinárodního pohledu, je dána již samotnou problematikou. Když vezmeme v úvahu to, jak je terorismus rozšířený a jak se formuje jako nadnárodní fenomén, může být regulace z určitého společného bodu velmi účinná. Je pravda, že instituty mezinárodního práva mnohokrát (ne však vždy) vyžadují implementaci do práva národních států a taktéž vůli států přistoupit nebo jinak respektovat opatření takto přijatá. Bez jednoho nebo druhého by veškeré snahy o úpravu prostřednictvím mezinárodního práva byly bezvysledné. Na druhou stranu zejména při řešení tak komplexní problematiky, jakou financování (a boj proti terorismu obecně) bezesporu

---

bankovním systémem, věří se, že je to jeden z klíčových způsobů prostřednictvím kterého může docházet k přesunu prostředků pro financování terorismu, zejména kvůli jeho anonymitě.

<sup>8</sup> Smurfing nebo strukturování znamená rozložení částky na menší tak, aby se jednotlivé sumy vešly do zákonných limitů. Tím pádem takto vložené prostředky nejsou kontrolovány příslušnými finančními autoritami. Po vložení takových (rozdělených) částek osoba vystaví bílanku (nevyplněný) šek a doručí ho svému protějšku, často na druhou stranu zeměkoule. Příjemce šeku po jeho obdržení jednoduše doplní částku a hotovost vybere.

je, potřeba spolupráce a jednotného přístupu vystupuje do popředí. Státy i jakékoliv entity, které se zapojují do tohoto úsilí, musí pro dosažení účinnosti opatření spolupracovat a taktéž používat podobné prostředky. Ty musí být někde stanoveny. Tady se otevírá vhodný prostor pro mezinárodní právo a úpravu jeho prostřednictvím.

Diplomová práce si neklade za cíl zabývat se veškerými instituty přijatými na mezinárodní úrovni v této otázce, zaměří se jen na některé z nich. Bude se soustřeďovat na činnost OSN, a to jak na instrumenty smluvní (mezinárodní úmluva), tak na akty Valného shromáždění a Rady bezpečnosti v těchto otázkách. Taktéž nepomine úsilí jiných organizací jako FATF. Tudiž, diplomová práce poskytne analýzu třech konkrétních instrumentů boje proti financování terorismu a to Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu z dílny Valného Shromáždění OSN, rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373/2001 a Doporučení, zejména pak Zvláštních doporučení FATF, týkajících se financování terorismu. Instrumenty popíše i s ohledem na okolnosti jejich vzniku a jejich postupný vývoj. Nakonec poskytne zhodnocení dosavadních, jakož i připravovaných instrumentů. Pokusí se tímto zodpovědět otázky významu zabývání se tématem boje proti financování terorismu z pohledu mezinárodního práva.

V neposlední řadě se práce pokusí přiblížit veřejnosti a posluchačům vysokých škol téma možná ne tolik známé, ale o to víc aktuální a diskutované na mezinárodní i domácí půdě.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Viz v současné době připravovaná Komplexní úmluva o mezinárodním terorismu - Comprehensive Convention on International Terrorism, která je vypracovávána na půdě OSN. Komplexní úmluva, jak již lze předpokládat z jejího názvu, by se měla zabývat terorismem jako takovým - obecně.

Od Úmluvy se očekává zejména na mezinárodní úrovni přijatá definice terorismu, která při boji s tímto problémem bezesporu chybí. Ke vztahu definice, kterou přináší Úmluva o potlačování financování terorismu a definice terorismu v Komplexní úmluvě viz kapitolu 3.2.2.

Přijetí Komplexní úmluvy brání neschopnost zemí dohodnout se na samotné definici terorismu, zejména co se týče jejího rozsahu a otázky, zdali má nebo nemá zahrnovat i tzv. bojovníky za svobodu ("freedom fighters"). Stojí proti sobě dva názory a to, že násilné činy pro účely národně osvobozeneckých hnutí nemají pod definici terorismu spadat a druhý, že násilí učiněné s úmyslem zastrašit obyvatelstvo, jakýmkoliv motivem ospravedlňováno, nelze spod pojmu terorismu vyloučit. Kdo je pro jednoho teroristou, pro jiného bude bojovníkem za svobodu.

Již v roce 1996 byla Valným shromážděním OSN ustanovena Ad Hoc Komise (která vznikla na základě dvou deklarácí a to Deklarace o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu č. A/RES/49/60 z roku 1994 a Deklarace k podpoře Deklarace o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu č. A/RES/51/210 z roku 1996). Komisi byl VS OSN prodloužen mandát a dále pokračuje v přípravě úmluvy. V nedávné době, ve dnech 11. – 15. dubna 2011, se konalo její patnácté zasedání. <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>.

## 2. Role mezinárodních organizací v boji proti terorismu

Na mezinárodní úrovni se bojem proti financování terorismu zabývají různé organizace, a to buď univerzální jako OSN, nebo regionální jako Rada Evropy, orgány Evropské unie a jiné, kupříkladu FATF nebo MMF.

### 2.1 Organizace spojených národů (OSN)

OSN byla založena jako nástupkyně Společnosti národů statutem, zakládací listinou - Chartou OSN, přijatou na mezinárodní konferenci v San Franciscu v roce 1945. Jejím hlavním cílem je udržovat mezinárodní mír a mezinárodní vztahy a to prostřednictvím smírného řešení sporů za současného zřeknutí se použití síly nebo její hrozby.<sup>10</sup>

Dle Charty jsou orgány OSN Valné shromáždění (dále jen VS OSN) a Rada bezpečnosti (dále jen RB OSN). Tyto orgány OSN se zapojily do boje proti financování terorismu (i boje proti terorismu obecně) velkou měrou. Důkazem je činnost RB a VS OSN prostřednictvím jimi vydávaných rezolucí nebo „legislativní“ činnost těchto orgánů a přijímání mezinárodních úmluv v otázkách terorismu (viz dále smluvní instrumenty boje proti terorismu), jakož i přijetí klíčové mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu.

Kromě rezolucí RB OSN, které budou podrobněji rozebírané níže (viz kapitolu 4), i VS OSN, jako plenární orgán, je (a bylo) v otázkách terorismu i prostřednictvím rezolucí aktivní. VS OSN se zabývá problémy terorismu přibližně od sedmdesátých let minulého století. Mezi lety 1970 a 1980 vydalo 10 rezolucí dotýkajících se boje proti terorismu<sup>11</sup>. V tomto časovém rozmezí byly přijaty VS OSN i dvě mezinárodní úmluvy.

V *Deklaraci o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu* přijaté roku 1994 rezolucí č. 49/60 VS OSN odsoudilo všechny akty terorismu jako kriminální a neospravedlnitelné a vyzvalo státy, aby se zdržely jakékoliv podpory takových činů.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Viz Charta OSN článek 2

<sup>11</sup> Viz například rezoluci A/RES/3034 ze dne 18. prosince 1972, ve které VS OSN odsuzuje útoky proti izraelským sportovcům na olympijských hrách v Mnichově

<sup>12</sup> Rezoluce VS OSN A/RES/49/60 ze dne 17. února 1994 o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu

V roce 1996 VS OSN na základě odstavce 9 rezoluce č. 51/210<sup>13</sup> vytvořilo ad hoc *Výbor pro vypracování mezinárodních úmluv o terorismu*, kterému byl prodloužen mandát a stále pracuje na vypracování Komplexní úmluvy o mezinárodním terorismu. Jeho výtvořem jsou i Úmluva o potlačování bombových útoků (1997), Úmluva o potlačování činů jaderného terorismu (2005) a výše rozebírána Úmluva o potlačování financování terorismu (1999). Právě v rezoluci č. 51/210 (odstavec 3, písmenem f.) VS OSN vyzývá všechny státy aby podnikly kroky pro zabránění poskytování finančních prostředků teroristům a jejich skupinám a k boj proti financování terorismu za pomoci vnitrostátních opatření.

Na základě zprávy generálního tajemníka OSN *Spojení proti terorismu: doporučení pro Globální protiteroristickou strategii* z května 2006 byla vypracována a rezolucí č. 60/266<sup>14</sup> přijata *Globální protiteroristická strategie*, která ve své příloze obsahuje *Akční plán*. V úvodu je odsouzen terorismus ve všech svých formách a projevech, spáchaný kýmkoliv, kdekoliv a za jakýmkoliv účelem, a je konstatováno, že činy terorismu znamenají jednu z nejzávažnějších hrozeb mezinárodního míru a bezpečnosti.

*Akční plán*, vydaný jako příloha výše zmíněné rezoluce, se skládá ze 4 částí, a to:

- I. Opatření zaměřená na podmínky příznivé pro šíření terorismu;
- II. Opatření k prevenci a boji proti terorismu;
- III. Opatření k posílení schopností států bojovat s terorismem, předcházet mu a posílení úlohy OSN v těchto otázkách;
- IV. Opatření k zajištění dodržování lidských práv všech osob a zajištění zásad právního státu jako nezbytného základu při boji s terorismem.

Do současnosti proběhly dvě zhodnocení implementace Globální protiteroristické strategie a to prostřednictvím rezolucí VS OSN a zprávy Generálního tajemníka OSN. První v roce 2008, druhá v roce 2010. Je zjevné, že primární odpovědnost za převzetí a provedení závazků mají členské státy. OSN a její orgány, zejména *Protiteroristická prováděcí pracovní skupina (Counter-Terrorism Implementation Task Force)*, však má za úkol těmto státům pomáhat a poskytovat podporu, včetně podpory technické a starat

---

<sup>13</sup> Rezoluce VS OSN A/RES/51/210 ze dne 16.ledna 1997 o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu

<sup>14</sup> Rezoluce VS OSN A/RES/60/288, Globální protiteroristická strategie (včetně Akčního plánu) ze dne 20. září 2006

se o to, aby protiteroristická strategie OSN byla naladěná potřebám členských států. Další hodnocení bude následovat v roce 2012.

Ačkoliv rezoluce VS OSN, na rozdíl od rezolucí RB OSN, jsou nezávazné, právě dokumenty jako Globální protiteroristická strategie (včetně Akčního plánu) a její pravidelné hodnocení přinejmenším zviditelní a bude neustále připomínat potřebu přijímání a implementaci opatření proti terorismu, včetně opatření proti jeho financování.

Nakonec nelze opomenout i fakt, že pod záštitou OSN bylo vypracovaných 14 mezinárodních úmluv týkajících se terorismu. Nejstarší z nich je z před skoro 50 let a nejnovější z roku 2005.

### 3. Smluvní instrumenty boje proti terorismu

Mezinárodních smluv zabývajících se bojem proti terorismu na univerzální úrovni je čtrnáct (12 úmluv a 2 protokoly). Liší se nejen dobou svého vzniku (počínaly vznikat někdy v 70. letech minulého století), ale i materií, kterou upravují.

#### 3.1 Obecně k mezinárodním úmluvám zabývajících se bojem proti terorismu

Lze rozeznávat pět skupin mezinárodních úmluv proti terorismu, věnujících se pěti specifickým okruhům, „ a těmi jsou:

1. smlouvy zajišťující bezpečnost civilního letectví a námořní plavby,
  2. smlouvy zaměřené na ochranu specifické, mezinárodně chráněné kategorie osob,
  3. smlouvy postihující konkrétní projev terorismu spočívající v braní rukojmí,
  4. smlouvy usilující o kontrolu a eliminaci prostředků (vysoce nebezpečných látek) zneužívaných při teroristických činech,
  5. obecněji koncipované protiteroristické smlouvy zaměřené na finanční zázemí terorismu.<sup>15</sup>
- I. Tato skupina úmluv má zajistit bezpečnost mezinárodní dopravy jak na vodě, tak ve vzduchu. Tvoří ji šest dokumentů, které byly přijaty v časovém rozmezí mezi lety 1963 až 1988 a jsou to následující úmluvy, včetně protokolů:
- I. Úmluva o trestných činech a některých jiných činech spáchaných na palubě civilních letadel (Tokijská úmluva přijatá v roce 1963),
  - II. Úmluva o potlačení protiprávního se zmocnění letadel (Haagská úmluva z roku 1970),
  - III. Úmluva o potlačení protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví (Montrealská úmluva z roku 1971),
  - IV. Protokol o potlačování protiprávních činů násilí na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu letectví (z roku 1988, doplňuje Montrealskou úmluvu, viz bod III.),

---

<sup>15</sup> Šturma, Nováková, Bílková : Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu, C.H. BECK, 2003, str. 14 a násl.

- V. Úmluva o potlačení protiprávních činů proti bezpečnosti námořní plavby (Římská úmluva z roku 1988),
  - VI. Protokol o potlačení nezákonných činů proti bezpečnosti pevně ukotvených plošin v pevninské mělčině (Řím 1988, doplňuje Římskou úmluvu, viz bod V.).
2. Do této skupiny spadají smlouvy, které se zabývají ochranou některých, speciálních kategorií osob a tvoří ji:
- VII. Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců (New York, 1973),
  - VIII. Úmluva o bezpečnosti pracovníků OSN a přidruženého personálu (přijata VS OSN v roce 1994).
3. Pod třetí skupinu lze zařadit úmluvu, která se věnuje poměrně rozšířené metodě terorismu, a to braní rukojmí. Zabývá se jím jen jedna úmluva a tou je:
- IX. Mezinárodní úmluva proti brání rukojmí (New York, 1979).
4. Do čtvrté skupiny spadají úmluvy zabývající se prostředky snadno zneužitelnými při páchání teroristických útoků a sem se řadí:
- X. Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů (Víděň, 1979),
  - XI. Úmluva o označování plastických trhavin pro účely jejich identifikace (z roku 1991)
  - XII. Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu (2005).
5. Do páté a poslední skupiny patří úmluvy nejen nejmladší, ale i koncipované jinak než ty předešlé. Rozdíl lze spatřit v tom, že se snaží víc postihnout konkrétní prostředky a způsoby, které používají teroristické organizace. Řadí se sem dvě úmluvy, a to:
- XIII. Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků (1997),
  - XIV. Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu (1999) - k této mezinárodní úmluvě viz dále kapitola 3.2.

Jak je patrné z výše uvedeného, úmluvy v jednotlivých skupinách se od sebe odlišují nejen dobou přijetí (v podstatě jsou uspořádány od nejstarších po nejmladší, a to nejen

v rámci skupin), ale také materií, které se věnují. Úmluvy byly vesměs přijaty OSN nebo alespoň byly připravovány pod jejím patronátem.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Jako příklad lze uvést Úmluvu o potlačování nezákonných činů proti bezpečnosti námořní plavby (Řím, 1988), vypracovanou Mezinárodní námořní organizací (IMO). Avšak, i IMO je jednou ze specializovaných agentur OSN, proto všechny výše uvedené úmluvy lze považovat za úmluvy, resp. smlouvy OSN.

## 3.2 Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu

Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu (dále jen Úmluva), jak již bylo zmíněno výše, se řadí k úmluvám zabývajícím se bojem proti terorismu.

I když by se mohlo zdát, že ambice jejích tvůrců je, vzhledem k absenci komplexní smlouvy o terorismu, postihnout tento fenomén komplexněji, není tomu zcela tak. Přesto se od předchozích úmluv odlišuje. Postihuje akty terorismu, na rozdíl od ostatních dosud přijatých protiteroristických úmluv, obecně. Dřívější protiteroristické úmluvy se totiž soustředí na konkrétní činy (únosy letadel, brání rukojmí). Právě pro jejich úpravu dílčích okruhů, sektorů či úseků je někteří autoři nazývají jako *sektorové úmluvy*<sup>17</sup> nebo také *segmentální, resp. úsekové úmluvy*.

Úmluva sice přichází s definicí, která by mohla být považována za definici terorismu, ale činí tak pro své potřeby. Tím, že jednotná definice terorismu neexistuje, Úmluva nutně musela přijít s definicí činů jejichž financování bude stíháno. Úmluva si sice vypomáhá ostatními úmluvami, resp. na ně odkazuje, ale ve své podstatě se zabývá jedním konkrétním problémem, a to je financování terorismu. S největší pravděpodobností ji proto nelze řadit k zbylým třinácti „sektorovým“ úmluvám a je na ní nahlíženo jako na „mezinárodně právní instrument sui generis, který vytváří v rámci univerzálních protiteroristických smluv samostatnou skupinu“.<sup>18</sup>

Úmluva byla sjednána na půdě OSN v New Yorku (proto se někdy označuje i jako Newyorská úmluva) během dvoutýdenního zasedání a následně přijata VS OSN. Byla připojena jako příloha rezoluce VS OSN č. A/RES/54/109 ze dne 9. prosince 1999 a otevřena k podpisu státům dne 10. ledna 2000.

Lze ji označit za mezinárodní smlouvu otevřenou, což znamená, že kromě uložení ratifikační listiny (listiny o přistoupení, či schválení) u generálního tajemníka OSN nestanoví pro státy žádné další podmínky pro přistoupení. Otevřený přístup potvrzuje i její článek 25 odstavec 3, který stanoví: “Tato Úmluva bude otevřena k přístupu kteréhokoliv státu.”

U procesu přistupování, ratifikace, přijetí či jejího schválení lze sledovat zajímavý vývoj. Do teroristických útoků na Spojené státy americké jejími smluvními stranami byly jen čtyři státy. Právě tyto útoky vyvolaly zvýšený zájem o terorismus

---

<sup>17</sup> Bílková V., Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, Právník 2006, č. 6, str. 686

<sup>18</sup> Tamtéž, str. 689

a boj proti němu (jak bude ostatně patrné i z níže zmíněné činnosti organizací – OSN, FATF), který se projevil i v počtu smluvních stran této úmluvy – vzrostl na dnešních 174 smluvních stran (ze 192 členských států OSN celkem), což je velká část členských států OSN.

Samotná úmluva se skládá z preambule, osmadvaceti článků a přílohy.

Z jejího textu je zřejmé, že se autoři při její tvorbě nechali inspirovat dříve přijatými úmluvami, zejména Mezinárodní úmluvou o potlačování teroristických bombových útoků (dále jen Úmluva o bombových útocích)<sup>19</sup> a v některých pasážích též Úmluvou proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (dále jen Úmluva o drogách)<sup>20</sup>. Taková inspirace obecně ničemu neškodí. Právě naopak, použití něčeho, co je již prověřeno praxí (a v případě Úmluvy o drogách praxí dlouholetou), může být výhodné. Při tom je ale třeba mít na paměti, že text nelze jednoduše vyjmout z kontextu a použít.

### **3.2.1 Preambule**

V Preambuli Úmluvy zaznívá mimo jiné odsouzení terorismu a zneklidnění nad jeho celosvětovým nárůstem. Dále je vyjádřena a vzata na vědomí spojitost četnosti a vážnosti aktů mezinárodního terorismu s finančními zdroji, které teroristé pro takové akce získají. Připomínají se též rezoluce přijaté VS OSN v této otázce, a to rezoluce č. 49/60 z roku 1994, č. 51/210 z roku 1996, č. 53/108 z roku 1998.

### **3.2.2 Samotné znění Úmluvy**

Jako každá mezinárodní smlouva i Úmluva má svoje specifické prvky. Jejím přínosem je, že poprvé zavádí pojmy týkající se financování terorismu. Do jejího přijetí bylo možno sankcionovat financování teroristických činů jen jako účast na teroristickém činu dle ustanovení konkrétní „sektorové“ protiteroristické úmluvy (jak byly uvedeny výše).

#### **3.2.2.1 Definice, které Úmluva přináší**

Trestný čin ve smyslu této úmluvy (patrně trestný čin financování terorismu):

---

<sup>19</sup> International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing (podepsaná v roce 1997, vstoupila v platnost v roce 2001)

<sup>20</sup> Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Vídeň, 1988)

„Jakákoliv osoba se dopustí trestného činu ve smyslu této úmluvy, jestliže jakýmkoliv prostředky, přímo nebo nepřímo, protiprávně a úmyslně poskytne nebo shromažďuje finanční prostředky s úmyslem, aby byly použity, nebo s vědomím toho, že mají být použity, ať již plně nebo zčásti, za účelem uskutečnění:

- a) nějakého činu, který představuje některý trestný čin spadající do rozsahu a definovaný v jedné ze smluv uvedených v příloze“ (příloha viz pod bodem 4.2.3.),
- b) „jakéhokoliv činu zamýšleného k tomu, aby způsobil smrt nebo vážné tělesné zranění občana nebo jakékoliv jiné osoby nehrající aktivní úlohu v nepřátelských akcích za situace ozbrojeného konfliktu, a je-li účelem takového (...) zastrašit obyvatelstvo nebo přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby uskutečnila nebo se zdržela uskutečnění jakéhokoliv činu“.<sup>21</sup>

Tato definice je pro Úmluvu klíčová, proto bude rozebrána podrobněji.

Definice stanovuje a vymezuje nejen to, kdo a za jakých podmínek může čin financování terorismu spáchat (první část definice), ale podává i vymezení činu, jehož financování bude považováno za financování terorismu (druhá část definice, pod body a) a b)).

