KAPITOLA XIV.
MEZINÁRODNÍ TERORISMUS

1. Instrumenty mezinárodního práva

1.1. Úvodní vstup

V posledních desetiletích lze stále zřetelněji vysledovat, že čím propojenější a globalizovanější je současný svět, tím objektivně ztrácejí na svém původním významu hranice jednotlivých států. Tento stav pak nastoluje otázku, jakým způsobem a formami mohou jednotlivé státy plnit své základní funkce, mezi něž patří ochrana svých bytostných zájmů včetně zajištění bezpečnosti svých občanů. Tento proces je komplikován zvláště takovými nebezpečnými jevy, jako jsou nadnárodní organizovaný zločin a mezinárodní terorismus.[341] V relaci na tento stav je zřetelným prolínajícím rysem současného **mezinárodního práva** postupné posilování jeho **trestních aspektů** (*criminalization*). K tomuto vývoji dochází v rámci tzv. smluvního mezinárodního práva trestního, do kterého dnes patří nejen tradiční bilaterální smlouvy zvláště o extradici a právní pomoci, ale i další smlouvy s materií boje proti terorismu a mezinárodnímu organizovanému zločinu.

Ve stávající praxi států ale i nauce mezinárodního práva (jurisprudenci), převládá **oddělené traktování** kriminálních aktivit mezinárodního terorismu a nadnárodního organizovaného zločinu jako dvou kvalitativně odlišných jevů. Rozdíl mezi těmito typy nejzávažnější přeshraniční kriminality lze spatřovat hlavně **v motivaci**, kdy:

[341] Podrobněji k výkladu této kapitoly viz PIKNA, B. *Evropská unie – vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. Praha: Linde, 2002, s. 178–437.

a) pro terorismus je typická politická motivace a
b) pro organizovaný zločin je to motivace založená na ziskovém principu (finanční nebo ekonomický prospěch).

Na druhé straně pro oba tyto typy zločinu existují i shodné rysy, zvláště pokud jde o používané prostředky (násilí, vraždy, vyhrůžky, únosy, ozbrojené útoky). Na rozdíl od původního, tradičního terorismu, je typická pro nový typ terorismu snaha zasáhnout co největší počet náhodně zvolených osob a snaha o co největší materiální škody a následně destruktivní psychologický dopad na celou společnost.

Je třeba vidět, že datum 11. září 2001, kdy došlo k teroristickým útokům na USA, představuje důležitý předěl v nazírání světového společenství na terorismus, jeho cíle a nebezpečnost. Současně dochází i k posunům v názorech na účinnost aplikace stávajícího systému boje s mezinárodním terorismem.

Mezinárodní systém zaměřený na boj proti terorismu má v současné době tyto **dvě roviny:**

1. rovinu **institucionální** tvořenou zvláštními výbory, komisemi a pracovními skupinami (např. zvláštní výbor vytvořený rezolucí Valného shromáždění OSN nebo pracovní skupiny Evropské unie nebo Rady Evropy pro boj s terorismem),
2. rovinu **právní**, kterou tvoří soubor právních norem mezinárodního práva veřejného skládající se hlavně z protiteroristických smluv (úmluv) a dalších mezinárodních smluv využitelných pro boj s terorismem.[342]

Na tomto místě bude vhodné upozornit, že otázka útoku USA (spojenců) na Irák z března 2003 není zcela totožná s dopady vojenských akcí proti talibánskému Afghánistánu, a potažmo proti al-Kajdá, i když obě akce mají některé blízké aspekty. Pokud budeme sledovat a porovnávat právní aspekty tohoto výkladu fenoménu terorismu z pohledu akce proti Iráku, vyplyne nám nástin odpovědi na fatální otázku o „legitimnosti a legálnosti" této akce z hlediska mezinárodního práva veřejného.

K tomu, aby stát účinně mohl čelit mezinárodnímu terorismu ve vyhrocené (globální) formě, zvláště ze strany nekompromisních náboženských fanatiků, musí sám nezbytně „přitvrdit", a to jednak za využití stávajících právních a věcně kontrolních nástrojů, jednak případně za využití legislativních možností aplikovatelných na mimořádné podmínky. Tyto možnosti pak mohou v jedné své variantě představovat určitá **omezení některých základních práv**, která ovšem mají ten účelový klad, že znevýhodní stávající „výhodu" pachatele těch nejzávažnějších trestných činů spojených s mezinárodním terorismem.

[342] K této části výkladu blíže srov. ŠTURMA, P. NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4 an.

Je to poprvé, kdy v mírové době a za platnosti stávajících mezinárodních protiteroristických smluv se v záležitosti boje s terorismem hovoří nejen o veřejném ohrožení, ale stále častěji a hlasitěji zvláště ze strany USA o faktickém válečném konfliktu s terorismem. Evokuje se tak myšlenka, zda by mohly tedy platit přiměřeně mezinárodní instrumenty přijaté pro případ války, neboť mezinárodní smlouvy zaměřené na potlačování terorismu s touto, nebo obdobnou variantou, nepočítají.

Při zkoumání fenoménu 11. září 2001 a navazujících opatření v rámci boje proti mezinárodnímu terorismu zjišťujeme **dva základní přístupy**, a z nich vyplývající dvě základní pojetí, řešení tohoto problému:

1. Koncepční pojetí aplikované zvláště **ze strany USA** spočívající v základní tezi vyjádřené slovy „s teroristy se nejedná, s teroristy se bojuje", aplikující nekompromisní postoj k terorismu, zásadní odmítání jednat s teroristy a nepřipuštění tak žádných ústupků.
2. Koncepční pojetí **„evropského" typu** spočívající na co největším, resp. plném dodržování lidských práv v souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Chartou základních práv EU, a to i v případě boje s mezinárodním terorismem v jeho vyhrocené podobě po 11. září 2001.

Tyto dvě základní koncepce v samotné praxi neexistují v čisté formě, přičemž se viditelně odlišují ve svém přístupu zvláště k rozsahu a hloubce legislativních opatření týkajících se omezení některých základních práv pro účely efektivního boje s terorismem.

1.2. Mezinárodněprávní aspekty boje proti terorismu

Mezinárodní právo je definováno jako systém norem, které mají zabezpečit zejména mírovou existenci a plynulý vývoj mezinárodního společenství.[343] Z toho vyplývá, že k tomu, aby tento normativní systém byl funkční, měl by být úzce spojen s mezinárodněpolitickou realitou. Naskýtá se ovšem otázka, zda a jak rychle, pružně a adekvátně odráží mezinárodní právo významné

[343] MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část. Třetí opravené a doplněné vydání.* Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2002, s. 7.

a zásadní **mezinárodněpolitické změny**. Odpověď je spíše negativní s tím, že zvláště neúnosný nárůst prvku násilí a zvůle v mezinárodním měřítku již vyžaduje zásah zvláště do souboru a hlavně priorit obecných zásad mezinárodního práva.

Charta OSN je založena na myšlence, že mezinárodní právo by nemělo být vnucováno za cenu mezinárodního míru. Stejně tak by nemělo být mezinárodní právo vynucováno páchaním dalších zločinů. Princip článku 2 Charty OSN o **nezasahování do vnitřních záležitostí**, zejména zákaz státních akcí, jež mají za cíl podkopat socio-politický systém či svrhnout vládu jiného státu, byl zdůrazněn taktéž v mnoha pozdějších rezolucích Rady bezpečnosti OSN.

Jedním z nejzávažnějších problémů, na které reagují smluvní instrumenty mezinárodního práva trestního, je právě mezinárodní terorismus, který patří mezi nejtěžší mezinárodní zločiny a je jednou z největších reálných hrozeb současného světa, jeho stability a bezpečnosti. Vývoj potírání tohoto fenoménu, gradujícího 11. zářím 2001, prošel několika fázemi a formami mezinárodní spolupráce. Přes iniciativy diplomaticko politické a následně i právní vyústily aktuálně tyto snahy v přijetí celé řady mezinárodněprávních instrumentů.

