

PRÁVNÍ OPATŘENÍ EVROPSKÉ UNIE V BOJI PROTI TERORISMU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

1. ÚVOD

Boj s terorismem je jednou ze zásadních politických a bezpečnostních výzev, se kterou se musí vyrovnat nejen mezinárodní společenství jako celek, ale také Evropská unie (EU). Proces evropské integrace v minulých desetiletích vedl alespoň v určité části kontinentu k vytvoření prostoru pozoruhodné stability a prosperity. Důležitým faktorem ohrožení bezpečnosti se stal fenomén terorismu, který byl dlouho považován za vnitřní problém dotčených států. Nejpозději od 90. let 20. století mezinárodní terorismus získal novou kvalitu a dramaticky zvýšil hrozbu pro mír a bezpečnost. S tímto vývojem souvisí intenzivní hledání vhodných preventivních a represivních opatření na mezinárodní, evropské a národní úrovni. Mnohé diskuse o případném porušování lidských práv v boji s terorismem naznačují, že jde o akce, které se nedotýkají pouze represivních složek státní moci a omezeného počtu osob a skupin zapojených do teroristických aktivit, ale mají dopad na nejrůznější sféry běžného občanského života jako je např. ochrana osobních údajů, letecká doprava a sledování elektronické komunikace.

Není nijak překvapující, že se EU aktivně zapojila do boje s terorismem. Cílem tohoto článku je analyzovat protiteroristická opatření, která byla na úrovni EU přijata. Nejprve bude nutné nastínit historický vývoj evropského boje proti terorismu a vysvětlit širší kontext, ve kterém vznikly příslušné nástroje EU. Dále budou představena klíčová právní opatření, jejichž cílem je zefektivnit protiteroristickou strategii. Těžištěm analýzy bude problematika definice terorismu, harmonizace trestního práva v rámci EU s cílem vytvořit jednotné podmínky pro stíhání a trestání za teroristické činy, sankční mechanismy proti financování terorismu a v neposlední řadě význam proměny institutu extradice. Přitom účelem studie není pouze představit koncepci a obsah daných právních opatření, ale také reflexe s nimi související lidsko-právní problematiky.

2.1 VÝVOJ DO PŘIJETÍ MAASTRICHTSKÉ SMLOUVY

Terorismus byl v některých evropských státech známým jevem dávno předtím, než se této problematiky ujaly instituce Evropských společenství a Evropské unie. Za výchozí bod moderního terorismu jsou někdy označovány činy ruských anarchistů na konci 19. století.¹ Po druhé světové válce vzbudila rozruch nejen řada incidentů v Severním Irsku a ve Španělsku, ale také např. akce německého teroristického uskupení RAF a s nimi úzce související únos německého letadla „Landshut“ palestinskými teroristy v roce 1977. Poprvé se teroristickým skupinám z Palestiny podařilo vyvíjet činnost z území nezapojených zemí již v roce 1968, když realizovaly únos letadla izraelské letecké společnosti „El-Al“ na cestě z Říma do Tel Avivu. Někteří odborníci spatřují v této akci dokonce začátek mezinárodního terorismu.² Zmíněné únosy letadel byly v každém případě důkazem rostoucího propojování aktérů teroristických akcí na mezinárodní úrovni, v jehož důsledku teroristické skupiny začaly operovat mimo území „domovského“ státu a vybudovaly mezinárodní organizační síť.³ Fenomén terorismu tedy postupně přesahoval hranice jednoho státu a stal se otázkou společné bezpečnostní agendy.

Příprava koordinovaného postupu na evropské úrovni však narazila na řadu překážek, z nichž hlavní byla zřejmě absence obecně přijaté definice terorismu. Kromě toho, pouze šest evropských států, a to konkrétně Francie, Německo, Itálie, Velká Británie, Portugalsko a Španělsko, disponovalo do roku 2002 specifickými zákony proti terorismu, přičemž tyto národní úpravy vycházely z odlišných zkušeností s terorismem, z odlišných politických kontextů a z odlišných právních tradic.⁴ Tyto rozdíly se promítají např. do oblasti vymezování skutkových podstat a trestních sazeb. Zatímco Francie, Španělsko, Portugalsko a Velká Británie přijaly do národní legislativy explicitní definici terorismu, Německo a Itálie v příslušné zákonné úpravě pouze vyjmenovaly konkrétní teroristická uskupení.⁵

Ještě výraznější rozdíly v otázce vnímání terorismu panovaly na universální úrovni. Ačkoliv od 60. let bylo v rámci OSN a přidružených organizací přijato celkem 13 protiteroristických úmluv, šlo pouze o dílčí úpravu zaměřenou na vybrané aspekty terorismu. Shody na komplexním přístupu nebylo zatím dosaženo. Úmluvy OSN se týkají konkrétně trestných činů a jiných činů spáchaných na palubě civilních letadel,⁶

¹ Mareš, M.: Mezinárodní terorismus v historické perspektivě. In: Loužek, M.: Mezinárodní terorismus – nový nebo starý fenomén? Devadesát let od sarajevského atentátu, Sborník textů, Centrum pro ekonomiku a politiku, 33/2004, 37–50, 40.

² Srov. Hirschmann, K.: Internationaler Terrorismus gestern und heute. Entwicklungen, Ausrichtungen, Ziele. In: Frank, H., Hirschmann, K. (ed.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 2002, 27–66, 36–38.

³ Šedivý, J.: Nové paradigma terorismu, Bezpečnostní témata Centra bezpečnostních analýz, Ústav mezinárodních vztahů, Praha, 1/2001, 3–4.

⁴ Messelken, D.: Europas Antiterrorismus-Politik. Entstehung, Entwicklung, Perspektiven, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, Briefing Note 03.3, 2003, 7.

⁵ Den Boer, M.: The EU Counter-Terrorism Wave. In: Van Leeuwen, M. (ed.): Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies, Kluwer Law International, The Hague, 2003, 185–206, 186.

⁶ (1963) Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On Board Aircraft, UKTS 126, 1969, Cmnd. 4230.

potlačení protiprávního se zmocnění letadel,⁷ potlačování protiprávních činů proti bezpečnosti civilního letectví,⁸ zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců,⁹ brání rukojmí,¹⁰ fyzické ochrany jaderného materiálu,¹¹ potlačování nezákonných aktů násilí na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu provozu,¹² zamezení nezákonných aktů proti bezpečnosti námořní dopravy, stíhání aktů proti bezpečnosti plovoucích plošin v pevninské mělčině,¹³ značkování plastických trhavin pro účely jejich identifikace,¹⁴ potlačování teroristických bombových útoků¹⁵, financování terorismu¹⁶ a potlačování činů jaderného terorismu.¹⁷

V době, kdy Evropská společenství byla zaměřena především na problémy hospodářské unie, se otázky evropské smluvní úpravy boje s terorismem ujala Rada Evropy, která dne 27. ledna 1977 přijala Evropskou úmluvu o potlačování terorismu (EÚPT).¹⁸ Účelem EÚPT je doplnění a případná modifikace dříve přijatých multilaterálních a bilaterálních smluv o extradici a právní pomoci. Čl. 1 EÚPT neobsahuje obecnou definici terorismu. Místo toho vyjmenovává některé konkrétní projevy terorismu upravené v universálních protiteroristických úmluvách, a to konkrétně protiprávní zmocnění se letadel, protiprávní činy ohrožující bezpečnost civilního letectví a útoky na život, tělesnou integritu nebo svobodu osob požívajících mezinárodní ochrany, včetně diplomatických zástupců. Dále do pojetí terorismu zahrnuje např. únos, brání rukojmí a použití bomb. Klíčovým momentem EÚPT, která staví na zásadě *aut dedere aut judicare*, je zrušení výhod pro tzv. politické trestné činy, pokud souvisejí se zmíněnými projevy terorismu. Pro účely vydávání mezi smluvními státy nebude teroristický čin považován za politický trestný čin.

Praktický efekt EÚPT však výrazně snižuje skutečnost, že velký počet smluvních států odevzdal k úmluvě výhradu podle ustanovení čl. 13 odst. 1 EÚPT, podle kterého každý stát může, a to nejpozději při uložení své ratifikační listiny, prohlásit, že si vyhrazuje právo odmítnout vydání, pokud čin uvedený v čl. 1 EÚPT považuje za politický trestný čin, za trestný čin s politickým trestným činem související nebo za trestný čin spáchaný z politických pohnutek. Takovou výhradu odevzdala Belgie (1985), Chorvatsko (2003),

⁷ (1970) Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, UKTS 39, 1972, Cmnd. 4965.

⁸ (1971) Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, UKTS 10, 1971, Cmnd. 5524.

⁹ (1973) UN Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, Misc. 19, 1975, Cmnd. 6176.

¹⁰ (1979) UN Convention Against the Taking of Hostages (1979) 18 ILM 1456.

¹¹ (1980) IAEA Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, (1979) 18 ILM 1419.

¹² (1988) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, (1988) 27 ILM 627.

¹³ (1988) IMO Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation and its Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, (1988) 3 IJECCL 317.

¹⁴ (1991) Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, UN Doc. S/22393, Annex I.

¹⁵ (1997) International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing, Doc. A/Res/52/164.

¹⁶ (1999) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Doc. A/Res/54/109.

¹⁷ (2005) International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, Doc. A/Res/59/290.

¹⁸ European Convention on the Suppression of Terrorism, European Treaty Series (ETS) No. 90. Pro českou verzí viz Sdělení MZV č. 552/1992.

