

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Jindřich Honka**  
**Europeizace trestního práva**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2017**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma Europeizace trestního práva vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne .....

.....

Podpis autora práce

## Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
ES	Evropské společenství
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
FATF	Finanční akční výbor
Novela	Zákon č. 455/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
SEU	Smlouva o Evropské unii
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
TZ	zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
ÚS	Ústavní soud

### Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval JUDr. et Mgr. Zdeňkovi Kopečnému za jeho odborné vedení, metodickou pomoc a konstruktivní kritiku při psaní této magisterské diplomové práce. Zároveň bych chtěl velmi poděkovat svým rodičům a celé své rodině za ustavičnou podporu a pomoc během studia.

# Obsah

<b>ÚVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Pojem europeizace trestního práva .....</b>	<b>10</b>
1.1 Pojem supranacionalizace .....	10
1.2 Europeizace trestního práva.....	10
<b>2 Vymezení pojmu terorismus .....</b>	<b>14</b>
2.1 Obecná charakteristika a vymezení pojmu .....	15
2.1.1 Společné znaky pojmu terorismus .....	15
2.1.2 Vztah terorismu a organizované kriminality .....	19
<b>3 Vývoj europeizace trestního práva .....</b>	<b>22</b>
3.1 Období do přijetí Maastrichtské smlouvy .....	22
3.2 Spolupráce na základě přijetí Maastrichtské smlouvy .....	23
3.3 Spolupráce na základě přijetí Amsterdamské smlouvy.....	24
3.3.1 Nové právní nástroje zavedené Amsterdamskou smlouvou.....	26
3.4 Spolupráce na základě přijetí Niceské smlouvy .....	27
3.5 Spolupráce na základě přijetí Lisabonské smlouvy .....	28
3.5.1 Obecná ustanovení .....	28
3.5.2 Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.....	30
3.5.3 Harmonizace trestního práva hmotného a procesního .....	31
<b>4 Právní akty EU v boji proti terorismu .....</b>	<b>34</b>
4.1 Důvody a vlivy harmonizačních opatření.....	34
4.2 Konkrétní harmonizační opatření v oblasti terorismu.....	35
4.2.1 Společné postoje Rady EU (2001/931/SZBP) a (2001/931/SZBP) .....	35
4.2.2 Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2002/475/SVV .....	36
4.2.3 Rámcové rozhodnutí č. 2008/919/SVV.....	40
4.2.4 Zpráva Komise o provádění Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu .....	41

<b>5 Úprava české trestněprávní legislativy v boji proti terorismu .....</b>	<b>43</b>
5.1 „Protiteroristická novela“ trestního zákoníku – zákon č. 455/2016 Sb.....	43
5.2 Trestný čin teroristického útoku (§ 311 TZ) a trestný čin teroru (§ 312 TZ).....	45
5.3 Organizovaná zločinecká skupina (§ 129 TZ) a Teroristická skupina (§ 129 TZ) .....	50
5.4 Nová trestněprávní ustanovení, ukotvená v § 312a - § 312f TZ .....	52
5.4.1 TČ účasti na teroristické skupině (§ 312a TZ) společně se zavedením zvláštního ustanovení o účinné lítosti (§ 312b TZ) a beztrestnosti agenta (§ 312c TZ) .....	53
5.4.2 TČ financování terorismu (§ 312d TZ), TČ podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ), TČ vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ).....	55
5.4.3 Ostatní úpravy, související s novelou trestního zákoníku č. 455/ 2016 Sb. ....	61
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>62</b>
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>66</b>
Literatura .....	66
Soudní rozhodnutí.....	69
Právní předpisy .....	69
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>72</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>73</b>

# ÚVOD

Vznik a vývoj Evropského společenství či později Evropské unie patří bezpochyby ke klíčovému událostem v dějinách minulého století. Během několika desítek let došlo k vytvoření jednotného vnitřního trhu, který členskými státy zaručoval volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Pro tyto čtyři svobody však bylo nezbytné vytvořit i konkrétní právní ukotvení, které by zajišťovalo patřičný prostor bezpečnosti. V průběhu vývoje evropské integrace bylo nevyhnutelné se zabývat i problematikou narůstající trestné činnosti. Jednotlivé formy zločinu začaly výrazně nabývat mezinárodních, respektive přeshraničních rozměrů. Nejednotnost trestněprávních norem měla za následek skutečnost, že protiprávní činnost či trestní odpovědnost mohly být v členských státech odlišně posuzovány nebo rozdílně sankcionovány. Bylo proto nezbytné tyto právní normy harmonizovat i v tak citlivé oblasti státní suverenity, jakou je trestní právo.

Zpočátku byla vzájemná kooperace nastavena pouze na bázi reciproční spolupráce mezi členskými státy ES. Oblast trestního práva byla vnímána jako ryze národní otázka. Přijetí Maastrichtské smlouvy a následně i dalších smluv měnících Smlouvu o založení Evropského společenství přineslo několik zásadních reformních úprav. Došlo k vytvoření nových institucí, úřadů a koordinačních jednotek, které se staly významnými hráči na poli trestního práva v EU.

Dnes již lze argumentovat, že díky společenskému, ekonomickému a sociologickému vývoji společnosti byl proces harmonizace právních standardů pro členské státy EU nevyhnutelný. Stejný názor zastává i Ústavní soud České republiky, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 odůvodňuje, že pro Českou republiku bylo nezbytné vyměnit část své státní suverenity za účelem sdíleného podílu na suverenitě nadstátní.<sup>1</sup> Je zřejmé, že české trestní právo nemohlo a nemůže být imunní vůči vlivům evropských právních norem. Proces harmonizace vnitrostátního trestního práva je tudíž explicitním důsledkem vývoje europeizace v členských zemích EU. Je však otázkou, do jaké míry bude výše uvedený proces pokračovat i v budoucnu. Zda budou členské státy i nadále ochotné podporovat myšlenku harmonizace právních předpisů, či nikoliv.

Během posledních několika let se stala myšlenka hrozby teroristického útoku součástí každodenního života mnoha obyvatel. Tato problematika představuje globální bezpečnostní hrozbu pro většinu států světa. Jedná se o jeden z nejzávažnějších útoků na demokracii a

---

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29 / 09.

právní stát tedy na zásady, které jsou obecně společné všem členským státům Evropské unie.<sup>2</sup> Terorismus nelze klasifikovat jako fenomén současné doby. Jeho počátky lze spatřit již hluboko v minulosti. Dnešní následky teroristických činů jsou však v porovnání s dřívějšími naprosto nesrovnatelné. Je více než zřejmé, že činy teroristů již dnes nespádají pouze na území jednoho státu, nýbrž jejich povaha nabírá podobu nadnárodního charakteru. V současnosti proto můžeme hovořit o tzv. mezinárodním terorismu.

Teroristické útoky v Londýně, Paříži, Madridu či Istanbulu postupně vyvolaly patřičnou potřebu se touto problematikou významně zabývat, a to jak na úrovni právní ochrany mezinárodní, tak i vnitrostátní. Ačkoliv lze argumentovat, že se na území České republiky doposud neprojevila žádná významná forma teroristického útoku, není vyloučeno, že by se to v budoucnu nemohlo stát. Z těchto důvodů je velmi důležitá trestněprávní prevence v podobě přijímání právních norem nejenom na mezinárodní úrovni, nýbrž také i na vnitrostátní.

Problematika oblasti europeizace trestního práva je poměrně rozsáhlá. V předkládané práci se proto budeme věnovat pouze určité oblasti, konkrétně vývoji spolupráce v oblasti protiteroristické politiky ES/EU v rámci trestního práva hmotného. Dále se práce bude zabývat vlivem europeizace na vývoj vnitrostátního trestního práva ČR a skutkových podstat jednotlivých trestných činů, věnujících se terorismu v českém trestním právu hmotném. Autor práce se domnívá, že této problematice není v odborné literatuře věnována dostatečná pozornost. Většina odborné veřejnosti se spíše věnuje problematice trestního práva procesního nežli hmotného. Z těchto důvodů a s ohledem na rozsah práce bude vliv europeizace na trestní právo procesní v práci zmíněn pouze marginálně.

Práce je rozdělena do pěti hlavních kapitol. První kapitola se zabývá pojmem supranacionalizace – jeho obecnému vymezení a definicí v odborné literatuře. Kapitola se dále zaměřuje i na vymezení fenoménu europeizace, který je s výše uvedeným pojmem velmi úzce propojen. Druhá kapitola se věnuje obecnému vymezení pojmu terorismus, jeho definici, formám a významu v dnešní společnosti. Autor zde mimo jiné rozebírá vztah terorismu a organizované kriminality.

Třetí kapitola pojednává o historickém vývoji spolupráce v oblasti trestního práva v rámci Evropských společenství a Evropské unie, s důrazem na problematiku boje proti terorismu. Kapitola se konkrétně zaměřuje na období od neformálních forem spolupráce až po přijetí Maastrichtské, Amsterdamské, Niceské a Lisabonské smlouvy, jež znamenaly zásadní

---

<sup>2</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu*. In JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav a kol. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 200.

vývoj trestně právní dimenze EU. Autor v kapitole analyzuje výše uvedené smlouvy a jejich příslušné změny v souvislosti s hmotněprávním ukotvením trestněprávní problematiky terorismu. V kapitole tedy budou zmíněny ty nejdůležitější aspekty, které měly na výše uvedený proces europeizace významný vliv.

Čtvrtá kapitola diplomové práce analyzuje nejdůležitější právní akty EU v oblasti boje proti terorismu, které Česká republika přijala a provedla od svého vstupu do Evropské unie až do současnosti. V páté kapitole autor práce pojednává o aktuální trestněprávní úpravě hmotného práva věnující se problematice terorismu. V kapitole je zmíněna i nejnovější právní úprava trestního zákoníku<sup>3</sup> (zákon č. 455/2016 Sb.) věnující se zpřísnění trestů spojených s terorismem. Kromě úpravy stávajících trestných činů zavádí novela mj. také nové trestné činy, definici pojmu teroristické skupiny a také stanovení podmínek beztrestnosti agenta.

Cílem diplomové práce je zpracovat kritický a ucelený přehled vývoje procesu europeizace trestního práva EU v oblasti problematiky boje proti terorismu, konkrétně v rovině hmotněprávních norem. Práce má dále za cíl zanalyzovat vliv Evropské unie na český trestní zákoník a jeho jednotlivé podoby skutkových podstat trestných činů věnujících se problematice terorismu. Předkládaná práce si v neposlední řadě klade za cíl posoudit, zdali bylo nutné a potřebné tyto nové trestněprávní úpravy přijmout; zdali je aktuální protiteroristická legislativa České republiky dokonale v souladu se strategií Evropské unie, či nikoliv.

Literatura k uvedenému tématu není prozatím rozsáhlá. Tento fakt vyplývá ze skutečnosti, že autorem zkoumaný jev je v současnosti stále ještě zcela neprobádaným vědeckým tématem. V českém právním prostředí doposud existuje pouze několik vědeckých publikací zabývajících se vlivem europeizace na české trestní právo hmotné. Čeští právní vědci se touto tematikou většinou zabývají spíše z procesněprávního hlediska nebo pouze okrajově. Tento stav dále potvrzuje i skutečnost, že nejvýznamnější změna v podobě novely trestního zákoníku proběhla teprve před několika měsíci letošního roku.

Pro potřebu práce autor vycházel primárně z anglicky a česky psané odborné literatury. Z českých publikací autor čerpal především z vědecké stati Jiřího Jelínka *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu*, která je součástí publikace *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Pro potřebu práce byl tento zdroj velmi přínosný, neboť se konkrétně věnoval problematice vymezení terorismu, aktivitě Evropské unie v boji proti terorismu a také právní úpravě

---

<sup>3</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.



trestných činů teroristického útoku a teroru v České republice. Zároveň pro úpravu závěreční kapitoly byl pro potřebu práce stěžejní i článek téhož autora, a to „*Protiteroristická*“ novela trestního zákoníku – poznámky k orientačnímu studiu, který se věnoval proběhnuvší novele trestního zákoníku, zák. č. 455/2016 Sb. Dalším, poměrně přínosným zdrojem byla vědecká stať od Evy Malíkové a Lucie Laciakové *Terorismus a organizovaný zločin v 21. století*, který se velmi detailně věnoval propojení problematiky terorismu a organizovaného zločinu. Mezi zahraničními publikacemi byl významným přínosem příspěvek od Matthieua Deflema *Terrorism*, který ve své práci poměrně jednoduše vymezuje problematiku terorismu.

Kromě právních publikací a vědeckých článků musel autor část svých informačních zdrojů čerpat také z jednotlivých právních aktů Evropské unie, důvodových zpráv k jednotlivým zákonům či z komentáře k trestnímu zákoníku.

Z internetových serverů byly v práci využity především servery: [www.nij.gov](http://www.nij.gov); [www.bis.cz](http://www.bis.cz); [www.un.org](http://www.un.org) či [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu). Autor také v práci využil informační zdroje ze serveru českého Ministerstva vnitra: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz). Funkčnost všech internetových odkazů byla ověřena k 21. červnu 2017.

Pro účely práce a k osvětlení dané problematiky se autor rozhodl využít empiricko – analytický vědecký přístup s kvalitativní metodou případové studie. Autor v práci zároveň pracuje se svými vlastními normativními soudy, jež jsou důsledkem nedostatku empirických dat.

# 1 Pojem europeizace trestního práva

## 1.1 Pojem supranacionalizace

Evropskou unii lze považovat za tzv. mezinárodní organizaci sui generis, která díky účinnosti Lisabonské smlouvy má i svoji právní subjektivitu.<sup>4</sup> Toto unikátní postavení je charakteristické především svou nadnárodní povahou, respektive supranacionalitou. V praktickém měřítku to znamená, že EU vytváří své vlastní právní normy v rámci svého autonomního právního systému a to i mj. pro oblast trestního práva. Privilegium či oprávnění k této normotvorbě obdržela prostřednictvím členských států, které na ni přímo delegovaly příslušné právo tvorné pravomoci v základajících smlouvách, které se mj. týkaly i trestněprávní oblasti. Tou poslední a také nejaktuálnější je Smlouva o fungování Evropské unie, tzv. Lisabonská smlouva.

Podle Michaela Švarce lze supranacionalizaci považovat za „proces, kdy jsou na nadstátní unijní úrovni přijímány trestněprávní předpisy, které jsou následně nadstátními orgány vykládány či vynucovány, event. i přímo aplikovány.“<sup>5</sup> Tamara Kawiková dodává, že u supranacionality EU lze hovořit o určité svrchovanosti, která vyčnívá nad členskými státy společenství, avšak získanou pouze v omezené míře, která je závislá na částečné delegaci pravomoci ze strany členských států.<sup>6</sup> V praxi to pak znamená nejenom přímé uznání aplikační přednosti evropského práva během rozhodování před vnitrostátními národními soudy členských států, ale také příslušné sblížování řady instrumentů národního práva členských zemí EU v podobě např. unifikační úpravy dílčích aspektů u vybraných definic trestných činů.

## 1.2 Europeizace trestního práva

Termín supranacionalizace je velmi úzce propojen i s jiným, velmi obdobným a používaným pojmem, nazývaným europeizace. Jeho ucelené vědecké vymezení však zatím chybí. I přesto můžeme nalézt několik různorodých definic, které se ve své podstatě vzájemně shodují. Velká část autorů analyzuje proces europeizace především na úrovni Evropské unie,

---

<sup>4</sup> Čl. 47, Čl. 47 SEU, Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii. Úř. Věstník Evropské Unie C 83/13, ze dne 30. 3. 2010. [online]. euroskop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva\\_o\\_eu.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva_o_eu.pdf)>.

<sup>5</sup> ŠVARC, Michael. *Supranacionalizace Trestního práva v EU: Disertační práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 14.

<sup>6</sup> KAWIKOVÁ, Tamara. *Komunitarizace Evropského práva a její dopady na české trestní právo hmotné a procesní: Diplomová Práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2012, s. 10.

Rady Evropy, ESLP či jiných mezinárodních organizací. Pro potřeby této práce se však budeme primárně zabývat pouze úrovní definice v rámci Evropské unie.

