

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Bakalářská práce

2017

Petr Pospíšil

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut mezinárodních studií

Petr Pospíšil

**Limitující faktory protiteroristických
mechanismů Evropské unie**

Bakalářská práce

Praha 2017

Autor práce: **Petr Pospíšil**

Vedoucí práce: **doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.**

Rok obhajoby: 2017

Bibliografický záznam

POSPÍŠIL, Petr. *Limitující faktory protiteroristických mechanismů Evropské unie*. Praha, 2017. 45 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Katedra evropských studií. Vedoucí diplomové práce doc. Mgr. Tomáš Weiss, M.A., Ph.D.

Abstrakt

Východiskem práce jsou dva probíhající trendy: výskyt teroristických útoků v Evropské unii a vytváření protiteroristických institucí na úrovni Evropské unie. Oba trendy mají narůstající výskyt: teroristických útoků na území EU přibývá navzdory stále užší spolupráci na unijní úrovni v bezpečnostní a protiteroristické oblasti, která se projevuje vytvářením nových opatření a orgánů. Autor si proto klade otázku, jaké faktory brání lepšímu fungování unijních protiteroristických mechanismů. Analýze je podrobeno šest nejvýznamnějších institucí s výlučně či převážně protiteroristickým mandátem. Jednotlivé limity jejich fungování autor zařazuje do vlastní klasifikace, kterou vytvořil na základě obecné institucionální teorie, konkrétně teorie režimů. Pozornost je soustředěna především na modus operandi mezi protiteroristickými orgány EU a jejich protějšky na národní úrovni, v rámci jednotlivých členských států. U každé ze zkoumaných institucí tak vyhodnocuje následující kritéria. Zaprvé, přítomnost ustáleného jednání ve smyslu spolupráce orgánů členských zemí s unijními protiteroristickými institucemi. Zadruhé, subjektivní vnímání této spolupráce ze strany národních orgánů jako žádoucí a potřebné. Zatřetí, vymahatelnost této spolupráce ze strany unijních orgánů.

Abstract

The basis, upon which this thesis has been built, are the two following trends: occurrence of terrorist attacks in the EU and creation of new counter-terrorism institutions on the EU level. A frequency of both trends has been rising: the occurrence of terrorist attacks on the EU territory has increased despite the closer cooperation in security and counter-

terrorism area that can be manifested by adopting new measures and designing new institutions. Therefore, the author asks a question: What factors are hindering a better functioning of the EU counter-terrorism mechanisms? The six most significant EU counter-terrorism institutions with exclusively or overwhelmingly counter-terrorism mandate are subjected to analysis. The respective limits of their functioning have been subsumed to a classification that was created by the author using the general institutional theory, in particular the theory of regimes. The attention is given to an interplay between the EU counter-terrorism bodies and their counterparts on the national level. In case of every institution that has been explored, the author evaluates the following criteria. Firstly, presence of a „patterned behaviour“ in sense of cooperation between the national counter-terrorism bodies and the EU institutions. Secondly, a subjective perception of such behaviour as desirable and necessary by the national bodies. Thirdly, enforceability of such a behaviour by the EU bodies.

Klíčová slova

Evropská unie, terorismus, protiterorismus, instituce, limity, Evropské protiteroristické centrum, Databáze SIENA, Europol Information System, Internet Referral Unit, Terrorist Finance Tracking Programme, Focal Point Travellers.

Keywords

European Union, terrorism, counter-terrorism, institutions, limits, European Counter Terrorism Centre, SIENA database, Europol Information System, Internet Referral Unit, Terrorist Finance Tracking Programme, Focal Point Travellers.

Rozsah práce: 82 390 znaků (45 normostran; bez seznamu literatury a poznámek pod čarou)

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 19.5.2017

Petr Pospíšil

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval panu doc. Mgr. Tomáši Weissovi, M.A., Ph.D., za velice ochotné a pečlivé poskytování podnětných připomínek v průběhu tvorby práce, i za rady ohledně metodologického uchopení a směřování práce.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Kritéria funkční instituce dle obecné institucionální teorie	7
3. Vývoj protiteroristické politiky EU	11
3.1 Předmaastrichtské období.....	12
3.2 Pomaastrichtské období.....	12
3.3 Období po teroristických útocích na WTC 11. 9. 2001	14
3.4 Období po teroristických útocích v Paříži (2015).....	16
4. Analýza limitujících faktorů jednotlivých protiteroristických nástrojů.....	17
4.1 Obecně	17
4.2 European Counter Terrorism Centre	22
4.3 Databáze SIENA.....	29
4.4 Europol Information System	30
4.5 Internet Referral Unit.....	32
4.6 Terrorist Finance Tracking Programme	34
4.7 Focal Point Travellers.....	36
5. Závěr	38
Summary	41
Seznam použitých zdrojů	45

1. Úvod

Bezpečnostní hrozby, v čele s mezinárodním terorismem, v současné době představují jednu z nejzávažnějších výzev pro členské země Evropské unie. Svoji nebezpečností, nepředvídatelností, obtížnou prevencí, přímými (ale ještě mnohem výrazněji nepřímými – na veřejné mínění) účinky na evropskou společnost podlamují vizi „Prostoru svobody, bezpečnosti a práva“, která je základním stavebním kamenem zakládajících smluv Unie. Její praktické naplňování je však obtížné, a to i vzhledem k tomu, že oblast národní bezpečnosti je tradiční národní doménou, výsadní oblastí, považovanou za garanci územní celistvosti a svrchovanosti státu.

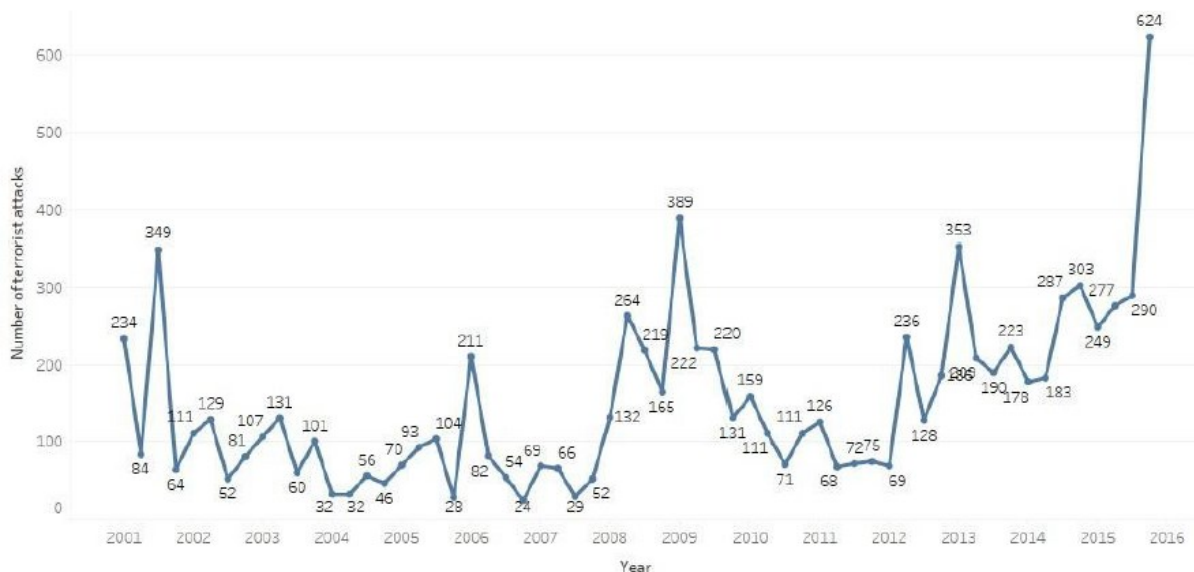
Státy se proto v této oblasti – více než v kterékoli jiné – zdráhají sdílet suverenitu s ostatními členskými státy EU a svěřit unijním institucím rozsáhlejší pravomoci. Zároveň se jedná o citlivou oblast bez ohledu na její institucionální řízení, neboť většina opatření učiněných ve prospěch bezpečnosti je na úkor svobody, dochází zde tedy ke střetu dvou zásadních hodnot a zákonodárce (ať už národní či unijní) je vystaven před paradoxní situací: v zájmu zajištění ochrany liberální demokracie musí liberální práva a svobody omezit. Proto jsou bezpečnostní opatření často vnímána jako nepopulární, byť nutná (odůvodněná, ospravedlněná). V případě,

že jsou iniciována orgány EU, tato nepopulárnost se navíc spojuje s negativním vnímáním prohlubování evropské integrace (zjednodušeně řečeno – s fenoménem euroskepticismu).

Výše uvedené výtky jsou laickou kritikou bezpečnostních politik EU. I odborná veřejnost je však často k unijním bezpečnostním, protiteroristickým nevyjímaje, opatřením kritická. Vyčítá jim především přílišnou živelnost jejich vzniku, to, že jsou často koncipována „reaktivně“ („*incident driven*“; orgány vznikají v odpovědi na určitý teroristický útok či jinou událost) a nejsou vybaveny dostatečnými pravomocemi a kapacitami. Je však otázkou, do jaké míry lze tyto aspekty Unii vyčítat – jakožto dříve primárně hospodářská, nyní již i politická mezinárodní organizace je v bezpečnostním poli novým hráčem a skutečnost, že každý teroristický útok je impulsem pro posílení spolupráce, je pouze logickým vyústěním momentální vůle a potřeb členských států. Někteří výzkumníci na její obranu uvádí, že od 11. září 2001 EU v oblasti protiterorismu dosáhla mnoha: z pozice absolutní irelevance se posunula do role aktivního a uznávaného aktéra.¹

Východiskem pro předkládanou práci jsou dva paralelně probíhající trendy. Prvním je výskyt teroristických útoků v Evropě a druhým míra spolupráce členských států. Co se míry výskytu terorismu týče, v současné době bohužel teroristických útoků ve srovnání s předchozími lety viditelně přibývá. Evropa po přelomu tisíciletí nebyla terčem významného množství teroristických útoků, tyto útoky se ovšem vyznačovaly vysokým počtem úmrtí. Toto bylo především znát v první polovině minulého desetiletí, kdy Starým kontinentem otrásl nejprve teroristické útoky v Madridu v roce 2004, následované útoky v Londýně o rok později. Poté následovalo určité „období klidu“ vyznačující se menší frekvencí výskytu teroristických útoků.

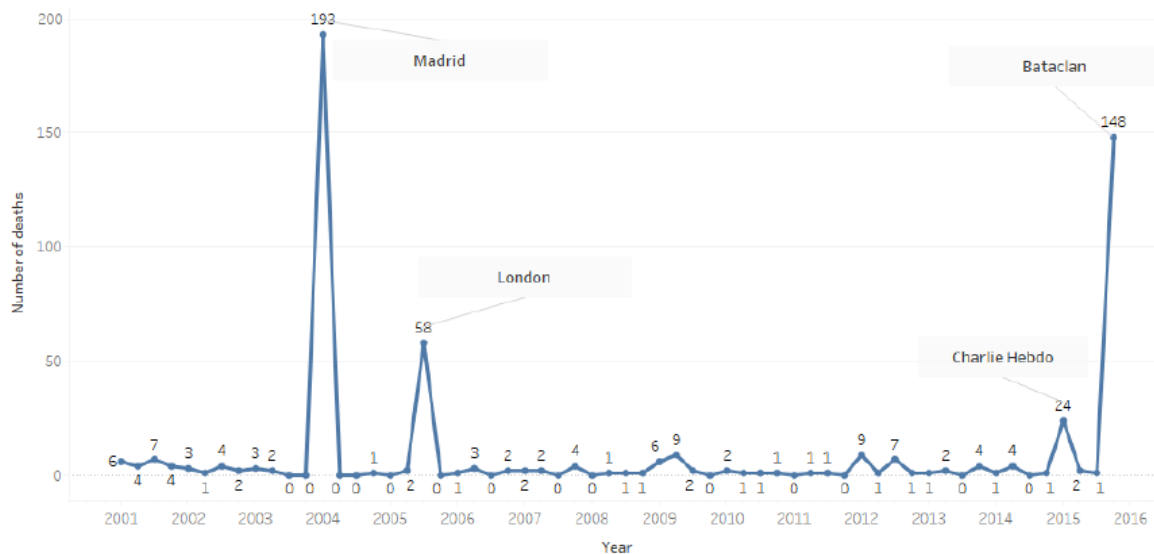
¹ ARGOMANIZ, J., BUREŠ, O., KAUNERT, Ch. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. In *Intelligence and National Security*, 2015, 30:2-3. Dostupné online: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2014.988445>



Graf 1: Výskyt teroristických útoků v EU ²

Výskyt teroristických útoků ovšem opět začal vzrůstat na konci první dekády nového milénia a z domnělého uspokojení Evropu definitivně vyvedly teroristické útoky spáchané v listopadu 2015 v Paříži, poté v březnu 2016 v Bruselu a od té doby na několika dalších místech západní Evropy (Nice, Berlín aj.). V ten moment se prognózy mnoha bezpečnostních analytiků otočily o pomyslných 180 stupňů směrem k apokalyptickým předpovědím terorismu jako všudypřítomného fenoménu, s nímž se Evropa musí smířit, protože teroristických útoků bude stále přibývat.

² Zdroj grafu: EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017, s. 39 (citován původní zdroj: Global Terrorism Database).