Kypr (1979), Estonsko (1997), Francie (1987), Řecko (1988), Maďarsko (1997), Island (1980), Itálie (1986), Malta (1996), Nizozemí (1985), San Marino (2002), Srbsko a Černá hora (2003), Švédsko (1977) a bývalá jugoslávská republika Makedonie (2004).¹⁹

Vzhledem k zásadnímu účelu EÚPT, který má spočívat právě ve vyloučení výhod pro pachatele politických trestných činů, pokud jde o terorismus, je možnost výhrady podle čl. 13 odst. 1 EÚPT a hlavně její hojně využití momentem výrazně oslabujícím evropský konsensus v přístupu k terorismu.²⁰

Ministři spravedlnosti členských států Evropského hospodářského společenství na své schůzce konané v Dublinu dne 4. prosince 1979 navázali na EÚPT a přijali Dohodu o aplikaci EÚPT.²¹ Na návrh Belgie měla Dublinská dohoda z roku 1979 zajistit aplikaci principů EÚPT mezi členskými státy ES, aniž by se musely všechny členské státy ES stát smluvními stranami samotné EÚPT.²² Dublinská dohoda se proto podobá EÚPT v otázce trestnosti konkrétně vyjmenovaných teroristických činů, zrušení výjimky pro politické trestné činy a zásady *aut dedere aut judicare*. Také režim výhrad je však podobný úpravě obsažené v čl. 13 odst. 1 EÚPT.

Zatímco EÚPT vstoupila v platnost v roce 1978 po uložení třetí ratifikační listiny a má dnes 44 smluvních stran, včetně všech členských států EU,²³ Dublinská dohoda o aplikaci EÚPT nikdy nevstoupila v platnost. Po relativním úspěchu EÚPT členské státy ES zřejmě považovaly Dublinskou dohodu z roku 1979 za nadbytečnou.

Konkrétní politické iniciativy proti terorismu vznikly v rámci evropské policejní spolupráce. Evropská rada v prosinci 1975 na britský návrh rozhodla o zřízení příslušného fóra pro otázky bezpečnostní spolupráce, na kterém se ministři vnitra a ministři spravedlnosti členských států ES poprvé sešli v červnu 1976 v Lucembursku. Mechanismus získal název TREVI podle francouzských ekvivalentů výrazů „terorismus“, „radikalismus“, „extremismus“ a „mezinárodní násilí“.²⁴ Příslušní ministři časem vytvořili čtyři expertní skupiny v rámci TREVI, přičemž TREVI 1 se zabývala bojem s terorismem, TREVI 2 výměnou informací týkajících se práva a bezpečnosti, TREVI 3 bojem proti organizovanému zločinu a obchodu s drogami a TREVI 4 otázkou odstranění hraničních kontrol mezi členskými státy v souvislosti se zavedením tzv. Schengenského systému.²⁵

Mechanismus TREVI zahrnoval neformální spolupráci na úrovni příslušných ministrů, vysoce postavených úředníků a pracovních skupin, přičemž tato spolupráce neměla ani smluvní základ ani stálé instituce. Výsledky spolupráce byly většinou důvěrné, a ani Evropskému parlamentu nepřislušela kontrola aktivit TREVI.²⁶ Z tohoto důvodu chybí také hodnocení efektivity a přínosu TREVI v odborné literatuře.²⁷

¹⁹ Pro konkrétní znění příslušných výhrad viz webová stránka Rady Evropy (<http://conventions.coe.int>). Česká a Slovenská Federativní republika při ratifikaci dne 15. dubna 1992 žádnou výhradu neučinila.

²⁰ Podle Messelkena dovede obecná výhrada ve prospěch politických trestných činů hlavní ideu EÚPT ad absurdum (op. cit. 4, 8).

²¹ Agreement Concerning the Application of the European Convention on the Suppression of Terrorism Among the Member States of the European Communities.

²² Gueydan, C.: Cooperation between Member States of the European Community in the fight against terrorism. In: Higgins, R., Maurice, F.: Terrorism and International Law, Routledge, London, 1997 (reprinted 2002), 97–122, 103.

²³ Stav k 26. 1. 2006.

²⁴ Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale.

²⁵ Gueydan, op. cit. 22, 105.

²⁶ Messelken, op. cit. 4, 9.

²⁷ Viz také Gueydan, op. cit. 22, 105.

Přesto lze konstatovat, že tento mechanismus představuje první konkrétní koordinovanou akci EHS v oblasti boje s terorismem a je již z tohoto důvodu pozoruhodný.

2.2 EVROPSKÝ BOJ S TERORISMEM PO MAASTRICHTSKÉ SMLOUVĚ

Maastrichtská smlouva, tj. Smlouva o Evropské unii (SEU),²⁸ integrovala do struktury EU spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí, která byla koncipována jako tzv. třetí pilíř.²⁹ Od té doby je boj proti terorismu explicitně zařazen do společné agendy členských států. Ustanovení čl. K.1 (9) Maastrichtské smlouvy stanovilo, že členské státy EU považují za věc společného zájmu mimo jiné policejní spolupráci za účelem prevence a boje proti terorismu. Čl. K.1 (9) dále zmiňoval „systém výměny informací v celé Unii v rámci Evropského policejního úřadu (Europol)“. Podle čl. K.3 odst. 2 SEU Rada EU může v oblastech uvedených v čl. K.1 bodu 9 z podnětu kteréhokoli členského státu vypracovat úmluvy a doporučit je členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.

Zřízení Europolu je přitom možné považovat za první citelný výsledek aktivnějšího přístupu k problému terorismu, kterého však bylo dosaženo mimo formální struktury EU. Dne 18. července 1995 Rada EU v Bruselu přijala mezinárodněprávní základ nové instituce, a to konkrétně v podobě Úmluvy o Europolu.³⁰ Přitom již od 3. ledna 1994 fungovala na prozatímním právním základě Protidrogová jednotka Europolu.³¹ Přejed od provizorního řešení na plnou činnost Europolu se sídlem v Haagu, který se uskutečnil poté, co tato úmluva vstoupila v platnost dne 1. října 1998, byl podle odborníků „kontinuální a bezproblémový“.³²

Podle čl. 2 Úmluvy o Europolu je v návaznosti na čl. K.1 bod 9 SEU úkolem Europolu zdokonalit výkonnost a spolupráci příslušných orgánů v členských státech při předcházení terorismu, nedovolenému obchodu s drogami a jiným závažným formám mezinárodní trestné činnosti a při boji proti nim. Aktivita Europolu se mají vztahovat na případy, ve kterých jde o zločinné spolčení dotýkající se dvou nebo více členských států. Přitom v počáteční fázi měl Europol sloužit předcházení nedovolenému obchodu s drogami, obchodu s jadernými a radioaktivními látkami, převaděčství, obchodu s lidmi a obchodu s odcizenými motorovými vozidly. Rada EU rozhodla o rozšíření působnosti Europolu na teroristické činy v květnu 1998.³³

²⁸ Smlouva o Evropské unii byla podepsána dne 7. února 1992 a vstoupila v platnost dne 1. listopadu 1993.

²⁹ Viz podrobněji Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006, 793–795.

³⁰ Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention). Pro českou verzi viz Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu), založená na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Sdělení MZV č. 72/2005 Sb.m.s.). Listina o přístupu České republiky k Úmluvě byla uložena u generálního tajemníka Rady Evropské unie, depozitáře Úmluvy, dne 28. května 2004. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1. září 2004.

³¹ Europol Drug Unit. (Joint Action of 10 March 1995 adopted by the Council on the Basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drug Unit (95/73/JHA).

³² Pikna, B.: Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce), Linde, Praha, 2006, 245–246.

³³ Council Decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property (Council Decision 99/C 26/06).

Z právního hlediska lze Europol uchopit jako regionální organizaci, jejíž plné členství je vyhrazeno pouze členským státům EU. Odborníci považují nejužší propojení policejních a justičních složek členských států za vhodnou odpověď na internacionalizaci organizovaného zločinu. Hlavním přínosem Europolu je informační systém obsahující údaje o osobách, které jsou podezřelé ze spáchání určitých trestných činů.³⁴ Od doby jeho založení byly úkoly a mandát Europolu postupně rozšířeny.

Na politické úrovni se v říjnu 1995 konalo neformální setkání ministrů spravedlnosti a vnitra členských států, na kterém byla přijata deklarace týkající se terorismu (tzv. „La Gomera Declaration“). Rada EU v ní potvrdila, že boj s terorismem je jednou z priorit v rámci společných zájmů členských států, a zdůraznila nutnost spolupráce a koordinace v oblasti policie a justice a též význam extradice pro účely stíhání osob podezřelých z teroristických aktivit.

V polovině 90. let se na základě čl. K.3 SEU Rada EU dohodla na dvou dokumentech upravujících otázku extradice mezi členskými zeměmi EU. V březnu 1995 Rada přijala Úmluvu o zjednodušeném extradičním řízení mezi členskými státy EU,³⁵ jejímž cílem je modifikovat pravidla obsažená v příslušné úmluvě Rady Evropy.³⁶ Další úmluva přijatá Radou dne 27. září 1996 též upravuje otázku extradice mezi členskými státy EU.³⁷ Ani jedna z těchto dvou zmíněných dohod nikdy nenabyla platnosti. Jejich účel je dnes z velké části naplněn Rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu (viz níže).

Amsterodamská smlouva, která výrazně zasáhla do úpravy tzv. třetího pilíře, nepatrně doplnila úpravu boje s terorismem obsaženou v SEU.³⁸ Ustanovení čl. 29 SEU, které nahrazuje původní čl. K.1 SEU, deklaruje, že cílem EU je vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kterého má být dosaženo mimo jiné zabráněním zločinů jako je terorismus. Boj s terorismem tedy zůstal záležitostí tzv. třetího pilíře.

Doplňující akce může EU ovšem přijímat v rámci druhého pilíře, tj. Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Ustanovení čl. 11 SEU (dříve čl. J.1) označuje za cíl SZBP např. ochranu společných hodnot, základních zájmů, nezávislost a celistvost Unie, zachování míru a posilování mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů a zejména také posilování bezpečnosti Unie ve všech formách. Tím je vymezena dosti široká oblast pro aktivity EU v rámci SZBP, což dokumentuje poměrně velký počet společných postojů se zaměřením na konkrétní zemi či na tématické oblasti jako např. odzbrojení a boj s terorismem.³⁹

Na politické úrovni se otázkou strategie proti terorismu v 90. letech opakovaně zabývala Evropská rada. V návaznosti na Amsterodamskou smlouvu vznikly např.

