

LIDSKÁ PRÁVA A BOJ PROTI TERORISMU

MARTIN FOTT

1. PRÁVNÍ NÁSTROJE EVROPSKÉHO PRÁVA PROTI TERORISMU

Když Spojené království Velké Británie a Severního Irska přebíralo dne 1. července 2005 předsednictví v Radě Evropských Společenství, předpokládalo, že jádrem jeho agendy budou především problémy s ratifikací Ústavy pro Evropu a jiné otázky, které byly aktuální na přelomu června a července 2005. Dne 7. července 2005 se však Londýn stal cílem sebevražedných bombových útoků provedených muslimskými atentátníky a tato tragédie určila prioritu britského předsednictví: tzv. boj proti terorismu. S přihlédnutím k teroristickému útoku v Madridu ze dne 11. září 2004 bylo již zcela nepochybné, že bezprostřední hrozba muslimského extremismu se oproti některým původním předpokladům nevyhnula ani evropskému kontinentu, a proto bylo třeba situaci řešit právními nástroji na úrovni Evropské unie.

Jistým paradoxem této agendy zůstává skutečnost, že ačkoliv zmíněný problém vystoupil do značné míry do popředí britského předsednictví, Evropská unie nemá k jeho řešení příliš výkonných pravomocí. Původní koncepce evropské integrace se otázkami bezpečnosti nezabývala, cílem Evropských společenství bylo především konstituovat trh, na kterém by se v rámci členských států svobodně pohybovali lidé, zboží, služby a kapitál, přičemž míra integrace se postupně zvyšovala. Stále se ovšem jednalo o integraci především ekonomickou, jakkoliv jedním z jejích motivů byly po zkušenostech z první poloviny dvacátého století i snahy po zajištění bezpečnosti, stability a míru mezi evropskými zeměmi, které se spolu v desetiletích předcházejících založení Evropských společenství několikrát vojensky střetly. Národní státy však nebyly nakloněny k přenosu svých po staletí výsostných pravomocí v oblasti bezpečnosti a obranné politiky. Konfrontace se zločinem a terorismem byla upravena převážně vnitrostátním právem. Pokud byla z tohoto pravidla učiněna výjimka, tak ve prospěch práva mezinárodního, např. v podobě mezinárodních úmluv sjednaných v rámci Rady Evropy; mimo jiné se jednalo o Úmluvu o předávání odsouzených osob z roku 1983 s Dodatkovým protokolem z roku 1997 či o Evropskou úmluvu o potlačování terorismu z roku 1977¹.

¹ Mnohé z těchto úmluv, např. Úmluva o zkráceném vydávacím řízení mezi členskými státy Evropské unie ze dne 10. března 1995 a Úmluva o vydávání mezi členskými státy Evropské unie ze dne 27. 9. 1996 již byly z části nahrazeny právními akty třetího pilíře, např. přijetím evropského zatykáčského rozkazu.

Až maastrichtskou Smlouvou o Evropské unii z roku 1992, účinnou v listopadu 1993, došlo k určitým změnám tohoto dosavadního konzervativního stanoviska členských států v oblasti justice a vnitřní bezpečnosti ve vztahu k Evropským společenstvím. Smlouva o Evropské unii vytvořila pomyslnou konstrukci tří pilířů Evropské unie, přičemž druhý pilíř zakotvil společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř založil spolupráci v oblasti justice a vnitra. Charakter spolupráce mezi členskými státy v druhém a třetím pilíři je sice mezivládní a na tuto spolupráci se nevztahují nástroje a instituty komunitárního práva, ale i tak se jednalo o historicky významný posun v těchto tradičních doménách národních států. Postupu Evropské unie proti terorismu se dotýká třetí, zčásti druhý pilíř a jak bude dále uvedeno, tak velmi vzdáleně rovněž pilíř první.

Smlouva o Evropské unii zavedla v rámci druhého pilíře následující právní instrumenty: společnou strategii, společnou akci a společný postoj. Společná strategie se skládá z cílů, které vymezuje Evropská rada a které jsou doplněny konkrétními rozhodnutími přijímanými Radou. Evropská rada rozhoduje při vytváření společné strategie jednomyslně. Společnou akci vyhláší Rada a týká se řešení konkrétních situací, bez ohledu na existenci společné strategie; jinými slovy, Rada může rozhodnout o společné akci i bez existence související strategie. Společný postoj je závazný pro členské státy a přijímá jej rovněž Rada. Všechna uvedená rozhodnutí jsou přijímána Evropskou Radou nebo Radou jednomyslně, s důležitou výjimkou společné akce či společného postoje přijatého na základě již existující společné strategie Evropské rady, k přijetí rozhodnutí k provedení společné akce nebo společného postoje nebo v případě jmenování zvláštního zástupce pro jednotlivé politické otázky ve smyslu čl. 18 odst. 5 Smlouvy o EU. V takovém případě Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Dále existuje výjimka z této výjimky, která se týká důležitých důvodů státní politiky. Pokud člen Rady prohlásí, že takový důvod existuje, hlasování se nekoná, ovšem Rada může kvalifikovanou většinou požádat, aby byla věc předložena Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí. Další možností států, které se neztotožní s rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou, je tzv. konstruktivní abstence spočívající v neúčasti na schválené společné akci.

Smlouva o EU zřídila rovněž funkci Vysokého zástupce pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, který je zároveň generálním tajemníkem Rady. Na období pěti let jím počínaje dnem 18. října 2004 byl jmenován Javier Solana. Nutno však dodat, že Evropskou unii v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky zastupuje předseda Rady, tedy zástupce země, která Radě předsedá (od ledna 2006 Rakousko).

Spřavedlnost a vnitřní bezpečnost, které se týkají postupu proti terorismu nejlépeji, spadají do tzv. třetího pilíře, který je stejně jako pilíř druhý založen na mezivládní spolupráci mimo dosah komunitárního práva a jeho právních institutů. Evropská unie nemá zatím dokonce ani právní subjektivitu a nedisponuje suverenitou. Suverenitou disponují Evropská společenství, a to pouze ve vymezených oblastech. Evropská unie nemá právo trestně stíhat a odsuzovat své občany. Stále je platnou zásada, vyslovená Evropským soudním dvorem již v roce 1980 v právní věci *Casati*², tedy že trestní

² Rozhodnutí ESD v právní věci 208/80, trestní řízení proti *Guerino Casati* z 11. listopadu 1981, SbSD 1981, 2595.

právo a trestní řízení zůstává v kompetenci členských států. V roce 1999 Evropský soudní dvůr judikoval, nikoliv v rozporu se svým předchozím rozhodnutím z roku 1980, v případě *Donathella Calfa*³, že postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a obchodu s drogami musí až do přijetí společného postupu mezi členskými státy respektovat platné předpisy každého členského státu a nedotknutelnost zásad jednotného vnitřního trhu Evropské unie.

Na základě Maastrichtu získala Rada v rámci třetího pilíře pravomoc přijímat společné postoje a společné postupy, ovšem pouze jednomyslně. Společným postojem vyjadřovala Evropská unie svá stanoviska na mezinárodním poli, společným postupem se Unie snažila docílit harmonizace předpisů členských států v oblasti trestního práva. Prováděcí opatření k mezinárodním smlouvám a ke společným postupům schvalovala Rada kvalifikovanou většinou.

Problematika třetího pilíře byla dále rozvinuta v Amsterodamské smlouvě, účinné od května 1999, která vytkla za cíl zajistit občanům Evropské unie vysokou úroveň ochrany v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Novinkou však nebyla pouze tato proklamace, ale i konkrétní nové pravomoci orgánům Evropské unie, které dokonce již zčásti připomínají systém prvního pilíře, byť jsou stále mnohem slabší. Především byla na tuto oblast navzdory mezivládnímu charakteru třetího pilíře rozšířena pravomoc Soudního dvora, který má nyní podle čl. 35 Smlouvy pravomoci mimo jiné v oblasti rámcových rozhodnutí.

Podle čl. 35 odst. 1 Smlouvy o EU je Soudní dvůr oprávněn rozhodovat o předběžných otázkách ve věci výkladu a platnosti rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, o výkladu úmluv uzavřených podle hlavy VI (třetí pilíř) a rovněž o platnosti a výkladu opatření k jejich provedení. Podle čl. 35 odst. 6 Smlouvy o EU může Soudní dvůr přezkoumat rámcová rozhodnutí, pokud Komise nebo členský stát podají na Radu žalobu. Žalobu lze podat pro: a) nepřislušnost, b) porušení podstatných procedurálních náležitostí, c) porušení Smlouvy o EU nebo právní normy vydané k jejímu provedení, d) zneužití pravomoci.

V souvislosti s výkladem rámcových rozhodnutí ve vnitrostátním právu přijal Soudní dvůr dne 16. června 2005 zásadní precedenční rozhodnutí v řízení o předběžné otázce podle čl. 35 smlouvy o EU ve věci *Maria Pupino*⁴. Řízení se týkalo postavení oběti v trestním řízení, které je na úrovni EU upraveno rámcovým rozhodnutím Rady ze dne 15. března 2001, o postavení obětí v trestním řízení⁵.

Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí konstatoval⁶, že režim vyplývající z článku 234 Smlouvy o ES se vztahuje i na článek 35 Smlouvy o EU, a to za podmínky v tomto článku uvedených. Soudní dvůr dospěl k důležitému závěru, že judikatura týkající se přípustnosti předběžných otázek položených na základě článku 234

³ Rozhodnutí ESD v právní věci C-348/96 *Donatella Calfa v. Arios Pagos* z 19. ledna 1999, SbSD 1999, 8., 2595.

⁴ Rozsudek ESD v právní věci C-105/03, *Maria Pupino*, ze dne 16. června 2005, řízení o předběžné otázce.

⁵ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 15. března 2001, o postavení obětí v trestním řízení (2001/220/SVV), Úřední věstník L 082 ze dne 22. března 2001, str. 1.

⁶ Judikatura Evropského soudního dvora 4/2005. Praha: ASPI, 2005, str. 354 an.