#### *První část definice*

V první části definice stanoví, že trestného činu financování terorismu se může dopustit „jakákoliv osoba“, jestliže „jakýmkoliv prostředky, přímo nebo nepřímo, protiprávně a úmyslně“ poskytne nebo shromáždí prostředky. V této části se tvůrci patrně chtěli vyhnout možné mezeře v úpravě, přes kterou by nějaký prostředek poskytnutý na financování terorismu mohl „proklouznout“ a proto zvolily formulaci co nejjobecnější. Použili výraz „jakýmkoliv prostředek“ a jeho poskytnutí přímé (odevzdání) či nepřímé (ponechání věci, například automobilu tak, že ho teroristé mohou využít).

Takové jednání je považováno za financování terorismu za splnění dvou podmínek, a to že se tak stane protiprávně<sup>22</sup> (tj. v rozporu se zákonem či právem obecně) a úmyslně<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Článek 2 odstavec 1 Úmluvy

<sup>22</sup> Protiprávnost byla do textu vložena z důvodu obav zahrnutí pod financování terorismu i aktivit, které tam nepatří nebo pro případ, kdy poskytovatel prostředků neví o tom, že tyto budou použity pro účely financování terorismu. Praktickým příkladem takové situace může být poskytování peněžité podpory Hamásu, který má kromě svých nezákonných aktivit taktéž jiné, například charitativní (kupříkladu poskytování sítě sociálních služeb, sponzorování vzdělávacích programů, sirotčinců či zdravotnických

Jednání se může uskutečnit buď shromažďováním, nebo poskytnutím finančních prostředků. Z jazykové formulace a použití spojky nebo (tj. or) lze vyvodit, že jde o dvě samostatné činnosti a pro naplnění teroristického činu financování postačí jedna z nich (a naopak, pokud někdo spáchá jak shromažďování, tak poskytování, spáchá dva trestné činy).

Prostředky musí být shromážděny s „úmyslem nebo vědomím“, že mají být použity na financování terorismu. Úmysl nebo vědomí takového použití musí být přítomné. V opačném případě by mohlo docházet k situacím, kdy osoba nevědomky spáchá čin financování terorismu kupříkladu darem organizaci, o které neví, že takové činy páchá. Vzhledem k závažnosti činu financování terorismu by byl takový přístup zjevně nežádoucí.

Odstavec 3 článku 2 stanoví, že trestný čin dle Úmluvy bude spáchán, i když finanční prostředky nebudou skutečně použité k provedení trestného činu dle článku 2 odstavce 1 písmena a) nebo b). Z toho vyplývá, že postačí, když budou k takovým záměrům shromažďovány, určeny. Ustanovení zdůrazňuje nutnost a možnost stíhat podporu financování terorismu jako takovou. Kdyby byla možnost stíhání podmíněna až reálným použitím prostředků ke spáchání teroristického činu, došlo by k situaci, kdy by šlo postihnout financování až následně, po spáchání teroristického činu. Je patrné, že takový přístup by byl nedostatečný, opožděný a navíc, šel by proti logice Úmluvy. Ta si za jeden ze svých cílů (ne-li za hlavní cíl) klade zabránění poskytování finančních prostředků teroristům a jejich organizacím, protože právě finanční prostředky se jeví jako klíčové pro jejich fungování.

#### *Druhá část definice*

Pro stanovení okruhů činností, jejichž finanční podpora bude považována za financování terorismu, Úmluva volí dva způsoby - jak je patrné i z uspořádání v textu pod písmeny a) a b).

---

zařízení). Pro další informace viz například Levitt M., *Hamas: Politics, Charity and Terrorism in the Service of Jihad*, New Heaven, Yale University Press, 2006.

Vyžadováním protiprávnosti se chrání i „agenti“ a orgány státu (policie a její zvláštní útvary), kteří pro infiltraci mezi zločinné skupiny mohou využít i zástěrky poskytování finančních prostředků teroristickým organizacím. To ovšem není nic nového a tato praktika má oporu i v českém trestním právu jako institut „beztrestnost agenta“.

<sup>23</sup> Úmyslně ve smyslu ne náhodně, ne omylem, nedopatřením, nedbalostí. Patrně postačí úmysl nepřímý. Pro další informace viz Lavalle R., *The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, *Heidelberg Journal of International Law*, 492, 2000, str. 491 – 510.

Pod písmenem a) Úmluva odkazuje na činy, které představují trestné činy definované a spadající do rozsahu úmluv vyjmenovaných v příloze.

Pod písmenem b) podává Úmluva definici činů nespádajících pod písmeno a), tedy pod činy obsažené v „sektorových“ teroristických úmluvách. Tato „zbytková kategorie“<sup>24</sup> byla tvůrci Úmluvy vložena do jejího textu ve snaze neopomenout nějaký z činů, jejichž financování znamená financování terorismu.

Při bližším pohledu na tento článek si lze všimnout, že „zbytková kategorie“ je vlastně definicí sama o sobě. Je to definice činu, který musí být finančně podpořen proto, aby někdo (fyzická či právnická osoba) spáchal trestný čin financování terorismu. Tudíž lze dovodit, že je to definice činu teroristického. Definice, nazývaná i jako „minidefinice terorismu“<sup>25</sup>, je v podstatě první definicí terorismu na mezinárodní úrovni. Jak již bylo zmiňováno, obecná definice terorismu na mezinárodní úrovni prozatím chybí.

Minidefinice stanovuje, že trestný čin – patrně terorismu- je jakýkoliv čin, který má způsobit smrt nebo vážné tělesné zranění

- občana (v originálu „civilian“, což spíše evokuje pojem civilista ve smyslu protiváhy pojmu voják)
- nebo jakékoliv jiné osoby nehrající aktivní úlohu v nepřátelských akcích za situace ozbrojeného konfliktu.

Zejména ve spojení s textem za spojkou „nebo“ může být pojem občan (v originále civilian, tedy civilista) matoucí. Z jazykové formulace se totiž může zdát, že teroristický čin lze spáchat jenom za situace války (ozbrojeného konfliktu), ačkoliv tomu tak zcela určitě není. Ani samotní tvůrci Úmluvy to takto jistě nezamýšleli. Pravděpodobnější je, že měli v úmyslu, aby výraz měl obecnější význam a znamenal spíše člověk nebo jednotlivec než civilista. V českém překladu textu – zřejmě i vlivem autorů, kteří s textem pracovali a této nedokonalosti si všimli<sup>26</sup> - je používán termín občan.

---

<sup>24</sup> „Residual category“ viz Lavallo R., The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Heidelberg Journal of International Law, 492, 2000, str. 497.

<sup>25</sup> Termín používá vícero autorů, viz kupříkladu Aust A., Counter-Terrorism – A New Approach, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, str. 297; Bílková V., Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, Právník 2006, č 6, str. 678.

<sup>26</sup> „Jako poněkud nešťastné se jeví použití pojmu civilisté (civilians). To jednak (...) může svádět k mylnému závěru, že teroristické činy lze spáchat pouze za ozbrojeného konfliktu, jednak vyvolává nejasnosti ohledně výkladu výrazu „civilista“ v době míru. Terminologie mezinárodního humanitárního práva se přitom do textu dostala především proto, aby zde pomohla implicitně zformulovat tzv. vojenskou

Čin musí být spáchán s účelem zastrašit obyvatelstvo nebo přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby uskutečnila nebo se zdržela uskutečnění nějakého činu. Tudíž takový čin musí mít za cíl buď vyvolání paniky a strachu u obyvatelstva (což teroristické činy často sledují), nebo musí být přítomen „vyděračský“ úmysl vůči vládám států nebo mezinárodním organizacím s cílem přimět je chovat se způsobem, který teroristům vyhovuje (například uzavřít nebo neuzavřít nějaké spojení, vydat či nevydat určitou osobu, atd.).

Ačkoliv samotná minidefinice je bezpochyby počinem zajímavým, je nutno zdůraznit dvě fakta. Prvním je použitelnost definice. Byla vytvořena pro účely Úmluvy a je otázkou, zda bude využita i v Komplexní úmluvě o mezinárodním terorismu. Druhým je fakt, že dochází k „paradoxní situaci, kdy financování terorismu je mezinárodně prohlášeno za nežádoucí a trestné, zatímco jeho spáchání nikoliv.“<sup>27</sup> Tento stav je způsoben již zmiňovanou absencí úpravy mezinárodního terorismu včetně absentující definice terorismu.

I přesto však minidefinici lze hodnotit jako pozitivní, když už pro nic jiného, tak pro její potřebnost. Pokud by ji tvůrci do textu Úmluvy nezařadili, nebylo by možno postihnout financování všech trestných činů. Samotné odkázání na „sektorové úmluvy“ by bylo nedostačující, protože ty se každá zabývají jen určitým okruhem teroristických činů. Vznikla by tak mezera v úpravě a zůstaly by činy, jejichž financování stíhat nelze.

#### Finanční prostředky

„Znamenají jakýkoliv majetek, jakéhokoliv druhu, (...), hmotný, nehmotný, movitý, nemovitý, ať už získaný jakkoliv, a právní dokumenty, včetně listin, v jakékoliv formě, (...), včetně - avšak mimo jiné - bankovních úvěrů, cestovních šeků, bankovních šeků, peněžních příkazů, akcií, záruk, obligací, směnek, akreditivů“.<sup>28</sup>

První polovina definice je z velké části inspirována úpravou obsaženou v Úmluvě o drogách<sup>29</sup>, druhá část (za slovním spojením „avšak mimo jiné“), se jeví jen jako výčet náhodný.

Definice finančních prostředků je formulována značně široce. Z jedné strany je pochopitelné, že tvůrci nechtěli, stejně jako u minidefinice terorismu, ponechat nic

---

výjimku (military carve-out), podle níž se za teroristické činy nepovažují legální aktivity ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu.“ Bílková V., Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, Právník 2006, č.6, str. 679.

<sup>27</sup> Tamtéž.

<sup>28</sup> Čl. 1 odstavec 1 Úmluvy

<sup>29</sup> Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Víděň 1988).

náhodě a dovolit, aby byl jakýkoliv prostředek vynechán a tím vytvořena meze­ra v úpravě. Z druhé strany je ale otázkou, zdali tak široké vymezení je smysluplné a potřebné. Pod takto širokou definici je možno subsumovat téměř cokoli­v. Jak s trochou nadsázky říká R. Laval­le, takto široký pojem „může pokrýt téměř cokoli­v pod sluncem. Jediné co do tohoto pojmu zahrnout nelze, jsou předměty, které za žádných okolností nemají jakoukoliv peněžitou hodnotu. I za předpokladu, že takové předměty existují je těžké si představit, jak by mohly být použitelné pro účely financování terorismu“.<sup>30</sup>

### Výnosy

„... jakékoliv finanční prostředky odvozené nebo získané, ať už přímo nebo nepřímo, prostřednictvím spáchání některého trestného činu uvedeného v článku 2“.<sup>31</sup>

S pojmem výnosy Úmluva dále pracuje jen ve svém článku 8, proto vyvstává otázka, zdali by spíš neměly být zařazeny tam. Z druhé strany zařazení do textu, jak ho tvůrci provedli, je taktéž zdůvodnitelné. Jedná se o definici a definice podává Úmluva, celkem logicky, ve svém úvodě.

Ve vymezení teroristického činu Úmluva pokračuje Úmluva i v článku 2 odstavci 4 a 5, kde stanoví, že za trestný se bude považovat i pokus o čin vymezený v článku 2 odstavci 1 a taktéž trestným činem bude, když se osoba podílí jako spolupachatel, organizuje nebo nařizuje jiným osobám, aby takový čin spáchali, nebo ke spáchání takového činu přispěje.

### **3.2.2.2 Jurisdikce států**

Zaprvé, Úmluva ve svém článku 3 stanoví, že pro její aplikaci je potřeba tzv. mezinárodního prvku. To znamená, že Úmluva nebude aplikována, pokud bude trestný čin spáchán v jednom státě, údajný pachatel je občanem tohoto státu, je přítomen na území tohoto státu a žádný jiný stát nad ním neuplatňuje jurisdikci.

Dále je vymezena jurisdikce státu v článku 7, který stanoví, že stát je povinen uplatnit svoje právo stíhat (svou jurisdikci) v případech, že čin (v článku 2 vymezený) je spáchán:

a) na jeho území,

---

<sup>30</sup> R. Laval­le, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Heidelberg Journal of International Law, 492, 2000, str. 497.

<sup>31</sup> Článek 1 odstavec 3 Úmluvy.

b) na palubě letadla registrovaného dle zákonů tohoto státu, nebo lodi plující pod vlajkou tohoto státu,

c) občanem tohoto státu.

Stát může uplatnit svou jurisdikci, pokud trestný čin:

a) byl spáchán na jeho území nebo proti jeho občanovi,

b) byl uskutečněn proti některému státnímu nebo vládnímu zařízení tohoto státu v zahraničí (pojem státní nebo vládní zařízení Úmluva definuje ve svém článku 1),

c) směřoval k uskutečnění nebo jeho výsledkem byl čin vymezený v článku 2 spáchaný jako pokus o přinucení tohoto státu, aby uskutečnil nebo se zdržel uskutečnění nějakého jednání,

d) byl spáchán osobou bez státní příslušnosti, která má obvyklé bydliště na území tohoto státu,

e) byl spáchán na palubě letadla, které provozuje vláda tohoto státu.

Případný konflikt jurisdikcí řeší článek 7 v odstavci 5, který stanoví, že pokud více než jeden stát uplatňuje svou jurisdikci, státy se vynasnaží koordinovat opatření, zejména ta, která se týkají podmínek pro trestní stíhání a způsobů právní pomoci.

### **3.2.2.3 Extradice (vydávací řízení)**

Pro účinné potrestání pachatelů je potřeba, aby stát, který má důvod podezřelou osobu stíhat ji i měl fakticky ve své moci. Právě proto, že u terorismu se mnohokrát stane (jak již naznačilo vymezení jurisdikce výše), že stát, který má povinnost (i právo) stíhat, nemá osobu ve své moci (na svém území), využívá se institut vydávání neboli extradice. Úmluva ho ze své úpravy zrovna tak nevynechala a celkem podrobně jej upravuje.

V první řadě v článku 11 stanoví, že činy vymezeny v článku 2 budou považovány za činy extradiční, resp. podléhající extradici. Extradice může probíhat mezi státy buď na základě již existujících extradičních smluv (v případě že dosavadní extradiční smlouvy by byly ohledně trestných činů v článku 2 považovány za neslučitelné s Úmluvou, budou v tomto rozsahu modifikovány tak, aby vyhověly Úmluvě), nebo pokud takové smlouvy nejsou, státy mohou použít jako základ pro extradici Úmluvu (odstavec 2).

Dalším důležitým krokem pro vzájemnou spolupráce států a zabránění vyhýbání se stíhání je dosáhnout zúžení možností pro odmítnutí vydání podezřelé osoby

na minimum. O to se pokusila i Úmluva. Jednak stanoví, že žádný z činů vymezených v článku 2 nebude považován za finanční trestný čin (článek 13) a dále, že žádný z činů nebude považován za politický trestný čin, případně čin spojený s politickými trestnými činy nebo inspirovaný politickými motivy (článek 14). Tyto činy mají být tedy považovány za trestné činy podle Úmluvy a má se na ně vztahovat vydávací povinnost. Znamená to, že nelze trestní čin financování terorismu zastříit a považovat jej za trestní čin finanční či politický a dosáhnout tak nevydání podezřelé osoby. Taktéž mají státy povinnost přijmout taková opatření, aby žádný z činů spadajících pod Úmluvu nemohl být ospravedlnitelný (a tudíž nebyl považovaný za extradiční) pro jakékoliv důvody politického, filosofického, ideologického, rasového, etnického, náboženského nebo jiného obdobného charakteru.<sup>32</sup>

I při respektování všech výše uvedených povinností existují důvody, pro které dožádaný stát nemusí podezřelou osobu vydat. Není to žádná novinka ani výjimečná věc. Spíše naopak, u institut jako je vydávání osob (vlastních občanů nebo osob z vlastního území), se značnou mírou zasahuje do suverenity státu. Proto existují výjimky z povinnosti vydání.

První takovou výjimkou, kterou Úmluva upravuje je státní občanství (údajného) pachatele. Tato výjimka je zcela v souladu se zásadou, že stát nevydává své státní občany. Vydá je ale v případě, že se se státem, který žádá vydání, domluví na vrácení takové osoby k výkonu trestu.<sup>33</sup> Dalším důvodem odmítnutí vydání je podezření, že (údajný) pachatel je žádán za účelem stíhání nebo potrestání kvůli rase, náboženství, národnostnímu, etnickému původu nebo politickým názorům a vydání by způsobilo újmu takové osoby.<sup>34</sup>

Při aplikaci této Úmluvy a opatření na základě jí prováděných (při stíhání, vyšetřování, atd.) bude osobě, která je jejich subjektem, zaručeno spravedlivé zacházení, včetně práv a záruk v souladu s právem státu, na jehož území je osoba přítomna a dodržování ustanovení mezinárodního práva, včetně mezinárodního práva lidských práv.<sup>35</sup>

V případě, že stát odmítne vydání, musí v souladu s článkem 7 odstavcem 4 přijmout taková opatření, aby ustanovil svou vlastní jurisdikci (pro případ, že se osoba

---

<sup>32</sup> Článek 6

<sup>33</sup> Článek 10 odstavec 2

<sup>34</sup> Článek 15

<sup>35</sup> Článek 17

nachází na jeho území a stát nevydá takovou osobu ke stíhání státu, který o to požádá, respektive ustanoví svou vlastní jurisdikci na základě článku 7 odstavce 1 a 2). Článek 10 odstavec 1 jen potvrzuje, že stát v případě, že odmítne žádanou osobu vydat, musí sám učinit kroky a začít stíhat pachatele. To je plně v souladu se zásadou *aut dedere aut judicare*, v překladu vydat nebo stíhat.<sup>36</sup>

Úmluva ale výslovně stanoví, že nevylučuje výkon jakékoliv trestní jurisdikce ustanovené smluvním státem v souladu s jeho vnitrostátním (trestním) právem.<sup>37</sup>

Úmluva obsahuje i dohledovou složku, která je vyjádřena v článku 19. Ta stanoví povinnost státu, ve kterém je osoba stíhaná, sdělit konečný výsledek soudního řízení generálnímu tajemníkovi OSN. Prostřednictvím něj jsou pak informace předány ostatním státům.

#### **3.2.2.4 Specifické požadavky týkající se vzájemné spolupráce států při boji proti financování terorismu**

*1, Opatření pro identifikaci, odhalování a zmrazení nebo zabavení finančních prostředků*

Úmluva ve svém článku 8 ukládá, aby každý smluvní stát přijal opatření pro identifikaci, odhalování a zmrazení nebo zabavení jakýchkoliv finančních prostředků použitých nebo vyčleněných za účelem spáchání činů v článku 2, včetně výnosů z takových trestných činů. Tato opatření mají vést ke konfiskaci finančních prostředků. Smluvní státy mají zvážit uzavření vzájemných dvoustranných dohod ohledně sdílení takto zkonfiskovaných finančních prostředků.<sup>38</sup>

Úmluva naznačuje i možné nakládání s konfiskovanými prostředky. Vyzývá k reparačním opatřením pro oběti teroristických činů. Je to poprvé, co se mezinárodní úmluva zabývající se terorismem snaží o odškodnění jeho obětí. Navíc navrhuje státům, aby zvážily vytvoření mechanismů, prostřednictvím kterých by prostředky získané z konfiskací mohly být použity na odškodnění obětí činů vymezených v článku 2 Úmluvy.<sup>39</sup>

Protože konfiskace peněžních prostředků znamenají značný zásah do práv osob, kterým jsou konfiskována, za určitých podmínek je konfiskacím stanovena mez. Konfiskace

---

<sup>36</sup> Poprvé byla tato zásada zakotvena v Úmluvě o potlačení protiprávního se zmocnění letadel (Haagská úmluva z roku 1970, viz výčet úmluv pod bodem II., podkapitola 3.1).

<sup>37</sup> Článek 7 odstavec 6

<sup>38</sup> Článek 8 odstavec 3

<sup>39</sup> Článek 8 odstavec 4

mají být dle Úmluvy realizovány bez újmy třetí strany, která jednala v dobré víře. Tudíž pokud prostředky použité nebo vyčleněné za účelem spáchání činů vymezených v článku 2 budou převedeny třetí osobě, která o jejich účelu a použití nevěděla, nebudou zkonfiskovány. Chrání se tak nabyvatel takových prostředků, pokud jednal v dobré víře.

## *2, Prevence*

Při boji proti financování terorismu je velmi důležitá prevence. I Úmluva jí věnuje pozornost a rozebírá prevenční povinnosti států při boji proti financování terorismu v několika člancích. V článku 18 vytyčuje povinnosti států přijmout veškerá prakticky realizovatelná opatření, mimo jiné přizpůsobit svou vnitrostátní legislativu, tj. přijmout právní předpisy tomu odpovídající.

Z použití výrazu „mimo jiné“ můžeme dovést, že se jedná pouze o ilustrativní příklady. Státy mohou (a mají) volit i jinou formu prevence a boje proti přípravám trestních činů vymezených v článku 2, včetně opatření zákazu nelegálních aktivit osob a organizací na svých územích a opatření požadující od finančních institucí a profesí, které jsou zapojené do finančních transakcí identifikaci svých obvyklých nebo příležitostných zákazníků, včetně věnování zvláštní pozornosti neobvyklým nebo podezřelým transakcím.