Podle Jiřího Kmece se europeizací rozumí proces harmonizace vnitrostátních trestních předpisů členských zemí EU, který je výsledkem jejich společné činnosti, ať už za účelem této činnosti (přímá europeizace) či pouze jeho vedlejším produktem (nepřímá europeizace).<sup>7</sup> Jedná se tedy o proces, při kterém dochází k vytváření společných evropských právních norem a to jak na úrovni trestního práva procesního, tak i hmotného. Kmec dále dodává, že europeizaci lze členit na tzv. europeizaci zdánlivou a skutečnou. V případě zdánlivé europeizace se jedná o „proces postupné harmonizace trestněprávních norem v jednotlivých členských státech Evropské unie nebo rady Evropy.“<sup>8</sup> V praxi lze tento koncept chápat jako transformaci stávajících vnitrostátních právních norem trestního práva na základě vlivu evropské spolupráce. Oproti tomu europeizace skutečná dle Kmece znamená „proces vytváření nových společných norem evropského trestního práva, které by nahradily trestněprávní úpravu na úrovni členských států. Nedochozí tak k přeměně existujících národních norem, ale k vytváření nové právní úpravy.“<sup>9</sup>

Právník Michal Tomášek považuje europeizaci za tzv. „poevropštění“ právních rádu členských zemí EU. Výše uvedenou definici rozšiřuje, když argumentuje, že europeizaci lze chápat jako soubor určitých trestněprávních standardů sdílených mezi členskými státy EU za účelem potírání trestné činnosti na mezinárodní úrovni.<sup>10</sup> Jiří Jelínek k pojmu europeizace dodává, že prostřednictvím právních norem Evropské unie dochází k ovlivňování národních legislativ členských států a také k patřičnému tlaku na sjednocování nebo zavádění nových skutkových podstat trestných činů, především k ochraně zájmů Evropské unie.<sup>11</sup> Právě zajištění vyšší míry bezpečnosti v EU je dle profesora Jelínka jedním z klíčových znaků europeizace. Soustředí se totiž na nejnebezpečnější a nejvýznamnější formy přeshraniční kriminality, které mohou být potírány pouze prostřednictvím důsledné spolupráce všech členských států EU.

Z evropských právních odborníků je třeba zmínit Geerta Cortense a Jeana Pradela, kteří europeizaci považují za proces, při kterém dochází k souhrnu standardů z oblasti trestního

---

<sup>7</sup> KMEC, Jiří. *Evropské trestní právo*. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 10.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 9.

<sup>10</sup> TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, s. 58.

<sup>11</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání – podle stavu k 1. 4. 2013 včetně změn vyplývajících ze zákona č. 45/2013 Sb.* Praha: Leges, 2013, s. 101.

práva hmotného i procesního, které jsou společné evropským státům, a jejich hlavním cílem je primární zlepšení boje proti trestné činnosti.<sup>12</sup>

Z výše uvedených definic lze argumentovat, že samotný proces europeizace lze považovat za proces vytváření evropských trestněprávních standardů za účelem efektivnějšího stíhání kriminality, a to jak v oblasti práva hmotného, tak i procesního. Jedná se o určitý právní proces, při kterém dochází ke sblížení norem trestního práva jednotlivých členských států EU a také k vytváření nových trestněprávních institutů. Dle autora práce se v současnosti jedná o nejdůležitější prvek, který spojuje jednotlivé právní systémy a řady členských států Evropské unie. Mohli bychom říci, že tento vývoj by mohl vézt až k postupnému vytvoření kodifikované podoby uceleného evropského trestního zákoníku a trestního řádu, společně i s vybudováním supranacionálního vynucovacího systému.

Tato možnost je však v současnosti nereálná. Obecně si nelze představit, že by trestní právo v evropských souvislostech vytvářelo ucelený trestněprávní systém, který by odpovídal celkovému pojetí trestního práva v jednotlivých národních právních řádech.<sup>13</sup> Trestní právo je pořád jedním z podstatných atributů státní suverenity, jakožto výraz právně kulturní nezávislosti, čímž je přirozeně spojováno s výkonem svrchované pravomoci státu.<sup>14</sup> Pomineme-li další z primárních překážek takovéto unifikace v podobě odlišných trestněprávních systémů v členských zemích EU, jsou zde stále další kulturní, historické a sociologické rozdíly mezi jednotlivými členskými zeměmi.<sup>15</sup> Nelze proto v blízké budoucnosti předpokládat, že by došlo k ucelené kodifikaci trestního práva v rámci Evropské unie.

I přesto je však nezbytné, aby se některé aspekty trestního práva harmonizovaly z důvodu narůstající přeshraniční trestné činnosti. Podle Michala Tomáška přichází současní „pachatelé trestných činů z různých zemí a kontinentů, mají různá státní občanství a po spáchání trestné činnosti nezřídkou hledají útočiště v různých státech. Trestná činnost tak může mít dopady do více států a může se v rozdílných státech projevat v jednotlivých fázích, jako jsou příprava, pokračování či dokonání.“<sup>16</sup> Je proto důležité, aby v rámci Evropské unie docházelo k odstranění tzv. „trestních rájů“ kam by se potenciální pachatelé trestné činnosti

---

<sup>12</sup> CORTENS, Geert, PRADEL, Jean. *European Criminal Law*. The Hague: Kluwer Law International 2002, s. 13.

<sup>13</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. Praha: Leges, 2013. str. 92.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 91.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 92.

<sup>16</sup> TOMÁŠEK: *Europeizace trestního práva...*, s. 15.

mohli buď přímo uchýlit k vyhnutí se trestních postihů, nebo jej přinejmenším minimalizovat. Jednou z klíčových problémů současné Evropské unie je i trestná činnost v oblasti terorismu.

## 2 Vymezení pojmu terorismus

Během několika posledních let můžeme zaznamenat razantní nárůst teroristických útoků ve světě. Prostřednictvím rádia, televizních zpravodajských relací či sdílených videí na sociálních sítích se tato problematika automaticky dostává do podvědomí široké veřejnosti. Fenomén terorismu se stává součástí každodenního života dnešní společnosti. O aktuálnosti hrozby teroristických útoků svědčí i údaje o četnosti těchto protiprávních činů. Útoky na pařížskou redakci Charlie Hebdo, na pařížský hudební klub či pravidelné bombové útoky v Istanbulu, v Londýně nebo ve Stockholmu jsou jen pomyslnou špičkou ledovce tohoto nadnárodního zločinu. Jednotlivé teroristické útoky znovu připomínají jejich patřičnou nevyzpytatelnost a zároveň prohlubují ve společnosti obavy z dalších radikálních činů, které lze jen stěží rozumně vysvětlit a ještě obtížněji předvídat.<sup>17</sup> Desítky mrtvých a zraněných obyvatel, převážně civilistů, jsou povětšinou výsledkem tohoto hrozivého útoku proti demokracii a základním lidským hodnotám.

Koncept moderního terorismu byl formován až v průběhu minulého století, kdy jeho hrozba vyvrcholila útoky v USA dne 11. září 2001. Od tohoto okamžiku je terorismus považován za velmi významnou bezpečnostní a všudypřítomnou hrozbu.<sup>18</sup> Dle profesora Jelínka je zřejmé, že tento fenomén není v současnosti omezen svými projevy jen na území jednoho státu, nýbrž že překračuje hranice; že není omezen ani časem ani prostředky; že nabývá nadnárodních rozměrů. Mezinárodní terorismus je dle Jelínka jedním z globálních problémů lidstva, je jednou z globálních hrozeb lidstvu.<sup>19</sup>

Co si pod pojmem terorismus můžeme představit? Jeho vymezení a obecnou definici představí autor práce v následující podkapitole.

---

<sup>17</sup> KOPEČNÝ, Zdeněk. *Protiteroristická politika EU – role Eurojustu a Europolu v boji proti terorismu*. In JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav (ed.). *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges: 2015, s. 224.

<sup>18</sup> MAKARIUSOVÁ, Radana. *Terorismus, globální terorismus a éra Al-Kaidy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 9.

<sup>19</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 200.

## 2.1 Obecná charakteristika a vymezení pojmu

Ačkoliv první oficiální zmínka o pojmu terorismus přichází ve 30. letech minulého století, slovo terorismus bylo známo již mnohem dříve. V pozitivním vymezení významu se poprvé pojem objevil v období tzv. Velké francouzské revoluce v souvislosti s tzv. *jakobínským terorem* („régime de la terre“). Jednalo se o charakteristickou podobu vládních praktik vůči tamnímu obyvatelstvu za účelem prosazení pořádku. Francouzské slovo *terrorisme* tak vzniklo z latinského slova *terrere*, jenž ve svém původním významu znamenalo extrémní strach z nepříliš známého a nepředvídatelného nebezpečí.<sup>20</sup> Latinské slovo *terror* má velmi obdobnou definici. V česko - latinském slovníku můžeme nalézt u výše uvedeného slova překlad jako strach, bázeň, děs či hrůza.<sup>21</sup>

Terorismus představuje pojem, který rozšířen do mnoha dimenzí. Doposud se stále nepodařilo zformulovat jedinou ucelenou definici, která by byla pro tento pojem univerzální. Z důvodu různorodosti jeho podob, cílů, forem a také metod, jaké teroristé používají, je stále velmi těžké jeho veškeré projevy zachytit, natož definovat. Většina akademické obce se potýká s problematikou buď teoretické vágnosti, pramenící z její obecnosti, nebo naopak z přílišné konkrétnosti, která následně omezuje její širší aplikovatelnost. Dále také záleží, z jaké vědní oblasti bude daná definice vycházet. Na pojem terorismus lze totiž nahlížet nejen z trestněprávního hlediska, nýbrž i z hlediska politologického, sociologického, bezpečnostního, žurnalistického či historického. Autor práce se domnívá, že veškeré definice pojmu jsou vždy pouze definovány v souladu s aktuálními preferencemi aktérů z dané oblasti, kde se fenomén terorismu vyskytuje.

### 2.1.1 Společné znaky pojmu terorismus

Ani v nejnovější české publikaci věnující se kriminologii nemůžeme nalézt ucelenou a jednotící definici terorismu. Autoři se věnují obecnému propojení pojmu s organizovaným zločinem, nikoliv však důkladnějšímu rozboru.<sup>22</sup> I přesto můžeme nalézt některé jednotící prvky, které jsou obecně společným jmenovatelem pro všechny formy definice.

Poměrně základní a jednoduché vymezení uvádí Mathieu Deflem, který argumentuje, že terorismus lze chápat jako „použití nezákonných prostředků, obvykle násilných, vůči

---

<sup>20</sup> SIEGEL, Larry *Criminology.: Theories, Patterns and Typologies*. Boston: Cengage Learning, 2010, s. 346.

<sup>21</sup> KÁBRT, Jan a kol. *Latinsko – český slovník*. Praha: SPN, 1990, s. 434.

<sup>22</sup> GRIVNA, Tomáš, SCHEINOST, Miroslav, ZOUBKOVÁ, Ivana a kol. *Kriminologie 4*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 400.

civilistům, za účelem dosažení politicko-ideologických cílů.“<sup>23</sup> Velmi obdobně definuje pojem i doktor Larry Siegel, který jej považuje za nezákonné použití síly vůči nezúčastněným osobám, jehož účelem je vynucení určitých politických požadavků.<sup>24</sup> Mezi českými definicemi pojmu uvádí např. Miroslav Mareš svou definici, která terorismus vymezuje jako „použití agresivního a excesivního násilí (anebo hrozba použitím takového násilí), které je naplánováno s dominantním účelem vyslat vážné zastrašující poselství zřetelně většímu počtu lidí než pouze těm, kteří jsou primárními násilnými akty nebo hrozbami bezprostředně poškozeni.“<sup>25</sup>

S lehce odlišnou povahou definice přichází americký federální úřad pro vyšetřování (FBI), který pod pojmem terorismus definuje „nezákonné užití síly či násilí vůči osobám či majetku s cílem zastrašit či přinutit vládu, civilní obyvatelstvo nebo jeho část k podpoře politických či společenských cílů.“<sup>26</sup>

Česká bezpečnostní informační služba poměrně stroze definuje tento fenomén jako „násilné prosazování politických zájmů stoupenců určité radikální ideologie (politické, náboženské, nacionalistické, separatistické, ekologické a jiné), cílem násilností je zpravidla civilní obyvatelstvo.“<sup>27</sup>

Další, velmi známé, vymezení lze nalézt v rámci Rezoluce Valného shromáždění OSN 49/60, ze dne 9. prosince 1994, týkající se opatření k odstranění mezinárodního terorismu. Rezoluce konstatuje, že „trestné činy zaměřené nebo určené k vyvolání stavu teroru mezi veřejností, skupinou osob nebo jednotlivými osobami z politických důvodů nejsou za žádných okolností ospravedlnitelné, bez závislosti na svou politickou, filozofickou, ideologickou, rasovou, etnickou, náboženskou nebo jakoukoliv jinou povahu, která může být vyvolána k jejich ospravedlnění.“<sup>28</sup> Přestože tato definice znamená určitý pokrok, zdaleka se nejedná o definici, která je uznávána všemi státy světa. Rezoluce byla schválena v počátcích 90. let, kdy mezi státy stále ještě přetrvávaly neshody vyplývající z rozdělení světa během tzv. studené války.

---

<sup>23</sup> DEFLEM, Mathieu. *Terrorism*. In MILLER, Mitchell, J. *21st Century Criminology: A Reference handbook*. Thousand Oaks: Sage, 2009, s. 533.

<sup>24</sup> SIEGEL: *Criminology: Theories, Patterns and Typologies...*, s. 346.

<sup>25</sup> MAREŠ, Miroslav. *Terorismus v ČR*. Brno: Centrum strategických studií, 2005, s. 22.

<sup>26</sup> *Terrorism*. National Institute of Justice. [online]. www.nij.gov, [cit. 3. 4. 2017]. Dostupné na <<https://www.nij.gov/topics/crime/terrorism/Pages/welcome.aspx>>.

<sup>27</sup> *Terorismus*. Bezpečnostní Informační Služba, Zpravodajská služba České Republiky. [online]. bis.cz, [cit. 3. 4. 2017]. Dostupné na <<https://www.bis.cz/terorismus.html>>.

<sup>28</sup> UN *General Assembly resolution 49/60. Measures to eliminate international terrorism*. [online]. www.un.org, [cit. 3. 4. 2017]. Dostupné na <<http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>>.



Neméně důležitou proměnnou při formování pojmu je v současnosti také patřičná forma či typ terorismu. Jednotlivé konkrétní podoby lze rozdělit na základě určitých kritérií, cílů, použitých prostředků, teroristického zaměření atd. Podle Ministerstva vnitra České republiky lze terorismus primárně rozčlenit na *domácí* (vnitrostátní) formu terorismu a *mezinárodní*.<sup>29</sup> Studie Ministerstva vnitra dále rozlišuje tento fenomén podle motivace teroristů k jednotlivým útokům. Podle ní je možné terorismus vymezit na:<sup>30</sup>

- **terorismus kriminální:** teroristické akce, provedené především za účelem získání osobních a také materiálních výhod;
- **terorismus patologický:** teroristické akce provedené primárně kvůli psychickému sebeuspokojení;
- **terorismus politický / ideologický:** akce provedené z kolektivních pohnutek, bez hledání bezprostředních materiálních výhod. Tuto kategorii lze dle Ministerstva vnitra dále rozčlenit na:
  - ultralevicový/ Ultrapravicový terorismus (obecně lze nazvat tento typ za extrémistický typ terorismu)
  - etnický terorismus
  - náboženský terorismus
  - environmentální terorismus
  - vigilantistický terorismus<sup>31</sup>
  - „*Single – Issue*“ terorismus<sup>32</sup>

Na základě výše uvedených definic můžeme nalézt některé společné determinanty, které se ve většině případů vzájemně shodují. Britští vědci Martin Innes a Michael Levi zkoumali více než sto rozdílných definic pojmu terorismus. V kapitole Terrorism and Counter – Terrorism v publikaci *The Oxford Handbook of Criminology* autoři uvádí několik základních a podstatných elementů, obecných znaků, které se v desítkách rozdílných vymezení opakují. Jedná se především o tyto následující tři:

- **komunikativní násilí** – podle autorů většina definic terorismu v odborné literatuře pokládá jednotlivé činy za teroristické jednotlivé činy, při kterých konkrétní aktéři

<sup>29</sup> Definice souvisí především s počtem zemí, v nichž terorismus působí anebo získává prostředky a logistiku pro svoji činnost.

<sup>30</sup> *Typologie Terorismu*. Ministerstvo Vnitra České republiky, odbor bezpečnostní politiky. [online]. mvcr.cz, [cit. 4. 4. 2017]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/typologie-terorismu.aspx>>.

<sup>31</sup> Typ terorismu, kterému jde o „právo a pořádek“, například latinskoamerické „černé brigády“, útočící proti bezdomovcům apod.