Smlouvy o ES⁷ je v zásadě použitelná analogicky na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které byly Soudnímu dvoru předloženy dle článku 35 Smlouvy o EU. Zásadním závěrem soudu pak bylo, že závaznost rámcových rozhodnutí formulovaná totožně s třetím pododstavcem článku 249 Smlouvy o ES ukládá vnitrostátním orgánům a zvláště vnitrostátním soudům povinnost konformního výkladu vnitrostátního práva. Soudní dvůr odmítl argumentaci Spojeného království a Itálie, které uváděly, že ve smlouvě o EU neexistuje ustanovení obdobné čl. 10 Smlouvy o ES⁸. Soudní dvůr uvedl, že by Evropská unie mohla jen velmi těžko plnit své poslání, pokud by zásada loajální spolupráce uvedená ve Smlouvě o ES v článku 10 neplatila také pro oblast policejní a soudní spolupráce v trestních věcech. Soud konstatoval, že je třeba dojít k závěru, že zásada konformního výkladu se vztahuje i na rámcová rozhodnutí přijatá v rámci hlavy VI Smlouvy o Evropské unii. Při uplatňování vnitrostátního práva je soud povinen v co největším možném rozsahu vnitrostátní právo vykládat ve světle znění a účelu rámcového rozhodnutí, aby byl dosažen soulad s čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU⁹. Tato povinnost může být omezena obecnými právními zásadami, především zásadou právní jistoty a zásadou zákazu retroaktivity. Tyto zásady mají zabránit tomu, aby tato povinnost mohla na základě rámcového rozhodnutí a bez ohledu na zákon přijatý k jeho provedení vést k zpřísnění trestní odpovědnosti osob, které jednájí v rozporu s jeho ustanoveními (tj. ustanoveními rámcového rozhodnutí). Ovšem v případě, který Soudní dvůr projednával, se nejednalo o rozsah trestní odpovědnosti obviněné, ale o průběh řízení a podmínky provádění důkazů, tedy o procesní ustanovení, a proto se zásada konformního výkladu uplatnila. Konformní výklad však nesmí sloužit pro výklad vnitrostátního práva *contra legem* a nesmí být použit tak, aby došlo k výsledku neslučitelnému s rámcovým rozhodnutím.

Ve věci samé Evropský soud v právní věci Maria Pupino rozhodl, že články 2, 3 a čl. 8 odst. 4 rámcového rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001, o postavení obětí v trestním řízení, musí být vykládány tak, že vnitrostátní soud musí mít možnost umožnit dětem nízkého věku, které, jako je tomu ve věci v původním řízení, tvrdí, že byly obětmi špatného zacházení, učinit výpověď za podmínek zaručujících těmto dětem přiměřenou úroveň ochrany, například mimo veřejné soudní jednání

⁷ Podle čl. 234 Smlouvy o ES má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu této smlouvy,

b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a ECB,

c) výkladu statutů subjektů zřízených aktem Rady, pokud tak tyto statuty stanoví.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.

⁸ Podle čl. 10 Smlouvy o ES přijmou členské státy veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství. Usnadňují mu plnění jeho poslání. Zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů této smlouvy.

⁹ Podle čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně ...[písm. b)]...přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sblížení právních a správních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Nemají přímý účinek.

a před jeho konáním, ačkoliv v daném případě příslušné ustanovení italského trestního řádu takový postup výslovně neumožňovalo.

Zásadní pro postavení aktů třetího pilíře obecně je však především fakt, že Evropský soudní dvůr uložil státům aplikovat při výkladu práva výklad konformní s rámcovými rozhodnutí ve třetím pilíři práva EU, pokud takový postup není v rozporu s obecnými právními zásadami, tedy např. pokud by takový postup vedl ke zpřísnění trestní odpovědnosti osob. Tím Soud na třetí pilíř do značné míry aplikoval pravidla prvního pilíře, což může mít pro budoucnost třetího pilíře včetně opatření proti terorismu zásadní důsledky.

Amsterdamská smlouva přinesla třetímu pilíři kromě pravomoci Evropského soudního dvora, která, jak dokládá výše uvedený případ, může mít důležité následky, také iniciativní pravomoc Komise. Evropskému parlamentu zůstala konzultativní funkce. Nezměnily se však pouze pravomoci evropských institucí, ale i právní forma přijímaných právních aktů¹⁰: Rada Evropských společenství především může na základě čl. 34 odst. 2 písm. b) a c) Smlouvy o EU přijímat rámcová rozhodnutí (*framework decisions*) a rozhodnutí.

Rámcová rozhodnutí se obdobně jako dřívější společné postupy mají zabývat především sbližováním práva členských států, zatímco rozhodnutí se týkají všech ostatních oblastí (pochopitelně v rámci třetího pilíře). Rámcová rozhodnutí slouží ke sbližování právních předpisů členských států. Jejich povaha je ve své podstatě obdobná směrnicím (*directives*) podle prvního pilíře, neboť jsou určena členským státům, které zavazují pouze ve výsledku, jehož má být dosaženo, nikoliv v přesném způsobu jejich dosažení, což je ostatně jedním z nejvíce charakteristických znaků evropských předpisů. Podstatným rozdílem mezi těmito formami právních předpisů je, že rámcová rozhodnutí jako forma mezivládní spolupráce musí být přijata jednomyslně a chybí jim atributy směrnic, především soudně vynutitelný přímý účinek. To je výslovně uvedeno ve čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o Evropské unii. Přímý účinek tedy nemůže dovést sebevíce extenzivním výkladem ani Evropský soudní dvůr.

¹⁰ Podle čl. 34 odst. 2 a 3 Smlouvy o EU Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně:

- a) zaujímat **společné postoje** vymezující přístup Unie k určité otázce;
- b) přijímat **rámcová rozhodnutí** za účelem sbližování právních a správních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Nemají přímý účinek;
- c) přijímat **rozhodnutí** za jakýmkoli jiným účelem, který je v souladu s cíli této hlavy, s vyloučením sbližování právních a správních předpisů členských států. Tato rozhodnutí jsou závazná a nemají přímý účinek; Rada přijímá kvalifikovanou většinou opatření, která jsou nezbytná k provedení těchto rozhodnutí na úrovni Unie;
- d) vypracovávat **úmluvy**, které doporučí členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy. Členské státy zahájí odpovídající proces ve lhůtě stanovené Radou.

Není-li v těchto úmluvách stanoveno jinak, vstoupí v platnost, jakmile budou přijaty alespoň polovinou členských států, a to v členských státech, které je přijaly. Opatření k provedení úmluv jsou přijímána v Radě dvoutřetinovou většinou hlasů smluvních stran.

3. Má-li Rada rozhodnout kvalifikovanou většinou, je hlasům jejích členů přidělena váha stanovená v čl. 205 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství a k přijetí aktů Rady se vyžaduje nejméně 232 hlasů, alespoň dvou třetin členů. Člen Rady může požádat, aby při přijímání rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto kvalifikovanou většinu zastupují alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Ukáže-li se, že tato podmínka není splněna, není dané rozhodnutí přijato.

4. V procedurálních otázkách Rada rozhoduje většinou svých členů.

Rada dále získala možnost podle čl. 34 odst. 2 písm. d) Smlouvy o EU stanovit členským státům lhůty, během kterých musí zahájit postupy k ratifikaci mezinárodních smluv.

Zachovány zůstaly společné postoje vyjadřující přístup Unie k určité otázce. Zrušeny byly dřívější společné postupy, které byly nahrazeny rozhodnutími a rámcovými rozhodnutími podle čl. 34 odst. 2 písm. b) a c) Smlouvy o EU.

Další změny měla přinést Ústava pro Evropu¹¹, která byla schválena, ovšem narazila v ratifikačním procesu v členských státech a v tuto chvíli stanula na pomyslném tzv. mrtvém bodě. Na základě čl. III-271 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu měly vzniknout rámcové zákony namísto dnešních směrnic, které měly stanovit určitá základní pravidla pro nejzávažnější trestné činy, mimo jiné v oblasti terorismu, obchodu s lidmi, drogami a zbraněmi, sexuálního vykořisťování, organizovaného zločinu, praní špinavých peněz, korupce, padělání peněz a jiných platebních prostředků a v oblasti výpočetní techniky. Podle čl. III-272 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu mělo být umožněno Evropské unii stanovit opatření v oblasti předcházení trestné činnosti, ovšem nadále měla být v této citlivé oblasti vyloučena harmonizace právních předpisů členských států. Mělo dojít i k úpravě posílání Eurojustu a Europolu, přičemž evropským zákonem by bylo možné vytvořit z Eurojustu dokonce Úřad evropského veřejného žalobce. Celkově měla Ústava pro Evropu přinést mírné posílení vlivu Evropské unie směrem ke členským státům, sjednocení trestního postihu a nové právní nástroje, a to i ve formě evropského zákona (který měl nahradit dnešní nařízení). Ústava pro Evropu rovněž měla konečně zakotvit právní subjektivitu Evropské unie.

Vedle těchto ambiciózních právních projektů se připravují sice méně ambicióznější, ovšem nikoliv nedůležité projekty, především za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie, které z logických důvodů nemohou být účinně zajištěny členskými státy, které primárně hájí své vlastní zájmy. Zneužívání rozsáhlých finančních toků ze zdrojů Evropské unie především ve Společné zemědělské politice je přitom pro Unii značným problémem. Jedním z těchto projektů je Corpus Iuris, tedy určitá obdoba trestního zákoníku zaměřeného na ochranu finančních zájmů EU¹².

Konkrétní kroky k ochraně těchto zájmů však byly učiněny již v 90. letech: byla uzavřena Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (1996), Protokol o úplatkářství (1996), Protokol o praní špinavých peněz a trestní odpovědnosti právnických osob týkajících se finančních zájmů ES (1997) a Úmluva o boji proti úplatkářství u úředníků ES a u úředníků členských států (1997).

Oblast bezpečnostní spolupráce tedy není doménou pouze třetího pilíře Evropské unie. Do značné míry do této problematiky zasahuje mezinárodní právo a v omezené míře dokonce i první pilíř práva Evropské unie.

Mezinárodní právo bylo v 90. letech navzdory rozvoji třetího pilíře nadále významným zdrojem nových právních norem – byla přijata např. Úmluva o vydávání mezi členskými státy EU z roku 1996.

¹¹ Tomášek, M. Existuje „evropské trestní právo“? *Trestněprávní revue*, 2004, č. 5.

¹² Fenyk, J., Kloučková, S. *Corpus Juris 2000. Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie*. Brno: Sypťák, 2001; Pikna, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Vysokoškolská právnícká učebnice. Praha: Linde, 2003, s. 291.