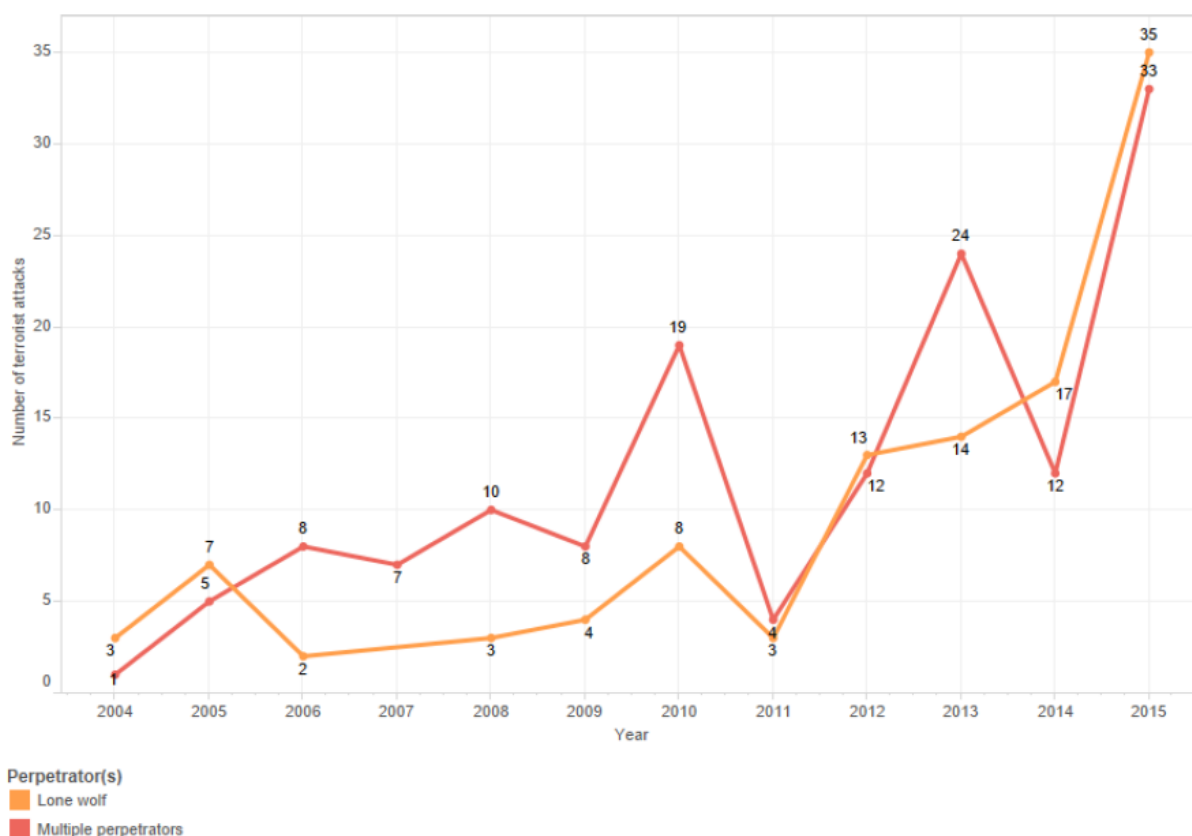
Graf 2: Počet obětí útoků v EU ³

Bude tomu skutečně tak? Jakoukoli „zaručenou“ odpověď na tuto otázku si tato práce nedovoluje předkládat, neboť míra výskytu terorismu je ovlivněna nespočtem proměnných, z nichž pouze malé množství je odhadnutelné a předvídatelné. Avšak autor se v obecné rovině v této otázce svým názorem nejvíce přiklání k autorům, kteří tvrdí, že terorismus historicky prochází určitými vlnami. Momentálně zřejmě vrcholí období džihádistického islamistického terorismu, jehož pomyslná vlna se vzedmula po sovětské invazi do Afghánistánu v roce 1980. Po tomto vyvrcholení můžeme opět očekávat pokles.⁴5

³ Zdroj grafu: EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017, s. 32 (citován původní zdroj: Global Terrorism Database).

⁴ RENARD T. Fear Not: A Critical Perspective on the Terrorist Threat in Europe. *Egmont (Royal Institute for International Relations)*, Security Policies Brief No. 77, September 2016.

⁵ Ibid.



Graf 3: Útoky podle počtu pachatelů⁶

Druhým trendem je míra spolupráce členských států v EU v protiteroristické oblasti. Zde je tendence jasná. Ochota a vůle ke spolupráci, přetavená v reálný vznik unijních institucí, narůstá rovněž. Někteří autoři dokonce hovoří o tom, že unijních protiteroristických struktur přibývá doslova „jako hub po dešti“ („*mushrooming of institutions*“)⁷ a připomínají, že dle strážlivých odhadů od 11. září 2001 Unie iniciovala založení až 80 protiteroristických institucí, orgánů či iniciativ – nebo přesněji řečeno takových institucí, orgánů a iniciativ, které mají alespoň částečně i protiteroristický mandát.⁸ Státy tedy spolupracují více. Mnoho expertů ovšem jedním dechem klade otázku, zda v případě těchto unijních iniciativ neplatí heslo, že méně znamená více.

⁶ Zdroj grafu: EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017, s. 37 (citován původní zdroj: Global Terrorism Database 2016).

⁷ ARGOMANIZ, J., BUREŠ, O., KAUNERT, Ch. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. In *Intelligence and National Security*, 2015, 30:2-3. Dostupné online: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2014.988445>

⁸ Ibid.

Tato otázka v obecné, přenesené rovině představuje i hlavní výzkumnou otázku této předkládané práce. Cílem autora není vyhodnotit, zda jsou unijní protiteroristické mechanismy dostatečně efektivní – neboť nejsou k dispozici údaje ani parametry k tomu, aby bylo možno efektivitu jakkoli kvantifikovat a vyhodnocovat. Autor je však přesvědčen, že unijní instituce by za každých okolností mohly fungovat lépe a přinášet více. Výzkumná otázka této práce tedy zní: Jaké faktory brání významnějším dopadům protiteroristických mechanismů EU?

Při hledání odpovědi na ni se autor zaměří na ty z možných důvodů, které jsou „na straně a v moci EU“⁹ – konkrétně na její institucionální nedostatky. Za účelem toho autor nebude primárně analyzovat „modus operandi“ konkrétních bezpečnostních procesů, jednak kvůli tomu, že tento je popsán jinými autory, jednak zčásti utajován v rámci kategorie utajovaných skutečností. Namísto toho autor představuje vlastní kritéria dobrého fungování institucí, vycházející z obecné literatury o teorii institucí. Těmito kritérii následně vybraná protiteroristická opatření EU poměruje.

Na základě obecné teorie institucí (podrobněji viz následující kapitola) autor extrahoval tři hlavní atributy charakteristické pro fungující instituce: zaprvé objektivní přítomnost ustáleného jednání v souladu s požadavky dané instituce, zadruhé subjektivní vnímání tohoto jednání jako žádoucího a potřebného ze strany národních orgánů, zatřetí přítomnost nástrojů napomáhajících vymahatelnosti daných opatření. Ve světle těchto tří faktorů, autorem pracovně pojmenovaných „objektivní prvek“, „subjektivní prvek“ a „prvek kontroly“, je provedena samotná analýza limitů protiteroristických mechanismů Evropské unie.

Autor zvolil k analýze následujících šest institucí Evropské unie: Evropské protiteroristické centrum (European Counter Terrorism Center), Databáze SIENA, Europol Information System, Internet Referral Unit, Terrorist Finance Tracking Programme a Focal Point Travellers. Jedná se o autorův selektivní, nikoli taxativní výčet. Důvod, proč analýze podrobuje právě výše vyjmenované instituce, spočívá jednak ve skutečnosti, že se dle autorem provedené analýzy pramenů a odborné literatury jedná o nejvýznamnější unijní protiteroristické orgány, jednak v praktickém zdůvodnění – jedná se o opatření s výlučně (či z větší části) protiteroristickým mandátem, což umožňuje analýzu provést a dospět k závěrům, které nebudou zkresle-

⁹ Nebude tedy např. zkoumat příčiny nárůstu džihádistických rekrutů takzvaným Islámským státem a s tím spojený nárůst výskytu teroristických útoků.

ny příliš heterogenním, rozsáhlým portfoliem činnosti dané instituce. V takovém případě totiž snadno může dojít k tomu, že instituce zabývající se např. potíráním zločinnosti obecně, je relativně efektivní například v boji proti přeshraničnímu pašování osob, ovšem ve své protiteroristické agendě má výsledky zcela opačné. Proto například není analyzován evropský zatýkáací rozkaz (European Arrest Warrant), který je hojně využíván, ovšem terorismus představuje pouze 1 z 35 skutkových podstat trestných činů, pro které je možné „evropský zatykač“ vydat. V neposlední řadě autor při provádění výběru zkoumaných orgánů usiloval o určitou diverzitu, aby byly analyzovány různé typy institucí, s různým modem operandi. Z tohoto důvodu kupříkladu podrobil analýze pouze Focal Point Travellers a nikoli další analytické nástroje Europolu fungující na obdobné bázi (Focal Point Hydra atp.).

Nyní přistupme k rozboru literatury. Ta se v zásadě dělí do dvou částí (což odráží i strukturu práce): první zahrnuje bibliografické tituly věnované obecné institucionální teorii, druhá věnující se protiteroristickým mechanismům Evropské unie. Co se literatury o institucionální teorii týče, nejvýznamnější místo mezi zdroji zaujímá publikace Guye Peterse *Institutional Theory in Political Science*, která se ze zkoumaných zdrojů nejvíce zabývá mezinárodními institucemi. Podpůrně autor vyšel i z publikací Roberta Goodina a Paula Edwardse.

Pokud jde o druhou kategorii zdrojů – literaturu o protiteroristických mechanismech EU – zde se projevuje dynamický vývoj tématu v posledních letech a s tím související rychlé zastarávání starší bibliografie, vedoucí k absenci většího počtu monografií, kolektivních monografií aj. věnovaných specificky boji proti terorismu na úrovni EU. Zdroje použité pro tvorbu práce proto sestávají primárně ze dvou typů: jednak ze sekundární literatury menšího rozsahu (odborné podklady, studie think-tanků a výzkumných institucí), jednak z primárních zdrojů z produkce institucí a jiných orgánů EU.

2. Kritéria funkční instituce dle obecné institucionální teorie

V následující kapitole autor představí metodologii, jejímž prostřednictvím bude vyhodnocovat limity fungování protiteroristických mechanismů Evropské unie. Pro účely metodologie této analýzy, která má vést ke zodpovězení výzkumné otázky přednesené v úvodu práce, autor použije obecnou literaturu věnovanou teorii institucí.

Teorie institucí není homogenním celkem; jde spíše o souhrnný, zastřešující pojem, zahrnující ve svém rámci celou řadu různorodých, vzájemně se odlišujících, na sebe však navazujících typů, k nimž se jednotliví autoři hlásí. Můžeme tak rozlišovat starý a nový institucionalismus, historický institucionalismus, empirický institucionalismus, sociologický institucionalismus aj. Společné pro tyto teorie je, že se aplikují na instituce v jejich tradičním, konvenčním pojetí – jakožto instituce v rámci jednoho státu, ať už jsou jejich cíl, pole působnosti i typ a způsob činnosti jakékoli.

Instituce na mezinárodní resp. evropské úrovni se tomuto tradičnímu pojetí vymykají. Hlavní odlišnost spočívá v jejich způsobu interakce se zbytkem společnosti. Zatímco instituce na úrovni jednotlivých států ve většině případů rovnou, bezprostředně interagují s adresáty své činnosti (ať jsou jimi veřejnost jako celek nebo pouze její určitá, typově vymezená část), mezinárodní instituce jsou na konci dvouúrovňové struktury: mezi lidmi jakožto koncovými „stakeholdery“ ovlivněnými jejich činností a mezinárodními orgány je vložen ještě jeden prvek – stát. Státy jsou prostřednictvím státních institucí přímo odpovědné občanům a na jejich vůli záleží, zda se rozhodnou vzdát části svých pravomocí ve prospěch nadstátní koordinace prostřednictvím mezinárodních organizací a institucí. Lépe řečeno, spíše než o „vzdání se“ lze hovořit o svěření části svých pravomocí mezinárodní organizaci, neboť mezinárodní organizace fungují na tom principu, že státy zůstávají suverény a tento přesun kompetencí je časově podmíněn tím, že s ním státy souhlasí. Přestane-li toto platit, může stát z dané organizace vystoupit či rozdělení pravomocí určitým způsobem modifikovat (prostřednictvím různorodých výjimek aj.).

Akademická literatura v souvislosti s mezinárodními institucemi spíše než jakýsi „mezinárodní institucionalismus“ zmiňuje tzv. teorii režimů, která se zabývá tím, do jaké míry funguje a jakým konkrétním způsobem probíhá interakce v rovině mezinárodní instituce-národní orgány. Protagonisté teorie režimů se shodují v tom, že mezi stranami této interakce se postupem času rozvíjí určité společné vzorce jednání, významů a interpretací, které předurčují režim interakce mezi jednotlivými aktéry (i jeho efektivitu).

Proč spolu státy na mezinárodní úrovni kooperují prostřednictvím mezinárodních institucí, jejichž pravomoci de facto limitují kompetence národních států? Důvodů je celá řada, zejmé-

na však jde o snahu co nejvíce snížit transakční náklady plynoucí z opatření, jež si transnacionální charakter problémů globalizujícího se světa žádá. Dále jde o předejití nepředvídatelnosti, která by nastala, činil-li by každý stát opatření na národní úrovni nezávisle, bez ohledu na ostatní a bez koordinace s nimi. Svoji roli sehrává i určitá obava ze situace, jež by vypukla v případě, kdy by se institucionalizovaný systém mezinárodní spolupráce rozpadl a jednotlivé státy by se řídily svými vlastními zájmy, často konkurečními ve vztahu ke státům ostatním.¹⁰

Nejrozšířenější pojmové vymezení režimů představil Robert Keohane: „režimy jsou institucemi se specifickými pravidly schválenými vládami, jejich činnost se týká určitých kategorií mezinárodních otázek“.¹¹ Třebaže je to výrazně sofistikovanější charakteristika než ta, prezentovaná dříve autory Puchalou a Hopkinsem (podle níž je jedinou charakteristickou mezinárodních režimů ustálené jednání – „*patterned behaviour*“¹²), mohli bychom namítat, že v případě velkého množství mezinárodních organizací neplatí stoprocentně, neboť zdaleka ne každé rozhodnutí mezinárodní instituce (poté, co jsou jí svěřeny pravomoci) podléhá schválení ze strany exekutivních či jiných orgánů státu.

Alternativní pojetí režimů uvádí Krasner: „implicitní či explicitní principy, normy, pravidla a rozhodovací procedury, okolo kterých se potkávají očekávání aktérů v daných oblastech mezinárodních vztahů“¹³. Velká různorodost jednotlivých prvků, ze kterých se definice mezinárodních režimů sestává, způsobuje její složitost, která vede do určité míry k tomu, že sebelepší definice mezinárodních režimů působí tautologicky: definice je zároveň pozorovaným jevem. Je třeba vyzdvihnout i skutečnost, že v rámci mezinárodních vztahů se vyskytuje režimů celá řada – jinak funguje režim obchodní spolupráce v rámci Světové obchodní organizace (WTO), odlišně probíhá rozhodování o vojenské spolupráci v rámci Severoatlantské aliance (NATO) atp. Evropská unie je z tohoto pohledu ještě komplikovanější, neboť její pole působnosti pokrývá takřka všechny sektory politiky, přičemž v různých z nich aplikuje různé režimy spolupráce (podle toho, zda daný sektor spadá mezi výlučné pravomoci, sdílené kompetence, anebo je oblastí, ve které má EU pouze roli podpůrnou a koordinační).

¹⁰ PETERS, G. *Institutional Theory in Political Science*. Second Edition. Continuum, 2005, s. 142.

¹¹ Ibid, s. 143.

¹² Ibid.

¹³ Ibid, s. 144.

Instituce EU tvořící součást její protiteroristické politiky zcela jistě režimy podle výše uvedené charakteristiky představují, protože je možné pozorovat jak relativně „ustálené jednání“ ze strany jednotlivých aktérů vázaných pravidly těchto institucí, tak i jednotlivé pojmové znaky – jako jsou principy, pravidla, rozhodovací procedury aj.

Nyní přistupme k závěrečné části této kapitoly, která poslouží zároveň jako východisko pro posuzování limitujících faktorů evropských protiteroristických mechanismů. Jakými atributy by se měla vyznačovat instituce mezinárodního režimu, abychom ji mohli označit za kvalitní? Peters uvádí lakonicky: „Úspěšnou je taková instituce, která přežije“¹⁴. Tento aspekt tedy zahrnuje dlouhodobou reprodukci, kontinuální opakování výše zmiňovaného ustáleného jednání. Jednotliví aktéři využívají platformu instituce k opakované, dlouhodobé a pokračující spolupráci; jedná se o aspekt objektivního jednání – instituce tedy skutečně danými aktéry je využívána za účelem, který sleduje.