<sup>32</sup> Tzv. jednopoložkový terorismus, např. proti potratům;

předávají vzkaz určité části společnosti společně s hrozbou bezprostředním obětím teroristického útoku;

- **politické násilí** – primární podmínkou pro identifikaci teroristického činu je to, že tento konkrétní čin sleduje politický cíl;
- **asymetrie moci** – násilí teroristů ve společnosti se obecně asymetricky zvyšuje, pokud relativně bezmocná skupina pocituje svoji potřebu se mobilizovat na odvetu proti silnějšímu protivníkovi. Podle autorů je terorismus obecně pokusem o sociální kontrolu společnosti relativně slabou a minoritní skupinou lidí.<sup>33</sup>

Martin Innes a Michael Levi dále dochází k závěru, že výše uvedené body mj. shrnuje ve své vědecké definici i přední britský odborník na terorismus Paul Wilkinson, když říká, že terorismus je systematické použití nátlaku, který slouží k dosažení politických cílů. Je používán pro tvorbu a zneužití prostředí strachu v cílové skupině a slouží jednak k přilákání mediální pozornosti k této kauze a jednak k dosažení záměru donutit konkrétní cílovou stranu, aby přistoupila na požadavky teroristů.<sup>34</sup>

Pokud se detailněji zaměříme na obecnou definici terorismu z trestněprávního hlediska, nelze vycházet pouze z objektivní stránky trestného činu. Je zapotřebí zkoumat i subjektivní stránku, tj. zvláště orientovaný úmysl pachatele spáchat trestný čin a také patřičnou pohnutku pro jeho spáchání. Podle Mathieu Deflema jsou pro teroristické útoky typické specifické záměry pachatelů vyvolat u široké veřejnosti pocit strachu, bezmocnosti, úzkosti či ohrožení a za jejich pomoci pak následně vyvolat destabilizaci politického či hospodářského zřízení státu; destabilizaci obranyschopnosti aj.<sup>35</sup>

Zabývat se subjektivní stránkou terorismu je podstatné i z důvodu patřičné právní úpravy trestného činu. Podle Jelínka by neměl v základních skutkových podstatách chybět jednoznačně vyjádřený specifický úmysl či pohnutka daného trestného činu. Tyto skutečnosti totiž následně ovlivňují i potenciální řešení trestní odpovědnosti jako např. možnost omylu pachatele či možnosti a nemožnosti pokusu trestného činu apod.<sup>36</sup> Trestněprávní vymezení pojmu terorismus je zcela zásadní pro dodržení zásady *nullum crimen sine lege* jakožto fundamentu trestní odpovědnosti. Takovéto vymezení je důležité nejen z hlediska evropského

---

<sup>33</sup> INNES, Martin, LEVI, Michael. *Terrorism and Counter – Terrorism*. In MAGUIRE, Mike, MORGAN, Rod, REINER, Robert (ed.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: University Press, 2012, s. 661.

<sup>34</sup> Tamtéž, s. 662.

<sup>35</sup> DEFLEM: *Terrorism...*, s. 534.

<sup>36</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 203.

kontextu, ale i z důvodu potřeby mezinárodní spolupráce v oblasti boje proti terorismu.<sup>37</sup> Dalším důvodem je mimo jiné i skutečnost, že terorismus může být velmi lehce zaměněn s jiným trestným činem, např. organizovaným zločinem.

### 2.1.2 Vztah terorismu a organizované kriminality

V souvislosti s pojmy organizovaný zločin a terorismus vyvstává otázka, zdali je organizovaný zločin pouze jednou z forem terorismu, či nikoliv. S patřičným vysvětlením primárního rozdílu mezi oběma pojmy přichází Ivan Šimovček a Adrián Jalč. Autoři ve své studii zabývající se organizovanou kriminalitou hovoří o primárním rozdílu v podobě odlišné motivace u pachatelů. U organizovaného zločinu je dle autorů primárním cílem a také jedním ze základních definičních znaků finanční zisk, respektive jiný materiální zisk. U terorismu se jedná především o motivaci změnit dosavadní politické směřování prostřednictvím nátlaku na veřejné činitele.<sup>38</sup> Autoři dále uvádí, že Rada Evropy v současnosti definuje organizovaný zločin a terorismus jako dva *a priori* rozdílné koncepty. Organizovaný zločin je především zaměřen na finanční a jiný materiální zisk, zatímco terorismus vykonává jakékoliv násilí za účelem vyvolání změny právního a ústavního pořádku a vykonává nátlak na politické aktéry.<sup>39</sup> I přes výše uvedenou rozdílnost však můžeme mezi těmito pojmy naleznout určité společné podobnosti. Mezi nejhlavnější z nich patří financování terorismu prostřednictvím finančních výnosů z organizovaného zločinu.

Dle Šimovčeka a Jalče podobnosti obou pojmů spočívají především v tom, že oba působí na mezinárodní úrovni, organizují se ve formě síťových nebo buňkových struktur, využívají výhody komunit ve formě diaspor a v neposlední řadě potřebují bezpečné útočiště a také utajení pro své jednotlivé finanční toky.<sup>40</sup> Dále se oba dva fenomény shodují ve společné hrozbě pro demokratický právní stát, v možnosti narušení politického a ústavního zřízení či deformace oficiálních státních struktur. Někteří autoři proto přichází i s možností tzv. teorie

---

<sup>37</sup> Dle profesora Jelínka lze boj proti terorismu vymezit jako soubor opatření, která jsou na národní nebo mezinárodní úrovni přijímána ve snaze předcházet teroristickým útokům a řešit jejich následky, popřípadě tato opatření, která k tomuto cíli mohou nápomoci. Cit. JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 205.

<sup>38</sup> ŠIMOVICEK, Ivan, JALČ, Adrián. *Národní a mezinárodní nástroje boje proti organizovanému zločinu*. In JELÍNEK, Jiří (ed). *Organizovaný zločin* (trestněprávní, trestněprocesní a kriminologické aspekty), Praha: Leges, 2015, s. 73.

<sup>39</sup> Tamtéž.

<sup>40</sup> Tamtéž.

konvergence terorismu a organizovaného zločinu, podle které dochází k vytvoření určitého hybridního fenoménu.<sup>41</sup>

Oba dva pojmy se dále shodují i v podobě způsobů páchaní trestné činnosti. Jedná se především o použití násilí, hrozbu násilím či hrozbu jiné vážné újmy jako typického projevu obou fenoménů. Násilí může být užito nejen navenek vůči někomu jinému, než je člen teroristické či zločinecké skupiny, ale také může být mj. prostředkem k udržení kontroly nad teroristickou skupinou nebo skupinou organizovaného zločinu.<sup>42</sup> Eva Malíková s Lucií Laciakovou dodávají, že obě skupiny velmi často používají k zakrytí své činnosti falešné identifikační doklady; falešné doklady o původu zboží; vytvářejí falešnou identitu o svých členech nebo svých skupinách; vytvářejí fiktivní či legální společnosti k zakrytí své pravé ilegální činnosti atd.<sup>43</sup>

Dalším společným jmenovatelem pro obě dvě formy trestné činnosti je potřeba důkladného plánování; v schopnosti pracovat v utajení, aby patřičný plánovaný útok nebyl prozrazen. Pro terorismus i pro organizovaný zločin jsou typické určité organizační složky, buňky nebo sítě, v rámci kterých jsou pachatelé, resp. budoucí pachatelé zapojeni. Tyto buňky mohou být z hlediska bezpečnosti funkčně samostatné, aby každý její člen měl málo znalostí o dalších jiných buňkách a jejich členech.<sup>44</sup> Podstata takového stylu komunikace je především v obecné ochraně před možným odhalením některé z buněk. Odhalení jedné z buněk totiž nerozkryje identitu členů buněk ostatních.

Podle profesora Jelínka je však mezi těmito pojmy i několik významných rozdílů. V prvním případě se jedná o možnost vztahu vůči státu a státnímu zřízení. Organizovaný zločin se především snaží o vytvoření pomyslného „státu ve státě“ a nejčastěji se pomocí korupce snaží získat vliv na konkrétní představitele veřejné moci. Jednotliví přední činitelé organizovaného zločinu mají primární zájem na vytvoření nebo udržení zdánlivé legálnosti a transparentnosti svých aktivit. Oproti tomu jedna ze základních forem terorismu je otevřená, ostentativní proklamace odporu proti státním strukturám s cílem získat pozornost veřejnosti, vyvolat reakci ve společnosti; s cílem destabilizovat existující společenské zřízení nebo si vynutit cílenou konkrétní změnu.<sup>45</sup> Existují však výjimky, kdy můžeme nalézt podobu terorismu ve formě přímé vazby na stát, v podobě teroristických skupin vedených vládou

---

<sup>41</sup> MALÍKOVÁ, Eva, LACIAKOVÁ, Lucia. *Terorismus a organizovaný zločin v 21. století*. In IVOR, Jaroslav. (ed.); *Společnost proti terorismu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, s. 163 – 178.

<sup>42</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 208.

<sup>43</sup> MALÍKOVÁ, LACIAKOVÁ: *Terorismus a organizovaný zločin v 21. století...*, s. 169.

<sup>44</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 208.

<sup>45</sup> Tamtéž, s. 207.

konkrétního státu. Nelze také vyloučit, že jedna z možností teroristických skupin je i trvalá snaha o splynutí se státním zřízením jako takovým.

Další možný rozdíl lze spatřit v osobě pachatele. Zatímco u organizovaného zločinu obecně pojmově nemůže vystupovat pouze jediná osoba pachatele, teroristický útok může provést i jediný terorista samotář, který představuje výjimku z existence vnitřní organizační struktury jako atributu organizovaného zločinu a terorismu.<sup>46</sup>

Jako další rozdíl mezi těmito fenomény lze spatřit fakt, že organizovaný zločin nemá jiné dlouhodobé plány pro své působení kromě usilování o dosažení maximálního zisku. Svůj cíl naplňuje především postupně, nenápadně a nesnaží se o přirozenou pozornost ve společnosti. Organizovaný zločin se *de facto* snaží stát oslabit, respektive učinit jeho jednotlivé složky méně funkční za účelem získání většího prostoru pro svou ilegální činnost. Terorismus je oproti organizovanému zločinu povětšinou obrácen do budoucna, kdy činnost teroristických skupin je poměrně dlouhodobě plánována s budoucí časovou perspektivou. Pro terorismus je povětšinou stát či hlavní politické zřízení v zemi, hlavním nepřítelem, se kterým soupeří o svou legitimitu. Jednotlivé teroristické útoky jsou zaměřovány proti konkrétním složkám státu, které se tímto snaží oslabit, respektive podrobit a převzít jejich funkci.<sup>47</sup>

I přes výše uvedené rozdílnosti můžeme argumentovat, že mezi oběma pojmy dochází ke vzájemnému prolínání a k vzájemnému působení.<sup>48</sup> Sbližováním patričních metod, cílů a prostředků organizovaného zločinu a mezinárodního terorismu vzniká pro společnost další významná hrozba specifické povahy. Proto je i v tomto případě velmi nezbytné, aby došlo k přizpůsobení trestněprávních nástrojů ochrany a právních norem pro jejich předcházení či odhalování.

---

<sup>46</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu....*, s. 208.

<sup>47</sup> MALÍKOVÁ, LACIAKOVÁ: *Terorismus a organizovaný zločin v 21. století....*, s. 169.

<sup>48</sup> Jako nejznámější příklad lze uvést situaci, kdy teroristická skupina mj. uskutečňuje i jinou nelegální činnost, typickou pro organizovaný zločin, např. obchod s drogami.

## 3 Vývoj europeizace trestního práva

### 3.1 Období do přijetí Maastrichtské smlouvy

Počátky vzájemné spolupráce v oblasti trestního práva nelze datovat ke stejnému období, jaké platí pro vznik Evropského hospodářského společenství. Zakládající smlouvy původně neobsahovaly žádné konkrétní ustanovení věnující se trestněprávní oblasti. Důvodem je skutečnost, že primárním účelem jejich vzniku bylo zajištění trvalého a jednotného míru prostřednictvím hospodářské spolupráce v poválečné Evropě. Členské země původně užívaly tehdejší právní instrumenty – bilaterální či vícestranné mezinárodní smlouvy. Problematika terorismu byla z počátku vnímána jako vnitřní, samostatný problém jednotlivých států. Během několika let však došlo k reálné potřebě tento fenomén legálně ukotvit. Během 70. let minulého století můžeme zaznamenat navyšující se boj členských zemí ES proti jednotlivým teroristickým organizacím, které v tamních zemích působily.<sup>49</sup>

První konkrétní projev vzájemné spolupráce v bezpečnostní oblasti lze spatřit ve skupině TREVI,<sup>50</sup> jež byla vytvořena na základě rozhodnutí Evropské rady v roce 1975. Jednalo se o čtyři pracovní skupiny, jejichž členové byli zástupci vlád členských zemí, policisté a bezpečnostní experti.<sup>51</sup> Společný postup v boji proti terorismu však byl od počátku poměrně problematický, neboť v tu dobu ještě neexistovala ucelená a společná definice terorismu.<sup>52</sup> Navíc, každá členská země měla s terorismem buď velmi minimální, nebo odlišnou zkušenost. I přes patřičnou neformálnost těchto pracovních skupin byl jejich význam nezanedbatelný. Např. skupina TREVI III se stala zárodkem pro vytvoření formálního a centralizovaného policejního úřadu – Europolu. Přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1993 byla pracovní skupina TREVI rozpuštěna a integrována do třetího pilíře Maastrichtské smlouvy.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Jednalo se např. o teroristické organizace: *Frakce Rudé Armády* (organizace působila v Německu v 70. letech); *Rudé brigády* (organizace působila v Itálii); *ETA* (organizace působila ve Španělském Baskicku) apod.

<sup>50</sup> Název je odvozen z francouzských slov *terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale*.

<sup>51</sup> Pracovní skupina TREVI I se věnovala problematice boje proti terorismu; skupina TREVI II se zabývala všeobecnou policejní spoluprací a výměnou informací, které se týkaly práva a bezpečnosti; TREVI III bojem s organizovaným zločinem a TREVI IV. (nebo také TREVI 92), která vznikla až v roce 1989 za účelem řešení odbourávání problémů vyplývajících z odbourávání kontrol na státních hranicích zemí ES v rámci zavádění schengenského systému.

<sup>52</sup> První, ucelenou definicí pojmu teroristický skutek lze vymezit až v rámci Společného postoje Rady pro užití zvláštního opatření pro boj s terorismem z roku 2001.

<sup>53</sup> TOMÁŠEK: *Europeizace trestního práva*..., s. 29.

### 3.2 Spolupráce na základě přijetí Maastrichtské smlouvy

Maastrichtská smlouva, která byla podepsána dne 7. února 1992 a v platnost vstoupila dne 1. listopadu 1993, znamenala důležitý krok k prohloubení evropské integrace. Smlouva o Evropské unii (SEU) vytvořila tzv. pilířovou soustavu, která se stala vyjádřením oblastí působnosti a zájmů celé Evropské unie.<sup>54</sup> Pro oblast trestního práva se stal stěžejní tzv. třetí pilíř – spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí.

Charakteristikou výše uvedeného pilíře byla tzv. mezivládní povaha spolupráce, která se projevovala v tom, že právo zákonodárné iniciativy bylo dáno pouze členským státům. V praxi se jednalo o skutečnost, že k přijetí veškerých právních rozhodnutí bylo zapotřebí souhlasu všech členských států EU. Dalším právním nástrojem pro dosažení cílů spolupráce v trestních věcech byly zavedeny tzv. *společné postoje* a *společné akce*, které byly Radou přijímány jednomyslně. Jejich povaha a právní závaznost je však dodnes sporná.<sup>55</sup> Evropský parlament měl v oblasti trestněprávní spolupráce velmi slabé postavení. Měl pouze právo podávat jednotlivé doporučení a dotazy Radě a právo být informován o činnostech v této oblasti.<sup>56</sup>

Klíčovou částí spolupráce se v rámci třetího pilíře stává Hlava VI. Smlouvy o EU, která se nazývá Ustanovení o spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. V čl. K. 1 jsou heslovitě vymezeny oblasti, které členské země považují za věci společného zájmu. Jedná se např. o: azylovou politiku; spolupráci v oblasti boje proti drogové závislosti a boj proti podvodům; oblast justiční spolupráce ve věcech trestních; celní a policejní spolupráci za účelem prevence a boje proti terorismu; oblast policejní spolupráce za účelem prevence a boje proti závažným formám mezinárodního zločinu, v souvislosti s vytvářením systému výměny informací v rámci Europolu.<sup>57</sup>

Z výše uvedeného, heslovitého výčtu oblastí společné působnosti lze dovodit lehkou opatrnost právní úpravy. Členské země v daný okamžik netušily, jakým způsobem a jakou formou má spolupráce vypadat. Ještě stále převládala možnost využití nástrojů mezinárodního práva, které byly pro členské země stále více akceptovatelnějším řešením konkrétního problému. Tuto skutečnost potvrzuje i neexistence sankčního mechanismu pro členské státy, které by porušily své závazky v rámci trestněprávní spolupráce ve třetím pilíři. Uvedená

<sup>54</sup> Maastrichtská smlouva zavádí tzv. tří pilířovou soustavu. První pilíř představoval reformovaná Evropská společenství, druhý pilíř představoval společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř představoval spolupráci v oblasti justice a vnitřních věcí.

<sup>55</sup> TOMÁŠEK: *Europeizace trestního práva...*, s. 33.

<sup>56</sup> Čl. K. 6, Smlouva o Evropské Unii ze dne 7. 2. 1992. (92/C 191/01), [online]. euroskop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na < [http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva\\_o\\_eu\\_puvodni\\_verze.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf)>.

<sup>57</sup> Tamtéž, Čl. K. 1.

právní úprava se později ukázala jako nedostatečná, neboť nemohla důkladně a efektivně reagovat na kriminalitu uvnitř jednotného vnitřního trhu.