První pilíř zdánlivě s problematikou bezpečnosti příliš nesouvisí. Navzdory tomuto pravidlu zasahuje i do otázek policejní a justiční spolupráce komunitární právo, neboť i pro tuto oblast platí, že nesmí docházet k diskriminaci na základě státní příslušnosti a nesmí být narušeny svobody jednotného vnitřního trhu¹³. První pilíř tedy může stanovit jisté meze opatřením třetího pilíře. V oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie pak bylo prostřednictvím nástrojů prvního pilíře vydáno dokonce nařízení č. 2988/95, a to na základě článku 308 (dříve 235) Smlouvy o založení Evropského společenství¹⁴.

2. KONKRÉTNÍ POSTUPY EVROPSKÉ UNIE PROTI TERORISMU

Po teroristických útocích z 11. března 2004 v Madridu a z 7. července 2005 v Londýně Evropská unie – přestože nedisponuje bezpečnostním aparátem, a nemůže proto čelit terorismu přímo – iniciovala a přijala některá důležitá opatření. Odpovědnost za stíhání konkrétních pachatelů stále leží na bezpečnostních a zpravodajských složkách členských států, ovšem vzhledem k nadstátnímu charakteru nových hrozeb se postup proti terorismu stal i významnou částí agendy Evropské unie.

Pro západní Evropu sice nebylo toto nebezpečí ničím neznámým, ovšem po dlouhá desetiletí se nejednalo o islámský terorismus, ale o lokálně motivovaný politický terorismus, zejména ve Španělsku (ETA) a Spojeném království (IRA). Britsko-irský a španělský terorismus vzal za třicet let kolem pěti tisíc lidských životů.

Útoky v USA v roce 2001 byly pro Evropu signálem, že euro-atlantická civilizace čelí zcela novému druhu nebezpečí, a podnítily Unii k reakci. Již 21. září 2001 schválila Evropská rada akční plán boje proti terorismu. Evropská komise doporučila státům zmrazit peněžní prostředky 27 subjektům. Dne 13. června 2002 Rada schválila rámcovým rozhodnutím evropský zatykácí rozkaz¹⁵ a dalším rámcovým rozhodnutím definovala pojem trestného činu terorismu. Europolu byly poskytnuty prostředky pro analýzu teroristických hrozeb. V roce 2002 byl založen Eurojust¹⁶ za účelem lepší kooperace soudních orgánů, přitom s ohledem na zajištění práv obviněných. Komise však realizovala i další řešení, která s potíráním terorismu velmi úzce souvisí, zejména se jednalo o lokaci finančních prostředků používaných teroristy a o jejich následné tzv. zmrazení.

¹³ *Tomášek, M.* Existuje „evropské trestní právo“? *Trestněprávní revue*, 2004, č. 5

¹⁴ Podle čl. 308 Smlouvy o ES platí, že ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.

¹⁵ Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. 6. 2002 (2002/584/SV) (Úřední věstník L 190, 18. 7. 2002, str. 1–18) o evropském zatykáacím rozkazu a postupech předávání mezi jednotlivými členskými státy; evropský zatykač vydaný justičním orgánem členského státu sice není přímo vykonatelný na území jiného členského státu, ovšem jeho přínos tkví ve zjednodušení procesu vydávání, který již nebude probíhat prostřednictvím souhlasu ministra spravedlnosti, ale přímo mezi justičními orgány. Evropský zatykáacím rozkaz nahrazuje dřívější tematicky související úmluvy o vydávání, včetně Evropské úmluvy o potlačování terorismu z roku 1977 v pasáži týkající se vydávání.

¹⁶ Založen rozhodnutím Rady ze dne 28. února 2002 o založení jednotky Eurojust za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti (2002/187/JHA) (Úř. věst. č. L 63, 6. 3. 2002, s. 1).

Bohužel teroristický útok v Madridu a posléze v Londýně přinesl i do Evropy mezinárodní terorismus, který je mnohem bezohlednější a je více zacílen na běžné občany než terorismus lokální, který mívá úžeji vymezené cíle. Po útoku v Madridu z 11. března 2004 byl akční plán boje proti terorismu rozšířen na sedm hlavních úkolů:

- posilování mezinárodního úsilí v boji proti terorismu,
- omezení přístupu teroristů ke zdrojům financí,
- zvýšení způsobilosti evropských institucí a členských států pro vyšetřování a stíhání,
- ochrana bezpečnosti mezinárodní dopravy a zavádění účinné kontroly na hranicích,
- posilování koordinace mezi členskými státy v předcházení dalším útokům,
- identifikace faktorů přispívajících k náboru teroristům, a
- větší zapojení zemí třetího světa do boje proti terorismu.

Na tento plán navazovala další opatření, většinou ve formě sdělení či zpráv. Vedle toho byl mimochodem 11. březen vyhlášen Evropským dnem památky obětím terorismu.

Evropská unie nemůže konfrontovat terorismus represivně, neboť k tomu mají pravomoci pouze členské státy. Může však podporovat preventivní programy a iniciovat komplexní řešení. Příkladem jsou opatření Komise ze dne 21. září 2005, ve kterých Komise doporučila způsob, jak zabránit „násilné radikalizaci“ některých skupin obyvatelstva. Řešením má být mezi-kulturní porozumění a zlepšení integračních politik. Na tento plán bylo vyčleněno sedm milionů euro¹⁷. Jeho význam je především preventivní.

V závěru britského předsednictví, 1. prosince roku 2005, přijali ministři spravedlnosti a vnitra zemí EU komplexní strategii pro „boj“ s terorismem¹⁸. Podle strategie leží odpovědnost za boj s terorismem především na členských státech. Vytýčuje čtyři základní prvky:

- prevence rekrutování nových teroristů,
- lepší ochrana potenciálních cílů,
- sledování a vyšetřování teroristů přeshraničně a v globálním měřítku, a
- koordinovaná reakce na teroristický útok.

Strategie vyzývá k systematictější policejní spolupráci, místo dosavadní spíše nárokové spolupráce související pouze s konkrétními případy.

Nejefektivnějším postupem proti organizacím napojeným na teroristy je podle mého názoru zamezení jejich přístupu k finančním zdrojům. V této souvislosti podnikaly evropské orgány příslušné kroky ještě před rokem 2001, kdy se terorismus stal hlavním bezpečnostním problémem, neboť praní špinavých peněz bylo samozřejmě nepřiznivým jevem již dlouho předtím nejen v souvislosti s terorismem, ale i se zločinem.

Důležitými právními normami jsou v této souvislosti dvě následující směrnice¹⁹.

¹⁷ Komise se soustředí na kořeny terorismu. EurActiv [online]. 22. 09. 2005. <<http://www.euractiv.com>> [cit. únor 2006].

¹⁸ EU approves anti-terror strategy. EurActiv [online]. 2. 12. 2005. <<http://www.euractiv.com>> [cit. únor 2006].

¹⁹ Tomášek, M. Existuje „evropské trestní právo“? Trestněprávní revue, 2004, č. 5.

Směrnice z roku 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz²⁰ č. 91/308/EHS byla motivována snahou zabránit praní špinavých peněz, tedy peněz získaných z trestné činnosti. Směrnice rovněž vymezila skutkové podstaty související s praním špinavých peněz, přičemž obdobná skutková podstata se objevila i v českém trestním zákonu.

Směrnice z roku 1991 byla novelizována směrnicí z roku 2001²¹. Tato nová směrnice byla přijata již po 11. září 2001, kdy v bylo v atmosféře jistého ohrožení západní civilizace konečně dosaženo na poli Evropské unie shody v tom, že boj proti praní špinavých peněz nebolí proti legalizaci majetku získaného z trestné činnosti se velice úzce týká i boje proti terorismu. Ostatně hranice mezi organizovaným zločinem a terorismem jsou mnohdy poměrně neostře a není zcela účelné tyto dvě oblasti v souvislosti s přijímáním právních opatření zaměřených proti nim striktně oddělovat.

Směrnice 2001/97/ES ze 4. prosince 2001 vymezila jasněji než doposud pojem praní špinavých peněz a skutky, na jejichž výnosy se vztahuje postup proti legalizaci nezákonných výnosů. Směrnice vymezila legalizaci výnosů z trestné činnosti jako úmyslné jednání, které spočívá: a) v přeměně nebo převodu majetku s vědomím, že tento majetek vyplývá z trestné činnosti nebo z účasti na trestné činnosti za účelem zatajit nebo zastřít nezákonný původ takového majetku nebo v napomáhání jiné osobě, která je zapojena do takové činnosti, vyhnout se následkům příslušného jednání; b) v zatajování nebo zastírání pravé povahy, původu, umístění, dispozice, pohybu nebo práv ve vztahu k vlastnictví majetku s vědomím, že takový majetek vyplývá z trestné činnosti nebo z účasti na trestné činnosti; c) v nabývání, držení nebo užívání majetku s vědomím, že v době jeho nabytí byl tento majetek získán z trestné činnosti nebo z účasti na trestné činnosti; d) v účastenství a ve spolčení za účelem spáchat či pokusit se spáchat trestný čin nebo napomáhat, podněcovat, umožňovat či navádět k jakýmkoliv skutkům uvedeným pod písmeny a) a c).

Současně a těmito jasnými definicemi směrnice alespoň rámcově stanovila určité styčné body pro další harmonizaci trestního práva členských států Evropské unie.

Směrnice 2001/97/ES však nemá význam pouze v definici praní špinavých peněz, ale rovněž ukládá členským státům přijmout opatření proti legalizaci těchto výnosů získaných ze závažné trestné činnosti. Za závažné trestné činy přitom směrnice pokládá: trestné činy uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy; trestný čin zpronevěry ve smyslu čl. 1 odst. 1 a čl. 2 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Společenství ze dne 26. července 1995; trestný čin úplatkářství a jakékoliv jednání se závažnými následky, které je trestné a jako takové ohrožené vysokými tresty podle trestního práva členského státu.

Česká republika implementovala původní směrnici č. 91/308/EHS zákonem č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Implementace směrnice 2001/97/ES byla provedena ustanovením § 1 odst. 2 zákona č. 159/2000 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatře-

²⁰ Směrnice Rady ES z 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz č. 91/308/EHS.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU č. 2001/97/ES ze 4. prosince 2001, kterou se mění a doplňuje směrnice Rady ES č. 91/308/EHS o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz.

ních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti. Výnos z trestné činnosti je zde definován velice jednoduše jako „jakákoliv ekonomická výhoda z jednání, které vykazuje znaky trestného činu“. Pro případnou další harmonizaci harmonizace trestního práva mezi členskými státy Evropské unie je třeba zmínit, že směrnice 2001/97/ES vyzývá členské státy k vymezení dalších okruhů trestné činnosti.

