

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

EVROPSKÉ INSTRUMENTY V BOJI PROTI
MEZINÁRODNÍMU TERORISMU

Konzultant

Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Diplomant

Tomáš Košulič

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 15.10.2006



Tomáš Košulič

OBSAH

Evropské instrumenty v boji proti mezinárodnímu terorismu

1. Úvod	5
2. Rada Evropy	8
2.1. O Radě Evropy	8
2.2. Počátky boje RE proti terorismu	8
2.3. Evropská úmluva o potlačování terorismu z roku 1977	9
2.3.1. Vymezení činů na něž se dohoda vztahuje	9
2.3.2. Zásada aut dedere aut iudicare	11
2.3.3. Extradice	11
2.3.4. Řešení sporů	12
2.3.5. Problematická ustanovení	12
2.3.5.1. Francouzská klauzule	12
2.3.5.2. Výhrady	13
2.4. Protokol k Evropské úmluvě roku 2003	14
2.4.1. Tendence změnit Evropskou úmluvu	14
2.4.2. Protokol z roku 2003	15
2.5. Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu	20
2.5.1. Skutkové podstaty	21
2.5.2. Odpovědnost právnických osob	22
2.5.3. Ochrana, odškodnění a podpora obětí terorismu	23
2.5.4. Extradice	23
2.5.5. Shrnutí	26
2.6. Jiné instrumenty Rady Evropy	26
2.6.1. Deklarace o svobodě projevu a informací ve sdělovacích prostředcích v kontextu boje proti terorismu	28
2.6.2. Úmluva vztahující se k praní, vyhledávání, zadržování, a konfiskaci výnosů ze zločinů a k financování terorismu	28
3. Evropská unie	30
3.1. O Evropské unii	30
3.1.1. Orgány EU	31
3.2. Počátky boje proti terorismu na bázi EU	32
3.3. Komunitární právo	34
3.3.1. Deklarace La Gomera	34
3.3.2. Společný postoj Rady EU o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu	34
3.3.3. Definice teroristického činu	36
3.3.4. Evropský zatýkáací rozkaz	37
3.3.5. Rámcové rozhodnutí Rady EU o boji proti terorismu	41
3.3.6. Deklarace o boji proti terorismu ze dne 25.3.2004	42
3.3.7. Akční plán boje EU proti terorismu 2006	43
3.4. Mezinárodní úmluvy EU	44
3.4.1. Úmluva o zjednodušeném extradičním řízení mezi členskými státy EU	44
3.4.2. Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu – Europolu	45
3.4.3. Dohody mezi EU a Spojenými státy Americkými o extradici a o vzájemné pomoci v trestních věcech	45

3.5. Přeshraniční policejní spolupráce	47
3.5.1. Europol	47
3.5.2. Schengenský informační systém	55
3.5.3. SIRENE	56
4. Závěr	57
4.1. Vývojové trendy přístupu Rady Evropy k terorismu	57
4.2. Vývoj úpravy boje proti terorismu na bázi EU	60
4.3. Zhodnocení obou systémů, předpoklad budoucího vývoje	61
4.4. Shrnutí	62
5. Použitá literatura a prameny	65

1. ÚVOD

Terorismus patří mezi velmi aktuální problémy současné doby. V jakém rozsahu a kam až jsou teroristé ochotni s jakou razancí a bez varování jsou schopni zaútočit. Toto bylo světu naplno demonstrováno v září 2001 při útocích teroristické skupiny Al-Kajda na New York. Tento den se stal důležitým mezníkem i z hlediska boje proti terorismu, neboť ve světle těchto událostí byla přijata celá řada opatření, rezolucí a společných postojů, vyjadřujících názor, že proti terorismu je třeba bojovat a to intenzivně a nekompromisně.

K této reakci došlo pochopitelně i na Evropské bázi. Dne 27.12.2001 přijala Rada EU ve světle událostí z 11. září 2001 a v důsledku následných aktivit podniknutých na mezinárodním fóru *Společný postoj o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu*, ve kterém odkázala na rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů zmrazila finanční prostředky Usámy bin Ládina a osob a subjektů s ním spojených a zdůraznila nezbytnost součinnosti členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce a v trestních věcech. Rada Evropy reagovala Deklarací o boji proti mezinárodnímu terorismu vydanou Výborem ministrů dne 12.9.2001, zřízením specializované skupiny a její snahou o aktualizaci existujících instrumentů Rady Evropy v boji proti terorismu.

V následujících letech byly státy Evropy nuceny ještě několikrát svůj postup v boji proti terorismu přehodnotit a přiostrit. Teroristické útoky v Londýně a v Madridu zasáhly Evropu tentokrát přímo na území starého kontinentu a zanesly povědomí hrozby terorismu velmi bezprostředně mezi evropskou veřejnost.

Tato práce pojednává o systému boje proti terorismu a k tomu sloužících instrumentech Rady Evropy a Evropské unie. Činnost a pole působnosti těchto dvou entit se do značné míry prolíná, což je vzhledem k relativně téměř stejné geografické působnosti a členské základně jistě pochopitelné. Jedná se nicméně o právně dva odlišné subjekty, které oba upravují problematiku terorismu v rámci svých vnitřních postupů pro tvorbu dokumentů a instrumentů. Základní rozdíl můžeme spatřovat v tom, že zatímco v případě Rady Evropy spočívá stěžejní úprava v multilaterálních

mezinárodních úmluvách (Úmluva o potlačování terorismu z roku 1977, její Protokol z roku 2003 nebo Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu, která v současné době ještě nevstoupila v platnost), spočívá v případě Evropské unie hlavní těžiště v ustanoveních komunitárního práva. Tento zásadní rozdíl spočívá v povaze Unie, která coby zvláštní případ mezinárodní organizace sui generis může přímo upravovat stanovené záležitosti členských států. Otázky terorismu spadají v rámci činnosti evropské unie do Třetího pilíře (tedy mezi otázky spolupráce justice a vnitra), nicméně je někdy namítáno, že by mohly být řazeny i mezi záležitosti pilíře druhého (čili mezi společnou zahraniční a bezpečnostní politiku). Obojí toto zařazení má své opodstatnění, fakticky navíc s postupem času dochází ke splývání obou pilířů.

Rada Evropy se otázkami terorismu zabývá již od počátku 70. let 20. století, její Evropská úmluva o potlačování terorismu z roku 1977¹ je nejstarším instrumentem zaměřeným přímo na boj proti terorismu na území Evropy. Za těchto 30 let se pochopitelně značně změnila faktická situace, tak tato úprava. V roce 2003 byl přijat protokol doplňující Evropskou úmluvu a v roce 2005 byla předložena k podpisu nová Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu². Tyto i další instrumenty budou níže podrobněji popsány.

Evropské unie deklaruje přímo ve smlouvě o svém vzniku důležitost boje proti terorismu. Smlouva o Evropské unii v čl. 30 a čl. 31a-e vymezuje aktivity, na nichž spočívá předcházení a potírání terorismu, jako spolupráci policejních sil, celní správy a jiných příslušných orgánů přímo či prostřednictvím Europolu, užší spolupráci justičních a jiných příslušných orgánů a harmonizaci předpisů trestního práva, tedy jako typické nástroje Třetího pilíře EU. Dne 27.12.2001 přijala Rada EU ve světle událostí z 11. září 2001 a v důsledku následných aktivit podniknutých na mezinárodním fóru *Společný postoj o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu*³. Jedná se o zásadní dokument, který mimo jiné obsahuje de facto jedinou funkční evropskou definici teroristického činu. Problematikou terorismu se Rada Evropy zabývala i v řadě dalších deklarací a jiných nástrojů jakými jsou například akční plány či rámcová rozhodnutí.

¹ *European Convention on the Suppression of Terrorism. Štrasburk. 1977.*

² *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Varšava. 2005.*

³ *Council Common Position on the Application of Specific Measures to Combat Terrorism 2001/931/CFSP. 2001.*

Na následujících stranách bude tedy popsán základ obou systémů, jak úpravy Rady Evropy, tak Evropské unie, budou popsány nejdůležitější dokumenty v jejich historické souslednosti a bude pojednáno o jejich významu. Závěrem této práce budou poté oba systémy zhodnoceny a porovnány z hlediska úpravy otázek boje proti mezinárodnímu terorismu.

2. RADA EVROPY

2.1. O Radě Evropy

Rada Evropy⁴ je mezivládní organizace, která vznikla v roce 1949 a v současné době sdružuje 46 zemí. Členství je otevřené všem evropským státům, které akceptují a zaručují právní stát, základní lidská práva a svobody pro své občany. Mimo zaručení těchto práv a demokratického zřízení členské státy Rady Evropy dále spolupracují v mnoha dalších oblastech, kam kromě např. v oblastech kultury nebo vzdělávání, patří i společný boj proti terorismu.

Cílem Rady Evropy je úsilí o hospodářskou, sociální, kulturní, vědeckou a právní spolupráci, harmonizaci právních řádů členských států a dodržování lidských práv a práv národnostních menšin. Od počátku 50. a v 60. letech Rada Evropy rozvíjela spolupráci s jinými mezinárodními organizacemi (ESUO, OECD, NATO). V 70. a 80. letech přijala řadu nových členů a prohlubovala vnitřní spolupráci. V 90. letech po rozpadu Východního bloku a přijetím postsocialistických východoevropských zemí včetně Ruska, se Rada Evropy stala celoevropskou organizací a zaměřila se především na vytváření stability a míru v Evropě, ochranu demokracie a lidských práv.

Hlavními orgány Rady Evropy jsou Výbor ministrů, Parlamentní shromáždění, Sekretariát, Generální tajemník, Evropský soud pro lidská práva a kongres místních a regionálních představitelů. Rada Evropy také pravidelně pořádá konference ministrů členských států, na kterých bývají řešeny různé speciální problémy. Z těchto orgánů se v boji proti terorismu na bázi Rady Evropy nejvíce angažovaly, již od počátku 70. let 20. století, Výbor ministrů a Parlamentní shromáždění⁵.

2.2. Počátky boje Rady Evropy proti terorismu

Bojem proti terorismu se začala Rada Evropy zabývat kolem roku 1972, především na úrovni Parlamentního shromáždění, které vydalo řadu rezolucí a

⁴ Anglicky *Council of Europe*, francouzsky *Conseil de l'Europe*.

⁵ Viz. níže.

doporučení (např. *Doporučení 684 (1972)*, kde vyzývá ke společnému postupu a vyzývá státy, které tak dosud neučinily k podpisu a ratifikaci existujících úmluv v boji proti terorismu, *Doporučení 703 (1973)*, kde vyzývá k neodkladným krokům v boji proti terorismu) a Výbor ministrů, který přijal ve stejném období tři obecné deklarace (např. *Deklaraci o terorismu* ze dne 23.11.1978) a několik rezolucí (např. *Rezoluci 3 (74) o mezinárodním terorismu* ze dne 24.1.1974) a doporučení.

Dne 27. ledna 1977 byla ve Štrasburku přijata *Evropská úmluva o potlačování terorismu*. Po *Úmluvě Organizace amerických států o předcházení a trestání teroristických činů, které mají podobu trestných činů proti osobám, popřípadě s těmito činy souvisejícího vydírání, a vyvolávají mezinárodní důsledky* se stala druhou nejstarší mezinárodní úmluvou v boji proti terorismu na regionální úrovni. Úmluva vstoupila v platnost dne 4.8.1978 a do dnešního dne ji podepsalo a ratifikovalo 37 států včetně České republiky, která je jí vázána jakožto nástupnický stát ČSFR, která Úmluvu ratifikovala dne 15.4.1992 a přejala do svého právního řádu jako zákon č. 552/1992 Sb.⁶

2.3. Evropská úmluva o potlačování terorismu

2.3.1. Vymezení činů na něž se dohoda vztahuje

V článku 1. Evropská úmluva vymezuje trestné činy z hlediska vydávání pachatelů nepovažované za politické, trestné činy s politickým trestným činem související, ani trestné činy spáchané z politických pohnutek. Patří mezi ně⁷:

- činy spadající do působnosti Úmluvy o potlačování protiprávního zmocnění se letadel, podepsané v Haagu 16. prosince 1970,
- činy spadající do působnosti Úmluvy o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví, podepsané v Montrealu 23. září 1971,

⁶ Bílková, V. Boj proti terorismu a Rada Evropy. iPrávník - <http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/D00FBED8F0A1A9D6C1256F62004F517E>.

⁷ Article 1. of the European Convention on the Suppression of Terrorism.

- závažné trestné činy zahrnující útok na život, tělesnou integritu nebo svobodu osob požívajících mezinárodní ochrany, včetně diplomatických zástupců,
- trestný čin zahrnující únos, braní rukojmí nebo svévolné zadržování,
- trestný čin zahrnující použití bomb, granátů, raket, automatických střelných zbraní nebo dopisů a balíků s výbušnou náplní, pokud jejich použití představuje ohrožení osob,
- pokus o spáchání uvedených trestných činů nebo účast na nich jako spolupachatel nebo pomocník osoby, která spáchá nebo se pokusí spáchat takový trestný čin.

Z uvedeného je zřejmé, že Evropská úmluva se nepokouší o definici teroristického činu, ale uvádí výčet činů, za teroristický čin považovaných a vymezených v jiných mezinárodních úmluvách.

Ke kategorizaci teroristických činů Evropská úmluva přistupuje z hlediska objektu a objektivní stránky skutkové podstaty, zaměřuje se na objekty činů (ochrana osob požívajících mezinárodní ochrany a diplomatů, bezpečnost civilního letectví atd.) a použité prostředky (násilí, konkrétní zbraně atd.), zatímco subjektivní stránku skutkové podstaty zcela opomíjí, čímž navazuje na univerzální mezinárodní dohody (např. Úmluva o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví), které rovněž upravují pouze konkrétní jednotlivé formy terorismu, aniž by se pokoušely definovat vlastní podstatu terorismu. Tento přístup k „definici“ teroristických činů byl v následujících letech překonán, nestalo se tak ovšem na bázi Rady Evropy, ale jako výsledek práce orgánů Evropské unie (viz. níže).

Podle článku 2. Úmluvy může navíc členský stát rozhodnout o tom, že pro účely vydávání pachatelů nebude za politické pokládat závažné násilné trestné činy namířené proti životu, tělesné integritě a osobní svobodě (čl. 2 odst. 1.) a závažné trestné činy zahrnující jednání proti majetku, které způsobilo hromadné ohrožení osob (čl. 2 odst. 2.). Ustanovení tohoto článku ponechává široký prostor k uvážení, sice umožňuje

přihlédnout ke konkrétním okolnostem jednotlivých případů, na druhé straně se ovšem může jednat o dvojsečnou zbraň.⁸

Kromě činů vymezených na základě jiných mezinárodních úmluv nebo činů za takové činy považované na základě uvážení dle čl. 2., se za trestné v Evropské úmluvě prohlašují pokus a účast ve formě spolupachatelství a nápomoci (čl. 1 písm. f)) s tím, že i v tomto případě, při pokusu o spáchání trestného činu uvedeného v čl. 2 odst. 1. a 2., nebo účasti na něm jako spolupachatel nebo pomocník osoby, která spáchá nebo se pokusí spáchat takový trestný čin, může stát rozhodnout, že takové jednání nebude pokládat za politický čin pro účely vydávání.

2.3.2. Zásada aut dedere aut iudicare

Tato velmi důležitá zásada (vydat nebo soudit) mezinárodního trestního práva je zakotvena v článku 7. Evropské úmluvy. Úmluva ovšem neobsahuje obecnou povinnost iudicare, což znamená oslabení tohoto principu v tom ohledu, že stát má povinnost stíhat pachatele trestného činu pouze tehdy, pokud odmítne žádost jiného státu o jeho vydání. V případě že žádný stát o vydání nepožádá ovšem není stanovena povinnost pachatele trestně stíhat, resp. soudit.⁹

Obecná povinnost iudicare, sledující naplnění účelů této zásady mezinárodního práva, byla ustavena v regionálních úmluvách, které vznikly později, zde ovšem chybí.

2.3.3. Extradice

Evropská úmluva stanoví katalog trestných činů, které nejsou z hlediska extradice pokládány za politické, je tedy umožněno jejich pachatele na základě dožádání vydat pro účely trestního stíhání jinému státu. Na základě ustanovení článků č. 3. a 4. sjednocuje Úmluva rozsah vydávání a nahrazuje ustanovení smluv o vydávání uzavřených mezi členskými státy a to včetně Evropské úmluvy o vydávání. V případě, že některý z trestných činů uvedených v článku 1. nebo 2. Úmluvy není ve smlouvě

⁸ Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. C.H.Beck. Praha. 2003. Str. 29.

⁹ Šturma, P.: *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 196-197.*

nebo úmluvě o vydávání mezi smluvními státy zahrnut do seznamu trestných činů, které podléhají vydání, považuje se takový čin za zahrnutý do seznamu, pokud stát podepsal a ratifikoval Evropskou úmluvu.

V čl. 5. Úmluvy je obsažena tzv. francouzská klauzule, která má sloužit k prevenci zneužívání ustanovení o extradici v této Úmluvě. O tomto problematickém ustanovení bude pojednáno níže.