Mezi (zjevně příkladným) výčtem opatření, která státy mohou přijmout, zmiňuje Úmluva tato opatření:

- zákaz účtů neidentifikovaným nebo neidentifikovatelným držitelům, včetně zajištění řádného ověření identity skutečných vlastníků, a další opatření ohledně identifikace klientů (informace typu jméno, adresa klienta, právní forma, údaje o odpovědné osobě v případě právnické osoby);
- oznámení všech neobvykle strukturovaných a rozsáhlých transakcí, které jsou bez zjevného ekonomického nebo zřetelně zákonného účelu kompetentním orgánům bez obavy, že by jim z takového oznámení, pokud bylo učiněno v dobré víře, hrozila odpovědnost za porušení omezení týkajícího se sdělování informací;
- uchovávání záznamů o finančních transakcích, vnitrostátních i mezinárodních, po určitou dobu, nejméně pěti let;
- kontrola všech subjektů poskytujících peněžní převody, udělování licencování takovým subjektům;

- kontrola (odhalování a sledování) fyzické dopravy/přepravy peněžní hotovosti a dokumentů znějících na doručitele přes hranice, ovšem bez omezení volnosti kapitálových pohybů.

To, že do Úmluvy jsou zahrnuta opatření, které mají státy přijmout při prevenci trestních činů uvedených v článku 2, je určitě nejen vhodné, ale i prospěšné. Poskytne to státům vodítko pro to, co nemají při úpravě prevence ve svých zákonech opomenout. Použitím příkladných výčtů Úmluva dává státům návod na co se zaměřit a co upravit, přičemž nepřikazuje, co přesně a jak má být vnitrostátními zákony upraveno. Ponechává tak volnost a prostor pro přenesení úpravy do národních právních řádů prostředky a způsoby tam používanými.

Nelze však opominout fakt, že Úmluva všechny opatření jen doporučuje. Před samotným výčtem opatření nalezneme jazykovou formulaci: „smluvní státy vezmou v úvahu“, kterou tvůrci jasně dávají najevo, že státy mají zvážit, jestli taková opatření vůbec přijmou. Tudíž pokud se státy rozhodnou nepřijmout žádné z těchto opatření, nemůžou vůči nim být vyvozeny důsledky ve formě odpovědnosti z porušení povinnosti (mezinárodní Úmluvy, které jsou státy smluvní stranou). Tento fakt značně zeslabuje jinak vcelku povedenou úpravu prevence.

### 3, *Výměna informací*

Pod pojem prevence lze nepochybně zahrnout i nutnost vzájemné spolupráce mezi státy, včetně efektivní výměny informací. Výměna informací se má dle Úmluvy probíhat jak v souvislosti s trestním vyšetřováním, tak s trestním nebo extradičním řízením (článek 12 odstavec 1).

Výměnu informací nemá omezit ani institut bankovního tajemství. (článek 12 odstavec 2). I tento odstavec „je jasný důkaz toho, že ani tradiční instituty vnitrostátního práva, jako nedotknutelnost bankovního tajemství, nemohou být nadřazeny potlačování tak závažné kriminální činnosti, jakou je terorismus“<sup>40</sup> a jeho financování<sup>41</sup>. Zájem jednotlivce (majitele účtu) na ochraně své identity v tomto případě ustupuje do pozadí před vážností činu, který by dodržováním bankovního tajemství mohl být zakrytý.

---

<sup>40</sup> Lukášek L., Úmluva o potlačování financování terorismu – další posílení mezinárodně právního rámce boje proti terorismu, Právník 2001, č. 1, str. 86.

<sup>41</sup> Průlom do institutu bankovního tajemství byl patrně inspirován Úmluvou o drogách, která ho upravuje v článku 7 odstavci 5.

V rámci vzájemné spolupráce a prevence činů vymezených v článku 2 si státy mají vyměňovat přesné a ověřené informace a koordinovat svá opatření za tímto účelem, zejména (opět příkladný výčet):

- vytvořit a udržovat komunikačních spojení mezi kompetentními orgány pro bezpečnou a rychlou výměnu informací;
- spolupracovat při vedení vyšetřování, což zahrnuje i poskytování informací o osobách (totožnost, místo pobytu, činnost) nebo o finančních prostředcích, u kterých je podezření ze zapojení do trestných činů dle Úmluvy;
- zvážit výměnu informací prostřednictvím INTERPOLu.

### **3.2.2.5 Odpovědnost právnických osob**

Úprava odpovědnosti právnických osob je u „protiteroristických“ smluv novinkou. Žádná ze „sektorových úmluv“ úpravu odpovědnosti právnických osob neobsahuje. S největší pravděpodobností takovou úpravu ani obsahovat nemusí, protože trestné činy, kterými se „sektorové“ Úmluvy zabývají, budou většinou páchané jednotlivci (únosy letadel, brání rukojmí, atd.). Naopak, na financování terorismu se častokrát podílejí ne jen jednotlivci, ale (a dovolím si tvrdit že z velké části) i právnické osoby. Z povahy trestního činu financování terorismu je pravděpodobné, že ho můžou spáchat i právnické osoby, zejména banky nebo jiné instituce zabývající se převody, úschovou nebo jinak zacházející s peněžními prostředky. Úmluva tak obsahuje i ustanovení týkající se tohoto problému. Lze je zpozorovat již v úvodu, u definice terorismu v článku 2, kde Úmluva stanoví okruh možných pachatelů trestného činu financování terorismu. Použití výrazu „jakákoliv“ osoba naznačuje, že Úmluva počítá s možností spáchání činu jakýmikoliv, tudíž i právnickými osobami.

Úmluva nejprve v článku 5 vybízí státy k přijetí takových opatření, aby právnické osoby nacházející se na jejich územích nebo vytvořené dle jejich zákonů bylo možno učinit odpovědné za spáchání činů uvedených v článku 2 Úmluvy. Tato odpovědnost může být jak trestní, tak správní nebo civilní. Více druhů odpovědnosti je stanoveno proto, že některé státy a jejich právní řády (jako kupříkladu Česká republika, i přes snahy o zakotvení takové odpovědnosti v novém trestním zákoníku) institut trestní odpovědnosti právnických osob neznají.

Samozřejmě z povahy právnické osoby vyplývá, že činu, za který bude volána k odpovědnosti právnická osoba se musí dopustit osoba fyzická. Úmluva ještě doplňuje,

že taková osoba musí být odpovědná za řízení nebo kontrolu právnické osoby a že takový čin musí spáchat v této funkci, resp. v souvislosti s jejím výkonem. Typicky půjde o osoby, které mají za úlohu správu nebo kontrolu právnické osoby (management, ředitelé, jednatelé, dozorčí rady atd.). Samotná odpovědnost fyzických osob, které se dopustily trestných činů, tímto ale není dotčena.

Dále státy zajistí, aby právnické osoby uznané odpovědnými podléhaly účinným, úměrným a odrazujícím sankcím, které mohou zahrnovat i sankce peněžní.

Rovněž by státy měly zvážit vytvoření takových mechanismů pro sdílení informací nebo důkazů, které jsou potřebné pro určení té které odpovědnosti (článek 12 odstavec 4).

Ve světle zahrnutí odpovědnosti právnických osob v Úmluvě vyvstává otázka, co s odpovědností států. Státy jsou právnické osoby, tudíž by se mohlo zdát, že úprava odpovědnosti právnických osob se bude vztahovat i na ně a budou tedy subjekty odpovědnosti. Taková úprava by byla velmi žádoucí, protože by tak mohly být volány k odpovědnosti státy, které prostřednictvím svých orgánů (kupříkladu prostřednictvím vlád) finančně podporují terorismus.<sup>42</sup> Ze znění článku 5 však vyplývá opak. Odpovědnosti má podle něj stát, který má jurisdikci, podrobit ty – všechny a zároveň jen ty - právnické osoby, které se nachází na jeho území nebo které byly vytvořeny dle jeho zákonů. Lze si jen stěží představit, že nějaký stát by se nacházel na území jiného státu nebo by byl vytvořen dle jeho zákonů. Tudíž, úprava odpovědnosti právnických osob je na státy (jako možné pachatele trestního činu financování terorismu) nepoužitelná.

### **3.2.2.6 Urovnávání sporů z Úmluvy**

Při realizaci (jakékoliv) úmluvy může dojít k sporům. Právě pro vyjasnění a urovnání sporů vzniklých mezi státy při výkladu nebo aplikaci má Úmluva mechanismus zakotvený v článku 24.

---

<sup>42</sup>„Státní terorismu“ resp. „státem podporovaný terorismus“ je pojem používaný pro označení druhu terorismu, kde protiprávní činy jsou prováděny státem, který k tomu využívá zpravidla své orgány. Počítá se do něj i forma, kdy stát jen podněcuje obyvatelstvo, resp. určité skupiny obyvatelstva k takovým akcím, ačkoliv aktivní chování státu bývá i v tomto případě zřejmé. Lze tedy shrnout, že „státní terorismus je použití násilí v rozporu s mezinárodním právem, prováděné, podněcované nebo kontrolované státními orgány na území vlastního nebo cizího státu k dosažení určitých cílů“. Viz David V., Malacka M.: Fenomén mezinárodního terorismu, Linde Praha, 2005, str. 17.

Nejdříve má dojít k jednání mezi spornými stranami. Pokud v rozumné době (Úmluva přesně nevymezuje dobu, kterou lze považovat za rozumnou) nedojde k urovnání sporu, na žádost jedné ze stran bude spor předložen k rozhodčímu řízení. Jestliže do šesti měsíců od podání žádosti nejsou strany schopny se domluvit na uspořádání rozhodčího řízení, může kterákoliv z nich předložit spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru.

Kromě absence lhůty při selhání urovnání sporu prostřednictvím jednání je řešení případných sporů ohledně Úmluvy upraveno dostačujícím způsobem.

Nelze však přehlédnout odstavec 2 zmiňovaného článku, který umožňuje státům, aby při podpisu/ratifikaci/schválení/přijetí Úmluvy vyslovily vůči výše uvedenému výhradu a nebyly tak procedurou řešení sporů, jak jí upravuje Úmluva, vázány. Takovou možnost státy využily. Podle Sbírký smluv OSN (United Nation Treaty Collection) výhradu k článku 24 učinilo zhruba 30 států. Některé pouze vyslovily, že se daným článkem Úmluvy necítí být vázány, některé uznávají jurisdikci Mezinárodního soudního dvora jen když všechny strany sporu s takovým řešením souhlasí (Mauricius, Pákistán, Indonésie), jiné neuznávají jurisdikci Mezinárodního soudního dvora vůbec (Kuba). Takový postoj bohužel nepřispívá k stabilitě Úmluvy jako celku. Při případném sporu a jeho řešení některé ze států nebudou nuceny postupovat dle Úmluvou navrhovaného postupu.

### **3.2.2.7 Obecné požadavky dle mezinárodního práva při aplikaci Úmluvy**

Požadavky jsou obsaženy v závěru Úmluvy, v článcích 20, 21 a 22.

Státy mají plnit povinnosti dle Úmluvy způsobem, který je v souladu s principy svrchované rovnosti, územní celistvosti států a s principem nezasahování do vnitřních záležitostí jiných států (nebo taky princip nevměšování se). Tyto principy jsou vyjádřeny jednak v Deklaraci zásad mezinárodního práva (přijaté v roce 1970 VS OSN), jednak v stručné podobě v Chartě OSN a jsou obecnými zásadami mezinárodního práva. Není proto zvláštní, že jsou obsaženy i v Úmluvě, zejména při zamyšlení se nad některými instituty, které Úmluva upravuje (vydávání osob, poskytování informací).

Pro jejich zdůraznění ještě Úmluva připomíná, že nic co je v ní obsaženo se nebude dotýkat jiných závazků státu nebo jednotlivců vyplývajících z mezinárodního práva (cílů Charty OSN, mezinárodního humanitárního práva a jiných úmluv). Taktéž

nic v Úmluvě neopravňuje jiný stát vykonávat jurisdikci ve věcech nebo plnit funkce, které jsou výlučně svěřeny orgánu jiného smluvního státu.

Lze tedy shrnout, že při aplikaci Úmluvy musí státy postupovat tak, aby neporušovaly závazky z mezinárodního práva a dodržovaly principy mezinárodního práva jakými jsou rovnost všech států, jejich suverenita, působící dovnitř i navenek, a taktéž právo vykonávat všechny funkce států bez omezení jakýmkoliv jiným státem.

### **3.2.3 Příloha**

Příloha Úmluvy obsahuje 9 smluvních dokumentů a těmi jsou:

- 1) Úmluva o potlačování protiprávních zmocnění se letadel (přijata v roce 1970 v Haagu),
- 2) Úmluva o potlačování protiprávních činů namířených proti bezpečnosti civilního letectví (přijata v roce 1971 v Montrealu),
- 3) Úmluva o zabránění a trestání trestných činů namířených proti mezinárodně chráněným osobám, včetně diplomatických zástupců (přijata v roce 1973 VS OSN),
- 4) Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí (přijata v roce 1979 VS OSN),
- 5) Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů (přijata v roce 1980 ve Vídni),
- 6) Protokol o potlačování nezákonných násilných činů na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu letectví, doplňující Montrealskou úmluvu - pod bodem 2 – (přijatý v roce 1988 v Montrealu),
- 7) Úmluva o potlačování nezákonných činů namířených proti bezpečnosti námořní plavby (přijata v roce 1988 v Římě),
- 8) Protokol o potlačování nezákonných činů namířených proti bezpečnosti pevných plošin umístěných na kontinentálním šelfu (přijatý v roce 1988 v Římě),
- 9) Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků (přijata v roce 1977 VS OSN).

Tyto smlouvy vymezují a definují trestné činy, jejichž financování bude považováno za financování terorismu.

Protože nelze předem říct, jaká mezinárodní úmluva bude v oblasti terorismu ještě kdy přijata, výčet těchto dokumentů nemusí být konečný. S tímto počítá i Úmluva a ve svém článku 23 stanoví, že příloha může být pozměněna doplněním o příslušné smlouvy za splnění podmínek, že tyto jsou otevřeny pro všechny státy, vstoupily

v platnost a byly ratifikovány, přijaty, schváleny nebo k nim přistoupilo alespoň dvaadvacet smluvních států Úmluvy. Takové doplnění může navrhnout kterýkoliv smluvní stát, a to písemnou formou deponitáři. Deponitářem Úmluvy je v souladu s článkem 26 generální tajemník OSN.

Státy, které se stanou členskými státy Úmluvy, nemusí být nutně členy všech úmluv obsažených v příloze. Úmluva proto obsahuje formulaci která stanoví, že při přijetí, schválení, ratifikaci, nebo přístupu k Úmluvě může stát prohlásit, že se na něj nebudou vztahovat ustanovení té úmluvy v příloze, které není smluvní stranou. Tento stav bude platit do doby, než se daný stát její smluvní stranou stane. Možný je i opačný postup pro případ, že by některý stát přestal být smluvní stranou některé z úmluv uvedených v příloze.<sup>43</sup>

### **3.2.4 Zhodnocení Úmluvy**

Dohodnout se na znění mezinárodní úmluvy není nikdy lehké. Různé státy mají různé požadavky a sledují své vlastní cíle, častokrát politické namísto opravdových zájmů a potřeb mezinárodního práva. Přestože Úmluva byla vypracována za poměrně krátkou dobu (od předložení návrhu do přijetí a otevření Úmluvy státům k podpisu uplynul necelý rok), povedlo se OSN přijmout vcelku zdařilou mezinárodní úmluvu, která odpovídá potřebám chybějící mezinárodní úpravy financování terorismu.

Jak jsem již naznačila při rozboru Úmluvy, její tvůrci se nevyhnuli některým nedostatkům, zejména nezahrnutí odpovědnosti státu za trestné činy financování terorismu a tudíž ani neumožnění stíhání států za podporu terorismu. Některá ustanovení Úmluvy mají povahu doporučení, tudíž formují jen tzv. „soft law“ a tím pádem není možno nijak postihnout státy v případě ignorování takových ustanovení (jak je to v případě úpravy prevence v Úmluvě).

Rovněž jsou diskutovány Úmluvou zavedené definice, zejména definice finančních prostředků, která je značně široká. Naopak, velmi pozitivně vyznívá minidefinice terorismu, ve které Úmluva přináší první zakotvení definice terorismu na mezinárodní úrovni. Je ale otázkou, co s minidefinicí udělá připravovaná Komplexní

---

<sup>43</sup> Článek 2 odstavec 2

úmluva o mezinárodním terorismu. V určité situaci by totiž mohl nastat problém, a to pokud by se minidefinice výrazně lišila od definice v Komplexní úmluvě.<sup>44</sup>

Úmluva ovšem není v boji proti financování terorismu soběstačná. Nejspíš po ní ani nelze požadovat, aby byla všeobsahující. Je proto důležité, aby byla podpořena dokumenty jiných institucí jak se i stalo rezolucemi RB a VS OSN, či pracemi specializovaných orgánů jako FATF nebo Mezinárodní měnový fond. Tyto orgány, i díky osobám specializovaným na problematiku financování terorismu a na metody, kterými teroristé financují své aktivity, mohou upravit konkrétní podrobnosti ohledně boje proti financování terorismu lépe než Úmluva.

Podpora osob specializovaných na tuto problematiku bude jistě žádoucí i u aplikace a interpretace Úmluvy, stejně jak u jejího přenášení do národních právních řádů jednotlivých smluvních států.

---

<sup>44</sup>„Definice obsažená v Mezinárodní úmluvě by mohla způsobovat problémy, zvláště tehdy, pokud by se výrazně lišila od definice v Komplexní úmluvě. Za těchto okolností by totiž určité jednání mohlo být chápáno jako terorismus z hlediska svého financování, nikoli ovšem z hlediska svého spáchání, a naopak.“ Bílková V., Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, Právník 2006, č.6, str. 679.

## 4. Rada bezpečnosti Organizace spojených národů (RB OSN)

V boji proti terorismu hraje RB OSN důležitou úlohu. Podle Charty OSN má základní odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Zejména v kapitole VII Charty je zdůrazněna její povinnost jednat při ohrožení, porušení míru a činech útočných, přičemž je vybavena rozhodovací pravomocí. Své postoje vyjadřuje v rezolucích. Pro financování terorismu jsou klíčové rezoluce přijaté po útocích na americké cíle v roce 2001. Útoky totiž vzbudily reakci RB OSN proti jejich (domnělým) původcům. Postupně se opatření uložená RB OSN prostřednictvím jejich rezolucí rozšířila na všechny, kdo financují, nebo jakkoliv napomáhají financování terorismu. Některé z rezolucí byly přijaty jako rozhodnutí na základě kapitoly VII Charty OSN, tudíž jsou takové rezoluce závazné pro všechny členské státy OSN.

Právní základ těchto rezolucí tkví v Chartě OSN, z níž vyplývá pravomoc RB OSN jednat při ohrožení, porušení míru a činech útočných<sup>45</sup> (v tomto případě přijímat rezoluce) a povinnost členských států přijmout a provést rozhodnutí RB OSN v souladu s Chartou<sup>46</sup>. Navíc, v případě rozporů závazků členských států vyplývajících z Charty OSN (přijetí a provedení rozhodnutí RB OSN – rezolucí) s jinými závazky dle mezinárodního práva mají závazky vyplývající z Charty přednost.<sup>47</sup> Tudíž, splnění jejich požadavků, resp. provedení požadavků, které takové rezoluce ukládají, je pro členské státy povinné.<sup>48</sup>

Rezoluce RB OSN, které budou dále v diplomové práci rozebírány, se nesoustředí jen na jeden problém, na financování terorismu. Protože rezoluce jsou vydávané (zpravidla) ke konkrétní události a reagují tak na aktuální problémy ve světě, jejich obsah je často smíšený a kromě opatření proti financování terorismu obsahují i jiná opatření, zaměřená na boj proti terorismu obecně.

---

<sup>45</sup> Článek 39 Charty OSN

<sup>46</sup> Článek 29 Charty OSN

<sup>47</sup> Článek 103 Charty OSN

<sup>48</sup> Ani tato pravomoc RB OSN však není bez limitů. Více informací k tomuto tématu v Szasz P.C., The Security Council Starts Legislating, American Journal of International Law, Vol. 96, Issue 4, Říjen 2002, str. 901 - 904.

## 4.1 Rezoluce RB OSN přijaté v době do teroristických útoků na Spojené státy americké

Problematikou terorismu se začala RB OSN zabývat počátkem sedmdesátých let minulého století. Přístup k posuzování aktů terorismu prošel vývojem od formálního odsouzení takových činů až jejich podřazení pod kapitolu VII Charty a označení za ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti.