Kvalita a účinnost těchto instrumentů je ovšem poznamenána dobou, ve které vznikaly, tj. v období studené války, a jsou tak zároveň produktem své doby – existence bipolárního světa. Z tohoto důvodu představují (pouhý) kompromis odrážející tehdejší politicko ideologickou, ale i vojensky strategickou realitu světové politiky jako celku a předurčily tak současný stav, kdy doposud se nepodařilo přijmout žádnou univerzální mezinárodní smlouvu, která by komplexně zastřešovala boj proti mezinárodnímu terorismu v celé jeho šíři.

V současné době neexistuje **žádná univerzální mezinárodní smlouva**, jež by zastřešovala všechny formy boje proti mezinárodnímu terorismu. Existující protiteroristické smlouvy upravují výhradně oblast individuálního a skupinového terorismu (terorismus s mezinárodním prvkem), zatímco problematiku **státního terorismu**[344] ponechávají bez povšimnutí. Hlavním problémem na mezinárodní, a do poslední doby i regionální, úrovni je dosažení konsensu při **definici terorismu**, který má charakter sporu v zásadních pří-

[344] Je třeba rozlišovat mezi „státním terorismem" a „terorismem s mezinárodním prvkem", který je nazýván často terorismem nadnárodním nebo mezinárodním. Termín státní terorismus mezinárodní právo nezná, přičemž by se mohl takového činu pojmově dopustit pouze orgán státu.

stupech ohledně identifikace celého problému. Tento deficit se podařilo v určité žádoucí míře napravit právními nástroji v reakci Evropské unie na útoky z 11. září 2001.

Charta OSN, která je postavena **na principu suverenity a zásadě nevměšování** do vnitřních záležitostí státu, povoluje intervenci jen ve výjimečných případech ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Princip nevměšování do vnitřních záležitostí státu je nedílnou součástí mezinárodněprávního řádu. Byl vyhlášen článkem 15 (§ 8) Paktu Společnosti národů a poté v článku 2, § 7 Charty OSN, jež definuje vnitřní záležitosti státu, a následně slavnostně potvrzen deklaracemi OSN. Mezi ně **patří Deklarace zásad mezinárodního práva** upravující mírové, přátelské vztahy a spolupráci mezi všemi státy, schválená Valným shromážděním OSN 24. října 1970 (Dok. OSN A/RES/XXV), která slavnostně vyhlašuje sedm zásad.

Těchto sedm zásad, tvořících **nejdůležitější část soudobého mezinárodního práva**, leží v samých základech stávajícího obecného mezinárodního práva a tvoří jeho normativní páteř. Přitom platí princip, že vykládat a aplikovat kteroukoliv z těchto zásad je nutné vždy v kontextu s ostatními.[345] V této souvislosti je třeba zdůraznit, **že ochrana základních lidských práv** v jakémkoliv kontextu nebyla a **není ani doposud do těchto zásad zařazena**. Na druhé straně postupně rodící se nová koncepce lidských práv, která vznikala po zkušenostech druhé světové války, charakterizovala postupující přesvědčení, že respektování lidských práv má úzkou spojitost s udržením a zajištěním mezinárodního míru a bezpečnosti.

S tím souvisí nové přístupy k problému přípustnosti vměšování do vnitřních záležitostí jiných států a navazující otázka práva či dokonce povinnosti humanitární intervence. Nelze nevidět, že tradiční koncept státní suverenity tak postupně dostává vážné trhliny.

Intervenci, tj. násilný akt provedený státem na cizím území, současné mezinárodní právo zakazuje, a to v zájmu zachování stávající (platné) prioritní zásady mezinárodního práva – nedotknutelnosti svrchovanosti státu. Existují ale případy **intervence podniknuté z humanitárních důvodů**, které představují „obyčejovou" výjimku z tohoto principu. Jedná se o případy zásahu státu z důvodů ochrany života a majetku vlastních občanů, jejichž bezpečnost je v cizině ohrožena, nebo o humanitární intervenci *scricto sensu*,

[345] Blíže k rozboru jednotlivých zásad srov. POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo veřejné*. Zvláštní část. 2. doplněné vydání. Praha C. H. Beck, 1996, s. 2 an. Pro úplnost srov. aplikaci těchto zásad v evropském regionálním rámci tzv. Helsinské zásady, s. 9 citovaného díla. Dále srov. s. 58 an.

jež má v zásadě kolektivní povahu. Ta ovšem již nesměřuje k ochraně občanů zasahujícího státu, nýbrž občanů státu, na jehož území k intervenci došlo, přičemž tito občané jsou pokládáni za oběti činů vlastního státu v rozporu se „zákony lidskosti".[346]

Shrnutě řečeno, v případě **tzv. humanitární intervence** se jedná z legislativně právního hlediska o **popření některých základních zásad** současného mezinárodního práva zvláště nezasahování do vnitřních záležitostí, respektování rovnosti států a jejich suverenity a nepoužití síly v mezinárodních vztazích. Její podstatou je tak v čisté podobě idea nadřazení ochrany lidských práv, zvláště práva na život, nad všechny ostatní principy.[347]

Z hlediska mezinárodního práva, intervence zejména z devadesátých let minulého století nezaložily legální (právní) ani praktický precedent pro tzv. humanitární intervence, a tudíž tak nemohla být ani legalizována praxe humanitární intervence v mezinárodní politice. Nicméně nelze ignorovat skutečnost, že meze přijatelnosti humanitární intervence se postupně posunují ve prospěch tzv. solidaristického projektu jak ukázal zásah proti talibanskému Afghánistánu. Nelze ovšem nevidět, že toto pojetí staví spravedlnost v mezinárodních vztazích nad existující řád a legitimitu procesů a činů nad jejich legalitu.

Při výkladu otázek humanitárních zásahů v rámci Evropské unie lze vysledovat analogii v instrumentu druhého pilíře Evropské unie „humanitární a záchranné mise, mise k udržení míru a mise bojových jednotek k řešení krize včetně nastolování míru" (článek 17 Smlouvy o EU). Lze ovšem předpokládat, že aplikace tohoto nejzažšího unijního prostředku by měla plně zohledňovat a splňovat stávající mezinárodněprávní kritéria včetně požadavku legality ve smyslu schválení akce Radou bezpečnosti OSN.

1.3. Vůdčí principy mezinárodního práva a realita po 11. září 2001

Lze konstatovat, že mezinárodněpolitická realita, a především její potřeby, předběhly stávající normativní systém platného mezinárodního práva, který tak nebyl schopen operativně na nově nastalou situaci krizového charakteru

[346] Blíže srov. SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. 2. upravené a rozšířené vydání (z francouzštiny přeložil Jiří Malenovský. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 25 an.

[347] V případě tzv. humanitární intervence se tedy nejedná o případ individuální nebo kolektivní sebeobrany (článek 51 Charty OSN) ani o případ, kdy Rada bezpečnosti OSN dá sama podnět k akci podle článku 42 a 43. Blíže srov. ŠMIHULA, D. O morálnom opodstatnení humanitárnej intervencie. *Mezinárodní politika*, 2000, č. 6, s. 28.

adekvátně reagovat a napomoci k jejímu legálnímu řešení. Na druhé straně však nelze z hlediska jurisprudence vystačit s prostým obejitím legálnosti přijatých opatření za použití pojmu legitimní, který by tak měl účelově nahrazovat zákonnost postupu.