³⁴ Podrobněji o fungování Europolu Pikna, B.: Europol. Právní a funkční aspekty, Právník, 1/2006, 47–63.

³⁵ Council Act of 10 March 1995, adopted on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, drawing up the Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the European Union.

³⁶ European Convention on Extradition (13 December 1957), ETS No. 24. Česká a Slovenská Federativní republika k Úmluvě přistoupila dne 15. dubna 1992.

³⁷ Council Act of 27 September 1996, adopted on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, drawing up the Convention relating to extradition between the Member States of the European Union.

³⁸ Treaty of Amsterdam amending the Treaty of the European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (smlouva byla podepsána dne 2. října 1997 a vstoupila v platnost dne 1. května 1999).

³⁹ Srov. Hýbnerová, S.: Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) a Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP) EU. Výzvy, možnosti a meze. In: Šturma, P.: Odpověď mezinárodního práva na hrozby mezinárodní bezpečnosti, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 3/2005, 145–173, 157–158.

Vídeňský akční plán z roku 1998 a závěry ze summitu konaného v říjnu 1999 ve městě Tampere. Evropská rada v Tampere diskutovala jako hlavní body společnou azylovou a migrační politiku EU, prostor práva, boj proti zločinnosti a silnější spolupráci v oblasti vnější politiky. Ohledně boje s organizovanou kriminalitou včetně terorismu počítá dokument z Tampere např. se zavedením společných vyšetřovacích týmů v příhraničních oblastech a také se zřízením Eurojustu, tj. zvláštní jednotky pro justiční spolupráci. Strategie diskutovaná v Tampere však nevedla ke kvalitativním změnám v boji EU proti terorismu. Ne náhodou Evropský parlament ve svém doporučení ze dne 12. července 2001 vyjádřil lítost nad tím, že EU odpovídá příliš pomalu na teroristickou hrozbu a stále nevytvořila ucelený a právně závazný soubor společných opatření, a vyzval k urychlenému provedení závěrů z Tampere.⁴⁰

2.3 OPATŘENÍ EU PO 11. ZÁŘÍ 2001

Teroristické útoky proti Spojeným státům ze dne 11. září 2001 zásadně ovlivnily podobu boje EU s terorismem a vedly k přijetí řady politických a právních opatření. Přitom některé kroky EU se problematiky terorismu dotýkaly buď přímo anebo nepřímou v tom smyslu, že konkrétní opatření sice posiluje spolupráci v trestních věcech především obecně, ale má též výrazný dopad na boj s terorismem.

Prvním politickým signálem byla mimořádná schůze Evropské rady konaná 21. září 2001, jejímž cílem bylo zhodnotit mezinárodní situaci po teroristických útocích ve Spojených státech a přinést novou dynamiku do akcí EU proti terorismu. Podle Evropské rady se měl boj s terorismem, ještě více než předtím, stát prioritou EU. Po vyjádření solidarity se Spojenými státy se Evropská rada věnovala akčnímu plánu proti terorismu, jehož součástí měly být užší policejní a justiční spolupráce, usilování o přijetí dalších mezinárodních protiteroristických úmluv na universální úrovni, zastavení financování terorismu, zvýšení bezpečnosti vzdušného prostoru a zejména také lepší začlenění boje proti terorismu do druhého pilíře EU.⁴¹

V návaznosti na setkání z Tampere v roce 1999 Evropská rada na zmíněné mimořádné schůzi oznámila plánované zavedení Evropského zatykácího rozkazu a přijetí společné definice terorismu. Mezi další navržená opatření patří užší spolupráce zpravodajských služeb a vytvoření společných vyšetřovacích týmů. Evropská rada zmínila také nutnost zřídit zvláštní protiteroristickou skupinu v rámci Evropy. Co se týče aktivit proti terorismu v rámci druhého pilíře, Evropská rada vyzvala Radu EU, aby zhodnotila zejména vztahy s třetími zeměmi ve světle jejich potenciálního podporování terorismu.⁴²

⁴⁰ Report on the role of the European Union in combating terrorism (2001/2016 (INI), Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs; Rapporteur: Graham R. Watson (A5-0273/2001).

⁴¹ Pro shrnutí výsledků mimořádné Evropské rady viz dokument „Conclusions and plan of action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001“ (http://ec.europa.eu/justice_home/news/terrorism/documents/concl_council_21sep_en.pdf).

⁴² V posledních letech byly do dohod s některými třetími státy zavedeny tzv. protiteroristické doložky („antiterrorist clauses“) podle vzoru tzv. lidskoprávních doložek. Venneman však upozorňuje na to, že na rozdíl od lidskoprávních doložek nejsou protiteroristické doložky mezinárodněprávně vynutitelné s tím, že jejich porušení nepovede k suspendování dohody. (Vennemann, N.: Country Report on the European Union. In: Walter, C. et alii (ed.), *Terrorism as a Challenge for National and International Security. Security versus Liberty*, Springer, Berlin, 2004, 217–266, 231.)

Další politické kroky EU proti terorismu následovaly v reakci na teroristické útoky provedené v Madridu dne 11. března 2004 a v Londýně dne 7. července 2005. Průběžně byly přijaty, resp. doplňovány tzv. Strategie EU proti terorismu a Akční plán EU na boj proti terorismu. Strategie EU proti terorismu z roku 2005⁴³ výslovně používá výraz „čtyři pilíře“, na kterých protiteroristický přístup staví, a to prevence, ochrana, stíhání a reakce („prevent, protect, pursue and respond“).⁴⁴ Pro každý „pilíř“ strategie zmiňuje soubor různorodých opatření týkajících se např. otázek zneužívání internetu, podněcování a náboru ve věznicích a na bohoslužbách, rozvoje multikulturního dialogu, informačních systémů (VIS a SIS II), ochrany kritické infrastruktury, vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, financování terorismu, civilní ochrany či pomoci obětem teroristických útoků. Na cíle Strategie navazuje podrobný Akční plán,⁴⁵ který konkrétní úkoly spojuje s příslušnými orgány a časovými lhůtami.⁴⁶

V právní rovině vznikly klíčové nástroje EU v boji proti terorismu teprve po 11. září 2001, byť řada z nich byla připravována již dříve. V dalších kapitolách se budeme podrobněji věnovat problematice definice terorismu a pokusům EU o její řešení, dále otázce harmonizace trestního práva ve vztahu k teroristickým trestným činům, právnímu institutu vydávání, resp. předávání v souvislosti s evropským zatýkáacím rozkazem a nakonec také často kritizované úpravě zmrazování finančních účtů osob podezřelých z terorismu jako součásti boje s financováním terorismu.

3. PROBLEMATIKA DEFINICE TERORISMU

Na mezinárodní úrovni byla tradičně za jednu z největších překážek účinného globálního boje s terorismem považována absence obecné mezinárodněprávní definice pojmu terorismu.⁴⁷ Poté, co pokusy o závazné zakotvení definice do mezinárodních úmluv skončily neúspěchem, resp. jen dílčími úspěchy, nebyla shoda vůbec jednoduchá ani na úrovni EU.

Pojetím terorismu se v roce 1997 zabýval Evropský parlament ve své rezoluci o boji proti terorismu v EU.⁴⁸ Rozšířenou verzi této definice EP začlenil do doporučení ze dne 5. září 2001.⁴⁹ Obě definice vycházejí ze tří definičních znaků. Prvním objek-

⁴³ The European Union Counter-Terrorism Strategy, 30 November 2005 (14469/4/05 REV 4). Pro anglickou verzi viz <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.

⁴⁴ Viz bod 3 Strategie.

⁴⁵ EU Action Plan on combating terrorism, 13 February 2006 (5771/1/06 REV 1) na webové stránce <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>.

⁴⁶ Viz podrobněji Píkna, B.: *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie*, Linde, Praha, 2006, 231–239.

⁴⁷ K tomuto problému viz podrobněji Scheu, H.C., Šulcová, Z.: *Mezinárodněprávní aspekty boje proti terorismu*, Evropské informační střediska UK (ed.), Právní aspekty terorismu, Svazek 1, 2004, 3–10.

⁴⁸ *Resolution on combating terrorism in the European Union* (Úř. věst. C 55, 24.2.1997): „(...) for the purposes of this resolution it is desirable to define as terrorism any act committed by individuals or groups, involving the use or threat of violence, against a country, its institutions or people in general or specific individuals, which is intended to create a state of terror among official agencies, certain individuals or groups in society or the general public, the motives lying in separatism, extremist ideology, religious fanaticism or subjective irrational factors (...)“.

⁴⁹ *European Parliament recommendation on the role of the European Union in combating terrorism* (2001/2016(INI)).

tivním znakem je použití či hrozba násilím ze strany jednotlivců či skupin proti zemi, jejím institucím, jejímu obyvatelstvu obecně či proti vybraným jednotlivcům. Druhým znakem jsou specifické motivační momenty, které jsou přesněji vymezeny v doporučení z roku 2001, jako separatistické cíle, extremistické ideologické přesvědčení, náboženský fanatismus nebo touha po materiálním zisku. Třetí znak definice obsahuje subjektivní moment, a to záměr vyvolat pocit strachu mezi oficiálními představiteli, vybranými jednotlivci nebo skupinami ve společnosti či mezi celou veřejností.⁵⁰ Podle EP mají být z této definice vyňaty takové akty použití či hrozby násilím, které jsou jako forma odporu namířeny proti státům, které samy používají teroristické metody.⁵¹ Podle N. Vennemann EP tímto dodatkem zohlednil právo na sebeurčení jako kritérium rozlišování mezi bojovníky za svobodu a teroristy a snažil se vyřešit dilema vyjádřené ve známé tezi, podle které stejná osoba je pro jednoho teroristou a pro druhého hrdinou.⁵²

Je třeba dodat, že rezoluce EP z roku 1997 a doporučení EP z roku 2001 jsou ve smyslu čl. K.6 odst. 3 Maastrichtské smlouvy, resp. čl. 39 odst. 3 Amsterodamské smlouvy právně nezávazné a definice v nich obsažená může sloužit pouze jako určitá morální orientace či inspirace pro další diskuse. Z tohoto důvodu je významným krokem přijetí právně závazné definice v rámci příslušného rámcového rozhodnutí.