RB OSN se i v minulosti ve svých rezolucích vyjadřovala k teroristickým útokům, jako v případě Lockerbie (dva agenti libyjské zpravodajské služby obvinění ze zosnování útoku na letadlo, které spadlo nad Skotskem), kdy RB OSN na žádost Velké Británie a USA vydala rezoluci, ve které vyzvala Libyi k vydání agentů pod pohrůzkou sankcí (zákaz leteckého dopravního spojení, zmrazení účtů zahraničních aktiv Libye).<sup>49</sup>

Za počátek většího zájmu RB OSN o otázky terorismu a aktivnějšího přístupu k této otázce lze považovat rezoluci č. 1267/1999<sup>50</sup> z 15. října 1999 zabývající se situací v Afghánistánu. Právě na základě této rezoluce (jejího článku 6) byl vytvořen Výbor RB OSN (tzv. „Výbor 1267“ nebo později označovaný jako *Sankční výbor pro Al – Káidu a Tálibán*<sup>51</sup>), který se skládá ze všech členů RB OSN a jeho úlohou je zejména dohlížet nad splněním opatření uložených touto rezolucí a podávat o tom zprávy RB OSN. V uvedené rezoluci RB OSN rozhodla, že všechny státy mají dodržovat opatření v ní stanovená (odmítnutí povolení přistání nebo odletu jakéhokoliv letadla z území ovládaném Tálibánem a zmrazení finančních prostředků získaných přímo nebo nepřímo z majetku vlastněného nebo kontrolovaného Tálibánem - obě omezení s humanitárními výjimkami povolovanými Výborem).

Pro nesplnění podmínek Afganistanem RB OSN vydala rezoluci č. 1333/2000<sup>52</sup> dne 19. prosince 2000, kde znovu opakovala své obavy z využívání území Afghánistánu kontrolovaného Tálibánem pro ukrývání a výcvik teroristů, nedovolené pěstování opia a získávání prostředků z obchodování s ním, přičemž tyto prostředky byly dále používány na financování aktivit teroristických skupin. RB OSN proto rozhodla o uvalení sankcí na Tálibán (zdržení se jakýchkoliv dodávek, prodeje nebo převodu

---

<sup>49</sup> Rezoluce RB OSN č. 731 z prosince 1991 a č. 748 března 1992.

<sup>50</sup> Rezoluce RB OSN č. 1267/1999 k situaci v Afganistanu ze dne 15. října 1999. Rezoluce byla reakcí na útoky Al-Káidy na americké ambasády v Nairobi a Dar es Salaam v srpnu 1998.

<sup>51</sup> Al-Káida je militantní islámská organizace, která se hlásí k zosnování mnohých atentátů a únosů po celém světě. Tálibán je radikální nábožensko – politická skupina, která měla v té době kontrolu nad velkou částí Afghánistánu.

<sup>52</sup> Rezoluce RB OSN č. 1333/2000 ze dne 19. prosince 2000.

zbraní, střeliva nebo jiného vojenského či polovojenského materiálu). Dále uložila zmrazení finančních prostředků Al-Káidy a jejího údajného šéfa Usamu Bin Ládina. Navíc požadovala od „Výboru 1267“ aby pokračoval v aktualizaci seznamu na základě informací poskytnutých státy a regionálními organizacemi, a to seznamu jednotlivců nebo jiných subjektů označených jako subjekty spojené s Usamou Bin Ládinem nebo Al – Káidou. Tento seznam je v pozdějších rezolucích označován jako Konsolidovaný seznam. Význam této rezoluce spočívá zejména v tom, že RB OSN poprvé svou rezolucí uložila sankce nestátnímu aktérovi – sankce postihují Tálibán, později byly rozšířeny i na Al-Káidu, Usamu Bin Ládina a všechny osoby s nimi spojené („persons associated with“). Tento sankční režim, který OSN začala uplatňovat vůči Al- Káidě, Tálibánu, Usamu Bin Ládinovi a osobám s nimi spojenými, byl následně sérií rezolucí dotvářen a přizpůsobován.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Rezolucí č. 1363/2001 z 30. července 2001 byla zřízena Monitorovací skupina 5 odborníků, jejíž hlavním úkolem je dohled nad prováděním opatření uložených předchozími rezolucemi, zejména prostřednictvím monitorovacího mechanismu, včetně zbrojního embarga, financování terorismu, praní špinavých peněz a obchodování s drogami. V rezoluci č. 1617/2005 z 29. července 2005 RB OSN vysvětluje pojem „spojený s Al – Káidou, Bin Ládinem nebo Talibanem“ jako aktivity spočívající v :

- podílení se na financování, plánování, usnadnění, přípravě nebo spáchání aktů nebo jiných činností ve spojení s , pod názvem, jménem, nebo na podporu;
- zásobování, prodej nebo převod zbraní a obdobného materiálu;
- provádění náboru pro nebo jakkoliv jinak podporující

Al – Káidu, Usamu Bin Ládina nebo Tálibán, nebo jakoukoliv jejich buňku, pobočku či vyčleněnou skupinu.

Dále v této rezoluci stanovila podmínky pro tvorbu seznamu subjektů podezřelých z terorismu – *tzv. Konsolidovaný seznam*. Tyto seznamy sestavuje sama OSN. Zejména kvůli nepřezkoumatelnosti rozhodnutí OSN ohledně zařazení na seznam se začaly u soudů jednotlivých členských států hromadit žádosti o přezkum zařazení na seznam a žádosti o vyškrtnutí. RB OSN na to musela reagovat úpravou svého sankčního režimu.

Samotný seznam sestává ze 4 částí a to: jednotlivci a entity spojené s Al – Káidou (1. a 2. část) a jednotlivci a entity spojené s Tálibánem (3 a 4 část). Kterýkoliv z členských států může podat návrh na zařazení do seznamu.

Při zahrnutí subjektů do Konsolidovaného seznamu a teda jejich označení za spolupracující s teroristickými organizacemi, docházelo, resp. dochází k zásahům do práv takto označených subjektů – jako například zmrazení finančních prostředků, zákaz cestování a podobně. Kromě toho, již samotné zařazení do seznamu je pro daný subjekt (jednotlivce nebo jinou entitu) nepříznivé ze zjevných důvodů. Ovšem neexistovala žádná procedura, jak dosáhnout odstranění ze seznamu, resp. docílit alespoň nějakého přezkumu zařazení do něj.

To se změnilo rezolucí č. 1730/2006 z 19. prosince 2006, kterou byl zřízen tzv. ústřední bod („focal point“) pro přijímání žádostí o vyškrtnutí („de-listing“) z Konsolidovaného seznamu (navrhovatel může podat svůj návrh buď prostřednictvím kontaktních míst nebo prostřednictvím státu, kde má své bydliště nebo sídlo).

Velký pokrok ve výše zmiňovaném znamenala rezoluce č. 1904/2009 z 17. prosince 2009. Touto rezolucí byl vytvořen úřad Ombudsmana, který se má zabývat žádostmi o vyškrtnutí z Konsolidovaného seznamu. Rezoluce má zlepšit postup při provádění sankčního režimu, zejména s ohledem na dodržení zásad spravedlivého procesu a zajištění aby proces tvorby Konsolidovaného seznamu byl spravedlivý, jasný a transparentní.

Procedura zapisování na seznam (listing): RB OSN

- vyzvala státy aby jí oznámily jména jednotlivců, skupin, podniků nebo subjektů podporujících nebo financujících Al – Káidu, Tálibán, Usamu Bin Ládina, a vybízí je, aby vytvořily národní ústřední body (focal pointy);
- požádala státy, aby používaly nové standardní formy – formuláře – pro žádosti o zařazení do Konsolidovaného seznamu, které jsou přístupné na webových stránkách Výboru 1267, v žádostech provedly co nejpodrobnější identifikaci subjektu navrženého na zařazení do seznamu a odůvodnily takového zařazení;
- pověřuje Výbor 1267 aby zpřístupnil na webových stránkách Výboru shrnutí takového odůvodnění;
- rozhodla, že Výbor 1267 má po zveřejnění jména subjektu na Konsolidovaném seznamu, nejpozději však do 3 pracovních dnů od zveřejnění, zveřejnění oznámit Stále misi v krajině (nebo v krajinách), u kterých je důvodné podezření z toho, že se tam daný subjekt nachází. Stejný proces má Výbor uplatnit i při případném vyškrtnutí se seznamu;

## 4.2 Rezoluce RB OSN přijaté v době po teroristických útocích na Spojené státy americké

Teroristické útoky na americké cíle (Světové obchodní centrum a Pentagon) v září roku 2001 znamenaly změnu v politice RB při postupu a opatřeních přijímaných proti terorismu.

Došlo k podřazením aktů terorismu pod kapitolu VII Charty OSN, jak vyplývá z rezoluce č. 1368/2001, přijaté dne 12. září 2001 (to znamená den po útocích na americké cíle), kde kromě odsouzení útočných aktů z předchozího dne RB OSN vyjádřila, že jakýkoliv teroristický akt znamená ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. V této rezoluci, zřejmě i pod vlivem událostí předešlého dne, RB OSN poprvé uznala právo států na sebeobranu proti teroristickým útokům, včetně možného použití síly, a to ve smyslu článku 51 Charty.<sup>54</sup>

### 4.2.1 Rezoluce RB OSN 1373 a režim na základě ní vytvořený

Pro boj proti financování terorismu je klíčová rezoluce č. 1373/2001 (dále jen rezoluce 1373) a režim na základě jí a jejího Protiteroristického výboru vytvořený. Rezoluce 1373 byla přijata 28. září 2001, tj. jen 17 dnů po útocích. Potvrdila, že mezinárodní terorismus znamená ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti dle kapitoly VII Charty.

Byla přijatá jako rozhodnutí podle kapitoly VII Charty, je tudíž závazná pro všechny členské státy OSN. Rezoluce je ve velké míře inspirovaná Mezinárodní

- 
- připomenula povinnost členských států informovat subjekt zahrnutý do Konsolidovaného seznamu o jeho zahrnutí, důvodech, včetně shrnutí důvodů pro takové opatření, důsledky s tím spojené, proceduru přezkoumání zařazení na seznam včetně možnosti odstranění se seznamu a možnosti obrátit se na Ombudsmana.

Procedura vyškrtnutí se seznamu (de-listing): RB OSN

- rozhodla, že při posuzování žádosti o vyškrtnutí z Konsolidovaného seznamu má působit Ombudsman, jehož úřad je zřízen právě touto rezolucí. Má to být osoba nezávislá a nestranná, která nesmí požadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády. Na Ombudsmana se mohou obrátit subjekty požadující vyškrtnutí z Konsolidovaného seznamu přičemž ústřední body již nadále žádosti o vyškrtnutí přijímat nebudou (ačkoliv zůstanou zachovány pro přijímání žádostí na vyškrtnutí z jiných sankčních seznamů).

Úpravy a údržba Konsolidovaného seznamu: RB OSN

- vyzývá Výbor aby přezkoumával subjekty zařazené na seznamu alespoň v tříletých intervalech.

Provádění opatření, jejich koordinace a dosah: RB OSN

- vyzývá všechny státy aby se ujistily, že podvodné, padělané, odcizené a ztracené pasy a jiné cestovní doklady budou co nejdříve odstraněny z oběhu a aby sdílely informace týkající se těchto dokumentů s ostatními státy i prostřednictvím databáze INTERPOLu.

Rezoluce má dvě přílohy. V první jsou vymezeny povinnosti Monitorovací skupiny a druhá příloha vymezuje působení a pravomoci Ombudsmana.<sup>53</sup>

<sup>54</sup> Článek 51 Charty : „Žádné ustanovení této Charty neomezuje, v případě ozbrojeného útoku na některého člena OSN, přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud RB OSN neučiní opatření k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti...“

úmluvou o potlačování financování terorismu (která byla zmiňována v kapitole 3.2., viz výše).

Samotná rezoluce 1373 je, co se týče svého rozsahu, poměrně krátká. Pozůstává z preambule a devíti odstavců. Na tento zdánlivě malý prostor se však vešla zásadní úprava se závažnými důsledky pro oblast boje proti financování terorismu. Jinými slovy – rezoluce je co do svého obsahu velmi široká<sup>55</sup>. Navíc není časově limitována.<sup>56</sup> Předchozí rezoluce, ukládající povinnosti nebo vyžadující určité jednání od států (vydání určitých osob, spolupráci s určitými orgány) byly limitovány. Když ne přímo, tak alespoň nepřímo a to zpravidla dosažením svého cíle. Jak vyplývá z logiky věci a vzhledem k povaze povinností, které rezoluce 1373 stanoví, dosažení cílů v ní obsažených je dlouhodobým procesem (trvajícím dodnes). Tudíž, rezoluce 1373 není vydána na konkrétní dobu, resp. dodržování povinností v ní stanovených není časově omezeno a jejich splnění není navázáno na konkrétní datum.

Rezoluce si klade nemalý cíl: „V boji proti terorismu dosáhnout zvýšení průměrné úrovně výsledků vlád jednotlivých států – aktualizovat národní právní úpravy a zdokonalit spolupráci mezi státy v boji proti terorismu.“<sup>57</sup> I z tohoto jejího cíle lze vyvodit, že krom úpravy financování terorismu obsahuje i úpravu boje proti terorismu obecně.

Ve své Preambuli přímo (vedle odkazu na předchozí rezoluce RB OSN č. 1269/1999 a č. 1368/2001) zmiňuje teroristické útoky na newyorské cíle. Nelze však říct, že by rezoluce reagovala přímo na tyto akty, ačkoliv inspirace jimi je patrná.

Rezoluce 1373 stanovuje členským státům různorodé povinnosti. Najdeme je zejména v odstavcích 1 a 2, kde rezoluce 1373 stanoví, že RB OSN „jednající podle kapitoly VII Charty OSN rozhodla, že všechny státy:

- a) budou *předcházet a potlačovat* financování teroristických činů;
- b) *kriminalizují* úmyslné poskytování či shromažďování všech finančních prostředků, prováděné jakýmkoliv způsobem, přímo nebo nepřímo, jejich občany či na jejich území

<sup>55</sup> Viz například Olivier C., Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council Resolutions Impact on State's Obligations Under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373), Nordic Journal of International Law, November 2004, str. 401.

<sup>56</sup> Viz Szasz P.C., The Security Council Starts Legislating, American Journal of International Law, Vol. 96, Issue 4, Říjen 2002, str. 902.

<sup>57</sup> Formulace je přebrána ze Sdělení Prezidenta RB OSN č. S/2004/70, jehož přílohou je Zpráva předsedy CTC o problémech při implementaci Rezoluce RB OSN č. 1373/2001, bod I., str. 4 ; dále viz Rosand E., Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism, American Journal of International Law, Vol. 97, Issue 2, Duben 2003, str. 334.

se záměrem, že tyto finanční prostředky by měly být užity nebo s vědomím, že mají být užity k páčání teroristických činů;

c) neprodleně *zmrazí* finanční prostředky, jiná finanční aktiva či ekonomické zdroje“ (včetně finančních prostředků čerpaných z majetku přímo či nepřímo vlastněného či kontrolovaného osobami níže uvedenými);

d) „*zakázou* svým občanům (nebo jakýmkoliv osobám a subjektům) na svém území dávat přímo či nepřímo k dispozici jakékoliv finanční prostředky, finanční aktiva či ekonomické zdroje nebo finanční či související služby osobám, které páčají nebo se pokoušejí páchat teroristické činy nebo umožňují páčání teroristických činů včetně subjektů přímo či nepřímo vlastněných či kontrolovaných takovými osobami nebo osobám jednajícím v zastoupení či z příkazu takových osob a subjektů“.<sup>58</sup>

Bod b) nápadně připomíná definici financování terorismu z Úmluvy (článek 2, odstavec 1 Úmluvy, nebo první část definice, viz výše kapitola 3.2.2.1.). Tento bod je téměř doslova přebrán z definice, kterou Úmluva obsahuje.

Pod body b) a c) lze nalézt povinnost zmrazení a neposkytování finančních prostředků určitým osobám za účelem podpory teroristických činů. Pojem finančních prostředků rezoluce neobsahuje, stanoví jen, co osoby poskytnout nesmí, a to finanční prostředky (např. to mohou být hotové peníze), finanční aktiva (pod nimi si lze představit vklady v bankách, cenné papíry, podílové listy, a jiné), ekonomické zdroje (co vše může nebo nemůže být ekonomickým zdrojem je velmi diskutabilní), finanční či související služby (rozličné služby bank jako převody, uložení, úschova peněz, úvěry, půjčky a jiné). V porovnání s definicí finančních prostředků v Úmluvě, která, jak bylo zmíněno výše, je tak široká, že pod ní lze subsumovat téměř cokoli, co má nějakou peněžitou hodnotu, se tato zdá být užší.

Dále státy:

a) „*se zdrží* jakékoliv formy aktivní či pasivní *podpory* subjektů podílejících se na teroristických činech“ (včetně potlačování náboru členů pro teroristické skupiny, dodávání zbraní takovým skupinám);

b) „*podniknou nezbytné kroky za účelem prevence* páčání teroristických činů včetně včasného varování jiných států“ (výměna informací);

c) „*neposkytnou útočiště* osobám, které financují, plánují, podporují, páčají teroristické činy nebo těm, kteří takovým osobám poskytují útočiště“;

---

<sup>58</sup> Odstavec 1 Rezoluce 1373

- d) „zabrání osobám“ vyjmenovaným v písmenu c), „aby pro páchaní teroristických činů proti jiným státům nebo jejich občanům užívaly území svých států“;
- e) „zajistí aby osoby podílející se na financování, plánování, přípravě, podpoře či páchaní teroristických činů byly postaveny před soud a zajistí, aby takové teroristické činy byly zařazeny jako závažné trestné činy do vnitrostátních zákonů a aby tresty“ (za ně) „odpovídaly jejich závažnosti“;
- f) „si navzájem poskytnou co nejširší pomoc“ (včetně opatření důkazů) „při vyšetřování a trestním řízení souvisejícím s financováním či podporou trestních činů“;
- g) „zabrání pohybu teroristů či teroristických skupin s pomocí pohraničních kontrol, kontrol vydávaných cestovních dokladů a průkazů totožnosti a dále státy přijmou opatření zamezující pozměňování, padělání a nezneužívání takových dokladů a průkazů“.<sup>59</sup>

Opatření uložená pod písmeny d) a e) jsou považována za klíčová ustanovení rezoluce.<sup>60</sup> Ostatně efektivní implementace rezoluce 1373 zcela jistě vyžaduje, aby teroristické činy byly stíhatelné. Tudíž musí být zahrnuty do národních právních rádu jednotlivých států jako trestné činy závažné. Závažné ve smyslu samostatných trestných činů a to tak, aby jejich trestnost byla stanovena nejen prostřednictvím spolupachatelství, pomoci či obdobné formy podpory jiných trestných činů. Taktéž zajištění toho, že území (členských) států nebudou (zne)užívána na páchaní trestních činů proti jiným (členským) státům nebo jejich občanům se jeví jako důležitý požadavek.

RB OSN dále vyzývá všechny státy aby:

- vzájemně spolupracovaly, zejména rychle a efektivně sdílely informace (o činech a pohybu teroristů a jejich sítí, pozměněných či padělaných cestovních dokladech, obchodování se zbraněmi, výbušninami a jiným citlivým materiálem) [písmeno a)];
- za účelem prevence páchaní teroristických činů spolupracovaly v administrativních a soudních záležitostech, při potlačování teroristických útoků a přijímání opatření proti pachatelům útoků [písmena b) a c)];
- aby před udělením statutu uprchlíka zjistily, že jednotlivec, který žádá azyl „neplánoval, neumožnil či se neúčastnil páchaní teroristických činů“ a též „aby

---

<sup>59</sup> Odstavec 2 Rezoluce 1373

<sup>60</sup> Viz Gehr W., „The Counter-Terrorism Committee and Security Council Resolution 1373 (2001)“, Forum on Crime and Society, Vol. 4, No. 1 and 2, Prosinec 2004, str. 104.

statut uprchlíka nebyl zneužíván těmi, kdo páchají, organizují nebo umožňují teroristické činy“ [písmena f) a g)];

- „se co nejdřív staly stranami příslušných mezinárodních úmluv a protokolů, včetně Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu“ a „plně prováděly mezinárodní úmluvy a protokoly týkající se financování terorismu a rezoluce RB OSN č. 1269 (1999) a č. 1368 (2001)“ [písmena d) a e)].<sup>61</sup>

Ze shora uvedeného vyplývá, že na otázky prevence a vzájemné spolupráce se rezoluce, v porovnání s Úmluvou, zaměřuje minimálně. Naopak, ustanovení o zneužívání statutu uprchlíka a jiné opatření ohledně udělování azylu Úmluva vůbec neobsahuje.

Na základě odstavce 6 rezoluce 1373 byl vytvořen Výbor RB OSN - Protiteroristický výbor nebo-li Counter-Terrorism Committee / CTC (dále jen CTC), složený ze všech členů RB OSN, který má za úkol sledovat implementaci rezoluce 1373. Státy mu mají předkládat zprávy o jejím plnění (první s časovou limitací ne více než 90 dnů od přijetí rezoluce, tj. od 28. září 2001).