2.3.4. Řešení sporů

Spory urovnává Evropský výbor pro problémy kriminality Rady Evropy (čl. 9. odst. 2) cestou smíru mezi spornými stranami. V případě že takovýto postup nevede ke smírnému vyřešení situace, může být na žádost kterékoli strany spor předložen arbitrážnímu řízení. Každá ze stran určí po jednom arbitrovi a oba arbitři určí rozhodce. Jestliže ve lhůtě tří měsíců od žádosti o arbitrážní řízení jedna ze stran arbitra neurčí, určí arbitra na žádost druhé strany předseda Evropského soudu pro lidská práva. V případě, že by byl předseda Evropského soudu pro lidská práva občanem jedné ze stran sporu, tato povinnost bude splněna místopředsedou Soudu, nebo je-li místopředseda občanem jedné ze stran sporu, služebně nejstarším členem Soudu, který není občanem jedné ze stran sporu. Stejný postup se uplatní, pokud se dva arbitři nedohodnou na výběru rozhodce. Arbitrážní tribunál poté sám stanoví pravidla svého řízení. Rozhodnutí přijímá většinou hlasů a jeho nález je konečným rozřešením sporu.¹⁰

2.3.5. Problematická ustanovení

2.3.5.1. Francouzská klauzule

Článek 5 obsahuje tzv. *francouzskou klauzuli*, která již byla výše zmíněna a na jejímž základě může stát odmítnout extradici, pokud má vážné důvody se domnívat, že žádost o vydání pachatele byla podána za účelem stíhat nebo potrestat danou osobu z důvodů její rasy, náboženství, národnosti, politických názorů, nebo že postavení osoby by pro kterýkoli z těchto důvodů mohlo vyvolat předpojatost.

¹⁰ Article 9. Paragraph 2. of the European Convention on the Suppression of Terrorism.

Tato klauzule, označovaná též jako *výhrada politického azylu*, byla bezpochyby do Úmluvy vložena jako prostředek ochrany lidských práv, který má zamezit tomu, aby byla vydaná osoba stíhána nebo potrestána z důvodů, které mezinárodní společenství zavrhuje jako nepřijatelné pro demokratický stát ctící a dodržující standardy základních lidských práv a svobod.

Není ovšem vyloučeno aby toto ustanovení bylo zneužito s cílem zabránit efektivnímu stíhání pachatele. Navíc se jedná o velmi citlivou záležitost, jelikož stát odvoláním se na ustanovení čl. 5. Úmluvy označuje dožadující stát za stát, který podle jeho mínění není schopen zaručit svůj demokratický charakter ani zachování základních lidských práv. Vzhledem k tomu, že takovéto „obvinění“ je na mezinárodním fóru velmi závažným krokem, lze předpokládat, v rámci snahy o zachování dobrých vztahů mezi státy (a to zřejmě především ekonomických, obzvláště z pohledu malých nebo ekonomicky slabších států), že může v mnoha případech dojít k upuštění od aplikace této klauzule a dobrovolnému vydání, a tím tedy k nenaplnění původního smyslu vtělení tohoto ustanovení do Evropské úmluvy.

2.3.5.2. Výhrady

V ustanovení článku 13. je státům dána možnost vyhradit si při podpisu Evropské úmluvy či přistoupení k ní, právo odmítnout v budoucnu extradici v případě těch trestných činů, které považuje za politické, s politickým trestným činem související nebo spáchané z politických pohnutek, pokud se zaváže, že při posuzování povahy trestného činu vezme náležitě na zřetel všechny osobitně závažné aspekty trestného činu včetně toho, že představoval hromadné ohrožení života, tělesné integrity nebo svobody osob nebo postihl osoby, jež neměly co do činění s pohnutkami, kterými byl motivován nebo k spáchání trestného činu bylo použito krutých a proradných prostředků.

Přestože se stát činící při podpisu Úmluvy výhrady současně zavazuje posoudit každý případ podle kritérií uvedených výše, ve výsledku se ovšem víceméně stejně jedná o ustanovení, které ponechává příliš široký prostor pro individuální vůli státu a omezuje ji jen formálně a fakticky neúčinně, což značně oslabuje vlastní efekt celé Úmluvy.

Výhrady při podpisu a ratifikaci učinilo celkem sedmnáct států. Bulharsko svou výhradu později odvolalo. ČSFR přijala Evropskou úmluvu bez výhrad.¹¹

2.4. Protokol k Evropské úmluvě z roku 2003

2.4.1. Tendence změnit Evropskou úmluvu

Evropská úmluva o potlačování terorismu byla jistě přínosem pro boj s terorismem na bázi Rady Evropy, nicméně hned od svého vzniku bylo poukazováno na její nedostatky, a to nejen ze strany odborné veřejnosti, ale i samotnými orgány Rady Evropy. Tak Parlamentní shromáždění v doporučení č. 1170 (1991) O posílení Evropské úmluvy o potlačování terorismu zdůraznilo, že úmluva má „zjevné slabiny“ (*obvious weaknesses*) jako například to, že v článku 1. nezahrnuje některé trestné činy (jako např. používání neautomatických střelných zbraní). Dále bylo poukázáno na to, že v článku 2. je státům ponechána široká možnost uvážení které další činy bude posuzovat za politické, ale není stanovena žádná povinnost tohoto posouzení a tak může toto bezprecedentní ustanovení vést ke sledování politických cílů a odmítnutí extradice. To samé víceméně platí i pro možnost podpisu Úmluvy s výhradami zakotvenou v článku 13. Státy které přijaly Úmluvu s výhradami podle čl. 13 byly vyzvány, aby tyto výhrady stáhly.

V Rezoluci 1132 (1997) *O organizaci parlamentní konference k posílení demokratických systémů v Evropě a spolupráce v boji proti terorismu* označilo Parlamentní shromáždění Evropskou úmluvu za přežilou (*outdated*) a nepostačující v době, kdy terorismus existuje ve formách, které byly v době uzavření Úmluvy nemyslitelné a tudíž na ně v Úmluvě není pamatováno a kdy se rozšířil do zemí Střední a Východní Evropy po pádu Východního bloku.

V Doporučení 1324 (1997) vyzvalo Parlamentní shromáždění ke zvýšení efektivity Evropské úmluvy pomocí nezbytných dodatků případně doplňujících protokolů.

¹¹ Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. C.H.Beck. Praha. 2003. Str. 30-31.

V Doporučení 1426 (1999) *Evropské demokracie tváří v tvář terorismu*¹² přímo vyzvalo k její revizi¹³, která by měla spočívat v rozšíření definice trestných činů považovaných za teroristické o přípravu teroristického útoku, členství v teroristických organizacích, financování a poskytování zdrojů k uskutečnění činů označovaných jako teroristické. Vyzvalo zde členské státy i k uvážení o teroristických útocích nesměřujících proti osobám, ale proti majetku a materiálním zdrojům a zvážení jejich případného začlenění do Úmluvy. V neposlední řadě také Parlamentní shromáždění vyzvalo ke zrušení čl. 13 Úmluvy a jeho úplnému vypuštění. V čl. 16 odst. V. tohoto doporučení se také setkáváme se zajímavou myšlenkou zřídit Evropský trestní soud, který by se v určitých případech zabýval teroristickými činy.

V *Deklaraci o boji proti mezinárodnímu terorismu (2001)* se ve stejném duchu vyjádřil i Výbor ministrů, který pověřil vypracováním návrhů na doplnění Evropské úmluvy nově zřízenou skupinu GMT (multidisciplinární skupinu pro mezinárodní protiteroristickou akci).

2.4.2. Protokol z roku 2003

Výše zmíněná skupina GMT předložila návrh *Protokolu pozměňujícího Evropskou úmluvu o potlačování terorismu*¹⁴, který byl ve Štrasburku dne 15.5.2003 otevřen k podpisu smluvních stran. V preambuli Návrh protokolu odkazuje na významné protiteroristické dokumenty přijaté OSN a Radou Evropy v letech 1977 – 2003, tedy po podpisu Evropské úmluvy o potlačování terorismu (mimo jiné např. na *Doporučení Parlamentního shromáždění 1550 (2002) o Boji proti terorismu a ochraně lidských práv*¹⁵ nebo na nařízení Generálního shromáždění OSN) a deklaruje nutnost změn Evropské úmluvy v několika základních směrech:

- rozšíření okruhu jednání, která se kvalifikují jako teroristická (resp. jako trestné činy nepovažované pro účely extradice za politické). Toto se děje dvěma metodami úpravy, v Čl. 1 odst. 1. byly přidány čtyři subparagrafy

¹² *Assembly Recommendation 1426 European Democracies Facing Terrorism.. 1999.*

¹³ Šturma, P.: *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 197.*

¹⁴ *Protocol Amending The European Convention on the Suppression of Terrorism. Štrasburk. 2003.*

¹⁵ *Recommendation 1550 Combating terrorism and respect for human rights. 2002.*

rozšiřující okruh teroristických činů o činy, které za trestné prohlašuje 8 univerzálních úmluv z let 1973 – 1999. Přidáním nového odstavce (Čl. 1 odst. 2.) a změnou Čl. 2 odst. 3. mají být do budoucna postiženi nejen pachatelé hlavních trestných činů popsanych v mezinárodních úmluvách uvedených v Čl. 1 odst. 1., ale i ti, kteří se o spáchání takového činu pokusí, spolupachatelé, a postiženo bude je i jednání ve dvou formách nepřímého pachatelství - organizátorství a návod ve vztahu ke kterémukoli z těchto činů.¹⁶

- rozšíření pravomocí Evropského výboru pro otázky zločinnosti, který by měl nadále předkládat návrhy a doporučení ke zlepšení aplikace Evropské úmluvy a ze své činnosti předkládat každoroční zprávy Výboru ministrů. Dále by měl předkládat návrhy na dodatky případně jiné návrhy jiných změn Úmluvy a zodpovídat dotazy států, které jsou stranami Úmluvy týkající se její aplikace. Toto je nově upraveno v čl. 10 Úmluvy.
- doplnění a rozšíření závěrečných ustanovení Evropské úmluvy, kde je nově upravena možnost přistoupit ke smluvnímu textu také pro státy, které nejsou členskými státy Rady Evropy (pro státy se statutem pozorovatele za podmínek stanovených pro členské státy, pro ostatní státy pouze na základě výzvy Výboru ministrů). Návrh Protokolu počítá se zřízením Konference smluvních stran (Pater), který by se scházel jednou ročně a zajišťoval by řádné fungování režimu vytvořeného Evropskou úmluvou, posuzování výhrad k Evropské úmluvě či výměnu právních a politických informací souvisejících s bojem proti terorismu.
- rozšíření a podrobnější úprava mechanismu řešení sporů, tak aby zahrnovalo i novou možnost, že stranou sporu bude stát, který není členským státem Rady Evropy.

¹⁶ Šturma, P.: *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 198-199.*

- nově je zde upraveno budoucí novelizování Evropské úmluvy, které nebylo upraveno původním textem Úmluvy vůbec. Schvalování novelizací zajišťuje Výbor ministrů, který současně společně se smluvními stranami disponuje právem předkládat pozměňovací návrhy. Zde je nutno podotknout, že jde o velmi neortodoxní řešení hrozící at' už konfliktem zájmů nebo z něj ústícím protahováním procesu novelizací Úmluvy v budoucnu.
- změna článku 13. (nově článek 16.) - zde došlo dle očekávání k zohlednění dlouhodobě poukazovaných nedostatků a k časovému omezení platnosti přijímaných výhrad na dobu 3 let, s tím ovšem, že je zde možnost prodloužit toto období po jeho skončení o další tři roky. Dvanáct měsíců před uplynutím této doby (nejpozději 3 měsíce) má Generální tajemník povinnost upozornit stát, že vyprší doba po kterou platí jeho výhrada a vyzvat ho, aby prohlásil, zda na výhradě trvá, či zda ji bere zpět. Pokud stát trvá na výhradě, musí předložit dostatečné důvody pro její pokračování.¹⁷ Státy mají nově povinnost posuzovat uplatnění výhrad ad hoc, v každém jednotlivém případě, a mají povinnost případné uplatnění výhrad náležitě odůvodnit. Pokud stát odmítne extradici na základě vznesené výhrady podle čl. 16 odst. 1 a v přiměřené lhůtě sám nepodnikne kroky ke stíhání příslušné osoby, může se stát, který se dožadoval vydání obrátit na Generálního tajemníka, který případ předá k posouzení Konferenci nově zřízené v čl. 17.¹⁸, která může v případě, že dojde k závěru, že k vydání mělo dojít, postoupit případ Výboru ministrů k posouzení a vydání případného nařízení. Hlavním problémem ustanovení Čl. 16 je fakt, že tuto výhradu Protokol umožňuje učinit vůči všem trestným činům upraveným v mezinárodních úmluvách uvedených v Čl. 1 odst. 1. Úmluvy, což de facto znamená, že tato výhrada může být učiněna i vůči činům, u kterých byla možnost výhrady výslovně vyloučena ve třech nejdůležitějších protiteroristických mnohostranných smlouvách uzavřených v rámci OSN (Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků z roku 1997, Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu z roku 1999 a Mezinárodní úmluva o potlačování jaderného terorismu z roku 2005). Tyto úmluvy výslovně

¹⁷ Article 16. of the European Convention on Suppression of Terrorism.

¹⁸ Conference of States Parties against Terrorism – COSTER.

dovolují výhrady pouze k ustanovením o obligatorním řešení sporů v arbitrážním řízení nebo u Mezinárodního soudního dvora, což zároveň vylučuje možnost uplatnit jiné výhrady. Citované úmluvy výslovně zakazují považovat v nich uvedené trestné činy za politické a z tohoto důvodu odmítnout extradici. S těmito ustanoveními příslušných článků výše uvedených smluv je ustanovení Čl. 16 Evropské úmluvy, ve znění Protokolu z roku 2003, v přímém rozporu. Evropská úmluva v Čl. 1 uvádí seznam mezinárodních úmluv ve kterých jsou popsány teroristické činy na které se ustanovení Úmluvy vztahují. Tento seznam po doplnění Protokolem zahrnuje i Mezinárodní úmluvu o potlačování teroristických bombových útoků z roku 1997 a Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu z roku 1999. Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu zahrnuta není, neboť byla přijata až později v roce 2005.

Toto řešení výhrad v Protokolu tedy umožňuje státu, který Úmluvu a Protokol ratifikoval učinit na jejich základě výhradu, která je vyloučena universální mezinárodní smlouvou přijatou dříve. Zde se jedná o poměrně složitou otázku provádění po sobě uzavřených smluv týkajících se stejného předmětu, kterým je v tomto případě boj proti terorismu a co nejefektivnější trestní stíhání v úmluvách definovaných činů. Okruh smluvních států se u všech těchto úmluv překrývá s tím, že úmluvy OSN mají podstatně širší okruh států, které je podepsaly, zatímco Evropská úmluva o potlačování terorismu a její Protokol jsou otevřeny k podpisu pouze členskými státy Rady Evropy. Vzhledem k tomu, že všechny členské státy Rady Evropy jsou zároveň členy OSN a většina z nich je i signatáři universálních úmluv OSN uvedených výše, dochází zde ke kolizi protichůdných ustanovení těchto úmluv a Evropské úmluvy o potlačování terorismu. Pokud se na tento problém podíváme z hlediska práva mezinárodních smluv, konkrétně Čl. 30 odst. 3 a 4(a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, který obsahuje obecné pravidlo *lex posterior derogat priori*, dojdeme k tomu, že smluvní státy Rady Evropy, které ratifikovaly Evropskou úmluvu o potlačování terorismu a její Protokol se ve vzájemných vztazích budou řídit ustanoveními této smlouvy. Ve vztahu ke třetím státům, tedy těm, kteří nejsou stranou Úmluvy, resp. Protokolu, se ovšem tato ustanovení nepoužijí

a v případě, že by šlo o státy, které jsou oba smluvní stranou některé z úmluv OSN, řídily by se jejich vztahy ustanoveními této úmluvy. Jde vlastně o použití obecného pravidla obsaženého v Čl. 30 odst. 4 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle kterého se pro úpravu vztahů mezi dvěma státy použije mezinárodní úmluva, jejíž stranou jsou oba tyto státy.

Lze se zamyslet i nad aplikací pravidla *lex specialis derogat generali*, podle kterého by starší speciální smlouva měla přednost před novější obecnou smlouvou. V tomto případě je ovšem velmi obtížné určit která, a zda vůbec nějaká, smlouva je vůči jiné v postavení smlouvy speciální. Nelze vycházet z toho, že Evropská úmluva o potlačování terorismu je speciální smlouvou jen proto, že se jedná o regionální instrument, a to především vzhledem k faktu, že sice pro užší okruh států, nicméně v širším a obecnějším rozsahu upravuje problém terorismu. Naopak by úmluvy OSN mohly být v mezích okruhu otázek které upravují (tedy teroristické bombové útoky, financování terorismu, resp. jaderný terorismus) pokládány za speciální vůči Evropské úmluvě. Na případné výkladové spory tvůrci Úmluvy patrně pamatovali a vybavili ji poměrně podrobnou úpravou řešení sporů.¹⁹

- doplnění článku 5., které přiznává státům možnost odepřít extradicí v případech, kdy osobě, jejíž vydání se požaduje, hrozí mučení nebo by mohla být odsouzena k trestu smrti, resp. k definitivnímu doživotnímu odnětí svobody tam, kde právo dožádaného státu nedovoluje doživotní trest, i trestu odnětí svobody na doživotí bez možnosti propuštění po odpykání určité doby trestu.²⁰ Zatímco hrozba mučení je standardním důvodem, který již na základě Čl. 3 Evropské úmluvy o lidských právech (1950) a jiných mezinárodních smluv o lidských právech, brání smluvním státům ve vydání jednotlivce do státu, kde existuje závažné riziko takového zacházení nebo uložení trestu smrti, hrozbu doživotního trestu nelze považovat za nepřiměřenou sankci u mimořádně závažné trestné činnosti, jakou

¹⁹ Šturma, P.: *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 201-203.*

²⁰ *Life imprisonment without the possibility of parole.*

teroristické činy bezpochyby jsou. Tato změna nejen že nevyhověla volání po zrušení čl. 5., ale naopak možnost uvážení a diversifikace řešení ještě rozšířila s tím, že nevydávání pro hrozbu doživotního trestu je a bude velmi diskutabilním tématem.²¹

Protokol byl přijat po schválení příslušnými orgány Rady Evropy dne 15.5.2003.