Nelze nevidět, že princip humanity a lidskosti, normativně vyjádřený v principu ochrany nezadatelných lidských práv a základních svobod, se zvláště v posledním období stává nosným pilířem vztahů nejen mezi státy a národy. Tato zásada pak spolu s principem respektování svrchované rovnosti tvoří základní právní rámec současného mezinárodního práva v podobě tzv. kogentních norem, jejichž porušení lze považovat **za mezinárodní zločin** se všemi důsledky z toho vyplývajícími.[348] Pro úplnost však dodejme, že **za agresi se považuje** podle rezoluce Valného shromáždění OSN z 14. prosince 1974[349] použití ozbrojené síly státem nebo skupinou států proti svrchovanosti, územní nedotknutelnosti nebo politické nezávislosti jiného státu, způsoby vypočtenými v této rezoluci.

Jde současně o základní, již nastolenou, otázku ohledně povinnosti států striktně dodržovat mezinárodní právo jako generální zásady a nebo o „legitimní" možnost porušování zásad mezinárodního práva v případech, kdy se to jeví z bytostně pragmatických důvodů nezbytné. Znamená to, že jde o případy vojenských akcí, kdy nebyl aplikován **legální mechanismus článku 51 Charty OSN**, o individuální nebo kolektivní obraně, ani o případ, kdy Rada bezpečnosti OSN dá sama podnět k akci podle článků 42 a 43.

Tento proces, fakticky již nastartovaný zvláště po tzv. jugoslávské krizi, vojenskou akcí v Afghánistánu a hlavně pak umocněný válečnou akcí proti Iráku, ovšem nese v sobě určité nebezpečí toho, že pravidla a zásady v mezinárodních vztazích by mohly být určovány teleologicky podle aktuálních zájmů nejsilnější (hlavně vojensky) mocnosti světa, která by si tak osobovala monopol na interpretaci mezinárodních zásad a institutů, na kterých stojí celý systém mezinárodněprávních vztahů.

Závěrem této části výkladu je třeba konstatovat, že i když je stávající, platné mezinárodní právo v této oblasti v mnohém nevyhovující a překonané, nelze je z principiálních důvodů svévolně ignorovat a porušovat. O to více to platí v případě jeho zásadních obsahových tezí, neboť by to mohlo

[348] Blíže viz LUKÁŠEK, L. Reflexe základních vývojových trendů v současném mezinárodním právu. *Mezinárodní politika*, 2001, č. 6, s. 14–16.

[349] Příloha k rezoluci Valného shromáždění OSN z 14. prosince 1974 (Dok. OSN A/RES/3314/XXIX).

znamenat jeho narušení v samotných právních základech a politických cílech s možným vyústěním do jeho právní a morální destrukce se všemi negativními dopady na možný kolaps základních mezinárodních vztahů.

1.4. Protiteroristické mezinárodněprávní instrumenty

Na univerzální úrovni bylo přijato celkem dvanáct mnohostranných smluv, které pro účely našeho výkladu můžeme rozdělit do pěti základních skupin, jejichž pořadí fakticky koreluje i s časovou posloupností jejich přijímání:

1. smlouvy zajišťující bezpečnost letectví a námořní plavby;
2. smlouvy zaměřené na ochranu specifické, mezinárodně chráněné kategorie osob;
3. smlouvy postihující konkrétní projev terorismu spočívající v braní rukojmí;
4. smlouvy usilující o kontrolu a eliminaci prostředků (vysoce nebezpečných látek) zneužívaných při teroristických útocích;
5. obecněji koncipované protiteroristické smlouvy zaměřené zvláště na finanční zázemí terorismu.[350]

Valné shromáždění OSN přijalo za dobu svého působení více než dvacet rezolucí namířených proti terorismu, které však na rozdíl od rezolucí Rady bezpečnosti OSN nejsou pro členské státy závazné.[351]

Stávajících **dvanáct smluv univerzální povahy a osm smluv regionálních** označovaných jako protiteroristické úmluvy (smlouvy), plus zvláště dvě **rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1368 a 1373 a rezoluce Valného shromáždění OSN č. 56/1** by mohly dávat, v případě pružného, rychlého a efektivního mechanismu jejich možné aplikace v praxi, vcelku dostatečný prostor pro přijetí účinných opatření v boji proti mezinárodnímu terorismu. Zavazují státy odmítnout poskytování útočiště teroristům, blokovat jejich finanční zdroje a eliminovat jejich logistickou podporu. Rezoluce vyzývají členské státy OSN taktéž ke spolupráci **při vyšetřování a výměně informací**. Předpokladem účinného boje proti mezinárodnímu terorismu je, aby tyto mezinárodní smlouvy byly urychleně podepsány a ratifikovány dalšími státy a především pak naplněny v praxi.

[350] Blíže viz ŠTURMA, P. NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14 an.

[351] Viz Internet – *www.un.org/*

Česká republika je smluvní stranou těchto protiteroristických smluv:

- Tzv. Tokijská úmluva z 14. září 1963 – vyhláška MZV č. 102/1984 Sb., o Úmluvě o trestných a některých jiných činech spáchaných na palubě letadla.
- Tzv. Haagská úmluva z 16. prosince 1970 – vyhláška MZV č. 96/1974 Sb., o Úmluvě o potlačení protiprávního zmocnění se letadel.
- Tzv. Montrealská úmluva z 23. září 1971 – vyhláška MZV č. 16/1974 Sb., o Úmluvě o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví.
- Tzv. Newyorská úmluva z 14. prosince 1978 – vyhláška FMZV č. 131/1978 Sb., o Úmluvě o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců.
- Úmluva proti braní rukojmí z 17. prosince 1979 – vyhláška MZV č. 36/1988 Sb., o Mezinárodní úmluvě proti braní rukojmí.
- Úmluva o potlačování teroristických bombových útoků z 15. prosince 1997 – sdělení MZV č. 80/2001 Sb., o přijetí Mezinárodní úmluvy o potlačování teroristických bombových útoků.
- Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů – sdělení MZV č. 114/1996 Sb.
- Protokol o boji s protiprávními činy násilí na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu letectví, doplňující (Montrealskou) Úmluvu o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví – sdělení MZV č. 138/2002 Sb. m. s.
- Úmluva o značkování plastických trhavin pro účely detekce – podpis 1. března 1991, ratifikace 18. prosince 1991, vstup v platnost 21. června 1998.
- Tzv. Štrasburská úmluva z 27. ledna 1997 – sdělení FMZV č. 552/1992 Sb., o Evropské úmluvě o potlačování terorismu (pozn.: jde o dokument Rady Evropy).

Česká republika podepsala, **zatím ale neratifikovala** Úmluvu OSN o potlačování financování terorismu – podpis ze strany České republiky 6. září 2000.

Česká republika **dosud nepodepsala**:

- Úmluvu o potlačování nezákonných činů proti bezpečnosti námořní plavby (Řím, 1988).
- Protokol o potlačování nezákonných činů proti bezpečnosti pevných plošin umístněných na kontinentálním šelfu (Řím, 1988).

Důvod je praktický, neboť přistoupení k těmto dvěma smlouvám se dosud nejevilo nezbytným s přihlédnutím k tomu, že Česká republika je vnitrozemský stát.

Mezinárodní společenství musí dnes čelit problému, na který není dostatečně připraveno včetně absence účinné mezinárodněprávní úpravy. Zjednodušeně se dá říci, že současná úprava boje s terorismem nepostihuje účinně tento problém ani pokud jde o terorismus individuální, skupinový či v národním měřítku a zvláště terorismus v globálním významu ve formách po 11. září 2001.