Druhý přívlastek, který by měl být vlastní dobře fungující mezinárodní instituci, má subjektivní charakter. Na rozdíl od předchozího prvku – tedy že adresáti činnosti instituce jednají podle jejích představ – jde v tomto případě o to, že takové jednání navíc sami pokládají za správné, nutné a potřebné. Proč? Protože je spojuje přesvědčení o tom, že za institucionalizovanou spoluprací stojí společné hodnoty a principy, které jsou sdíleny spolupracujícími aktéry.¹⁵ V této druhé rovině tedy je úspěšnou institucí taková, která dokáže sobě podřízeným subjektům vštípit tyto společné hodnoty a postoje.

Třetí a poslední rovina vyplývající z obecné teoretické literatury¹⁶ se týká kontroly, kterou instituce má nad tím, že jednotliví aktéři jednají podle daných pravidel. Dobrá instituce dokáže efektivně omezit a usměrnit jednání jednotlivých kooperujících subjektů. Může tak činit prostřednictvím vymahatelných sankcí, nebo i bez nich použitím politických, morálních apelů; ekonomických nástrojů či prostřednictvím diplomatického tlaku. V následující části tedy přistoupím i k analýze, jaký konkrétní způsob této regulace chování daná instituce aplikuje, ovšem zásadní pro vyhodnocení, jestli dostatečná či nikoli, je její efekt: tedy zda je s to přimět

¹⁴ PETERS, G. *Institutional Theory in Political Science*. Second Edition. Continuum, 2005, s. 151.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

národní orgány k takovému chování, které je ze strany dané instituce požadováno; zda je toto považováno za závazné.

Níže tedy shrnuji tři parametry vyplývající z teorie mezinárodních režimů, jejichž prostřednictvím budu v následující části práce poměřovat efektivitu protiteroristických mechanismů Evropské uni:

1. Přítomnost ustáleného jednání ze strany národních orgánů vůči instituci (takového, jaké je ze strany instituce požadováno) – zkráceně „objektivní prvek“
2. Schopnost instituce vstítvit příslušným národním orgánům společné hodnoty, principiální východiska a přesvědčení o potřebnosti dané institucionalizované formy spolupráce – zkr. „subjektivní prvek“
3. Přítomnost a účinnost kontrolních nástrojů, kterými instituce je schopna přimět národní orgány k jí požadovanému jednání – zkr. „prvek kontroly“

3. Vývoj protiteroristické politiky EU

Jednotná, všeobjímající a všeobecně akceptovaná definice fenoménu pojmenovaného terorismus dodnes nebyla vytvořena, různé koncepce a výklady tohoto jevu jsou dodnes dílčím tématem mnoha akademických debat i odborných monografií věnovaných terorismu.

Vzhledem ke klíčovému subjektu předkládané práce, jímž je Evropská unie, je na místě z nesčetného množství různých přístupů k definici terorismu vyzdvihnout tu, jíž ve svých oficiálních dokumentech vytvořila sama Evropská unie. „Jedná se o vymezení velmi komplexní povahy, které kombinuje tři prvky: způsob provedení činu, charakter činu a záměry pachatele.“¹⁷ Způsob provedení definuje jako: „útoky na život a fyzickou integritu, únosy a braní rukojmí, rozsáhlé ničení veřejného zařízení, zmocnění se prostředků osobní nebo nákladní dopravy, výroba a jakákoli manipulace se zbraněmi a výbušninami, způsobení veřejného ohrožení vypuštěním nebezpečné látky či přerušením dodávek klíčových zdrojů a dále hrozba spáchání kteréhokoli z těchto činů, vedení teroristické skupiny a účast na její činnosti zahrnující také financování“¹⁸. Podstatou terorismu rozumí, že „čin je trestný podle vnitrostátního práva a může – na základě své povahy nebo souvislosti – vážně poškodit některou zemi či

¹⁷ ŠTURMA a kol. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 49

¹⁸ Ibid.

mezinárodní organizaci“¹⁹. Co se subjektivní stránky činu, tedy zavinění na straně pachatele a jeho záměrů, hovoří oficiální unijní definice následovně: „čin je spáchán úmyslně a směřuje k některému z těchto cílů: závažné zastrašení obyvatel; donucení vlády nebo mezinárodní organizace k nějakému jednání nebo upuštění od nějakého jednání; a konečně vážná destabilizace nebo rozvrácení základních politických, ústavních, ekonomických či společenských struktur některé země nebo mezinárodní organizace“²⁰.

3.1 Předmaastrichtské období

Ještě dlouhou dobu před formálním ustavením Evropské unie na základě Maastrichtské smlouvy v roce 1992 státy tehdejšího Evropského společenství je možné registrovat první nezávazné opatření směřující ke koordinaci protiteroristických opatření. Je jím vznik skupiny TREVI²¹, jenž se datuje roku 1975. Signatářské státy této platformy se zavázaly ke vzájemnému sdílení informací týkajících se teroristických aktivit na území Společenství.

O čtyři roky později došlo k uzavření dalšího dokumentu, *Dublinské dohody o aplikaci Evropské úmluvy o potlačování terorismu*. Následující dekáda se nesla ve znamení řady rezolucí Evropského parlamentu. Vzdor tomu však právní úprava protiteroristických strategií jakožto součást resortu bezpečnosti a obrany zůstávala doménou členských zemí Společenství, a proto byla upravena převážně prostřednictvím vnitrostátních právních instrumentů, popřípadě dvoustranných dohod.

3.2 Pomaastrichtské období

Prohloubení evropské integrace na počátku devadesátých let minulého století s sebou přineslo zvýšený důraz na koordinaci protiteroristických politik. Předcházení a potírání terorismu bylo explicitně jako součást oblasti justice a vnitra zařazeno do třetího pilíře a označeno za jeden z cílů Evropské unie. Toto zařazení však bylo ze strany některých členských zemí zpochybňováno jako nedostatečné a vyžadující ještě hlubší integraci (zatímco první, „komunitární“ pilíř fungoval na principu nadnárodním a pro schválení návrhu normativního právního aktu v Radě EU postačovala kvalifikovaná většina, agenda ve druhém a třetím pilíři byla řešena na mezivládní bázi a hlasování vyžadovalo konsensus).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Terrorisme-Radicalisme-Extremisme-Violence Internationale

Smlouva o EU dále specifikovala konkrétní prostředky vedoucí k naplnění cíle předcházet a potírat terorismus. Těmito aktivitami byly:

- a) Spolupráce policejních sil, celní správy a jiných příslušných orgánů přímo či prostřednictvím Europolu;
- b) Užší spolupráce justičních a jiných příslušných orgánů;
- c) Harmonizace předpisů trestního práva.

Poslední dekáda minulého století se nesla ve znamení poměrně plodné činnosti unijních institucí ve smyslu vydávání různých smluvních instrumentů potlačujících mezinárodní terorismus.

V polovině devadesátých let byly vydány úmluvy, jejichž prostřednictvím došlo ke zřízení Evropského policejního úřadu, zvaného zkráceně Europol, a ke zjednodušení řízení o vzájemném vydávání pachatelů (extradice). Z hlediska právní formy měly tyto instrumenty charakter mezinárodních smluv, jelikož – jak popsáno výše – oblast Justice a vnitra nespadala do nadnárodního režimu, a proto v jejich rámci Unie nemohla vydávat všeobecně závazné normativní právní akty. Toto se změnilo po přijetí Amsterdamské smlouvy, která umožnila vydávání tzv. rámcových rozhodnutí, institutu, který má svým charakterem blízko k současným směrnici.

Uzavřené mezinárodní smlouvy se řídily nikoli režimem evropského práva, tedy právního řádu *sui generis*, nýbrž pravidly mezinárodního práva týkajícími se aplikace mezinárodních smluv ustanovenými *Vídeňskou úmluvou o smluvním právu*. Závazky z mezinárodních smluv se řídí podle mezinárodního práva a jako takové zakládají povinnosti pro smluvní strany (státy), které vyjádřily souhlas být jimi vázány – mezinárodní smlouvy jsou tedy závazné *inter partes*.

Nezávazný charakter „soft law“ instrumentů mají dva dokumenty vydané v devadesátých letech Evropskou radou, *Deklarace o financování terorismu* uzavřená v roce 1993 a „Deklarace La Gomera“ (oficiálním názvem „*Deklarace o terorismu*“ vydaná o dva roky později). Další z plejády dokumentů vytvořených na půdě Rady EU představují *Společná akce týkající se vytvoření a udržování Seznamu specializovaných protiteroristických schopností, znalostí a*

zkušeností k usnadnění protiteroristické spolupráce mezi členskými státy EU (1996) či Doporučení Rady EU o spolupráci v boji s financováním teroristických skupin (1999).

Iniciativu v oblasti protiteroristické legislativy vykazoval i vrcholný politický orgán EU, Evropská rada, problematice terorismu se věnuje ve svých závěrech ze summitů v Madridu (1995), Tampere (1999) a Santa Maria da Feira (2000).

3.3 Období po teroristických útocích na WTC 11. 9. 2001

Události z 11. září 2001 upoutaly celosvětovou pozornost na hrozbu mezinárodního terorismu a potřebu efektivně mu čelit. Do pohybu tím byla uvedena i legislativní aktivita Evropské unie a jejích institucí. Pouhých deset dní po tragických okamžicích na Manhattanu se v Bruselu odehrálo zvláštní zasedání Evropské rady, součástí jehož agendy byla i Evropská politika boje proti terorismu. Ač vzhledem ke spontánnosti běhu událostí nebylo možné od summitu očekávat okamžité vytvoření nějakého institutu, v Bruselu byly narýsovány základní kontury evropské protiteroristické politiky po 11. září.

Vrcholní představitelé tehdejší evropské patnáctky se shodli na vytvoření seznamu teroristických organizací, jednotlivců a jiných potenciálně nebezpečných subjektů, mělo jít o jakousi analogii amerických „watchlistů“. Ke vzniku tohoto registru došlo velice rychle, již v prosinci téhož roku.

Další z širšího rámce opatření s mimo jiné i protiteroristickým účinkem představoval evropský zatykácí rozkaz (v originále *European arrest warrant*; zjednodušeně evropský zatykač). „Evropský zatykač, na jehož základě může jeden členský stát přistoupit k zatčení a k předání osoby hledané za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu jiným členským státem, nahrazuje systém klasického extradičního řízení.“²² Mechanismus zaváděný evropským zatykačem byl v praxi spuštěn od roku 2004.

Evropská unie v údobí po září 2001 ve vztahu k terorismu a protiteroristické politice nezaváděla pouze nové instituty, nýbrž i rozšiřovala možnosti a pravomoce některých již existujících. V případě Evropského policejního úřadu (Europolu) tak například vzniklo speciální pro-

²² ŠTURMA a kol. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 46.

titeroristické oddělení (Counter-Terrorism Task Force). Členové této skupiny se rekrutovali z části z řad příslušníků národních tajných služeb, z části z řad vyšších policejních důstojníků.

Vlna „pozářijových“ opatření se promítla i do oblasti trestního stíhání pachatelů či zosnovatelů teroristických činů. Byla vytvořena Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust), jejímž předním úkolem bylo zabývat se závažnou trestnou činností a usnadnit její vyšetřování. Byť bylo ustavení Eurojustu plánováno již na sklonku devadesátých let minulého století, tedy ještě před teroristickými útoky na WTC, útoky z 11. září zvýšily prioritu terorismu v rámci širší množiny „závažné trestné činnosti“ a Eurojust se tak přičlenil mezi nástroje evropské protiteroristické politiky, byť ta není jeho hlavní a výlučnou náplní.

V červnu následujícího roku se datuje jiný smluvně zakotvený instrument regionálního charakteru – Rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu. Jde o první právně závazný dokument přímo reagující na události z 11. září 2001. Nejde o soft law instrument, nýbrž o právní pramen svého druhu, který v době existence pilířového uspořádání evropských záležitostí ztělesňoval jakousi analogii směrnic (z prvního pilíře) pro potřeby druhého a třetího pilíře. „Rámcová rozhodnutí představují jeden z nových typů pramenů práva, které zavedla Amsterodamská smlouva (...). Jsou přijímána jednomyslně²³ a slouží především ke sbližování právních a správních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí zavazují státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, volbu prostředků ponechávají na jejich rozhodnutí.“²⁴

Rámcové rozhodnutí mimo jiné stanovilo, že každý členský stát musí zajistit sdílení následujících informací s Europolem: identifikaci osob, vyšetřování činů a jejich okolností, vztah k ostatním relevantním teroristickým útokům, využívání komunikačních technologií a hrozbu představovanou potenciálním použitím zbraní hromadného ničení.

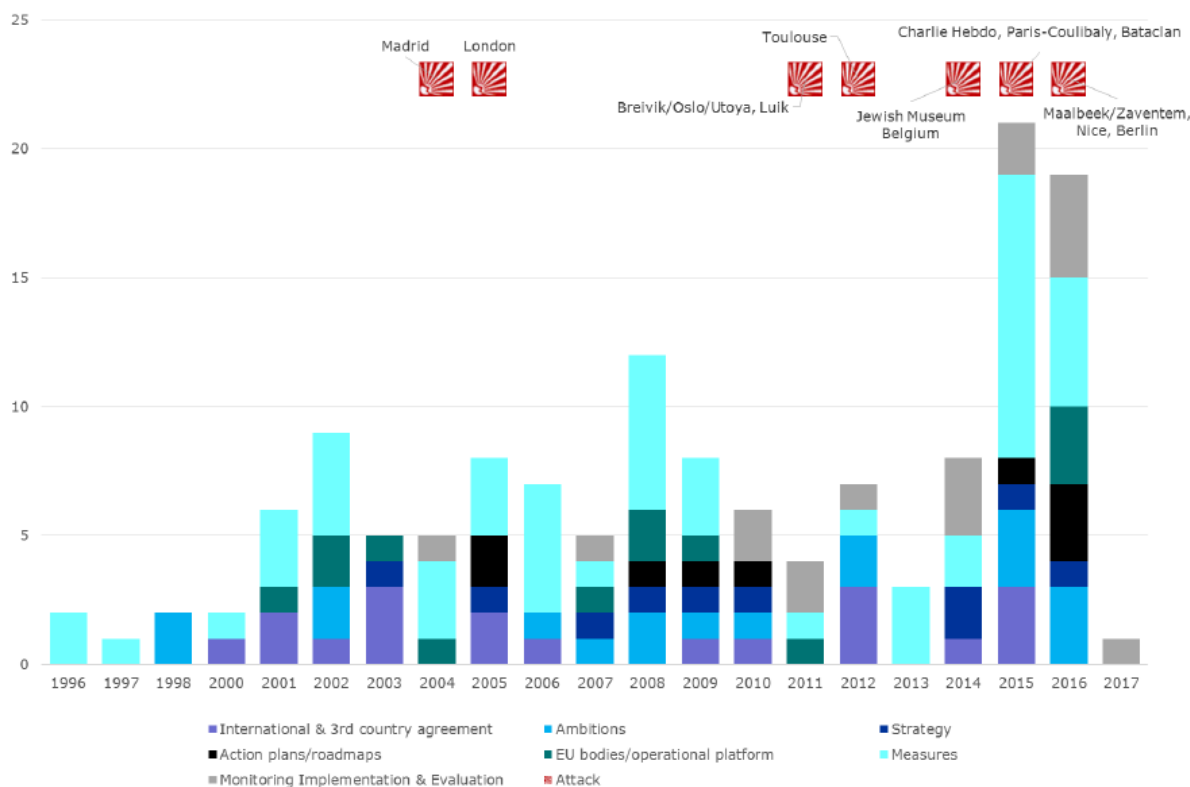
Rozhodnutí Rady z roku 2005 rovněž stanovilo, že v každém členském státu musí být zřízen speciální kontaktní bod, který shromažďuje relevantní protiteroristické informace a postupuje je Europolu. Europol též disponuje pravomocí požádat o spolupráci policii jiného členského státu či třetího subjektu (zpravodajská služba třetí země či např. Interpol).