2.5. Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu

Rada Evropy přijala tuto novou úmluvu²² na summitu ve Varšavě v květnu 2005, aby zvýšila účinnost existujících mezinárodních nástrojů v oblasti boje proti terorismu. Má vést k zintenzivnění snah členských států v prevenci terorismu.

Hned v preambuli je zachycen nový přístup k problematice terorismu odlišný od předchozích instrumentů Rady Evropy. Jak vyplývá již z názvu, Úmluva se zaměřuje na předcházení teroristickým činům, tedy na dobu předcházející jejich vlastnímu spáchání. Na druhou stranu nutno podotknout, že většina materiálních ustanovení Úmluvy má trestně právní povahu.²³ Upravuje zcela nově takové skutkové podstaty jako veřejnou provokaci ke spáchání teroristického činu nebo nábor a výcvik teroristů. V rámci prevence zdůrazňuje důležitost mezinárodní spolupráce a koordinovaného postupu.

Mimo těchto forem spolupráce na bázi státních orgánů a bezpečnostních složek ovšem klade Úmluva důraz i na úsilí o zvýšení obecného povědomí o existující hrozbě terorismu a na „výchovu“ veřejnosti k tomu, aby byla těmto orgánům svých států nápomocna možnými prostředky jako jsou poskytování informací. Důležitým prvkem v předcházení terorismu je právě včasné zjištění relevantních informací tak, aby bylo možné podniknout příslušné kroky v době, kdy mohou případné hrozbě ještě efektivně zabránit. Neméně důležitým faktorem je i budování psychické odolnosti občanů, jelikož

²¹ Šturma, P.: *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 199-201.*

²² *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Varšava. 2005.*

²³ Šturma, P.: *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 205.*

snahou teroristů je pochopitelně i vyvolání paniky a obecného pocitu strachu a nedůvěry ve schopnost států a státních orgánů postarat se o bezpečnost svých obyvatel. V případě že k těmto dopadům na psychiku obyvatel nedojde, je celkový výsledek teroristického činu značně oslaben, naopak může dojít k dalšímu posílení národního vědomí. Příkladem z relativně nedávné doby může být postoj obyvatel Londýna po sebevražedných útocích v londýnském metru. Teroristé sice poukázali na to, že jsou schopni udeřit nečekaně tam, kde se většina lidí cítí naprosto bezpečně, ovšem velmi hrdý a uvědomělý postoj Angličanů, kteří v podstatě okamžitě dali najevo, že metro budou používat i nadále a že tento teroristický čin nevnese do jejich města paniku ani žádný bojkot hromadné dopravy, značně oslabil dopad tohoto činu a stal se předmětem obdivu i v dalších státech. Psychika obyvatelstva je velmi důležitým faktorem v předcházení terorismu i v samotném boji proti němu, takovýto postoj, který se stane vzorem pro další země je velmi zásadní pomocí.

Úmluva byla otevřena k podpisu členskými státy Rady Evropy, Evropské unie ale také státům, které nejsou členskými státy, účastnily se ovšem na vypracování této Úmluvy. Státům byla dána možnost specifikovat část svého území nebo oblast, pro kterou tuto Úmluvu přijímá s tím, že toto území nebo oblast může být rozšířena následně deklarácí zaslanou Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy nebo může být deklarácí tato specifikace území zcela stažena.

K dnešnímu dni podepsalo Úmluvu 34 členských států Rady Evropy a Černá hora jako jediný nečlenský stát, ratifikována byla zatím ovšem pouze Ruskem dne 19.5.2006, přičemž k tomu, aby vstoupila v platnost je potřeba šesti ratifikací, z toho minimálně čtyř od členských států Rady Evropy. Česká republika stejně jako deset dalších členských států Rady Evropy zatím Úmluvu ani nepodepsala.

2.5.1. Skutkové podstaty

Úmluva upravuje v člancích 5 až 7 veřejnou provokaci, rekrutování teroristů a jejich výcvik. Jedná se o nově upravené a popsání skutkové podstaty činů souvisejících s teroristickými činy, a to jednak podněcování k jejich spáchání a jednak zajištění osob a dovedností využitelných pro páchaní teroristických činů.

Věřnou provokací ke spáchání trestného činu se rozumí distribuce nebo jiná forma sdělení veřejnosti informace, která má podnítit spáchání teroristického činu nebo taková, která přímo či nepřímo obhajuje teroristické činy a může způsobit nebezpečí, že bude teroristický čin spáchán.

Rekrutováním pro terorismus se rozumí povzbuzení jiné osoby ke spáchání teroristického činu nebo k účasti na něm, nebo také k tomu, aby se stala členem sdružení nebo skupiny v rámci které má dojít ke spáchání jednoho či více teroristických činů.

Výcvikem teroristů se rozumí instrukce k výrobě nebo používání výbušnin, střelných nebo jiných zbraní, škodlivých nebo nebezpečných látek nebo jiné zvláštní techniky a metody, které mohou přispět k účasti na teroristickém činu s vědomím, že mají být k jeho spáchání použity.

Smluvním stranám se ukládá, aby výše popsaná jednání upravily ve svých právních rádech jako trestné činy s tím, že pro jejich trestnost není podstatné, zda došlo ke spáchání teroristického činu jemuž tato jednání předcházela nebo měla předcházet.

Vzhledem ke třem výše popsaným skutkovým podstatám stanovuje úmluva trestnost i vedlejších a pomocných činů s nimi spojených. Jedná se o pomoc, organizování a návod ke spáchání výše uvedených činů. Stejně tak má být postiženo i jednání na základě zločinného spolčení ke spáchání těchto činů. U všech těchto jednání je trestný i pokus o jejich spáchání. Státy mají upravit ve svém vnitrostátním právu všechny tyto formy účastenství. V právním řádu České republiky se tak již stalo.

2.5.2. Odpovědnost právnických osob

Každý členský stát má za úkol upravit v souladu s principy svého práva odpovědnost právnických osob za činy uvedené výše a za všechny formy účastenství na nich. Vzhledem k tomu že v jednotlivých státech je odpovědnost právnických osob upravena rozdílně, což vychází ve většině případů z tradice národního práva, nestanovuje Úmluva žádnou obecnou povinnost konkrétního způsobu úpravy. V článku 10 stanoví, že odpovědnost právnické osoby za účast na činech uvedených v člancích 5

až 7 a v článku 9 (viz. výše), může být upravena jako trestní, občanskoprávní nebo správní. Odpovědnost právnické osoby má být posuzována samostatně bez ohledu na trestní odpovědnost fyzických osob, které činy spáchaly. V případě že potom právní řád státu nezná trestní odpovědnost právnických osob, jako např. v České republice, dochází ke dvojímu postupu, kdy fyzické osoby jsou trestné podle trestního práva, zatímco právnické osoby odpovídají za správní delikt případně na občanskoprávním základě.

2.5.3. Ochrana, odškodnění a podpora obětí terorismu

Další novinkou, kterou tato Úmluva zavádí, je úprava odškodnění obětí terorismu. Členské státy mají ve svých právních řádech upravit ochranu a podporu obětí teroristických útoků k jejichž spáchání došlo na území státu. Má se jednat, v souladu se systémem vnitrostátního práva jednotlivých států, především o finanční pomoc a odškodnění pro oběti terorismu a jejich blízké rodinné příslušníky. Tímto ustanovením dává Rada Evropy najevo, že ochrana základních lidských práv a svobod, především základních hodnot jako jsou lidský život a zdraví, je důležitou záležitostí a že v případě, že nedošlo k zabránění spáchání teroristického činu, je potřeba pomoci jeho obětem a nahradit jim nejvyšší možnou příslušnou měrou újmu, kterou utrpěly. Úmluva o předcházení terorismu tedy pamatuje i na případy, kdy prevence teroristický čin nezachytí a kdy k jeho spáchání dojde.

2.5.4. Extradice

Povinnost vyšetřování a vydávání

Podle Čl. 15 Úmluvy má stát povinnost podniknout potřebné kroky a vyšetřování na základě informace o tom, že se na jeho území nachází osoba, která spáchala nebo je podezřelá ze spáchání teroristického činu. V případě zadržení takové osoby je potom stát, který tak učiní povinen umožnit zadržené osobě možnost komunikace s nejbližším reprezentantem státu jehož je osoba občanem, v případě bezdomovců potom státu na jehož území má bydliště.

V případě že takto zadržená osoba není vydána do jiného státu, má stát povinnost zahájit proti ní trestní stíhání, má-li k tomu pravomoc podle Úmluvy, a má postupovat stejně jako v ostatních případech, kdy došlo ke stejnému porušení jeho vnitrostátního práva.

Pokud může stát na základě ustanovení svého právního řádu vydat vlastního občana jen na základě podmínky, že bude předán zpátky do svého mateřského státu k výkonu trestu uloženého na základě řízení, pro které byl vydán, může proběhnout na základě dohody dožádaného a dožadujícího státu i takováto dočasná extradice.

Smluvní strany Úmluvy se zavazují zahrnout teroristické činy podle čl. 5 – 7 a 9 této Úmluvy do úmluv o extradici, které byly mezi nimi uzavřeny před tím, než tato Úmluva vstoupila v účinnost. Pokud je dožádán stát, který podmiňuje vydávání existencí uzavřené mezinárodní dohody, státem, se kterým nemá uzavřenu dohodu o vydávání, může na základě vlastního uvážení, považovat tuto Úmluvu za právní základ extradice.

Vyloučení výhrad

Žádný z činů popsaných v člancích 5 – 7 a 9 Úmluvy nemá být pokládán za politický, s politickým činem spojený nebo politicky motivovaný pro účely extradice nebo vzájemné pomoci. Z tohoto důvodu nemůže být extradice odepřena.

Nicméně členský stát Evropské unie může na základě čl. 20 odst. 2 Úmluvy při podpisu nebo ratifikaci Úmluvy učinit výhradu. Nadále je povinen posuzovat případ od případu zda se skutečně o politický čin jedná či ne a je povinen toto rozhodnutí náležitě odůvodnit. Výhrada může být ze strany státu kdykoli později stažena deklarací zaslanou Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy. Platnost výhrady je 3 roky, může být o stejnou dobu prodloužena a to i opakovaně.

Strana, která tuto výhradu učinila, nemůže ovšem od jiného státu sama požadovat aplikaci příslušných ustanovení Úmluvy. V případě, že učinila výhradu částečnou nebo podmíněnou, může po jiném státu požadovat aplikaci ustanovení Úmluvy jen do té míry, do které ji sama přijala.

V případě, že stát na základě přijaté výhrady odmítne extradici, musí bezpodmínečně a bez zbytečného odkladu předat případ svým příslušným orgánům k příslušnému šetření. Tyto orgány mají postupovat jako v ostatních případech, kdy došlo ke stejnému porušení jeho vnitrostátního práva. Výsledek procesu má dožádaná strana bez odkladu sdělit dožadující straně a také Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, který předložím tuto záležitost ke konzultaci stran, kde dojde k posouzení oprávněnosti odmítnutí vydání a v případě shledání neoprávněného postupu k předání Výboru ministrů, který má zajistit nápravu formou příslušné deklarace.

Francouzská klauzule²⁴

Pokud má stát závažné důkazy pro to, že žádost o vydání byla podána za účelem získání možnosti vydanou osobu stíhat nebo trestat z důvodu její rasy, víry, národnosti, příslušnosti k národnostní menšině nebo pro její politické názory, osobu nevydá, ani v jejím případě nebude s dožadujícím státem spolupracovat. V těchto případech nelze Úmluvu pokládat za podklad pro extradici. Stejně se postupuje i v případě, že by vydané osobě hrozilo mučení nebo nelidské a ponižující zacházení.

Specifickým důvodem pro odmítnutí extradice je i případ, kdy by vydané osobě hrozil trest smrti nebo případně trest nepodmíněného odnětí svobody na doživotí, pokud právo vydávajícího státu takovéto tresty nezná a neumožňuje. Extradici lze v těchto případech provést pouze tehdy, pokud dožadující stát složí dostatečné záruky pro to, že takovéto tresty nebudou pro vydávanou osobu vyneseny. Toto ustanovení vychází z faktu, že trestní právo je ve všech systémech vnitrostátního práva velmi tradičním odvětvím a jeho unifikace na celoevropské úrovni zcela zřejmě nepřichází v úvahu – je tedy potřeba postihnout nežádoucí tvrdosti dopadu případného vydání bez možnosti takového podmínění, jelikož by potom mohlo dojít k situaci, kdy by osoba páchala trestný čin pod hrozbou nižší sankce než by na ni byla ve výsledku uvalena, došlo by tedy zcela zřejmě k porušení základních principů trestního práva. Vzhledem k tomu, jak bylo toto rozšíření tzv. francouzské klauzule předmětem kritiky v Protokolu k Evropské úmluvě o potlačování terorismu, je s podivem, že se toto ustanovení prakticky ve stejné

²⁴ *Discrimination clause.*

podobě dostalo i do této nové úmluvy, což může být jedno z hlavních ohnisek sporu a argument států, které tuto úmluvu odmítnou podepsat.

2.5.5. Shrnutí

Celkově lze říci, že tato Úmluva je spíše doplňujícím nástrojem systému boje Rady Evropy proti mezinárodnímu terorismu než nějakým zásadním instrumentem či novátorským postupem. Jako důležitý přínos se jeví ustanovení článků 5 – 7 a 9, specifikujících skutkové podstaty činů, které přímo či nepřímo souvisejí s pácháním teroristických činů a jejichž povaha vlastně vystihuje samotné předcházení terorismu, které je primárním účelem této Úmluvy. Boj proti terorismu již ve fázi přípravy teroristických činů a na bázi potírání činnosti teroristických organizací či organizací podporujících terorismus, je východiskem budoucnosti, jelikož vzhledem k trvající a sílící hrozbě teroristických útoků je potřeba zabránit budoucím ztrátám na životech a jiným dopadům teroristických činů především účinnou prevencí založenou na účinné mezinárodní spolupráci, což je i účelem a předmětem úpravy této úmluvy.

Na druhé straně lze jako krok zpět spatřovat fakt, že přestože na bázi Evropské unie a OSN existují snahy o vytvoření obecné definice teroristického činu a terorismu, byl v této Úmluvě použit zastaralý přístup okopírovaný z Úmluvy o potlačování terorismu z roku 1977 tak, že v otázce na které činy se Úmluva vztahuje bylo v článku 1 odkázáno na osm univerzálních mezinárodních úmluv a dva dodatkové protokoly z let 1970 – 1999 a na definice jednotlivých činů v nich obsažených. Stejně tak zůstala možnost přijetí Úmluvy s výhradou (nicméně alespoň doprovázená obecnou povinností iudicare) navíc přibyla možnost specifikace jen určité oblasti území státu, pro kterou Úmluvu přijímá.

2.6. Jiné instrumenty Rady Evropy

Dalšími instrumenty Rady Evropy kromě Evropské úmluvy o potlačování terorismu, jejího dodatkového Protokolu z roku 2003 a Úmluvy Rady Evropy o předcházení terorismu z roku 2005 jsou pochopitelně i jiné mnohostranné mezinárodní smlouvy přijaté v rámci Rady Evropy, které se sice primárně zabývají jinou

problematikou (konkrétně se ve většině případů jedná o prameny mezinárodního práva trestního zabývající se nadnárodním organizovaným zločinem, ovšem řeší i otázky související s bojem proti terorismu. Jsou to především:

- *Evropská úmluva o extradici* z roku 1957, doplněná dvěma protokoly,
- *Evropská úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech* z roku 1959 a její dodatkový protokol,
- *Evropská úmluva o kontrole nabývání a držení střelných zbraní jednotlivci* z roku 1978,
- *Evropská úmluva o kybernetické kriminalitě* z roku 2001,
- *Evropská úmluva o odškodnění obětí násilných trestných činů* z roku 1983

Řadu právních dokumentů zabývajících se terorismem najdeme v sekundárních pramenech, především Parlamentního shromáždění, které vydalo od roku 1972 řadu doporučení a rezolucí, v nichž označilo terorismus za hrozbu pro demokracii a lidská práva a vyzvalo státy ke koordinaci jejich společného postupu. Několik z těchto instrumentů bylo již zmíněno výše.