V předposledním, osmém odstavci rezoluce 1373 vyjadřuje RB OSN odhodlání „přijmout všechny nezbytné kroky k zajištění plné implementace rezoluce v souladu se svojí odpovědností dle Charty“.<sup>62</sup> Z tohoto odstavce je patrné, že RB OSN je odhodlána trvat na plnění povinností stanovených v rezoluci 1373. Taktéž tímto odstavcem dává najevo, že je připravena jednat v případě potíží při implementaci rezoluce. Otázkou zůstává, jaký typ jednání má tady RB OSN na mysli. Podle Charty může RB OSN přijímat různá opatření od přerušování hospodářských, diplomatických styků, uvalení embarga, až po použití síly. Dle některých autorů by předposlední odstavec mohl sloužit RB OSN jako právní základ pro případné použití síly, jak jí Charta ve svém článku 42 umožňuje.<sup>63</sup> Použití síly je ale určitě prostředkem krajním. Z dosavadní praxe při monitorování implementace rezoluce 1373 se ani nezdá, že by RB OSN tuto možnost chtěla nebo potřebovala využít.

---

<sup>61</sup> Odstavec 3 Rezoluce 1373

<sup>62</sup> Odstavec 8 Rezoluce 1373

<sup>63</sup> Bílková V., Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu, Právník 2001, str. 693.

Rezoluce 1373 byla přijata jako rozhodnutí podle kapitoly VII, tudíž je pro členské státy závazná. Někteří autoři ji označují jako tzv. legislativní rezoluci<sup>64</sup>, protože je adresována všem státům (nejen členským státům OSN), vytváří závazná pravidla a navíc i mechanismus ke kontrole jejich dodržování.

RB OSN i v minulosti využívala rozhodnutí na základě kapitoly VII Charty jako prostředky na ukáznění jednotlivých států, ve kterých byly problémy vyžadující si její pozornost. Avšak rezoluci, která by ukládala povinnosti všem členským státům časově neomezeně, RB OSN vydala poprvé. Tím, že ji přijala v podobě pro členské státy závazné, RB OSN dosáhla, že státy musí věnovat financování terorismu pozornost a musí splnit alespoň minimum požadavků v této oblasti. Učinila tak aniž by donutila státy přijmout Úmluvu a přes ní patřičná opatření proti terorismu (odstavec 3 rezoluce, ve kterém RB OSN vyzývá, aby se státy staly členy Úmluvy, je nezávazný, doporučující). Rezoluce 1373 byla na mezinárodním úrovni sice široce diskutována, přesto členskými státy vcelku pozitivně přijata a dodržována. O tom svědčí i výsledky práce CTC, jak budu rozebírat níže.

Jedním z témat, která jsou v souvislosti s rezolucí 1373 diskutována, jsou otázky dodržování lidských práv. Některá opatření, které rezoluce 1373 stanoví, jako kupříkladu zmrazení finančních prostředků osob, které páchají, pokouší se páchat nebo umožňují páchat teroristické činy, jsou velkým zásahem do jejich práva. I samotní zástupci úřadu Vysokého komisaře pro lidská práva OSN vyjádřili znepokojení, že nesprávný výklad rezoluce může mít neblahý dopad na lidská práva a občanské svobody.<sup>65</sup> Jedním z důvodů obav z porušování lidských práv je fakt, že rezoluce 1373 nijak nevyzývá k dodržování mezinárodního práva (včetně lidských práv) při implementaci a výkonu opatření, které rezoluce 1373 ukládá. Naproti tomu, Úmluva k takovému jednání výslovně vyzývá. Taktéž v některých jiných rezolucích<sup>66</sup>, zabývajících se bojem proti terorismu, RB OSN sice zdůrazňuje potřebu boje proti terorismu, ale za současného respektování principů stanovených v Chartě

---

<sup>64</sup> Ku příkladu Szasz P.C., Security Council Starts Legislating, *The American Journal of International Law*, Vol. 96, 2002, str. 901 - 904, nebo Talmon S., The Security Council as World Legislature, *The American Journal of International Law*, Vol. 99, 2005, str. 175 – 193.

<sup>65</sup> Více k tomuto tématu viz Olivier C., Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council Resolutions Impact on State's Obligations Under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373), *Nordic Journal of International Law*, November 2004, taktéž viz dokumenty Amnesty International na [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org), nebo dokumenty organizace Human Rights Watch na [www.hrw.org](http://www.hrw.org), např. <http://www.hrw.org/en/news/2005/01/25/counterterrorism-meeting-must-affirm-rights-protection>.

<sup>66</sup> Rezoluce RB OSN č. 1269/1999, kde se vyjadřuje k problému terorismu obecně.

a mezinárodním právem, včetně respektování mezinárodního humanitárního práva a lidských práv.

Protože rezoluce 1373 nestanoví podmínky a proceduru jak povinnosti v ní stanovené implementovat, musí samotné členské státy přijít s mechanismem, kterým rezoluci 1373 provedou. Jedním ze způsobů je vytvoření seznamů osob a organizací, které podporují teroristy nebo jejichž finanční prostředky mají být z obdobných důvodů zmrazené. Na rozdíl od „sankčního režimu 1267“, kde seznamy vypracovává samotná RB OSN, o zařazení na seznamy dle rezoluce 1373 rozhodují členské státy samotné.<sup>67</sup>

Co rezoluce 1373 státům poskytuje, je pomocný orgán při implementaci, Protiteroristický Výbor RB OSN - CTC. Ten má za úkol monitorovat implementaci rezoluce. Členské státy mají s CTC spolupracovat formou zpráv (reports) o tom, jaké kroky k implementaci provedly.

CTC se skládá ze třech podkomisí a skupiny expertů, kteří mají za úkol posoudit předložené zprávy států a spolupracovat se státy tak, aby byla zajištěna co nejrychlejší a nejširší implementace rezoluce. Sama neříká, jak přesně má CTC fungovat (kromě toho, že má dozírat na implementaci rezoluce). Pravidla fungování CTC byla formována jejím prvním předsedou, britským velvyslancem, Sirem Jeremym Greenstockem. Má fungovat transparentně, prostřednictvím dialogu a konsenzu. Hlavním úkolem CTC je zavést dialog mezi RB OSN a členskými státy o nalezení nejefektivnějšího způsobu boje proti terorismu a má se taktéž soustředit na rozvoj spolupráce s mezinárodními, regionálními a subregionálními organizacemi.<sup>68</sup>

CTC není sankční výbor, nemá státy stíhat, ani odsuzovat. Velký důraz je kladen na to, aby státy neměly obavy z rezoluce 1373 a její implementace a tudíž, aby byly otevřené plnění požadavků, které ukládá a též spolupracovaly s CTC. Splnění tohoto předsevzetí se do velké míry povedlo, všech 191 států podalo CTC zprávy v prvním

---

<sup>67</sup> Ku příkladu v Evropské unii byla Rezoluce 1373 provedena společným postojem Rady EU č. 2001/931/SZBP. Společný postoj výslovně stanovuje, na koho se vztahuje – osoby, skupiny a subjekty, které jsou zapojeny do teroristických činů – tyto definuje a v příloze podává jejich seznam. Společný postoj taktéž definuje jednání, kterého se takové subjekty dopouštějí, tudíž definuje trestný čin terorismu. Subjekty na tomto seznamu mají být jednak zbaveny přímého či nepřímého přístupu k finančním prostředkům, majetku, hospodářským zdrojům, finančním nebo jiným souvisejícím službám a jednak si státy mají poskytnout co nejširší spolupráci při vyšetřování či trestním řízení proti takovým subjektům (na některé subjekty v seznamu se vztahují jen opatření ohledně spolupráce mezi státy). Seznam má být pravidelně aktualizován, minimálně jednou za 6 měsíců.

<sup>68</sup> Rosand E., Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism, American Journal of International Law, Vol. 97, Issue 2, Duben 2003, str. 335.

kole tak, jak žádala rezoluce 1373.<sup>69</sup> Jednotlivé zprávy pak byly posuzovány experty CTC. Po zhodnocení následovala odpověď expertů jednotlivým státům s doplňujícími otázkami, které měly být zodpovězeny v dalších kolech podávání zpráv. Z přehledu zpráv na webových stránkách CTC je vidět, že všechny státy si plní své povinnosti a posílají i následné, doplňující zprávy. I stát jako Korejská lidově demokratická republika, obecně ne vždy vstřícná a spolupracující v mezinárodních vztazích, splnila svoji povinnost podat zprávu. Česká republika odevzdala zprávy ve všech šesti kolech (poslední zpráva je ze dne 4. července 2006). Šesté kolo podávání zpráv bylo kolem posledním. RB OSN přijala totiž nový nástroj pro hodnocení implementace rezoluce 1373 a to Preliminary Implementation Assessment (Předběžné hodnocení implementace) nebo PIA (dále jen PIA). O něm bude pojednáno níže.

Lze snadno usoudit, že procedura, ve které jednotlivé státy opakovaně podávají zprávy o průběhu implementace rezoluce 1373, je nesmírně finančně náročná. Již samotný překlad podaných zpráv do šesti úředních jazyků OSN je finančně (a samozřejmě i časově) velmi náročný. Tvoří velkou zátěž rozpočtu OSN. Je otázkou, do jaké míry je tato procedura použitelná do budoucna, zejména ve světle globální ekonomické krize a jiných problémů, proti kterým OSN bojuje (chudoba, hladomor, AIDS).

Další rezolucí zabývající se financováním terorismu byla rezoluce pod číslem *1377/2001*. Má formu ministerské deklarace (“*ministerial declaration*“). Na rozdíl od rezoluce 1373, nebyla tedy přijata jako rozhodnutí podle kapitoly VII Charty a není pro členské státy závazná.

Její obsahem je výzva všech států k zintenzívnění úsilí k odstranění hrozby mezinárodního terorismu. RB OSN v ní opět odsoudila jakékoliv činy terorismu jako vážnou hrozbu mezinárodního míru a bezpečnosti, takové činy (včetně jejich financování) označila za hrozbu všem státům a celému lidstvu. Potvrdila nutnost boje proti terorismu v kooperaci mezi státy a v souladu s Chartou a mezinárodním právem. Vyzvala všechny státy, aby se co nejdříve staly stranami příslušných mezinárodních protiteroristických úmluv a jejich protokolů a zdůraznila povinnost všech států odeprít finanční a jakoukoliv jinou podporu a poskytnutí útočiště teroristům a těm, kdo je podporují. Nelze pominout formulaci teroristického útoku, jak jej tady RB OSN

---

<sup>69</sup> Viz stránky CTC, <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/1373.html>

vyjádřila, a to že zakládá přímé ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. Není to již jen možnost takového ohrožení, jak bylo vyjadřováno v rezolucích dřívějších.<sup>70</sup>

Další rezolucí v podobě ministerské deklarace byla rezoluce č. *1456/2003*, kde kromě odsouzení aktů terorismu a výzvy k implementaci potřebných instrumentů RB OSN vyzývá státy, aby při boji proti terorismu dodržovaly své závazky z mezinárodního práva, a při provádění opatření jednaly v souladu s mezinárodním právem, zejména dodržovaly lidská práva, právo utečenecké a humanitární.<sup>71</sup> Výzva k dodržování mezinárodního práva, včetně lidských práv, byla významným krokem vpřed, protože jak je uvedeno výše, rezoluce 1373 samotná takovou výzvu neobsahuje. V rezoluci byla taktéž nadnesena řada problému, se kterými se jak CTC, tak členské státy potkaly při implementaci rezoluce. Byl připomenut jeden z úkolů CTC - technická asistence. Ne, že by ji samotný CTC měl poskytovat, spíše má plnit úkol ústředního bodu (focal pointu) mezi státy a organizacemi, které takovou pomoc jsou ochotné a schopné poskytnout a těmi, které ji potřebují. Jedním z dalších nastíněných problémů bylo, že pro úspěšné monitorování a objevení nedostatků v implementaci rezoluce 1373 potřebuje CTC uskutečnit návštěvy samotných členských států a dle výsledků přizpůsobit opatření a pomoc jednotlivým členským státům, doslova “ušít jim pomoc na míru“. Na takové návštěvy CTC ovšem neměl pravomoc.

Rezolucí č. *1535/2004*<sup>72</sup> bylo vytvořeno Generální ředitelství Protiteroristického výboru OSN - Counter-Terrorism Committee Executive Directorate / CTED (dále jen CTED). Právě CTED dostalo za úkol provést požadavky v ministerské deklaraci uvedené - napomáhat implementaci rezoluce 1373 a zabezpečit podporu a pomoc členským státům OSN v této otázce.<sup>73</sup> CTED formálně spadá pod CTC.

Rezolucí č. *1566/2004*, přijatou jako rozhodnutí na základě kapitoly VII Charty, byla ustanovena Pracovní skupina – 1566 Working Group – skládající se ze všech členů RB OSN, která měla za úkol zvážit a podat doporučení RB OSN ohledně opatření, která by mohla být uložena jednotlivcům, skupinám nebo subjektům spojených s teroristickými aktivitami, ale jiným než těm, které spadají pod sankční režim vytvořený rezolucí 1267. (bod 9 rezoluce). Dále měla Pracovní skupina prozkoumat

---

<sup>70</sup> Rezoluce RB OSN o zvýšení úsilí k odstranění mezinárodního terorismu č. 1377/2001 ze dne 12. listopadu 2001

<sup>71</sup> Bod 6 rezoluce RB OSN č. 1456/2003 ze dne 20. ledna 2003

<sup>72</sup> Rezoluce RB OSN 1566/2004 ze dne 8. října 2004

<sup>73</sup> Rezoluce RB OSN 1535/2004 ze dne 26. března 2004

možnosti vytvoření fondu pro odškodnění obětí terorismu. V této rezoluci, pod bodem 3, RB OSN zmiňuje trestné činy, kterým mají státy předcházet, stíhat a trestat je. Podle názorů některých autorů je v tomto odstavci definován trestný čin terorismu.<sup>74</sup> Byla by to první definice terorismu, která se v rezolucích RB OSN vyskytla.

Práce CTED se, zejména po prodělaných změnách, ukázala jako uspokojivá. CTED i CTC změnily svoji strukturu, což jim umožnilo efektivněji spolupracovat se státy při implementaci rezoluce 1373. Revitalizace CTED proběhla na základě doporučení CTC<sup>75</sup>. To umožnilo CTED flexibilnější přístup při hodnotících misích (návštěvy zemí) tím, že mohlo vykonat kratší návštěvy krajin, soustředujíc se na jeden, dva konkrétní problémy dané země. Od roku 2005 CTED vykonalo 59 hodnotících návštěv.<sup>76</sup>

Jako další krok přeměny procedury přišlo CTED v roce 2007 s novým nástrojem – PIA. PIA je připravovaná experty CTED pro každý členský stát zvlášť a jejím hlavním cílem je soustředit se víc na samotnou implementaci rezoluce 1373 než na podávání zpráv, udržovat dialog se státy a připravit podklady pro globální zhodnocení protiteroristických opatření.<sup>77</sup> Mimo jiné má i odlehčit členské státy od jejich povinností, spočívajících v téměř jednostranné participaci na kontrole implementace rezoluce 1373 prostřednictvím podávání zpráv. Jednotlivé PIA se též stala podkladem pro přehled implementace rezoluce 1373, dokument nazvaný „2009 Survey of the implementation of Security Council resolution 1373 (2001) by Member States“<sup>78</sup> Další zhodnocení v obdobném dokumentu bylo naplánováno na červen 2011. Dokument nebyl na stránkách CTC dosud publikován.

Rezoluce 1373 a jí zavedený režim se stále vyvíjí. Protože sama nestanovila žádná pravidla pro implementaci, ponechala na bedrech států nelehký úkol – zabezpečit

---

<sup>74</sup> Gehr W., The Counter-Terrorism Committee and Security Council Resolution 1373 (2001), Forum on Crime and Society, Vol. 4, No. 1 and 2, Prosinec 2004.

<sup>75</sup> Organizační plán pro Generální ředitelství Protiteroristického výboru, č. S/2008/80.

<sup>76</sup> Jak vyplývá ze zprávy, kterou vypracovalo CTED pro CTC - Zpráva CTED adresována CTC o aktivitách a výsledcích CTED v období 2008 až 2010 a doporučení pro budoucí aktivity, č. S/2010/569.

<sup>77</sup> PIA je připravena experty CTED, přezkoumána podvýborem CTC, schválena CTC a následně poslána členskému státu s průvodním dopisem. Členský stát ji vypracuje a předloží CTC spolu s informacemi požadovanými CTC, včetně informací o oblastech kde byly zjištěny nedostatky a oblastech, kde jsou informace nedostatečné. Vzor PIA lze najít na webové stránce CTED <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/st-cted.html>, ve formě powerpointové prezentace z prosince 2007.

<sup>78</sup> Přehled implementace Rezoluce 1373 (2001) členskými státy, dokument č. S/2009/620 z 3. prosince 2009, vytvořený experty CTED na žádost RB OSN, mapující celosvětové úsilí v boji proti financování terorismu. Má několik hlavních tematických okruhů: zákonodárství zabývající se bojem proti financování terorismu, hraniční kontroly, mezinárodní spolupráce, ochrana lidských práv. Na konci každého hodnocení konkrétní oblasti je doporučení na co je potřeba se dále zaměřit (nedostatky, mezery v úpravě).

nejen implementaci rezoluce 1373, ale i efektivní fungování opatření proti financování terorismu, která ukládá. Jak se ukázalo, členské státy OSN nejsou schopné takový úkol zvládnout samotné. RB OSN a jí vytvořené pomocné orgány, CTC či CTED, napomáhají členským státům OSN ve splnění tohoto úkolu.

Tím, že si rezoluce 1373 neklade za cíl sankcionovat státy, ale v první řadě jim s implementací rezoluce pomáhat, jsou státy ochotné spolupracovat. Tímto způsobem je i možné dosáhnout relevantních výsledků v boji proti financování terorismu. Tím, že se CTC a hlavně CTED zaměřuje na jednotlivé členské státy, může lépe identifikovat konkrétní problémy, se kterými se státy setkávají a nasměrovat tak pomoc či technickou asistenci na místa, kde je potřebná. I když samotné pomocné orgány ani OSN takovou pomoc sama neposkytuje, povedlo se jí dosáhnout role ústředního bodu pro koordinaci opatření.

RB OSN postupně dle potřeby prodlužuje mandát svých pomocných orgánů (mandát CTED prodloužen rezolucí č. 1963/2010 do 31. prosince 2013), čímž chce patrně dosáhnout, že režim boje proti financování terorismu bude vylepšován do té doby, než státy splní veškeré povinnosti rezolucí 1373 jim uložené.

Je třeba upozornit i na spolupráci, kterou pomocné orgány RB OSN navázaly s mezinárodními, regionálními a subregionálními organizacemi.

## 5. FATF (Financial Action Task Force – Finanční akční výbor)

FATF je mezivládní orgán založený s cílem vytvořit a podporovat metody boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu na národní i mezinárodní úrovni.

Byl založen v roce 1989 na Pařížském summitu států G-7 jako odpověď na vzrůstající obavy z praní špinavých peněz. Zakládajícími členy bylo 7 členských států G-7, Evropská komise a dalších osm států. V současné době má FATF 36 členů, z toho 34 států a 2 regionální organizace (Evropskou komisi a Radu pro spolupráci arabských států). Mezi pozorovatele FATF se řadí instituce jako CTC nebo „Výbor 1267“ RB OSN, Evropská banka pro rozvoj a obnovu, Mezinárodní měnový fond, INTERPOL, EUROPOL, Světová banka a jiné.

Jeho počátečním úkolem bylo prozkoumat techniky a trendy v praní špinavých peněz, posoudit opatření, která již v této problematice byla přijata a případně navrhnout nová vhodná opatření s ohledem na předchozí zjištění. V dubnu 1990, po roce svého působení, vydal FATF *Čtyřicet doporučení*, která zakládají akční plán boje proti praní špinavých peněz. Doporučení byla revidována v roce 2001.

V říjnu 2001 FATF vydal dalších *Devět zvláštních doporučení*, která se zabývají financováním terorismu (původně jich bylo osm, deváté bylo přidáno jako výsledek revize v roce 2003).

I když členem FATF je „jenom“ 34 států a dvě mezinárodní instituce, na finančních trzích členů FATF je alokováno vysoké procento (ne-li převážná většina) celosvětové finanční aktivity. Po vzoru FATF byly vytvořeny obdobné organizace působící v jiných částech světa, například CFATF (Caribbean Financial Action Task Force), MENAFATF (Middle East & North Africa Financial Action Task Force), EAG (Euroasian Group). Jsou označovány jako regionální orgány vytvořené podle modelu FATF („FATF-style regional bodies“) a je jich osm.<sup>79</sup>

Fakt, že praní špinavých peněz má s financováním terorismu řadu podobností (avšak je mezi nimi vidět rozdíly<sup>80</sup>), umožňuje těm, kteří se snaží regulovat tyto jevy

---

<sup>79</sup> Pro více informací viz webovou stránku: <http://www.fincen.gov/international/fatf/>.