První návrh rámcového rozhodnutí obsahujícího definici terorismu byl Evropskou komisí předložen jen několik dnů po teroristických útocích ve Spojených státech. Dne 29. listopadu 2001 však Evropský parlament zamítl navrženou definici teroristického trestného činu s tím, že považoval návrh za příliš neurčitý a nepřesný. Část poslanců měla obavy, že by legitimní akce a kampaně opozičních politických stran mohly být diskriminovány, např. v kontextu protestních akcí a stávek.⁵³

Po negativním stanovisku EP Rada EU začlenila definici terorismu do Společného postoje o boji s terorismem ze dne 27. prosince 2001.⁵⁴ Na jedné straně měla definice sloužit jako základ pro všechny aktivity EU v boji proti terorismu, na druhé straně měla být též použitelná pro účely harmonizace trestního práva, což předpokládá respektování principu právní jistoty.⁵⁵

Současně Rada předložila přepracovaný návrh rámcového rozhodnutí, ve kterém do velké míry zohlednila námitky vznesené ze strany EP.⁵⁶ Po dalším stanovisku EP z února 2002 došlo dne 13. června 2002 k formálnímu uzavření procesu přijetí Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu (dále jen RRBT),⁵⁷ jehož preambule konsta-

⁵⁰ Bod M doporučení EP definuje terorismus takto: „any act committed by individuals or groups resorting to violence or threatening to use violence against a country, its institutions, its population in general or specific individuals which, for reasons of separatist aspirations, extremist ideological beliefs, religious fanaticism or desire for profit, is intended to create a climate of terror among official authorities, specific individuals or groups in society or the general public“.

⁵¹ Bod T doporučení EP.

⁵² Vennemann, op. cit. 42, 233

⁵³ Viz podrobněji Kaufmann, S.-Y.: Das Europäische Parlament und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen anhand von Fallbeispielen. In: Müller, E., Schneider, P. (ed.), Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus. Sicherheit vs. Freiheit? Nomos, Baden-Baden, 2006, 309–334.

⁵⁴ Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (Úř. věst. L 344, 28.12.2001, 90).

⁵⁵ Vennemann, op. cit. 42, 234.

⁵⁶ Dokument 14845/1/01 REV 1 ze dne 10. prosince 2001.

⁵⁷ Rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/JHA ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu.

tuje nutnost sblížení definice teroristických trestných činů ve všech členských státech a vyzývá ke stanovení trestů odpovídajících závažnosti těchto činů.⁵⁸

Definice terorismu v čl. 1 RRBT se skládá ze tří klíčových prvků.⁵⁹ Zaprvé musí jít o úmyslné jednání, které může podle své povahy či souvislosti závažně poškodit zemi či mezinárodní organizaci. Za druhé pachatel musí sledovat cíl buď závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo protiprávně přinutit vládu či mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela, nebo závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace. Za třetí čl. 1 RRBT vymezuje osm konkrétních forem teroristického činu zaměřeného proti životu, svobodě a tělesné integritě osob či proti veřejné bezpečnosti.⁶⁰

Ustanovení čl. 2 RRBT zahrnuje trestné činy spojené s teroristickými skupinami, tj. organizovanými skupinami, jejichž cílem je páchat teroristické trestné činy. Jako účast v teroristické skupině chápe RRBT nejen fyzickou účast na konkrétním teroristickém útoku, ale také vědomé dodávání informací či poskytování materiálních zdrojů.

Kategorii „trestné činy spojené s teroristickými činnostmi“ zavádí čl. 3 RRBT, přičemž jde konkrétně o trestné činy krádeže, vydírání a padělání veřejných listin, pokud slouží cíli spáchat teroristické činy uvedené v čl. 1 a 2 RRBT. Čl. 4 RRBT upravuje trestnost návodu a pomoci k činům podle čl. 1, 2 a 3 RRBT, resp. trestnost pokusu takových trestných činů.

Definice terorismu obsažené ve zmíněném Společném postoji z roku 2001 a v RRBT jsou do velké míry identické.⁶¹ Nicméně lze upozornit na některé významné odlišnosti. Na rozdíl od Společného postoje obsahuje RRBT explicitní odkaz na ochranu základních práv. Konkrétně bod 10 preambule RRBT stanoví, že rámcové rozhodnutí ctí základní práva vyplývající z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a z ústavních tradic společných členským státům jako obecné zásady práva Společenství. Podle bodu 10 preambule žádné ustanovení RRBT nesmí být vykládáno tak, aby bylo jeho cílem potlačování nebo omezování základních práv a svobod, například práva na stávkou, svobody shromažďování, sdružování nebo projevu. Preambule dále explicitně zmiňuje právo zakládat odbory a vstupovat do nich a právo na demonstraci. Ačkoliv platí, že podle čl. 6 SEU má EU ctít základní práva při všech svých opatřeních, je explicitní zmínka v preambuli RRBT určitou výhodou oproti Společnému postoji, který takovýto odkaz neobsahuje.

⁵⁸ Srov. bod 6 preambule RRBT.

⁵⁹ Viz také Steve Peers, *EU Responses to Terrorism*, ICLQ, January 2003, 227–243, 228–229.

⁶⁰ Jde konkrétně o následující činy: útoky ohrožující lidský život s možným následkem smrti (čl. 1 odst. 1 písm. a); útoky ohrožující tělesnou integritu člověka (písm. b); únos nebo brání rukojmí (písm. c); způsobení 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 (písm. d); zmocnění se letadla, lodi nebo jiných prostředků veřejné či nákladní dopravy (písm. e); výroba, držení, získání, přeprava, dodání nebo užití zbraní, výbušnin nebo zbraní jaderných, biologických nebo chemických, jakož i výzkum a vývoj biologických a chemických zbraní (písm. f); vypouštění nebezpečných látek, zakládání požárů, vyvolání povodní nebo zavinění výbuchů, jejichž důsledkem je ohrožení lidských životů (písm. g); narušení nebo přerušení dodávek vody, elektrické energie nebo jiného základního přírodního zdroje, jehož důsledkem je ohrožení lidských životů (písm. h); výhrůžky spácháním některého z těchto uvedených jednání (písm. i).

⁶¹ Srov. také Píkna, op. cit. 46, 249.

Bod 11 preambule RRBT dále vyjímá z pojetí terorismu činnosti ozbrojených sil při ozbrojených konfliktech. Vzhledem k explicitnímu odkazu na mezinárodní humanitární právo lze předpokládat, že tato výjimka neplatí pouze pro mezistátní ozbrojený konflikt ve smyslu čtyř Ženevských úmluv z roku 1949, ale také pro konflikty upravené v dodatkových protokolech k Ženevským úmluvám z roku 1977.⁶² Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 přitom zahrnuje pod pojem mezinárodní ozbrojený konflikt takové konflikty, ve kterých národy bojují proti koloniální nadvládě a cizí okupaci a proti rasistickým režimům, aby uplatnily své právo na sebeurčení. Pod režim vnitřních ozbrojených konfliktů ve smyslu Dodatkového protokolu č. 2 spadají ozbrojené konflikty, k nimž dochází na území jednoho státu mezi jejími ozbrojenými silami a disidentskými ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami vykonávajícími pod odpovědným velením takovou kontrolu nad částí jejího území, která jim umožňuje vést trvalé a koordinované vojenské operace a aplikovat závazky humanitárního práva.

Skutečnost, že výše zmíněný Společný postoj takovou výjimku ve prospěch ozbrojeného boje neobsahuje, se může sice zdát v praxi bezvýznamnou, ovšem jak ukazuje Vennemann, Rada EU při aplikaci Společného postoje na rozdíl od RRBT nevyloučila občanské války a zařadila jejich aktéry na seznam teroristických organizací.⁶³

Definice obsažená v RRBT se setkala s kritikou ze strany nevládních organizací. Vyjádřily např. obavy, že státy mohou její poměrně širokou formulaci zneužít pro účely potlačování demonstrací a protestů odpůrců globalizace, protože i takové akce lze vykládat jako snahu „protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo aby se jednání zdržela“, a navíc podobné akce v minulosti vedly ke „způsobení rozsáhlého poškození vládních nebo veřejných zařízení, dopravního systému, infrastruktury nebo soukromého majetku“ ve smyslu definice podle RRBT.⁶⁴

Široká definice terorismu v RRBT se jeví jako problematická z hlediska právní jistoty a principu *nullum crimen sine lege*. Např. ustanovení čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví, že nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Z této zásady vyplývá, že jasně vymezeny musejí být jak trestné činy, tak i tresty, které jsou za ně ukládány.⁶⁵ Thomas v této souvislosti poznamenala, že RRBT sice představuje pokrok ve věci, ponechává však státům příliš velký prostor uvážení. Podle ní RRBT spíše než politickou vůli členských států EU po unifikaci národní legislativy vyjadřuje záměr ospravedlnit v každém státě výjimečné postupy („des procédures exceptionnelles“).⁶⁶ Na druhé straně se kodi-

⁶² Viz Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 168/1991 Sb.

⁶³ Vennemann, op. cit. 42, 237–238.