Výbor ministrů přijal od počátku 70. let 20. století tři obecné deklarace, několik doporučení a v roce 2001 i jednotný akční plán boje proti terorismu. Důležitým dokumentem ochrany lidských práv v souvislosti s terorismem jsou i *Směrnice Výboru ministrů Rady Evropy o lidských právech a boji proti terorismu*, které byly přijaty dne 15. července 2002. Jedná se o první mezinárodní dokument, který uceleným způsobem pojednává o vztahu mezi protiteroristickými opatřeními a lidskými právy. Je zde vyjádřen význam boje proti terorismu pro ochranu lidských práv a výzva pro členské státy Rady Evropy k předcházení a potlačování terorismu.

Co se týče lidských práv, působí v této oblasti na bázi Rady Evropy pochopitelně i Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Soud aplikuje pouze Evropskou úmluvu o ochraně lidských a základních svobod, jeho rozsudky se terorismem mohou zabývat tedy pouze nepřímo ve vazbě na porušení některého lidského práva zakotveného v této Úmluvě z roku 1950, v níž ovšem zákaz terorismu

přímo vyjádřen není. Nejčastěji se jedná o porušení práva na život, zákazu mučení nebo práva na respektování soukromého a rodinného života.

2.6.1. Deklarace o svobodě projevu a informací ve sdělovacích prostředcích v kontextu boje proti terorismu

Dne 2.3.2005 přijal Výbor ministrů Rady Evropy *Deklaraci o svobodě projevu a informací ve sdělovacích prostředcích v kontextu boje proti terorismu*. Jedná se o dokument reagující na velmi citlivé téma, totiž medializace terorismu. Na jedné straně deklarace vyzývá členské státy Rady Evropy, aby se zdržely zavádění opatření, která by omezovala svobodu projevu v souvislosti s podáváním informací o terorismu prostřednictvím médií a naopak, aby poskytovaly novinářům pravidelně aktualizované informace, což je nepochybně snaha o eliminaci škod, které mohou napáchat nepřesné informace uveřejněné v médiích. Současně deklarace na druhé straně vyzývá média a novináře, aby v kontextu terorismu brali v úvahu svou specifickou odpovědnost v tom, aby sami nepřispívali k dosahování cílů teroristů, zvláště by se měli snažit neprohlubovat pocit strachu, který mohou teroristické činy vzbuzovat, a nenabízet teroristům platformu tím, že by jim poskytovali neúměrnou pozornost, aby se vyhýbali autocenzuře, jejímž výsledkem by bylo odepření důležitých informací veřejnosti, aby vzali v potaz, že média mohou být snadno podnětem šíření rasové nenávisti či xenofobie, stejně tak jako naopak mohou sehrát důležitou roli v prevenci těchto pocitů veřejnosti.

Výbor ministrů si uvědomil důležitou roli médií v otázce terorismu a kromě této úpravy se zavázal k monitorování národních úprav svobody projevu do budoucna, k čemuž vyzval i Parlamentní shromáždění.

2.6.2. Úmluva vztahující se k praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a k financování terorismu

Rada Evropy se rozhodla aktualizovat a rozšířit svoji úmluvu z roku 1990, aby uvedla, že terorismus není financován pouze z praní špinavých peněz, ale také prostřednictvím legální činnosti.

Tato nová úmluva²⁵ je prvním mezinárodním nástrojem pojednávajícím najednou o preventivních akcích, boji proti praní špinavých peněz a o financování terorismu. Odpovídá na fakt, že rychlost přístupu k finančním informacím a informacím vztahujícím se k zakázaným činnostem zločineckých organizací, včetně teroristických skupin, je základem pro úspěch preventivních a represivních nástrojů a je nejlepším prostředkem destabilizace aktivit těchto organizací.

²⁵ *Convention on laundering, the financing of terrorism, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime*). Varšava. 2005.

3. EVROPSKÁ UNIE

3.1. O Evropské unii

EU byla vytvořena v roce 1992 na základě Smlouvy o Evropské unii, známé též jako Maastrichtská smlouva, která navazovala na předchozí evropské integrační aktivity, sahající do 50. let 20. století. Její kořeny lze de facto najít ve třech společenstvích založených v této době mezinárodními úpravami – Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO) založeném v roce 1951, Evropském hospodářském společenství (EHS) a Evropském společenství pro atomovou energii (EurAtom) založených v roce 1957. Orgány těchto tří společenství byly spojeny v roce 1967, tehdy ovšem bez toho, aby byla dotčena právní subjektivita kteréhokoli z těchto tří společenství. K poslednímu předstupni konečné integrace došlo v roce 1987 podpisem Jednotného Evropského aktu.

Maastrichtskou smlouvou byla dovršena integrace evropských států a ustavena Unie, která spočívá na tzv. Třech pilířích:

1. pilíř – *Evropské společenství*: spadají sem všechny aktivity realizované již před podpisem Maastrichtské smlouvy na základě ESUO, EHS a EurAtom; mimo jiné politiky zemědělská, obchodní, regionální, sociální aktivity spadající pod další dva pilíře byly zavedeny až Maastrichtskou smlouvou
2. pilíř – *Společná zahraniční a bezpečnostní politika*
3. pilíř – *Justice a vnitřní bezpečnost*

Dalším důležitým vývojovým mezníkem, především z hlediska terorismu byla Amsterdamská smlouva²⁶, která rozšířila spolupráci v oblasti Třetího pilíře o spolupráci v imigrační politice a ochrany menšin, definovala základní práva občanů EU a základní

²⁶ *Amsterdamská smlouva, již se pozměňují Smlouva o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty. Amsterdam. 1999.*

principy společné zahraniční politiky. Na základě této úmluvy byly navíc Schengenské dohody²⁷ uznány za součást právního systému EU.

Mezi základní principy Evropské unie patří přenesení některých pravomocí národních států na evropská společenství. EU má však pouze pravomoci, které jí byly svěřeny jednotlivými členskými státy, nelze tedy hovořit o EU jako federaci. Její způsob rozhodování je ve světovém měřítku unikátní, proto je Evropská unie považována za státní uspořádání *sui generis*.

Proklamovaným cílem EU je Evropa s výrazným hospodářským růstem, konkurenceschopnou sociální ekonomikou a zlepšující se kvalitou životního prostředí.

3.1.1 Orgány EU

Evropská rada

Evropská rada definuje rámcovým a strategickým způsobem oblasti, na které se v nadcházejících obdobích bude Unie stejně jako ministerstva členských států zaměřovat. Jednání Evropské rady se obvykle účastní hlavy výkonné moci jednotlivých členských států EU, tedy obvykle předsedové vlád nebo hlavy států.

Rada EU

Rada EU je jedním z rozhodujících mocenských orgánů Evropské unie, vydává závazné akty práva Evropského společenství (nařízení, směrnice, rozhodnutí), koordinuje společné politiky Společenství a rozhoduje o společných akcích a společných postojích EU. Radu tvoří zástupci vlád jednotlivých členských států na úrovni ministrů. Významné pravomoci má Rada v oblastech 2. a 3. pilíře (např. společná zahraniční politika nebo policejní spolupráce), kde se vyžaduje, aby rozhodovala jednomyslně.

²⁷ Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých států Společenství. 1985 a Schengenská prováděcí dohoda. 1990.

Evropská Komise

Evropská komise sleduje zájmy Evropské unie jako celku, komisaři tedy nemají přihlížet k zájmům jednotlivých zemí. Největší pravomoci má v oblasti 1. pilíře, má právo iniciovat návrhy zákonů a dohlíží na dodržování přijatých smluv. Vypracovává také návrh rozpočtu EU a provádí kontrolu jeho plnění. Dále Komise zastupuje EU při mezinárodních jednáních a má právo sjednávat s třetími státy dohody. Má významné pravomoci při přijímání nových členů do Unie a zajišťuje kontakty s nečlenskými státy EU. Na základě Smlouvy z Nice má každá země jednoho komisaře, současný počet 25 komisařů se již ovšem nebude zvyšovat ani v případě přijetí nových členských států, poté nastoupí systém rotace.

Evropský parlament

Evropský parlament funguje jako kontrolní a poradní orgán Evropské unie. Schvaluje složení Evropské komise a má právo kontrolovat její činnost, podílí se na tvorbě zákonů, vyslovuje souhlas s mezinárodními smlouvami a přijímáním nových členských států. Má také značné pravomoci v oblasti společného rozpočtu EU. Na základě Smlouvy z Nice má dnes Evropský parlament 732 poslanců, kteří jsou voleni obyvateli EU na období pěti let.

3.2. Počátky boje EU proti terorismu

O spolupráci na úrovni Evropských společenství zaměřené konkrétně proti terorismu lze hovořit již od roku 1975, kdy se 12 evropských států (Německo, Velká Británie, Francie, Belgie, Dánsko, Španělsko, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Portugalsko) dohodly na společné výměně informací a zkušeností týkajících se terorismu a za tím účelem založili skupinu *TREVI*.²⁸

²⁸ *Jedná se o zkratku z francouzštiny, obsahující počáteční písmena slov terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí.* Pikna, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie.* Linde. Praha. 2006. Str. 218.

V současné době existuje v rámci EU *Pracovní skupina pro boj s terorismem - TWG*²⁹, která dohlíží na zahraniční a vnitřní aspekty postupů proti teroristickým aktivitám (TWG sdružuje všechny členské státy EU a navíc Norsko a Švýcarsko).

Další skupinou obdobného zaměření je i *Společná pracovní protiteroristická skupina, zaměřená na otázky spravedlnosti a vnitřních věcí - COTER*.³⁰ COTER pořádá konference a navrhuje možnosti další spolupráce mezi zeměmi EU. Příkladem může být mezinárodní konference pořádaná TWG v říjnu 1998, která byla věnována problematice financování terorismu.

Terorismus patří ve struktuře EU do Třetího pilíře, tedy do Policejní a justiční spolupráce. Toto zařazení bývá ze strany některých států kritizováno a je poukazováno na fakt, že terorismus v současné podobě a měřítku je spíše předmětem bezpečnostní politiky, tedy Druhého pilíře. Smlouva o Evropské unii nicméně v čl. 30 a čl. 31a-e vymezuje aktivity, na nichž spočívá předcházení a potírání terorismu, jako spolupráci policejních sil, celní správy a jiných příslušných orgánů přímo či prostřednictvím Europolu, užší spolupráci justičních a jiných příslušných orgánů a harmonizaci předpisů trestního práva, tedy jako typické nástroje Třetího pilíře EU. Řazení do třetího pilíře lze zřetelně vyčíst i z dalších dokumentů přijatých na bázi EU, mimo jiné, v boji proti terorismu, jako jsou například tři významné mezinárodní úmluvy z let 1995 a 1996 - *Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu - Europolu*, *Úmluva o zjednodušeném extradičním řízení mezi členskými státy Evropské unie* a *Úmluva o extradici mezi členskými státy Evropské unie* nebo např. *Společná akce týkající se vytvoření a udržování Seznamu specializovaných protiteroristických schopností, znalostí a zkušeností k usnadnění protiteroristické spolupráce mezi členskými státy Evropské unie* přijatá Radou EU dne 15.10.1996. I zde je zřejmé, že se jedná o nástroje spolupráce na bázi justičních orgánů (extradice) a vnitra (Europol, předávání informací využitelných v boji proti terorismu).

²⁹ *Terrorism Working Group.*

³⁰ *Common Foreign and Security Policy Working Group on Terrorism.*

3.3. Komunitární právo

3.3.1. Deklarace La Gomera

Evropská rada v roce 1995 přijala *Deklaraci o terorismu*³¹, ve které poukázala na to, že ve Smlouvě o Evropské unii byl boj proti terorismu definován jako prioritní cíl a záležitost společného zájmu a deklarovala, že pro účinné zabránění teroristické činnosti a pro boj s ní existuje potřeba důkladné koordinace mezi členskými státy EU a to cestou zlepšování mechanismu policejní a soudní spolupráce. Tato spolupráce by měla probíhat prostřednictvím zvyšování výměny operativních informací o teroristických skupinách, výměny informací o metodách jejich činnosti (zvláště obchodu se zbraněmi, financování a praní peněz). Dále deklarace předpokládá zdokonalení koordinace a spolupráce mezi soudními orgány tak, aby bylo možno eliminovat jakákoliv rizika beztrestnosti. Mělo dojít ke zdokonalení způsobu předávání osob odpovědných za teroristické akce soudním orgánům s takovou pravomocí, aby mohly být postaveny před soud a mohly být vykonány uložené tresty, a to prostřednictvím extradice, s přihlédnutím k ustanovení mezinárodních smluv.

3.3.2. Společný postoj Rady EU o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu

Dne 27.12.2001 přijala Rada EU ve světle událostí z 11. září 2001 a v důsledku následných aktivit podniknutých na mezinárodním fóru *Společný postoj o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu*, ve kterém odkazuje na rezoluci Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 1373(2001), kterou Rada bezpečnosti stanovila rozsáhlé strategie pro boj proti terorismu, a zejména pro boj proti financování terorismu, a zdůraznila, že Evropská unie by měla přijmout další opatření k provedení této rezoluce, tak jako byl na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1333(2000) přijat společný postoj Rady EU 2001/154/SZBP, který reagoval na teroristický útok organizace Al-Kajda z 11. září 2001 a stanovil, že mají být zmrazeny finanční prostředky Usámy bin Ládina a osob a subjektů s ním spojených. Bod 7) preambule tohoto Společného postoje Rady EU navíc zdůrazňuje nezbytnost součinnosti členských

³¹ *La Gomera Declaration. Přijata na Kanárských ostrovech v roce 1995.*

států v oblasti policejní a justiční spolupráce a v trestních věcech pro naplnění účelu tohoto dokumentu.

V článku 1. odst. 2. definuje Rada EU osoby, skupiny a subjekty zapojené do teroristických činů. Těmi jsou zde osoby, které páchají teroristické činy nebo se je pokusí spáchat nebo se účastní takových činů nebo napomáhají jejich spáchání a dále osoby a subjekty přímo nebo nepřímo vlastněné nebo kontrolované takovými osobami a osoby, skupiny a subjekty jednající jménem takových osob, skupin a subjektů nebo podle jejich pokynů, včetně prostředků odvozených nebo vytvořených z majetku přímo nebo nepřímo vlastněného nebo kontrolovaného takovými osobami, skupinami a subjekty a osobami, skupinami a subjekty s nimi spojenými.

Přílohou tohoto společného postoje je navíc Seznam osob, skupin a subjektů, které jsou zapojeny do teroristických činů, s tím, že členské státy mají poskytnout všechny jim dostupné informace k tomu, aby jednotliví teroristé na tomto seznamu uvedení mohli být spolehlivě identifikováni, a spoluprací na úrovni Třetího pilíře EU tento seznam neustále doplňovat a aktualizovat. Za osoby „zapojené do teroristických činů“ jsou považovány osoby, vůči kterým přijal příslušný, ve většině případů justiční, orgán na základě závažných a věrohodných důkazů nebo stop rozhodnutí, které se týká zahájení vyšetřování nebo trestního stíhání za teroristický čin, pokus o spáchání teroristického činu, účast na něm nebo napomáhání k jeho spáchání a dále osoby, které byly odsouzeny za takové činy. Do seznamu jsou zahrnuty osoby, skupiny a subjekty uvedené Radou bezpečnosti Organizace spojených národů jako osoby, skupiny a subjekty spojené s terorismem a proti nimž Rada bezpečnosti OSN nařídila sankce.³² Tato příloha byla naposledy aktualizována *Společným postojem Rady Evropské unie 2006/380/CFSP* ze dne 29.5.2006, v současné době tak obsahuje 45 osob a 48 skupin a subjektů spojených s terorismem.

V čl. 2. a 3. je nařízeno zmrazení finančních prostředků osob uvedených v příloze, tedy osob zapojených do teroristických činů a stanoveno, že Evropské společenství zajistí do budoucna, aby finanční prostředky, finanční majetek nebo

³² Jsou zde uvedeny skupiny jako mj. CIRA, ETA, Palestinský islámský džihád a další, seznam osob čítal 29 jmen včetně čísel průkazů totožnosti.

hospodářské zdroje nebo finanční nebo jiné související služby nebyly přímo ani nepřímou zpřístupněny ve prospěch osob, skupin a subjektů uvedených v příloze.

3.3.3. Definice teroristického činu

Zásadní význam Společného postoje Rady EU o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu ze dne 27.12.2001 ovšem spočívá v tom, že přináší definici terorismu (resp. teroristického činu). Je obsažena v článku 1. odst. 3. a stanoví, že pro účely tohoto společného postoje se teroristickým činem rozumí úmyslné jednání, které může vzhledem ke své povaze nebo souvislostem závažně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci, definované jako trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů, bylo-li spácháno s cílem závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace, a to útoky ohrožujícími lidský život s možným následkem smrti, útoky ohrožujícími tělesnou integritu člověka, únosy nebo braním rukojmí, způsobením rozsáhlého poškození vládních nebo veřejných zařízení, dopravního systému, infrastruktury, včetně informačního systému, pevné plošiny na kontinentálním šelfu, veřejného místa nebo soukromého majetku, které může ohrozit lidské životy nebo vyústit ve značné hospodářské ztráty, zmocněním se letadla, lodi nebo jiných prostředků veřejné či nákladní dopravy, výrobou, držením, získáním, přepravou, dodáním nebo užitím zbraní, výbušnin nebo zbraní jaderných, biologických nebo chemických, jakož i výzkumem a vývojem biologických a chemických zbraní, vypouštěním nebezpečných látek, zakládáním požárů, vyvoláním povodní nebo zaviněním výbuchů, jejichž důsledkem je ohrožení lidských životů, narušení nebo přerušování dodávek vody, elektrické energie nebo jiného základního přírodního zdroje, jehož důsledkem je ohrožení lidských životů nebo výhrůžkou některého z těchto výše popsaných jednání.³³ Dále sem spadají i vedení teroristické skupiny, účast na činnostech teroristické skupiny, například dodáváním informací nebo materiálních zdrojů nebo financováním jejich

³³ Čl. 1 odst. 3 Společného postoje Rady EU o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu 931/2001/SZBP. 2001.