I přesto lze přijetí Maastrichtské smlouvy považovat za významný milník v procesu europeizace trestního práva. Došlo k položení pomyslných základů spolupráce a také k vyvolání potřeby diskuze v oblasti trestněprávní problematiky mezi orgány EU. Jednalo se o první oficiální krok k právnímu ukotvení justiční a policejní spolupráce do primárního práva Evropské Unie. Navíc byla přijata Úmluva o Europolu jakožto smluvní základ pro vytvoření Evropského policejního úřadu.<sup>58</sup> V neposlední řadě smlouva poprvé oficiálně zmiňuje problematiku boje proti terorismu jako věc společného zájmu, což je pro budoucí vývoj velmi klíčové.

### 3.3 Spolupráce na základě přijetí Amsterdamské smlouvy

V rámci vývoje Evropské unie bylo zřejmé, že justiční spolupráce založená výhradně na obvyklých nástrojích mezinárodní spolupráce v trestních věcech, konkrétně na mezinárodních smlouvách, bude dlouhodobě nedostačující. Přijetí Amsterdamské smlouvy v roce 1997 je dalším významným pokrokem v procesu europeizace trestního práva.<sup>59</sup> Jednalo se o důležitou revizi Maastrichtské smlouvy v podobě tzv. komunitarizace části třetího pilíře. Došlo k „vynětí“ a k následnému přesunu určitých oblastí mezivládní spolupráce do pravomocí orgánů Evropských společenství a podřízení těchto oblastí supranacionálnímu principu kooperace. Z praktického hlediska se jednalo o přesun azylové, vízové, přistěhovalecké politiky EU a jiných politik týkajících se volného pohybu osob ze třetího pilíře do pilíře prvního.<sup>60</sup>

Policejní a justiční spolupráce však zůstala obsažena ve třetím pilíři, neboť se stále jednalo o velmi citlivou mezivládní problematiku. Hlava VI. Smlouvy o EU byla následně přejmenována na Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, ve kterém mimo jiné formulovala nový cíl, tzv. Amsterdamský cíl. Jeho primárním účelem bylo poskytnout občanům Unie prostor svobody, bezpečnosti a práva společně s vysokou mírou ochrany. Zvoleným prostředkem k takovému cíli mělo být posílení spolupráce v předcházení

---

<sup>58</sup> Tamtéž, Čl. K. 3.

<sup>59</sup> Smlouva byla podepsána dne 17. 7. 1997; v platnost smlouva vstoupila o dva roky později, dne 1. 5. 1999.

<sup>60</sup> Do Smlouvy o založení Evropských společenství (SES) byla vložena Hlava IV., týkající se uvedené agendy politik. V původní Hlavě VI. Smlouvy o Evropské Unii (SEU) ve znění Maastrichtské smlouvy zůstala policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, která si ponechala svou mezivládní podobu spolupráce.



a potírání organizované či neorganizované kriminality (zejména terorismu), a to prostřednictvím užší kooperace justičních, policejních či ostatních orgánů.<sup>61</sup>

Při srovnání s právní úpravou Maastrichtské smlouvy je evidentní, že úvodní článek Hlavy VI. SEU ve znění Amsterdamské smlouvy významnější změny nepřinesl. I přesto smlouva přináší ve svém čl. 31 SEU zúžení působnosti EU v podobě taxativního výčtu jednotlivých oblastí, ve kterých mohou být přijímána individuální opatření v rámci policejní a justiční spolupráce nebo v rámci spolupráce prostřednictvím Europolu.<sup>62</sup>

Společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech zahrnuje.<sup>63</sup>

- a) usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudů nebo rovnocenných orgánů členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí;
- b) ulehčování extradice mezi členskými státy;
- c) zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nutné k zlepšení této spolupráce;
- d) předcházení jurisdikčních konfliktů;
- e) postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.

Stěžejním právním základem pro budoucí úpravu trestního práva hmotného je čl. 31 odst. 1 písm. e) SEU, který očekával postupné přijímání právních předpisů k zavedení minimálních pravidel o jednotlivých znacích skutkových podstat trestných činů a jejich následných trestech v oblasti problematiky organizované kriminality, terorismu a obchodu s drogami.

Přestože zůstala policejní a justiční spolupráce ukotvena v třetím pilíři, Amsterdamská smlouva ustanovila tzv. přechodovou klauzuli (*paserelle clause*), podle které mohla být i spolupráce v trestních věcech transformována do prvního pilíře, v případě jednomyslného schválení Rady dle čl. 42 SEU a následnému přijetí všemi členskými státy v souladu s jejich individuálními ústavními předpisy.<sup>64</sup> Rada je dle Amsterdamské smlouvy mj. oprávněna

<sup>61</sup> Čl. 29 Smlouvy o EU, ve znění Amsterdamské smlouvy. [online]. euroskep.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskep.cz/gallery/2/759-smlouva\\_o\\_eu\\_amsterdam.pdf](http://www.euroskep.cz/gallery/2/759-smlouva_o_eu_amsterdam.pdf)>.

<sup>62</sup> Amsterdamská smlouva vytváří právní základ pro rozšíření pravomoci Europolu nad původní rámec Úmluvy o Europolu, která byla přijata v Maastrichtské smlouvě.

<sup>63</sup> Čl. 31 odst. 1) Smlouvy o EU, ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>64</sup> JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, s. 39.

uzavírat v rámci třetího pilíře dohody, a to konkrétně s jedním státem, s více státy či s mezinárodními organizacemi.<sup>65</sup>

### 3.3.1 Nové právní nástroje zavedené Amsterdamskou smlouvou

Podstatnou změnu lze zaznamenat v oblasti právních nástrojů pro dosažení stanovených cílů. Ze smluvních ustanovení byly zrušeny společné akce, které byly pro svou nejasnost odstraněny. Ve smlouvě byly naopak ponechány původní společné postoje, které vymezovaly přístup EU k určité problematice. V Hlavě VI, čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU ve znění Amsterdamské smlouvy dochází k zavedení tzv. rámcových rozhodnutí, které se svou povahou velmi úzce podobaly směrnicím prvního pilíře. Rada mohla rámcové rozhodnutí jednomyslně přijímat buď z iniciativy členského státu, nebo Komise. Jejich primárním účelem byla harmonizace jednotlivých právních předpisů členských států z oblasti trestního práva hmotného i procesního. „Rámcová rozhodnutí obsahují nicméně jen minimální definice, které umožňují členským státům definovat příslušné trestné činy šířeji a trestat přísněji, než podle unijního práva.“<sup>66</sup> Závazné byly tedy pouze co do výsledku, jakého mělo být dosaženo. Konkrétní volba právní úpravy formy a prostředku však zůstala na jednotlivých členských státech. Dalším novým právním nástrojem byla forma rozhodnutí, které však bylo přijímáno pro jiný účel než k harmonizaci zákonů či právních předpisů. Oba dva právní nástroje mají povahu aktů sekundárního unijního práva, u kterých je přímý účinek vyloučený.<sup>67</sup>

Ačkoliv se rámcová rozhodnutí stala nejdůležitějším amsterdamským právním nástrojem, jejich samotná implementace do vnitřních předpisů členských zemí byla mnohdy problematická, tzn. nedostatečná či žádná. Členské země často nebyly ochotné převzít na sebe závazky vyplývající z rámcových rozhodnutí nebo nedodržovaly stanovené termíny implementace či si vykládaly pravidla vlastním způsobem apod. Primárním důvodem byla neexistence sankčního mechanismu. Evropská komise mohla pouze vypracovat tzv. hodnotící zprávy o konkrétní implementaci přijatých rámcových rozhodnutí, které však měly pouze doporučující a informativní charakter. Evropský parlament měl stále pouze pozici konzultační. Evropský soudní dvůr získal dle Amsterdamské smlouvy rozšířený okruh pravomocí, díky kterým mohl rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu rámcových rozhodnutí a úmluv; mohl přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí, nebo také rozhodovat o sporech mezi členskými státy, týkající se výkladu a

<sup>65</sup> Čl. 24 a 38 Smlouvy o EU, ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>66</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2010, s. 367.

<sup>67</sup> Čl. 34 odst. 2 písm. b), c) Smlouvy o EU, ve znění Amsterdamské smlouvy.

použití právních aktů sekundárního práva.<sup>68</sup> Evropský soudní dvůr však stále neměl ve třetím pilíři pravomoc rozhodovat a následně udělovat sankce za konkrétní porušení povinnosti členské země, která neimplementovala patřičné rámcové rozhodnutí. Důvodem byla skutečnost, že pravomoc v oblasti justice a vnitřních věcí byla neustále velmi citlivou oblastí, které se čl. státy nerady vzdávaly.

Autor práce se domnívá, že přijetí Amsterdamské smlouvy lze považovat za další zásadní posun ve vývoji europeizace. Spolupráce získala jasnější podobu na rozdíl od původních, obecných pojmů v Maastrichtské smlouvě. Jedním z klíčových důvodů pro rozmach přijímání veškerých harmonizačních předpisů v oblasti trestního práva hmotného byla snaha držet krok s mezinárodním vývojem a zároveň i reagovat na nové trendy a hrozby v oblasti kriminality. Díky schválení přijímání rámcových rozhodnutí dochází později ke vzniku několika významných právních předpisů, které se věnují trestněprávní problematice terorismu. O nich bude pojednávat následující kapitola práce. Mezi dalšími důležitými rozhodnutími v rámci uvedené problematiky lze zmínit i např. Rozhodnutí Rady o zřízení Evropské jednotky pro justiční spolupráci (Eurojust)<sup>69</sup> a Rozhodnutí Rady o zřízení Europolu,<sup>70</sup> které posléze nahradilo dřívější Úmluvu o Europolu.

Takovýto vývoj europeizace se stal hybnou politickou silou i pro následující rozvoj činnosti orgánů EU. Výše uvedené základy jsou zanedlouho rozvíjeny i v některých dokumentech politické povahy, jako např. tzv. závěry z Tampere, kde Evropská rada v roce 1999 schválila priority v oblasti spolupráce v trestních věcech do roku 2004,<sup>71</sup> nebo tzv. Haagský program, který byl přijat Evropskou radou v roce 2003.<sup>72</sup> Přestože jsou výše uvedené dokumenty právně nezávaznými, měly flagrantní vliv na budoucí bouřlivý rozvoj opatření v trestněprávní oblasti policejní a justiční spolupráce.

### **3.4 Spolupráce na základě přijetí Niceské smlouvy**

Niceská smlouva (NS) byla členskými státy podepsána 26. února 2001 a vstoupila v platnost 1. února 2003. Jednalo se o revizní smlouvu zakládající SEU, jejíž přijetí se však

<sup>68</sup> Čl. 35 Smlouvy o EU, ve znění Amsterdamské smlouvy.

<sup>69</sup> Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV, ze dne 28. 2. 2002, o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci. (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 63/1 z 6. 3. 2002).

<sup>70</sup> Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV z 6. 4. 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (Úř. věst. L 121/37 ze dne 15. 5. 2009).

<sup>71</sup> Zasedání Evropské rady se primárně věnovalo vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v rámci Evropské unie.

<sup>72</sup> Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. C 053 z 3. 3. 2005 s. 1- 14).

předpokládalo již v období přijetí Amsterdamské smlouvy. Důvodem byla nutnost provedení institucionálních změn v důsledku probíhajícího procesu rozšiřování Evropské unie o nové členské země.<sup>73</sup>

Samotná smlouva obsahovala pouze dvě významné právní úpravy v Hlavě VI. SEU. V první z nich se jednalo o zakotvení Eurojustu, Evropské jednotky pro justiční spolupráci, do primárního práva, tj. do zakládajících Smluv. Jeho primárním úkolem bylo urychlovat a také usnadňovat v oblasti justiční spolupráce součinnost příslušných orgánů. Tuto kooperaci prostřednictvím Eurojustu měla stejně jako v případě Europolu podporovat Rada, které za tímto účelem uložila Niceská smlouva nové pravomoci.<sup>74</sup> Eurojust tak získal své plnohodnotné místo v primárním právu a ve sféře spolupráce v trestněprávní oblasti.

Druhá změna se týkala posílení mechanismu spolupráce.<sup>75</sup> Jednalo se o skutečnost, že došlo k snížení minimálního počtu zemí, které mohou mezi sebou zavést posílenou spolupráci, na minimální počet osm států. Členské země mohly tento návrh následně předložit Komisi, která ji mohla předložit Radě. I přesto však nebyl institut posílené spolupráce nějak významně využíván, neboť byla stále upřednostňována tradiční forma mezinárodních smluv jako primární prostředek spolupráce ve věcech trestních.

## 3.5 Spolupráce na základě přijetí Lisabonské smlouvy

### 3.5.1 Obecná ustanovení

Prozatím posledním a zcela reformním právním dokumentem v oblasti europeizace trestního práva se stala Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009.<sup>76</sup> Z formálního hlediska došlo na rozdíl od Amsterdamské smlouvy k přejmenování smlouvy o založení Evropského společenství (SES) na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU). Právním základem se tudíž staly SEU a SFEU. Z obsahového hlediska lze spatřit nejzásadnější změnu v podobě upuštění původní pilířové struktury a její následné zrušení.

<sup>73</sup> TOMÁŠEK: *Europeizace trestního práva...*, s. 43.

<sup>74</sup> Čl. 29 pododst. 2, Smlouvy o Evropské Unii ve znění Niceské smlouvy. [online]. eurosokop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.eurosokop.cz/gallery/2/760-smlouva\\_o\\_eu.pdf](http://www.eurosokop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf)>.

<sup>75</sup> Čl. 40, 40a, 40b, 43, 43a, 43b, 44, 44a, Smlouvy o EU ve znění Niceské smlouvy.

<sup>76</sup> Nutno podotknout, že se prosadila až po důkladné revizi původní tzv. *Smlouvy o Ústavě pro Evropu*, která byla v roce 2005 dvě členskými státy EU ve vnitrostátních referendech odmítnuta, a která nikdy nevstoupila v platnost. Jedním z primárních důvodů jejího neúspěchu byly výrazné vnější federalistické ústavní prvky. Smlouva měla kompaktně nahradit veškeré zakládající smlouvy EU. V Lisabonské smlouvě bylo tudíž od této konstitucionalizační varianty upuštěno.

Původní politika bývalého třetího pilíře byla zařazena do hlavy V. SFEU, která se nazývá prostor svobody, bezpečnosti a práva a která je rozčleněna do těchto kapitol:

- obecná ustanovení;
- politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví;
- justiční spolupráce v občanských věcech;
- justiční spolupráce v trestních věcech;
- policejní spolupráce.

Jak si lze povšimnout, jedná se o sloučení problematik, které byly původně součástí prvního pilíře, konkrétně hlavy IV. SES a také třetího pilíře dle hlavy VI. SEU. Lisabonská smlouva tuto oblast začleňuje na základě čl. 4 do tzv. sdílených pravomocí Unie a členských států.<sup>77</sup> Dochází tak ke sjednocení komunitárního a unijního rámce spolupráce, díky které mj. Evropská unie navíc získává samostatnou vnitřní i vnější právní subjektivitu.<sup>78</sup> Co je dále velmi pozoruhodné, je i samostatná úprava policejní a justiční spolupráce v odlišných kapitolách. Tuto právní modifikaci si lze vysvětlit snahou o konkretizaci přesného okruhu jednotlivých otázek, ve kterých by Evropská unie byla pravomocně oprávněna uplatnit svou kompetenci.

Jak již bylo výše uvedeno, z pohledu trestněprávní problematiky je nejdůležitější právní úprava ukotvena právě v hlavě V. SFEU. Její obecné ustanovení, čl. 67 SFEU, ve svých úvodních odstavcích vymezuje závazek, že Evropská unie tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva při respektování základních práv a jednotlivých rozdílných právních systémů a tradic členských států. Prostor bezpečnosti v EU má být dle Lisabonské smlouvy zajištěn prostřednictvím:

- schvalování opatření pro předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii;
- schvalování opatření za účelem koordinace a také spolupráce mezi policejními, justičními a jinými orgány;
- vzájemného uznávání jednotlivých trestněprávních soudních rozhodnutí nebo sblížování trestněprávních předpisů, je-li to patřičně nezbytné.<sup>79</sup>

V rámci obecného ustanovení kapitola v čl. 69 SFEU dále upravuje obecnou úlohu vnitrostátních parlamentů, kterým ukládá povinnost dbát na dodržování zásady subsidiarity a proporcionality při předkládání legislativních návrhů a podnětů.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Čl. 4, odst. 2 písm. j), Smlouvy o fungování Evropské unie. [online]. euroskep.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani\\_eu.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf)>.

<sup>78</sup> JELÍNEK: *Trestní právo Evropské unie...*, s. 41.

<sup>79</sup> Čl. 67, odst. 1 – 3, Smlouvy o fungování Evropské unie.