²³ Což je ostatně i hlavní rozdíl oproti směrnicím.

²⁴ ŠTURMA a kol. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 49.

3.4 Období po teroristických útocích v Paříži (2015)

Poslední vlna vzniku nových unijních protiteroristických institucí se datuje od roku 2015, tedy od doby, kdy Evropa registruje výše popsany nárůst výskytu teroristických útoků. Již v lednu 2015 bylo zřízeno Evropské protiteroristické centrum (European Counter Terrorism Centre, podrobněji o něm bude pojednáno v kapitole 4.2) jako zvláštní oddělení v rámci Europolu. Ambicí ECTC je představovat centrální „uzel“ facilitující vyšetřování připravovaných teroristických útoků a napomáhající lepší koordinaci mezi tajnými službami členských států. Od července 2015 je v rámci ECTC v provozu i jednotka „EU Internet Referral Unit“, jejíž náplní práce je boj proti radikalizaci a náboru teroristů v online prostředí.



Graf 4: Časová osa - útoky vs. opatření²⁵

Rok od roku se zvyšuje míra využívání databází osob podezřelých z terorismu, spravovaných institucemi EU. Od roku 2016 jsou všechny členské státy EU připojeny k databázi SIENA (Secure Information Exchange Network Application, viz kapitola 4.3) a rozšiřuje se i funkce

²⁵ Zdroj grafu: EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee, 2017, s. 31* (citován původní zdroj: PwC a ICCT).

databáze EIS (Europol Information System, viz kapitola 4.4). Stále více se využívá i „Terrorist Financial Tracking Programme“ (viz kapitola 4.6), systém, který monitoruje podezřelé bankovní převody, které mohou představovat financování terorismu.

Po teroristických útocích v Paříži a v Bruselu v listopadu 2015 a v březnu 2016 byla zřízena pracovní skupina nazvaná Taskforce Fraternité, jež sdružuje představitele Francie, Belgie a Europolu a je pověřena vyšetřením výše uvedených útoků.

4. Analýza limitujících faktorů jednotlivých protiteroristických nástrojů

4.1 Obecně

Autor Müller-Wille ve své studii argumentuje, že nadnárodní evropská struktura může přinášet přidanou hodnotu pouze v případě, když výsledku jejich produktu nemůže být dosaženo (lépe) na národní, regionální či lokální úrovni. Toto je ostatně i v souzvuku s principem subsidiarity, jenž je nosným principem primárního práva EU. Avšak v případě, je-li přesto opatření zavedeno na unijní úrovni, musí to být také Unie (a nikoli členské státy), kdo nese alespoň částečně odpovědnost za důsledky z něj plynoucí.²⁶

Současný modus operandi Europolu ovšem tuto přidanou hodnotu vylučuje. Europol je totiž pouze jakýmsi zprostředkovatelem, jenž zpracovává informace, které mu předávají národní policejní a zpravodajské útvary. Ty tak mají ve své moci jednak vstup do systému, který u nich začíná, jednak výstup z něj, který v jejich rukou končí.

Co se týče odpovědnosti za zajištění bezpečnosti, tu nesou výlučně státy – v souladu s příslušnými ustanoveními Lisabonské smlouvy, dle které oblast bezpečnosti představuje výlučnou kompetenci členských států. Členské státy – nikoli jakákoli unijní instituce či agentura – nakonec bude muset skládat svoje účty občanům v případě, že bezpečnost dostatečným způsobem nezajistí. Patrně i proto jsou národní orgány tak zdráhavé ve věci sdílení dat

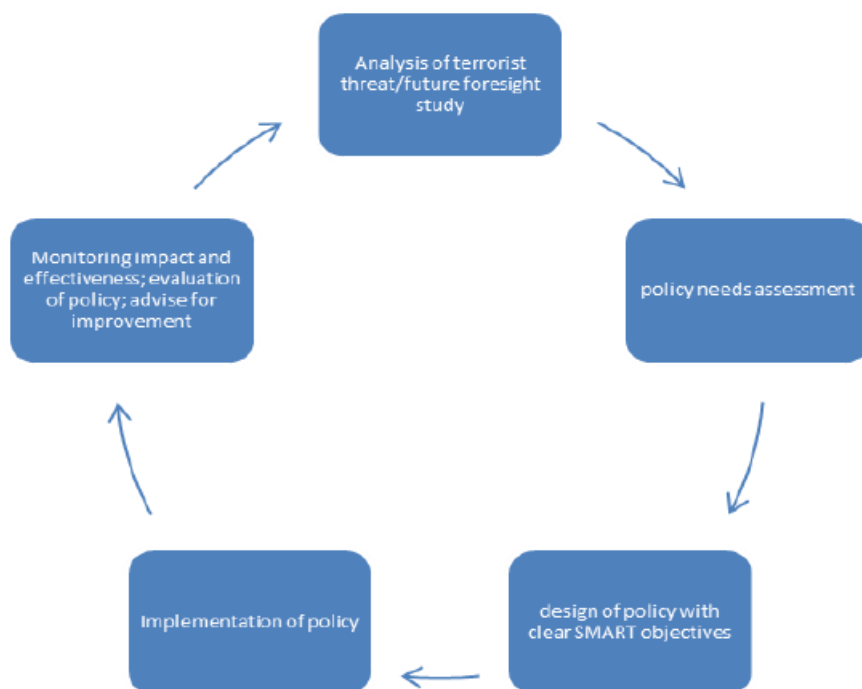
²⁶ MÜLLER-WILLE, B. *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*. Occasional Paper no. 50. Paris: Institute for Security Studies, January 2004.

s unijními orgány. Unijní protiteroristické instituce tak částí své činnosti do určité míry konkurují národním orgánům, na rozdíl od nich ovšem nejsou odpovědné v případě nesplnění své mise.

Souhrnně můžeme uvést, že podobně jako je nepředvídatelný terorismus, živelný a do jisté míry nepředvídatelný je i protiterorismus. Do určité míry je toto logické vyústění vyplývající ze samotného charakteru protiterorismu, který sestává ze dvou hlavních komponent: prevence a represe. Zejména druhá jmenovaná, represivní složka je ze své podstaty reaktivní; reaguje na teroristické útoky, které aktivizují její spuštění – represivní působení protiteroristických mechanismů tedy je (a musí být) reaktivní. Negativně je spíše možné vnímat trend, že nejprve musí dojít k teroristickému útoku (laicky řečeno „musí se něco stát“), aby byly příslušné evropské orgány dostatečně motivovány k tomu zkvalitnit či rozšířit rámec protiteroristických mechanismů.²⁷

Přesto ovšem je legitimní považovat vznik unijních protiteroristických orgánů především za manifestaci kvantity – a leckdy na úkor větší kvality, především v podobě rozsahu pravomocí a vyvarování se úskalí pojmených výše v této kapitole. Vybraní výzkumníci uvádí, že pod záštitou EU již spatřilo světlo světa více než osm desítek institucí s alespoň částečně protiteroristickým mandátem. Toto zcela jistě představuje enormní administrativní, ale i finanční záťaž, a je otázkou, zda i v tomto případě neplatí otrepané motto „méně znamená více“.

²⁷ ARGOMANIZ, J., BUREŠ, O., KAUNERT, Ch. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. In *Intelligence and National Security*, 2015, 30:2-3. Dostupné online: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2014.988445>



Graf 5: Cyklus CT politiky EU ²⁸

Na druhou stranu, aby nebylo hodnocení evropských protiteroristických snah příliš příkré, je třeba zohlednit i srovnání se stavem např. před deseti, patnácti či dvaceti lety. V době bezprostředně po tragických útocích na WTC 11. září 2001, které zásadně změnily světovou bezpečnostní realitu, Unie v oblasti boje proti terorismu hrála zcela marginální roli. Vnímáno touto optikou je posun docílený od té doby významným počinem; EU si v oblasti protiterorismu vydobyla určitý respekt a národní bezpečnostní orgány s jejími orgány spolupracují rok od roku více.²⁹

V oblasti hodnocení činnosti evropských protiteroristických opatření se projevuje určitý typový problém. Chceme-li evaluovat přidanou hodnotu jednotlivých protiteroristických politik či nástrojů, toto hodnocení je prováděno v kontextu jiných, ekvivalentních politik stejného druhu. V případě evropských protiteroristických mechanismů ovšem narážíme na problém s nalézáním vhodných měřítek, jimiž tuto komparaci provést.

²⁸ Zdroj grafu: EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017, s. 25 (citován původní zdroj: PwC a ICCT).

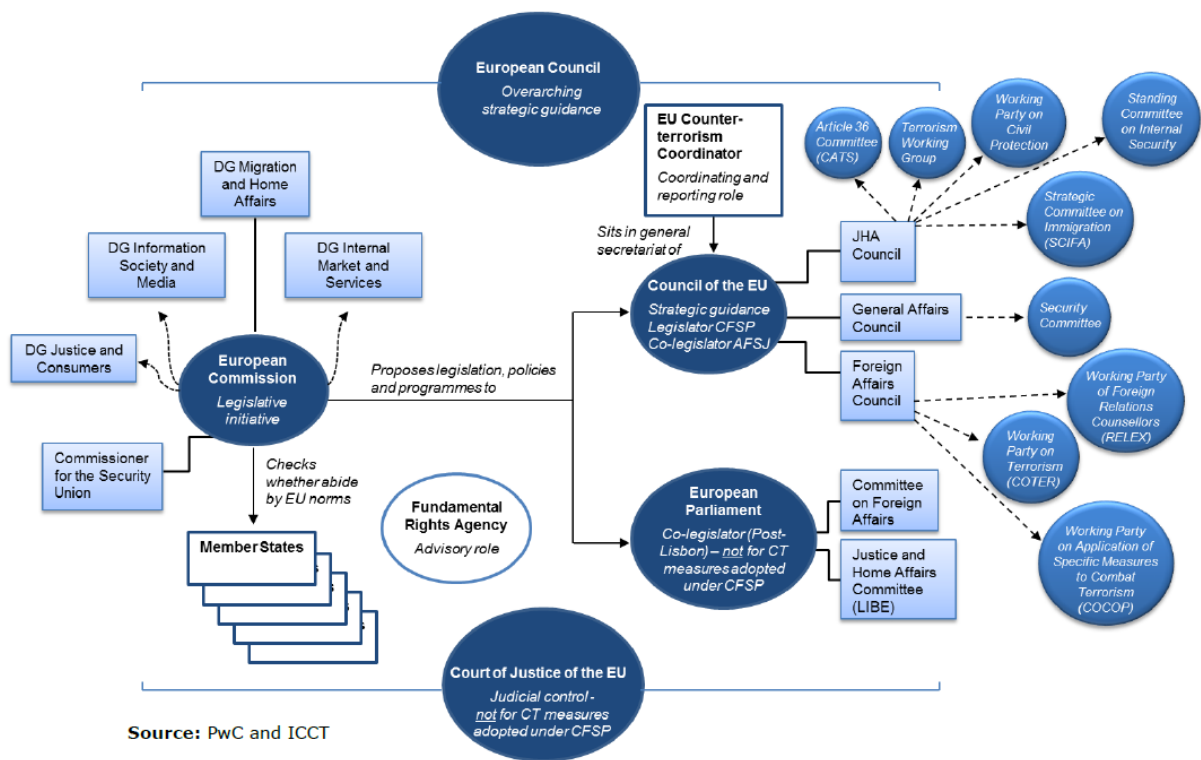
²⁹ Ibid.

Toto je viditelné nejvýrazněji v oblasti sdílení dat, kde je koordinace mimořádně obtížná. A to především proto, že politické, správní a justiční postupy v jednotlivých členských státech Unie se výrazným způsobem odlišují. Nedochází tedy k dostatečné harmonizaci, a tudíž ani větší porovnatelnost politik není dost dobře možná z důvodu přílišné heterogenosti výše zmíněných procedur.

Můžeme se domnívat, že byla-li by protiteroristická politika více harmonizována a sjednocena, i vzájemná koordinace mezi jednotlivými národními policejními, bezpečnostními a zpravodajskými složkami, resp. mezi národními složkami a unijními institucemi, by probíhala lépe. Nedostatečná koordinace má však i další, dosud nediskutovanou příčinu.

Někteří autoři klasifikují z institucionálního hlediska protiteroristické orgány Evropské unie do tří kategorií. Zaprvé se jedná o instituce explicitně zaměřené a specializované na boj proti terorismu. Ty jsou z institucionálního hlediska nejžádanější, neboť umožňují největší specializaci a nedochází v jejich případě ke kompartmentalizaci agendy. Fakticky jsou ovšem na unijní úrovni přítomny velice zřídka. Příkladem jedné z nich může být Evropský protiteroristický koordinátor. Druhý typ reprezentují kapacity směřované proti komplexním hrozbám, přičemž terorismus ztělesňuje jednu z nich. Do této kategorie spadá největší část orgánů, které lze označit za součást unijního protiteroristického mechanismu. Konkrétně lze jmenovat v této práci nejčastěji citovaný Europol, Evropský policejní úřad, který na poli evropské protiteroristické politiky hraje dlouhodobě nejvýznamnější roli. Kromě terorismu se ovšem jedná o instituci, která má potírat celou řadu dalších hrozeb, často spadajících do projevů běžné kriminality. Poslední typem jsou oddělení a odbory jiných unijních institucí, v jejichž rámci terorismus představuje okrajovou, marginální část jejich obvykle velmi robustní agendy. Ilustrativním příkladem budiž Generální ředitelství pro vnitřní záležitosti v rámci Evropské komise (*DG Home*).³⁰

³⁰ ARGOMANIZ, J., BUREŠ, O., KAUNERT, Ch. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. In *Intelligence and National Security*, 2015, 30:2-3. Dostupné online: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2014.988445>



Graf 6: Aktéři tvorby CT politiky EU

Skutečnost, jak moc je problematika protiterorismu průřezovým tématem, jež ovlivňuje různé části unijních politik spadající do odlišných segmentů spravovaných odlišnými institucemi či orgány, dobře ilustruje následující demonstrativní výčet oblastí, v nichž protiterorismus nachází uplatnění. Může se jednat o otázky sdílení informací mezi policií a tajnými službami, ochrana kritické infrastruktury, vnější akce, vznik protiteroristické legislativy, kontrola hranic, boj proti náboru nových teroristů a konečně postup proti financování terorismu.³¹

Evropská komise, vědoma si nedostatků zejména v oblasti sdílení dat, pověřila v roce 2007 společnost Howell & Co. Vypracováním nezávislé studie, která by odhalila příčiny neochoty mnoha národních orgánů sdílet data s unijními úřady v dostatečném rozsahu.³²

Studie odhalila zajímavé zjištění. Národní policejní či zpravodajské instituce operující s informacemi týkajícími se terorismu vykazovaly mnohem větší ochotu sdílet a vyměňovat informace s úřady USA (FBI, CIA) než s institucemi unijními. Na poli protiteroristických

³¹ Ibid.