Citovaná **Úmluva o potlačování financování terorismu z roku 1999** je nejnovějším protiteroristickým smluvním instrumentem přijatým na univerzální úrovni. Je první skutečně obecně pojatou protiteroristickou smlouvu a představuje zároveň zatím nejdokonalejší mezinárodní instrument k boji proti terorismu.[352] Především **zavádí nový trestný čin** financování terorismu a současně nepřímo podává první moderní a široce akceptovanou **definici terorismu**. Každý smluvní stát přijme nezbytná opatření k tomu, aby trestné činy podle této úmluvy nebyly za žádných okolností ospravedlnitelné důvody politického, filozofického, ideologického, rasového, etnického, náboženského nebo jiného podobného charakteru (článek 6).

Všeobecně se uznává, že mezi nejdůležitější **kogentní normy mezinárodního práva** patří vedle zákazu použití síly, zejména útočné války, také zákaz genocidia,[353] jakož i zákazy jednání ohrožující život a důstojnost člověka (mučení, otroctví, apartheid apod.). Tyto kogentní normy **nepřipouštějí výjimky**. Pouze ze zákazu použití síly jsou dovolené výjimky, přičemž je nastolována otázka, zda jejich restriktivní pojetí v Chartě OSN (články 42 a 51) není doplněné o určitá pravidla založená na obyčejových normách mezinárodního práva, i když třeba ještě ne plně stabilizovaných, ale v procesu vývoje. Charta OSN totiž **omezila legální použití ozbrojené síly, jen na opatření Rady bezpečnosti OSN** k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti a na případ individuální nebo kolektivní sebeobrany.

Pokud vezmeme za praktický příklad jugoslávskou krizi, jedná se o závažný precedent, neboť k zastavení porušování jedné kogentní normy (zákazu genocidia) **došlo k porušení jiné** (zákazu použití síly). Ve vyhraněné podobě zde znovu vystupuje do popředí **rozpor mezi legitimitou a legalitou**, resp. ještě časová priorita faktů před jejich právní kvalifikací. Tento precedent v sobě skrývá jak příslib, tak hrozbu. Slabinu zde představuje možnost zneužití formou selektivního využívání tohoto prostředku motivovaného nejen humanitárními, ale i politickými ohledy.[354] I v tomto případě nacházíme jistou paralelu (analogii) s útokem na Irák.

Je evidentní, že některé z tzv. humanitárních intervencí, zvláště z poslední doby, podniknuté bez souhlasu Rady bezpečnosti OSN vážně zpochybnily celý dosavadní systém mezinárodního práva, zatímco nový systém ještě nevznikl, nebyl ani formálně iniciován a jeho konstituování je zatím v nedohlednu.

[352] Blíže srov. ŠTURMA, P., NOVÁKOVÁ, J., BÍLKOVÁ, V. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14–27.

[353] Blíže text vyhláška MZV č. 32/1955 Sb., o Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidia.

1.5. Mezinárodní trestní soud

V roce 1998 byl v Římě přijat Statut Mezinárodního trestního soudu (*The International Criminal Court*), tzv. Římský statut, s příslušností pro nejzávažnější zločiny, **týkající se celého mezinárodního společenství**, tj. zločiny genocidia, zločiny proti lidskosti, válečné zločiny a zločin agrese (článek 5 Statutu). Sídlo soudu je v Haagu. Římský statut vstoupil v platnost 1. července 2002.

Pro potřeby našeho výkladu několik poznámek. Zatím se kompetence soudu neuplatní v případě zločinů agrese, který je sice *de jure* zařazen do Statutu (článek 5), ale *de facto* je z něj vyloučen. Druhým případem jsou tzv. smluvní zločiny.[355] Pokud jde o první případ – *de facto* vyloučení zločinu agrese, tento zločin je sice uveden v článku 5 odst. 1 písm. d) jako jeden ze čtyř nejzávažnějších zločinů, které podléhají jurisdikci Mezinárodního trestního soudu („Soud"), avšak v následujícím odstavci je příslušnost Soudu k tomuto zločinu suspendována do doby, kdy revizní konference přijme definici tohoto zločinu.

Do Římského statutu se rovněž nedostaly některé skutkové podstaty tzv. smluvních zločinů (*treaty-based-crimes*). Jde o některé skutkové podstaty, které vycházejí z obyčejového mezinárodního práva, avšak nemají oporu

[354] ŠTURMA, P. Mezinárodní právo na prahu 21. století (dosažený stav, neúspěchy a perspektivy). In ŠTURMA, P., HÝBNEROVÁ, S., SCHEU, H., Ch., ONDŘEJ, J., ŠŤASTNÝ, R. *Mezinárodní právo na přelomu tisíciletí.* Praha: UK, Nakladatelství Karolinum, 1999, s. 31–35.

[355] Podrobný výklad této problematiky viz ŠTURMA, P. *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva.* Praha: Karolinum, 2002, s. 120, 126, 127, 129, 132, 178, 182–184, 186, 192, 196.

v mezinárodním obyčeji a do mezinárodního práva se dostaly pouze na základě smluv. Ne všechny tyto smlouvy ale dosáhly dostatečného stupně přijetí ze strany států.

Tak nebyly do Statutu ani zařazeny **teroristické akty**, ač o to některé státy velmi usilovaly. Pro většinu států by však zařazení takové skutkové podstaty bylo problematické, protože neexistuje žádná obecně přijatelná definice zločinu terorismu. Tyto státy se totiž domnívaly, že zařazení tohoto zločinu by mohlo příliš zpolitizovat činnost Soudu. Jako kompromis byla přijata rezoluce „E", která doporučuje revizní konferenci, která bude svolána, aby záležitost terorismu byla znovu posouzena s cílem dospět k přijatelné definici, která by mohla být přiřazena na seznam zločinů pod jurisdikcí Soudu.

V souvislosti s tímto výkladem stojí za zmínku, že USA jsou jedinou západní demokracií, která hlasovala proti Římskému statutu, zakládající smlouvě Mezinárodního trestního dvora, a dokonce přijala vlastní legislativní opatření na její případný bojkot. Známý je např. původní návrh USA, aby každou žalobu u tohoto soudu týkající se USA schvalovala Rada bezpečnosti OSN. Lze mít za to, že šlo o pokus o zavedení procedury, která by rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, s přihlédnutím k právu veta, mohla odkládat fakticky do nekonečna.

Celkem jasně se rovněž v tomto případě potvrzuje, že mezinárodní společenství zůstává stále především společenstvím suverénních států, které sledují své politické a ekonomické zájmy, a nepředstavuje tak skutečnou mezinárodní pospolitost založenou na vyšším stupni solidarity.

2. Opatření a právní nástroje v rámci Evropské unie

2.1. Opatření v rámci Evropy

Při výkladu problematiky přijatých opatření v návaznosti na události 11. září 2001 je nutno se zmínit o protiteroristických opařeních přijímaných **rovněž na půdě Rady Evro**py. Všechny členské státy Evropské unie jsou totiž zároveň členy Rady Evropy a přímo se podílejí na vypracování a přijetí návrhů dokumentů této organizace a na činnosti jejích specializovaných skupin a řídících výborů. To přirozeně platí hlavně v případě nejnovějších protiteroristických opatření, což je umocněno ještě faktem, že Europol, jako instituce Unie, má statut pozorovatele při pracích na specifických dokumentech zpracovávaných odbornými skupinami Rady Evropy pro otázky terorismu a lidských práv.

Z osmi regionálních úmluv zaměřených na boj proti terorismu má pro státy Evropské unie a asociované země největší význam **Evropská úmluva o potlačování terorismu** uzavřená v rámci Rady Evropy v roce 1977.[356] Úmluva se však nepokouší o komplexní vymezení teroristického činu a zaměřuje se pouze na objektivní stránku, kterou je typ jednání a použité prostředky při spáchání činu. Dokonce kromě preambule se v ní termíny terorismus nebo teroristický čin neobjevují. Zakotvuje však důležitou zásadu mezinárodního trestního práva *aut dedere aut judicare* (vydat nebo soudit). Hlavně pak v případě činů, které mohou mít teroristickou povahu, obsahuje ustanovení (článek 1), ve kterém se hovoří o trestných činech nepovažovaných pro účely extradice za politické.