Evropská unie má sice velmi málo „výkonných“ pravomocí pro boj s terorismem, ovšem strategii zásahů proti penězům získaných nelegální činností, případně přímo zmrazování peněz, které nějakým způsobem slouží teroristům, lze považovat za významnou.

Příkladem je nařízení Rady (ES) č. 881/2002 z 27. května 2002 ukládající určitá specifická opatření namířená proti určitým osobám a organizacím spojeným s Usamou bin Ladinem, sítí Al-Kajda a Taliban, a zrušující nařízení ES č. 467/2004 (OJ 2002 L 139, p 9). Tyto kroky se zdají být v boji proti terorismu neefektivnější, neboť na rozdíl od preventivních programů, které mají spíše dlouhodobý význam, mohou přímo narušit infrastrukturu a finanční základnu teroristických buněk.

Jakkoliv jsou tyto kroky proti financím teroristů veřejným míněním vnímány jako správné a pro teroristické organizace mohou být velmi nebezpečné, jedná se o postupy, které mohou velmi zasáhnout do základních lidských práv mnoha subjektů, a proto vyvstala otázka, zda mají orgány Evropské unie k takovýmto závažným krokům oprávnění. Při posuzování této otázky je nutné přihlídnout i k mezinárodním souvislostem, které budou rozvedeny ve třetí, závěrečné kapitole, zaměřené přímo na konkrétní příklady střetu mezi opatřeními proti terorismu a základními lidskými právy.

Velmi důležitou součástí boje (přijmeme-li tento velice rozšířený termín) proti terorismu může být rovněž účinná azylová a migrační politika. I zde však musí Evropská unie dbát na to, aby těmito jistě ospravedlnitelnými opatřeními nebyla v nepřiměřené míře ohrožena lidská práva osob, které s terorismem nijak nesouvisí a proti nimž by mohla být nová opatření využita či zneužita. Evropská unie, i pod dojmem tragických událostí v Londýně v červenci 2005, navrhla v listopadu 2005 opatření²² v rámci strategie proti terorismu umožňující dohled nad osobami, které přicházejí do Evropské unie z třetích států. Motivem těchto ambiciózních opatření, která komisař pro spravedlnost Franco Frattini označil za zásadní, bylo samozřejmě udržet potenciální teroristy mimo území Evropské unie. Jádrem těchto opatření má být především sdílení databází mezi členskými státy. Europol a bezpečnostní složky na úrovni států by měly mít přístup k Vízovému informačnímu systému (VIS). Tento systém obsahuje informace o všech žadatelích o víza, přičemž obsahuje i otisky prstů. Lepší přístup k datům má zajistit, aby se o příslušného žadatele o azyl postarala správná země v souladu s Dublinskou konvencí z roku 1990, která zavedla společnou azylovou proceduru EU.

Cílem Dublinské konvence bylo sjednotit poněkud chaotickou azylovou a migrační politiku EU. Podle článku 12 Dublinské konvence platí, že když je žádost o azyl u příslušných úřadů jednoho členského státu podána žadatelem, který se nachází na území jiného členského státu, určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti

²² EU posílí kontrolu žadatelů o azyl. EurActiv [online] 1. 2. 2006 < <http://www.euractiv.cz/cl/38/2158/EU-posili-kontrolu-zadatelu-o-viza-a-azyl> > [cit. únor 2006].

o azyl přísluší členskému státu, na jehož území se žadatel nachází. Tento členský stát je neprodleně informován členským státem – držitelem žádosti – a je tedy za účelem aplikace této konvence pokládán za členský stát, u něhož byla žádost o azyl podána. Podle článku 5 odst. 1 konvence platí, že jestliže je žadatel o azyl držitelem platného povolení k pobytu, je členský stát, který toto povolení vydal, odpovědný za posouzení žádosti o azyl. Obdobná zásada platí pro žadatele, který je držitelem platného víza, s výjimkami uvedenými v článku 5 odst. 2 konvence. Dublinská konvence stanoví i další důležité zásady stanovující, který členský stát je odpovědný za posouzení příslušné žádosti o azyl.

V únoru 2006 přijala Evropská komise společná pravidla v oblasti azylové politiky, která by měla být závazná pro všechny členské země EU od roku 2010. Komise ve sdělení o posílené praktické spolupráci v oblasti azylu vytyčuje hlavní cíle, kterými jsou a) zavedení jednotného postupu pro všechny žadatele o azyl v otázce mezinárodní ochrany, b) společný přístup k informacím ze země původu, na jejichž základě dojde k rozhodnutí o udělení azylu c) posouzení tlaků na azylový systém a ubytovací kapacity, které mohou být způsobeny např. geografickou polohou členských států.

Opatření Evropské unie v souvislosti s bojem proti terorismu jsou tedy kombinací opatření konkrétních, ale i spíše proklamačních. Některé poněkud obecné formulace ukazují, že strategie Evropské unie pro boj proti terorismu byla výsledkem kompromisu mezi dvěma možnými přístupy k problematice terorismu, které v současné Evropské unii existují. První ideový proud se sice ztotožňuje s nutností terorismu čelit, ovšem na první místo staví zachování dosažených standardů v oblasti lidských práv a svobod, zatímco druhý proud vyznává razantnější postup po vzoru republikánské administrativy v USA po 11. září 2001 s prioritou bezpečnostních zájmů i za cenu možného omezení lidských práv. V Evropské unii, která klade velký důraz na ochranu základních lidských práv, zatím převažoval spíše prve uvedený přístup.

Jedním ze zásadních rozdílů mezi protiteroristickou politikou EU a USA ovšem je, že zatímco Evropská unie má na poli bezpečnosti omezené kompetence a její opatření tak směřují především k lepší kooperaci členských států, Spojené státy jakožto federální stát limituje pouze vlastní Ústava včetně dodatků zakotvujících lidská práva. Dalším rozdílem, který ovšem do značné míry souvisí s prvním, je, že Američané zvolili tvrdší postup, který na pomyslné míse vah mezi národní bezpečností a základními lidskými právy poněkud více akcentuje bezpečnostní zájmy. Po útocích z 11. září 2001 vyhlásil ministr spravedlnosti (nebo přesněji nejvyšší státní zástupce – „General Attorney“) Spojených států John Ashcroft novou politiku ministerstva, kterou se stala především ochrana před terorismem. USA Patriot Act, neboli vlastenecký zákon (v plném znění „*The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*“) jeho ministerstvu přinesl řadu nových pravomocí. Mimo jiné bylo umožněno volně monitorovat politická a náboženská sdružení, i bez podezření z kriminálního chování; omezit práva na svobodný přístup k informacím; a v některých případech povolit odposlech komunikace mezi obžalovanými a advokáty či zadržovat občany bez obvinění. Tento zákon

bezprecedentně posílil pravomoci amerických bezpečnostních a zpravodajských složek proti potenciálním teroristům a rovněž rozšířil okruh činů, které lze označit za terorismus, přičemž za mnohé tyto trestné činy lze uložit i trest smrti. Je ovšem nutno zdůraznit, že Patriot Act není izolovaným novým předpisem, ale především novelizuje stávající předpisy, především týkající se bankovníctví, praní špinavých peněz, imigrace a zpravodajských služeb, mimo jiné s cílem umožnit vysledování teroristických buněk v USA i peněžních toků na podporu terorismu. Platnost vlasteneckého zákona, který byl původně přijat jen na omezenou dobu, byla po ostrých diskusích v Kongresu v roce 2006 prodloužena, přičemž některá z jeho ustanovení na dobu neurčitou.

Poněkud odlišný přístup mezi tradičními spojenci EU a USA se projevil dokonce ve vzájemných konfliktech. Evropská unie totiž v souladu se svým právem odmítala v některých případech umožnit vydávání teroristů do USA, kde by jim hrozil trest smrti. Stanoví to jak některé právní řády členských zemí, tak i článek 19 Charty základních práv Evropské unie, který zakazuje vydávání osob státům, kde jim důvodně hrozí trest smrti. V této souvislosti je nutné zmínit též Evropskou úmluvu o lidských právech (209/1992 Sb.) a Evropskou úmluvu o vydávání (549/1992 Sb.), podle které může dožádaná strana (stát) odmítnout vydání do státu, kde může obviněnému hrozit trest smrti, pokud dožádaná strana není dostatečně ujištěna dožadující stranou, že trest smrti vykonán nebude²³.

Např. v případě Zacariase Moussaouia²⁴, jedině osoby obviněné pro přímý podíl na teroristickém útoci ze dne 11. září 2001, německý ministr vnitra Otto Schilly v říjnu 2002 protestoval proti teoretické možnosti jeho budoucí popravy. Německo odmítlo předat Spojeným státům materiály tajných služeb ohledně Moussaouia, pokud budou USA dál trvat na možném uložení trestu smrti. Objem těchto materiálů byl přitom jak americkými, tak německými činiteli označen za rozsáhlý. Německá ústava, právo Evropské unie i Evropská úmluva o lidských právech a Evropská úmluva o vydávání ovšem vydávání zločinců do zemí, kde jim hrozí trest smrti, neumožňovaly, a Německo proto zřejmě za stávající situace nemohlo jednat jinak, pokud chtělo postupovat v souladu s právem. Tento případ však především názorně ilustruje rozdíl mezi hranicí, která vede v USA a v Evropě mezi bezpečnostními zájmy a zájmem na ochraně základních lidských práv.

„Odpor EU k absolutnímu trestu je velmi dobře znám. Je to odpor ze zásady...bez ohledu na závažnost spáchaných činů,“ prohlásil v souvislosti s diskusemi o možném trestu smrti pro iráckého diktátora Saddáma Hussaina mluvčí EU Diego Jeda. Je tedy zřejmé, že ani opatření Evropské unie proti terorismu nebudou směřovat proti základnímu lidskému právu na život, zakotvenému v několika evropských právních dokumentech. Právo na život je tedy jednou z názorných mezí, kterou Evropská unie není ani v rámci boje proti terorismu ochotna překročit.