³² HOWELL, J. & Co. *Independent scrutiny: The EU's efforts in the fight against terrorist financing in the context of the financial action task force's nine special recommendations and the EU counter terrorist financing strategy. Final Report*. Brussels: European Commission, 2007.

opatření tak de facto jsme svědky „konkurenčního boje“ – státy zpravidla nejsou ochotny sdílet citlivé informace se všemi institucemi, nýbrž mezi nimi provádí volbu. Tento vztah tedy v reálu nefunguje komplementárně, nýbrž konkurenčně: sdílí-li stát určité informace s USA, neznamená to, že téže data automaticky prostřednictvím unijních institucí zpřístupní i ostatním členským zemím Unie.³³

Tím však výčet „konkurenčních struktur“ nekončí. Národní orgány se prokazatelně více spoléhají i na koordinační instituce, jakými jsou Bernský klub či již výše zmiňovaná Police Working Group on Terrorism. Jaké výhody v nich spatřují a proč jim dávají přednost před unijními mechanismy? Především jde o poměrně neformální, a tudíž i flexibilní struktury, jež nejsou svazovány nadbytečnou byrokracií. Nejsou koncipovány hierarchicky a jejich vznik je motivován pragmatickou úvahou policistů či bezpečnostních profesionálů. V jejich očích je často výhodou i nezávislost na státu a s tím související apolitičnost.³⁴

V následující části podrobím jednotlivé části protiteroristického mechanismu Evropské unie rozboru za použití výše uvedených faktorů. U každé z nich vyhodnotím, zda jsou u nich jednotlivé tři prvky charakteristické pro ideálně fungující instituci přítomny (přesněji řečeno do jaké míry jsou tyto přítomny) a nepřítomnost kterého z nich je hlavním limitujícím faktorem dané instituce.

4.2 European Counter Terrorism Centre

³³ Ibid.

³⁴ BUREŠ, O. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. In *European View*, 2016, 15:57-66.



Zdroj: Europol

Stručná charakteristika: Ke spuštění Evropského protiteroristického centra (European Counter Terrorism Centre, zkráceně ECTC) došlo v lednu 2016.³⁵ Cílem této instituce je představovat centrální uzel pro výměnu informací mezi národními a unijními orgány podílejícími se na boji proti terorismu. ECTC je oddělením v rámci Europolu. Oddělením, které má výlučně protiteroristický mandát a jeho pracovníci se zabývají všemi aspekty boje proti terorismu: výměnou a sdílením informací, postupem proti financování terorismu, boji proti ilegálnímu nabývání a pašování zbraní atd. Hlavní úloha ECTC je tedy podpůrná a koordinační – koordinovat jinak značně diverzifikované úsilí mnoha různých aktérů působících v oblasti boje proti terorismu.

³⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee, 2017, s. 116.



Zdroj: Europol

Objektivní prvek: Určitou komplikací bránící výraznějšímu „ustálenému využívání“ ECTC je dvojkolejný charakter systému. Zatímco v některých zemích protiteroristická agenda spadá primárně pod policejní složky, v jiných pod složky zpravodajské. Kooperace mezi těmito dvěma větvemi státní správy velmi často nefunguje ideálním způsobem. Zdůvodnění je nasnadě: byť je problematika (proti-)terorismu navýsost interdisciplinární, průřezová, a bezpochyby je poprávu středem pozornosti jak policistů, tak zpravodajců, jedná se o různé profese a obě z nich zajímá různý typ informací.³⁶

Aktivity policejních sborů nepředstavují nic jiného než kroky orgánu činného v trestním či přípravném řízení: policie prošetřuje a ověřuje podezření, aby mohla vyhodnotit jejich důvodnost a podezřelé osoby případně zadržet a předat k dalšímu postupu. Oproti tomu příslušníci tajných služeb shromažďují i podstatnou část informací s vědomím toho, že pro případné trestní stíhání nebudou mít žádnou relevanci, spadají však do obecného bezpečnostního kontextu, který zpravodajské služby monitorují.

³⁶ Ibid.

Výše popsaný problém sektorové fragmentarizace protiteroristické agendy uvádí i zpráva Komise z roku 2004. Volný pohyb informací (přímo související se sdílením dat) je podle ní omezen dvojicí zásadních překážek. Zaprvé přílišným „rozškatulkováním“ (compartmentalization) dané informace na organizační i právní úrovni – mezi různá ministerstva atp. Zadruhé nedostatkem jasné a srozumitelné strategie vůči informačním kanálům.³⁷ Vyústění představují neshody, jak co se týče volby operativních postupů, tak i výběrů jednotlivých kanálů, které jsou pověřeny vyhodnocením a zpracováním inkriminované informace a vyvozením příčinných závěrů.

Ke kompartmentalizaci nedochází pouze na národní, nýbrž i na unijní úrovni – byť na té má jinou podobu. Unijní protiteroristické struktury trpí tím nedostatkem, že nemají čistě protiteroristický mandát. Problematika protiterorismu je rozdělena mezi celou řadu institucí, orgánů a agentur, které mezi sebou sice spolupracují, nýbrž už i samotná tato nutnost spolupráce mezi různými entitami sídlícími v různých evropských městech, ba dokonce státech znamená nutnost překonávat geografickou, věcnou i personální vzdálenost. To vše samozřejmě způsobuje nárůst nadbytečné byrokracie a pokles efektivity „protiteroristického mechanismu“, který tedy nepředstavuje uniformní, komplexní a propojený celek, nýbrž abstraktní pojem zastřešující vzájemně nesourodé součásti. V rámci každé z nich navíc agenda protiterorismu představuje pouze určitý segment, určitou výseč aktivit, jimž se daná instituce jako celek věnuje.

Paralelně vedle ECTC totiž existuje tzv. Counter-Terrorism Group, méně formální struktura, která je ovšem z historického pohledu zavedenější, etablovanější a těší se větší podpoře ze strany policistů a zpravodajců. CTG původně vznikla jako alternativní, konkurenční struktura z tzv. Bernského klubu, na unijních mechanismech byla nezávislá. Postupem času s nimi ovšem byla neformálně provázána. Trend posledních let avšak evidentně nesměruje ke sloučení těchto dvou institucí, namísto toho je možné pozorovat rozšiřování pravomocí jak ECTC, tak i CTG. Evropská komise sama zveřejnila závěr, že oba orgány je třeba udržovat oddělené, ale zároveň je propojovat. Ačkoli tento záměr může vyznívat na první pohled kontradiktorně, je odůvodněný: zatímco ECTC je tvořeno převážně bývalými příslušníky národních policejních úřadů či státních zastupitelství, CTG sdružuje členy tajných a zpravodajských služeb.

³⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Towards enhancing access to information by law enforcement agencies*. Communication, COM (2004) 429 final, 16 June 2004.

Toto se analogicky reflektuje i v typu informací, se kterými ta která instituce operuje – ECTC je informačním uzlem pro zprávy relevantní pro činnost policie a státních zastupitelství, CTG obdobnou činnost vykonává s obsahem zpravodajského charakteru – tedy takovým, který nutně nemá přímé využití pro orgány činné v trestním řízení.

Vzdor této „věcné vzdálenosti“ ECTC a CTG však EU vyvíjí úsilí v tom směru, aby spolu oba orgány více spolupracovaly a aby docházelo i ke vzájemnému sdílení policejních a zpravodajských informací. Překážky této ustálené spolupráce mezi oběma platformami jsou právního charakteru: národní zákony upravující zacházení s utajovanými skutečnostmi či jinými kategoriemi citlivých informací často stanoví odlišné režimy zacházení s citlivými informacemi pro policisty (resp. ve zobecněném pojetí - orgány činné v trestním řízení) a pro zpravodajce. Jejich rigidita mnohdy zapřičiňuje, že sdílení těchto informací s představiteli policie či zpravodajských služeb není možné.

Problémem samozřejmě je i to, že národní legislativa upravující přístup k utajovaným skutečnostem a nakládání s nimi se v jednotlivých členských státech rozchází.

Další překážku představuje přílišná heterogenita, nesourodost mezi přístupem k boji proti terorismu na národních úrovních. Tento aspekt se projevuje konkrétně v tom, že rozdělení protiteroristických kompetencí mezi policii, státní zastupitelství, tajné a zpravodajské služby, případně další orgány (jako např. zvláštní odbory a oddělení ministerstva vnitra apod.) je v různých členských zemích EU provedeno různým způsobem.

„Kompartmentalizace“ protiteroristické agendy je spojená i s odlišným modem operandi jednotlivých aktérů: „Policie pracuje v krátkých cyklech a primárně se soustředí na vyšetřování případu, zadržení podezřelých a jejich přivádění před soud. Činnost zpravodajských služeb není vázána stejnými procedurálními zárukami, oproti tomu je vázána principy utajení a ochrany zdroje; probíhá v dlouhodobějších cyklech; a je zaměřena především na identifikaci rozvíjejících se potenciálních teroristických hrozeb“.³⁸

³⁸ EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017.

Subjektivní prvek: Zde se projevuje úskalí v podobě nedostatečné etablovanosti, které je možné ilustrovat na příkladu geneze Europolu. Jeho institucionální vývoj a rozšiřování protiteroristického mandátu jsou shrnuty v kapitole 3. Europol není a nikdy nebyl výkonnou policejní složkou nadanou pravomocí provádět vyšetřování či zatýkat podezřelé. Namísto toho se jedná o koordinační orgán, jehož misí představuje zlepšování efektivity kooperace mezi policií jednotlivých států. Zásadní důvod, proč Europol trpí nedostatečnou etablovaností v porovnání s jinými mezinárodními policejními úřady, spočívá ve způsobu jeho vzniku.

Hlavním adresátem činnosti Europolu jsou policisté jakožto ti, jejichž činnost Europol koordinuje. Europol však byl zřízen shora („*top-down*“ způsobem), jeho ustavení bylo de facto politickým rozhodnutím, nikoli rozhodnutím policejních či bezpečnostních expertů. V tom je možné spatřovat zásadní rozdíl oproti ostatním institucím facilitujícím policejní spolupráci mezi státy, např. iniciují-li regionální policejní ředitelství v příhraničních regionech přeshraniční spolupráci. V těchto případech jsou totiž zastřešující instituce vytvořeny z „*bottom-up*“ způsobem, vstupní iniciativa i počáteční koncepce vychází od samotných policistů, kteří jsou pak také těmi, kdo tyto instituce v praxi řídí a provádí jejich činnost. I proto se mezi policisty těší většímu respektu a důvěře, což ústí v jejich větší ochotu s nimi spolupracovat.³⁹

Ačkoli činnost ECTC trpí zjevnými nedostatky, popsanými podrobněji výše, vzhledem k relativnímu mládí celé instituce se jí podařilo za relativně krátkou dobu etablovat a postupně stále více naplňovat cíl svých architektů – být centrálním uzlem pro výměnu informací protiteroristického charakteru.

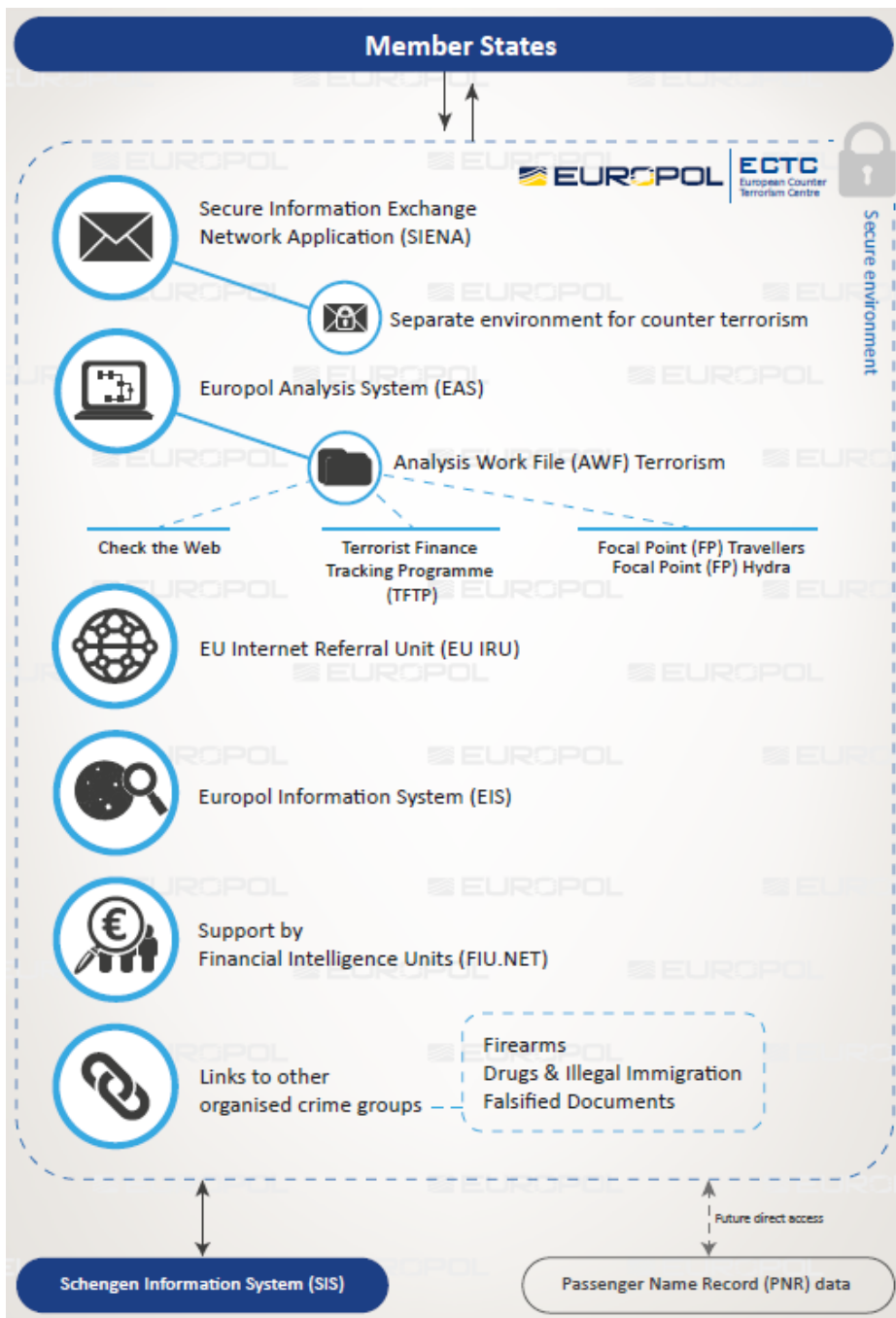
Príslušníci národních orgánů pozitivně hodnotili skutečnost, že ECTC poskytuje platformu pro výměnu a sdílení know-how mezi institucemi z různých členských států.⁴⁰

Pozitivní vnímání a hodnocení lze evidovat i směrem k analytické činnosti ECTC: mezi národními pracovníky je přítomno přesvědčení, že větší reprezentativnost expertů, podílejících se na analýze dat v ECTC, má za výsledek kvalitnější a objektivnější výstupy těchto analýz. Sdílení a analýza protiteroristicky relevantních informací prostřednictvím ECTC dále napo-

³⁹ BUREŠ, O. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. In *European View*, 2016, 15:57-66.