Na druhé straně však článek 5 úmluvy obsahuje tzv. francouzskou klauzuli, která představuje prostor pro celkem snadné vyloučení nebo omezení aplikace Evropské úmluvy. Stát totiž může odmítnout extradici, pokud má „... vážné důvody se domnívat, že žádost o vydání (...) byla podána za účelem stíhat nebo potrestat danou osobu z důvodů její rasy, náboženství, národnosti, politických názorů, nebo předpojatosti". Proto také článek 13 úmluvy poskytuje možnost, aby státy si mohly při podpisu úmluvy vyhradit právo odmítnout v budoucnu extradici v případě těch trestných činů, které budou považovat za „politické, s politickým trestným činem související nebo spáchané z politických pohnutek". Tato klauzule svým způsobem odráží i skutečnost, že k této evropské úmluvě mají přístup i nečlenské státy Rady Evropy, i když přistupující státy musí splňovat demokratická kritéria obsažená hlavně v požadavcích *rule of law*. Česká republika, resp. Československo, přijalo tuto úmluvu v roce 1992 bez výhrad. V této souvislosti je třeba uvést, že existují i další instrumenty využitelné v boji proti terorismu, kterými jsou zvláště tzv. trestní úmluvy Rady Evropy[357] nebo mezinárodněprávní instrumenty namířené proti organizovanému zločinu, které lze aplikovat rovněž v boji proti terorismu.

Evropské společenství vždy věnovalo boji proti terorismu prioritní pozornost. Již v období studené války přistoupily členské státy Evropského

[356] Text viz sdělení FMZV č. 552/1992 Sb.

[357] Trestními úmluvami Rady Evropy se rozumí těchto pět smluv: Evropská úmluva o vydávání (sdělení FMZV č. 549/1992 Sb.); Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních (sdělení FMZV č. 550/1992 Sb.); Evropská úmluva o předávání trestního řízení (sdělení FMZV č. 551/1992 Sb.); Evropská úmluva o potlačování terorismu (sdělení FMZV č. 552/1992 Sb.); Evropská úmluva o předávání odsouzených osob (sdělení FMZV č. 553/1992 Sb.).

společenství k praktické spolupráci v boji proti terorismu. V roce 1976 byla zřízena tzv. skupina TREVI,[358] která sloužila rovněž jako platforma pro výměnu informací mezi policejními a zpravodajskými službami. Důležitý moment pak představovalo uzavření Dublinské dohody o aplikaci Evropské úmluvy o potlačování terorismu v roce 1979.[359] Zvláště je třeba připomenout Deklaraci o terorismu ze 14. října 1995, známou jako *La Gomera Declaration*.[360]

Po vstupu Smlouvy o EU v platnost v roce 1993 byla přijata řada aktů třetího pilíře využitelných nejen při potírání mezinárodní organizované kriminality, ale i v boji s terorismem. Kromě dvou extradičních úmluv mezi členskými státy Unie se jednalo o další dokumenty třetího pilíře a rozhodnutí Výkonného výboru Schengenu a v neposlední řadě o důležité dokumenty ze summitů Evropské rady – Madrid 1995, Tampere 1999, nebo Santa María da Feira 2000, jejichž protiteroristická materie je vzájemně propojená.

V souvislosti s naším výkladem je nezbytné upozornit na dva zásadní dokumenty **Evropské rady ze září a října roku 2001**, které bezprostředně reagovaly na události 11. září 2001.

V prvním dokumentu ze září 2001[361] dala Evropská rada nezbytný podnět k akcím Evropské unie po teroristických útocích na Spojené státy s tím, že považuje na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1368 a Charty OSN vojenskou odvetu Spojených států při zásahu v Afghánistánu za „legitimní". Současně vyzývá k co nejširší celosvětové koalici proti terorismu pod záštitou OSN. Přitom trvá na zajištění toho, aby „tento přístup byl v souladu s respektováním základních svobod, na nichž stojí naše civilizace" (bod I). Současně byl přijat **Akční plán Unie proti terorismu**, který obsahuje výzvu k zavedení evropského zatýkacího rozkazu a na přijetí společné definice terorismu s předpokladem, že se zaručují základní práva a svobody (bod II/1).

[358] Tzv. Skupiny TREVI – zkratka „terorismus, radikalismus, extremismus a mezinárodní násilí" (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*). TREVI byla ustavena 29. června 1976 na základě rozhodnutí ministrů členských států Společenství zodpovědných za justici a vnitřní věci. V jejím rámci pracovala i skupina zabývající se bojem proti terorismu.

[359] Dublin Agreement on the Application of the European Convention for the Suppression of Terrorism (dohoda byla podepsána v Dublinu 4. prosince 1979).

[360] Declaration on terrorism issued by the Ministers of the Interior and of Justice at the Informal Council Meeting of 14 October 1995 (La Gomera Declaration) (495X0073).

[361] Závěry a Akční plán proti terorismu přijaté na mimořádném zasedání Evropské rady konaném 21. září 2001 v Bruselu.

Akční plán počítá s intenzifikací spolupráce v oblastech justice a vnitřních věcí a za tímto účelem byla Rada EU pro justici a vnitřní věci, pro všeobecné záležitosti a pro dopravu instruována k přijetí konkrétních opatření, u kterých stojí za zvláštní zmínku tyto úkoly:

- Identifikovat pravděpodobné teroristy v Evropě a rovněž i organizace, které je podporují, za účelem vypracování společného **seznamu teroristických organizací**. Počítá se přitom s ještě těsnější součinností všech **zpravodajských služeb** v Unii s tím, že za tímto účelem budou **vytvořeny společné vyšetřovací týmy**.
- Zintenzivnit spolupráci rovněž **v rámci Europolu** a vytvořit specializovaný **protiteroristický tým** spolupracující též s protějšky v USA, a dále uzavřít dohody o spolupráci mezi Europolem a příslušnými orgány USA.
- Schválit co nejdříve rozšíření komunitárního nástroje – směrnici o praní peněz a unijní nástroj – rámcové rozhodnutí o zmrazování aktiv.

Tyto a rovněž i další související úkoly byly řádně splněny. Byl vypracován seznam teroristických organizací, sjednány dvě dohody s USA a přijaty příslušné sekundární akty evropského práva, jak je uvedeno níže.

V navazujícím druhém dokumentu z října 2001[362] Evropská rada uložila Radě EU další konkrétní úkoly, z nichž v souvislosti s naším výkladem je vhodné zmínit tyto:

- Uskutečňovat těsnější součinnost operativních služeb odpovídajících za boj proti terorismu včetně spolupráce Europolu, Eurojustu, zpravodajských služeb, policejních a justičních orgánů.
- Zintenzivnit **spolupráci s USA** při zajištění bezpečnosti pasů a víz a na úseku boje proti falešným a padělaným dokumentům.
- Ustavit **Evropského koordinátora pro opatření na poli civilní ochrany**.