²³ Např. Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: *Trestní právo hmotné – I. obecná část*. 3. vydání. Codex. Praha 1997, str. 48.

²⁴ The Death Penalty Information Center. [online]. <www.deathpenaltyinfo.org> [cit prosinec 2003].

3. SOULAD OPATŘENÍ EVROPSKÉ UNIE PROTI TERORISMU S LIDSKÝMI PŘÁVY

Západní Evropa po roce 1945 vzhledem k tragickým zkušenostem klade velký důraz na základní lidská práva. Proto je zřejmé, že rozvoj třetího pilíře, který upravuje otázky spravedlnosti a bezpečnosti, je doprovázen i zesíleným důrazem na ochranu těchto práv. Vzhledem k dlouholetému spíše hospodářskému charakteru evropské integrace platí o otázce lidských práv obdobná charakteristika jako pro třetí pilíř, tj. jedná se o oblast, která dlouho zůstávala stranou zájmu Evropských společností. Nikoliv snad z toho důvodu, že by lidská práva byla v západní Evropě nějak opomíjena, ovšem za postačující byla považována úprava mezinárodním právem, především v rámci Rady Evropy, a právem vnitrostátním, kde jsou základní práva různým způsobem ústavně zakotvena.

S tím, jak se evropské právo šířilo i do dalších oblastí než pouze ekonomických, ani lidská práva nemohla zůstat stranou. Proto došlo ke změnám, a to i v primárním právu EU.

Článek 6 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že „Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod; zásadách, které jsou společné členským státům“. Smlouva o Evropské unii však nezůstává jen u proklamací, ale stanovuje i konkrétní postup aplikovatelný v případě nerespektování základních lidských práv a svobod ze strany členského státu. Tento postup upravuje článek 7 Smlouvy o EU, který se může stát velmi aktuálním v souvislosti s podezřením na spolupráci některých členských a kandidátských zemí Evropské unie s americkou Ústřední zpravodajskou službou (CIA) při mučení osob podezřelých z teroristických aktivit. O postupu podle článku 7 Smlouvy o EU bude pojednáno níže.

V předchozí kapitole byla zmíněna některá opatření Evropské unie, která se týkala zmrazení účtů používaných teroristy, např. nařízení Rady (ES) č. 881/2002 z 27. května 2002 ukládající určitá specifická opatření namířená proti určitým osobám a organizacím spojeným s Usamou bin Ladinem, sítí Al-Kajda a Taliban, a zrušující nařízení ES č. 467/2004. Právě toto nařízení mohlo vzbuzovat pochybnosti, zda nezasahuje nepřipustným způsobem do základních lidských práv, na kterých je Evropská unie dle článku 6 Smlouvy o Evropské unii postavena. Řešení této otázky má však nejen evropský, ale i mezinárodní rozměr.

Podle Charty OSN je Rada bezpečnosti odpovědná za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Členové OSN jsou povinni implementovat rozhodnutí Rady bezpečnosti přímo a skrze mezinárodní orgány, jichž jsou součástí. Rada bezpečnosti přijala v uplynulých letech několik rezolucí zaměřených na Taliban a Al-Kajdu a s nimi provázané subjekty, přičemž tak činila rovněž před teroristickými útoky na USA z roku 2001. Členské státy OSN byly na základě těchto rezolucí vyzvány k zmrazení finančních zdrojů, které uvedené entity kontrolovaly. Sankční výbor OSN měl v této souvislosti za úkol tyto teroristické subjekty a jejich účty a jiné finanční instrumenty identifikovat.

Evropská unie musela nejprve přijmout příslušnou právní úpravu, která by umožnila realizaci zmíněných rezolucí evropskými orgány. Nařízení Rady ES z 27. května

na 2002²⁵ nařídilo zmrazit fondy fyzických i právnických osob spojených s teroristou Usama bin Ladinem, teroristickou sítí Al-Kajda a afghánským hnutím Taliban. Seznam těchto osob a organizací je uveden v seznamu, který je přílohou tohoto nařízení. Seznam je pravidelně aktualizován Komisí na podkladě údajů od Sankčního výboru OSN.

Některé subjekty, kterým byly na základě tohoto nařízení zmrazeny účty, se rozhodly bránit soudní cestou a žádaly u Soudu první instance zrušení zmíněného nařízení. Tím se otázka, zda jsou tato klíčová opatření Evropské unie proti terorismu v souladu se základními lidskými právy, dostala na půdu Evropského soudního dvora.

Dne 21. září 2005 padlo zásadní rozhodnutí Evropského soudního dvora, který právo EU na zmrazování těchto účtů podpořil. Stalo se tak rozhodnutím Soudu prvního stupně v případě T-306/1 a T-315/01 *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation and Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*²⁶.

Soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že Evropské společenství má právo nařídít zmrazení individuálních účtů v souvislosti s „bojem proti mezinárodnímu terorismu“. Pokud jsou taková opatření vyžadována Radou bezpečnosti Organizace spojených národů, nespádají pod soudní přezkum Evropského soudního dvora, konstatoval Soud, který dále uvedl, že tato opatření nenarušují univerzální základní lidská práva.

Za nejdůležitější poselství Evropského soudního dvora lze považovat jeho závěr o bezvýjimečné svrchovanosti a nadřazenosti práva Organizace spojených národů nad právem komunitárním. Soud uvedl, že závazky členských států OSN na základě Charty OSN převažují nad jakýmkoliv jinými závazky, a to včetně závazků vyplývajících z Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod a ze Smlouvy o založení Evropského společenství. Tato svrchovanost a nadřazenost, dovodil Soud, se týká i rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN.

Společenství není členem Organizace spojených národů, ovšem přesto ho zavazují závazky vyplývající z Charty OSN, a to stejným způsobem, jako členské státy, konstatoval Soud první instance. Výsledkem tohoto závěru je, že Společenství se musí zdržet zasahování do závazků, které mají členské státy Společenství na základě Charty OSN, a rovněž nesmí bránit úkonům, které souvisí s plněním těchto závazků. Dalším závěrem je, že Společenství nejenže musí tyto úkony strpět, ale musí i přijmout opatření nutná v zájmu naplnění těchto závazků.

Vzhledem k tomuto závěru se Soud musel vypořádat s velmi komplikovanou otázkou, do jaké míry je vůbec oprávněn přezkoumávat zákonnost napadeného nařízení. Jakékoliv přezkoumávání zákonnosti tohoto nařízení by totiž podle Soudu nepřímou znamenalo, že Soud zároveň přezkoumává zákonnost rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN.

Soud rozhodl, že s ohledem na závěr o svrchovanosti a nadřazenosti (paramountcy) rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN jsou tato rozhodnutí mimo oblast přezkumu Ev-

²⁵ Nařízení Rady (ES) č. 881/2002 z 27. května 2002 ukládající určitá specifická opatření namířená proti určitým osobám a organizacím spojeným s Usamou bin Ladinem, sítí Al-Kajda a Taliban, a zrušující Nařízení ES č. 467/2004 (OJ 2002 L 139, p. 9).

²⁶ European Court of Justice [online] <www.curia.eu.int/en/actu/communiqués/cp05/aff/cp050079en.pdf> [cit. únor 2006].

ropského soudního dvora. Soud nemá pravomoc být i nepřímou zpochybňovat zákonost rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN a argumentovat při tom komunitárním právem. Naopak, Soud je zavázán v tom rozsahu, ve kterém je to možné, vykládat právo způsobem kompatibilním pro členské státy vázané Chartou OSN.

Soud se ovšem na druhou stranu domnívá, že určitou pravomoc posuzovat zákonost napadeného nařízení a nepřímou i rezoluce Rady bezpečnosti implementované tímto nařízením přeci jenom má. Musí vzít ovšem v potaz nikoliv normy evropského práva, a to ani ty, které zakotvují ochranu základních lidských práv a svobod, ale kogentní pravidla mezinárodního práva veřejného, od kterých se nemohou odchýlit členské státy ani orgány Organizace spojených národů. Soud tedy jinými slovy dospěl k závěru, že sice nemůže přezkoumávat rozhodnutí Rady bezpečnosti z pohledu evropského práva, ale musí zohlednit, zda nejsou v rozporu s právem mezinárodním.

Vzhledem k tomu, že mezi kogentní zásady mezinárodního práva (*ius cogens*) patří univerzální ochrana základních lidských práv, Evropský soudní dvůr musel řešit soulad napadeného nařízení se zásadou ochrany lidských práv, ovšem posuzoval tento soulad nikoliv podle evropského práva, ale vzhledem k výše uvedené úvaze pouze podle práva mezinárodního. Tento závěr se stal základním východiskem pro další uvažování soudu v této věci.

Když Soud tímto dospěl k jádru věci, musel posoudit, zda napadené nařízení Rady (ES) č. 881/2002 z 27. května 2002 ukládající určitá specifická opatření namířená proti určitým osobám a organizacím spojeným s Usamou bin Ladinem, sítí Al-Kajda a Taliban je v souladu s ochranou lidských práv podle mezinárodního práva. Bylo třeba především posoudit, zda nebyl narušen **zákaz nelidského a ponižujícího zacházení** v souvislosti s tím, že vlastníkově není v důsledku zmrazení finančních prostředků umožněno s nimi nakládat a dále zda nebyla narušena další základní lidská práva: **právo na obhajobu, právo na soudní ochranu a vlastnické právo.**

Závěr Evropského soudního dvora byl, že zmrazování fondů podle zmíněného nařízení *není* v rozporu se žalobcovými základními právy chráněnými mezinárodním právem.

Soud zdůraznil, že nařízení pamatuje na situaci, kdy lze na žádost dotčené osoby část zmrazených prostředků uvolnit v zájmu zajištění základních potřeb dotčené osoby. Z toho Soud dovozuje, že záměrem nařízení není vystavit žalobce nelidskému či ponižujícímu zacházení.

Co se týče práva na obhajobu (*right of defence*), Evropský soudní dvůr nezjistil žádné pravidlo *ius cogens*, na základě kterého by bylo možno dovodit povinnost výslechu osoby dotčené sankcí Sankčního výboru OSN. Napadené nařízení Rady je pouze preventivním opatřením, které znemožňuje dotčené osobě nakládat s majetkem, a povaha takového opatření nevyžaduje nutně komunikaci s dotčenými osobami za účelem sdělení faktů a důkazů, pokud již Rada bezpečnosti OSN dojde k závěru, že příslušná opatření jsou v zájmu bezpečnosti mezinárodního společenství. Dotčená osoba může kdykoliv oslovit Sankční výbor OSN prostřednictvím své země a požádat, aby byla odstraněna ze seznamu osob dotčených sankcemi. Ostatně dvě osoby této přezkoumané procedury využily a zmrazení jejich finančních prostředků bylo následně zrušeno. Evropský soudní dvůr se nedomnívá, že Společenství by mělo provádět sly-

šení dotčených osob, neboť by to nemělo vliv na sankce, o kterých rozhodla Rada bezpečnosti OSN.