⁴⁰ EUROPOL. *Information sharing on counter-terrorism in the EU has reached an all-time high*. [online] [cit. 20.4.2017] Dostupné z: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/information-sharing-counter-terrorism-in-eu-has-reached-all-time-high>

máhá sjednocování doposud značně diferencovaných standardů napříč EU a má v tomto směru pozitivní, kultivující roli – díky vysoké profesní odbornosti, zkušenostem a expertíze bezpečnostních pracovníků účastnících se činnosti ECTC dochází k pozitivnímu působení na méně pokročilé bezpečnostní orgány některých členských států. Dochází tedy k jakémusi kolektivnímu působení v protiteroristické oblasti a ke zvyšování standardu činnosti národních zpravodajských, bezpečnostních i policejních složek.



Zdroj: Europol

Prvek kontroly:

ECTC je zastřešujícím oddělením, které jako takové přímo závazné pokyny členským státům resp. jejich orgánům neukládá. Jejich participace spočívá v primárně v tom, že každý členský stát do ECTC vyšle své zástupce rekrutující se zejména z profesně a odborně zkušenějších příslušníků policie, zpravodajských či tajných služeb. Tito pracovníci již ovšem od chvíle, kdy jsou přiděleni do ECTC, reprezentují zájmy Unie jako celku, podílí se na přípravě a naplňování jejich protiteroristických politik. Kooperace s členskými státy neprobíhá primárně prostřednictvím ECTC jako takového, nýbrž skrze jednotlivé nástroje, které ECTC spravuje (viz následující podkapitoly).

4.3 Databáze SIENA

Stručná charakteristika: Cílem databáze SIENA je výměna operativních a strategických informací mezi Europolem a národními orgány o osobách podezřelých z terorismu.

Objektivní prvek: Její využívání v posledních letech stoupá – zatímco v roce 2015 bylo prostřednictvím této databáze zprostředkováno 2245 zpráv, o rok později SIENA zprostředkovala výměnu 3934 informací.⁴¹ Tyto absolutní hodnoty ovšem relativně vzhledem k celkovému množství informací, obsahujících teroristický prvek, zpracovávaných na národních úrovních představují velice nízké množství. Příčiny tohoto nedostatečného „ustáleného jednání“ směrem k většímu využívání databáze je třeba hledat i v samotném modu operandi této databáze, do které například není možné přidávat záznamy v nočních hodinách. SIENA je koncipována takovým způsobem, že do ní lze vkládat pouze informace s určitým, typově vymezeným statusem citlivosti, dle rozdělení uznávaného tajnými a zpravodajskými službami členských států (např. české Bezpečnostní informační služby). Do databáze SIENA je možné vkládat záznamy kategorie „Důvěrné“ (Confidential), ovšem informace na úrovni „Tajné“ (Secret) zůstávají v gesci národních států.⁴² Tento zcela jistě limitující faktor má sice svůj původ ve způsobu konstrukce databáze, je však projevem nedostatečné důvěry národních zpravodajských služeb, které se evidentně z důvodu svého přesvědčení zdráhají citlivější informace pomocí této plat-

⁴¹ EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017, s. 116.

⁴² Ibid.

formy sdílet a postupovat.

Subjektivní prvek: Důvody, kvůli kterým členské státy EU nedostatečně vnáší informace do databáze SIENA, jsou analogické jako u jiné databáze podobného druhu, Europol Information System (viz následující podkapitola). Zprv je příčinou strach z úniku informací – jednotlivé orgány členských států podílející se na potírání terorismu se mnohdy staví zdráhavě i ke sdílení informací s jinými orgány téže země. V případě supranacionální platformy se tyto obavy násobí. Druhý důvod souvisí s výše popsanou skutečností, že v rámci EIS lze sdílet pouze určité kategorie utajovaných skutečností, což omezuje využitelnost těchto databází, a proto se většina států primárně soustředí na svoje vlastní zdroje a národní databáze, které takto limitovány nejsou.

Prvek kontroly: Vymahatelnost představuje v případě používání databáze SIENA pomyslnou Achillovu patu. Europol nemá žádný nástroj, jak národní zpravodajské služby donutit tuto platformu využívat. Její využívání tak zůstává čistě na jejich úvaze a ze strany ostatních unijních orgánů v čele s Europolem je členským zemím pouze doporučováno.

4.4 Europol Information System

Stručná charakteristika: Europol Information System, zkráceně EIS, je jiným typem databáze než výše popisovaná SIENA, ačkoli, co se institucionálních limitujících faktorů týče, sleduje podobný osud.

Rozdíl mezi oběma databázemi spočívá v tom, že EIS pracuje s jiným druhem informací. Zatímco SIENA operuje s obsahem zpravodajského charakteru (tedy takového, s jakým pracují národní tajné a zpravodajské služby), který se týká i osob, které nemají a třeba ani nikdy neměly nic společného s postupem orgánů činných v trestním (či přípravném) řízení. Naopak EIS shromažďuje právě informace o osobách poslední jmenované kategorie: o podezřelých a usvědčených osobách, organizovaných zločineckých skupinách atp. Jeho přidanou hodnotou je zejména to, že umožňuje vyhledávání těchto osob v rámci všech členských zemích EU, a díky tomu má potenciál výrazně přispívat rozkrývání zločineckých sítí operujících přeshraničně.

Objektivní prvek: Podle studií a analýz, které si nechala vypracovat EU, využívání EIS – podobně jako výše uvedené databáze SIENA – meziročně vzrostlo.⁴³ Vzhledem k poměrně ambicióznímu cíli této databáze by však její využívání mohlo být rozhodně větší. Zpráva Gillese de Kerchoveho, protiteroristického koordinátora EU, mimo jiné zmiňuje závažné nedostatky ohledně informací o zahraničních bojovnicích, které do EIS nejsou v dostatečné míře vkládány vzhledem k tomu, jak velkou bezpečnostní hrozbu tento aktuální fenomén představuje.⁴⁴ K 11. dubnu 2016 bylo do databáze EIS vneseno ze strany členských států pouze 1615 záznamů o zahraničních bojovnicích, což lze hodnotit ve světle odhadů, že z území EU se bojovat do oblasti ovládané Islámským státem vydalo celkem okolo pěti tisíc osob, jako jednoznačně nedostatečné.

Subjektivní prvek: Z hlediska subjektivního přesvědčení na straně národních orgánů o nutnosti využívat tuto informační platformu uvádí závěry studie vypracované pro EU, že někteří policejní úředníci v průzkumu anonymně vypověděli, že se obávají informace do databáze EIS vkládat z toho důvodu, aby tím neohrozili probíhající úkony orgánů činných v rámci vyšetřování.⁴⁵

Toto úskalí výstižně ilustruje i výrok bývalého ředitele Europolu Jurgena Storbecka: „Pro policistu jsou informace o jeho případu jako jeho majetek. Zdráhá se je sdílet i se svým nadřízeným či s jiným oddělením, ani nemluvě o regionálních či národních orgánech. Pro mezinárodní instituci, jako je Europol, toto představuje velkou obtíž.“⁴⁶

Prvek kontroly: Na rozdíl od databáze SIENA, v případě EIS je zavedena povinnost národních orgánů určité kategorie informací prostřednictvím platformy EIS sdílet. Alarmujícím zjištěním tedy je, že někteří policejní úředníci údajně o této povinnosti nebyli informováni, a nejsou si jí tedy vědomi.

⁴³ Ibid, s. 115.

⁴⁴ Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „*Systematic Feeding and consistent use of European and international Databases – information sharing in counter-terrorism context*“. Document Nr. 7726/16, Brussels, 14.4.2016, s. 3.

⁴⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017.

⁴⁶ Ibid, s. 116.

4.5 Internet Referral Unit

Stručná charakteristika: Internet Referral Unit (IRU) je dalším oddělením Europolu zřízeným 1. července 2015 v rámci širší snahy předcházet terorismu. Institucionálně je IRU podřazeno pod ECTC (viz výše). Teroristé stále častěji využívají internetové prostředí k rekrutování nových přívrženců (ať už bojovníků či „pouze“ finančních nebo jiných podporovatelů) i k propagaci své ideologie a šíření strachu napříč většinou společností. Ke vzniku IRU došlo právě proto, aby protiterorističtí aktéři reagovali na toto stále výraznější angažmá teroristů ve virtuální oblasti.

IRU si pro svoji činnost vymezilo tři strategické cíle.⁴⁷ Zaprvé, efektivní postup proti činnosti teroristů směřující k radikalizaci a náboru nových spolubojovníků prováděné prostřednictvím internetu. Zadruhé, poskytovat příslušným unijním i národním orgánům podporu při jejich činnosti, ať už jde o činnost operativní nebo strategickou analýzu. Zatřetí, dlouhodobá ambice získat postavení „European Centre of Excellence“, tedy – doslovně přeloženo – stát se evropským „střediskem výjimečnosti“, prvotřídním pracovištěm svého druhu, jež bude jednak posilovat a zprostředkovávat partnerství a spolupráci mezi zainteresovanými aktéry, jednak bude hnacím motorem výzkumu v oblasti protiteroristických mechanismů v online prostředí.

Objektivní prvek: Vzdor pouhým dvou letům existence, využívání IRU od jeho vzniku prudce stoupá. V nejzásadnější oblasti činnosti IRU sledující první cíl došlo takřka k exponenciálnímu nárůstu jeho využívání: zatímco k 1. listopadu 2015 bylo vyhodnoceno 1079 jednotlivých informací, k 1. červenci 2016 byl tento úhrnný počet více než desetinásobný (11 050).⁴⁸ V případě, že je obsah ze strany IRU vyhodnocen jako nebezpečný, nežádoucí či jinak závadný, IRU přistoupí k proceduře tzv. referralu (postoupení): informuje o svém nálezu poskytovatele dané internetové platformy, který z toho vyvodí opatření podle svého uvážení. K listopadu 2015 z celkového množství 1079 vyhodnocovaných informací IRU označilo jako nebezpečných 690 a postoupilo v jejich případě k referralu. K druhému hodnotícímu období – k červenci 2016 – z výše uvedené sumy 11 050 kusů ověřovaného obsahu IRU klasifikovalo jako nevhodných 9787 z nich.⁴⁹

⁴⁷ EUROPOL, EU Internet Referral Unit. *Year One Reports. Highlights. 2017*, s.3.

⁴⁸ Ibid, s. 5.

⁴⁹ Ibid.

Dalším analytickým prvkem, kterým IRU přispívá boji proti terorismu, je služba nazývaná „Check-the-Web“. Jedná se de facto o internetovou knihovnu, katalog stránek s teroristickým (např. džihádistickým) obsahem. Tento obsah může nabývat různých forem – psané výroky či apely, ale i propagandistická videa nebo zvukové stopy. Do „katalogu“ mají přístup příslušné orgány EU, ale i třetí strany. Aplikace „Check-the-Web“ existovala ještě před vznikem IRU (již od roku 2007), po zřízení tohoto pododdělení ECTC byla pod jeho správu převedena. Od té chvíle se její využívání zintenzivnilo.

V rámci naplňování strategického cíle IRU č. 2, tedy operativní podpora a strategická analýza, spočívá hlavní přínos IRU ve schopnosti analyzovat internetovou komunikaci, a eventuálně tak pomoci rozkrýt teroristické sítě. Jedná se o oblast, ve které orgány členských států na národní úrovni mají značné rezervy, a tedy IRU svojí činností zaplňuje toto bílé místo a přispívá boji proti terorismu. Podle hodnotící zprávy takto IRU poskytlo operativní asistenci ve 44 případech, přičemž konkrétně bylo rozebráno 82 jednotlivých položek. Takřka celá čtvrtina z tohoto počtu (19) souvisí s vyšetřováním útoků z Paříže z listopadu 2015.⁵⁰ IRU za tím účelem poskytlo vyšetřovatelům tři pracovníky, kteří tak spolupracovali s francouzskými a belgickými úřady v rámci tzv. Taskforce Fraternité. Svého pracovníka IRU francouzským úřadům poskytlo i preventivně během konání Mistrovství Evropy ve fotbale v roce 2016.⁵¹

Subjektivní prvek: Míra kooperativnosti u jednotlivých poskytovatelů internetových platforem se pochopitelně odlišuje. Ovšem s narůstající etablovaností IRU se v přímé úměrnosti s tím zvyšuje i procentuální úspěšnost odstraňování závadného obsahu, který je poskytovatelům nahlášen prostřednictvím procedury tzv. referralu. To indikuje stále větší konsensus poskytovatelů internetových platforem o nutnosti společného postupu proti různorodým formám propagace teroristického obsahu ve virtuální oblasti.

Rovněž komunikace mezi národními orgány na jedné straně a IRU na druhé se postupem času stále zintenzivňuje – od svého zřízení IRU obdrželo 366 vstupů od orgánů členských států. Stále větší společné přesvědčení o nutnosti efektivně čelit teroristické propagandě online dokládá i skutečnost, že již bylo v 26 členských zemích zřízeno národní kontaktní místo (IRU

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ EUROPOL, EU Internet Referral Unit. *Year One Reports*. Highlights. 2017, s.6-7.

National Contact Point), mající za cíl být styčným bodem mezi IRU a národními orgány.⁵²

Prvek kontroly: Vymahatelnost zůstává nejslabším článkem této instituce. Postoupení (referral) části obsahu ze strany IRU totiž automaticky neústí v povinnost poskytovatele internetové platformy tento obsah odstranit. Jeho odstranění tudíž není právně vymahatelné a sankcionovatelné, zůstává plně v gesci a diskreci daného poskytovatele. Poskytovatel se při rozhodování, zda obsah ponechá na své platformě, či jej odstraní, řídí pouze svými interními předpisy.

4.6 Terrorist Finance Tracking Programme

Stručná charakteristika: Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP) je původně americkým opatřením zavedeným po teroristických útocích z 11. září 2001, ke kterému v roce 2006 – tedy v období po útocích z Madridu (2004) a Londýna (2005) – přistoupila i EU. Systém je koncipován tak, aby identifikoval převody peněz směřující ze všech členských států EU do USA, u nichž existuje podezření, že slouží pro financování teroristických aktivit. V případě, že jsou takové převody detekovány, informace o nálezu je postoupena Europolu, Eurojustu a příslušným národním orgánům. Stejní aktéři jsou rovněž oprávněni požádat vyhledání určitých konkrétních finančních operací, mají-li podezření, že jejich prostřednictvím dochází k financování terorismu. Po prozkoumání a vyhodnocení (tedy po uplynutí období, během něhož probíhá retence dat) by mělo dojít k odstranění údajů.