činností jakýmkoli způsobem s vědomím skutečnosti, že taková účast přispěje k trestné činnosti skupiny.

Tato komplexní definice kombinuje tři prvky – způsob provedení činu, charakter činu a záměry pachatele. Spojuje tedy v sobě objektivní i subjektivní stránku činu a oboje široce vymezuje. Právě z hlediska své komplexnosti se jedná o definici v evropském měřítku ojedinělou, což jednoznačně dokládá i fakt, že v *Doporučení 1550 (2002)* zvažovala Rada Evropy, která se bojem proti terorismu zabývá již dlouho dobu vlastními nástroji (viz. výše), v rámci zlepšení celoevropské spolupráce v boji proti terorismu, přejmout tuto definici vytvořenou Evropskou unií. V Úmluvě Rady Evropy o prevenci terorismu, která byla otevřena k podpisu na kongresu ve Varšavě 16.5.2005 ovšem k adaptaci této definice nedošlo a je opět použit model odkazující na skutkové podstaty uvedené v jednotlivých univerzálních mezinárodních úmluvách zde vyjmenovaných.

3.3.4. Evropský zatýkací rozkaz

Dne 13. června 2002 bylo Radou EU schváleno *Rámcové rozhodnutí 584 (2002) o evropském zatýkacím rozkazu a procesu předávání mezi členskými státy*. Toto rámcové rozhodnutí mezi členskými státy EU nahrazuje *Evropskou úmluvu o vydávání z roku 1957*, její dva dodatkové protokoly (1975 a 1978), *Evropskou úmluvu o potlačování terorismu z roku 1977*, *Úmluvu o zjednodušeném vydávacím postupu mezi členskými státy Evropské unie z roku 1995* a *Úmluvu o vydávání mezi členskými státy EU z roku 1996*, *Dohodu mezi 12 členskými státy ES o zjednodušení a modernizaci způsobů doručování žádostí o vydání z roku 1989* a hlavu III. Kapitoly 4. *Úmluvy kterou se provádí Schengenská dohoda o postupném zrušení kontrol na společných hranicích*. Toto rámcové Rady Evropské unie se stalo jedním z nejdůležitějších opatření reagujících na teroristické útoky z 11. září 2001. Rámcové rozhodnutí nabylo účinnosti dne 7. 8. 2002. Od členských států se požaduje, aby jej do svých právních řádů zavedly do 31. 12. 2003, řada států se ovšem vyjádřila pro jeho aplikaci již před tímto termínem.

Otázka vztahu rámcového rozhodnutí k relevantním dřívějším mezinárodním smlouvám o vydávání

Rámcové rozhodnutí je instrumentem třetího pilíře EU a je obdobou směrnice z pilíře prvního, nejde však o přímo aplikovatelný dokument, musí být nejprve adaptován do vnitrostátního práva členských států. Rámcová rozhodnutí jsou tedy závazná co do výsledku, ale je vyloučen jejich přímý účinek. Po dlouhou dobu byly otázky justiční spolupráce a extradice upraveny téměř výhradně v mezinárodních smlouvách, zatímco akty sekundárního unijního práva byly pouze akty vedlejšími a podpůrnými. Zásadním problémem tohoto systému se ovšem ukázal fakt, že jak *Úmluva o zjednodušeném vydávacím postupu mezi členskými státy Evropské unie* z roku 1995, tak ani *Úmluva o vydávání mezi členskými státy EU* z roku 1996 a další úmluvy týkající se této problematiky (jedině snad s výjimkou Schengenské prováděcí úmluvy) nevstoupily v platnost. Po 11. září 2001, kdy Evropská unie zesílila úsilí v boji proti terorismu se proto nabízela varianta upravit otázky extradice nástrojem unijního práva a byla zvolena právě forma rámcového rozhodnutí.

Jako diskutabilní se ukázala otázka vztahu nového rámcového usnesení a dřívější mezinárodní smlouvy se stejným předmětem úpravy. Právní servis Rady Evropské unie zaujal stanovisko, že neobsahuje-li rámcové rozhodnutí ani příslušná mezinárodní smlouva jasné pravidlo o svém vztahu k jiným právním nástrojům, uplatní se obecné principy mezinárodního práva vyjádřené ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969.³⁴ Vídeňská úmluva pochopitelně vzhledem k době svého vzniku nepočítá s nesmluvními nástroji práva Evropské unie, Právní servis Rady EU nicméně vyjádřil názor, že ustanovení Čl. 41 Vídeňské úmluvy, upravujícího možnost dvou nebo více stran jedné mnohostranné smlouvy uzavřít dohodu pozměňující smlouvu pouze ve svých vzájemných vztazích³⁵, lze vztáhnout i na rámcová rozhodnutí, které přestože mezi státy Evropské unie nezakládá dohodu v užším smyslu, má na vztahy mezi nimi stejný dopad.

Ač je otázka vztahu dřívější mezinárodní smlouvy a pozdějšího rámcového rozhodnutí obecně diskutabilní a vyvolávající rozpory, v případě evropského zatýkacího rozkazu nacházíme poměrně jasnou úpravu těchto vztahů, která je všeobecně akceptovatelná. Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu v Čl. 31 stanoví,

³⁴ *Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.*

³⁵ *Čl. 41 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23.5.1969.*

že toto rozhodnutí nahrazuje od 1.1.2004 odpovídající ustanovení v něm uvedených smluv³⁶ použitelných v oblasti vydávání ve vztazích mezi členskými státy, aniž je dotčeno jejich uplatňování ve vztazích mezi členskými státy a třetími zeměmi. Současně musíme ovšem přihlídnout i k ustanovení Čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání, který stanoví, že pokud se vydávání mezi dvěma nebo více stranami uskutečňuje na základě jednotných právních předpisů, mohou strany upravovat své vzájemné vztahy, pokud jde o vydávání, výlučně podle tohoto systému bez ohledu na ustanovení Evropské úmluvy o extradici. Stejná zásada bude platit mezi dvěma nebo více smluvními stranami, pokud každá z nich má platné právní předpisy, na základě kterých se provádějí na jejím území příkazy ke vzetí do vazby vydané na území druhé strany nebo stran. Smluvní strany, které mezi sebou vylučují nebo v budoucnosti vyloučí působnost Evropské úmluvy o extradici podle tohoto odstavce, budou o tom informovat generálního tajemníka Rady Evropy, který bude následně informovat ostatní smluvní strany o sděleních, která obdržel podle tohoto odstavce. Je zřejmé, že systém národních legislativ, který vznikne v členských státech na základě implementace Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu do jejich vnitrostátního práva, je právě takovým případem, který Evropská úmluva o extradici předpokládá v ustanovení Čl. 28 odst. 3.

Na základě ustanovení Čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o extradici tedy dojde tedy prohlášením státu adresovaným generálnímu tajemníkovi Rady Evropy k nahrazení příslušných ustanovení této úmluvy Rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu. Evropská úmluva o extradici ve svém Čl. 28 odst. 1 navíc mezi svými smluvními stranami nahradila ustanovení všech dvoustranných smluv, úmluv a dohod, která upravují vydávání mezi kterýmikoli dvěma smluvními stranami a v Čl. 28 odst. 2 umožňuje sjednávání dvoustranných nebo mnohostranných dohod pouze k doplnění ustanovení této úmluvy nebo aby napomáhaly použití zásad, které obsahuje. Díky těmto ustanovením je v podstatě nahrazením Evropské úmluvy o extradici Rámcovým rozhodnutím o Evropském zatýkacím rozkazu nahrazena celá stávající úprava vydávání mezi smluvními státy Úmluvy, neboť tato nahradila všechny obdobné úmluvy, které ji předcházely a uzavírání dalších umožnila jen k doplnění svých ustanovení. Jedná se tedy o velmi ojedinělý případ, kdy při řešení vztahu dřívější mezinárodní smlouvy a

³⁶ viz. výše.

pozdějšího rámcového rozhodnutí docházíme k závěru, který není sporný a je naopak všeobecně akceptovatelný.³⁷

Použití evropského zatýkacího rozkazu

Evropský zatýkací rozkaz je rozhodnutím vydaným soudem nebo jiným justičním orgánem členského státu Evropské unie, kterým se vyžaduje zatčení a předání požadované osoby jiným členským státem. Může být vydán na podezřelé ze spáchání trestných činů, za které lze uložit trest odnětí svobody (nebo jiné opatření omezující svobodu) u kterého horní hranice sazby činí nejméně 12 měsíců, nebo na osoby odsouzené k trestu odnětí svobody nebo ochrannému opatření v délce alespoň čtyř měsíců.

Evropský zatýkací rozkaz přináší tři základní nové prvky. Jde o zrušení rozhodovací pravomoci ústředního správního orgánu, prolomení zásady oboustranné trestnosti a zásady nevydávání vlastních občanů.

Zásada oboustranné trestnosti je prolomena u výslovně uvedených protiprávních jednání (terorismus, únos letadla nebo plavidla, únos, omezování osobní svobody a braní rukojmí, obchodování s lidmi, pohlavní zneužívání dětí a dětská pornografie, nedovolený obchod s drogami a psychotropními látkami, nedovolený obchod se zbraněmi, municí a výbušninami, korupce, podvod, násilná trestná činnost, jako je trestný čin vraždy, těžké újmy na zdraví, loupeže, znásilnění apod. – celkem 32 činů) v případě, že je za ně možné v dožadujícím státě uložit trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby alespoň tři let. V takovém případě stačí, aby byl skutek, pro který je požadováno vydání, trestný pouze podle práva dožadující země a není nutné, aby byl trestný také podle práva dožádané země.

Rámcové rozhodnutí stanoví, kdy soud, který zatýkací rozkaz vykonává, musí a kdy může odmítnout výkon zatýkacího rozkazu. Výkon zatýkacího rozkazu může být případně podmiňován některými taxativně uvedenými podmínkami pro případ, kdy bylo rozhodnutí o trestném činu, za který je možné uložit doživotní trest odnětí svobody vyneseno v nepřítomnosti dotyčné osoby. V případě, kdy je předáván občan

³⁷ Polák, P. *Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím. Právní rozhledy č. 17/2004.*

vykonávajícího státu, může být předání podmíněno tím, že v případě, že mu bude v členském státě, který zatýkácí rozkaz vydal, uložen trest nebo ochranné opatření, bude vrácen zpět k jeho výkonu.

K prolomení zásady nevydávání vlastních občanů dochází, aby byl zcela naplněn smysl Evropského zatýkácího rozkazu. V rámci integračních tendencí Evropské unie je do budoucna žádoucí stav, kdy bude EU uvnitř i navenek zcela jednotná, k čemuž zcela zřejmě patří i vyloučení extradičních řízení uvnitř EU a jejich používání pouze pro extradici do států, které nejsou členskými státy EU.

3.3.5. Rámcové rozhodnutí Rady EU o boji proti terorismu

Dne 13. 6. 2002 přijala na základě článku 29, článku 31 písm. e) a článku 34 odst. 2 písm b) Smlouvy o Evropské unii *Rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu 2002/475/JHA*. V čl. 1 je obsažena definice teroristického činu vytvořená *Společným postojem 2001/931/SZBP* (viz. výše), která se tímto stává právně závaznou pro všechny členské státy Evropské unie. Dále jsou zde ustanoveny tři trestné činy související s terorismem, a to loupež, vydírání a vystavování falešných správních dokumentů, pokud byly spáchány s cílem uskutečnit některé jednání z těch, která jsou popsána ve výše zmíněném čl. 1. Stejně tak za trestné považuje i podněcování, spolupachatelství a pokus a ukládá státům povinnost přijmout opatření pro implementaci těchto ustanovení do jejich právních řádů, stejně tak jako účinné, přiměřené a odrazující sankce zakotvené v právních rádech členských států pro výše uvedené činy³⁸ a podmínka aby tyto činy podléhaly vzájemnému vydávání pachatelů.

V čl. 6 jsou obsaženy polehčující okolnosti snižující tresty za výše uvedené činy. Patří mezi ně upuštění od páčání teroristických činů, poskytnutí správním či soudním orgánům informace, které by jinak nezískaly, čímž pomůže k předejití spáchání teroristického činu, k identifikaci pachatelů, nalezení důkazů nebo zabránění spáchání dalších teroristických činů či trestných činů souvisejících s terorismem.

Dále jsou zde obsažena ustanovení o odpovědnosti právnických osob spojená s povinnostmi členských států včlenit je do svých právních řádů. Jedná se o činy spáchané

³⁸ Čl. 5. *Rámcového rozhodnutí Rady EU o boji proti terorismu 2002/475/JHA. 2002.*

statutárními orgány v zájmu právnických osob. Odpovědnost právnických osob nevyklučuje trestní odpovědnost fyzických osob, které jako statutární orgány za právnickou osobu jednaly. Následující článek uvádí demonstrativní výčet sankcí ukládaných právnickým osobám, jsou jimi zvláště:

- opatření k vyloučení právnické osoby z nároku na zvýhodnění nebo veřejnou pomoc,
- opatření k trvalému nebo dočasnému zákazu výkonu obchodní činnosti,
- umístění pod soudní dohled,
- soudní zrušení,
- dočasné nebo trvalé uzavření zařízení, která sloužila ke spáchání trestného činu.³⁹

Opatření k provedení tohoto rámcového rozhodnutí měly členské státy přijmout nejpozději do 31.12.2002 s tím, že Rada Evropské unie nejpozději do 31.12.2003 ověří, zda tak učinily. Došlo zde tedy k velmi zásadnímu kroku, když byly prvky předchozích úprav vloženy do tohoto pro členské státy obecně závazného nástroje komunitárního práva Evropské unie a tím byla zahájena unifikace trestního práva v oblasti terorismu.

3.3.6. Deklarace o boji proti terorismu ze dne 25.3.2004

Po teroristických útocích v Madridu vydala Rada EU tuto deklaraci, ve které odsuzuje spáchané teroristické činy a volá po zintenzivnění mezinárodní spolupráce a po razantní odvetě a účinnému boji proti terorismu. Zajímavá je *Deklarace o solidaritě proti terorismu*, která je přílohou této Deklarace o boji proti terorismu. Odvolává se na klauzuli solidarity obsaženou v čl. 42 připravované úmluvy o evropské ústavě. Na základě tohoto dosud státy nepřijatého a neschváleného ustanovení mají všechny státy Unie v rámci solidarity mobilizovat všechny nástroje, které mají k dispozici, včetně armády, v případě, že se jeden ze států Evropské unie stal obětí teroristického útoku.

³⁹ Čl. 8. Rámcového rozhodnutí Rady EU o boji proti terorismu 2002/475/JHA. 2002.

Další přílohou této deklarace je revidovaný akční plán – Strategické cíle Evropské unie v boji proti terorismu⁴⁰, který uvádí sedm hlavních cílů v boji proti terorismu aktualizovaných ve světle posledních událostí. Jedná se o:

- prohloubení mezinárodní solidarity a zvýšení úsilí v boji proti terorismu
- omezení přístupu teroristů k financím a jiným ekonomickým zdrojům
- maximalizace schopností orgánů Evropské unie a členských států vyhledávat, vyšetřovat a trestně stíhat teroristy a předcházet teroristickým útokům
- zajistit bezpečnost mezinárodní dopravy a zajistit systém efektivních hraničních kontrol
- zvýšení schopností orgánů Evropské unie a členských států poradit si s následky teroristických útoků
- určit faktory, které přispívají k podpoře a rekrutování teroristů
- naplánovat akce v oblasti pomoci Evropské unie třetím státům v boji proti terorismu.⁴¹

Dne 1.12.2004 navázal na tuto deklaraci Program solidarity Evropské unie pro následky hrozby terorismu a teroristických útoků.⁴²

3.3.7. Akční plán boje EU proti terorismu 2005

Akční plán boje proti terorismu schválila Rada Evropské unie v Bruselu dne 30.11.2005 jako součást Strategie EU pro boj proti terorismu. Obsahuje či zavádí tzv. čtyři pilíře Strategie EU pro boj proti terorismu, které mají představovat komplexní a přiměřenou odpověď na mezinárodní teroristické hrozby. Tyto čtyři pilíře tvoří – *předcházení* (prevent – aby se předešlo tomu, že se lidé budou uchýlovat k terorismu a zamezilo se vzniku nové generace teroristů, plán boje proti radikalizaci a náboru teroristů), *ochrana* (protect – ochranná opatření a jejich zlepšení, bezpečnost hranic a dopravy, ale i snížení důsledků dopadu teroristického činu), *pronásledování* (pursue – závazky směřující k „rozbití“ teroristické činnosti a přeshraničnímu pronásledování) a

⁴⁰ *European Union strategic objectives to combat terrorism. 2004.*

⁴¹ *Pikna, B. Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie. Linde. Praha. 2006. Str. 222-229.*

⁴² *EU Solidarity Programme on the consequences of terrorist threads and attack. 2004.*

reakce (respond – společná koordinovaná odpověď, rozvoj krizových systémů).⁴³ Zahrnuje mimo jiné zabránění rekrutování nových teroristů, potlačování extremismu, zajištění bezpečnosti a demokracie pro všechny obyvatele Unie, ochranu strategických zařízení, bezpečnost dopravy, hraniční kontroly, ochranu potenciálních cílů teroristických útoků, shromažďování informací, policejní, soudní a jinou přeshraniční spolupráci, omezení přístupu teroristů ke zbraním, municí a výbušninám, přípravu na možnost včasného varování před teroristickým útokem a plány rychlé reakce řešící jeho následky atd. Tyto cíle jsou zde dále rozvinuty a jsou stanoveny termíny pro jejich dosažení a orgány odpovědné za plnění těchto úkolů. Jedná se o velmi komplexní plán zahrnující situace od preventivních opatření a výzkumu až po reakci na spáchané teroristické útoky a jako takový má velkou cenu pro přesnou koordinaci a unifikaci postupu na národní i mezinárodní úrovni.