⁶⁴ Srov. např. Bunyan, T.: The „war on freedom and democracy“. An analysis of the effects on civil liberties and democratic culture in the EU, Statewatch analysis No. 13, 2002, 3 (pro elektronické vydání viz <http://www.statewatch.org/news/2002/sep/analy13.pdf>).

⁶⁵ Srov. Hubálková, E.: Stručná rukověť českého advokáta k Evropské úmluvě o lidských právech, Bulletin advokacie, Zvláštní číslo, říjen 2000, 111.

⁶⁶ Thomas, I.: La mise en oeuvre en droit européen des dispositions internationales des lutte contre le terrorisme, Revue générale de droit international public, 2/2004, 475–476. Obdobně Peers, op. cit. 59, 242.

fikace trestního práva nemůže nikdy vyhnout používání obecných pojmů, které umožňují více než jednu interpretaci.

Obecně lze ovšem konstatovat, že přijetí obecné definice terorismu v rámci EU nesporně představuje určitý úspěch v boji proti terorismu, zejména také proto, že tato definice překračuje rámec mezinárodních úmluv vypracovaných na universální úrovni.⁶⁷

4. HARMONIZACE TRESTNÍHO PRÁVA

V období od 90. let 20. století došlo k minimální harmonizaci trestního práva týkajícího se takových trestných činů, které mezinárodní společenství považuje za zvláště zavrženíhodné a jejichž dopad často překračuje hranice jednoho státu. Jde např. o trestné činy obchod s lidmi, obchod s drogami, ochranu peněz, dětskou pornografii či různé formy organizovaného zločinu. Také terorismus patří do souboru těchto trestných činů. Při harmonizaci trestního práva je přitom třeba rozlišit různé postupy na úrovni EU, a to využití prvního a třetího pilíře EU, judikaturu Evropského soudního dvora a popř. rozhodovací činnost národních soudů.⁶⁸

Výše zmíněné RRBT jako akt třetího pilíře EU navazuje na harmonizaci hmotného trestního práva, jak vychází z Amsterodamské smlouvy, a představuje ve smyslu čl. 31 odst. 1 písm. e) SEU „opatření k zavedení minimálních pravidel o znacích skutkových podstat trestných činů a trestech v oblasti organizované trestné činnosti, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami“. Ve svém návrhu RRBT předloženém 19. září 2001 EK konstatovala, že změna povahy terorismu a nedostačující prostředky dosavadní justiční a policejní spolupráce vyžadují nová opatření, a to zejména minimální standardy v otázce vymezení terorismu a jeho potrestání.⁶⁹

Vypracování právně závazné definice terorismu, která byla analyzována v předchozí kapitole, je prvním krokem k harmonizaci. Co se týče otázky konkrétních sankcí a výše trestů, RRBT do velké míry přenechává úpravu této otázky členským státům EU. Minimální požadavek obsažený v čl. 5 odst. 1 RRBT stanoví, že se má jednat o tresty „účinné, přiměřené a odrazující“, které mohou také vést k vydání pachatelů. Čl. 5 odst. 2 RRBT vyžaduje, aby za teroristické trestné činy bylo možné uložit vyšší sazby trestu odnětí svobody, než které se ukládají podle vnitrostátních právních předpisů v případě spáchání těchto činů bez zvláštního úmyslu podle čl. 1 RRBT. Když EK předložila svůj návrh, explicitně zdůraznila, že se teroristické trestné činy liší od jiných trestných činů především specifickou motivací a také mají ničivější dopad na politické, hospodářské a sociální struktury států.⁷⁰

Pouze ve vztahu k trestným činům spojeným s teroristickými uskupeními stanoví RRBT konkrétní trestní sazbu. Podle čl. 5 odst. 3 RRBT mají členské státy v případě

⁶⁷ Peers, op. cit. 59, 232.

⁶⁸ Pro podrobnější analýzu viz Tomášek, M.: Komunitární a unijní metody harmonizace skutkových podstat některých trestných činů. In: Tomášek, M. (ed.), Aktuální otázky europeizace trestního práva, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2/2005, 45–72.

⁶⁹ Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism (COM(2001) 521 final), Úř. věst. 2001 C 332 E 300.

⁷⁰ Viz také Vennemann, op. cit. 42, 255.

spáchání takových činů zajistit uložení trestu odnětí svobody s horní hranicí sazby nejméně patnáct let, pokud jde o vedení teroristické skupiny, a nejméně osm let, pokud jde o jinou formu účasti v teroristické skupině.

Ustanovení článků 7 a 8 RRBT jsou věnována otázce odpovědnosti právnických osob za teroristické trestné činy, trestné činy spojené s teroristickými skupinami či trestné činy související s terorismem. K nutné vazbě mezi teroristickým činem a právnickou osobou dochází, pokud ve prospěch právnické osoby jedná jakákoli osoba, která v této právnické osobě působí ve vedoucím postavení, a to nezávisle na tom, zda daná osoba jedná samostatně nebo jako člen orgánu právnické osoby.⁷¹

Cílem článku 9 RRBT je harmonizace jurisdikce států v otázce teroristických trestných činů. Podle odst. 1 tohoto ustanovení členské státy EU mají zajistit svoji soudní příslušnost pro teroristické trestné činy, pokud za první trestný čin je zcela nebo zčásti spáchán na jeho území, za druhé trestný čin je spáchán na palubě lodi plující pod jeho vlajkou nebo letadla registrovaného v daném členském státě, za třetí pachatel je státním příslušníkem daného členského státu nebo má v tomto státě bydliště, za čtvrté trestný čin je spáchán ve prospěch právnické osoby usazené na jeho území a za páté trestný čin je spáchán proti institucím nebo obyvatelům daného členského státu nebo proti takovým orgánům EU a institucím zřízeným podle SES a SEU, které mají své sídlo na jeho území.

Tato minimální harmonizace soudní příslušnosti ovšem nebrání podle odst. 5 zmíněného článku rozšíření jurisdikce členského státu v souladu s národním právem. Vzhledem k tomu, že RRBT pokrývá jak teritoriální, tak i personální jurisdikci státu, zbývá v podstatě jako možné rozšíření hlavně princip universality.

Za nový prvek RRBT a jeho vymezení jurisdikce je považována úprava konkurující jurisdikce, a tím pádem problematiky principu *ne bis in idem*. Pokud trestný čin podle výše uvedených principů spadá do příslušnosti soudů více členských států a každý z nich může zajistit účinné trestní stíhání, mají podle čl. 9 odst. 2 dotyčné členské státy spolupracovat při rozhodování, který z nich bude pachatele trestně stíhat. Cílem je, aby se soudní řízení soustředilo v jednom členském státě. Přitom mají být postupně zohledněny princip teritoriality, princip aktivní personality (občanství pachatele), princip pasivní personality (občanství obětí) a nakonec otázka, kde byl pachatel teroristického trestného činu zadržen. Peers upozornil na to, že RRBT je prvním právním aktem EU, který stanoví kritéria pro určení jurisdikční přednosti.⁷² RRBT v čl. 10 dále odkazuje na jiné rámcové rozhodnutí Rady ve věci ochrany obětí a pomoci obětem.⁷³

5. BOJ S FINANCOVÁNÍM TERORISMU A ZMRAZOVÁNÍ FINANČNÍCH ÚČTŮ

Je obecně známým faktem, že boj proti terorismu nevyžaduje pouze represivní opatření ze strany policie či vojenských složek. Klíčovým momentem v oblasti prevence terorismu jsou nesporně opatření proti infrastruktuře a finančním

⁷¹ Čl. 7 odst. 1 RRBT.

⁷² Peers, op. cit. 59, 233.

⁷³ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení, Úř. věst. 2001 L 82.

zdrojům teroristických organizací. EU začlenila opatření proti financování terorismu do své protiteroristické strategie již před 11. zářím 2001, přičemž do velké míry navazovala na sankční mechanismy Rady bezpečnosti OSN. Rada bezpečnosti totiž od roku 1999 přijala celou řadu rezolucí zavazujících členské státy OSN k provedení opatření proti osobám či organizacím zapojeným do teroristických činů.

Tato opatření Rady bezpečnosti přinesla výraznou změnu do dosavadního sankčního režimu podle kapitoly VII Charty OSN a zavedla novou koncepci tzv. cílených sankcí („targeted sanctions“). Podle tradičního systému OSN byly sankce namířeny proti státům, resp. vládám. Podle čl. 41 Charty Rada bezpečnosti může rozhodnout, jakých opatření nezahrnujících použití ozbrojené síly má být použito proti státům, které ohrožují či porušují mezinárodní mír. Ustanovení čl. 41 Charty jako příklady neozbrojených sankcí demonstrativně vyjmenovává úplné či částečné přerušení hospodářských styků, spojuj železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, rádiových a jiných, jakož i přerušení diplomatických styků.

Oproti tradiční koncepci stojí nové nástroje namířené nikoliv proti státům, resp. jejich vládním strukturám, ale přímo proti jednotlivcům. Přestože zatím neexistuje oficiální definice pojmu cílené sankce, generální tajemník OSN ve své zprávě z roku 1999 zmínil různé konkrétní formy takových sankcí.⁷⁴ Podle generálního tajemníka OSN cílené sankce, které označuje též za chytré sankce („smart sanctions“), zahrnují zmrazování finančních účtů členů vlády či elit podporujících vládu a další akce proti zástupcům politického režimu a členům jejich rodiny jako např. suspendování úvěrů nebo příslibené pomoci, odepření přístupu k mezinárodním trhům, hospodářská embarga na zbraně a luxusní zboží, vyloučení z letecké dopravy („flight ban“), diplomatickou izolaci, odmítnutí udělení víz a přístupu ke studiu v zahraničí. Generální tajemník OSN se domnívá, že cílené sankce mají menší negativní dopad na sociální infrastrukturu a civilní obyvatelstvo než tradiční sankce uvalené proti celému státu, a proto je označuje za vítaný prostředek zejména v situaci masivního porušování lidských práv a humanitárního práva.⁷⁵ Cílené sankce Rady bezpečnosti byly v odborné literatuře přijímány s velkým ohlasem. Kromě pozitivních efektů těchto sankcí byly však zmíněny také negativní momenty jako např. nedostatečná úprava právních prostředků pro dotčené jednotlivce.⁷⁶

V kontextu mezinárodního boje s terorismem Rada bezpečnosti před a po 11. září 2001 vytvořila dva sankční režimy upravující zmrazování finančních účtů a další cílené sankce. V říjnu 1999 Rada bezpečnosti založila mechanismus proti finančním prostředkům Usámy bin Ládina, al-Kajdy a Tálibánu, po 11. září 2001 přijala cílené sankce proti osobám či organizacím páhající teroristické činy.