Soud se zabýval i tím, zda nebylo narušeno právo na řádný soudní přezkum (*right to effective judicial review*) opatření učiněných na základě napadeného nařízení Rady, a konstatoval, že provedl úplný přezkum zákonnosti napadeného nařízení Rady včetně přezkumu základních procesních náležitostí, podle kterých musí být postupováno.

Soud ovšem znovu zdůraznil, že *není* jeho úkolem posuzovat, zda rezoluce Rady bezpečnosti OSN je v souladu se základními právy chráněnými komunitárním právem, či hodnotit, zda Rada bezpečnosti OSN správně shromáždila důkazy a fakta před provedením příslušných opatření, nebo posuzovat vhodnost a proporcionalitu těchto opatření. Evropský soudní dvůr přiznal, že vzhledem k tomu, že neexistuje mezinárodní soud, který by mohl rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím Sankčního výboru OSN, neexistuje soudní postup, kterého by mohli žalobci v této věci použít. Tato mezeza v soudní ochraně ovšem, konstatoval Soud, *není* v rozporu s *ius cogens*. Soud poukázal na to, že právo na přístup k soudům *není* absolutní. V případě Rady bezpečnosti OSN toto právo žalobce neexistuje, Rada bezpečnosti má tedy určitou imunitu před soudy. Existuje sice zájem žalobce na projednání jeho věci u soudu, ovšem tento zájem není větší než zásadní zájem veřejnosti na udržování mezinárodního míru a bezpečnosti v případě hrozby zjištěné Radou bezpečnosti OSN.

Nebyl shledán ani rozpor s právem vlastnickým (*right to property*). Zmíněné opatření Rady bezpečnosti je toliko součástí zcela legitimního boje proti mezinárodnímu terorismu ze strany Organizace spojených národů. Jedná se o sankci předběžnou, neboť – na rozdíl od konfiskace – zmrazení finančních prostředků neovlivňuje samotnou podstatu vlastnického práva, ale týká se pouze nakládání s tímto vlastnictvím. Rezoluce Rady bezpečnosti OSN navíc zajišťují po určité době možnost revize uložených opatření, neboť dotčená osoba může prostřednictvím svého státu žádat Sankční výbor o zrušení takové sankce.

Soud tedy žalobu ve věci *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation and Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities* zamítl jako nedůvodnou.

Existuje však i další skupina žalob, kterými se nyní zabývá Soud první instance a které se liší od výše uvedené tím, že opatření na základě zmíněného nařízení byla namířena proti osobám napojeným na teroristy, ovšem nikoliv na Usamu bin Ladina, Al-Kajdu a Taliban, které nařízení výslovně zmiňuje. Rozhodnutí soudu proto nelze předjímat.

V jiném čerstvém rozhodnutí Evropského soudu ze dne 31. ledna 2006, které souvisí s dosud nejasněnou hranicí mezi opatřeními souvisejícími s potíráním terorismu a základními lidskými právy, Evropský soudní dvůr žalobě naopak vyhověl, a to ve věci *Komise v. Španělské království* (31. ledna 2006) (Case C503/03)²⁷. Tento rozsudek založil důležitý precedent, neboť Soud se vůbec poprvé zabýval konfliktem mezi pravidly plynoucími ze Schengenských dohod a svobodou pohybu. V tomto případě to

²⁷ European court puts safeguards on Schengen blacklist. EurActiv [online] 1. 2. 2006 <<http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-152188-16&type=News>> [cit. únor 2006].

ovšem byla Evropská unie, kdo namítal porušení lidských práv. Žalobu k Evropskému soudnímu dvoru podala Komise proti Španělsku, neboť v jeho postupu shledala narušení jedné ze základních svobod, na kterých je postaveno komunitární právo, a to svobody pohybu. Jádrem sporu tkvělo v tom, že Španělsko odmítlo vpustit do země dva Alžírany, kteří byli ženatí se španělskými manželkami. Důvodem byla výstraha (*alert*), která se objevila v Schengenském informačním systému (SIS). Tuto výstrahu vložilo do systému Německo. Podle pravidel systému je také Německo jedinou zemí, která může výstrahu změnit nebo smazat.

Soud dal Komisi za pravdu a konstatoval, že samotný fakt, že k jednotlivci byla vydána výstraha v rámci Schengenského informačního systému, neopravňuje členský stát k tomu, aby takové osobě zakazoval vstup na své území. Naopak platí, že pokud jakákoliv osoba, na kterou se vztahuje komunitární právo, požádá o vstup do schengenské zóny, členský stát musí ověřovat, zda přítomnost takové osoby zakládá „skutečnou, aktuální a dostatečně vážnou“ hrozbu pro společenost. Jinými slovy, členský stát k tomuto závěru nemůže dospět pouze na základě výstrahy, která se v SIS objeví.

Databáze SIS byla vytvořena za účelem ochrany vnějších hranic schengenské zóny, která byla založena v roce 1995. Databáze obsahuje soupis kradeného zboží a vozidel, osoby hledané policií a rovněž výstrahy k osobám, které jsou hrozbou pro bezpečnost. Výstrahu může odstranit, jak už bylo uvedeno výše, pouze stát, který výstrahu vložil.

Otázkou souladu lidských práv a opatření k potlačení terorismu se však zabýval nejen Evropský soudní dvůr, ale i soudy členských států, které však musí aplikovat i evropské právo.

Dne 8. prosince 2005 vydala precedenční rozhodnutí ve věci skupiny stěžovatelů proti *Secretary of State for the Home Department (Respondent) (2004)* Sněmovna lordů, nejvyšší soudní instance ve Spojeném království, v nanejvýš citlivé a aktuální věci týkající se použitelnosti důkazů proti teroristům, které mohly být získány za pomoci mučení ve třetí zemi²⁸ (o tom, že důkaz získaný mučením ve Spojeném království by byl nepoužitelný, samozřejmě nebylo ani před tímto rozhodnutím žádného sporu). Sedm Law Lords, „Lordů znalých práva“, jednomyslně rozhodlo, že takový důkaz nesmí být britskými soudy přijat.

Případ se týkal osob, zadržených pro podezření z teroristických aktivit a čekajících na vyhoštění na základě důkazů získaných ze třetí země. Zadržení napadli u soudu závěry Speciální imigrační odvolací komise (*Special Immigration Appeals Commission – SIAC*), když argumentovali, že některé důkazy, které sloužily těmto závěrům, byly získány mučením.

Soud nižší instance se postavil za britskou vládu a rozhodl, že vláda nemusí přezkoumávat, jakým způsobem byly důkazy v cizině získány. Soud nižší instance judikoval, že důkaz získaný v cizí zemi může být použit v Británii, aniž by vláda musela zjišťovat, jakým způsobem byly důkazy v cizině získány. Toto šalamounské rozhodnutí sice neumožňovalo aplikovat důkazy prokazatelně získané mučením, ovšem dovolovalo vládě blíže se okolnostmi získání těchto důkazů nezabývat, jinými slovy do jisté

²⁸ UK judges reject torture evidence. EurActiv.cz [online]. 8. 12. 2005. <<http://www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcm:29-150689-16&type=News>> [cit. únor 2006].

míry tolerovat předpoklad, že důkazy byly získány nehumánním způsobem, přičemž především neexistovala povinnost vlády tyto okolnosti zjišťovat. Sněmovna lordů však tento volný přístup k důkazům ze třetích zemí potvrzený rozhodnutím soudu nižší instance zrušila. Lord Bingham uvedl, že „věc se týká ústavních principů, tedy otázky, zda důkaz získaný mučením může být použit proti účastníkovi řízení před britským soudem, bez ohledu na to, kde a kým bylo mučení provedeno. Jednoznačně říkám, že ne.“

Ochránci lidských práv, kteří rovněž přednášeli před soudci Sněmovny lordů své argumenty, přijali rozsudek pozitivně, neboť předpokládají, že vytvoří tlak na Spojené státy americké, u kterých existuje podezření na mučení osob podezřelých z terorismu na území mimo Spojených států. Naopak generální ředitelka britské zpravodajské služby MI5 Eliza Manningham-Buller při řízení před soudem sdělila lordům, že cizí vlády často odmítnou zdroje poskytnutých informací sdělovat. Vláda varovala, že příliš přísné vyšetřování způsobu získání důkazů může ohrozit spolupráci se zpravodajskými službami jiných zemí.

Law Lords však přesto rozhodnutí soudu nižší instance zvrátili a stanovili nový precedent. Lord Bingham v reakci na upozornění MI5 uvedl, že ho nijak neohromila možnost ohrožení spolupráce se zeměmi, které tolerují mučení.

Rozhodnutí však zasadilo tvrdou ránu britské protiteroristické politice²⁹. Spojené království totiž zakázaný postup aplikovalo nejméně ve třiceti případech podezřelých teroristů. V těchto případech bude muset nyní prokazovat, že důkazy nebyly získány mučením. Ministr vnitra Charles Clarke však nakonec rozsudek přijal a konstatoval, že nikdy neměl v úmyslu spoléhat se na důkazy, které použil SIAC a u nichž vláda věděla, že byly získány mučením.

Otázky v souvislosti s mučením podezřelých teroristů se dostaly do popředí zájmů evropských orgánů v posledních měsících poté, kdy deník Washington Post informoval 2. listopadu 2005 o praktikách Ústřední zpravodajské služby USA (*Central Intelligence Agency*), která měla letecky převážet zadržené osoby mimo území USA, kde z nich měla mučením získávat informace. Objevilo se podezření na existenci tajných věznic, kam CIA s tichým souhlasem tamních vlád vězně převážela a mučila je. Vzhledem k tomu, že podezření se týkalo i členských, resp. kandidátských zemí Evropské unie (zmiňováno bylo zejména Polsko a Rumunsko, jejichž představitelé však existenci takovýchto zařízení rozhodně popřeli), věcí se začala zabývat i Evropská unie. Spojené státy existenci tajných věznic nejprve nekomentovaly, později ji popřely. Skandál byl součástí širší diskuse o přípustnosti mučení v boji proti terorismu, která byla otevřena poté, kdy bylo prokázáno mučení v irácké věznici Abú Ghraib³⁰.