Objektivní prvek: Limitujícím faktorem stoprocentně je, že dochází pouze k monitorování transatlantických finančních toků. Na počátku stávající dekády některé orgány EU (Rada a Parlament) opakovaně volaly po zavedení obdobného programu i mezi členskými zeměmi EU (tedy zavedení jakéhosi „EU TFTP“), avšak k podobnému kroku zatím nedošlo a v roce 2013 Komise ve svém Sdělení uvedla, že zavedení EU TFTP nemá konkrétní obrysy.⁵³

Z objektivního hlediska je možné pozorovat stále větší míru využívání TFTP: zatímco v posledním hodnotícím období mechanismus zprostředkoval výměnu takřka 9 tisíc informací (8998 tzv. investigative leads), v předchozím hodnotícím období byl tento počet méně než

⁵² Ibid, s.7.

⁵³ EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee*, 2017, 124.

poloviční (3929).⁵⁴ Problém představuje zastarávání údajů a jejich častá neaktuálnost: podle výše citované hodnotící zprávy bylo 45% vyhledávaných informací starší než tři roky.⁵⁵

Subjektivní prvek: Ve společné hodnotící zprávě se shodují Evropská komise i americká US Treasury Department na závěru, že TFTP je významnou hodnotou v oblasti prevence a boje proti terorismu a jeho financování.⁵⁶

Z hlediska přesvědčení o nezbytnosti této iniciativy ovšem zároveň pronikají na povrch v oblasti protiterorismu typické obavy spojené s ochranou osobních údajů a právem na ni. I proto musela být do smlouvy zakládající spolupráci na bázi TFTP v roce 2010 vtělěna ustanovení, která mají sloužit jako pojistky a záruky (safeguards) proti případnému zneužití shromažďovaných údajů ze strany úřadů, které s nimi operují. Ochrana osobních údajů, které jsou zpracovávány v rámci TFTP, tak podléhá pravidelné, periodické kontrole a hodnocení. Zpráva Europolu v roce 2015 uvedla⁵⁷, že ačkoli se úroveň ochrany osobních údajů prokazatelně zlepšila, bylo by vhodné zúžit objem dat zpracovávaných v rámci TFTP a provádět jejich výběr cílenějším, selektivnějším způsobem.

Prvek kontroly: Podle textu smlouvy zakládající spolupráci mezi EU a USA v rámci TFTP jsou vybráni poskytovatelé, uvedení v příloze smlouvy, povinni na požádání americké Treasury Department poskytnout údaje o podezřelých transatlantických finančních operacích. Seznam těchto poskytovatelů je zatím pouze jednoprvkovou množinou – jediným poskytovatelem, který je doposud povinen údaje v případě podezření poskytnout, je belgická společnost SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) zprostředkovávající internetové bankovní transfery.⁵⁸

V případě, že je přesvědčení o zapojení do teroristických aktivit přítomno na straně Europolu, Eurojustu či příslušných orgánů členských států, smějí tyto instituce požádat americké úřady o

⁵⁴ Ibid, s.125.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid, 126.

⁵⁸ Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Programme. Official Journal of the European Union, L 195/5, 27.7.2010. Article 4.

jejich prověření a poskytnutí informace o výsledku takového šetření. Prověření je povinná pověst US Treasury Department, a to bez zbytečného odkladu od podání žádosti.⁵⁹

4.7 Focal Point Travellers

Stručná charakteristika: „Focal Point“ je obecný název pro nástroj v rámci Europol Analysis System, jehož prostřednictvím pracovníci Europolu zaznamenávají a následně zpracovávají informace o konkrétních osobách a jejich kategoriích ve svých databázích. V rámci Europolu podobných „Focal Points“ přispívajících k protiteroristickému úsilí EU funguje celá řada – FP Hydra, FB Weapons and Explosives atd.⁶⁰ Pro potřeby této analýzy jsem zvolil jakožto nejvhodnějšího zástupce této kategorie nástrojů Focal Point Travellers – zabývající se evidencí a identifikací zahraničních bojovníků pohybujících se či vstupujících na území EU. Zjednodušeně řečeno se tedy jedná o databázi „foreign fighters“ na unijním vnitřním území.

Objektivní prvek: K vytvoření analytického nástroje FPt došlo po setkání Europolu v roce 2013. Členskými státy má umožnit sběr, analýzu a sdílení informací o pohybu podezřelých jednotlivců po unijním území. Funkčnost tohoto nástroje je ovšem zásadně odvislá od toho, že členské státy jej skutečně budou využívat – neboť státy jsou jak poskytovateli informací vkládaných a vyhodnocovaných v rámci FPt, tak i jejich příjemci. Mezi hlavními plody činnosti FPt, které mohou orgány členských států využívat, jsou jednak rozborů vzorců pohybu podezřelých teroristů po území EU, jednak operativní analýza aktivit zahraničních bojovníků. Oboje pracovníci Europolu provádí v případě, že jsou o to ze strany orgánů členského státu požádáni.

FPt je nejvyužívanější databází zahraničních bojovníků, jakou EU disponuje. Celkem obsahuje záznamy o 18 572 osobách, přičemž ale o skutečné zahraniční bojovníky se jedná pouze v případě 4714 z nich. Z tohoto počtu členské státy přispěly do databáze informacemi o 2786 osobách – zbylý počet je zásluhou „třetích stran“ a jiných subjektů spolupracujících s Europolem.⁶¹

⁵⁹ Ibid, Article 10.

⁶⁰ EUROPOL. Europol Analysis Projects [online] [cit. 25.4.2017] Dostupné z: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-trends/europol-analysis-projects>

⁶¹ Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February

Výše uvedená čísla představují relativní úspěch například v porovnání s EIS (Europol Information System), do nějž bylo zaneseno pouze 1473 informací o zahraničních bojovnicích z území EU.⁶²

Z hlediska využívání FPt zaznamenáváme významný meziroční nárůst: Zatímco v roce 2016 obsahovala databáze, jak již bylo uvedeno výše, informace o 18 572 osobách, o rok dříve jich bylo pouze 3600. Meziročně se tak počet osob, u nichž se podařilo ověřit, že se jedná o zahraniční bojovníky, navýšil o 1023.

Subjektivní prvek: Z hlediska přístupu k FPt evidujeme značně diverzní vnímání napříč Unií. Zatímco orgány některých států pravidelně přispívají do této databáze, ze strany většiny jiných členských zemí tento společný postup doposud příliš sdílen není. Potvrzuje to i zpráva Protiteroristického koordinátora EU, Gillese de Kerchoveho, podle níž v průměru 9 z 10 informací vnesených do FPt pochází z pouhých pěti členských zemí.⁶³ Sama o sobě tato informace nemusí nutně znamenat, že 23 zbývajících států neuznává hodnotu společné databáze zahraničních bojovníků za přínos evropské bezpečnosti v oblasti boje proti terorismu, neboť pochopitelně tato statistická asymetrie do určité míry reflektuje asymetrii mezi tím, jaké množství zahraničních bojovníků do oblastí okupovaných teroristickým hnutím Islámský stát odchází (ze zemí tzv. východního rozšíření EU se jedná o minimální počet).

Prvek kontroly: Ačkoli je fenomén zahraničních bojovníků stále závažnější hrozbou pro evropskou bezpečnost, instrument FPt naráží na problém dobrovolnosti jeho využívání. Vkládání informací do FPt i využívání FPt ze strany členských států zůstává na dobrovolné bázi, což limituje efektivitu tohoto protiteroristického nástroje. Orgány EU ve svých dokumentech opakovaně urgovaly členské státy, aby informacemi do FPt přispívaly více a rovněž více využívaly produkty tohoto analytického nástroje.⁶⁴ Toto přání ovšem je ovšem pouze nevymahatelným doporučením a morálním apelem.

2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015“. Document Nr. 6785/16, Brussels, 4.3.2016, s. 15.

⁶² Ibid, s. 5.

⁶³ Ibid, s. 15.

⁶⁴ Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „Foreign Fighters and returnees from a counter-terrorism perspective, in particular with regard to Syria: state of play and proposals for future work“. Document Nr. 9280/14, Brussels, 5.5.2014, s. 2.

5. Závěr

Zásadním milníkem z hlediska rozvoje protiteroristických mechanismů Evropské unie bylo 11. září 2001, po kterém se s postupně se zvyšující intenzitou začala vytvářet evropská protiteroristická politika. Jejím charakteristickým rysem je zejména to, že impulsem k hlubší integraci v oblasti boje proti terorismu bývá konkrétní teroristický útok, v důsledku kterého se zvýší politická vůle i společenská poptávka po razantnějších protiteroristických opatřeních. Významnými milníky při utváření současné podoby evropských protiteroristických mechanismů byly teroristické útoky v Madridu (2004), Londýně (2005), Paříži (2015) a Bruselu (2016).

Ve své práci jsem vyhodnotil analýzu nejdůležitějších protiteroristických nástrojů, jimiž EU v současnosti disponuje. Jejich fungování, a případné limity, jsem analyzoval za použití tří kritérií, která jsem pracovním pojmenoval jako „objektivní prvek“ (přítomnost ustáleného jednání ve smyslu využívání mechanismu), „subjektivní prvek“ (pokládání takového jednání za správné, nutné a žádoucí, z důvodu sdílení společných hodnot a přesvědčení) a „prvek kontroly“ (přítomnost mechanismů, díky kterým se participace na společném protiteroristickém postupu stane pro členské státy závaznou).

V objektivní rovině lze zaznamenat u všech pozorovaných institucí bez výjimky nárůst v jejich využívání. Postupně tedy dochází k tvorbě ustáleného jednání, které je nezbytné pro kvalitně fungující instituci. Hlavními příčinami, proč k využívání unijních mechanismů a spolupráci na jejich bázi nedochází v ještě větší míře, jsou především přítomnost alternativních, méně formálních struktur, které umožňují mnohdy efektivnější spolupráci (např. z toho důvodu, že umožňují výměnu informací vyššího stupně důvěrnosti než mechanismy unijní), a stále ještě nedostatečná etablovanost protiteroristických mechanismů Evropské unie. Například Internet Referral Unit, oddělení Europolu zabývající se potíráním teroristické propagandy na internetu, ovšem naopak poskytuje větší operativní a analytické možnosti, než jakými většina členských států disponuje na úrovni národní.

Z hlediska subjektivního prvku - vnímání hodnot společné bezpečnosti spolupráce, její nutnosti apod. – se u většiny institucí projevuje nedostatečná důvěra ze strany členských států. Příslušníci národních policejních orgánů resp. zpravodajských a tajných služeb se často obá-

vají o ztrátu citlivých informací a z toho důvodu je do společných databází Europolu (SIENA, Europol Information System) nepřidávají ve větší míře než nyní.

Co se týče posledního, kontrolního, aspektu – zde je mezi jednotlivými instituty významný rozdíl. Zatímco u menší části z nich (SIENA, vysílání národních zástupců do ECTC atd.) je spolupráce ze strany národních orgánů obligatorním prvkem, přidávání informací do databáze EIS či Focal Point Travellers zůstává ve větší míře na dobrovolné bázi. Ačkoli jsou státy vyzývány k většímu využívání i fakultativních institutů, nedostatek závaznosti činí podstatnou část současných protiteroristických institutů bezzubými a závislými na politické vůli v jednotlivých členských zemích, mezi nimiž jsou tedy v odpovědnosti jejich přístupu značné rozdíly.

Poznatky vyplývající z analytické části práce stručně shrnuji v následující tabulce:

European Counter Terrorism Center	
objektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> Různé rozdělení (sektorová fragmentizace) protiteroristické agendy mezi policií a zpravodajské služby v jednotlivých členských zemích komplikuje spolupráci jak mezi příslušníky různých zemí, tak mezi členy různých složek navzájem Absenci většího využívání ECTC do jisté míry brání i existence paralelní, méně formální struktury CTG (Counter Terrorism Group)
subjektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> Nedostatečná etablovanost v kruzích protiteroristických profesionálů z důvodu „top-down“ způsobu vytvoření instituce ECTC si však získalo respekt jakožto užitečná platforma pro sdílení know-how ECTC je též oceňováno za to, že přispívá ke zvyšování standardu činnosti bezpečnostních orgánů v některých členských zemích EU
prvek kontroly	<ul style="list-style-type: none"> Členské státy vysílají do ECTC vysoce kvalifikované pracovníky z řad bezpečnostních expertů, policistů a zpravodajců
Databáze SIENA	
objektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> Využívání databáze se v posledních letech zvyšuje Většímu využívání brání mj. i překážky v rámci fungování databáze (nemožnost využívat v nočních hodinách, nemožnost sdílení informací klasifikovaných jako „Tajné“)
subjektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> Národní orgány mají strach ze ztráty údajů, a proto se k jejich sdílení stavějí zdráhavě Nemožnost sdílet informace na stupni „Tajné“ zároveň z jejich pohledu omezuje operativní využitelnost databáze
prvek kontroly	<ul style="list-style-type: none"> Na dobrovolné bázi, ze strany orgánů EU pouze doporučováno
Europol Information System	

objektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • Využívání EIS se v posledních letech zvýšilo • Problémem zůstává nízký počet informací o zahraničních bojovnících (a to i ve srovnání s Focal Point Travellers – viz níže)
subjektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • Národní policejní úředníci mají obavy z možného narušení vyšetřování v případě sdílení informací prostřednictvím EIS • Obdobně jako u databáze SIENA se zde projevuje obava ze ztráty informací
prvek kontroly	<ul style="list-style-type: none"> • Národní orgány mají povinnost určité kategorie informací přidávat do EIS. Této povinnosti si ovšem v mnoha případech jsou vědomy.
Internet Referral Unit	
objektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • V případě IRU pozorujeme prudký meziroční nárůst jeho využívání, a to zejména v případech postoupení případů online teroristické propagandy obsahu poskytovatelům internetových platforem • Kromě výše zmíněné procedury postoupení jsou více využívány i činnosti IRU: služba Check-the-Web, poskytování operativní podpory a strategické analýzy národním protiteroristickým orgánům
subjektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • Procento obsahu, který je ze strany poskytovatelů internetových platforem v důsledku postoupení odstraněn, se zvyšuje • IRU dostává stále více podnětů od národních orgánů • Ve 26 členských zemí již bylo zřízeno národní kontaktní místo
prvek kontroly	<ul style="list-style-type: none"> • Problémem je nezávazný charakter postoupení internetového obsahu ze strany IRU poskytovatelům platforem – je na nich, zda obsah odstraní či nikoli
Terrorist Finance Tracking Programme	
objektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • Mechanismus je přirozeně limitován tím, že dochází pouze k monitoringu transatlantických finančních toků • TFTP je využíván více, často však za účelem vyhledávání relativně starších finančních transakcí
subjektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • Orgány EU i USA považují TFTP za významný příspěvek potírání terorismu • TFTP ovšem zároveň čelil kritice kvůli ochraně osobních údajů, v důsledku které musela být přijata nová ustanovení garantující vyšší standardy ochrany osobních údajů
prvek kontroly	<ul style="list-style-type: none"> • Podle smlouvy jsou zprostředkovatelé bankovních transakcí (belgická společnost SWIFT) povinni na požádání poskytnout informace o transakcích podezřelých z možného financování terorismu
Focal Point Travellers	
objektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • FPt je nejvyužívanější databází zahraničních bojovníků pohybujících se na území EU; její využívání se zvětšilo meziročně, a je vyšší i relativně ve srovnání s EIS (viz výše)
subjektivní prvek	<ul style="list-style-type: none"> • Problémem je nerovnovážený přístup k databázi ze strany členských států: 90% informací pochází od 5 států
prvek kontroly	<ul style="list-style-type: none"> • Na dobrovolné bázi, ze strany orgánů EU pouze doporučováno

Navzdory všem výše popsaným a doloženým limitům, bez ohledu na jejich charakter, je třeba v závěru této práce ještě jednou zopakovat citát z úvodu – evropské protiteroristické mechanismy se od roku 2001 ze stavu naprosté irelevance vypracovaly v relativně respektované instituce. Jejich využívání rok od roku stoupá, stejně tak i jejich operativní a analytický přínos, a s tím související důvěra ze strany národních orgánů. Vývoj protiteroristických mechanismů EU je tedy značně dynamický a lze důvodně očekávat, že tento trend bude v následujících letech i nadále pokračovat.