<sup>80</sup> Rozdíly lze spatřit kupříkladu v motivech (u praní špinavých peněz jde subjektům o očištění jejich příjmu tak, aby vypadaly jako získané z poctivých zdrojů, kdežto u financování terorismu jde subjektům o získání prostředků pro finanční podporu svých plánů), v ziskovosti (praní peněz sleduje dosažení zisku, financování terorismu nemá primární cíl generování zisku), tak v rozsahu (subjekty provádějící praní

používat techniky a metody, které byly vyvinuty na odhalování praní špinavých peněz též pro účely boje proti financování terorismu. Sám FATF v jednom ze svých dokumentů zdůrazňuje, že zvláštní doporučení je nutno chápat ve spojení se 40 Doporučeními (stejně jako s jinými příslušnými dokumenty OSN).<sup>81</sup>

Pro vysvětlení a ujasnění významu jednotlivých Zvláštních doporučení a Doporučení FATF ve spolupráci s Mezinárodním měnovým fondem, Světovou bankou a Egmontskou skupinou<sup>82</sup> vypracoval „Metodologii hodnocení souladu s opatřeními bojujícími proti praní špinavých peněz a proti financování terorismu“.<sup>83</sup> (dále jen Metodologie). Metodologie dělí požadavky v ní obsažené na základní (essential criteria) a další dodatečné požadavky (additional elements).

## 5.1 Čtyřicet doporučení

Dokument s názvem Čtyřicet doporučení<sup>84</sup> (dále jen Doporučení) představuje kompletní sadu opatření boje s problematikou praní špinavých peněz. Jejich cílem je předcházení praní špinavých peněz, ale za podmínek, které neohrozí provádění legitimních transakcí a nebudou překážkou ekonomického rozvoje.

Doporučení mají několik okruhů.

### 1. Právní systém

Státy mají zabezpečit, aby na jejich území bylo praní špinavých peněz považováno za vážné ohrožení - trestný čin - a bylo náležitě potrestáno. Nelze vyloučit spojenou trestní a správní odpovědnost, zejména u právnických osob. Státy mají zabezpečit prozatímní opatření jako zmražení nebo konfiskaci finančních prostředků, které byly „prané“ nebo jsou výnosem z takové činnosti anebo prostředků s podobným určením.

### 2. Opatření pro předcházení praní špinavých peněz a financování terorismu aplikovatelné na finanční instituce, nefinanční podnikání a profese

V této části jsou popsána opatření, která mají být přijata zejména finančními institucemi, protože u nich je největší riziko zneužívání na praní špinavých peněz

---

peněz operují s velkými částkami, zatímco teroristé s menšími, ve snaze vyhnout se vzbuzení pozornosti a tím zmaření svých plánů).

<sup>81</sup> Viz dokument: Metodologie pro hodnocení dodržování FATF 40 Doporučení a FATF 9 Zvláštních doporučení, 2004, dostupné z webové stránky <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/54/40339628.pdf>.

<sup>82</sup> Egmontská skupina („Egmont Group“) je neformální seskupení finančních zpravodajských jednotek (dále jen „FIU“- „financial intelligence unit“) jednotlivých států.

<sup>83</sup> Methodology for Assessing Compliance with Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, aktualizovaná k únoru 2009.

<sup>84</sup> Standarty FATF, 40 Doporučení FATF (FATF Standarts, FATF 40 Recommendations) z října 2003 (ve znění doplňků k říjnu 2004).

a na financování terorismu. Opatření jsou založená na principu „poznej svého klienta“ („know your customer – KYC principle“) a zahrnují širokou škálu kroků, zejména identifikaci a potvrzení identity zákazníka a „skutečného vlastníka majetku“ (beneficial owner)<sup>85</sup> prostřednictvím tzv. customer due diligence<sup>86</sup>.

Zpřísněná pravidla platí pro politicky angažované osoby (politically exposed persons) a přeshraniční bankovní vztahy.

Finanční instituce jsou povinny uchovávat relevantní informace o zákaznících a transakcích po určitou dobu (nejméně 5 let), aby je v případě potřeby mohly poskytnout kompetentním osobám.

Zvláštní pozornost by měla být věnována neobvykle velkým transakcím, transakcím neobvyklého typu bez zřejmého ekonomického účelu a taktéž transakcím s osobami z krajín, které neaplikují doporučení FATF. Finanční instituce by měly odmítnout transakce s tzv. shell banks<sup>87</sup>.

Dále by finanční instituce měly nahlásit každou transakci překračující fixně stanovenou částku, ač v tuzemské nebo zahraniční měně, a to národní centrále s jednotným počítačovým systémem zaznamenávajícím takové transakce.

Pro některé nefinanční instituce a profese (kasina, realitní agenti, obchodníci s drahými kovy a kameny, právníci, notáři a jiné právní profese) platí opatření v určitých situacích obdobně. Je tomu tak zejména pro nebezpečí, že takové instituce či profese mohou být zneužity k praní špinavých peněz a financování terorismu.

### 3. Institucionální a jiná nevyhnutelná opatření při boji proti praním špinavých peněz a financování terorismu

Státy by měly založit a zajistit fungování finančních zpravodajských jednotek (financial intelligence unit; dále jen FIU), včetně jejich materiálního a technického zajištění. FIU by měly sloužit jako národní centrály pro ohlašování podezřelých finančních transakcí. Jednotky, jakož i příslušné státní autority, by měly mít pravomoci při vyšetřování podezřelých transakcí a osob a taktéž při monitorování dodržování uložených opatření.

---

<sup>85</sup> Skutečného vlastníka v případě, že je transakce prováděna ve prospěch třetí osoby.

<sup>86</sup> CDD je dokument obsahující údaje o klientovi – a o skutečném vlastníkovi majetku v případě transakcí prováděných za třetího - získané z nezávislého a spolehlivého zdroje, včetně znalosti finanční instituce o podnikání, rizikovém profilu zákazníka a v nevyhnutných případech také o původu zdroje jeho finančních prostředků.

<sup>87</sup> Shell banks jsou banky, které nemají sídlo v krajině založení a nejsou sdruženy v regulované finanční skupině.

Obecně by státy měly zajistit transparentnost právnických osob a jiných zařízení, přes které by mohly nežádoucí aktivity probíhat (kupříkladu pokud právnická osoba vydává akcie na majitele, aby tyto nebyly zneužívány.)

#### 4. Mezinárodní spolupráce

Státy by měly přistoupit k relevantním mezinárodním úmluvám (včetně Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu). Měly by si efektivně a rychle poskytovat vzájemnou právní pomoc při vyšetřování, stíhání a obdobných úkonech. Překážkou takové spolupráce by neměly být ani zásady vnitrostátního práva (oboustranná trestnost činů či konflikt jurisdikcí - když budou splněny podmínky pro stíhání ve více státech, měl by stíhat ten, který má pro to lepší podmínky). Státy by měly kooperovat prostřednictvím svých orgánů a měla by se uplatňovat zásada vydat nebo stíhat.<sup>88</sup>

## **5.2 Zvláštní doporučení FATF, týkající se financování terorismu**

Devět zvláštních doporučení<sup>89</sup> (dále jenom ZD), zkombinovaných s předchozími 40 Doporučeními proti praní špinavých peněz, poskytuje obecný rámec pro odhalení, prevenci a potlačování financování terorismu. Součástí těchto devíti ZD je i Akční plán, ve kterém FAFT stanovilo některé termíny pro implementaci opatření ze strany států.<sup>90</sup>

K ZD byly ještě vypracovány Vysvětlivky (výkladová pravidla - interpretative notes, dále jen Vysvětlivky).<sup>91</sup>

### **ZD I. Ratifikace a implementace nástrojů OSN**

„Každý stát by měl podniknout kroky k tomu, aby se bezodkladně stal smluvní stranou Úmluvy OSN o potlačování financování terorismu z roku 1999, implementoval ji a taktéž implementoval relevantní rezoluce RB OSN, zejména rezoluci 1373.“

Metodologie kromě Úmluvy a rezoluce 1373 uvádí i další rezoluce RB OSN, a to rezoluce č. 1267(1999), 1333(2000), 1363(2001), 1390(2002), 1455(2003) a 1526(2004).

### **ZD II. Kriminalizace financování terorismu a s ním souvisejícího praní špinavých peněz**

---

<sup>88</sup> Standarty FATF, 40 Doporučení FATF.

<sup>89</sup> Devět zvláštních doporučení FATF proti financování terorismu (Nine Special Recommendations on Terrorist Financing) z října 2001 (ve znění doplňků k únoru 2008).

<sup>90</sup>) Tamtéž.

<sup>91</sup> Interpretative Notes.

„Každý stát by měl kriminalizovat financování terorismu, teroristických činů a teroristických organizací. Státy by taktéž měly zajistit, aby taková jednání byla považována za predikativní činy pro praní špinavých peněz.“

Protože ZD II nepodává definici financování terorismu, teroristických činů či teroristických organizací, Metodologie odkazuje na Úmluvu. Ta podává definici teroristických činů (výše zmiňovaná minidefinice terorismu) a též jejich financování (viz výše kapitola 3.2.2.1.). Definici teroristických organizací ZD II. neobsahuje a jeho definování tak ponechává na jednotlivých státech.

Na správnost označení financování terorismu (teroristických skupin a činů) jako činů predikativních pro praní špinavých peněz existuje víc názorů. Jedním z nich je popření možnosti, aby financování terorismu bylo predikativní trestný čin (tj. takový trestný čin, z něhož jsou generovány nebo pocházejí výnosy) pro praní špinavých peněz.<sup>92</sup>

### **ZD III. Zmrazení a konfiskace jmění teroristů**

„Každý stát má bez prodlení zmrazit jakékoliv finanční zdroje a jiný majetek teroristů, těch, kteří financují terorismus a majetek teroristických organizací v souladu s rezolucemi OSN týkajícími se předcházení a potlačování financování terorismu.“(zejména rezolucemi 1267 a 1373).

Taktéž by státy „měly zajistit přijetí takových legislativních aktů, které umožní kompetentním autoritám získat a konfiskovat majetky užité, určené nebo shromážděné za účelem financování terorismu, teroristických činů nebo organizací.“

Na rozdíl od rezoluce 1373, která se zaobírá jen zmrazením finančních prostředků, ZD III. řeší nejen zmrazení, ale i získání a konfiskaci takových finančních prostředků (stejně jako Úmluva).

Vysvětlivky podávají definice zmrazení, získání i konfiskaci (propadnutí) finančních prostředků, stejně jako návod na odmrazení finančních prostředků v nevyhnutných případech (například mylné zmrazení prostředků osoby nebo organizace s podobným jménem jako terorista, teroristická skupina či organizace, jehož/jejíž finanční prostředky mají být zmrazené).

### **ZD IV. Ohlašování podezřelých transakcí spojených s terorismem**

---

<sup>92</sup> Pro více informací k tomuto tématu viz: Kersten A., Financing of Terrorism – A Predicate Offence to Money Laundering?, European Journal of Law Reform, Vol. 4, No.2, 2002, str. 299 - 306.

„Pokud finanční instituce, jiný podnik nebo entita, která podléhá opatřením proti praní špinavých peněz, má důvodné podezření, že finanční prostředky mají vztah k nebo souvisí s terorismem, případně by mohly být použity pro účely financování terorismu, teroristických činů nebo organizací, měl/a by takové podezření bezodkladně nahlásit kompetentním autoritám.“

Tudíž ZD ukládá povinnosti jednak státům a to zřídit kompetentní autority, kterými by měly být jednotlivé FIU, a jednak finančním a ostatním institucím, které mají podezřelé transakce ohlásit.

#### **ZD V. Mezinárodní spolupráce**

„Každý stát by měl poskytnout, na základě smlouvy, dohody či jiného mechanismu pro vzájemnou právní pomoc či výměnu informací, co nejširší pomoc jinému státu v souvislosti s trestním, občanskoprávním nebo správním vyšetřováním, šetřením nebo postupem, souvisejícím s financováním terorismu, teroristických činů a organizací. Taktéž by se měly státy ujistit, že neposkytují útočiště jednotlivcům obviněným z financování terorismu, teroristických činů, a že (ve svém právním řádu) mají zakotveny postupy k vydávání (extradici) takových jednotlivců.“

Spolupráce by měla probíhat na základě vzájemné právní pomoci mezi jednotlivými státy (jak to požaduje a zakotvuje i Úmluva) a taktéž prostřednictvím FIU. Ačkoliv FIU byly původně vytvořeny na boj proti praní špinavých peněz, s přijetím zákonodárství proti financování terorismu se v roce 2001 jejich působnost rozšířila i na tuto oblast. FIU si vzájemně vyměňují informace volně na základě reciprocity a vzájemných (dvoustranných) dohod.

V ZD V. Metodologie masivně odkazuje na 40 Doporučení (zejména Doporučení 36, 37, 38, 39 a 40). I v tomto lze vidět propojení ZD s Doporučeními.

#### **ZD VI. Alternativní převodní systémy peněz**

„Všechny státy by měly přijmout opatření, která zaručí, že fyzické nebo právnické osoby, včetně jejich zástupců, které poskytují služby převodů peněz, včetně převodů prostřednictvím neformálních převodních systémů, by měly být licencovány a měly by dodržovat Doporučení FATF vztahující se na finanční a nefinanční instituce. Každý stát by měl zajistit, aby fyzické a právnické osoby poskytující takové služby ilegálně podléhaly trestním, občanskoprávním nebo správním sankcím.“

Začlenění neformálních převodních systémů do okruhu kontrolovaných subjektů vyplynulo z poznání, že čím více jsou formální (např. bankovní) převodní systémy

kontrolovány, tím více se ti, kteří zamýšlí praní špinavých peněz nebo financování terorismu, soustředí na převodní systémy neformální. Tyto pak mohou být pro takovou činnost zneužívány.

#### **ZD VII. Bezhotovostní převody (finančních prostředků)**

„Státy by měly přijmout opatření, která by vyžadovala od finančních institucí, včetně převodců peněz, aby do informací spojených s převodem finančních prostředků a s nimi spojených sdělení začlenily přesné a významné údaje o odesílateli (jméno, adresa a číslo účtu) a taktéž, aby tyto informace zůstaly s převodem během celého platebního řetězce.“  
Převody, které neobsahují kompletní informace o odesílateli by měly být zkoumány se zvýšenou pozorností.

Toto ZD se netýká jen finančních institucí, ale taktéž směnárů a jakýchkoliv jiných převodců peněz. Taktéž jsou Metodologií stanoveny částky, při překročení kterých má být transakci věnována zvýšená pozornost (1 000 EURO/USD).

Protože toto téma úzce souvisí s praním špinavých peněz, pro dosažení souladu legislativy jednotlivých států s požadavky FATF častokrát postačí, aby státy rozšířily působnost svých zákonů, upravujících praní špinavých peněz (zejména těch, které se týkají převodů peněz, resp. institucí peníze převádějících) i na finanční prostředky, které mohou být určeny na financování terorismu.

#### **ZD VIII. Neziskové organizace**

„Státy by měly přijmout taková opatření, včetně právních, která zajistí, aby určité, zvláště zranitelné organizace, jako kupříkladu neziskové organizace, nemohly být zneužívány:

- i teroristickými organizacemi, které se budou jevit jako legitimní entity;
- ii jako subjekty na praní špinavých peněz a financování terorismu, včetně zneužívání takových entit jako prostředku vyhnutí se zmrazení finančních prostředků (jmění);
- iii na zatajování nebo zastírání použití finančních prostředků pro legitimní účely, ačkoliv mají být ve skutečnosti použity pro účely teroristických organizací.“

Toto ZD se skládá ze dvou částí. První obsahuje požadavek, aby neziskové organizace<sup>93</sup> byly podrobeny kontrole, tj. aby byly vytvořeny zákonné regulace takových organizací<sup>94</sup> (pravidla fungování, vzniku, registrace). Až po účinném provedení regulace mohou být přijata opatření pro splnění druhého požadavku ZD VIII., a to zabránění zneužívání takových organizací pro účely financování terorismu. ZD VIII. počítá i s dozorem nad neziskovými organizacemi, který by měl být prováděn kompetentními autoritami (například daňové úřady, FIU, dárcovské organizace).

#### **ZD IX. Kurýři převážející hotovost**

„Státy by měly zavést opatření k odhalování fyzických převodů hotovostních finančních prostředků a dalších finančních instrumentů<sup>95</sup> přes hranice. Kompetentní orgány by měly mít pravomoc převážené zásilky, u kterých existuje podezření vztahu k financování terorismu nebo praní špinavých peněz, zastavit nebo zadržet. V souladu s Doporučením 3 a ZD III. by státy měly zajistit možnosti, včetně legislativních, aby takové finanční prostředky či instrumenty mohly být zkonfiskovány.“

Toto ZD má být provedeno prostředky, kterými jsou buď čestné prohlášení (truthful declaration)<sup>96</sup> nebo pravdivé sdělení (truthful disclosure)<sup>97</sup>. Státy mají zabezpečit, aby orgány, kterým je prohlášení či sdělení určeno, měly pravomoci v případě odhalení falešného prohlášení či sdělení, včetně zastavení nebo omezení pohybu takových prostředků pro prověření jejich možného využití na financování terorismu.

Samotné ustanovení ZD nestačí. Nutná je též jejich implementace do legislativ států a sledování jejich dodržování. Pro usnadnění implementace vydal FATF k ZD Vysvětlivky, Metodologii a dokument s názvem Osvědčené postupy (Best Practices). Tyto dokumenty mají objasnit význam jednotlivých ZD a ulehčit tak státům jejich implementaci.

---

<sup>93</sup> Protože neziskové organizace přijímají dary od různých osob, jediný rozdíl mezi darem legitimním a darem určeným na financování terorismu je záměr, pro který byl dar uskutečněn. Tudíž je taková transakce těžko rozpoznatelná a její nekalý účel ještě hůř prokazatelný.

<sup>94</sup> Vysvětlivky k ZD VIII. stanovují, že nezisková organizace by zejména měla být finančně transparentní (řádné účetnictví, nezávislý audit), měla by mít dobré ověřovací metody (jak na ověření svých dárců, tak projektů, na které poskytuje finanční prostředky) a dobré vedení (představenstvo či jiný dozorčí orgán, který bude schopný tyto ověřovací metody provádět).

<sup>95</sup> Kupříkladu cestovní šeky, směnky, peněžní poukázky, zlato, drahé kovy a kameny.

<sup>96</sup> Čestné prohlášení předkládá určenému orgánu osoba, která provádí fyzickou přepravu výše zmiňovaných materiálů. Používá se pro částky do 15 000 EURO/USD.

<sup>97</sup> V pravdivém sdělení osoba, která provádí fyzickou přepravu výše zmiňovaných materiálů poskytuje informace určenému orgánu na jeho žádost a orgán má pravomoci vykonávat u takové osoby inspekce (náhodné nebo ohlášené).

Asi nejpropracovanějším dokumentem z nich je Metodologie. Vztahuje se i k Doporučením a bod po bodu dává návod toho, co všechno musí být splněno aby byl dosažen soulad s „40+9 Doporučení FATF“. Slouží jako metodická pomůcka nejen státům, ale i hodnotitelům. Metodologie byla naposled aktualizována v únoru 2009.

Ani tento dokument však není bezvadný. Někteří autoři poukazují na poněkud zvláštní charakter Metodologie spočívající v tom, že v podstatě jen rozčleňuje Doporučení na přibližně dalších 238 požadavků a přesto kolikrát neobjasňuje jejich význam. Navíc, některé body v Metodologii si protiřečí.<sup>98</sup> Kupříkladu u ZD IX., zabývajícího se fyzickou přepravou peněžní hotovosti nebo jiných finančních instrumentů, lze vidět nesoulad. Metodologie uvádí, že i u ZD XI. se mají aplikovat základní požadavky stanovené u Doporučení 3. Tyto se týkají konfiskace majetků spojených s praním špinavých peněz. Ačkoliv dle ZD IX. mají mít příslušné státní autority možnost konfiskovat peněžní hotovost či jiné instrumenty v případech, kdy budou spojené s financováním terorismu či praním špinavých peněz, Doporučení 3 obsahuje požadavek ochrany dobré víry třetí strany. Zdá se tudíž, že setrvání na požadavku ochrany dobré víry třetích osob jde proti smyslu ZD IX., dle kterého mají příslušné autority při podání falešných čestných prohlášení či sdělení právo zadržet převážené finanční instrumenty. Splnění obou požadavků se tudíž jeví jako protichůdné. Kromě toho, Metodologie je dokumentem obsáhlým a v mnoha případech nejasným, napsaným příliš složitě. Byla by vhodná její úprava do podoby uživatelsky přívětivější.

Pro kontrolu dodržování standardů (Doporučení a ZD) FATF zvolil tři procedury a to sebe hodnotící zprávy (self-assessment reports), vzájemná hodnocení (mutual evaluation) – pro členské státy FATF - a proceduru s nespolupracujícími státy a teritorii (Non-cooperative countries and territories procedure) – pro nečlenské státy FATF. Původně byly tyto prostředky používány na hodnocení souladu právních řádů států s Doporučeními, postupně se začala uplatňovat i na soulad se ZD. V současnosti teda probíhá kontrola souladu s „40+9 Doporučeními FATF“<sup>99</sup>. Sebe hodnotící zprávy jsou ještě doplněny sebe hodnotícími cvičeními, ve kterých státy vyplňují standardizované

---

<sup>98</sup> Více k tomuto tématu viz: Sykes R., „Some Questions on the FATF 40+9 and the Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40+9 Recommendations“, Journal Of Banking Regulation, Vol. 83, 2007, str. 236 - 243

<sup>99</sup> Viz Review of the Standards –Preparation for the 4thRound of Mutual Evaluations, Consultation Paper, June 2011, dostupné z webové stránky: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/27/49/48264473.pdf>

dotazníky , následně hodnocené experty FATF. Výsledky uveřejňuje ve svých výročních zprávách.