2.2. Evropské právo jako prostředek boje proti terorismu

Podle Smlouvy o EU boj s terorismem spadá legislativně do rámce **třetího pilíře** (článek 29). Současně ovšem spadá rovněž do rámce **pilíře druhého**, o čemž rozhodla Evropská rada v září 2001 na svém mimořádném zasedání

[362] Zasedání Evropské rady konané ve dnech 19.–21. října 2001 v Gentu (prohlášení hlav států nebo vlád Evropské unie a předsedy Komise).

v Bruselu. Zvláště po 11. září 2001 lze vysledovat jistou tendenci **ke konvergenci obou těchto pilířů**.[363]

Smlouva o EU zakotvuje v hlavě VI tyto možnosti společného postupu využitelné rovněž za účelem boje s terorismem:

a) spolupráci policejních orgánů, celních orgánů (správ) a jiných kompetentních donucovacích orgánů členských států,
b) využívání možností Europolu a zvláště zřizování společných vyšetřovacích týmů,
c) užší spolupráci justičních orgánů včetně využívání takových nástrojů, jako jsou Eurojust, evropský zatýkací rozkaz a zjednodušení procesu předávání v trestních věcech mezi členskými státy Unie,
d) použití zvláštních opatření právních a organizačních v boji proti mezinárodnímu terorismu,
e) harmonizace na úseku předpisů trestního práva,
f) uzavírání mezinárodních dohod (články 24 a 38) spolu s dalšími vnějšími aktivitami Unie.

Základní dokument na regionální evropské úrovni představuje citovaná Evropská úmluva o potlačování terorismu z roku 1977 uzavřená mezi členskými státy Rady Evropy. Jak již bylo zmíněno, boj proti terorismu je zakomponován ve Smlouvě o EU do problematiky boje s trestnou činností na úseku spolupráce členských států Unie v rámci třetího pilíře. Pokud jde o druhý pilíř, půjde zejména v případě boje s mezinárodním terorismem o využívání možností právních nástrojů druhého pilíře, kterými jsou společné strategie, zásady a obecné směry, společné akce a společné postoje. Dále se jedná o možnosti v rámci bezpečnostní a obranné politiky k použití prostředku tzv. humanitárních a záchranných misí, misí k udržení míru a misí bojových jednotek k řešení krize včetně nastolování míru (článek 17 SEU). Kromě možnosti použití v případě protiteroristických opatření ze strany Unie zmíněných misí, lze rovněž v rámci opatření podle druhého pilíře použít hospodářské nebo politické nástroje.

Další protiteroristické aktivity a jejich zakotvení v právních nástrojích v rámci Evropské unie je třeba rozdělit do období po vstupu Maastrichtské smlouvy o EU v platnost v roce 1993, do teroristických útoků na USA 11. září 2001, a na období po těchto teroristických útocích.

[363] Některé členské státy Unie poukazovaly již dříve na to, že terorismus by měl být spíše podřazen pod pilíř druhý – hlavu V zakotvující společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Tento názor např. zastává Německo.

V posledních letech a zvláště pak po 11. září Evropská unie přijala v rámci boje proti mezinárodnímu terorismu důležité právní akty unijního a rovněž i komunitárního charakteru, mezi které patří:

- Nařízení Rady č. 2580/2001 z 27. prosince 2001 o zvláštních restriktivních opatřeních namířených proti určitým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu;
- Rozhodnutí Rady č. 2001/927/ES z 27. prosince 2001 k sestavení listiny podle článku 2 odst. 3 nařízení Rady č. 2580/2001;
- Nařízení Rady č. 467/2001 z 9. března 2001, kterým se zmrazuje majetek určitých osob a skupin;
- Společný postoj Rady z 27. prosince 2001 o boji proti terorismu (2001/930/SZBP);
- Společný postoj Rady z 27. prosince 2001 o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP);
- Rámcové rozhodnutí z 13. června 2002 o evropském zatykači a procesu předávání (*surrender*) mezi členskými státy;
- Rámcové rozhodnutí z 13. června 2002 o boji proti terorismu;
- Rozhodnutí Rady z 28. února 2002 o zřízení Eurojustu;
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/97/ES z 4. prosince 2001, kterou se mění směrnice Rady č. 91/308/EHS o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz.

Další důležitý unijní právní nástroj představuje Úmluva z 29. května 2000 o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy Unie s jejím Protokolem. Plnění stanovených priorit, ke kterým rovněž patří zřízení stálého orgánu Evropské unie (Eurojustu) s posláním posilovat spolupráci mezi členskými státy v trestních věcech a na úseku boje proti mezinárodní zločinnosti včetně mezinárodního terorismu, bude jistě efektivním vkladem k tomuto společnému úsilí.

2.3. Definice teroristického činu

Nová etapa je charakterizována pokusy o jasnější vymezení pojmu terorismus, jakož i komplexní přístup k tomuto jevu. Při pracích na vymezení pojmu terorismus (v roce 1972 Valné shromáždění OSN zřídilo zvláštní výbor pověřený vypracováním definice terorismu) se ukazuje, že dosažení kompromisu v pojmovém vymezení nebude jednoduché, neboť rozvojové země trvají na tom, aby do této definice nebyl zahrnut národně osvobozenecký boj s odůvodněním, že tento vlastně usiluje o legitimní naplnění jedné z obec-

ných zásad mezinárodního práva, zásady sebeurčení národů. Naopak rozvinuté země mají za to, že pojem terorismus by měl označovat určité typy násilných jednání bez ohledu na jimi sledované cíle. Rozdíl mezi terorismem a realizací práva národů na sebeurčení byl však uznán v rezoluci Valného shromáždění OSN č. 3166 (XXVIII) z roku 1973.

Častější jsou **užší definice terorismu**, které pokrývají pouze určité typy teroristických činů, a to pro účely konkrétní smlouvy přijaté buď jako mnohostranné smlouvy na univerzální nebo regionální úrovni, nebo i jako smlouvy bilaterální.

Důležitým úkolem po 11. září 2001 bylo urychleně dospět v rámci Unie k dohodě o jednotné definici pojmu terorismus. To se podařilo již koncem roku 2001 s tím, že definice pojmu **„teroristický čin"** byla (prozatímně) obsažena v aktu druhého pilíře společném postoji Rady EU o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu z 27. prosince 2001. Tuto definici následně přebírá právní akt třetího pilíře rámcové rozhodnutí Rady EU o boji proti terorismu z 13. června 2002. Na rozdíl od původního společného postoje se jedná **o právní akt třetího pilíře závazný** pro členské státy Unie v tom smyslu, že jej musí k určenému datu transponovat do svého národního práva.

Předmětné **rámcové rozhodnutí stanoví**, že každý členský stát Evropské unie přijme opatření nezbytná k tomu, aby jeho vnitrostátní právo **považovalo za teroristický čin** (*terrorist act*) úmyslná jednání uvedená níže pod bodem 3 písm. a–i), která na základě své povahy nebo souvislostí mohou vážně poškodit některou zemi nebo mezinárodní organizaci, pokud jsou **spáchána s cílem**:

1) vážně zastrašit obyvatele, nebo
2) neoprávněně nutit některou vládu nebo některou mezinárodní organizaci k nějakému jednání nebo upuštění od nějakého jednání,
3) vážně destabilizovat nebo rozvrátit základní politické, ústavní, ekonomické nebo společenské struktury některé země nebo některé mezinárodní organizace:
   a) útoky na život nějaké osoby, které mohou způsobit smrt;
   b) útoky na fyzickou integritu nějaké osoby;
   c) únosy nebo braní rukojmí;
   d) způsobení rozsáhlého zničení vládního nebo veřejného zařízení, dopravního systému, zařízení infrastruktury včetně informačního systému, pevné plošiny umístěné na kontinentálním šelfu, veřejného místa nebo soukromého majetku, které pravděpodobně ohrozí lidský život nebo povede ke značné hospodářské ztrátě;
   e) zmocnění se letadel, lodí nebo jiných prostředků osobní nebo nákladní dopravy;
   f) výroba, držení, opatřování, doprava, dodávka nebo používání zbraní, výbušnin nebo jaderných, biologických nebo chemických zbraní, jakož i výzkum a vývoj biologických a chemických zbraní;
   g) vypuštění nebezpečných látek nebo způsobení požárů, výbuchů nebo záplav, v jejichž důsledku dojde k ohrožení lidského života;
   h) narušení nebo přerušení dodávky vody, elektřiny nebo jiného základního přírodního zdroje, v jejichž důsledku dojde k ohrožení lidského života;
   i) hrozba spácháním kterýchkoli z činů uvedených pod písmeny a) až h).