### 3.5.2 Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech

Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech je vymezena ve dvou samostatných kapitolách (kapitola 4 a 5). Justiční spolupráce je dle čl. 82 odst. 1 SFEU založena na dvou základních pilířích, konkrétně na zásadě vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí, které následně zahrnují sbližování právních předpisů členských států jak hmotněprávních, tak i procesněprávních. Významnou roli zde hrají Rada a Evropský parlament, jež mají povinnost přijmout patřičná opatření, kterými: stanoví pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a také soudních rozhodnutí; budou předcházet střetům v příslušnosti mezi členskými státy a řešit je; podporovat pravidelné vzdělávání soudců a v neposlední řadě podporovat spolupráci justičních orgánů členských států v rámci trestního řízení a při výkonu rozhodnutí.<sup>81</sup>

Lisabonská smlouva dále v čl. 85 SFEU vymezuje nové možnosti pro Evropskou jednotku pro justiční spolupráci (Eurojust), jejímž primárním smyslem má být podpora koordinace a také spolupráce mezi vnitrostátními orgány členských zemí, které se věnují vyšetřování a stíhání závažné trestné činnosti. Mezi jednotlivé možnosti smlouva demonstrativně zařazuje: zahájení trestních vyšetřování a zahájení trestních stíhání; koordinaci vyšetřování a stíhání a posílení justiční spolupráce. Smlouva dále přichází s možností ustanovení tzv. Úřadu evropského veřejného žalobce z Eurojustu.<sup>82</sup>

Oblast policejní spolupráce smlouva definuje v čl. 87 SFEU a násl., který však ve své podstatě nevymezuje zásadnější legální změny. Primární důraz ve smlouvě je kladen na: shromažďování informací a jejich následnou výměnu a vzdělávání a výměnu zaměstnanců. Oproti předchozím smlouvám je však změna v podobě přijímání opatření širší působnosti ve vztahu k jednotlivým metodám vyšetřování závažných forem organizované trestné činnosti.<sup>83</sup> Lisabonská smlouva dále rozšiřuje patřičný mandát působnosti i pro Europol, konkrétně z původní organizované kriminality na závažnou přeshraniční trestnou činnost. Čl. 88 odst. 2 SFEU dále umožňuje vymezit jednotlivou strukturu, oblast činnosti a fungování Europolu.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Čl. 69, Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>81</sup> Tamtéž, čl. 82, odst. 1.

<sup>82</sup> Tamtéž, čl. 85 – 86.

<sup>83</sup> Tamtéž, čl. 85, odst. 1), písm. a-c).

<sup>84</sup> Tamtéž, čl. 88, odst. 1-2).

### 3.5.3 Harmonizace trestního práva hmotného a procesního

Jak již bylo výše uvedeno, účinností Lisabonské smlouvy dochází v rámci EU ke sblížení právních předpisů v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. Klíčová úprava obou trestněprávních složek je uspořádána v čl. 82 a čl. 83 SFEU. Ačkoliv se to dle autora práce zdá být lehce nelogické, zákon jako první upravuje právní předpisy z oblasti trestního práva procesního. Na základě čl. 82 odst. 1 SFEU může Rada společně s Evropským parlamentem přijímat minimální pravidla, která se týkají vzájemné přípustnosti důkazů, práva obětí trestných činů či práva osob v trestním řízení. Pravidla mají být primárně upravena v rozsahu, který je potřebný pro usnadnění uznávání vzájemných rozsudků. Článek v závěru obsahuje tzv. generální klauzuli, která de facto rozšiřuje možnost harmonizace procesních norem i na další zvláštní aspekty, které Rada jednomyslně stanoví po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.<sup>85</sup>

Právním základem pro sblížení norem trestního práva hmotného je čl. 83 SFEU, který ve své podstatě navazuje na čl. 31 odst. 1 písm. e) SEU ve znění Amsterdamské smlouvy, jenž předpokládal nárůst přijímaných opatření v této oblasti. Podle prvního odstavce mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním procesem stanovit formou směrnic<sup>86</sup> patřičná minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo jejich dopadu či kvůli zvláštní potřebě je potírat na komplexním společném základě.<sup>87</sup>

Samotné adjektivum minimální lze vnímat jako důkaz skutečnosti, že se evropští zákonodárci ještě stále pohybují ve velmi citlivé oblasti trestního práva, v oblasti svrchovanosti státu. Tento přívlastek lze vnímat nejen jako důsledek rozdílnosti jednotlivých právních systémů členských států, ale také jako ochotu členských států přijímat konkrétní právní předpisy pouze na nejnižší možné společné úrovni. SFEU tak explicitně vylučuje možnost úplné harmonizace trestního práva.

<sup>85</sup> Čl. 82, odst. 2), Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>86</sup> Zrušení pilířové soustavy mělo i svůj následek v podobě změny právních nástrojů. Z obecného hlediska, od okamžiku platnosti smlouvy užívají orgány Unie pro výkon sdílených pravomocí právní akty v podobě *nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanovisek*. Směrnice je jedním z právních aktů, která je závazná pro každý stát, kterému je určena co do výsledku, kterého má být dosaženo. Volba formy a prostředku konkrétních právních aktů je ponecháno v kompetenci vnitrostátních orgánů členských zemí. S tím také souvisí i upuštění od původní jednomyslnosti při schvalování právních aktů, která byla pro rozhodování v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva nahrazena v čl. 294 SFEU tzv. kvalifikovanou většinou, v souladu s klasickým legislativním postupem v podobě přijetí Radou a Evropským parlamentem na návrh Komise. Danou novelou si dle autora práce zákonodárce sliboval posílení efektivity v přijímání právních aktů v oblasti původního třetího pilíře a zvýšení jejich legitimacy. Viz Čl. 288 - 294, Smlouvy o fungování Evropské unie., Úř. Věstník EU C 115/171, ze dne 9. 5. 2008. [online]. euroskop.cz, [cit. 5. 6. 2017]. Dostupné na: <[http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani\\_eu.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf)>.

<sup>87</sup> Čl. 83, odst. 1), smlouvy o fungování Evropské unie.

Článek 83 odst. 1 SFEU taxativně vyjmenovává vymezené závažné trestné činnosti. Jedná se o oblasti: terorismu; obchodu s lidmi a sexuálním vykořisťováním žen a dětí; nedovoleného obchodu se zbraněmi a drogami; korupce; praní peněz; padělání platebních prostředků a trestné činnosti v rámci výpočetní techniky a organizované trestné činnosti. Přestože je uvedený výčet taxativní, Lisabonská smlouva dává Radě na základě souhlasu Evropského parlamentu flexibilní pravomoc tento výčet jednomyslně rozšířit o další možné oblasti v souvislosti s vývojem trestné činnosti, pokud splňují výše uvedená kritéria mimořádné závažnosti s přeshraničním rozměrem.<sup>88</sup> Dle autora práce se jedná o poměrně prozíravý legislativní krok, díky kterému lze pružně reagovat na jednotlivé změny ve společnosti, aniž by bylo zapotřebí razantní změny v primárním právu EU.

Výše uvedená právní úprava však vedla i k několika kritikám z řad členských států EU. Hlavním důvodem byla obava ze skryté pravomoci Evropské unie zasahovat do vnitrostátní podoby trestního práva. Ustanovení čl. 83 odst. 1 SFEU projednával na žádost Senátu i český Ústavní soud. Ten však ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009 argumentoval, že pro Českou republiku bylo nezbytné vyměnit část své státní suverenity za účelem sdíleného podílu na suverenitě nadstátní. Patříčné obavy z domnělého rozporu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem proto ÚS shledal v nálezu za nedůvodné.<sup>89</sup>

Článek 83 odst. 2 SFEU vytváří prostor pro minimální trestní harmonizaci, která má zajistit efektivní provádění unijních politik v jednotlivých harmonizovaných oblastech. Z daného článku vyplývá, že se může dotýkat jakékoliv unijní politiky a na rozdíl od předchozí právní úpravy může stanovit i minimální úpravu sankcí v dané oblasti.<sup>90</sup> Toto rozšíření pravomocí především vychází už z neexistence rozdílů mezi prvním a třetím pilířem. Co stojí za povšimnutí v uvedeném článku, je absence požadavku mimořádné závažnosti trestné činnosti s přeshraničním rozměrem.

Je otázkou, zdali toto kompetenční ustanovení nemůže sloužit k právním podkladům pro eventuální harmonizaci trestního práva, a to pod záminkou efektivity či plného účinku, kterou by Evropský soudní dvůr, neboli Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) následně mohl potvrdit v souladu se svou někdejší judikaturou. Díky zrušení pilířové struktury v Lisabonské smlouvě má totiž SDEU jurisdikční pravomoc i v oblasti původního třetího pilíře. Dle čl. 267 SFEU soud rozhoduje o jednotlivých předběžných otázkách platnosti a také výkladu aktů, které byly přijaty jednotlivými subjekty EU, tedy i o právních nástrojích policejní a justiční

---

<sup>88</sup> Tamtéž.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 29/09 z 3. 11. 2009.

<sup>90</sup> Čl. 83, odst. 2), Smlouvy o fungování Evropské unie.



spolupráce v trestních věcech.<sup>91</sup> Navíc, od 1. prosince 2014, kdy došlo k ukončení tzv. přechodného období, disponuje SDEU s Komisí jednotlivými pravomocemi, týkajícími se vynutitelnosti přijatých rámcových rozhodnutí u členských států EU (např. Komise může podat k SDEU žalobu pro porušení povinnosti ze Smluv nebo jakéhokoliv právního předpisu týkajícího se jejich provádění, či zneužití pravomoci dle čl. 263 SFEU).<sup>92</sup> Tato možnost je však zatím nejasná a jen budoucí praxe orgánů EU ukáže, zdali je tato teorie normotvorby relevantní, či nikoli.

Jak je však vidno, dopad Lisabonské smlouvy byl na proces europeizace trestního práva hmotného nejmarkantnější. Smlouva s sebou přináší patřičný potenciál v podobě zvýšení legitimacy a přehlednosti při přijímání nových právních aktů, který bude nejspíš hojně využíván. Na druhou stranu smlouva zahrnuje i určité instrumenty, které by mohly nadbytečné legislativní regulaci zabránit (např. institut tzv. záchranné brzdy<sup>93</sup> či kontrola zásady subsidiarity vnitrostátními parlamenty členských zemí apod.). Ačkoliv je zřejmé, že vytvoření unitárního trestněprávního předpisu je nereálné, lze z celkového hlediska považovat Lisabonskou smlouvu za velmi progresivní. Vždyť do roku 1993 byla tato problematika soukromou záležitostí členských států EU, která byla ukotvena mimo legální platformu EU. Je více než evidentní že Evropská unie prošla za poslední dvě dekády významnou právní transformací. Na druhou stranu z pohledu přenosu působnosti na unijní úroveň nepřináší Lisabonská smlouva žádnou výraznější změnu. Jedná se převážně o změny administrativně organizační. O přesto lze však argumentovat, že smlouva svými články 82 a 83 SFEU započala novou kapitolu v historii europeizace trestního práva.

---

<sup>91</sup> Čl. 267, smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>92</sup> Tamtéž, Čl. 263.

<sup>93</sup> Institut tzv. záchranné brzdy mohou členské státy využít v případě, pokud se domnívají, že daný návrh směrnice dle čl. 82 odst. 2 nebo čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU by byl v rozporu se základními aspekty jejich vnitrostátních systémů trestního soudnictví. V daném případě dochází k pozastavení legislativního procesu a k zahájení jednání ohledně dosažení patřičného konsenzu.

## 4 Právní akty EU v boji proti terorismu

### 4.1 Důvody a vlivy harmonizačních opatření

Sblížení trestněprávních norem je nezbytnou podmínkou pro řádné fungování unijní justiční spolupráce či pro vybudování společných evropských institucí v oblasti trestního práva. Společná harmonizace právních složek může velmi pozitivně a významně posílit důvěru mezi příslušnými soudními orgány a ve své podstatě i usnadnit vzájemnou spolupráci. Harmonizace trestního práva hmotného je velmi podstatným elementem, jehož cílem by měla být subsidiarita trestního práva, které má být až tím posledním možným prostředkem nápravy (*ultima ratio*) při nejzávažnějším narušení či ohrožení nejvíce chráněných zájmů Evropské unie.<sup>94</sup> Jako dalším důvod pro harmonizaci lze bezpochyby zmínit potřebu odstranění tzv. „trestních rájů“ do kterých by se mohli pachatelé trestné činnosti uchýlit buď za účelem vyhnout se zcela jakémukoliv trestnímu postihu, nebo jej alespoň minimalizovat.<sup>95</sup>

V předešlé kapitole autor zdůrazňuje, že v době po vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost dochází k nárůstu unijních harmonizačních předpisů, konkrétně v podobě rámcových rozhodnutí, doporučení, společných postojů a jiných právních či politických dokumentů. V době před přijetím Lisabonské smlouvy nebylo možné v oblasti trestního práva v užším smyslu přijímat jednotlivé právní nástroje prvního pilíře, tzn. směrnice či nařízení. Evropskému společenství nebyla v tomto ohledu ještě odevzdána patřičná pravomoc.

Hlavním cílem výše uvedených harmonizačních předpisů bylo doporučit členským státům EU, jakými legálními prostředky je možné proti terorismu bojovat. Dalším důvodem takovéto legislativní expanze byla i snaha „udržet krok s mezinárodním vývojem a reagovat na nové trendy a hrozby v oblasti kriminality.“<sup>96</sup> Tou nejvýznamnější událostí, která rozpoutala vlnu legislativní expanze, byly bezesporu koordinované teroristické útoky na USA dne 11. září 2001.

Tyto, ale i následující teroristické akce ve světě flagrantně prokázaly, jak významnou problematikou terorismus je. Jednotlivé teroristické útoky následně aktivizovaly členské země EU k rychlému a ucelenému postupu proti terorismu. Bezprostředně po zářijových teroristických útocích došlo 21. září 2001 k mimořádnému setkání Evropské rady, během kterého bylo deklarováno odhodlání a vůle vrcholných představitelů EU, že se boj proti

---

<sup>94</sup> ŠVARC, Michael. *Communitarization of the EU third pillar today and according to the Lisbon Treaty*. Brno: Právnická fakulta, 2008. [online]. [www.muni.cz](http://www.muni.cz), [cit. 5. června 2017]. Dostupné na: <[https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/svarc\\_michael.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/svarc_michael.pdf)>.

<sup>95</sup> KMEC: *Evropské trestní právo...*, s. 128.

<sup>96</sup> MITSILEGAS, Valsamis. The third wave of third pillar law: which direction for EU criminal justice?, *European Law Review*, 2009, roč. 34 č. 4, s. 524

terorismu stane napříště významnou prioritou Evropské unie více než kdy před tím. Došlo ke schválení tzv. Akčního plánu EU, ve kterém byl obsažen mj. i jeden z požadavků vytvořit jednotnou legální definici pojmu terorismus.

Následně v krátkém časovém úseku došlo k přijetí několika politických opatření, která se buď dotýkají problematiky terorismu přímo, anebo jsou posílením spolupráce v trestních věcech v obecné rovině. I tato jednotlivá opatření mají výrazný dopad na boj proti terorismu a lze je tudíž vnímat jako opatření, která působí v boji proti terorismu nepřímě. Jednalo se např. o reakci Evropské Unie na útoky v Madridu – Prohlášení k boji proti terorismu (2004) nebo v Londýně – Prohlášení Rady Evropské unie k útokům v Londýně (2005), nebo vydání tzv. Akčního plánu EU pro boj proti terorismu (2005).<sup>97</sup>

## **4.2 Konkrétní harmonizační opatření v oblasti terorismu**

### **4.2.1 Společné postoje Rady EU (2001/931/SZBP) a (2001/931/SZBP)**

Významným milníkem v podobě prvotních právních předpisu jsou dva společné postoje Rady Evropské unie. V prvním případě se jedná o Společný postoj Rady EU z 27. prosince 2001 pro uplatnění zvláštních opatření v boji proti terorismu (2001/931/SZBP).<sup>98</sup> Rada Evropské Unie v dokumentu uvádí definici jednotlivých teroristických trestných činů či teroristické skupiny. Dané právní vymezení v čl. 1 Společného postoj Rady lze chápat jako množinu taxativně vyjmenovaných trestných činů, které svou podstatou nebo kontextem mohou závažně poškodit chod určité členské země nebo mezinárodní organizace a které jsou definované jako trestné činy podle vnitrostátních právních předpisů. Dokument mj. dále taxativně vymezuje seznam osob, skupin a subjektů zapojených do teroristických trestných činů.<sup>99</sup> V druhém případě se jedná o Společný postoj Rady EU z 27. prosince 2001 o boji proti terorismu (2001/931/SZBP),<sup>100</sup> ve kterém např. Rada Evropské unie vyslovila v čl. 8 společného postoj požadavek, aby došlo k zavedení trestnosti jednání související

---

<sup>97</sup> KOPEČNÝ: *Protiteroristická politika EU – role Eurojustu a Europolu v boji proti terorismu*..., s. 227.

<sup>98</sup> *Společný postoj Rady EU ze dne 27. prosince 2001 pro uplatnění zvláštních opatření v boji proti terorismu (2001/931/SZBP)*. [online]. eur-lex.europa.eu, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN>>.

<sup>99</sup> Tamtéž.