Vzájemné hodnocení je klíčovým prostředkem. Probíhá prostřednictvím návštěv jednotlivých členských států. Během návštěv se experti z oblasti právní a finanční setkají s představiteli států, členy vlád či zástupci soukromního sektoru kontrolovaného státu a hodnotí soulad práva daného státu se standarty FATF. Návštěvy trvají přibližně měsíc a v případě potřeby mohou být i opakované. Jejich výsledkem je zpráva expertů, založená na získaných zjištěních. V průběhu let 2006 až 2011 bylo publikováno 59 zpráv.<sup>100</sup>

Pokud nějaký členský stát FATF nevyhovuje požadavkům, následují čtyři kroky, a to podání vysvětlující zprávy plenárnímu zasedání, pokud to nestačí, prezident FATF zašle dopis vrcholným orgánům státu, vyjadřující znepokojení a žádající nápravu. Dále může FATF vydat prohlášení, kde požádá své členy o zvýšenou pozornost při finančních transakcích se subjekty z daného, nevyhovujícího státu a nakonec může dojít k zrušení členství státu ve FATF.

Naproti tomu u nečlenských států FATF zvolil taktiku tzv. „upozornění a zahanbení“ („naming and shaming“). Každoročně vypracovával seznam nespolupracujících zemí a teritorií (NCCT seznam), který zveřejňoval. Protože vůči nečlenským státům nemá pravomoci, využívá tlaku ostatních států. Dle Doporučení 21 totiž členské státy FATF musí dodržovat zvýšenou opatrnost při finančních transakcích se zemí zapsanou na seznam NCCT, protože takové zařazení signalizuje nedostatky v jejím zákonodárství a ohrožení finančního systému. Cílem je ztížit subjektu z NCCT země vstup do finančního systému FATF. Od roku 2000 bylo na NCCT seznam zařazeno 23 států, poslední byl odstraněn v roce 2006.<sup>101</sup>

Bohužel, finanční omezení, tzv. finanční karanténu FATF uvalil do dnešní doby jen třikrát a to na Nauru v roce 2001, Ukrajinu v roce 2002 a Myanmar v roce 2003.

Ukrajina byla subjektem opatření jen po krátkou dobu, protože od jejich uvalení prosinci 2002 urychleně učinila kroky umožňující FATF odvolání této karantény již v únoru 2003.

---

100 Viz webové stránky FATF; [http://www.fatf-gafi.org/findDocument/0,3770,en\\_32250379\\_32236963\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/findDocument/0,3770,en_32250379_32236963_1_1_1_1_1,00.html).

<sup>101</sup> Státy zapsané na seznam NCCT - nespolupracujících zemí byly: Bahamy, Kajmanské ostrovy, Cookovy ostrovy, Dominikánská republika, Egypt, Filipíny, Grenada, Guatemala, Maďarsko, Indonésie, Izrael, Libanon, Lichtenštejnsko, Maršalovy ostrovy, Myanmar (Barma), Nauru, Nigérie, Niue, Panama, Ruská federace, Svatý. Kitts a Nevis, Svatý Vincent a Grenadiny, Ukrajina.

Na Nauru FATF uvalil karanténu v prosinci 2001 poté, co ani po zařazení na NCCT seznam nebyla tato země schopna zapracovat požadované zákonodárství. Sice v roce 2001 přijala zákon proti praní špinavých peněz, no ten nepokrýval oblast offshore bank, resp. jejich náležitě regulace a dozoru nad nimi. V zemi v té době působilo takových bank více než 400. Nauru těmto institucím odebralo licence a zabezpečilo, že takové „shell banky“ již nadále nebudou vyvíjet aktivitu. V případě Myanmaru byla opatření uvalena poté, co i po zařazení na NCCT list vykazoval vážné nedostatky v souladu svého zákonodárství s Doporučeními a ZD, zejména v oblasti uchovávání relevantních informací (o zákaznících nebo transakcích) finančními institucemi po určitou dobu, v úpravě ohlašování podezřelých transakcí či při mezinárodní spolupráci, zejména při poskytování vzájemné právní pomoci. Oba státy byly oprostěny od finanční karantény v říjnu 2004, tudíž u Nauru trvala téměř čtyři roky.

V roce 2007 FATF představil svoji novou iniciativu – Mezinárodně spolupracující prověřovací skupinu (International Cooperation Review Group, dále jen ICRG), která místo seznamu NCCT vypracovává tzv. veřejná oznámení (public statements). V nich vyjadřuje svá znepokojení nad významnými nedostatky v souladu zákonodárství jednotlivých zemí s požadavky FATF.

V dokumentu „Improving Global AML/CFT Compliance: update on-going process“<sup>102</sup> z února 2011 vyjadřuje FATF své odhodlání pokračovat v monitorování souladu legislativy států s požadavky FATF. Identifikuje 31 států, které považuje za rizikové a má v plánu s nimi nadále pracovat.

Navíc, ve svém veřejném oznámení z února 2011 vyzývá „své členské (i ostatní) státy, aby uplatnily opatření na ochranu mezinárodního finančního systému před rizikem vyplývajícím z nedostatečných opatření na zabránění praní špinavých peněz a financování terorismu“<sup>103</sup>. Opatření míří proti Iránu a Korejské lidově demokratické republice. Jak vyplývá z veřejného prohlášení, Irán sice s FATF spolupracuje, avšak nepodnikl účinné kroky k odstranění vážných nedostatků ve svém zákonodárství upravujícím oblast praní špinavých peněz a financování terorismu. Nedostatky se týkají absence kriminalizace financování terorismu a implementace způsobu povinných

---

<sup>102</sup> Dokument dostupný z webové stránky [http://www.fatf-gafi.org/document/49/0,3746,en\\_32250379\\_32236992\\_47221809\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/49/0,3746,en_32250379_32236992_47221809_1_1_1_1,00.html)

<sup>103</sup> Veřejné oznámení je dostupné z webové stránky: [http://www.fatf-gafi.org/document/11/0,3746,en\\_32250379\\_32236992\\_47221771\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/11/0,3746,en_32250379_32236992_47221771_1_1_1_1,00.html)

hlášení podezřelých nebo neobvyklých transakcí. Korejská lidově demokratická republika byla označena jako země s rizikem pro finanční systém z obdobných důvodů.

Ačkoliv standardy, které FATF nastolil, nejsou pro státy (vyjma členských států FATF) závazné, jak je vidět, FATF našel způsob jak jednotlivé státy přimět k spolupráci. Původní mezivládní orgán zabývající se praním špinavých peněz prošel reformou a rozšířil předmět svojí činnosti i na opatření proti financování terorismu.

Prostřednictvím neustálého hodnocení států dosahuje, že stále větší počet států světa přizpůsobuje své zákonodárství standardům, které nastolil. Z hodnotící zprávy<sup>104</sup> z června 2011 vyplývá, že více než 180 států světa akceptovalo standardy FATF. Na jejich implementaci hodlá dále dozírat. V současnosti připravuje čtvrté kolo vzájemných hodnocení, které by mělo započít v říjnu 2011.

---

<sup>104</sup> Review of the Standards –Preparation for the 4thRound of Mutual Evaluations, Consultation Paper, June 2011, dostupné z webové stránky: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/27/49/48264473.pdf>.

## 6. Srovnání

Diplomová práce se zabývá instrumenty boje proti terorismu obsaženými v třech okruzích, a to v Úmluvě, rezoluci 1373 a ZD FATF. Protože se jednotlivé instrumenty při úpravě některých opatření proti financování terorismu překrývají, v některých naopak ne, v předposlední kapitole se práce pokusí podat srovnání analyzovaných instrumentů.

Předmětem srovnání bude nejen obsah jednotlivých dokumentů, ale taktéž jejich aplikace, dozor nad jejich dodržováním a to, jak je jednotlivé státy přijaly, tj. režimy, které byly vytvořené při jejich aplikaci a dozoru nad jejich dodržováním.

### 6.1 Srovnání obsahu instrumentů

Pro srovnání obsahu jednotlivých dokumentů bude použita formu tabulky, aby porovnání bylo co nejpřehlednější.

Jednotlivé okruhy	Úmluva	Rezoluce 1373	ZD FATF
Kriminalizace financování terorismu	Články 2 – 7, 9, 17, 18 odst. 1 písm. a)	Odstavec 1 písm. a) a b)	ZD II.
Zmrazená, získání a konfiskace jmění teroristů	Článek 8	Odstavec 2 písm. f)	ZD III.
Mezinárodní spolupráce ve věcech vyšetřování podpory terorismu	Články 10 – 16	Odstavec 2 písm. f)	ZD V.
Zabránění poskytování finanční podpory teroristům a teroristickým organizacím	x	Odstavec 1 písm. d)	ZD II.
Přistoupení k relevantním dokumentům bojujícím proti terorismu	x	Odstavec 3, písm. d) a f)	ZD I.
Zavedení (trestní, správní či občanskoprávní) odpovědnosti právnických osob	Článek 5	x	x
Opatření	Článek 18 odst. 2	x	ZD VI., IX.

zabezpečující licencování subjektů zajišťujících peněžní převody a opatření pro sledování fyzické dopravy hotovosti přes hranice	písm. a) a b)		
Opatření při bezhotovostních převodech	x	x	ZD VII.
Opatření týkající se neziskových organizací	x	x	ZD VIII.
Opatření umožňující vydání (extradici) podezřelých osob - princip „vydat nebo stíhat“	Články 10 a 11	x	x
Preventivní opatření požadující po finančních institucích zvýšenou opatrnost při určitých transakcích, oznámení takových transakcí, zvýšenou opatrnost při vedení účtů právnických osob a zákaz účtů neidentifikovatelných	Článek 18 písm. b)	x	ZD IV., ZD V.

\*105

Jak je patrné z tabulky, analyzované dokumenty (Úmluva, rezoluce 1373 a ZD FATF) v mnohých případech upravují stejné okruhy. Základní problémy zmiňují všechny dokumenty (kriminalizování financování terorismu, zmrazení majetku teroristů, vzájemnou spolupráci mezi státy v těchto otázkách, atd.).

Naproti tomu jsou témata, kterým se věnuje jenom jeden z dokumentů.

To, že určité otázky jsou upraveny všemi instrumenty, v zásadě není na škodu. Problémy by mohly nastat, pokud by tyto úpravy byly rozdílné, resp. pokud by si při úpravě stejných témat odporovaly. Častokrát by se tak mohlo stát při rozdílné interpretaci povinností, které instrumenty ukládají. Vyhnout se těmto obtížím však není nemožné. Jedním z prostředků je spolupráce mezi institucemi vydávajícími instrumenty.

<sup>105</sup> Zdroj : Suppressing the Financing of Terrorism, A Handbook for Legislative Drafting, Legal Department: International Monetary Fund, August 2003.

Ani samotný fakt, že jeden z instrumentů obsahuje úpravu institutů, které jiné instrumenty neřeší, není nutně špatný a nejspíš ani překvapivý (zejména u Úmluvy a rezoluce 1373 v porovnání s Doporučeními, resp. ZD, jakožto instrumenty vydávanými různými organizacemi). Pokud ale některý z institutů je smysluplný a užitečný, případně kvalitně propracovaný, je spíš na škodu, že ho upravuje jenom jeden instrument. Opět se tedy nabízí eventuální spolupráce mezi organizacemi nebo alespoň jistá míra inspirace při zdokonalování a revizi instrumentů.

Úpravu extradice osob podezřelých z financování terorismu, poskytování informací mezi státy a zakotvení odpovědnosti právnických osob obsahuje jen Úmluva. Ta taktéž přichází s „minidefinicí terorismu“ a definicí financování terorismu.

Jak bylo zmiňováno v kapitole věnující se Úmluvě, je (i přes krátkost doby její přípravy) zdařilým dílem. Samozřejmě i Úmluva má své nedostatky (jako nemožnost brát k odpovědnosti státy či pouze doporučující formu preventivních opatření, které zmiňuje). Naproti tomu velkým pozitivem je „minidefinice“ terorismu, kterou Úmluva poskytuje. Z této definice vychází zjevně i definice obsažená v rezoluci 1373. Lze jen vyčkat na to, co s Úmluvou – a hlavně s minidefinicí – udělá již dlouho připravovaná Komplexní úmluva o mezinárodním terorismu.

Taktéž je otázkou, jak Úmluva může reagovat na vývoj, který i v oblasti boje proti financování terorismu nepochybně probíhá. Nelze jí upřít, že poskytla potřebný solidní základ pro boj proti financování terorismu. Nabízí se ale otázka, zdali je schopna reagovat na vývoj a možná ještě otázka důležitější, zdali při jejím přenášení do právních řádů jednotlivých smluvních stran existuje nějaká pomoc či podpora osob specializovaných na tuto problematiku, která je určitě žádoucí. Ačkoliv na první otázku si lze odpovědět kladně a za jistých okolností si lze představit přizpůsobení Úmluvy okolnostem, kupříkladu formou přijetí protokolu k Úmluvě (vycházejíc z předpokladu, že by se k jeho přijetí státy postavily obdobně jako k samotné Úmluvě, která byla vypracována za necelý rok a státy ve výsledku dobře přijata<sup>106</sup>), na druhou z otázek kladná odpověď není tak samozřejmá. Členské státy zajisté mají své vlastní experty, jejichž asistence je při přenášení Úmluvy do národních právních řádů určitě nápomocná, neexistuje však žádný ústřední bod, prostřednictvím kterého by si státy mohly vyměňovat

---

<sup>106</sup> I tento předpoklad je relativně málo pravděpodobný. Jak lze vidět z ochoty států přistoupit k Mezinárodní úmluvě o potlačování činů jaderného terorismu z roku 2005, kde je smluvními stranami jen 77 států, není úplně jisté, že státy jsou ochotny bez dalšího přistoupit k mezinárodním úmluvám, případně protokolům.

poznatky při tom získané. Taková výměna informací by jistě byla užitečná, protože státy mohou při přenášení Úmluvy do svých právních řádů narazit na obdobné problémy.

Druhý z instrumentů, rezoluce 1373, upravuje navíc (s ohledem na Úmluvu a ZD) zákaz poskytování útočišť teroristům a jejich skupinám a zákaz používání území států těmi, kdo financují, plánují, umožňují či páchají teroristické činy. Tyto zákazy neobsahuje ani Úmluva, ani ZD FATF.

Rezoluce 1373 se naproti Úmluvě zdá být flexibilnější. Tím že RB OSN reaguje na konkrétní okolnosti a aktuální světové události prostřednictvím rezolucí, může být pružnější i ve svých reakcích na vývoj terorismu. Jak bylo uvedeno v kapitole věnující se činnosti RB OSN, boj proti financování terorismu neupravuje jenom jedna rezoluce, nýbrž jejich série. Tím, jak se mění situace a vyvstávají nové problémy, ať již samotnou změnou okolností nebo zjištěními při implementaci existujících rezolucí, může RB OSN rezoluce upravovat a přidávat instituty dle potřeb. Ostatně, přizpůsobování rezolucí vzniklým potřebám je patrné nejen z průběhu implementace rezoluce 1373, ale je viditelné i u sankčních režimů, kupříkladu na prosazení rezoluce č.1267/1999. Původně krátká rezoluce tedy dala základ režimu, který prostřednictvím svých vlastních orgánů a výborů – CTC a CTED - nejen dozírá na její implementaci, ale i přizpůsobuje tento režim i s ohledem na události, ovlivňující boj proti financování terorismu.

Samozřejmě nelze opomenout ani rizika, která režim přináší. Jednak je tu obrovské finanční zatížení spojené s funkcí orgánů režimem vytvořených i s jeho provozem, tak i riziko spojené s OSN jako takovou, zejména riziko měnících se politických okolností a nálad a tím potenciálně ovlivněná možnost přijímání dalších rezolucí a dalšího přizpůsobování režimu. Dále je to již zmiňovaný charakter samotné organizace, z něž vyplývá, že přijímaná rozhodnutí mohou podléhat spíše momentálním politickým náladám než skutečným potřebám boje proti financování terorismu.

Třetím instrumentem jsou ZD FATF. Ty se jako jediné ze všech tří zabývají neziskovými organizacemi, bezhotovostními převody a fyzickou přepravou hotovosti či jiných finančních instrumentů. Některá ustanovení vztahující se k bezhotovostním převodům a fyzické přepravě finančních instrumentů obsahuje i Úmluva, avšak tyto otázky upravuje pouze formou doporučení, tudíž pro státy formou nezávaznou.

ZD jsou jediným ze třech instrumentů, který není závazný všeobecně. Samotný fakt toho, že ZD jsou závazná jen pro členské státy, nemusí nutně hrát tak velkou roli,

jak by se mohlo na první pohled zdát. Uvedený praktický příklad Ukrajiny, Nauru a Myanmaru ukázal, že jeden ze systémů, který FATF pro kontrolu dodržování svých standardů zvolil - zveřejňování zemí nespolupracujících, resp. nevyhovujících standardům FATF - byl účinný. Státy upravily své právní řády tak, aby standardům FATF vyhověly. Je lhostejné, zdali státy standardy uznávají kvůli udržení bezpečného a stabilního finančního systému nebo z důvodu členství či jiné formy spolupráce s FATF.

## **6.2 Srovnání režimů vytvořených při aplikaci a kontrole dodržování instrumentů boje proti financování terorismu**

Jak již bylo popsáno výše v kapitolách zabývajících se jednotlivými instrumenty, byly vytvořeny a postupně zdokonalovány režimy, které sledují jejich aplikaci a dodržování. Konkrétně to jsou režim vytvořený RB OSN pro kontrolu dodržování povinností, které ukládá rezoluce 1373 a režim vytvořený FATF pro kontrolu dodržování, resp. souladu práva států se ZD FATF. Úmluva samotná (z logiky věci) režim vytvořený nemá, ale jak bude poukázáno, její dodržování, resp. dodržování požadavků v ní stanovených, je zčásti kontrolováno zmiňovanými dvěma režimy.

První z režimů byl vytvořen a je postupně zdokonalován RB OSN. Slouží k prosazování rezoluce 1373. Tím, že na rozdíl od jiných režimů (kupříkladu sankčního režimu vytvořeného na základě rezoluce 1267 - sankční komise pro Al Káidu a Talibán) si za cíl nestanovil postih států, ale spíše pomoc státům při implementaci rezoluce 1373, dosáhl dobré spolupráce se státy. Jako příklad lze uvést porovnání počtu států spolupracujících s orgány vytvořenými na podporu implementace rezoluce 1373 (CTC, CTED) a se sankční komisí pro Al Káidu a Talibán. Zatímco s prvně zmiňovaným spolupracuje drtivá většina členských států OSN (v prvním kole podalo zprávu všech 191 států, viz. výše str. 39), s druhou zmiňovanou spolupracuje ve věci podávání zpráv kolem 152 států<sup>107</sup>. Jedním z důvodů bude zřejmě zmiňovaný charakter režimu – nemá za úkol sankcionovat státy, ale spíše vytvořit a zdokonalovat opatření boje proti financování terorismu.

Nový nástroj implementace - PIA, který z velké části nahradil jednostrannou aktivitu států v podobě podávání zpráv, je ale s největší pravděpodobností již méně úspěšný. Jak

---

<sup>107</sup> Jak lze vidět z přehledu států, které podaly zprávy na webových stránkách Sankční komise pro Al Káidu a Talibán, viz <http://www.un.org/sc/committees/1267/memstatesreports.shtml>.

vyplývá z prohlášení předsedy CTC RB OSN z května 2010, PIA sice bylo vypracováno pro všech 191 členských států, jen 48 z nich však bylo schváleno CTC.<sup>108</sup> V žádné z dalších zpráv se neobjevuje zmínka o dalším pokroku ve schvalování PIA. Je ale patrné, že tento proces pokračuje (kupříkladu z prohlášení předsedy CTC nebo CTED k jednotlivým členským státům).

Procedura PIA není jednoduchá a navíc se CTED snaží o její zdokonalování, je tedy stále v procesu úprav a vývoje. To je sice na jedné straně pozitivní, ale na druhé straně, čím víc výborů, komisí a podkomisí bude RB OSN zřizovat, tím bude režim kontroly implementace rezoluce 1373 finančně náročnější. Určitou pomocí by mohlo být zjednodušení, které má PIA přinést – zavedení jednotné formy reakcí (odpovědí) států a soustředění se na konkrétní problémy jednotlivých států.

Z prohlášení předsedů je též patrné, že CTC, resp. CTED pokračuje ve spolupráci s jednotlivými členskými státy OSN a to formou návštěv, různých seminářů, vedení dialogu. Navíc, CTED vypracovalo a na svých webových stránkách uveřejnilo „Návod k implementaci rezoluce 1373“<sup>109</sup>, který státům rozbořem rezoluce 1373 bod po bodu poskytuje návod na její implementaci. Jednotlivé body obsahují odkaz na příslušnou část PIA a taky na Doporučení a ZD FATF, které danou problematiku upravují. Dále je tu dokument „Příručka mezinárodních osvědčených postupů, zásad a standardů pro implementaci rezoluce 1373 (2001)“<sup>110</sup>, která státům v jediném dokumentu shrnuje postupy a standardy usnadňující implementaci rezoluce 1373.