Pro účely tohoto rámcového rozhodnutí se **teroristickou skupinou** rozumí strukturovaná skupina více než dvou osob, vytvořená na určitou dobu a jednající ve shodě za účelem spáchání teroristických činů. „Strukturovanou skupinou" se rozumí skupina, která není vytvořena náhodně pro bezprostřední spáchání nějakého teroristického činu a která nemusí mít formálně vymezené úlohy pro své členy, stálé členstvo ani vytvořenou strukturu.

Rámcové rozhodnutí obsahuje i další důležitá ustanovení zvláště týkající se trestných činů souvisejících s terorismem, trestnosti účastenství, sankcí, extradice, odpovědnosti právnických osob, otázky týkající se pravomocí, trestní stíhání a další. Transpozice rámcového rozhodnutí do vnitrostátního právního řádu členských států byla stanovena do 31. prosince 2002.

Závaznost této definice teroristického činu je fakticky vyjádřena rovněž v komunitárním právním předpise nařízení Rady EU č. 2580/2001 z 27. prosince 2001, kde je stanoveno, že pro účely tohoto nařízení platí shora uvedená definice teroristického činu.

Závěrem tohoto výkladu je možno vyjádřit názor, že současný stav právních instrumentů boje s mezinárodním, globálním terorismem ve formách po 11. září 2001 rýsuje myšlenku, že pokud se změní zásadnějším způsobem povaha určitého jevu, přestávají být dostatečně účinné stávající právní instrumenty, jakož i doktrinální přístupy. Toto zjištění potvrzené v samotné praxi představuje současně aktuální výzvu do nejbližší budoucnosti.

3. Úloha a místo zpravodajských služeb

Rovněž **zpravodajské služby** plní úkoly důležité pro bezpečnost a obranu, resp. ochranu České republiky (§ 2 z. č. 153/1994 Sb.). Pojem vnitřní bezpečnost státu zahrnuje ochranu společnosti taktéž i speciálními možnostmi a přístupy, které představují hlavně zpravodajské služby. Zpravodajské služby se ale vcelku okrajově zajímají o takové otázky, jako je např. protidrogová politika. Proto také mezi přímé adresáty úkolů vyplývajících z národní strategie protidrogové politiky není zařazena žádná ze zpravodajských služeb.[364]

Na druhé straně působí zpravodajské služby jako adresáti úkolů např. v rámci vládního programu boje proti korupci, koncepci boje proti organizovanému zločinu nebo v akčním plánu boje proti terorismu.[365] Lze říci, že možnosti zpravodajských služeb jsou využívány u takových forem kriminality, které mají mimořádnou společenskou nebezpečnost a představují nebezpečí v podobě destabilizace společensko-ekonomického systému země. Může jít často o takové formy jednání ze strany organizovaného zločinu, jako je získání vlivu na státní správu, korupce, vydírání, sponzorování zájmových skupin či jednotlivců apod.

Po 11. září 2001 je zaznamenán zřetelný zájem na výrazném posílení spolupráce bezpečnostních složek nad rámec tradičních forem a subjektů působících v oblastech justice a vnitřních věcí. Jedná se konkrétně o **zvýraznění funkce Europolu** zvláště na úseku operativním, zvýraznění **role orgánů civilních ochrany** rovněž na úrovni Unie, zpružnění soudní spolupráce ve věcech trestních (viz evropský zatýkací rozkaz, Eurojust) a hlavně pak zájem na posílení spolupráce se **zpravodajskými službami** navzájem, nebo mezi nimi a policejními orgány. Pro demonstraci lze uvést jeden ze závěrů důležitého zasedání v Knokke obsahující výzvu k tomu, aby pro lepší připravenost na boj s terorismem prohloubily členské státy integraci záchranných složek civilních ochrany s policií a na ústřední úrovni též se zpravodajskými službami.

[364] Viz Příloha k usnesení vlády ČR ze dne 23. října 2000 č. 1045 Úkoly vyplývající z Národní strategie protidrogové politiky na období let 2001 až 2004.

[365] Viz usnesení vlády ČR ze dne 17. května 2002 č. 391 ke Zprávě o korupci v České republice v roce 2001 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. Dále viz usnesení vlády ČR ze dne 23. října 2000 č. 1044 k Aktualizované Koncepci boje proti organizovanému zločinu a usnesení vlády ČR ze dne 10. dubna 2002 č. 385 o Národním akčním plánu boje proti terorismu.

V této souvislosti se ve společném postoji Rady EU z prosince 2001 uvádí jako jedna z operativních služeb odpovědných za boj proti terorismu rovněž zpravodajské služby.[366] Není bez zajímavosti, že participace zpravodajských služeb na boji s mezinárodním terorismem je obsažena pouze v dokumentech právně nezávazných tzn. že v závazných předpisech evropského práva není nijak zmiňována. Zpravodajské služby nespadají pod pojem (bezpečnostní) donucovací služby či orgány (*law enforcement services, authorities*) podle článku 30 odst. 1 písm. a) Smlouvy o EU.[367]

V České republice působí tyto zpravodajské služby:[368]

a) Bezpečnostní informační služba,[369]
b) Úřad pro zahraniční styky a informace,
c) Vojenské zpravodajství, tvořené Vojenskou zpravodajskou službou a Vojenským obranným zpravodajstvím.[370]

Zpravodajské služby spolupracují ze zákona s Policií ČR a s dalšími státními orgány a plní rovněž další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána. V této souvislosti je možno vyslovit názor, že po 11. září 2001 je třeba úkoly zpravodajských služeb obsažené v pojmech „vojenské ohrožení", „zabezpečování obrany", „informace mající původ v zahraničí, důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničněpolitických a ekonomických zájmů České republiky" interpretovat v tom smyslu, že zahrnují i oblast boje proti mezinárodnímu terorismu.

Důležité úkoly v boji s terorismem plní **Bezpečnostní informační služba** („BIS"), která mj. zabezpečuje informace o činnostech, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky nebo informace týkající se organizovaného zločinu včetně terorismu. BIS, stejně jako ostatní zpravodajské služby, používá při plnění svých úkolů

[366] Viz právní akt druhého pilíře EU společný postoj Rady z 27. prosince 2001 o boji proti terorismu (2001/930/SZBP). Bod 4.

[367] Blíže k vymezení obsahu pojmu *law enforcement services* srov. PIKNA, B. Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci. Praha: Policejní akademie ČR, 2000, s. 67. Zpravodajské služby nejsou ani určenými participujícími orgány Smlouvy o spolupráci mezi Českou republikou a Evropským policejním úřadem (Europol) – viz Příloha 2 smlouvy. Nejsou rovněž stranou Schengenské prováděcí úmluvy.

[368] Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR, ve znění pozdějších předpisů.

[369] Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů.

[370] § 16 odst. 2 písm. e) zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů.

specifické možnosti, postupy a prostředky. Přitom však je BIS ze zákona povinna se co nejvíce vyvarovat zasahování do základních práv a svobod občanů včetně práva nedotknutelnosti obydlí (§ 8 a 10 zákona).