Co se týče režimu namířeného proti Usáma bin Ládinovi, al-Kajdě a Tálibánu, rezoluce Rady bezpečnosti 1267 (1999) o situaci v Afghánistánu⁷⁷ odsoudila podporu

⁷⁴ UN Secretary-General, Report to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict (S/1999/957).

⁷⁵ Srov. bod 54 zprávy generálního tajemníka.

⁷⁶ Viz např. Cameron, I.: UN targeted sanctions, legal safeguards and the European Convention on Human Rights, *Nordic Journal of International Law*, 2003, 159–214, 161, s odkazy na další literaturu k tomuto předmětu.

⁷⁷ S/Res/1267 (1999).

poskytovanou zmíněným teroristickým strukturám na afghánském území a zavázala všechny státy, aby přijaly proti Tálibánu cílená opatření, a to konkrétně zákaz přistání letadel ve vlastnictví Tálibánu, zmrazování finančních účtů přímo či nepřímo jím kontrolovaných. Dále byl podle zmíněné rezoluce zřízen výbor odpovědný za její realizaci, tzv. sankční výbor.⁷⁸ Opatření podle rezoluce 1267 byla v dalších letech doplněna, mimo jiné s ohledem na technické provedení zmrazování finančních prostředků.⁷⁹ Zatímco rezoluce 1267 měla stále přímou vazbu na tehdejší afghánský režim, po pádu Tálibánu v důsledku mezinárodní ozbrojené intervence zanikla tato vazba, a daný mechanismus se stal prvním sankčním režimem Rady bezpečnosti, který nenavazuje na vazbu mezi jednotlivci a státem.⁸⁰

Další nástroj proti financování terorismu obsahuje rezoluce Rady bezpečnosti 1373 (2001),⁸¹ která dne 28. září 2001 byla přijata jako bezprostřední reakce na teroristické útoky ve Spojených státech. Rezoluce 1373 potvrzuje, že akty mezinárodního terorismu představují hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost. Dále upravuje především opatření proti financování terorismu, jako např. kriminalizaci poskytování a získávání finančních prostředků pro teroristické činy a zmrazování finančních účtů osob a organizací podezřelých z terorismu.

Převážná část relevantních ustanovení byla přitom převzata z Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu z roku 1999,⁸² která ovšem v době přijetí rezoluce 1373 nebyla ještě v platnosti. Úmluva o potlačování financování terorismu vstoupila v platnost dne 10. dubna 2002. Z tohoto důvodu bylo kritizováno, že Rada bezpečnosti dala právně nezávazným ustanovením obsaženým v úmluvě závazný charakter na základě rezoluce podle kapitoly VII Charty OSN. Peterke upozornil na to, že Rada bezpečnosti v této souvislosti vystupovala jakoby zákonodárce v mezinárodním právu. Podle Peterkeho se však jedná o akt Rady bezpečnosti, který se podobá směrnicím ES, protože i ty jsou pro členské státy závazné ohledně cíle a ponechávají volbu prostředků na členském státě. S odkazem na potenciální ohrožení světového míru teroristy považuje Peterke přístup Rady bezpečnosti za legitimní.⁸³ Stejně jako v případě mechanismu podle rezoluce 1267 byl také rezolucí 1373 zřízen výbor pro monitorování a implementaci závazků podle rezoluce, tzv. protiteroristický výbor.⁸⁴

Z hlediska členských států EU je implementace zmíněných cílených sankcí upravujících zmrazování finančních účtů domnělých teroristů a teroristických organizací záležitostí evropského práva. Opatření Rady bezpečnosti spadající do kompetence ES musejí být provedeny právním aktem ES. Otázka pozastavení, omezení nebo úplného

⁷⁸ Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities. Podrobnosti viz na webové stránce <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>.

⁷⁹ Viz rezoluce RB OSN 1333 (2000), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004) a 1617 (2005).

⁸⁰ Biehler, G.: Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, Archiv des Völkerrechts, 2003, 169–181, 171.

⁸¹ S/Res/1373 (2001).

⁸² Viz pozn. 14.

⁸³ Peterke, S.: Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta. Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates, Humanitäres Völkerrecht, 4/2001, 217–221, 221.

⁸⁴ Committee established pursuant to resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism („Counter-Terrorism Committee“). <http://www.un.org/sc/ctc>.

přerušeni hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi je totiž podle čl. 301 ve spojení s čl. 60 SES výlučnou pravomocí ES.⁸⁵

Podle čl. 301 ES Rada – na návrh EK a kvalifikovanou většinou – přijme nezbytná naléhavá opatření, pokud společné postoje nebo společné akce přijaté podle ustanovení SEU o SZBP předpokládají určitý postup ES, který k takovýmto sankcím směřují. V návaznosti na toto ustanovení čl. 60 SES stanoví, že v případě nezbytnosti může Rada postupem podle článku 301 vůči dotyčným třetím zemím přijmout okamžitá opatření v oblasti pohybu kapitálu a plateb.

Rada EU tedy v rámci druhého pilíře, a to konkrétně na základě čl. 15 SEU,⁸⁶ přijala několik společných postojů implementujících zmíněné rezoluce Rady bezpečnosti, a to jak ve vztahu k sankčnímu režimu proti Usáma bin Ládinovi, al-Kajdě a Tálibánu,⁸⁷ tak i v souvislosti s rezolucí 1373 (2001).⁸⁸ Následně Rada na základě čl. 60 a 301 SES přijala odpovídající nařízení.⁸⁹ Centrálním předmětem úpravy je zmrazování účtů osob a organizací podezřelých z terorismu. Seznam podezřelých osob a organizací je vypracován a průběžně aktualizován výše zmíněným sankčním výborem Rady bezpečnosti. Daný seznam tvoří posléze dodatek k relevantním nařízením Rady EU.

Přijetí cílených sankcí na úrovni OSN a jejich provedení v rámci práva EU vyvolala celou řadu především lidskoprávních problémů. Vzhledem k tomu, že zmíněná opatření mají citelný dopad na právo na vlastnictví či na svobodu pohybu, vyvstala otázka, zda dotčené osoby a organizace disponují právními prostředky na mezinárodní či evropské úrovni, kterými mohou efektivně napadnout zásahy do svých lidských práv a popř. dosáhnout nápravy ve smyslu práva na spravedlivý proces.

Podrobná analýza dané problematiky poněkud přesahuje rámec této studie, a proto zmiňujeme pouze některé klíčové momenty. Je třeba konstatovat, že konkrétní aplikace cílených sankcí proti domnělým teroristům byla odbornou literaturou vnímána velmi kriticky. Ihned po přijetí opatření bylo upozorněno na to, že daný sankční režim je v rozporu se standardy Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.⁹⁰

Již v prosinci 2001 podali žalobu k Soudu prvního stupně (dále jen SPS) Messrs Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali and Ahmed Yusuf jako dotčení jednotlivci a Al Bara-

⁸⁵ Právní úprava případných trestních sankcí za porušení hospodářského embarga spadá ovšem nadále do příslušnosti členských států. Srov. Biehler, op. cit. 80, 173.

⁸⁶ Podle čl. 15 SEU Rada zaujímá společné postoje, které vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tematické povahy, přičemž úkolem členských států je zajistit, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu se společnými postoji.

⁸⁷ Viz např. Council Common Position of 15 November 1999 concerning restrictive measures against the Taliban, 199/727/CFSP (Úř. věst. 1999 L 294, 1), Council Common Position of 26 February 2001 concerning additional measures against the Taliban and amending Common Position 96/746/CFSP, 2001/154/CFSP (Úř. věst. 2001 L 57, 1), Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP, 2002/402/CFSP (Úř. věst. L 139, 4).

⁸⁸ Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, 2001/931/CFSP (Úř. věst. L 344, 93).

⁸⁹ Viz např. Council Regulation 337/2000, 467/2001 a 881/2002.

⁹⁰ Viz např. Albin, S.: Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, Zeitschrift für Rechtspolitik, 3/2004, 71–73. Cameron, op. cit. 76, 195–196. Biehler, op. cit. 80, 170. Odlišný názor zastává Lysen, G.: Targeted UN Sanctions. Application of Legal Sources and Procedural Matters, Nordic Journal of International Law, 2003, 291–304.

kaat International Foundation jako organizace⁹¹ a požádaly SPS, aby nařízení Rady EU, která proti nim stanovila sankční opatření, zrušil jako neplatná. Podobné žaloby podali Yassin Abdullah Kadi (18. prosince 2001),⁹² Chafiq Ayadi (dne 26. srpna 2002)⁹³ a Faraj Hassan (12. února 2004).⁹⁴

Dne 21. září 2005 SPS vynesl rozsudky ve věci Yusuf a Al Barakaat proti Radě EU a EK a ve věci Kadi proti Radě a EK. Šlo o vymezení zásadních pozic k ochraně lidských práv v boji s terorismem. Programově SPS např. konstatoval, že státy již nepředstavují jediného původce hrozby pro mezinárodní mír a bezpečnost a že nic nebrání EU a jejímu prvním pilířím v tom, aby se nové situaci přizpůsobily hospodářskými sankcemi namířenými nikoliv proti třetím státům, ale přímo proti takovým jednotlivcům, skupinám a organizacím, které ohrožují mezinárodní mír a bezpečnost.⁹⁵

Co se týče právní závaznosti rezolucí Rady bezpečnosti pro ES, SPS potvrdil dřívější judikaturu⁹⁶ v tom smyslu, že ES není závazky podle Charty OSN vázáno přímo, protože není členem OSN, ale přesto je vázáno nepřímou do stejné míry jako jeho členské státy, které vesměs jsou členy OSN.⁹⁷ Z tohoto důvodu SPS odmítá přezkoumání napadených nařízení Rady EU ve světle lidských práv zaručených právem ES, protože by to znamenalo přezkoumat soulad rezolucí Rady bezpečnosti s evropským standardem lidských práv, což podle SPS není v jeho kompetenci.⁹⁸ SPS dospěl v této otázce k závěru, že může rezoluce Rady bezpečnosti přezkoumat pouze z hlediska případného porušení tzv. *ius cogens*, tj. takových norem mezinárodního práva, které podle čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu⁹⁹ byly přijaty a uznány mezinárodním společenstvím států jako celkem za normy, od nichž není dovoleno se odchýlit a které mohou být změněny pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy.