Nelze ani pominout, že v jednotlivých zprávách států (zejména těch doplňujících, které byly vyžádány od států experty CTC), je mnohokrát zmiňována i samotná Úmluva a její implementace.<sup>111</sup> Tudíž, režim na kontrolu implementace rezoluce 1373 sleduje nejen dodržování samotné rezoluce, ale taktéž zmiňuje Úmluvu. Sleduje zejména to, jestli jednotlivé státy jsou jejími smluvními stranami.

Druhý z režimů je režim vytvořený FATF a prvně zmiňovanému se v mnohém podobá. I FATF prošel vývojem. Jednak od svého vzniku prošel proměnou a k otázkám

---

<sup>108</sup> Viz Prohlášení předsedy CTC – Briefing to the Member states z 11. května 2010, dostupné z webové stránky [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2010/2010\\_05\\_11\\_ctc\\_chair\\_brief.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2010/2010_05_11_ctc_chair_brief.pdf).

<sup>109</sup> Technical Guide to the Implementation of Security Council Resolution 1373 (2001), 2009, dostupná z [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/technical\\_guide\\_2009.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/technical_guide_2009.pdf).

<sup>110</sup> The directory of international best practices, codes and standards relevant to the implementation of Security Council resolution 1373 (2001), dostupné z webové stránky <http://www.un.org/en/sc/ctc/practices.html>.

<sup>111</sup> Kupříkladu šestá zpráva Běloruska z 10. března 2006, č. S/2006/149, dostupné z webové stránky <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/267/59/PDF/N0626759.pdf?OpenElement>.

praní špinavých peněz přibral i boj proti financování terorismu, dále upravil i samotná ZD (v roce 2004 přidal ZD IX.), jakož i metodu kontroly souladu práv států s Doporučeními a ZD. Ačkoliv členů FATF není mnoho, spolupráci navázal i s nečleny – spolupracují s ním jako přidružené státy.

FATF zvolil ke kontrole souladu s „40+9 Doporučeními FATF“ vzájemná hodnocení (jak bylo zmiňováno výše, viz str. 55). Na rozdíl od zpráv států a PIA, jako nástrojů implementace rezoluce 1373, podávaných a hodnocených CTC či CTED, jednotlivá vzájemná hodnocení jsou posuzována experty členských států navzájem. Tímto se jednak mohou snížit celkové náklady procedury (na rozdíl od procedury podávání zpráv CTC, resp. CTED RB OSN bude tato jistě oproštěna od formalit jako je překládání zpráv do šesti oficiálních jazyků OSN) a dále zapojením expertů jednotlivých států bude taktéž zohledněn individuální přístup k jednotlivým státům i zúročeny zkušenosti expertů.

Stejně jako CTC, přesněji řečeno CTED, i FATF využívá jako jeden z nástrojů kontroly návštěvy jednotlivých států.

I FATF své standardy, ale i proceduru jejich kontroly, neustále zdokonaluje s ohledem na zjištění získané z podaných vzájemných hodnocení a návštěv států. Snaha o neustálou kontrolu a vylepšování standardů FATF je patrna i z dokumentu „Revize Standardů FATF – příprava čtvrtého kola vzájemných hodnocení“<sup>112</sup>. Dokument shrnuje dosavadní činnost FATF a poukazuje na nedostatky souladu právních řádů států se standardy FATF. Popisuje též konkrétní nedostatky a způsoby, jak by měly být odstraněny (navrhovaná revize některých Doporučení a ZD, týkající se právnických osob a jejich skutečných vlastníků – Doporučení 5, 33, 34, bezhotovostního převádění peněz, včetně elektronických převodů – ZD VII., atd.).

Samotná ZD FATF obsahují požadavek na implementaci a dodržování nástrojů OSN v boji proti financování terorismu, a to nejen Úmluvy, ale i rezolucí RB OSN. ZD I., které obsahuje tyto požadavky, výslovně uvádí rezoluci 1373. Tak jako PIA, i sledování souladu se „40+9 Doporučeními FATF“ zohledňuje přistoupení k a soulad s Úmluvou.

I přes veškeré podobnosti obou režimů i toho, co upravují, lze vidět i rozdíly.

Hlavním a zásadním je závaznost rozhodnutí, jejichž dodržování režimy sledují. Rezoluce 1373 je závazná pro všechny členské státy OSN, z čehož vyplývá nejen její

---

<sup>112</sup> „Review of the Standarts - Preparation for the 4th Round of Mutual Evaluation“, z června 2011, dostupný z webové stránky <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/27/49/48264473.pdf>.

vynutitelnost, ale i případná, dosud však nevyužitá, připravenost RB OSN při jejím nedodržování zakročit (v krajním případě až použitím síly jak jí to umožňuje článek 42 Charty). Naproti tomu jsou Doporučení a ZD FATF závazná jen pro členské státy FATF a těch není mnoho, pouhých 36 (proti 191 členským státům OSN). I přes tento zdánlivě nízký počet, mnoho států je alespoň přidruženým členem FAFT, tak jako například Česká republika prostřednictvím Výboru MONEYVAL.

Rozdílná je i povaha samotných institucí. Zatímco Doporučení a ZD jsou vydávána FATF, nezávislým mezivládním orgánem, rezoluce jsou vydávány RB OSN, organizací s vysokým počtem členských států. Rozdíl lze spatřit i v tom, že rozhodování RB OSN (a tudíž i přijímání dokumentů, v tomto případě rezolucí), může být poznamenáno různými politickými vlivy a bojem o moc mezi jednotlivými státy. Tak se může stát, že jednotlivé státy budou blokovat (nebo naopak navrhopvat) přijetí dokumentů ne pro jejich faktický přínos do oblasti boje proti financování terorismu, nýbrž jako prostředek prosazení svých individuálních, často politických zájmů, či jednoduše jako demonstraci své síly vůči ostatním státům OSN. V případě FATF by tento element nemusel být tak patrný, ačkoliv samozřejmě ani tady ho vyloučit nelze.

## 7. Závěr

Boj proti financování terorismu je tématem, které si i v dnešní době vyžaduje pozornost. Jak ukázaly i nedávné teroristické útoky v Norsku, toto téma je stále živé a aktuální. Je proto více než vhodné najít správný instrument boje proti němu. Diplomová práce poskytla náhled na tři z nich, a to Úmluvu, rezoluce RB OSN (zejména rezoluci 1373) a ZD FATF.

Dokonalý instrument boje proti financování terorismu asi nalézt nelze. Instrumenty diplomovou prací analyzované tomuto tvrzení jen dávají za pravdu. Ačkoliv všechny tři upravují stejnou problematiku, svým obsahem se liší.

Každý z instrumentů klade důraz a podrobněji upravuje určité otázky související s bojem proti financování terorismu, zatímco jiné buď zcela opomíjí, nebo upravuje jenom okrajově. Úmluva, jako legitimní nástroj mezinárodního práva upravující mezinárodní vztahy, obsahuje poměrně rozsáhlou úpravu mezinárodní spolupráce při vyšetřování, poskytování vzájemné právní pomoci a extradice - vydávacího řízení a poskytuje i (mini) definici terorismu a definici financování terorismu, Rezoluce 1373 obsahuje ustanovení o zákazu podpory teroristů či teroristických organizací, ZD FATF obsahují úpravu bezhotovostních převodů a ochrany neziskových organizací.

Jak bylo naznačováno v kapitole Shrnutí, i režimy vytvořené na podporu jednotlivých instrumentů se liší. Jednak je třeba vzít v potaz jejich vynutitelnost (kde by režim vytvořený RB OSN k implementaci Rezoluce 1373 měl navrch), tak i samotný charakter režimů a jejich možnosti do budoucna (tady by naopak mohl mít navrch režim vytvořený FATF, jako méně ovlivnitelný a nepodléhající vlivům politických bojů jednotlivých států).

Jako velmi vhodná se naopak jeví spolupráce institucí, které se bojem proti financování terorismu zabývají. Tím, jak financování terorismu samotné zasahuje do mnohých oblastí (od kontroly bankovního systému, přepravu hotovosti, neziskových organizací až k samotnému vyšetřování podezření financování terorismu, vydávací řízení, konfiskace a přerozdělení majetku), je spolupráce mezi jednotlivými institucemi určitě prospěšná. Zatímco OSN ,prostřednictvím RB OSN, ale i VS, může přispívat zejména legislativními úpravami, FATF může těžit ze znalostí problematiky z pohledu finančních institucí. Prohloubení spolupráce mezi OSN, resp. jejími orgány, a FATF by ke škodě věci při řešení otázek boje proti financování terorismu rozhodně nebylo.

Příspěvek k tématu by měla i dlouho připravována Komplexní úmluva o mezinárodním terorismu, která by měla přijít s výslovnou definicí terorismu a úpravou tohoto fenoménu obecně.

## Seznam zkratk

CTC	Counter-Terrorism Committee – Protiteroristický výbor RB OSN
CTED	Counter-Terrorism Committee Executive Directorate – Generální ředitelství Protiteroristický výbor RB OSN
EUROPOL	Evropský policejní úřad
Doporučení	Čtyřicet doporučení FATF, týkající se praní špinavých peněz
FATF	Financial Action Task Force - Finanční akční výbor
FIU	Financial intelligence unit - Finanční zpravodajská jednotka
ICRG	International Cooperation Review Group - Mezinárodně spolupracující prověřovací skupina
INTERPOL	Mezinárodní organizace kriminální policie
MMF	Mezinárodní měnový fond
NCCT	Non-Cooperative Countries and Territories – Nespolupracující země a teritoria
OSN	Organizace spojených národů
PIA	Preliminary Implementation Assessment – Předběžné hodnocení implementace rezoluce RB OSN č.1373/2001
RB OSN	Rada bezpečnosti Organizace spojených národů
Rezoluce 1373	Rezoluce RB OSN č. 1373/2001, k boji proti mezinárodnímu terorismu
Úmluva	Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu
VS OSN	Valné shromáždění Organizace spojených národů
ZD	Zvláštní doporučení FATF, týkající se financování terorismu

## **Použitá literatura**

### **Publikace:**

BONANATE L.: *Mezinárodní terorismus*, Giunti Gruppo Editoriale, Firenze – CASTERMA, 1994, přeložil J.Hajný, 1997, 190 s., ISBN S0-85928-45-0

ČEPELKA Č., ŠTURMA P.: *Mezinárodní právo veřejné*, 1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2008, 881 s., ISBN 978-80-7179-728-9

DAVID V., MALACKA M.: *Fenomén mezinárodního terorismu*, Linde Praha, 2005, 144 s., ISBN 80-7201-524-9

MRÁZEK J.: *Mezinárodněprávní prostředky potírání mezinárodního terorismu a lidská práva*, str. 149 – 214 v BLAHOŠ J.: *Lidská práva a právní politika boje proti terorismu*, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha 2008, 460 s., ISBN 978-80-86775-20-3

ŠTURMA P., NOVÁKOVÁ J., BÍLKOVÁ V.: *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2003, 378 s. ISBN 80-7179-305-1

TRÁVNIČKOVÁ Z., DRULÁKOVÁ R., ZEMANOVÁ Š.: *Protiteroristické sankce jako příklad dobré správy*, str. 211 - 221 v ONDŘEJ J., ŠTURMA P.: *Bezpečnost organizací, mezinárodní bezpečnost a mezinárodní humanitární právo*, Sborník mezinárodní konference, Sborník 43, Soukromá vysoká škola ekonomických studií, Praha 2008, ISBN 978-80-87146-15-6

### **Odborné články:**

AUST A.: *Counter-Terrorism – A New Approach, The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, Max Planck YEARBOOK OF United Nations Law, Vol. 5, 2001, str. 285 - 306

BÍLKOVÁ V.: *Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu*, Právník 2006, č. 6, str. 672 - 696

GARDELLA A.: *The Fight Against the Financing of Terrorism between Judicial and Regulatory Cooperation*, Studies in International Financial, Economic and Technology Law, Vol. 6, 2003 - 2004, str. 109 - 148

GARDNER L.K.: *Fight Terrorism the FATF Way*, Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations: July-September 2007, Vol. 13, No. 3, str. 325-345

GEHR W.: *The Counter-Terrorism Committee and Security Council Resolution 1373 (2001)*, Forum on Crime and Society, Vol. 4, No. 1 and 2, Prosinec 2004, str. 101 - 108

KERSTEN A.: *Financing of Terrorism – A Predicate Offence to Money Laundering?*, European Journal of Law Reform, Vol. 4, No.2, 2002, str. 299 - 306

LAVALLE R.: *The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, Heidelberg Journal of International Law, 492, 2000, str. 491 - 510

LUKÁŠEK L.: *Úmluva o potlačování financování terorismu – další posílení mezinárodně právního rámce boje proti terorismu*, Právník 2001, č. 1, str. 80 - 95

MORAIS H.V.: *The War against Money Laundering, Terrorism, and the Financing of the Terrorism*, Lawasia Journal, Vol. 2002, str. 1 - 30

OLIVIER C.: *Human Rights Law and the International Fight Against Terrorism: How do Security Council Resolutions Impact on State's Obligations Under International Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373)*, Nordic Journal of International Law, 73, November 2004, str. 399 - 419

PIETH M.: *Criminalizing the Financing of Terrorism*, Journal of International Criminal Justice, Vol. 4, Issue 5 (November 2006), str. 1074 - 1086

PIETH M.: *Financing of Terrorism: Following the money*, European Journal of Law Reform, Vol. 4, No. 2, 2002, str. 365 - 376

ROSAND E.: *Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism*, American Journal of International Law, Vol. 97, Issue 2, Duben 2003, str. 333 - 341

SYKES R.: *Some Questions on the FATF 40+9 and the Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40+9 Recommendations*, Journal Of Banking Regulation, Vol. 83, 2007, str. 236 - 243

SZASZ P.C.: *The Security Council Starts Legislating*, American Journal of International Law, Vol. 96, Issue 4, Říjen 2002, str. 901 - 904

TALMON S.: *The Security Council as World Legislature*, The American Journal of International Law, Vol. 99, 2005, str. 175 – 193

### **Mezinárodní úmluvy, mezinárodní a evropské dokumenty:**

*Charta Organizace spojených národů*, San Francisco, 1945, dostupná z <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/charta-organizace-spojnych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>

*Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu*, New York, 2001, jako součást rezoluce VS OSN č. A/RES/54/109, dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/251/28/PDF/N0025128.pdf?OpenElement>

*Společný postoj Rady Evropské Unie č. 2001/931/SZBP* dostupný z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001E0931:CS:HTML>

### **Rezoluce OSN:**

#### ***Rezoluce Rady bezpečnosti OSN:***

Rezoluce č. S/RES/1267 (1999) k situaci v Afganistanu, dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/44/PDF/N9930044.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. S/RES/1333 (2000) k situaci v Afganistanu dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/806/62/PDF/N0080662.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1363 (2001)* k situaci v Afganistanu dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/473/97/PDF/N0147397.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1373 (2001)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1373 (2001)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/633/01/PDF/N0163301.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1456 (2003)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/216/05/PDF/N0321605.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1535 (2004)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/286/41/PDF/N0428641.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1566 (2004)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/82/PDF/N0454282.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1617 (2005)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/446/60/PDF/N0544660.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1730 (2006)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/671/31/PDF/N0667131.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *S/RES/1904 (2009)* dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/656/62/PDF/N0965662.pdf?OpenElement>

***Rezoluce VS OSN:***

Rezoluce č. *A/RES/49/60* o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu, dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/19/PDF/N9576819.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *A/RES/51/210* o opatřeních k odstranění mezinárodního terorismu dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/65/PDF/N9776165.pdf?OpenElement>

Rezoluce č. *A/RES/60/288*, Globální protiteroristická strategie (včetně Akčního plánu) dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>

## **Ostatní prameny:**

### **Dokumenty CTC a CTED:**

*Organizační plán pro Generální ředitelství Protiteroristického výboru (CTED) č. S/2008/80*, dostupný z <http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/S-2008-80.pdf>

*Přehled implementace Rezoluce 1373 (2001) členskými státy č. S/2009/620*, dostupný z [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/gis-2009-09\\_en.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/gis-2009-09_en.pdf)

*Zpráva CTED adresována CTC o aktivitách a výsledcích CTED v období 2008 až 2010 a doporučení pro budoucí aktivity č. S/2010/569*, dostupná z <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/616/88/PDF/N1061688.pdf?OpenElement>

### **Dokumenty FATF:**

*Devět zvláštních doporučení FATF proti financování terorismu*, dostupné z <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>

*Metodologie hodnocení souladu s opatřeními bojujícími proti praní špinavých peněz a proti financování terorismu*, dostupná z <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/54/40339628.pdf>

*Standarty FATF, 40 Doporučení FATF*, dostupné z <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>

*Vysvětlivky k zvláštním doporučením FATF*, dostupné z <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/54/8/45573395.pdf>

### **Dokumenty Mezinárodního měnového fondu:**

*Suppressing the Financing of Terrorism, A Handbook for Legislative Drafting, Legal Department: International Monetary Fund*, August 2003, dostupné z webové stránky <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2003/SFTH/>

### **Internetové stránky:**

Finacial Action Task Force (FATF) <http://www.fatf-gafi.org>

Mezinárodní měnový fond <http://www.imf.org>

Organizace spojených národů <http://www.un.org>

# **The international legal instruments in the fight against financing of terrorism**

## **Summary**

This thesis deals with instruments in the fight against financing of terrorism, introduced on the international level. The thesis focuses on three key instruments in fight against terrorism financing, the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, the resolution of the Security Council of the United Nations no. 1373 (2001) and the Nine Special Recommendations of the Financial Action Task Force. The instruments are described with regard to the circumstances under which they were created and their progressive development. The thesis is trying to answer the question of the significance of dealing with the issue of terrorism financing from the view of international law as well as assessing the described instruments.

The diploma thesis consists of an introduction, five chapters and the conclusion. The introduction briefly clarifies the issue of terrorism and its financing as well as expresses the reasons for the need to address these issues on the international level. The second chapter deals with the United Nations Organization and its contributions in this issue and then leads on to look at the Resolutions of the General Assembly of the United Nations. The third chapter provides an insight on the instruments – universal conventions in fight against terrorism financing, firstly at the international conventions dealing with the fight against terrorism and secondly at the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. The work of the Security Council of the United Nations is covered in chapter four, which in two sub chapters describes relevant resolutions of the Security Council and the detailed analyses of the Security Council's Resolution No. 1373 (2001) and the procedure for the control of Resolution's implementation, created on its bases are described. The fifth chapter, again in two sub chapters, deals with the Recommendations, especially with the Nine Special Recommendation created by the Financial Action Task Force. It describes the regime, which has been created in order to monitor their compliance. Chapter six offers a comparison of the three described instruments in the light of their content as well as the comparison of the procedures, created for the enforcement of the instruments.

## Resumé

Diplomová práce se zabývá instrumenty boje proti financování terorismu, vytvořenými na mezinárodní úrovni. Detailněji popisuje tři instrumenty boje proti financování terorismu a to Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu, rezoluci Rady bezpečnosti Organizace spojených národů č. 1373/2001 a Devět zvláštních Doporučení FATF, týkajících se financování terorismu. Instrumenty popisuje i s ohledem na okolnosti jejich vzniku a jejich postupný vývoj. Pokusí se tímto zodpovědět otázky významu zabývání se tématem boje proti financování terorismu z pohledu mezinárodního práva a popisované instrumenty boje proti financování terorismu zhodnotit.

Diplomová práce se skládá z úvodu, pěti kapitol a závěru.

V úvodu práce je v krátkosti osvětlena problematika terorismu a jeho financování a vyjádřen důvod potřeby zabývání se tímto tématem na mezinárodní úrovni.

Druhá kapitola se zabývá Organizací spojených národů a jejím přínosem v oblasti boje proti financování terorismu, jakož i rezolucemi Valného shromáždění Organizace spojených národů. Kapitola tři poskytuje náhled smluvní instrumenty boje proti terorismu a to nejdřív na mezinárodní úmluvy zabývající se bojem proti terorismu a dále detailně rozebírá Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu. Práci Rady Bezpečnosti Organizace spojených národů se zabývá kapitola čtyři, která ve dvou podkapitolách opisuje relevantní rezoluce Rady bezpečnosti a podrobně rozebírá rezoluci č. 1373/2001 a režim na kontrolu implementace této rezoluce na základě ní vytvořený. Pátá kapitola se opět v dvou podkapitolách věnuje Doporučením a zejména pak Devíti zvláštním doporučením FATF. Popisuje i režim, který byl vytvořen pro kontrolu jejich dodržování. Kapitola šestá nabízí srovnání třech zkoumaných institutů z pohledu obsahového, jakož i srovnání režimů vytvořených na prosazování jednotlivých institutů.

**Klíčová slova:**

terorismus, instrumenty proti financování terorismu, Organizace spojených národů

**Key words:**

terrorism, instruments against terrorism financing, United Nation Organisation