BIS ve své činnosti je povinna nejen respektovat, ale i chránit základní lidská práva a svobody. Pokud jde o oblast extremismu, zabývá se proto takovými společenskými jevy, které zasahují do práv a svobod občanů nebo nabývají subverzních nebo teroristických forem. Extremismus může být totiž motivován snahami o nastolení autoritářského nedemokratického společenského systému, ale taktéž i jinými ideovými východisky, například xenofobií, rasismem, nacionalismem, náboženstvím apod.[371]

Pokud jde o organizovaný zločin, věnuje BIS pozornost, rovněž v rámci boje proti terorismu, takovým činnostem, které mohou ohrozit strategická odvětví hospodářství, jako jsou např. energetika, doprava, spoje, finanční trhy a bankovnictví. Zvláštní pozornost je v souvislosti s naším výkladem věnována legalizaci zisků z organizovaného zločinu formou praní peněz a velkým finančním podvodům, zpravidla spojeným s korupčními pokusy proniknout do ekonomické, finanční, resp. i politické sféry státu. Významná je rovněž zpravodajská ochrana zbrojního průmyslu a obchodu se zbraněmi, kdy může dojít k jejich vývozu do neuralgických míst světa z hlediska terorismu a k poškození politických zájmů České republiky v zahraničí nebo ve vztazích s partnery.

Z hlediska boje s mezinárodním terorismem je třeba vzpomenout i důležitou činnost BIS na úseku opatření proti tzv. **proliferaci**[372] – šíření zbraní hromadného ničení – které v celosvětovém měřítku představuje jednu z nejzávažnějších hrozeb současného světa. Pro zpravodajské služby je riziko proliferace spojeno s úkolem monitorovat jakékoliv podezřelé snahy o získání materiálů a technologií využitelných k vývoji a výrobě jaderných, chemických a biologických zbraní.

Do této kategorie patří i pozornost zpravodajských služeb věnovaná pokusům o různé formy pašování materiálů a technologií pro výrobu těchto zbraní včetně zbraní bakteriologických. Proliferace spolu s organizovaným zločinem a terorismem jsou vzhledem ke svému „nadstátnímu" (mezinárodnímu a globálnímu) charakteru považovány za jednu z největší hrozeb pro bezpečnost a stabilitu jak států, tak i světového společenství a jsou řazeny

[371] Blíže viz Internet – http://www.bis.cz/.

[372] V souvislosti s pojmem proliferace srov. obsah pojmu „superterorismus" BRZYBOHATÝ, M. Současný terorismus. *Vojenské rozhledy*, 2002, č. 2, s. 49.

mezi globální anticivilizační rizika. O důležitosti této spolupráce svědčí i její přímé zakomponování do závěrů zasedání Evropské rady z října 2001 v Gentu, kde se uvádí, že spolupráce se Spojenými státy bude rovněž spočívat v posílení společného úsilí, pokud jde o nešíření a kontrolu vývozu zbraní a chemických, bakteriologických a jaderných látek, kterých lze použít k teroristickým účelů (bod 4).

Do této kategorie činnosti je třeba řadit též úkoly BIS (resp. zpravodajských služeb) na úseku **unijní celní spolupráce** v bezpečnostní oblasti v rámci tzv. zvláštních forem přeshraniční spolupráce. Tyto zvláštní formy spolupráce jsou realizovány rovněž v případě nedovolené přepravy a obchodu se zbraněmi, výbušninami, jaderným materiálem nebo zařízením určeným pro výrobu atomových, biologických anebo chemických zbraní (viz kapitolu XIII/3.3).

Boj s terorismem je veden zvláště možnostmi tzv. defenzivního zpravodajství, tedy kontrarozvědnými formami práce. Primárním smyslem kontrarozvědných opatření je však spíše zájmové osoby odhalit, identifikovat a dostat jejich činnost pod kontrolu, a nikoliv osoby zatýkat a záležitost předávat ke standardnímu trestnímu řízení podle zásad trestního práva. Úkolem zpravodajských služeb není ani tak rozkrývání jednotlivých, dílčích zločineckých aktivit, jako především koncentrace pozornosti na makroefekty a makrodůsledky závažného zločinu, jakým mohou být příkladně infiltrace do státní správy, finančních kruhů nebo do samotné politiky.

Usnesením vlády ČR č. 385 z 10. dubna 2002 byl schválen **Národní akční plán boje proti terorismu**, ve kterém byla zohledněna i aktuální mezinárodní situace a analýza dopadů závěrů mimořádné Evropské rady z 21. září 2001. Obsahem akčního plánu je zejména analýza metod a prostředků užívaných teroristy a financování teroristických aktivit, popis současné situace v oblasti terorismu v České republice včetně analýzy bezpečnostních hrozeb vyplývajících pro Českou republiku z teroristických aktivit a systémové zajištění boje s terorismem v České republice. Tento systém je zabezpečován opatřeními jak policejními, tak i **zpravodajských služeb**, kterým boj s terorismem gesčně náleží. Dokument rovněž zohledňuje mezinárodněprávní závazky České republiky na úseku boje proti terorismu a jejich dopad na platný právní řád a zejména obsahuje návrhy opatření ke zvýšení efektivity boje s terorismem.

Konkrétně Národní akční plán boje proti terorismu obsahuje popis níže uvedených činností zpravodajských služeb.

Bezpečnostní informační služba (BIS):

- provádí zajišťování informací o hrozbě teroristických akcí proti zájmům a představitelům České republiky a významným zahraničním návštěvám, zabezpečování informací nutných k ochraně zájmů České republiky a partnerských zemí před případnými pokračujícími teroristickými útoky a aktivitami,
- zabezpečuje informace k problematice proliferace zbraní hromadného ničení a jejích nosičů,
- zastupuje Českou republiku ve Zvláštním výboru NATO.

Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI):

- zabezpečuje informace důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničněpolitických a ekonomických zájmů České republiky, mající původ v zahraničí,
- zpracovává zpravodajský souhrn informací ze všech dostupných zpravodajských zdrojů, zaměřený na dění, související s teroristickými útoky, který je využíván krizovým štábem Ministerstva vnitra,
- zvýšenou pozornost věnuje identifikaci signálů a ohrožení zájmů NATO kdekoliv ve světě,
- zpracovává jednotlivé zpravodajské informace pocházející ze zahraničí (např. o zájmových osobách, podezřelých z podílu na teroristické činnosti), analyzuje signály o ohrožení teroristickým útokem a poskytuje je vládě, Policii ČR, případně jiným příslušným subjektům.

Vojenské obranné zpravodajství (VOZ) a Vojenská zpravodajská služba (VZSI) zabezpečují informace o:

- záměrech a činnostech představujících vojenské ohrožení České republiky,
- zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany,
- záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany České republiky,
- o činnostech ohrožujících státní a služební tajemství v oblasti obrany České republiky.

BIS je tedy plně zapojena do boje s terorismem a další nejzávažnější trestnou činností. Je zapojena i do dalších meziresortních pracovních skupin, jako je skupina zabývající se problematikou výnosů z trestné činnosti, nebo pracovní skupina pro schengenskou spolupráci. Zpravodajské služby v rámci Evropské unie hrají svoji úlohu taktéž při zajišťování ochrany finančních zájmů ES a návazně při ochraně Eura.

Jen z tohoto výčtu aktivit Unie a participace BIS při zabezpečování její gesce v boji s terorismem, zajišťování vnitřní bezpečnosti země a v boji s nejzávažnějším zločinem, který se stále více internacionalizuje, je zřejmé, že pracovníci zpravodajských služeb – kontrarozvědky a rozvědky – mají mít potřebné znalosti úpravy a realizace těchto politik v evropském právu.

Závěrem je třeba zdůraznit, že zpravodajské služby plní úkoly rovněž na jiných úsecích zvláštních aktivit Evropské unie. Konkrétně v rámci krizového mechanismu pro civilní **krizový management** zahraničních misí Unie se počítá s analýzou a využíváním zpravodajských materiálů a možností v rámci Společného situačního střediska (viz kapitolu XVI/2.2.2).