SPS tím naráží na právní koncepci, která je ve svém obsahu a rozsahu sporná.¹⁰⁰ Minimální standard ochrany lidských práv je sice nesporně součástí souboru kogentních pravidel, ale např. na otázku, zda právo na přístup k nezávislému soudu lze v nouzových situacích suspendovat, neexistuje jednotná odpověď.¹⁰¹ Zatímco Výbor pro lidská práva v obecném komentáři z roku 2001 k čl. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politic-

⁹¹ T-306/01. Poté, co Messrs Abdirisak Aden a Abdulaziz Ali svoji žalobu stáhli, zůstali jako žalobci pouze Ahmed Yusuf a Al Barakaat. Dne 26. srpna 2002 sankční výbor OSN totiž vyškrtl jména Abdirisak Aden a Abdulaziz Ali ze seznamu osob, na které se sankční opatření měla vztahovat. Následně také Evropská komise dne 4. září 2002 zrušila sankce proti oběma osobám.

⁹² T-315/01.

⁹³ T-253/02.

⁹⁴ T-49/04.

⁹⁵ T-306/01, bod 169.

⁹⁶ T-184/95 Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft / Council and Commission (Rec. 1998, p. II-667), judgment of 28 April 1998.

⁹⁷ T-306/01, bod 242-243.

⁹⁸ T-306/01, bod 276.

⁹⁹ Viz Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb. o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

¹⁰⁰ Kotzur, M.: Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft. Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat, EuGRZ, 2006, 19-26, 24, s odkazy na další literaturu.

¹⁰¹ K problematice derogace lidských práv v boji proti terorismu viz podrobněji Scheu, H. C.: The Derogation of International Human Rights Standards and the Fight against Terrorism. In: Scheu, H. C.: Právní aspekty boje proti terorismu / Legal Aspects of Counter-Terrorism, Vodňák, Praha, 2005, 58-66.

kých právech zdůraznil, že právo na spravedlivý proces („fair trial“) je absolutní a nepodléhá derogaci či suspendování, SPS vyslovil názor, že toto právo není absolutní.¹⁰² Skutečnost, že se SPS přitom mimo jiné odvolal na institut imunity států a mezinárodních organizací, nesvědčí o jeho znalostech v oblasti mezinárodního práva veřejného. Nepomenul pouze stanovisko Výboru OSN pro lidská práva, ale také např. judikaturu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, který též vycházel z kogentního charakteru práva na přístup k nezávislému soudu.¹⁰³

Rada bezpečnosti v reakci na první kritiku již v listopadu 2002 přijala směrnici upravující práci sankčního výboru,¹⁰⁴ jehož úkolem je navrhnout začlenění osob a organizací podezřelých z terorismu na seznam adresátů sankcí. Režim „opravných právních prostředků“ je stanoven v bodu 8 této směrnice („de-listing“), podle kterého se může dotčená osoba či organizace obrátit na svoji vládu s žádostí o přezkum svého případu, přičemž by měla předložit relevantní materiály a důkazy. Je následně na oslovené vládě, aby zhodnotila všechny informace a poté popř. vstoupila do bilaterálního jednání s tou vládou, resp. těmi vládami, které začlenění dané osoby či organizace na seznam navrhly. V ideálním případě, tj. v případě oprávněné žádosti, by pak měly vlády společně navrhnout vyškrtnutí dané osoby či organizace ze seznamu. Pokud však ty vlády, které zařazení osob a organizací na seznam původně navrhly, nadále trvají na svém původním stanovisku, nelze vyškrtnutí ze seznamu provést, protože každé rozhodnutí sankčního výboru vyžaduje souhlas všech jeho členů. Vzhledem k tomu, že v sankčním výboru jsou zastoupeny všechny členské země Rady bezpečnosti, nepomůže ani to, že oslovená vláda předloží případ samotné Radě bezpečnosti.

Celkově lze konstatovat, že se tato procedura řídí především pravidly tzv. „diplomatické ochrany“ jako tradičního institutu mezinárodního práva a že nemá s řádným řízením před nezávislou soudní institucí nic společného. Ohledně diplomatické ochrany totiž platí, že jde o právo státu a nikoliv jednotlivce, což v praxi znamená, že oslovený stát může, ale nemusí zájem svého občana na mezinárodní úrovni prosadit. Ani v případě, že je stát přesvědčen o nesprávném zařazení svého občana na seznam a také o porušení jeho lidských práv, nemusí konat.

SPS nicméně dospěl k závěru, že citovanou směrnicí Rada bezpečnosti prokázala záměr v rámci možností zohlednit základní práva dotčených osob¹⁰⁵ a na základě těchto argumentů SPS žalobu zamítl. Ahmed Yusuf a Al Barakaat dne 23. listopadu 2005 proti rozsudku SPS podali odvolání k Evropskému soudním dvoru.¹⁰⁶ Řízení před ESD stále pokračuje a obecně panuje naděje, že ESD dokáže stanovit přísnější kritéria pro dodržování lidských práv v případech, že dochází ke zmrazování účtů v souvislosti s bojem proti terorismu.

¹⁰² T-306/01, bod 342.

¹⁰³ Viz také Schmahl, S.: Effektiver Rechtsschutz gegen „targeted sanctions“ des UN-Sicherheitsrats? EuR, 4/2006, 566-576, 573.

¹⁰⁴ Směrnice, tj. „Guidelines of the Committee for the conduct of its work“, byla v dubnu 2003, v prosinci 2005 a v listopadu 2006 doplněna.

¹⁰⁵ T-306/01, bod 312.

¹⁰⁶ C-415/05 P.

6. EXTRADICE A EVROPSKÝ ZATÝKACÍ ROZKAZ

Již v roce 1977 napsal Stein, že extradice je zvláště účinným prostředkem proti mezinárodně činným teroristům.¹⁰⁷ Státy po druhé světové válce stále více vnímaly mezinárodní organizovaný zločin překračující hranice jednotlivých států a hrozbu teroristických útoků jako faktory, které volají po všestranné spolupráci na právním základě. Úprava extradice a vzájemné právní pomoci byla následně zakomponována do řady mezinárodních universálních a regionálních úmluv,¹⁰⁸ a mimo jiné je také předmětem všech protiteroristických úmluv přijatých na universální úrovni.

V praxi se však vyskytla řada slabostí těchto nástrojů. Jako první problém se ukázala neurčitost zásady *aut dedere aut judicare*, kterou se většina zmíněných úmluv řídí. Není totiž jednoznačně upraveno, který postup – vydávání či vlastní stíhání – má mít přednost. Konkrétně aplikace Montrealské úmluvy o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví z roku 1971 vyvolala závažné problémy výkladu po teroristickém útoku na letadlo typu Boeing 747 nad městem Lockerbie ve Skotsku, který si v prosinci 1988 vyžádal celkem 270 obětí. Poté, co Libye na jedné straně a USA a Velká Británie na straně druhé chtěly na základě různých jurisdikčních principů zahájit stíhání podezřelých osob a Rada bezpečnosti v roce 1992 uvalila hospodářské sankce na Libyi, která podezřelé osoby odmítla vydat, Libye podala žalobu k Mezinárodnímu soudnímu dvoru.¹⁰⁹ Ani Mezinárodní soudní dvůr však k interpretaci principu *aut dedere aut judicare* nezaujal postoj.¹¹⁰ Odborníci spatřují důvod nedořešeného výkladu tohoto principu zejména v politickém napětí kolem protiteroristických úmluv a nutnosti uzavřít politický kompromis na úkor určitosti a přesnosti právních formulací.¹¹¹

Hlavním důvodem oslabení extradičních úmluv je ovšem stále zásada, podle které smluvní státy nevydávají podezřelé osoby v případě politických trestných činů. Zatímco nejnovější úmluvy, tj. Úmluva o potlačování teroristických bombových útoků z roku 1997 (čl. 11), Úmluva o potlačování financování terorismu z roku 1999 (čl. 14) a Úmluva o potlačování činů jaderného terorismu (čl. 15) explicitně vylučují výjimku ve prospěch politických trestných činů,¹¹² starší protiteroristické úmluvy s takovou výjimkou alespoň implicitně počítají. Organizace spojených národů od 90. let tedy sice zvolila nový přístup, ale obraz všech 13 protiteroristických úmluv

¹⁰⁷ Stein, T.: Die Europäische Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1977, 668–690, 668.

¹⁰⁸ Srov. např. Scheu, Šulcová, op. cit. 47, 11–16.

¹⁰⁹ Case Concerning Questions of Interpretation and Application of 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom, Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Reports 1998, 9, 115.