<sup>100</sup> *Společný postoj Rady EU ze dne 27. prosince 2001 o boji proti terorismu (2001/930/SZBP)*. [online]. eur-lex.europa.eu, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0930&from=EN>>.

s terorismem (např. příprava, financování, plánování, samotné páchaní teroristických činů, či jejich podpora atd.) do vnitrostátních právních řádů členských států.<sup>101</sup>

#### **4.2.2 Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2002/475/SVV**

Na tyto společné postoje navazuje rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (2002/475/SVV).<sup>102</sup> Již v preambuli dokumentu (čl. 6, úvodu rámcového rozhodnutí) lze nalézt imperativní výzvu ke sblížení definice teroristických trestných činů, včetně trestných činů spojených s teroristickými skupinami; stanovení trestu a sankce odpovídající závažnosti těchto činů pro fyzické a právnické osoby, které patřičný čin spáchaly, nebo jsou za ně odpovědné.<sup>103</sup>

Rámcové rozhodnutí Rady o boji proti terorismu ze dne 13. června 2002 harmonizuje vymezení teroristických trestných činů ve všech členských státech EU prostřednictvím zavedení společné definice. Podle ní jsou za teroristické trestné činy považována „úmyslná jednání vymezená ve vnitrostátních právních předpisech jako trestné činy, které mohou vzhledem ke své povaze nebo souvislostem závažně poškodit zemi nebo mezinárodní organizaci, byla-li spáchána s cílem závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala určitým způsobem nebo se jednání zdržela, nebo závažným způsobem destabilizovat či zničit základní politické, ústavní, hospodářské nebo sociální struktury země nebo mezinárodní organizace:

- útoky ohrožující lidský život s možným následkem smrti;
- útoky ohrožující tělesnou integritu člověka;
- únos nebo braní rukojmí;
- způsobení rozsáhlého poškození vládních nebo veřejných zařízení, dopravního systému, infrastruktury, včetně informačního systému, pevné plošiny na kontinentálním šelfu, veřejného místa nebo soukromého majetku, které může ohrozit lidské životy nebo vyústit ve značné hospodářské ztráty;
- zmocnění se letadla, lodi nebo jiných prostředků veřejné či nákladní dopravy;

---

<sup>101</sup> Tamtéž, čl. 8., Společného postoje Rady EU.

<sup>102</sup> Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002, o boji proti terorismu (2002/475/SVV). Úř. věst. L 164/3, 22. června 2002. s. 18.

<sup>103</sup> Tamtéž, čl. 6 preambule Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV.

- výroba, držení, získání, přeprava, dodání nebo užití zbraní, výbušnin nebo zbraní jaderných, biologických nebo chemických, jakož i výzkum a vývoj biologických a chemických;
- vypouštění nebezpečných látek, zakládání požárů, vyvolávání povodní nebo zavinění výbuchů, jejichž důsledkem je ohrožení lidských životů;
- narušení nebo přerušení dodávek vody, elektrické energie nebo jiného základního přírodního zdroje, jehož důsledkem je ohrožení lidských životů;
- výhružky spácháním některého z předchozích jednání.“<sup>104</sup>

Ve výše uvedené definici lze spatřit kombinaci objektivní i subjektivní stránky – jedná se o taxativní výčet závažného trestného chování (vražda, tělesná zranění, únos letadla, vydírání, braní rukojmí, výroba zbraní, útoky, výhružky spácháním některého výše uvedeného jednání apod.), jenž aby mohlo být považováno za teroristický trestný čin, musí být spácháno s cílem závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo, protiprávně přinutit vládu, aby určitým způsobem jednala nebo se konkrétního jednání zdržela nebo závažným způsobem destabilizovat základní ústavní, politické, hospodářské či sociální struktury země nebo také mezinárodní organizace.<sup>105</sup>

Profesor Jelínek argumentuje, že patřičná definice teroristického činu má v sobě obsažena dvě objektivní kritéria – trestnost dle vnitrostátního práva a potenciální následky teroristického útoku. Z pohledu subjektivní stránky Jelínek zdůrazňuje úmysl zastrašit obyvatelstvo, protiprávně přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby jednala patřičným konkrétním způsobem nebo aby se určitého jednání zdržela, nebo závažným způsobem destabilizovat či zničit fundamentální politické, ústavní, hospodářské či sociální struktury země.<sup>106</sup>

Rámcové rozhodnutí následně vymezuje tzv. teroristickou skupinu, a to jako „strukturované sdružení více než dvou osob existující po delší dobu, které jedná ve shodě s cílem páchat teroristické trestné činy.“<sup>107</sup> Ten stejný článek dále definuje také pojem strukturované skupiny, kterou se rozumí „skupina, která není nahodile vytvořena za účelem bezprostředního spáchání trestného činu, její členové nemusejí mít formálně vymezené úlohy,

<sup>104</sup> Tamtéž, čl. 1, odst. 1 písm. a) – i), Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV.

<sup>105</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 210.

<sup>106</sup> Tamtéž, s. 211.

<sup>107</sup> Čl. 2 odst. 1), Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV, Úř. Věst. L 164/3, s. 19.

není nezbytná kontinuita členství ani rozvinutá struktura“<sup>108</sup> Ve svém druhém odstavci článek dále stanovuje povinnost každého členského státu přijmout opatření, která jsou nezbytná k zajištění trestnosti úmyslných jednání v podobě vedení teroristické skupiny a účasti na činnosti teroristické skupiny, včetně dodávání informací nebo materiálních zdrojů, financování činnosti jakýmkoliv způsobem s vědomím, že uvedená účast napomáhá trestné činnosti teroristické skupiny.<sup>109</sup>

Rámcové rozhodnutí dále ve svém čl. 3 ukládá členským zemím povinnost přijmout nezbytná opatření pro zajištění trestnosti konkrétních úmyslných jednání jako trestných činů, které jsou spojeny s terorismem, a to i přesto, pokud nedojde ke spáchání teroristického trestného činu. Jedná se: o krádež s přitěžujícími okolnostmi, vydírání a padělání veřejných listin. To vše za účelem spáchat teroristický trestný čin.<sup>110</sup> Čl. 4 rámcového rozhodnutí ukládá členským státům EU povinnost trestat také návod, pomoc a pokus.<sup>111</sup>

Zvláštní pozornost si dle autora zaslouží úprava trestních sankcí. Pro trestání teroristických trestných činů musí členské země do svých trestněprávních předpisů začlenit účinné, přiměřené a odrazující tresty, které mohou vést k vydání pachatele. Rámcové rozhodnutí ve svém čl. 5 následně stanovuje povinnost přijmout nezbytná opatření, aby bylo možné uložit trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně 15 let za trestný čin v souvislosti s vedením teroristické skupiny a nejméně osm let za trestné činy v souvislosti s účastí na činnosti teroristické skupiny, dodávání informací či jejich financování.<sup>112</sup> Je třeba zdůraznit, že se jedná pouze o minimální úpravu trestních sazeb.<sup>113</sup> Členské země si mohly individuálně stanovit patřičnou výši trestních sazeb přísněji, eventuálně stanovit i jiné další druhy trestů či trestné činy doplnit o jiné protiprávní formy jednání a podřídít je kriminalizaci nad unijně stanoveným standardem.<sup>114</sup>

Dle autora je pozoruhodné, že trestná činnost spáchána za specificky vymezených okolností (tj. trestné činy spojené s teroristickými skupinami) podléhala konkrétnímu a také de facto vyššímu trestnímu postihu, nežli základní varianta teroristické trestné činnosti, pro kterou evropský zákonodárce „pouze“ vymezil sankci v podobě účinných, přiměřených a

<sup>108</sup> Tamtéž.

<sup>109</sup> Čl. 2 odst. 2 písm. a), b), Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV, Úř. Věst. L 164/3, s. 20.

<sup>110</sup> Čl. 3, písm. a), b), c), Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV, Úř. Věst. L 164/3, s. 20.

<sup>111</sup> Tamtéž, čl. 4.

<sup>112</sup> Čl. 5, odst. 1-3), Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV, Úř. Věst. L 164/3, s. 20.

<sup>113</sup> V dubnu roku 2002 Rada Evropské unie schválila *oficiální přístup pro stanovování trestních sazeb v rámci sblížení unijních trestních předpisů*. Viz: *Council conclusions on the approach to apply regarding approximation of penalties*. Brusel, 27. 5. 2002, [online]. db.eurocrim.org, [cit. 5. 6. 2017]. Dostupné na <<http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1304.pdf>>.

<sup>114</sup> KLIP, André. *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2009, s. 153.

odrazujících trestů odnětí svobody. Je zajímavé, že rámcové rozhodnutí se nezabývá dolní trestní sazbou, nýbrž pouze stanovuje minimální výši horních trestních sazeb. Autor práce si tuto skutečnost vysvětluje možností větší flexibility při tvorbě stanovení vnitrostátních trestních sankcí pro členské státy. Z pohledu rozdílných právních předpisů zemí EU lze argumentovat, že tento krok je v celku logický. Na uvedený právní model tak lze nahlížet dvojím pohledem. Na jednu stranu lze argumentovat, že takovýto model má bezesporu prospěšný efekt za účelem koherence vnitrostátních trestněprávních systémů. Na druhou stranu je evidentní, že takováto právní regulace nemohla zcela splnit jeden z původních cílů a účelů europeizace – odstranění tzv. „trestních rájů“. Dále je zřejmé, že v případě nefunkčnosti vnitrostátních orgánů činných v trestním řízení je jakákoliv harmonizace trestních sazeb naprosto marginální. I přesto však lze v tomto vymezení spatřit konkrétní a významný posun ve vývoji europeizace hmotněprávních předpisů, bez kterého by nešlo v patřičném vývoji pokračovat.

Poslední zajímavou hmotněprávní úpravu lze v daném rámcovém rozhodnutí spatřit v čl. 7, konkrétně ve vymezení povinnosti členských zemí EU zajistit trestnost právnických osob, kterou spáchala v jejich prospěch jakákoliv osoba, která má v této právnické osobě pravomoc zastupovat navenek či oprávnění přijímat rozhodnutí jménem této právnické osoby nebo vykonávat kontrolu v rámci této právnické osoby.<sup>115</sup>

Kromě definičního vymezení výše uvedených pojmů zmiňuje rámcové rozhodnutí ještě další významnou informaci. Dle autora práce je tento právní akt významným i právě díky tomu, že v čl. 11 členským státům ukládá patřičnou povinnost přijmout nezbytná opatření pro dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím nejpozději do 31. prosince 2002. Ke stejnému datu jsou členské státy zároveň povinny sdělit generálnímu sekretariátu Rady a Komisi znění předpisů, kterými ve svém vnitrostátním právu provádějí konkrétní harmonizační povinnosti.<sup>116</sup> Touto skutečností se rámcové rozhodnutí od předchozích společných postojů Rady EU výrazně odlišuje.

Pro své velmi široké vymezení definice teroristického trestného činu a pro neurčitost v případě stanovení sankcí se rámcové rozhodnutí povětšinou setkávalo s kritikou. Primárním důvodem disputací mezi členskými státy byl nesoulad s principem právní jistoty nebo také zásadou *nullum crimen sine lege*. Všechny členské státy však nakonec harmonizaci svých národních trestněprávních předpisů dříve či později provedly. Dle Michala Tomáška znamenalo přijetí definice výrazně důležitý krok kupředu v boji proti terorismu, neboť svým

<sup>115</sup> Čl. 7, odst. 1 písm. a), b), c), Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV, Úř. Věst. L 164/3, s. 20.

<sup>116</sup> Čl. 11, odst. 1, Rámcového rozhodnutí 2002/475/SVV, Úř. Věst. L 164/3, s. 21.

vymezením výrazně přesahuje rámec doposud vypracovaných nadnárodních úmluv či právních dokumentů.<sup>117</sup>

#### 4.2.3 Rámcové rozhodnutí č. 2008/919/SVV

V roce 2008 přijímá Rada Evropské unie dne 28. listopadu rámcové rozhodnutí č. 2008/919/SVV, kterým se reviduje výše uvedené rámcové rozhodnutí z roku 2002.<sup>118</sup> Dokument hned ve své preambuli zakotvuje povinnost členských států kriminalizovat taxativně definované trestně činy, které jsou spojené s teroristickou aktivitou. Jedná se o: veřejné podněcování, nábor teroristů a výcvik teroristů.<sup>119</sup> Dané pojmy v jsou v rámcovém rozhodnutí definovány v čl. 1 odst. 1), který svým obsahem nahrazuje původní čl. 3 rámcového rozhodnutí z roku 2002. Právní dokument definuje uvedené pojmy takto:<sup>120</sup>

- Pod pojmem *veřejné podněcování ke spáchání trestného činu* se rozumí šíření nebo jiné zpřístupnění zprávy veřejnosti se záměrem vyvolat spáchání některého z trestných činů, které jsou uvedeny v čl. 1 odst. 1 písm. a) až h), pokud toto jednání přímo či nepřímo obsahující teroristické trestné činy způsobí hrozbu, že může dojít ke spáchání jednoho či více takových trestných činů.
- Pod pojmem *nábor teroristů* se rozumí získání jiného jedince ke spáchání některého z trestných činů, které jsou taxativně uvedeny v čl. 1 odst. 1 písm. a) až h) nebo také v čl. 2 odst. 2.
- Pod pojmem *výcvik teroristů* se rozumí poskytování instrukcí ohledně výroby či používání výbušnin, střelných či jiných zbraní nebo nebezpečných či škodlivých látek nebo ohledně dalších jednotlivých metod či postupů za účelem spáchat některý z trestných činů, které jsou uvedeny v čl. 1 odst. 1 písm. a) až h) s vědomím, že poskytované dovednosti jsou vymezeny k použití za tímto účelem.

Rámcové rozhodnutí dále v čl. 1 ustanovuje povinnost členských států zařadit následující úmyslné činy do vnitrostátních předpisů mezi trestné činy, jenž jsou spojené s teroristickou činností. Jedná se o: krádež s přitěžujícími okolnostmi, vydírání a padělání

<sup>117</sup> TOMÁŠEK: *Europeizace trestního práva...*, s. 247-248.

<sup>118</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu. (2008/919/SVV). Úř. věst. L 330/21, 9. prosince 2008, s. 21.

<sup>119</sup> Tamtéž, odst. 10, preambule rámcového rozhodnutí.

<sup>120</sup> Tamtéž, čl. 1 odst. 1) písm. a), b), c). Rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.



veřejných listin. Pro trestnost těchto činů není nezbytné, aby byl daný trestný čin patřičně spáchán, respektive dokonán.<sup>121</sup> V případě trestnosti pokusu o spáchání trestného činu náboru teroristů a jejich výcviku byla zákonodárci stanovena možnost dle libovůle jednotlivých členských států zakotvit trestnost, či nikoliv.<sup>122</sup> Je však třeba podotknout, že tento závazek Česká republika splnila ještě před vznikem rámcového rozhodnutí.<sup>123</sup>

Všechny členské státy EU měly povinnost přijmout vlastní opatření, nezbytná k promítnutí tohoto rámcového rozhodnutí ke dni 9. prosince 2010 a zároveň předložit generálnímu sekretariátu Rady a Komisi dané znění předpisů, kterými ve svém vnitrostátním právu provádějí povinnosti, které z výše uvedeného rámcového rozhodnutí vyplývají. Na základě zprávy, která byla vypracována z doložených informací a zprávy Komise, měla Rada do lhůty 9. prosince 2011 ověřit, zdali členské státy přijaly konkrétní a nezbytná opatření, či nikoliv.<sup>124</sup> Zároveň okamžikem 1. prosince 2014 skončilo tzv. přechodné období pro oblast bývalého III. pilíře, které bylo ustanoveno Lisabonskou smlouvou. Po tomto datu získala Komise pravomoc posoudit, nakolik dosáhly členské země souladu s tímto rámcovým rozhodnutím, či nikoli. V případě, že by došlo k negativnímu zjištění, může Komise následně zahájit řízení o nesplnění povinnosti.<sup>125</sup>

#### **4.2.4 Zpráva Komise o provádění Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu**

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění citovaných rámcových rozhodnutí o boji proti terorismu byla vyhotovena v Bruselu dne 5. května 2014.<sup>126</sup> Zpráva vychází z konkrétních informací, které poskytly členské státy o provedených opatřeních, doplněných o veřejně dostupné informace a externí studie. Zpráva hodnotí, zdali ve stanoveném termínu, tj. do 9. prosince 2010, došlo k naplnění cílů rámcového rozhodnutí z roku 2008 a zdali přijatá opatření vyplývající z rámcového rozhodnutí splňují požadavky na jasnost a přehlednost právní úpravy a právní jistotu.<sup>127</sup>

<sup>121</sup> Čl. 1 odst. 2), rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

<sup>122</sup> Tamtéž, čl. 1 odst. 3).

<sup>123</sup> Viz ustanovení o TČ Krádeže dle § 205 odst. 5 písm. b) TZ; TČ Vydírání dle § 175 odst. 3) písm. b) TZ; TČ padělání a pozměnění veřejné listiny dle § 348 odst. 3) písm. b) TZ; Ustanovení obecné části trestního zákoníku, které upravuje pokus a formy účastenství dle § 21 a 24 TZ.