Členění do čtyř pilířů převzal i Akční plán z 27.1.2006. Tento dokument je sestaven tabulkově, vyhotoven v pracovní formě bez komentáře a stanovuje další postupy v rámci Strategického plánu EU pro boj s terorismem.

3.4. Mezinárodní úmluvy EU

3.4.1. Úmluva o zjednodušeném extradičním řízení mezi členskými státy EU

V roce 1995 byla podepsána Úmluva vypracovaná na základě čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii, o zjednodušeném extradičním řízení mezi členskými státy Evropské unie, za účelem zlepšit soudní spolupráci mezi státy v trestních věcech a otázkách extradice. Cílem je zjednodušit, oprostít od zbytečného formalismu a zrychlit extradiční řízení mezi členskými státy Evropské unie. Je zde v čl. 4 určeno, jaké informace jsou považovány za dostatečně určité o osobě a činu, pro který je vydání dožadováno. Jsou jimi: identita hledané osoby, orgán žádající zadržení, existující příkaz k zatčení nebo jiný právní nástroj plnící stejný účel nebo vykonatelné soudní rozhodnutí, povaha a právní popis spáchaného činu, vyličení okolností za kterých byl čin spáchan (zahrnující místo, čas a míru účasti hledané osoby), následky činu v jejich zjištěné míře. Zjednodušené vydávací řízení je podmíněno souhlasem osoby, jejíž vydání je

⁴³ Píkna, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie*. Linde. Praha. 2006. Str. 231-236.

dožadováno. Pokud tato osoba souhlas pro vydání ve zjednodušeném extradičním řízení neudělí, postupuje se dále podle ustanovení Úmluvy o extradici z roku 1957. Snahou je i co nejrychlejší řízení, je zde proto řada lhůt, jejichž nedodržení může vést například k tomu, že stát na jehož území je osoba zadržována jí musí propustit (v případě, že mezi oznámením rozhodnutí o vydání mezi příslušnými orgány obou států a vlastním předáním uběhne 20 dní a k vydání nedojde). Ustanovení této úmluvy byly dále rozvinuty v Úmluvě o extradici mezi členskými státy Evropské unie z roku 1996. V současné době má ovšem v oblasti vydávání v rámci Evropské unie zásadní postavení evropský zatýkací rozkaz.⁴⁴

3.4. 2. Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu – Europolu

Dne 18.7.1995 byla v Bruselu podepsána *Úmluva založená na čl. K.3 Smlouvy o Evropské unii, o zřízení Evropského policejního úřadu*.⁴⁵ Evropská unie vědoma si sílíci hrozby terorismu, stále se rozvíjejícího obchodu s drogami a jiných závažných forem mezinárodního zločinu deklarovala potřebu prohloubení a zefektivnění mezinárodní spolupráce a s poukazem na to, že se zřízením Europolu se počítalo již ve Smlouvě o Evropské unii z roku 1992, touto úmluvou zřídila Europol jako orgán policejní spolupráce na bázi Evropské unie. O Europolu a jeho činnosti bude pojednáno podrobněji v kapitole 3.5.2.

3.4.3. Dohody mezi EU a Spojenými státy Americkými o extradici a o vzájemné pomoci v trestních věcech

Tyto dvě mezinárodní dvoustranné dohody, *Dohoda mezi Evropskou unií a Spojenými státy Americkými o extradici* a *Dohoda mezi Evropskou unií a Spojenými státy Americkými o vzájemné pomoci v trestních věcech*, byly uzavřeny na základě rozhodnutí Rady Evropské unie 2003/516/EC ze dne 6.6.2003. Cílem uzavření těchto dohod bylo usnadnění a zjednodušení styku v oblastech extradice a trestních věcí mezi Spojenými státy a Evropskou unií. Do doby uzavření těchto dohod docházelo ke komunikaci v těchto záležitostech mezi Spojenými státy a jednotlivými členskými státy

⁴⁴ Evropský zatýkací rozkaz viz. kapitola 3.3.4.

⁴⁵ Dále jen *Úmluva o Europolu*.

Unie, jednajícími na základě vlastní mezinárodní suverenity, na základě bilaterálních dohod mezi nimi uzavřených. V rámci jednotného postupu Evropské unie v boji proti terorismu a organizovanému zločinu bylo uzavření těchto dohod pouze logickým vyústěním integračních snah a společných akcí v rámci třetího pilíře Unie.

Uzavírání mezinárodních dohod s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi, upravuje Čl. 24 Smlouvy o Evropské unii, který stanoví, že Rada může jednomyslně zmocnit předsedajícího, aby, případně s pomocí Komise, zahájil za tímto účelem jednání. Takové dohody uzavírá jednomyslně Rada na doporučení předsedajícího. Žádná dohoda nezavazuje členský stát, jehož zástupce v Radě prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu; ostatní členové Rady se mohou dohodnout na prozatímním provádění dohody. Článek 24 výslovně stanoví i to, že se jeho ustanovení vztahují i na záležitosti spadající do hlavy VI. Smlouvy, tedy na ustanovení o justiční a policejní spolupráci v trestních věcech.⁴⁶

Po teroristických útocích na New York z 11. září 2001 vstoupily Spojené státy americké do jednání s Evropskou unií. Na základě neformální schůzky konané 28.2.2002 v Santiagu de Compostela, přijala Rada pro otázky spravedlnosti a vnitřních věcí mandát k jednání o smlouvě o právní spolupráci v trestních věcech podle výše zmíněných Čl. 24 a 38 Smlouvy o Evropské unii. Předmětem vyjednávané úpravy měly být otázky extradice, dočasného předávání k trestnímu řízení a vzájemné právní pomoci včetně výměn dat, ustavování společných vyšetřovacích týmů, poskytování důkazů atd.⁴⁷

Specifikum mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře spočívá v tom, že je se třetími státy nebo s mezinárodními organizacemi uzavírá Evropská unie jako celek, nicméně činí tak v záležitostech, kde na ni státy přenesly pravomoci pouze částečně.⁴⁸ Subjektivita Evropské unie zde tedy odvisí od ad hoc zmocnění členských států, jež jí na základě Smlouvy o Evropské unii uděluje Rada Evropské unie, případně se jedná o smlouvy, z nichž subjektivita Evropské unie jednoznačně vyplývá. Pokud se

⁴⁶ Srov. také Čl. 38 Smlouvy o Evropské unii, který stanoví, že: *V dohodách podle článku 24 mohou být upraveny záležitosti spadající do této hlavy (tedy záležitosti justiční a policejní spolupráce v trestních věcech).*

⁴⁷ Balaš, V. *Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře. Právní fórum č. 1/2004.*

⁴⁸ *Stejně vypadá situace i u mezinárodních smluv uzavíraných podle II. pilíře, i zde se jedná pouze o částečnou delegaci práv. Pouze v záležitostech I. Pilíře státy plně zmocnili Unii jednat za ně.*

jedná o závaznost takovýchto smluv pro členské státy, stanoví Čl. 24 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii, že členský stát, jehož zástupce v Radě prohlásí, že tento stát musí splnit své ústavní předpisy, není touto dohodou vázán. V případě že dojde k takovému prohlášení, mohou se ostatní státy dohodnout na předběžném provádění takovéto úmluvy. Z toho jasně plyne, že ústavní právo státu má přednost, tedy přestože v záležitostech III. pilíře svěřil stát částečně své pravomoci orgánům Evropské unie, zachovává si svou suverenitu a musí dojít k implementaci takových úmluv do jeho vnitrostátního práva takovým způsobem, aby přijatá opatření nebyla v rozporu s ústavními normami a normami síly zákona. V případě, kdy by mělo dojít k přijetí závazku derogujícího nebo měnícího vnitrostátní akty síly zákona, je zástupce státu v Radě Evropské unie povinen uplatnit výhradu podle Čl. 24 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii (viz. výše).

V případě přistupujících států se uplatní zásada mezinárodního práva *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, kodifikovaná v Čl. 34 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, která stanoví obecné pravidlo týkající se třetích států, které stanoví, že: ze smlouvy nevznikají ani závazky ani práva třetímu státu bez jeho souhlasu.⁴⁹

3.5. Přeshraniční policejní spolupráce

3.5.1. Europol

O založení Europolu bylo rozhodnuto Maastrichtskou *Smlouvou o Evropské unii*. Evropský policejní úřad - Europol⁵⁰ vznikl s cílem vytvořit v rámci Evropské unie instituci, která by umožnila donucovacím složkám členských států Evropské unie rychlou a ucelenou spolupráci v oblasti boje s terorismem a organizovaným zločinem. Cílem Europolu je zvýšit efektivnost a zlepšit policejní spolupráci členských států, a to především při prevenci a potírání terorismu, pašování drog a dalších závažných forem mezinárodního organizovaného zločinu. Do doby vzniku Europolu byla policejní spolupráce na území Unie řešena na základě bilaterálních mezistátních smluv, což byla

⁴⁹ Balaš, V. *Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře. Právní fórum č. 1/2004.*

⁵⁰ *European Police Office. Sídlem úřadu je nizozemský Haag.*

koncepte pro svou dobu zcela nevyhovující, především z hlediska nedostatečné pružnosti a rychlosti odezvy.

Úmluvu o Europolu ratifikovaly všechny členské státy Evropské unie v roce 1995 a v platnost vstoupila 1. října 1998. Fakticky zahájil Europol naplno svou činnost od 1. července 1999.

O začlenění problematiky terorismu do působnosti Europolu rozhodli představitelé vlád zemí Evropské unie v květnu 1998. Europol má mít hlavní slovo při potírání teroristických aktivit, tak jako i dalších projevů mezinárodního organizovaného zločinu. Předpokládá se, že činnost Europolu přispěje k vylepšení situace v boji proti terorismu v jednotlivých zemích Evropské unie tak, že bude centrálním zdrojem informací o terorismu pro členské státy a podpoří je v jejich protiteroristických aktivitách.

Významným mezníkem pro činnost Europolu byla Amsterodamská smlouva o Evropské unii, která vstoupila v platnost 1. května 1999. Amsterodamská smlouva mění spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí (tedy v záležitostech Třetího pilíře) tak, že vytváří tzv. *prostor svobody, bezpečnosti a práva*, při jehož realizaci byla Europolu přisouzena jedna z rozhodujících úloh. K posílení postavení Europolu potom dále došlo ve Vídeňském akčním plánu nebo na summitu v Tampere. Z těchto a jiných dokumentů vyplývá posílení role Europolu jako důležitého nástroje unijní politiky na úseku policejní spolupráce a vyšetřování a úloha Europolu tak přesahuje jeho původní poslání a význam. Europol má nejen informace evidovat, ale i zpracovávat a využívat k policejním operativním a vyšetřovacím úkonům. Europolu se tak přiznává hlavní a ústřední úloha v oblasti policejní spolupráce. Původně byl Europol chápán jako instituce Evropské unie založená pouze pro výměnu policejních informací. Amsterodamská smlouva však zásadním způsobem změnila celkové pojetí jeho práce v tom smyslu, že doplňuje jeho poslání o posílení policejního vyšetřování, a to hlavně za využití možností společných týmů.

Zásadní mezník v pohledech na budoucí vývoj a podobu mandátu Europolu nastal po teroristických útocích na USA z 11. září 2001 jak vyplývá z příslušných dokumentů Evropské rady přijatých k boji proti mezinárodnímu terorismu. Bezprostředně po nich mimořádně zasedla Evropská rada, výsledkem čehož byl Akční

plán boje proti terorismu, ve kterém se Evropská rada mj. usnesla, že boj proti terorismu bude, více než předtím, prvořadým cílem Evropské unie. Při následném zasedání Evropské rady v Gentu bylo vydáno prohlášení, v němž se uvádí, že v zájmu dosažení cílů Akčního plánu boje proti terorismu je třeba naplnit co nejdříve těsnější součinnost operativních služeb a dalších orgánů s odpovědností za boj proti terorismu - Europolu, Eurojustu, zpravodajských služeb, policejních a soudních orgánů.

Evropská rada vyzvala Radu EU pro justici a vnitřní věci, aby v Evropě identifikovala pravděpodobné teroristy a organizace, které je podporují, aby bylo možno sestavit společný seznam teroristickým organizací. Za tímto účelem ukládá zřídit společné vyšetřovací týmy, přičemž v rámci Europolu byl dočasně vytvořen specializovaný protiteroristický tým pro spolupráci s protějšky v USA.

K rozšiřování pole působnosti Europolu patří i uzavření strategické dohody s USA, jejímž přímým výsledkem bylo otevření styčného úřadu ve Washingtonu dne 30. srpna 2002. Na tuto smlouvu navázala další bilaterální dohoda mezi Eupolem a Spojenými státy, která umožňuje plnou spolupráci včetně výměny osobních údajů. Tato opatření materializovaná v uvedených právních formách zahrnují posílení policejní a soudní spolupráce s tím, že Europol těmito aktivitami potvrdil úlohu nejdůležitější evropské bezpečnostní organizace.

Základ činnosti Europolu

Problematika policejní, jakož i soudní spolupráce ve věcech trestních věcně spadá do oblasti Třetího pilíře, tj. do spolupráce mezivládního charakteru obsažené v hlavě VI. Smlouvy o Evropské unii.

Europol byl původně založen jako "neoperativní" nástroj spolupráce mezi členskými státy Evropské unie. Základní náplní měla být hlavně práce s informacemi a provádění analytické činnosti s cílem zvýšit efektivitu a zkvalitnit vzájemnou spolupráci. Amsterodamská smlouva požaduje, aby byla přijata některá zvláštní opatření s cílem umožnit Europolu do roku 2004 podporovat přípravu a povzbuzovat koordinaci a provádění konkrétních vyšetřovacích akcí příslušných orgánů členských států včetně operativních akcí společných týmů, které zahrnují zástupce Europolu a

umožnit mu obracet se na příslušné orgány členských států se žádostí provést a koordinovat vyšetřování ve zvláštních případech. Za úzké spolupráce s Europolu mají být rovněž aktivně navazovány kontakty mezi orgány činnými v trestním řízení, specializovanými na boj proti organizované trestné činnosti.

Činnost Europolu lze shrnout především do těchto okruhů činností:

- výměna zvláště operativních informací k trestné činnosti a osobních údajů mezi členskými státy prostřednictvím styčných důstojníků Europolu,
- poskytování kriminalistických a operativních analýz,
- a dále, což je z našeho pohledu důležité, Europol poskytuje odbornou a technickou pomoc při vyšetřování organizované trestné činnosti (týkající se dvou nebo více členských států) včetně operativních akcí společných vyšetřovacích a jiných týmů.⁵¹

Europol se tedy zapojuje v případě, že existuje faktické podezření pro to, že se na dané činnosti podílejí teroristé, teroristické skupiny nebo skupiny organizovaného zločinu a že se tato činnost dotýká dvou nebo více členských států a trestná činnost spadá do mandátu Europolu. Stávající mandát Europolu zahrnuje prevenci a potírání celkem 26 oblastí trestné činnosti. Zabývá se především sběrem kriminálních poznatků, jejich předáváním druhé straně, expertizní činností a koordinační činností. Jak vyplývá z Úmluvy o Europolu, jeho mandát může být v budoucnu rozšířen i na další závažné případy mezinárodního organizovaného zločinu.

Vnitřní struktura Europolu

Orgány Europolu jsou:

- správní rada,
- ředitel,
- kontrolor financí a
- finanční výbor.⁵²

⁵¹ Článek 3. odst. 1. Úmluvy o Europolu.

⁵² Článek 27. odst. 1. Úmluvy o Europolu.