¹¹⁰ Po vzájemné dohodě Libye, USA a Velká Británie požádaly Mezinárodní soudní dvůr dne 9. září 2003 o zastavení řízení. Mezinárodní soudní dvůr této žádosti vyhověl. Tomuto vývoji předcházela politická dohoda mezi stranami sporu.

¹¹¹ Knoops, G.-J.: International Terrorism. The Changing Face of International Extradition and European Criminal Law, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 2/2003, 149–167, 154.

¹¹² Viz např. čl. 11 Úmluvy o potlačování teroristických bombových útoků: „Žádný z trestných činů uvedených v článku 2 nebude pro účely vydávání nebo vzájemné právní pomoci považován za politický trestný čin nebo trestný čin mající souvislost s politickým trestným činem nebo jako trestný čin spáchaný z politických pohnutek. Stejně tak žádost o vydání nebo vzájemnou právní pomoc založená na takovém trestném činu nemůže být odmítnuta s odůvodněním, že žádost se týká politického trestného činu nebo trestného činu majícího souvislost s politickým trestným činem nebo trestného činu spáchaného z politických pohnutek.“

vcelku působí nadále jako nekonsistentní.¹¹³ To je nakonec jeden z hlavních důvodů, proč OSN na základě návrhu Indie z roku 1996 usiluje o jednotnou smluvní úpravu boje s mezinárodním terorismem.¹¹⁴ Kromě universální definice terorismu by obsahem takové komplexní úmluvy mělo být i vyřešení otevřených otázek týkajících se extradice.

Na úrovni EU má v otázce vydávání, resp. předávání osob v souvislosti s teroristickými trestnými činy klíčový význam Evropský zatýkácí rozkaz (EZR), který byl přijat v podobě Rámcového rozhodnutí Rady.¹¹⁵ Obecně se předpokládá, že to byly především teroristické útoky ve Spojených státech, které dramaticky změnily směr diskusí v EU a značně urychlily přijetí příslušného rámcového rozhodnutí.¹¹⁶ Souvislost mezi EZR a bojem s terorismem naznačuje již samotná skutečnost, že EZR byl přijat stejného dne jako RRBT. V odborné literatuře se ovšem také objevuje názor, že útoky nebyly ani jediným, ani hlavním důvodem pro přijetí EZR.¹¹⁷

Evropská rada v září 2001 konstatovala, že vzhledem k postupné evropské integraci již neodpovídá tradiční systém vydávání ani aktuálnímu stavu integrace, ani úrovni důvěry mezi členskými státy EU. Podle Evropské rady se měl novým vhodným nástrojem v této věci stát právě EZR.¹¹⁸

Za EZR je označeno rozhodnutí vydané justičním orgánem jednoho členského státu s cílem zatčení a předání požadované osoby jiným členským státem za účelem trestního stíhání nebo výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody.¹¹⁹ Hlavním přínosem institutu předávání podle EZR oproti extradici má být zjednodušení a urychlení celého procesu.

EZR se vyznačuje zaprvé tím, že řízení o předávání není dvoustupňové jako v případě extradice, kdy o přípustnosti extradice rozhoduje nejprve soud a poté příslušný orgán exekutivy, tj. většinou ministr spravedlnosti či vnitra. Řízení o EZR znamená přímý styk justičních orgánů. Soud žádajícího, resp. vystavujícího státu přitom vydá EZR s tím, že soud v dožádaném státě je povinen toto rozhodnutí vykonat. Oproti tradičnímu řízení jsou v případě EZR možnosti odmítnutí značně omezeny. Ustanovení čl. 4 a 5 rámcového rozhodnutí upravují jako důvody odmítnutí např. zásadu *ne bis in idem* nebo amnestii. Důvodem odmítnutí ovšem není absence oboustranné trestnosti. Ustanovení čl. 2 Rámcového rozhodnutí vyjmenovává v této souvislosti kategorie trestných činů, pro které se oboustranná trestnost neověřuje, pokud je pro ně ve vystavujícím státě stanovena trestní sazba odnětí svobody nebo ochranných opatření nejméně na tři roky. Terorismus je v seznamu těchto 32 trestných činů výslovně uve-

¹¹³ Knoops, op. cit. 111, 157.

¹¹⁴ Srov. např. Bílková, V.: The (Draft) Comprehensive Convention on International Terrorism. In: Boháček, M.: Terrorism and the Law, Plzeň, 2006, 11–24.

¹¹⁵ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. L 190, 18. 7. 2002, s. 1–20).

¹¹⁶ Srov. např. Peers, op. cit. 59, 227.

¹¹⁷ Kloučková, S.: Evropský zatýkáací rozkaz. In: Aktuální otázky europeizace trestního práva. In: Tomášek, M. (ed.), Aktuální otázky europeizace trestního práva, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 2/2005, 91–112, 92.

¹¹⁸ Viz pozn. 41.

¹¹⁹ Kloučková, S., Fenyk, J.: Mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2005, 121–122.

den. V kontextu EZR také neplatí zásada nevydávání vlastních státních občanů, která je typická pro většinu extradičních smluv.¹²⁰ V zájmu zkrácení a urychlení řízení čl. 17 rámcového rozhodnutí stanoví časové limity pro rozhodování, a to ve zkráceném předávacím řízení 10 dnů, jinak 60 dnů od zadržení hledané osoby s možností prodloužení lhůty o dalších 30 dnů.

Vzhledem k tomu, že terorismus je pouze jeden z 32 hlavních trestných činů, které jsou v rámcovém rozhodnutí o EZR výslovně vyjmenovány, je zřejmé, že nejde o typický protiteroristický nástroj. Na hodnocení konkrétního přínosu EZR v oblasti boje s terorismem je zřejmě ještě brzy.¹²¹

7. ZÁVĚR A VÝHLED

V této studii jsme se zaměřili na čtyři klíčové oblasti, na které mají právní opatření EU proti terorismu citelný dopad. Po stručném úvodu do historického vývoje protiteroristických akcí na úrovni ES a EU následovala analýza situace po událostech z 11. září 2001, které původní přístup zásadně změnily. Kromě celé řady politických a technických opatření byly přijaty také důležité právní normy. V první řadě jde o úpravu definice terorismu, která je z hlediska boje s terorismem na universální úrovni stále nedořešeným problémem. Dále obsahuje příslušné rámcové rozhodnutí také návod pro harmonizaci trestního práva ve vztahu k teroristickým činům.

Podrobněji jsme se věnovali otázce zmrazování účtů osob a organizací podezřelých z terorismu. EU v této souvislosti nejednala samostatně, ale v přímé návaznosti na sankční mechanismy Rady bezpečnosti OSN. Nový jev tzv. cílených sankcí vyvolává značné diskuse především o problému legitimity Rady bezpečnosti a fungování jejího sankčního výboru. Nicméně má provedení těchto sankcí na evropské úrovni konkrétní dopad na systém EU. Bylo nastíněno propojování různých pilířů EU na základě společných postojů podle druhého pilíře a závazných nařízení podle práva ES. Upozornili jsme na některé lidskoprávní problémy, které může v praxi vyvolat současný způsob provedení sankcí Rady bezpečnosti v právu EU, s čímž souvisí také kritika rozsudku Soudu prvního stupně v této věci.

V poslední části studie bylo pojednáno o přínosu Evropského zatýkacího rozkazu z hlediska dosavadního institutu extradice v mezinárodním právu. Vzhledem k tomu, že vydávání osob podezřelých z terorismu může podle mezinárodní úpravy narazit na řadu problémů, jako jsou např. otázka výjimky ve prospěch politických trestných činů nebo složitá interpretace zásady *aut dedere aut judicare*, může Evropský zatýkací rozkaz mezi členskými státy EU vést k urychlení a zjednodušení procedury. Kvůli poměrně krátké době implementace nového režimu předávání však zatím nejsou k dispozici empirická data, která by mohla tuto tezi potvrdit.

¹²⁰ Ohledně realizace tohoto principu v českém právním řádu viz podrobněji Kloučková, op. cit. 117, 100.

¹²¹ Viz také Weisová, Z.: Institut extradice v současném mezinárodním právu, Disertační práce, Právnická fakulta UK, Praha, 2006, 54.

LEGAL MEASURES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FIGHT AGAINST TERRORISM

Summary

The fight against terrorism is one of the main political and security challenges which the international community and the European Union have to cope with. In the past decades, terrorism very long considered as a domestic matter of states has developed into a crucial factor endangering international security. Therefore it is not surprising that the European Union has become actively engaged with counter-terrorism. In the present study we focus on several legal measures which the EU has adopted in the fight against terrorism.

This article starts with an introduction to the historical development of counter-terrorism strategies and measures on the European level, special attention being paid to situation after the September 11, 2001 attacks in the USA. Besides a number of political decisions, the EU has adopted legal acts concerning the definition of terrorism, the harmonization of criminal law, asset freezing and extradition law.

The definition of terrorism is still to be regarded as an unsolved problem on the universal level of international law. So far, no comprehensive legal definition has been adopted by the UN. Though criticized by some human rights lawyers, the definition contained in the EU framework decision of 2002 means a clarification and a certain improvement.

States very often believe asset freezing as imposed by UN Security Council resolutions and implemented by EU legal acts to be one of the most effective counter-terrorism measures. However, as we have pointed out in the present study, those measures raise very serious human rights concerns, especially regarding the right to fair trial and court access. The corresponding sanction regime, therefore, should be adapted to the legal standards developed by international and domestic human rights documents.

In the last chapter, the impact of the European Arrest Warrant has been analyzed with a special view to the problem of terrorism. We have found that the traditional mechanism of extradition which is part to almost all international counter-terrorism conventions has been a rather weak instrument in the past. The European Arrest Warrant could speed up and simplify the surrender procedure between EU member states also in the fight against terrorism. So far, there is, however, no empirical proof for this suggestion.

Key words: EU Fight against terrorism, Definition of Terrorism, Harmonization of Criminal Law, Asset Freezing, Targeted Sanctions, Extradition, European Arrest Warrant