<sup>124</sup> Čl. 3 odst. 1), rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV, ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

<sup>125</sup> Usnesení Výboru pro Evropské záležitosti Poslanecké Sněmovny z 26. schůze, ze dne 15. 1. 2015 ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu, ze dne 5. 5. 2014, s. 3.

<sup>126</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. 11. 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

<sup>127</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 212.

Zpráva prezentuje Českou republiku v několika spojitostech. Nejdříve uvádí, že Česká republika nepřijala nová opatření ve stanoveném časovém termínu, tj. do 9. prosince 2010, nýbrž až později, ke konci roku 2011. K tomu došlo díky novele zák. č. 330/2011 Sb., která rozšířila tehdejší znění skutkové podstaty trestného činu teroristický útok o patřičný chybějící postih veřejného podněcování k takovému trestné činnosti, konkrétně v § 311 odst. 2, TZ. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 330 / 2011 Sb. toto ustanovení transponuje patřičný požadavek rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV tak, že do výše uvedeného ustanovení doplňuje chybějící jednání, které spočívá ve veřejném podněcování k teroristické trestné činnosti.<sup>128</sup>

Původní úmysl Komise byl však směřován i proti tzv. nepřímému podněcování ke spáchání teroristického trestného činu. Zároveň zpráva poukazuje na patřičné nedostatky české trestněprávní úpravy v případech náboru a výcviku teroristů. Tuto právní materii totiž český zákonodárce vyvážil možností odvolání se na obecná ustanovení, která se vztahují na jednotlivé formy účasti na teroristickém trestném činu, tzn. nestanoví tento protiprávní čin jako samostatnou skutkovou podstatu. Podle vyjádření vlády ČR bylo dostatečnou právní úpravou § 311 TZ (trestný čin teroristického útoku) ve spojení s § 20 TZ (ustanovení o přípravě), který postihoval jak nábor jednotlivců, tak i jejich výcvik.<sup>129</sup>

Tento názor však Komise nesdílela, neboť uvedená úprava představovala významné riziko v možnosti nepostihnout nábor samostatně jednajících jedinců. Zpráva dále kritizovala skutečnost, že by postihování výcviku teroristů mělo vycházet z aktuálních obecných ustanovení, ze kterých není jasné, zdali vnitrostátní právo trestněprávně kvalifikuje poskytování výcviku i také v případech, kde nebyl daný teroristický čin či pokus spáchán.<sup>130</sup> Zároveň zpráva deklarovala za problematický bod v podobě odlišného pojmosloví pro definování náboru, které může vyvolat patřičné pochybnosti o tom, jaké konkrétní jednání je trestné a jaké nikoliv (např. *získat, žádat, provést nábor, naverbovat, snažit se přimět, navést, podněcovat, nabádat* atd.).<sup>131</sup> V závěru zprávy proto Komise vyzvala všechny členské státy, které doposud rámcové rozhodnutí kompletně neprovedly, k okamžité nápravě.

---

<sup>128</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 330/ 2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> Usnesení Výboru pro Evropské záležitosti Poslanecké Sněmovny z 26. schůze, ze dne 15. 1. 2015 ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu, ze dne 5. 5. 2014, s. 5.

<sup>130</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. 11. 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

<sup>131</sup> Usnesení Výboru pro Evropské záležitosti Poslanecké Sněmovny z 26. schůze, ze dne 15. 1. 2015 ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu, ze dne 5. 5. 2014, s. 4.

## **5 Úprava české trestněprávní legislativy v boji proti terorismu**

### **5.1 „Protiteroristická novela“ trestního zákoníku – zákon č. 455/2016 Sb.**

Od 1. února 2017 se stal účinným zákon č. 455/2016 Sb., který zásadně novelizoval český trestní zákoník a další související zákony v oblasti trestněprávní problematiky. Jednalo se o monotematickou novelu, jejímž primárním cílem bylo zefektivnit české trestněprávní normy v boji proti terorismu a také zároveň zohlednit veškeré závazky, které ČR vyplývají z členství v Evropské unii v oblasti trestního práva. Česká republika byla stále jednou z posledních zemí EU, která patřičná právní opatření stále nepřijala.

Dalším významným důvodem pro přijetí cit. novely byla potřeba reakce na mezinárodní požadavky pro rekonfiguraci trestněprávního postihu financování a jiné další podpory terorismu. Tuto žádost vůči České republice vznesl Finanční akční výbor (FATF) a výbor Moneyval.<sup>132</sup> V případě nezavedení tvrdých právních sankcí za podporu terorismu by byla ČR od konce února 2017 Finančním akčním výborem označena za obchodně nevěrohodnou a investičně rizikovou zemi, což by pak zcela jistě mohlo negativně ovlivnit politicko-ekonomický rozvoj českých firem, respektive celé země (např. Rating ČR, který je prováděn mezinárodně uznávanými agenturami, by se s velmi vysokou pravděpodobností zhoršil; došlo by pravděpodobně ke zhoršení přístupu českých finančních institucí na zahraniční trhy či k omezení nebo blokaci mezinárodních obchodů a transakcí s českými společnostmi). Na základě zjevného tlaku ze strany mezinárodních institucí bylo proto nezbytné tuto novelu přijmout co nejdříve.

Novela trestního zákoníku zároveň reflektuje i aktuální unijní návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji proti terorismu, která má v budoucnu nahradit současné rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV o boji proti terorismu. Za normálních okolností by bylo více vhodné počkat na přijetí této směrnice a následně ji implementovat. Kvůli stanoveným lhůtám pro přijetí požadovaných legislativních změn však tato možnost nepřicházela v úvahu. Parlament České republiky proto v novele zohlednil návrh směrnice takovým způsobem, aby přijatou úpravu nebylo později nezbytné dále rekonfigurovat. Novela trestního zákoníku tak přináší více trestněprávních inovací, než se od ní původně očekávalo.

Předchozí nejdůležitější těžiště trestně právní úpravy terorismu bylo obsaženo pouze ve dvou ustanoveních, konkrétně se jednalo o trestný čin teroristického útoku (§ 311 TZ) a

---

<sup>132</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 4.

trestný čin teroru (§ 312 TZ).<sup>133</sup> Oba výše uvedené trestně činy spadají do hlavy IX., zvláštní části trestního zákoníku, konkrétně do jejího prvního dílu s názvem *Trestné činy proti základům České republiky, cizího státu a mezinárodní organizace*. Účinností zákona č. 455/2016 Sb. dochází k těmto následujícím změnám:<sup>134</sup>

- úprava znaků trestného činu teroristického útoku v § 311 TZ
- modifikace legální definice organizované zločinecké skupiny (§ 129 TZ) a vytvoření nového legálního vymezení teroristické skupiny (§ 129a TZ)
- vytvoření nového trestného činu účasti na teroristické skupině (§ 312a TZ) společně se zavedením zvláštního ustanovení o účinné lítosti (§ 312b TZ)
- doplnění ustanovení o beztrestnost policejního agenta, který se dopustil trestné činnosti se členy teroristické skupiny s cílem odhalit pachatele (§ 312c TZ)
- zakotvení dalších tří nových skutkových podstat trestných činů, konkrétně: financování terorismu (§ 321d TZ), podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ) a vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ)
- doplnění zásady ochrany a zásady univerzality dle § 7 TZ o čtyři výše uvedené trestné činy (účast na teroristické skupině, financování terorismu, podpora a propagace terorismu, vyhrožování teroristickým trestným činem).

V následující části kapitoly bude autor práce postupně analyzovat jednotlivé klíčové body současné trestněprávní legislativy, jejíž součástí budou i výše uvedené body novely zákona č. 455/2016 Sb. Cílem autora je především prezentovat současnou hmotněprávní „protiteroristickou“ úpravu a zjistit, zdali naplňuje příslušné unijní požadavky, či nikoliv.

---

<sup>133</sup> Pokud pomineme již dříve uvedené TČ Krádeže dle § 205 odst. 5 písm. b) TZ; TČ Vydírání dle § 175 odst. 3) písm. b) TZ; TČ padělání a pozměnění veřejné listiny dle § 348 odst. 3) písm. b) TZ.

<sup>134</sup> JELÍNEK, Jiří. „Protiteroristická“ novela trestního zákoníku – poznámky k orientačnímu studiu. *Bulletin advokacie*, 3, 2017, s. 25.

## 5.2 Trestný čin teroristického útoku (§ 311 TZ) a trestný čin teroru (§ 312 TZ)

Pomyslnou vlajkovou lodí v oblasti boje proti terorismu bylo do okamžiku přijetí novely ustanovení § 311 TZ, jejíž znění je následující:<sup>135</sup>

### § 311

#### Teroristický útok

- (1) „Kdo v úmyslu poškodit ústavní zřízení nebo obranyschopnost České republiky, narušit nebo zničit základní politickou, hospodářskou nebo sociální strukturu České republiky nebo mezinárodní organizace, závažným způsobem zastrašit obyvatelstvo nebo protiprávně přinutit vládu nebo jiný orgán veřejné moci nebo mezinárodní organizaci, aby něco konala, opominula nebo trpěla,
- a) provede útok ohrožující život, nebo zdraví člověka s cílem způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví,
  - b) zmocní se rukojmí nebo provede únos,
  - c) zničí nebo poškodí ve větší míře veřejné zařízení, dopravní nebo telekomunikační systém, včetně informačního systému, pevnou plošinu na pevninské mělčině, energetické, vodárenské, zdravotnické nebo jiné důležité zařízení, veřejné prostranství nebo majetek s cílem ohrožit tím lidské životy, bezpečnost uvedeného zařízení, systému, nebo prostranství anebo vydat majetek v nebezpečí škody velkého rozsahu,
  - d) naruší, nebo přeruší dodávku vody, elektrické energie nebo jiného základního přírodního zdroje s cílem ohrožit tím lidské životy nebo vydat majetek v nebezpečí škody velkého rozsahu,
  - e) zmocní se letadla, lodi jiného prostředku osobní či nákladní dopravy nebo pevné plošiny na pevninské mělčině, nebo nad takovým dopravním prostředkem nebo pevnou plošinou vykonává kontrolu, anebo zničí nebo vážně poškodí navigační zařízení nebo ve větším rozsahu zasahuje do jeho provozu, nebo sdělí důležitou nepravdivou informaci, čímž ohrozí život nebo zdraví lidí, bezpečnost, takového dopravního prostředku anebo vydá majetek v nebezpečí škody velkého rozsahu,
  - f) vyrábí nebo jinak získá, přechovává, dováží, přepravuje, vyváží či jinak dodává nebo užije výbušninu, jaderný materiál, jadernou, biologickou, chemickou nebo jinou zbraň, bojový prostředek nebo materiál obdobné povahy, anebo provádí výzkum a vývoj

---

<sup>135</sup> § 311, zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

jaderné, biologické, chemické nebo jiné zbraně, nebo bojového prostředku nebo výbušniny, nebo

- g) vydá lidi v obecné nebezpečí smrti nebo těžké újmy na zdraví neb cizí majetek v nebezpečí škody velkého rozsahu tím, že způsobí požár nebo povodeň nebo škodlivý účinek výbušnin, plynu, elektřiny nebo jiných podobně nebezpečných látek nebo sil nebo se dopustí jiného podobného nebezpečného jednání, nebo takové obecné nebezpečí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění,  
bude potrestán odnětím svobody na pět až patnáct let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku.

(2) Odnětím svobody na dvanáct až dvacet let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku, nebo výjimečným trestem bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 jako člen organizované skupiny,
- b) způsobí-li takovým činem těžkou újmu na zdraví nebo smrt,
- c) způsobí-li takovým činem, že větší počet lidí zůstal bez přístřeší,
- d) způsobí-li takovým činem přerušování dopravy ve větším rozsahu,
- e) způsobí-li takovým činem škodu velkého rozsahu,
- f) získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu,
- g) ohrozí-li takovým činem závažné mezinárodní postavení České republiky nebo postavení mezinárodní organizace, jejíž je Česká republika členem, nebo
- h) spáchá-li takový čin za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

(3) Příprava je trestná.<sup>136</sup>

Primárním cílem výše uvedeného trestného činu je ochrana demokratické společnosti od jakékoliv případné formy jednání, které by mělo povahu teroristického útoku. V ustanovení se navíc promítají i konkrétní závazky, které pro ČR vyplývají z potřeby harmonizace vnitrostátního práva s mezinárodními předpisy.<sup>137</sup> Objektivní stránku trestného činu teroristického útoku lze rozčlenit na jednu základní skutkovou podstatu (§ 311 odst. 1 TZ) a jednu kvalifikovanou skutkovou podstatu (§ 311 odst. 2 TZ).

První skutková podstata obsahuje taxativní výčet jednání, které lze obecně charakterizovat jako násilná jednání způsobující smrt či vážnou tělesnou újmu jakékoliv osobě, vážné škody na soukromém i veřejném majetku, informačních a telekomunikačních systémech, systému veřejné dopravy či součástech infrastruktury nebo životním prostředí.

<sup>136</sup> § 311, zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>137</sup> JELÍNEK, Jirí a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2013, s. 426.

Z pohledu subjektivní stránky trestného činu jedná pachatel v tzv. „teroristickém úmyslu“ tak, aby konkrétně poškodil ústavní zřízení, nebo obranyschopnost České republiky, narušil nebo zničil základní politickou, hospodářskou nebo sociální strukturu ČR nebo mezinárodní organizace, závažným způsobem zastrašil obyvatelstvo nebo protiprávně přinutil vládu nebo jiný orgán veřejné moci nebo mezinárodní organizaci, aby něco konala, opominula nebo trpěla.<sup>138</sup> Nabytím účinnosti zák. č. 418 / 2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, může být dle § 7 cit. zákona také pachatelem trestného činu teroristického útoku taktéž právnická osoba. Dle cit. ustanovení se trestní odpovědnost právnické osoby dále vztahuje i na všechny ostatní novelou přijaté trestné činy (§ 312a – 312f TZ).

Profesor Jelínek argumentuje, že pokud by se pachateli teroristického útoku nepodařilo prokázat úmysl, který vyplývá ze zákonných podmínek § 311 TZ, lze pachatele potrestat i dle jiných ustanovení trestního zákoníku. Jedná se především o trestné činy vraždy dle § 140 TZ; TČ mučení a jiného nelidského a krutého zacházení dle § 149 TZ; TČ zavlečení dle § 172 TZ; TČ braní rukojmí dle § 174; TČ vydírání dle § 175 TZ, či některé trestné činy proti majetku nebo hospodářské trestné činy.<sup>139</sup>

Novela trestního zákoníku zavádí novou podobu ustanovení § 311 odst. 1 písm. f) TZ. Jedná se o rozšíření objektivní stránky trestného činu teroristického útoku o „výrobu, přechovávání, dovážení, jiné získávání, přepravování, vyvážení, jiné dodávání nebo užití jaderného materiálu.“<sup>140</sup> Podle důvodové zprávy touto změnou zákonodárce reagoval na dosavadní nedostatek legislativy ve vztahu k čl. 7 odst. 1 písm. a) Úmluvy o fyzické ochraně jaderných materiálů ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) a přílohy Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu. Tento legální nedostatek byl zároveň opakovaně vytýkán hodnotiteli FATF. Z původního ustanovení bylo však vypuštěno slovo „nedovoleně“ a „nedovolený“, neboť jej zákonodárce považoval vzhledem k úmyslu za irelevantní.<sup>141</sup> Významnější změnu v rámci novelizace ustanovení lze spatřit odst. 2 cit. paragrafu.

Před nabytím účinnosti novely obsahoval TČ teroristického útoku odlišný druhý odstavce, který byl novelou odstraněn. Jednotlivé zbylé části paragrafu byly následně přečíslovány. Důvodem vypuštění odstavce, který postihoval ve vlastní skutkové podstatě vyhrožování teroristickým útokem, veřejné podněcování k teroristickému útokem, nebo

<sup>138</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 216.

<sup>139</sup> Tamtéž, s. 217.

<sup>140</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. s. 8.

<sup>141</sup> Tamtéž.

finanční materiální či jinou podporu teroristického útoku, je skutečnost, že došlo k vytvoření samostatných trestných činů: TČ financování terorismu (§ 312d TZ), TČ podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ) a TČ vyhrožování teroristickým trestným činem (312f TZ). Tímto legislativním krokem český zákonodárce plně vyhověl požadavkům Moneyval a FATF, podle kterých při neexistenci samostatného trestného činu financování terorismu (*stand-alone offence*) jsou znaky trestného činu rozprostřeny po trestním zákoníku, což následně snižuje potenciální odrazující účinek kriminalizace.<sup>142</sup>

Trestný čin teroru definuje trestní zákoník v § 312 takto:

- (1) „Kdo v úmyslu poškodit ústavní zřízení České republiky jiného úmyslně usmrtí, bude potrestán odnětím svobody na patnáct až dvacet let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku, nebo výjimečným trestem.
- (2) Příprava je trestná.“<sup>143</sup>

Trestný čin teroru lze vnímat jako subsidiární k TČ teroristického útoku. Je tomu tak proto, neboť trestný čin teroru postihuje toho, kdo jiného usmrtí v úmyslu poškodit ústavní zřízení republiky, tj. např. zavraždí ústavního činitele. Citovaný trestný čin v sobě spojuje pouze dva základní nerozvinuté znaky, kterými jsou: úmysl poškodit ústavní zřízení České republiky a úmysl jiného usmrtit. Taková vražda nebo jen pouze pokus nemusí být nutně teroristickým útokem ve smyslu § 311 TZ.