²⁹ Torture ruling leaves terror policy in chaos. The Guardian [online]. 8. 12. 2005.

< <http://politics.guardian.co.uk/lords/story/0,,1663309,00.html> > [cit. únor 2006].

³⁰ Speciální jednotky americké armády SEAL zadržely v listopadu 2003 nedaleko Bagdádu Manadela al-Džamádiho, který byl následně převezzen do věznice Abú Ghraib. Agent CIA Mark Swanner ho odvedl k výsledku do sprchy. Manadel al-Džamádi „výslech“ nepřežil. Jeho případ zvedl po světě vlnu odporu proti mučení ve věznici Abú Ghraib. In: Mučení jako zbraň, Co se děje v tajných věznicích CIA. Respekt 06/06 [online]. <http://www.respekt.cz/clanek_detail_tema.php?sel_id=224&rocnik=2006&cislo=6> [cit. únor 2006].

Otázka přípustnosti mučení v situaci, kdy státy čelí extrémnímu nebezpečí muslimského terorismu, je otázkou nesmírně právně a eticky složitou. Mezinárodní úmluvy mučení zakazují. Protiargumentem by snad mohla být existence krajní nouze či nutné obrany v případě možného předcházení teroristického útoku, ovšem s těmito instituty příslušné mezinárodní úmluvy zakazující mučení nepočítají a nezmiňují je jako okolnosti vylučující jeho protiprávnost. Mučení podezřelých tedy může být v národním zájmu některých států, ale je zcela jisté v rozporu s mezinárodním právem. Státy, které se domnívají, že aplikací mučení mohou zachránit nevinné životy, tak v minulosti stály před obtížnou morální volbou³¹.

Kromě Rady Evropy provádí vyšetřování tajných věznic v Evropě také speciální komise Evropského parlamentu³². Evropský parlament si je vědom nutnosti „boje“ proti terorismu (znovu je třeba uvést, že tento poněkud militantní termín je již natolik rozšířen v politických, právních i mediálních kruzích, že se mu lze obtížně vyhnout i v tomto textu), ovšem zdůrazňuje respekt k právním normám. Boj proti terorismu musí být veden legálními prostředky, uvedl Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 14. prosince 2005, přičemž upozornil na to, že „v této válce nového druhu je třeba zvítězit při dodržení mezinárodního práva a odpovědným přístupem vlád i veřejného mínění“. V usnesení vyjadřuje Parlament své „hluboké znepokojení nad obviněními týkajícími se úlohy CIA v protiprávních únosech, přepravě, tajném zadržování a mučení podezřelých z terorismu a nad údajnou existencí tajných věznic CIA na území Evropské unie a kandidátských zemí“. Evropský parlament odsoudil mučení i kruté, nelidské a ponižující zacházení. Parlament rovněž na svém zasedání z 14. prosince 2005 konstatoval, že pokud vyšetřování „potvrdí obvinění, že kterýkoli členský stát EU při provádění těchto praktik poskytl pomoc, ať již záměrně nebo z nedbalosti, agentům jednajícím jménem jiných vlád“, hodlá se Parlament zasadit o zahájení postupu podle článku 7 Smlouvy o EU. Příklad proto může mít velmi zajímavé následky z pohledu evropského práva. Rovněž komisař pro otázky spravedlnosti Franco Frattini rovnou pohrozil zemím, proti kterým by vyšetřovatelé našli důkazy, bezprecedentním odebráním hlasovacího práv v Evropské radě podle článku 7 Smlouvy o EU. Pro tento případ by byl aplikován postup, který měl být původně použit jen za mimořádných okolností.

Vzhledem k tomu, že jak Komise, tak Evropský parlament pohrozily zemím, které se na převážení vězňů měly podílet, právě procedurou podle článku 7 Smlouvy o EU, je velmi aktuální se jí zabývat podrobněji. Podle článku 7 Rada může konstatovat riziko vážného porušení základních lidských práv a svobod ze strany členského státu. Na tomto závěru se musela původně usnést jednomyslně, po nabytí účinnosti Niceské

³¹ Například v říjnu roku 1994 unesli teroristé z palestinského hnutí Hamas izraelského vojáka základní služby, devatenáctiletého desátníka Nachšona Wachsmana a hrozili jeho popravou. Izraelská armáda neměla tušení, kde přesně muži z Hamasu Wachsmana drží, zato měla v rukou palestinského Araba, který řídil auto únosců. Řidič byl jediným klíčem k Wachsmanově osvobození, a z toho důvodu ho vyšetřovatelé podrobili výslechům doprovázených mučením. Detaily nejsou známe, každopádně týraný Palestinec nakonec poslal Izraelce na správnou adresu na Západním břehu Jordánu. Fyzické mučení, které Izraelci v tomto případě nikdy nepopírali, se tedy tentokrát vyplatilo, ovšem záchranná akce nakonec skončila tragicky. In: Mučení jako zbraň, Co se děje v tajných věznicích CIA. Respekt 06/06. [online]. <http://www.respekt.cz/clanek_detail_tema.php?sel_id=224&rocnik=2006&cislo=6> [cit. únor 2006].

³² Evropský parlament chce prošetřit aktivity CIA na území Unie. Evropský parlament [online] 14. 2. 2005 < http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/019-3738-348-12-50-902-20051214IPRO3737-14-12-2005-2005--false/default_cs.htm> [cit. únor 2006].

smlouvy však nyní postačuje již pouze kvalifikovaná většina. Nutný je dále souhlas Evropského parlamentu. Poté, kdy Rada dojde ke zmíněnému závěru, může kvalifikovanou většinou rozhodnout o suspendaci některých práv členského státu vyplývajících ze Smlouvy o EU nebo Smlouvy o založení ES. Takovýto extrémní postup by v praxi mohl mít mimořádné následky, nelze jej však zcela vyloučit.

Zavedení této tzv. suspenzivní klauzule bylo motivováno určitými obavami ohledně stavu a možného porušování lidských práv ve státech střední a východní Evropy ucházejících se o členství v Evropské unii a o její přijetí se zasadilo hlavně Rakousko. Ovšem nakonec to bylo paradoxně právě Rakousko, proti němuž byla klauzule poprvé použita v důsledku utvoření vlády kancléře Wolfganga Schüssela, ve které kromě zástupců jeho Österreichische Volkspartei zasedli i členové Die Freiheitlichen, které vedl Jörg Haider (ten se ale členem vlády nestal). V lednu 2000 se 14 států Společenství, tedy kromě Rakouska všech, dohodlo na sankcích proti Rakousku. Celá aféra skončila rozpačitě, tzv. „zprávou tří moudrých“ z června 2000, kteří měli prozkoumat postoje Rakouska ke společným hodnotám, zvláště pak k právům menšin, utečenců a přistěhovalců. V této zvláštní bezprecedentní komisi zasedl Marti Ahtisaari, bývalý finský prezident, Jochen Frowein, bývalý prezident Komise pro lidská práva a ředitel Institutu Maxe Planca, a Marcelino Orega, bývalý komisař a bývalý ministr zahraničních věcí ve Španělsku. „Vyšetřování“, které žádné pochybení Rakouska nezjistilo, ovšem vyústilo v doporučení v tom smyslu, aby bylo do budoucna zavedeno řízení, na základě kterého by bylo posuzováno „respektování a oddanost členských států společným evropským hodnotám“. Padl rovněž návrh na „preventivní řízení“, které by získávalo informace a reagovalo na případy přímé a nepřímé diskriminace. Měl by být vytvořen katalog lidských práv a zřízen „orgán monitorující lidská práva“³³.

Nicejská smlouva z roku 2000 doplnila Amsterodamskou smlouvu v již naznačeném směru, neboť stanoví, že pokud členský stát závažně a trvale porušil principy základních práv a svobod, o suspendování jeho práv rozhodne Rada 4/5 většinou, a ne jednomyslně jako dříve, přičemž do tohoto podílu se nezapočítává hlas státu, o kterém se jedná. Existuje rovněž možnost přizvat nezávislé osoby k předložení zprávy ohledně situace v členském státě, týkající se možného porušení lidských práv tímto státem. Zde jde o zjevnou inspiraci „rakouským modelem“ z ledna roku 2000.

V publikaci *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*³⁴ autorka označila celou výše popsanou proceduru za poněkud těžkopádnou, nicméně také za „účinný a v současné době jediný prostředek zamezení porušení lidských práv a demokratických zásad“. Lze důvodně předpokládat, že v případě prokázaného mučení podezřelých teroristů na území Evropské unie by proti členskému státu byl aplikován právě postup podle čl. 7 Smlouvy o EU, přičemž podle silných vyjádření některých představitelů Evropské unie by v tomto případě mohlo skutečně dojít k uložení sankce v podobě pozastavení hlasovacích práv provinivšího se státu, což by mohlo být zajímavé následky pro hlasování o rozpočtu či jiných otázkách. Právě Polsko, které v uplynulých měsících několikrát hrozilo vetovat důležité rozhodnutí Evropské unie v oblasti

³³ Šišková, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha: Aspi 2003, str. 58.

³⁴ Tamtéž, str. 59.

rozpočtu či daní, by se teoreticky mohlo stát objektem sankcí podle článku 7 Smlouvy o EU. Obdobný postup podle čl. 7 by byl nepochybně aplikován i např. v případě, kdyby členský stát rozhodl o zavedení trestu smrti pro teroristy.

Podle článku 6 Smlouvy o Evropské unii dále Unie respektuje základní lidská práva, která zajišťuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě 4. listopadu 1950, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům jako obecné zásady právních společenství. Smlouva o EU tedy výslovně prohlašuje pasáže z Úmluvy za obecné zásady právních společenství. Navzdory této výslovné zmínce a odkazu na Evropskou úmluvu platí, že Společenství jako celek k Evropské úmluvě zatím nepřistoupila. Ani uvedená zřetelná reference na Úmluvu neznámá její inkorporaci.