Správní rada Europolu se skládá po jednom zástupci z každého členského státu, přičemž každý má jeden hlas. Správní rada může vyzvat Evropskou komisi k účasti na jejím zasedání (kde je ovšem pouze pozorovatelem bez hlasovacího práva). Správní radě předsedá představitel členského státu, který předsedá Radě Evropské unie. Správní rada zasedá nejméně dvakrát ročně a každý rok jednomyslně přijímá obecnou zprávu o činnosti Europolu v předchozím roce a zprávu o budoucí činnosti Europolu.

V čele Europolu stojí ředitel jmenovaný na období čtyř let s možností jednoho obnovení funkčního období. Ředitel je legálním zástupcem Europolu a navenek představuje jeho statutárního představitele. Je odpovědný mimo jiné za plnění úkolů přidělených Europolu, jeho správu, přípravu rozpočtu nebo za personální otázky. Odpovídá za plnění svých povinností správní radě a účastní se jejího zasedání. Ředitel, náměstci ředitele a zaměstnanci Europolu se při své činnosti řídí cíli a úkoly Europolu a nepřijímají ani nevyžadují příkazy od žádné vlády, orgánu, organizace ani osoby mimo Europol.

Kontrolu závazků a vyplácených částek a zjišťování a vybírání příjmů provádí kontrolor financí Europolu, kterého jmenuje jednomyslně správní rada.

Finanční výbor se skládá z jednoho zástupce z každého členského státu, který je odborníkem na otázky rozpočtu. Jeho úkolem je připravovat diskuse o rozpočtových a finančních otázkách.

Cíle a úkoly Europolu

Cílem Europolu je, v rámci spolupráce členských států podle článku 29. Smlouvy o Evropské unii, zlepšit prostřednictvím opatření uvedených v Úmluvě o Europolu, účinnost a spolupráci příslušných orgánů v členských státech Unie při předcházení terorismu, nedovoleného obchodu s drogami a jiných závažných forem mezinárodní trestné činnosti a boje proti nim tam, kde jsou konkrétní známky, že jde o organizovanou kriminální strukturu a dva nebo více členských států je dotčeno příslušnými formami trestné činnosti takovým způsobem, že to vzhledem k rozsahu, významu a následkům deliktů vyžaduje společný postup členských států. Podle úmluvy má Europol v rámci plnění svých cílů přednostně za úkol:

- usnadňovat výměnu zvláště operativních informací mezi členskými státy,
- získávat, shromažďovat a analyzovat informace a poznatky,
- bezodkladně oznamovat prostřednictvím svých národních jednotek příslušným orgánům členských států informace, které se jich týkají, a všechny zjištěné souvislosti mezi trestnými činy,
- napomáhat vyšetřování v členských státech předáváním důležitých informací národním jednotkám,
- udržovat počítačový systém výměny informací, který obsahuje údaje v souladu s Úmluvou o Eurovalu.

K tomu, aby se prostřednictvím národních jednotek Eurovalu v rámci plnění stanovených cílů zlepšila spolupráce a výkonnost příslušných orgánů v členských státech, plní navíc Euroval tyto další úkoly:

- prohlubuje odborné znalosti vyšetřovacích postupů používaných příslušnými orgány v členských státech a nabízí při realizaci vyšetřování odborné konzultace,
- předává strategické poznatky, aby se usnadnilo a podpořilo účinné a racionální používání prostředků dostupných na vnitrostátní úrovni pro operativní úkoly,
- připravuje příslušné souhrnné zprávy.

Kromě toho může Euroval v rámci svých cílů podporovat členské státy konzultacemi a výzkumem v oblastech dalšího vzdělávání pracovníků příslušných orgánů, jejich organizování a materiální vybavení a na úseku týkajícím se metod trestní prevence, kriminalistických a kriminalisticko-vědeckých metod včetně metod vyšetřovacích.

Shora uvedené úkoly Eurovalu představují základní úsek spolupráce s tím, že postavení, úkoly a činnost Eurovalu byly zásadním způsobem posíleny Amsterodamskou smlouvou a důležitými rozhodnutími Evropské rady zejména těmi, která byla přijata v návaznosti na opatření po teroristických útocích na USA 11. září 2001.

Počítačový a informační systém Europolu

V souladu s úmluvou byl vybudován *Počítačový systém Europolu*⁵³, který má tři základní složky:

- *informační systém*⁵⁴ obsahující veškeré informace nezbytné pro plnění úkolů Europolu (údaje o osobách a trestné činnosti),
- *systém analýz*⁵⁵ sloužící ke shromažďování, zpracování a používání údajů osobní i neosobní povahy pro účely zpracování analýz,
- *indexový systém*⁵⁶ umožňující zjistit, zda je daná informace uložena v počítačovém systému, přičemž neumožňuje prohlížení obsahu předmětných souborů.

Pokud byly uvedené údaje předány Europolu členským státem, může je Europol sdělit jiným státům a jiným subjektům pouze se souhlasem tohoto členského státu. K tomu používá tzv. postupových kódů.

Každá osoba, která chce uplatnit své právo na přístup k údajům, které se jí týkají a které jsou uloženy v databázi Europolu, nebo chce tyto údaje dát přezkoumat, může v členském státě bezplatně podat příslušnému vnitrostátnímu orgánu žádost a ten ji neprodleně předá Europolu. Přitom sdělí žadateli, že obdrží odpověď přímo od Europolu⁵⁷. Europol je povinen žádost vyřídit do tří měsíců poté, co ji obdržel příslušný vnitrostátní orgán členského státu. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že pokud právní předpisy dotyčného členského státu obsahují ustanovení o sdělení údajů, sdělení se odepře, pokud je to nezbytné pro řádné plnění úkolů Europolu, ochranu bezpečnosti a veřejného pořádku členských států nebo pro zabránění trestným činům nebo ochranu práv a svobod třetích osob, a proto musí zájem osob na sdělení informací ustoupit.

⁵³ TECS - *The Europol Computer System*.

⁵⁴ EIS - *Europol Information System*.

⁵⁵ AWF - *Analytical Work Files*.

⁵⁶ IIS - *Interim Information System*.

⁵⁷ Článek 19. odst.1 Úmluvy o Europolu.

Styční důstojníci a národní jednotky Europolu

Europol disponuje styčnými důstojníky⁵⁸ ze všech členských států Evropské unie, kteří zastupují orgány příslušné pro mezinárodní spolupráci - policii, celní správu, finanční, cizineckou policii atd. Styční důstojníci společně s dalšími úředníky, analytiky a odborníky zaručují efektivní a rychlé služby. Každá národní jednotka přiděluje k Europolu nejméně dva styčné důstojníky. Počet styčných důstojníků, kteří mohou být vysláni členskými státy do Europolu, stanoví správní rada Europolu. S výhradou zvláštních ustanovení Úmluvy o Europolu podléhají styční důstojníci vnitrostátním právním předpisům vysílajícího členského státu. Styční důstojníci jsou pověřeni svou národní jednotkou, aby v Europolu zastupovali její zájmy v souladu s vnitrostátními právními předpisy vysílajícího členského státu a za dodržování ustanovení platných pro provoz Europolu. Aby mohli styční důstojníci plnit své povinnosti musí splňovat dva požadavky - být podle národního práva vysílajícího státu důstojníky služby, odpovědné za prevenci a boj s trestnou činností v rámci mandátu Europolu, a ovládat minimálně dva z pracovních jazyků Unie - obligatorně angličtinu a alespoň jeden z dalších pracovních jazyků Evropské unie.

Každý členský stát je povinen zřídit nebo určit *Národní jednotku Europolu*⁵⁹ pověřenou prováděním určených úkolů. Národní jednotka je jediným styčným subjektem mezi Europolem a příslušnými orgány členských států. Konkrétní vztahy mezi národní jednotkou a příslušnými orgány jsou upravovány vnitrostátními právními předpisy. Členské státy jsou povinny zajistit, že národní jednotky budou schopny plnit své úkoly, a zejména zajistí, aby měly přístup k příslušným vnitrostátním údajům.

Úkolem národní jednotky je:

- poskytovat Europolu z vlastního podnětu informace a poznatky potřebné pro plnění jeho úkolů,
- odpovídat na žádosti Europolu o informace, poznatky a konzultace,
- aktualizovat informace a poznatky,
- v souladu s vnitrostátními právními předpisy vyhodnocovat informace a poznatky pro příslušné orgány a poskytovat jim je,

⁵⁸ *Europol Liaison Officer.*

⁵⁹ *ENU – Europol National Unit.*

- obracet se na Europol se žádostmi o konzultace, informace, poznatky a analýzy,
- poskytovat Europolu informace k ukládání údajů do počítačových systémů zpracování,
- zajistit soulad s právními předpisy při každé výměně informací mezi ní a Europolem.⁶⁰

Aniž je dotčena odpovědnost členských států není povinna národní jednotka v konkrétním případě poskytovat informace a poznatky ve vymezených případech, pokud by to poškodilo podstatné národní bezpečnostní zájmy nebo ohrozilo úspěch probíhajícího vyšetřování nebo bezpečnost jednotlivce, nebo se to týkalo informací pocházejících ze zpravodajských služeb nebo zvláštních zpravodajských činností týkajících se vnitřní bezpečnosti.

3.5.2. Schengenský informační systém (SIS)

Dne 14.6.1985 uzavřelo pět evropských států (Francie, Německo, Belgie, Lucembursko a Nizozemsko) *Schengenskou dohodu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých států Společenství*⁶¹ na jejímž základě vznikl Schengenský prostor ve kterém mohou osoby překračovat hranice smluvních států bez toho, že by musely projít hraniční kontrolou. Schengenské *acquis* bylo začleněno do rámce EU protokolem k Amsterodamské smlouvě o Evropské unii z roku 1999. V současné době zahrnuje Schengenský prostor 13 států EU a navíc ještě Island a Norsko. Česká republika a ostatní země které se staly členskými státy EU později by se měly začlenit do Schengenského prostoru 26.10.2007.

Schengenský informační systém je upraven v hlavě IV. *Schengenské prováděcí dohody*. Jedná se o počítačovou databázi poskytující policejním a jiným určeným orgánům smluvních stran vzájemný přístup k určitým druhům informací. Slouží zejména pro pátrání po osobách (hledaných, pohřešovaných, nežádoucích) a věcech (vozidla, registrační značky, cestovní a osobní doklady, registrační doklady k vozidlům, bankovky, zbraně a další). Do systému přispívají všechny členské státy přímo ze svých

⁶⁰ Článek 4. Úmluvy o Europolu.

⁶¹ Tato dohoda společně se Schengenskou prováděcí dohodou z 1990, protokoly k oběma těmto dohodám a dohodami o přistoupení nových států k Schengenu, rozhodnutími a prohlášeními bývalého Výkonného výboru Schengenu, jakož i dalších subjektů, na něž tento výbor přenesl své rozhodovací pravomoci, tvoří tzv. Schengenské *acquis*

národních pátracích databází. K dotazům do systému mají přístup všichni příslušníci bezpečnostních sborů členských států na stejné úrovni, jako do svých národních systémů. Doba od vyhlášení pátrání v jednom státě do okamžiku, kdy je tento pátrací záznam dostupný ve všech státech je maximálně 120 sekund. Systém tak zásadně přispívá k zvýšení efektivity pátrání v Schengenském prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích a umožňuje efektivní spolupráci na úrovni policie a bezpečnostních složek oprostěnou od formalismu, pružnou a progresivní.

Každý stát určí místo, které je po obsahové stránce odpovědné za národní údaje vkládané do SIS. Toto místo je označované jako kancelář SIRENE.

3.5.3. SIRENE

SIRENE⁶² je v jednotlivých členských státech schengenského prostoru centrálním komunikačním bodem k pátracím záznamům v Schengenském informačním systému a rychlé výměně kriminálně relevantních informací mezi bezpečnostními a justičními složkami členských států. Jelikož jsou záznamy v SIS velmi stručné, slouží SIRENE k jejich doplnění a zpřesnění. Zároveň zodpovídá za kvalitu, zákonnost, odůvodněnost a aktuálnost těchto záznamů vůči zahraničí, ověřuje vybrané záznamy ze zahraničí a je činná v případě zachycení hledané, sledované nebo nežádoucí osoby nebo věci, včetně realizace případného předání. V této souvislosti komunikuje přímo samostatně s národními bezpečnostními a justičními složkami a ostatními SIRENE a je třeba zdůraznit, že v této oblasti je jediným ústředním kompetentním orgánem v jednotlivém státě. Dále obvykle zajišťuje výměnu kriminálně relevantních informací dle čl. 39 a čl. 46 *Schengenské prováděcí úmluvy* a je ústředním bodem zejména pro přeshraniční sledování dle čl. 40 *Schengenské prováděcí úmluvy*.

Existence SIRENE je právně zakotvena v čl. 92 a čl. 108 *Schengenské prováděcí úmluvy*. Její činnost se řídí touto úmluvou, dalšími normami tzv. schengenského *acquis* a především *Manuálem SIRENE*.

⁶² Zkratka z anglického *Supplementary Information Request at National Entry* - Žádost o doplňující informace k národnímu záznamu v SIS).

4. Závěr

4.1. Vývojové trendy přístupu Rady Evropy k boji proti terorismu

Při studiu dokumentů přijatých na úrovni Rady Evropy je možno zaznamenat určité základní vývojové trendy, které se v přístupu této regionální organizace projevují. Jedná se zejména o:

- snahu o soulad mezi bojem proti terorismu a ochranou lidských práv
- odlišení pojmů terorismus a organizovaný zločin a jejich úpravy
- důraz na prevenci terorismu
- snaha nalézt definici terorismu
- důraz na spolupráci v rámci Evropy s jinými organizacemi

Soulad mezi bojem proti terorismu a ochranou lidských práv je třeba zajistit na dvou zcela rozdílných frontách. První z nich je ochrana lidských práv před jejich ohrožením ze strany teroristů. Zde se jedná především o právo na život, na demokratické státní zřízení atd. tedy o hodnoty, proti kterým teroristické útoky nejčastěji směřují. Druhou oblastí je porušování lidských práv v rámci boje proti terorismu. Zatímco první aspekt se automaticky bere v úvahu při přijímání jakýchkoli protiteroristických opatření, druhý po jistou dobu pozornosti unikal a do středu zájmu se dostal teprve v posledních letech.

Snaha o pojmové odlišení terorismu a organizovaného zločinu a snaha o rozdělení jejich úpravy je vedena tendencemi nespojovat tyto dva pojmy do jednoho a rozdělit jejich společnou úpravu, což byly postupy dříve aplikované. Původně byly oba jevy upravovány v mezinárodním právu téměř shodným způsobem, často dokonce v jednom právním dokumentu. Pod vlivem velkých teroristických aktů devadesátých let, tím spíše útoků spáchaných od roku 2001 do současnosti, se ovšem ukázalo jako zcela zřejmé, že mezi terorismem a organizovaným zločinem existují podstatné rozdíly, především potom ten, že terorismus sleduje na rozdíl od organizovaného zločinu politické, tedy ne zištné, zájmy. Toto zaměření na samotnou podstatu demokratického státního zřízení znamená fakticky větší hrozbu pro hodnoty řazené mezi základní lidská

práva, mezi právo přirozené, než mezinárodní organizovaný zločin, který, ač jeho pole působnosti dost možná ještě přesahuje rozsah teroristických aktivit v globálním měřítku, sleduje i v současné době především cíle ziskové a navyšující jeho vlastní majetek, bez ohledu na dopad na vnější situaci, který není cílem těchto aktivit. Nové chápání terorismu se projevilo po událostech z 11. září 2001, kdy Parlamentní shromáždění Rady Evropy sice na jedné straně označilo teroristické útoky proti Spojeným státům „spíše za zločiny než za válečné akty“, na straně druhé ale nevyloučilo možnost a oprávněnost napadeného bránit se proti terorismu cestou přímé vojenské akce, kterou rozhodně nelze považovat za standardní prostředek používaný při potírání organizovaného zločinu, jedná se o krajní obranný prostředek povolený státům jen ve velmi omezeném okruhu případů. Snahy o zařazení terorismu mezi zločiny proti lidskosti a o jeho zapojení do Římského statutu stálého Mezinárodního trestního soudu jen svědčí o náhledu na tento problém a deklarují razantní postoj pro jeho řešení v budoucnosti.

Třetí trend je produktem historického vývoje přístupu k terorismu. Dříve se k terorismu přistupovalo až zpětně, tedy až poté, kdy byl teroristický čin spáchán, ve snaze potrestat jeho pachatele. V současné době, kdy teroristé nejednou demonstrovali, jaké škody jsou svými útoky schopni napáchat se těžiště boje proti terorismu zcela zřejmě ovšem přesouvá do roviny prevence a předcházení páchaní teroristických činů, což je jediná možnost, jak do budoucna zabránit velkým ztrátám na lidských životech, škodám na majetku a nastolení atmosféry strachu a paniky. Promítnutí tohoto trendu do činnosti Rady Evropy můžeme pozorovat na vytvoření Úmluvy Rady Evropy o předcházení terorismu z Varšavského summitu v květnu roku 2005.