Summary

The 9/11 is an essential milestone in the process of the European Union counter-terrorism (CT) policy development. In fact, it marks a beginning of the gradual, ever more intense policy development of the CT area on the EU level. One of the most characteristic attributes of the EU CT policy is its incident-driven nature: Every time there is a major terrorist attack, it gives momentum to deeping the integration in this policy area because of an increased political will and a societal demand for more stringent and effective CT measures. Therefore, the most significant landmarks during the creation of the EU CT policy are the terrorist attacks in Madrid (2004), London (2005), Paris (2015) and Brussels (2016).

In this thesis, I have carried out an analysis of the most important CT measures of the EU. I have employed three criteria – three variables – to evaluate their operational effectiveness and possible limits thereof. I refer to these variables as the „objective element“ (denoting a presence of a patterned behaviour, meaning that the respective CT tools have been actually used), the „subjective element“ (acknowledgement of such behaviour as right, necessary or desirable, on grounds of common values and perceptions that the subject actors have in common), and last but not least, the „element of control“, standing for a presence of mechanisms that strengthen enforceability of the EU CT measures.

On the first level (objective element), one can observe an increase in use of all discussed CT institutes. The conclusion is that there has been a gradual evolution of a patterned behaviour that is vitally important for a well-functioning CT institution. The main obstacles hindering a greater use of the EU CT mechanisms are as follows. Firstly, a presence of alternative, less

formal structures that often enable a more efficient cooperation (e.g. for the reason that those informal bodies can mediate exchange of information of higher confidentiality degree compared to the EU CT information hubs). Secondly, related to that, the comparably insufficient reputation of the EU CT mechanisms. On the contrary, the Internet Referral Unit, an Europol department in charge of countering terrorist propaganda on the Internet, provides far greater operational and analytical tools than the vast majority of the national CT bodies.

On the second level (subjective element, perception of common security cooperation etc.), there can be observed a lack of trust from the national authorities towards the majority of the EU CT institutes in question. National police officials or national intelligence and secret services members often fear the loss of confidential information and that is the main reason for which they are relatively reluctant to upload more content to the common Europol databases (SIENA database or Europol Information System - EIS).

As far as the last aspect is discussed – the element of control – the author has noticed that there are wide differences between all CT institutes analyzed. In case of some (SIENA database, deploying national professionals to European Counter-Terrorism Centre), a loyal cooperation is an obligation for the national bodies of the Member States. In contrast to that, cooperation remains voluntary for the remaining majority of the EU CT mechanisms (such as uploading data to EIS or Focal Point Travellers). Although states are regularly urged to use more even the non-obligatory institutes, the lack of enforceability makes many of the up-to-date EU CT institutes toothless and dependent on the political will in the respective Member States, while there have been significant differences between their approaches towards the common course of action.

In the table below, you can find the brief sum-up of the outcomes of the analytical part:

European Counter Terrorism Center	
objective element	<ul style="list-style-type: none"> • Diverging division (sectoral fragmentation) of the CT agenda between police forces and intelligence agencies in respective Member States makes cooperation between nationals of different states more difficult, as well as cooperation between different members of different branches dealing with CT • Existence of a parallel informal structure of the CTG (Counter Terrorism Group) is yet another impediment of a greater use
subjective element	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficient prestige among CT professionals caused by the „top-down“ design of the ECTC

	<ul style="list-style-type: none"> • However, ECTC got credit as an useful information hub for the exchange of information and know-how • ECTC has been also appreciated for increasing the standard of modus operandi of the national CT bodies in several Member States
element of control	<ul style="list-style-type: none"> • Member States are sending their highly qualified CT professionals (from the ranks of security experts, police officers, intelligence services' members) to serve for ECTC
SIENA Database	
objective element	<ul style="list-style-type: none"> • Increased use in the past years • Obstacles in the inner working mechanisms of the database are hindering more large-scale use (e.g. inability to upload information in nighttime, impossibility to share information of „Secret“ confidentiality level)
subjective element	<ul style="list-style-type: none"> • National bodies are afraid of using or leaking the data, thus they have reluctant approach to their sharing • Operational limits mentioned above also diminish the level of usefulness, as they perceive it
element of control	<ul style="list-style-type: none"> • On voluntary basis; mere recommendations from EU bodies
Europol Information System	
objective element	<ul style="list-style-type: none"> • Increased use in the past years • Persisting problem of a low number of information regarding the foreign terrorist fighters (compared to the Focal Point Travellers – see below)
subjective element	<ul style="list-style-type: none"> • National police officers have concerns related to a possible disruption of the ongoing investigations in case they shared the data via EIS • Similarly as in case of the SIENA database, fear of losing or leaking the confidential data can be observed
element of control	<ul style="list-style-type: none"> • National bodies are obliged to upload some categories of information to EIS. Nevertheless, they are not always fully aware of that duty.
Internet Referral Unit	
objective element	<ul style="list-style-type: none"> • A steep rise in the use of IRU can be observed, particularly in case of the so-called referral: referring the alleged terrorist propaganda to the Internet platforms providers • Besides the aforementioned mechanism, an increased use is noticeable even in case of the Check-the-Web service or provision of the operational support or strategic analysis to the national CT bodies
subjective element	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in the amount of content which is removed by the Internet platforms providers in the consequence of referrals • IRU has been receiving more input from the national bodies • IRU National Contact Point has been established in 26 Member States

element of control	<ul style="list-style-type: none"> • Troublesome non-binding nature of the referral: Internet platforms providers have a discretion to decide whether to remove a suspicious content or not
Terrorist Finance Tracking Programme	
objective element	<ul style="list-style-type: none"> • TFTP is naturally limited by its focus only to Trans-Atlantic financial transfers • TFTP has been used more frequently, however, often for purposes of extracting not very recent information
subjective element	<ul style="list-style-type: none"> • Both the EU and the US agencies recognize TFTP as a significant contribution to countering terrorism • At the same time, TFTP has been often exposed to criticism due to data protection, in result of which, new legal safeguards guaranteeing higher data protection standards had to be adopted
element of control	<ul style="list-style-type: none"> • According to the TFTP treaty, at request, the mediators of the bank transfers (the Belgian corporation SWIFT) are obliged to provide information related to bank transfers suspicious from terrorism financing
Focal Point Travellers	
objective element	<ul style="list-style-type: none"> • FPt has been the most widely used database of the foreign terrorist fighters travelling on the EU territory; the use of the database has grown interannually; it has been higher in comparison with the EIS database (see above)
subjective element	<ul style="list-style-type: none"> • Problem of disbalanced approach: 90% of information uploaded to FPt stem from only 5 Member States
element of control	<ul style="list-style-type: none"> • On voluntary bases; merely recommended

Regardless all of the limits mentioned above, in the conclusion, there is a need to re-emphasize the quotation from the introduction of this thesis: Since 2001, the EU CT mechanisms managed to shift from the position of absolute irrelevance to gain reputation as relatively respected institutes. Their use has been rising from year to year and likewise their operational and analytical value added. The growing trust from the national bodies goes hand in hand with that. Therefore, we can evaluate the evolution of the EU CT mechanisms as highly dynamic and one might reasonably foresee this trend to continue in the years to come.

Seznam použitých zdrojů

Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Programme. Official Journal of the European Union, L 195/5, 27.7.2010.

ARGOMANIZ, J., BUREŠ, O., KAUNERT, Ch. A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment. In *Intelligence and National Security*, 2015, 30:2-3. Dostupné online: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2014.988445>

AUTOLITANO, S., ZOPPEI, V. Unveiling the Structure of Unconventional Organized Crime. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments 44, September 2016. Dostupné online: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C44_autolitano_zpp.pdf

BERTONCINI, Y. The struggle against Islamist terrorism: Franco-German and European responses. Notre Europe – Jacques Delors Institute, 21.10.2016. Dostupné online: <http://www.institutdelors.eu/media/fightingislamistterrorism-bertoncini-jdi-oct16.pdf?pdf=ok>

BIGO, D. et al. The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks. In *CEPS*, No. 84, November 2015.

BIGO, D. et al. The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda. In *CEPS*, No. 81, February 2015.

BLANCO, S. An Assessment of the European Union Counter-Terrorism Measures and Efforts after 9/11. *Academia.edu* [online], 31.7.2015 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: http://www.academia.edu/26127840/An_Assessment_of_the_European_Union_Counter-Terrorism_Measures_and_Efforts_after_9_11

BLANCO NAVARRO, J.M., VILLAVARDE, J.C. The future of counter-terrorism in Europe. The need to be lost in correct direction. In *Eur J Futures Res*, 2014, 2:50.

BUREŠ, O. *EU Counterterrorism policy: A Paper Tiger?* Ashgate, 2013.

BUREŠ, O. Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. In *European View*, 2016, 15:57-66.

CLARKE, C. Crime and Terror in Europe: Where the Nexus is Alive and Well. International Centre for Counter-Terrorism [online], 13.12.2016 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <https://icct.nl/publication/crime-and-terror-in-europe-where-the-nexus-is-alive-and-well/>

COOLSAET, R. EU Counterterrorism strategy: value added or chimera? Blackwell Publishing/The Royal Institute of International Affairs, *International Affairs* 86, 2010, s. 857-873.

DEMPSEY, J. Time for an EU Counterterrorism Agency. *Carnegie Europe* [online], 21.4.2016 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63401>

DWORKIN, A. Europe's new counter-terror wars. European Council on Foreign Relations, říjen 2016. Dostupné online: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR192_-_EUROPES_NEW_COUNTER-TERROR_WARS_FINAL.pdf

EDWARDS. P. *Studying Organizations Using Critical Realism. A Practical Guide*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

EUROPEAN COMMISSION. *Towards enhancing access to information by law enforcement agencies*. Communication, COM (2004) 429 final, 16 June 2004.

EUROPEAN PARLIAMENT, Directorate-General for Internal Policies. *The European Parliament's Policies on Counter-Terrorism*. Relevance, Coherence and Effectiveness. Study for the LIBE Committee. 2017.

European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2016. European Police Office (Europol), The Hague, 2016.

EUROPOL, EU Internet Referral Unit. *Year One Reports*. Highlights. 2017.

De GALBERT, S. The urgent need to prove the European Union relevant to counterterrorism. *Center for Strategic and International Studies* [online], 28.3.2016 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <https://www.csis.org/analysis/urgent-need-prove-european-union-relevant-counterterrorism>

GLOBAL TERRORISM INDEX 2016. Measuring and understanding the impact of terrorism. Institute for Economics and Peace [online], listopad 2016 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/IEP%20-%20Global%20Terrorism%20Index%202016.pdf>

GOODIN, R. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HOWELL, J. & Co. *Independent scrutiny: The EU's efforts in the fight against terrorist financing in the context of the financial action task force's nine special recommendations and the EU counter terrorist financing strategy. Final Report*. Brussels: European Commission, 2007.

MORTERA-MARTINEZ, C. After Paris: What's next for the EU's Counter-Terrorism policy? *Centre for European Reform* [online], 27.1.2015 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <https://www.cer.org.uk/insights/after-paris-what%E2%80%99s-next-eu%E2%80%99s-counter-terrorism-policy>

MÜLLER-WILLE, B. *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*. Occasional Paper no. 50. Paris: Institute for Security Studies, January 2004.

Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „*State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015*“. Document Nr. 6785/16, Brussels, 4.3.2016.

Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „*Foreign Fighters and returnees from a counter-terrorism perspective, in particular with regard to Syria: state of play and proposals for future work*“. Document Nr. 9280/14, Brussels, 5.5.2014.

Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „*Systematic Feeding and consistent use of European and international*

Databases – information sharing in counter-terrorism context“. Document Nr. 7726/16, Brussels, 14.4.2016.

Note from EU Counter-Terrorism Coordinator to Delegations of the Council of European Union on the subject of „*Information sharing in the counter-terrorism context: Use of Europol and Eurojust*“. Document Nr. 9201/16, Brussels, 31.5.2016.

Van OSTAEYEN, P. The fall-out from the Brussels terrorist attacks. [online], 15.6.2016 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6629

PETERS, G. *Institutional Theory in Political Science*. Second Edition. Continuum, 2005.

PIERINI, M. Adjusting the EU's counter-terrorism policy. *Euractiv.com* [online], 31.7.2015 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <http://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/adjusting-the-eu-s-counter-terrorism-policy/>

PIERINI, M. Can Europe Counter New Terrorist Threats? [online], listopad 2016 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <http://carnegieeurope.eu/2016/06/20/can-europe-counter-new-terrorist-threats-pub-63959>

RENARD, T. Bilateral, European and global: the 3 layers of Belgium's counter-terrorism policy. In: RENARD, T. (ed.) *Counterterrorism in Belgium: Key challenges and policy options*. Egmont, říjen 2016, s. 58-72. Dostupné online: http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/10/Egmont-Paper-89_OFFICIAL-FINAL.pdf

RENARD T. Fear Not: A Critical Perspective on the Terrorist Threat in Europe. *Egmont (Royal Institute for International Relations)*, Security Policies Brief No. 77, September 2016.

ROSANÓ, A. Protecting Europe beyond its Borders: The Agreements between Europol and Third States or International Organizations. *Cadernos de Dereito Actual*, No. 4, 2016.

ŠTURMA a kol. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H.Beck, 2003.

TRAUNER, F. New kids on the CFSP block: The JHA Agencies. *European Union Institute for Security Studies*, March 2016.

WESSELING, M. An EU Terrorist Finance Tracking System. Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. Occasional Paper, September 2016. Dostupné online: https://rusi.org/sites/default/files/op_wesseling_an_eu_terrorist_finance_tracking_system.1.pdf

f

What measures is EP taking to combat terrorism? *European Parliament Research Service Blog* [online], 9.2.2017 [cit. 20.4.2017]. Dostupné z: <https://epthinktank.eu/2017/02/09/what-measures-is-the-eu-taking-to-combat-terrorism/>