Obavy z možného zneužití nástrojů boje proti terorismu k narušení lidských práv a svobod však nevzbuzují jenom zprávy o možném mučení podezřelých teroristů, ale i jiné postupy státních orgánů, které jsou však formálně legální. Kontroverzní opatření směřující ke zvýšení bezpečnosti letecké dopravy přijaly Spojené státy americké i Evropská unie. Letečtí přepravci utrpěli v důsledku teroristických útoků ze září 2001 v USA a vlivem růstu cen ropy v posledních letech obrovské ztráty. Další velký teroristický útok, v němž by figurovaly civilní letouny, by znamenal vedle neocenitelných lidských ztrát i další ránu leteckému průmyslu. I proto mají přísná bezpečnostní opatření svá opodstatnění. Kritici např. ve Spojených státech ovšem namítají, že v protikladu k vysokým bezpečnostním standardům na letištích jsou velmi nedostatečně chráněny velké lodní přístavy a železniční uzly. Některá opatření v letecké dopravě prý navíc zasahují do práva osob na soukromí.

Spojené státy a Evropská unie navzdory vůli Evropského parlamentu uzavřely dohodu, podle které Evropská unie poskytne americkým celním orgánům osobní data pasažérů cestujících z Evropy do USA. S uzavřením této dohody vyslovila na návrh Komise svým rozhodnutím ze dne 17. května 2004 souhlas Rada³⁵. Evropský parlament ve lhůtě ve smyslu čl. 300 odst. 3 Smlouvy o ES žádné stanovisko k dohodě nezaujal. Evropská komise nakonec dohodu s USA uzavřela dne 28. května 2004. Osobní data cestujících lze využívat pouze pro účely boje proti terorismu a nejzávažnějším formám trestné činnosti. Po třech a půl letech by měla být většina dat vymazána a držena v neaktivní databázi osm let. Otazníky však může vzbuzovat kontrola nad dalším nakládáním s citlivými daty ve Spojených státech³⁶.

Komise i Rada se neztotožnily s námitkami, že poskytnutí dat ohrozí ochranu informací. Evropský parlament však zaujal k dohodě negativní postoj a obrátil se na Evropský soud. Dne 22. listopadu 2005 stoupla naděje Parlamentu na úspěch, neboť generální advokát prohlásil, že dohoda se Spojenými státy byla nepřiměřená a rozhodnutí Komise a Rady povolit transfer dat do USA by měla být anulována. Jakkoliv názor ge-

³⁵ Official Journal: Council Decision on the conclusion of an Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection (17 May 2004) (2004/496/EC).

³⁶ V souvislosti se spornou dohodou mezi Evropskou unií a Spojenými státy je třeba upozornit na směrnici Evropského parlamentu a Rady ministrů č. 95/46/ES z 24. října 1995, o ochraně jednotlivců v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

nerálního advokáta je pouze poradní, v praxi byl dosud Evropským soudním dvorem obvykle respektován. Evropský soudní dvůr může vnést světlo do pochybností, zda je euro-americká dohoda v souladu s předpisy upravujícími ochranu osobních údajů a tedy s právem na soukromí občanů.

Navzdory všem otázníkům ke zmíněné kontroverzní dohodě nelze pominout fakt, že útoky z 11. září 2001 byly zčásti organizovány na území Evropské unie, a proto je jistá ostražitost Spojených států pochopitelná. Meze transferu dat do USA bude zřejmě muset vymezit právě Evropský soudní dvůr.

Dne 21. února 2006 schválila Rada složená z ministrů vnitra a spravedlnosti směrnici o uchovávání záznamů o internetové a telefonické komunikaci³⁷. Proti směrnici bylo z procedurálních důvodů Irsko a Slovensko.

K přijetí směrnice vedly zkušenosti z vyšetřování bombových útoků v Madridu a v Londýně. Pachatelé těchto útoků byli zjištěni na základě záznamů z mobilních telefonů. Cílem směrnice je harmonizace právních předpisů členských států o uchovávání informací o internetovém a telefonickém spojení pro potřeby vyšetřování závažných kriminálních činů. Jedná se o informace o provedeném spojení, nikoliv o záznam obsahu hovorů nebo emailových zpráv. Provozovatelé budou mít povinnost uchovat záznam nejméně po dobu šesti měsíců, maximálně však na dva roky. Data budou k dispozici pouze orgánům v příslušných státech a jen v případech vymezených národním právem. Za zneužití, resp. za zabránění tomuto zneužití, ponese odpovědnost členské státy, které by měly tato zneužití účinně trestat. Na implementaci směrnice budou mít státy osmnáct měsíců od jejího zveřejnění v Úředním věstníku EU, pro data z internetu může být lhůta prodloužena na 36 měsíců.

Nutno poznamenat, že schválený text směrnice byl značně kompromisní, a proto nebyla schválena přesnější pravidla. Směrnice nijak neřeší, zda budou do režimu uchovávaných dat spadat i nepřijaté hovory, kdo bude hradit operátorům vzniklé náklady apod. Podle českého práva hradí tyto náklady Česká republika, na rozdíl např. od Slovenské republiky.

Při schvalování směrnice se projevila značná rozdílnost v právních úpravách uchovávání telekomunikačních dat napříč Evropskou unií. Některé země tuto povinnost vůbec neznají, naopak v Itálii je doba pro uchování záznamů stanovena dokonce až na čtyři roky. Členské státy budou i nadále určovat délku pro uchování telekomunikačních informací, neboť nová směrnice stanovila pouze minimální a maximální délku. I přesto tato směrnice, která zavádí plošnou evidenci uskutečněných kontaktů, může vyvolat obavy ze zásahu do práva občanů na soukromí.

Závěrem lze konstatovat, že postup Evropské unie proti terorismu naráží na dvě hlavní bariéry. První bariérou je zájem na ochraně lidských práv, zakotvený v primárním i sekundárním právu Evropské unie, druhou bariérou je pouze mezivládní charakter druhého a třetího pilíře, který umožňuje Evropské unii čelit terorismu spíše koncepčními opatřeními. Poslední léta lze vyzorovat částečné prolomení těchto bariér. Po teroristických útocích na území USA i EU se Evropská unie kromě koncepčních

³⁷ Směrnice o uchovávání telekomunikačních dat schválena. EurActiv.cz [online] 22. 2. 2005 <<http://www.euractiv.cz/cl/38/2421/Smernice-o-uchovavani-telekomunikacnich-dat-schvalena> > [cit březem 2006].

opatření více soustředí i na konkrétní kroky spočívající např. ve zmrazování účtů teroristům, v uchovávaní telekomunikačních dat apod. Pro oblast třetího pilíře nyní již platí některé instituty komunitárního práva, např. pravomoc Evropského soudního dvora. Právě Evropský soudní dvůr zřejmě čeká několik dalších zásadních rozhodnutí, která pomohou vyjasnit rozpory mezi bezpečnostními zájmy Evropské unie a zájmy na ochraně základních lidských práv a svobod.

[zohledněna právní úprava ke dni 22. února 2006]

VYBRANÁ LITERATURA A ZDROJE INFORMACÍ

- Judikatura Evropského soudního dvora 4/2005. Praha: ASPI, 2005.
- European Court of Justice [online] <www.curia.eu.int> [cit únor 2006].
- EUROPA [online] <<http://europa.eu.int>> [cit únor 2006].
- EurActiv [online] <<http://www.euractiv.com>> [cit únor 2006].
- Pikna, B. Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje proti mezinárodnímu terorismu). Praha: Linde Praha a.s., 2003.
- Pikna, B. Výběr dokumentů ke studiu evropského práva s úvodním výkladem oblasti justice a vnitřních věcí Praha: Policejní akademie ČR, 2003.
- Púry, F. Vliv evropského práva na trestní postih některých negativních jevů v podnikání. Trestněprávní revue, 2005, č. 9.
- Tichý, L. a kolektiv. Dokumenty ke studiu evropského práva, 2. přepracované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2003.
- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.
- Tomášek, M. Existuje „evropské trestní právo“? Trestněprávní revue, 2004, č. 5.
- Týč V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. Praha: Linde Praha a.s., 2001.
- Outlá V., Hamerník P., Bambus J. Judikatura Evropského soudního dvora. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005.
- Williams, A. EU Human Rights Policies – A Study in Irony. New York: Oxford University Press Inc., 2004.

HUMAN RIGHTS AND FIGHT AGAINST TERRORISM

Summary

This text, which is entitled “Human Rights and Fight against Terrorism”, is concerned with utmost topical problem – a fine line between a legitimate confrontation with international terrorist groups and illegal violation of basic human right and liberties in name of that confrontation. To find out where the line lies is the pivotal task for nations and, especially in recent years, also for the European Union and its institutions. The author of this text tried to find out up-to-date facts, legal implications and trends in this very specific legal area.

The first chapter deals with a legal framework for actions against terrorism in European law. It describes the institutes of the second and especially the third pillar of EU law.

The second chapter is concerned with concrete actions and measures adopted by the European Union in order to limit terrorism. Since the Union generally does not possess enough power to chase the terrorists directly, the nature of these measures is mainly preventive because of the intergovernmental character of the third pillar. The Union also tends to harmonize the legal systems of law of the Members States. Despite of said above, the Union still has some limited power to face the terrorism directly. The very effective and

important way to face the terrorist organizations is to freeze their benefits. Other ways to ensure security within the EU borders are based on effective asylum and immigration policy.

The question whether these measures infringe basic human right is analyzed in the third chapter of this text. The European Court of Justice already faced this question recently. In September 2005, the European Court of Justice rendered a crucial decision in Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation and Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities. The Court ruled that the challenged regulation on freezing benefits was consistent with basic human rights and the action was dismissed. Another very important decision dealing with the fight against terrorism and human rights – but on national level – came from House of Lords of the United Kingdom in December 2005. Seven judges in the Britain's supreme court ruled that intelligence extracted by torture is not admissible in any British court. Lawyers and human right activists hope the judgment will reverberate around the world, putting beyond doubt that the ban on torture was absolute in civilised countries. Other controversies were sparked in connection with a controversial agreement between EU and USA on air passenger data transfer to the United States which can breach i.e. EU data protection laws.

The fight against terrorism became a very important part of EU agenda. The main question of this agenda, how much the security interests can interfere with basic human rights, is still to be answered.

Key words: Human rights and fight against terrorism, Legal framework for actions against terrorism in European law, Actions and measures adopted by the European Union in order to limit terrorism, Conflict between basic human rights and measures against terrorism, Important court decisions on human rights and terrorism