Čtvrtý trend, charakterizuje dlouhotrvající snahu Rady Evropy nalézt srozumitelnou a vyčerpávající komplexní definici terorismu. Evropská úmluva o potlačování terorismu teroristický čin ani jeho pachatele obecně nedefinuje, spokojuje se s odkazem na definice obsažené v mezinárodních úmluvách na které hned v úvodu odkazuje. Parlamentní shromáždění proto zahájilo v 90. letech pokusy o vytvoření obecné definice využitelné pro budoucí instrumenty Rady Evropy. V roce 1999 vytvořilo definici, která popisuje teroristický čin jako „*jakýkoli trestný čin spáchaný jednotlivci nebo skupinami uchylujícími se k násilí nebo hrozbám jeho použitím proti státu, jeho institucím, obyvatelstvu obecně či konkrétním jednotlivcům, který je*

motivován separatistickými snahami, extremistickými ideologickými koncepcemi či fanatismem, nebo se zakládá na subjektivních a iracionálních pohnutkách a jehož cíl spočívá ve vystavení veřejné moci, některých jedinců či společenských skupin nebo obecně veřejného mínění atmosféře strachu". Oproti Evropské úmluvě zde dochází ke zcela odlišné koncepci a definici terorismu z pohledu subjektivní stránky činu, když se zaměřuje na motivaci pachatele a jím sledované cíle. Tím byla vytvořena definice, která se ovšem postupem času ukázala jako příliš široká a to až v nežádoucí míře, jelikož je pod ní možno zařadit velmi široký okruh činů, přičemž některé z nich již přesahují rámec tradičního chápání pojmu terorismus a její jednostranné pojetí pouze z pohledu subjektivní stránky činu neskýtá ani zdaleka dostačující a pevné hranice jejího vymezení. Parlamentní shromáždění si tyto obtíže záhy uvědomilo a v následně vydaných aktech se již k uvedenému vymezení nevrátilo. V lednu 2002 bylo navrženo, aby Rada Evropy bez výhrad přejala jednotnou definici schválenou v rámci Evropské unie, která je považována za nejlepší a nejkompaktnější definici terorismu, která byla na Evropské úrovni vytvořena.

Pátý trend spočívá v kladení většího důrazu na spolupráci s jinými regionálními a subregionálními organizacemi, a to nejen v Evropě. Ke kontaktům mezi jednotlivými subjekty docházelo již v minulosti, např. v roce 1986, kdy byla v Tokiu podepsána Trojstranná deklarace o terorismu mezi představiteli Rady Evropy, Evropských společenství a skupiny G-8. Důraz na všestrannou spolupráci se maximálně vystupňoval po událostech z 11. září 2001. Již dva týdny po útocích na Spojené státy vyzvalo Parlamentní shromáždění Výbor ministrů, aby v zájmu účinného boje proti terorismu na území Evropy navázal „*okamžitou, konkrétní a formální spolupráci s Evropskou unií, OBSE a SNS*“. Té bylo dosaženo např. na Meziparlamentním fóru o boji proti terorismu konaném v březnu 2002 v ruském Sankt Petěrburku, na němž byly zastoupeny Rada Evropy, Evropská unie, OBSE, SNS, Západoevropská unie, Severská rada a další mezivládní a nevládní organizace.⁶³

⁶³ Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. C.H.Beck. Praha. 2003. Str. 34-36.

4.2. Vývoj úpravy boje proti terorismu na bázi EU

O spolupráci na úrovni Evropských společenství zaměřené konkrétně proti terorismu lze hovořit již od roku 1975, kdy se Německo, Belgie, Dánsko, Španělsko, Francie, Řecko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko a Velká Británie dohodly na společné výměně informací a zkušeností týkajících se terorismu. Tak vznikla skupina TREVI (viz. výše). Založení skupiny TREVI bylo ovšem jen prvním krokem.

V čl. 29 Maastrichtské *Smlouvy o Evropské unii* z roku 1992 je zakotveno, že si Evropská unie klade za cíl poskytovat svým občanům v prostoru svobody, bezpečnosti a práva vysokou úroveň ochrany tím, že rozvíjí společný postup členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a tím, že předchází a potírá rasismus a xenofobii, přičemž tohoto cíle má být dosaženo předcházením a potíráním organizované i neorganizované kriminality, zejména terorismu. Boj proti terorismu je tak obsažen přímo v zakládajícím dokumentu Unie, čímž je zdůrazněn jeho primární význam. Jako nástroje jsou zde potom uvedeny užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů, spolupráce justičních orgánů a harmonizace předpisů trestního práva. Významná role je přidělena Europolu.

Smlouva z Nice z roku 2003 nahrazuje znění čl. 31 *Smlouvy o Evropské unii* který nově obsahuje ustanovení o spolupráci ve věcech justice pomocí Eurojustu. Jedná se o další zkompatnění vnitřní spolupráce a Eurojust se stává na poli justiční spolupráce obdobou Europolu pro spolupráci ve věcech vnitra.

Návrh *Ústavy pro Evropu* ze dne 18.7.2003 počítá v čl. I-11 odst. 4. s tím, že v působnosti Evropské unie je vymezit a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky. V článku 42. je potom obsažena doložka o solidaritě, podle které je-li některý členský stát předmětem teroristického útoku, Unie a její členské státy jednájí společně v duchu solidarity. Unie uvede do pohotovosti všechny nástroje, které má k dispozici, včetně vojenských prostředků, které jí daly k dispozici členské státy, aby předešla teroristické hrozbě na území členských států, chránila proti případnému teroristickému útoku demokratické

instituce a civilní obyvatelstvo, poskytla pomoc členskému státu na jeho území, pokud o to požádají jeho orgány v případě teroristického útoku.⁶⁴

V současné době platí pro boj proti terorismu *Akční plán boje proti terorismu*, který schválila Rada Evropské unie v Bruselu dne 13.2.2006. Stanovuje čtyři základní postupy v boji proti terorismu a to – předcházet, chránit, sledovat a reagovat (viz. výše). Zahrnuje mimo jiné zabránění rekrutování nových teroristů, potlačování extremismu, zajištění bezpečnosti a demokracie pro všechny obyvatele Unie, ochranu strategických zařízení, bezpečnost dopravy, hraniční kontroly, ochranu potenciálních cílů teroristických útoků, shromažďování informací, policejní, soudní a jinou přeshraniční spolupráci, omezení přístupu teroristů ke zbraním, municí a výbušninám, přípravu na možnost včasného varování před teroristickým útokem a plány rychlé reakce řešící jeho následky atd. Akční plány stejně jako de facto všechny komunitární prostředky Evropské unie zabývající se problematikou terorismu kladou důraz na spolupráci mezi členskými státy a její zdokonalování a rozvoj. Mezi cíle Evropské unie patří vybudování evropského prostoru, v ideálním případě má být tedy tato spolupráce harmonizovaná, pružná a bez zbytečných formálních a jiných překážek, v podstatě jednotná.

4.3. Zhodnocení obou systémů, předpoklad budoucího vývoje

Boj proti mezinárodnímu terorismu probíhá na evropské půdě již více než 30 let. Za tuto dobu došlo pochopitelně ke značnému vývoji úpravy a to at' již na bázi Rady Evropy nebo Evropské unie. Dovolím si vyjádřit názor, že budoucnost celé Evropy spočívá v jejím postupném sjednocování. Stejně tak dochází i ke sjednocování právní úpravy, bezpochyby i té, která se týká problému terorismu, jelikož ten byl označen za jeden z primárních cílů, proti kterým je nutno bojovat. Z hlediska tohoto integračního trendu Evropy a evropských států, lze předpokládat, že budoucnost „leží v rukou“ Evropské unie. Snahy o vytvoření evropské ústavní listiny, ač zatím ještě neúspěšné, jasně poukazují na tendenci efektivního sjednocování Evropy. Vezmeme-li poté v potaz fakt, že Evropská unie disponuje vlastním systémem práva, právem komunitárním, které je závazné a přímo aplikovatelné v členských státech, je pravděpodobným budoucím stavem ten, kdy bude Evropská unie disponovat plně harmonizovanými a

⁶⁴ Článek 42. *Návrh Ústavy pro Evropu ze dne 18.7.2003.*

unifikovanými postupy pro boj proti terorismu a pomocí Europolu bude tento boj provádět ústředně a to jak na vnitřní bázi (kde by tedy došlo de facto k nahrazení spolupráce mezi státy) tak i navenek vůči třetím osobám, jelikož předpokladem uzavření ústavní smlouvy je vznik entity s právní subjektivitou ve vztazích mezinárodního práva. V okamžiku dalšího rozšiřování Evropské unie o státy, které dosud jejími členy nejsou (především tedy státy východní Evropy) dojde ke značnému zvýhodnění Evropské unie vůči Radě Evropy, která je „typickou“ mezinárodní organizací a její stěžejní nástroje vyžadují ratifikaci ze strany smluvních stran, což jak lze pozorovat na příkladě Úmluvy o předcházení terorismu může být důvodem nejen dlouhých prodlev mezi předložením dokumentu a jeho vstupem v platnost, ale mohlo by vést i k tomu, že by tyto dokumenty v důsledku nedostatku uložených ratifikačních listin nevstupovaly v platnost vůbec a tedy k ochromení celého systému, který de facto spočívá na mezinárodní úmluvě staré téměř 30 let.

Z těchto důvodů lze tedy předpokládat přesun těžiště boje proti terorismu v Evropě do rukou Evropské unie.

4.4. Shrnutí

Rada Evropy disponuje souborem právních nástrojů, s jejichž pomocí mohou členské státy na základě koordinované vzájemné spolupráce účinně předcházet a potírat terorismus. Jedná se o jeden z nejvyspělejších regionálních systémů, systém s dlouhou tradicí, který i tak nicméně má své nedostatky a to především zastaralost klíčového dokumentu, Evropské úmluvy o potlačování terorismu. Nový nástroj, Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu, byl sice vytvořen a otevřen k podpisu smluvních stran, zatím ovšem nebyl ani zdaleka uložen dostatečný počet ratifikačních listin potřebný ke vstupu této úmluvy v platnost. Citelným nedostatkem je i neschopnost dlouhodobě vytvořit funkční definici klíčových pojmů jako je např. terorismus nebo teroristický čin. S výše uvedeným úzce souvisí neochota států, viditelná např. při přípravě Protokolu pozměňujícího Evropskou úmluvu, pokročit v internacionalizaci boje proti terorismu příliš daleko a vzdát se některých práv tradičně vyhrazených jednotlivým státům, která se odráží i v případě chybějících ratifikací výše zmíněné Úmluvy o předcházení terorismu.

Silnou konkurencí v tomto směru je Radě Evropy pochopitelně Evropská unie se svým uceleným jednotným systémem komunitárního práva přímo závazného pro členské státy. Jak bylo uvedeno již výše, právě v systému úpravy Evropské unie spatřuji větší potenciál do budoucna a širší spektrum možností pro vybudování skutečně efektivního a uceleného souboru nástrojů koordinovaných jednotným a unifikovaným postupem Unie jako celku i jednotlivých států uvnitř ní vázaných akty komunitárního práva.

Ať již na té či oné frontě však není pochyb o tom, že boj proti terorismu a předcházení páčání teroristických činů je i do budoucna vysokou prioritou evropských států a jejich organizací. Současná lidská společnost je postavena na zachování vysokých standardů základních lidských a občanských práv, jejichž ochrana je na jedné straně taktéž vysokou prioritou, na straně druhé se potom jedná o problematiku s bojem proti terorismu úzce související, neboť právě proti demokratickému uspořádání státu uznávajícímu a chránícímu tato nezadatelná práva směřuje většina teroristických útoků.

Nelze pochopitelně opomenout ani fakt, který se bohužel v minulosti při teroristických útocích projevil v nemalých rozměrech a to skutečnost, že při nich bylo dotčeno právo z nejdůležitějších, a to právo na život. Teroristické útoky, ať již se jednalo o New York, Londýn, Madrid nebo další, přinesly velké ztráty na lidských životech, kterým je do budoucna pochopitelně potřeba zamezit. Těžiště boje proti terorismu se proto stále více přesouvá do úrovně prevence a předcházení páčání teroristických činů, zabraňování tomu, aby teroristé získali přístup ke zbraním, zmrazení jejich finančních prostředků, zabránění rekrutování nových členů teroristických organizací a skupin, boj proti extremismu a nacionalismu, stejně tak jako postižení aktů organizování či návodu a dalších přípravných jednání předpisy trestního práva a jejich trestání stejně tak, jako trestání vlastních teroristických činů, trestněprávními sankcemi. Toto bylo zohledněno jak v Úmluvě Rady Evropy o předcházení terorismu, tak v Akčním plánu boje proti terorismu Evropské unie. Je proto cílem pro co nejbližší budoucnost, aby byly vybudovány skutečně účinné systémy prevence, které by poskytly nemalý přínos pro budoucnost boje proti terorismu.

Trendem, který pravděpodobně bude mít taktéž velký přínos do budoucna jsou snahy začlenit terorismus do Statutu Mezinárodního trestního soudu v Římě. Tím by byla zdůrazněna nebezpečnost terorismu pro lidskou společnost a nekompromisní snaha mezinárodního společenství proti němu účinně bojovat. Minimálně do doby než, a pokud, se tak stane, je potřeba prohlubovat spolupráci na poli extradice. Evropský zatýkácí rozkaz vytvořený v rámci Evropské unie je v tomto směru velkým krokem v před a dohody o extradici se Spojenými státy Americkými jsou příslibem možnosti a ochoty vystavět systém vydávání pachatelů efektivně a celosvětově tak, aby možnost vyhýbání se postavení před soudní orgány útekem do jiného státu a spoléhání na nedokonalou úpravu extradice, byla v budoucnosti co nejvíce oslabena a co nejvíce teroristů bylo postaveno před soud pro své činy.

5. Použitá literatura a prameny

Knihy:

Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. C.H.Beck. Praha. 2003.

Šturma, P. *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. Karolinum. Praha. 2002.

Pikna, B. *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie*. Linde. Praha. 2006.

Pikna, B., *Evropská unie. Vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. Linde. Praha. 2002.

Pikna, B. *Výběr dokumentů ke studiu evropského práva s úvodním výkladem – oblasti justice a vnitřních věcí*. PA ČR. Praha. 2003.

Články:

Šturma, P. *Problémy nových mezinárodních smluv proti terorismu: mezi universalismem OSN a regionalismem Rady Evropy*. Právní aspekty boje proti terorismu. UK informační středisko boje proti terorismu. Praha. 2005. Str. 189 - 208.

Polák, P. *Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím*. Právní rozhledy č. 17/2004. Str. 630 - 635.

Balaš, V. *Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře v oblasti vydávání a mezinárodní právní pomoci ve věcech trestních uzavíraných Evropskou unií*

se třetími státy na základě článků 24 a 38 Smlouvy o Evropské unii. Právní fórum č. 1/2004. Str. 8 – 14.

Bílková, V. *Boj proti terorismu a Rada Evropy*. iPrávník –
<http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/0/D00FBED8F0A1A9D6C1256F62004F517E>.

Dokumenty:

- *Evropská úmluva o potlačování terorismu* (European Convention on the Suppression of Terrorism). Štrasburk. 1977.
- *Protokol pozměňující Evropskou úmluvu o potlačování terorismu*. (Protocol Amending the European Convention on the Suppression of Terrorism). Štrasburk. 2003.
- *Úmluva Rady Evropy o předcházení terorismu* (Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism). Varšava. 2005.
- *Úmluva vztahující se k praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinů a k financování terorismu* (Convention on laundering, the financing of terrorism, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime). Varšava. 2005.
- *Evropská úmluva o vydávání* (European Convention on Extradition). 1957.
- *Dodatkové protokoly č. 1 a 2 k Evropské úmluvě o vydávání*. 1975 a 1978.
- *Deklarace o svobodě projevu a informací ve sdělovacích prostředcích v kontextu boje proti terorismu*. 2005
- *Vídeňská úmluva o smluvním právu*. Vídeň. 1969.
- *Smlouva o Evropské unii*. Maastricht. 1992.
- *Smlouva o založení Evropského společenství*. Amsterdam. 1999.
- *Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty*. Nice. 2001
- *Návrh smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu*. 2003.
- *Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu – Europolu*. 1995.
- *Úmluva o zjednodušeném extradičním řízení mezi členskými státy EU*. 1995.
- *Úmluva o extradici mezi členskými státy Evropské unie*. 1996.

- *Schengenská dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích některých států Společenství.* 1985.
- *Schengenská prováděcí dohoda.* 1990.
- *Deklaraci o terorismu (tzv. La Gomera Declaration).* 1995.
- *Společný postoj o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu 2001/931/SZBP.* 2001.
- *Rezoluci Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 1373(2001).* 2001.
- *Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1333(2000).* 2000.
- *Společný postoj Rady EU 2001/154/SZBP.* 2001.
- *Doporučení Rady EU 1550 (2002).* 2002.
- *Společným postojem Rady Evropské unie 2006/380/CFS.* 2006.
- *Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie 584 (2002) o evropském zatýkacím rozkazu a procesu předávání mezi členskými státy.* 2002.
- *Rámcové rozhodnutí Rady EU o boji proti terorismu 2002/475/JHA.* 2002.
- *Deklarace Evropské Rady o boji proti terorismu.* Brusel. 2004.
- *Program solidarity Evropské unie pro následky hrozby terorismu a teroristických útoků.* 2004.
- *Akční plán boje proti terorismu Rady Evropské unie.* Brusel. 2006.
- *Rozhodnutí Rady Evropské unie 2003/516/EC.* 2003.