U trestného činu teroristického útoku i teroru je poměrně specifickou možností vyloučení z promlčení. Dle § 35 písm. b) TZ uplynutím promlčecí doby nezaniká trestní odpovědnost v případě, že byl spáchán za takových okolností, že zakládá válečný zločin nebo také zločin proto lidskosti.<sup>144</sup>

Oba dva trestné činy lze zařadit do kategorie zvláště závažných zločinů, u nichž je trestná i příprava k trestnému činu (viz § 20 TZ). Z pohledu sankcionování lze u TČ teroristického útoku dle § 311 TZ v základní skutkové podstatě uložit trest odnětí svobody na 5 až 15 let; ve kvalifikované skutkové podstatě pak trest odnětí svobody na 12 až 20 let. U TČ teroru dle § 312 TZ zákon dovoluje uložit trest odnětí svobody na 15 až 20 let. U obou trestných činů lze případně uložit výjimečný trest dle § 54 TZ,<sup>145</sup> event. vedle těchto trestů uložit i trest propadnutí majetku.

<sup>142</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 6.

<sup>143</sup> § 312, zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>144</sup> § 35 písm. b), zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>145</sup> Výjimečným trestem se rozumí trest odnětí svobody na 20 až 30 let, popřípadě trest na doživotí.



Z hlediska unijních požadavků rámcového rozhodnutí Rady 2002/475/SVV v oblasti sankcionování měla česká právní úprava přijmout takové opatření, za které je možné uložit účinné, přiměřené, odrazující tresty, které mohou vézt k extradici (tj. odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby minimálně jeden rok dle § 205 odst. 2 písm. d), zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci). Lze tudíž argumentovat, že česká právní úprava splňuje unijní kritéria sankcionování trestných činů teroristického útoku a teroru dostatečně.

Na trestné činy teroristického útoku i teroru se vztahuje dle § 7 odst. 1, TZ i tzv. zásada univerzality, která ukládá povinnost stíhat taxativně vyjmenované trestné činy, které směřují proti zvláště chráněným zájmům společnosti, a to bez ohledu na místo činu a osobu pachatele. Účinností novely trestního zákoníku platí pravidlo i pro nové skutkové podstaty trestných činů: TČ účasti na teroristické skupině (§ 312a TZ); TČ financování terorismu (§ 312d TZ); TČ podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ); TČ vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ). Obdobně postupoval zákonodárce také v zák. č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v jehož § 4 odst. 1 cit. zákona jsou výše uvedené trestné činy taktéž vymezeny.

Pro stejný soubor trestných činů uvádí trestní zákoník další společné skutkové podstaty v podobě trestnosti nadržování pachateli těchto trestných činů dle § 366 odst. 2 písm. a) TZ; nepřekažení těchto trestných činů (§ 367 odst. 1 TZ) či jejich neoznámení (§ 368 odst. 1 TZ) a to i v případě, pokud pachatel spáchal daný trestný čin ve prospěch osoby blízké.<sup>146</sup>

V ustanovení § 313 TZ zákonodárce definuje poskytnutí ochrany dle § 311 TZ a 312 TZ i pro cizí státy. Uvedené ustanovení je v trestním zákoníku zařazeno z důvodu zefektivnění boje proti mezinárodnímu terorismu. Jedná se o případy, kdy pachatelem trestného činu je osoba zastupující Českou republiku nebo mezinárodní organizaci, ve které je Česká republika členem.

---

<sup>146</sup> JELÍNEK: *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu...*, s. 217.

### 5.3 Organizovaná zločinecká skupina (§ 129 TZ) a Teroristická skupina (§ 129 TZ)

Institut organizované zločinecké skupiny byl zaveden v české trestněprávní úpravě až v roce 2009, kdy daný pojem nahradil původní termín zločinné spolčení. Tento institut byl před účinností novely velmi hojně využíván. Vzhledem k původní neexistenci definice teroristické skupiny dopadalo ustanovení o organizované zločinecké skupině poměrně často i pro případy vymezení teroristické skupiny (pokud se samozřejmě shodovaly se zákonnou definicí organizované zločinecké skupiny).

V současném znění trestní zákoník upravuje pojem organizovaná zločinecká skupina v § 129 TZ takto:

„Organizovaná zločinecká skupina je společenství nejméně tří trestně odpovědných osob s vnitřní organizační strukturou, s rozdělením funkcí a dělbou činností, které je zaměřeno na soustavné páchání úmyslné trestné činnosti.“<sup>147</sup>

Původní ustanovení § 129 TZ vymezovalo organizovanou zločineckou skupinu jako společenství „více osob“. Účinností novely však dochází ke zpřesnění formulace tohoto pojmového znaku, podle které se musí jednat o „nejméně tři trestně odpovědné osoby.“ Ostatní pojmové znaky však zůstaly nezměněny (vnitřní organizační struktura, rozdělení funkcí, dělba činnosti a zaměření se na soustavné páchání úmyslné trestné činnosti). Zde je třeba podotknout, že jsou to právě tyto uvedené pojmové znaky, které organizovanou zločineckou skupinu odlišují od pojmu organizovaná skupina, která je dle § 42 písm. o) TZ přitěžující okolností, jež podmiňuje použití vyšší trestní sazby u zákonem stanovených trestných činů. U spáchání trestného činu ve prospěch organizované zločinecké skupiny naopak zákon explicitně hovoří o automatickém navýšení horní hranice trestní sazby trestu odnětí svobody o jednu třetinu a zároveň i o uložení trestu v horní polovině takto uloženého trestu odnětí svobody. Účast na organizované zločinecké skupině je následně trestným činem dle § 361 TZ.<sup>148</sup>

Za skutečnou změnu lze však vnímat doplnění výkladových ustanovení v obecné části trestního zákoníku o tzv. teroristickou skupinu. Jednalo se o pojem, který ačkoliv byl v § 311 odst. 2 alinea 3 TZ výlučně používán, nebyl nikde v zákoně upraven. Definovat tento pojem v trestním zákoníku a legislativně jej odlišit od organizované zločinecké skupiny bylo naléhavě žádoucí. Trestní zákoník definoval výše uvedený institut v § 129a TZ jako

<sup>147</sup> § 129, zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>148</sup> JELÍNEK: *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou...*, s. 185.

„společenství nejméně tří trestně odpovědných osob, které má trvalejší charakter, je v něm provedena dělba činností mezi jednotlivé členy, jeho činnost se vyznačuje plánovitostí a koordinovaní a je zaměřené na páchaní trestného činu vlastizrady spáchané formou teroristického útoku nebo teroru (§ 309), trestného činu teroristického útoku (§ 311) nebo trestného činu teroru (§ 312) (dále jen „teroristický trestný čin“).“<sup>149</sup>

Při utváření definice pojmu vycházel český zákonodárce z jednotlivých znaků charakterizujících organizovanou skupinu, které obohatil pojmovými znaky vyplývajícími z rámcového rozhodnutí Rady 2002/475SVV, o boji proti terorismu. Tento unijní dokument ve svém čl. 2 odst. 1 definuje teroristickou skupinu jako strukturované sdružení více než dvou osob, které existuje po delší dobu a které jedná za účelem páchat teroristické trestné činy. Ve stejném odstavci je následně stanovena povinnost přijmout opatření k zajištění trestnosti vedení teroristické skupiny a také účasti na činnosti teroristické skupiny.<sup>150</sup> Uvedené rámcové rozhodnutí navíc ve svém čl. 6 úvodní preambule stanovuje povinnost sblížit nejenom definice teroristických činů v členských státech, nýbrž také trestné činy spojené s teroristickými skupinami. Je proto patrné, že za těchto okolností je třeba nejdříve vymezit a následně ukotvit konkrétní definici teroristické skupiny ve vnitrostátních předpisech. Jedná se tedy o další legislativní úpravu, která má svůj původ v unijním právním předpise.

Ustanovení o teroristické skupině zákonodárce vymezil v obecné části hned za definici organizované zločinecké skupiny. S tímto umístěním lze souhlasit, neboť oba pojmy se v několika svých rysech vzájemně shodují. Někteří právní vědci dokonce argumentují, že teroristická skupina je tzv. zvláštní případ organizované zločinecké skupiny.<sup>151</sup> Přestože jsou pojmové znaky obou dvou ustanovení velmi obdobné, nejsou totožné. Na rozdíl od organizované zločinecké skupiny nemusí teroristická skupina vykazovat tak vysokou úroveň organizovanosti (rozdělení funkcí, vnitřní struktura). Navíc nemusí být složena pouze z pachatelů, nýbrž také i z účastníků. Teroristickou skupinu lze *de facto* vymezit jako kvalifikovaný případ spolupachatelství, popřípadě účastenství v užším smyslu.<sup>152</sup>

I přesto však je v otázce trestnosti velmi potřebné, aby došlo ke splnění neurčitého pojmu – tzv. „*trvalejšího charakteru*“ skupiny. Díkce zákona stanovuje povinnost nejméně tří trestně odpovědných osob. Od 1. ledna 2012 se navíc považuje za trestně odpovědnou osobu i právnická osoba. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 455 / 2016 Sb. není při posouzení počtu

<sup>149</sup> § 129a, zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>150</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. s. 7.

<sup>151</sup> JELÍNEK: „Protiteroristická“ novela trestního zákoníku – poznámky k orientačnímu studiu..., s. 26.

<sup>152</sup> Tamtéž.

pachatelů směřodatné, zdali je pachatel vysloveně přijat za člena teroristické skupiny. Pro naplnění definice postačí, že se pachatel fakticky a neformálně včlenil do teroristické skupiny a aktivně se podílel na páčání její trestné činnosti. Dále také není potřeba zkoumat totožnosti všech členů teroristické skupiny. Postačí pouze zjištění, že mezi nejméně třemi osobami došlo reálně ke konkrétní součinnosti na realizaci trestné činnosti, jež vykazuje uvedené znaky (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. srpna 2010, sp. zn. 8 Tdo 940 /2010).<sup>153</sup>

Kromě definice pojmu teroristická skupina vymezila novela v § 129a TZ i legislativní zkratku nazvanou „teroristický trestný čin“. Jedná se o trestný čin vlastizrady, který byl spáchán formou teroristického útoku nebo teroru dle § 309 TZ, o TČ teroristického útoku dle § 311 TZ, nebo o TČ teroru dle § 312 TZ.<sup>154</sup> Pojem teroristický trestný čin se zavádí především z důvodu odkazu na jiné trestné činy v trestním zákoníku. Tato legislativní zkratka se objevuje například u nově zakotvených trestných činů v § 312a – 312f TZ.

#### **5.4 Nová trestněprávní ustanovení, ukotvená v § 312a - § 312f TZ**

Přijetím novely došlo k obohacení trestního zákoníku o čtyři nové „protiteroristické“ skutkové podstaty trestných činů a také o další dvě ustanovení v podobě institutu beztrestnosti policejního agenta a nového typu účinné lítosti. Společným jmenovatelem a cílem těchto legislativních změn je především zvýšení legální obranyschopnosti české společnosti před nebezpečím hrozby terorismu formou kriminalizace jednání, která mají co dočinění s podporou, či propagací terorismu.

Poměrně značná část jednání, která je postihována novými trestnými činy, byla do účinnosti novely zákona již trestná podle dřívější právní úpravy. Některá z nich však nemusela být postižitelná za všech okolností, což například plyne z uplatnění zásady akcesority účastenství. Tím nejvýznamnějším důvodem legislativní úpravy je však již několikrát zmíněný požadavek mezivládní organizace FATF a výboru Moneyval, aby došlo k úpravě českých trestněprávních postihů jednání, která spočívají ve financování či jiné podpoře terorismu.

---

<sup>153</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. s. 7.

<sup>154</sup> § 129a odst. 1), zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

#### 5.4.1 TČ účasti na teroristické skupině (§ 312a TZ) společně se zavedením zvláštního ustanovení o účinné lítosti (§ 312b TZ) a beztrestnosti agenta (§ 312c TZ)

Po stejném legislativním vzoru trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině v § 361 TZ přijal český zákonodárce ustanovení, jež postihuje pachatele při účasti na teroristické skupině. Jeho základní skutková podstata zní takto: „Kdo založí teroristickou skupinu nebo kdo se činnosti teroristické skupiny účastní, bude potrestán odnětím svobody na tři až dvanáct let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutí majetku.“<sup>155</sup>

Z uvedené definice lze vnímat, že zákonodárce kriminalizoval dvě základní formy jednání. Analogicky jako v § 361 odst. 1) TZ postihuje trestný čin jak založení teroristické skupiny (dle § 361 odst. 1 alinea 1, odst. 2) TZ), tak i účast na činnosti teroristické skupiny (dle § 361 odst. 1 alinea 2, odst. 2) TZ). Na rozdíl od organizované zločinecké skupiny se však český zákonodárce v uvedeném ustanovení rozhodl nepostihovat podporu teroristické skupině. Je to z toho důvodu, neboť identické jednání je znakem dalších, nově zavedených trestných činů – TČ financování terorismu (§312d TZ) a TČ podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ).

Pod pojmem *založení* teroristické skupiny považuje důvodová zpráva k zákonu každou aktivitu, v jejímž důsledku dojde ke vzniku této skupiny. Jedná se i o situace, kdy patřičná organizace nevyvíjí žádnou protiprávní činnost. K jejímu vzniku není zapotřebí formálního aktu, lze ji založit i konkludentním jednáním. Za zakladatele teroristické skupiny pak důvodová zpráva označuje osobu, respektive osoby, které iniciují její vznik bez ohledu na jejich budoucí místo v hierarchii dané skupiny. Pro dokonání trestného činu ve formě založení proto postačí již její personální uspořádání a nastavení vnitřních pravidel.<sup>156</sup>

U *účasti* na činnosti teroristické skupiny je podstatné pouze prosté členství pachatele. Ohrožující trestný čin je dokonáným již v okamžiku, kdy se pachatel stane členem teroristické skupiny. Podmínkou zde není povinnost přímé aktivní činnosti. Dle důvodové zprávy se činnosti teroristické skupiny účastní také osoby, které vykonávají určité pomocné funkce (např. řidiči automobilů vezoucí členy teroristické skupiny).<sup>157</sup>

V souvislosti s otázkou sankcionování zákon stanovuje pro základní skutkovou podstatu odnětí svobody na 3 až 12 let. Okolnosti, které určují užití vyšší trestní sazby, lze spatřit ve kvalifikované skutkové podstatě. Zákon explicitně stanovuje uložení trestu odnětí svobody na

<sup>155</sup> § 312a odst. 1), zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>156</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 9.

<sup>157</sup> Tamtéž.

5 až 15 let pro pachatele, který spáchal trestný čin jako vedoucí činitel nebo představitel teroristické skupiny, nebo jako zakladatel či člen teroristické skupiny, která naplňuje znaky organizované zločinecké skupiny. Současně trestní zákoník dává možnost uložit vedle trestu odnětí svobody taktéž trest propadnutí majetku.<sup>158</sup>

Začleněním nového trestného činu splnil český zákonodárce unijní požadavek, který vyplývá z čl. 2 rámcového rozhodnutí Rady 2002/475/SVV, o boji proti terorismu. Novela zároveň dokonale splňuje i patřičnou hranici trestní sazby. Uvedené rámcové rozhodnutí stanovilo pro vedení teroristické skupiny povinnost uložit trest odnětí svobody s horní hranicí sazby nejméně 15 let a pro trestný čin účasti na teroristické skupině trest odnětí svobody s horní hranicí nejméně 8 let.

Stejně jako v předchozím případě trestní zákoník po vzoru z § 362 TZ kodifikoval zvláštní ustanovení o účinné lítosti pro pachatele trestného činu účasti na teroristické skupině dle § 312b TZ. Pro potřeby užití zákon ukládá splnění těchto tří podmínek: oznamovatel musí být členem teroristické skupiny; oznámení musí proběhnout v čase, kdy lze spáchání trestného činu ještě zabránit; oznámení se musí týkat celé teroristické skupiny.<sup>159</sup> Účinná lítost se však týká pouze trestných činů, které jsou spojeny s § 312a TZ. Oznamovatel tak může být stíhán za jiné trestné činy, které např. spáchal jako člen teroristické skupiny.

Ve spojitosti s přijetím trestného činu účasti na teroristické skupině zavedla novela v § 312c TZ ustanovení o tzv. beztrestnosti agenta, který se účastní činnosti v rámci teroristické skupiny. Jedná se o analogickou právní úpravu beztrestnosti agenta, který se zúčastní činnosti organizované zločinecké skupiny dle § 363 TZ. Možnost pouhého doplnění o ustanovení věnující se teroristické skupině však nepřicházela v úvahu. Z důvodu novelizace systematiky trestního zákoníku bylo proto zapotřebí samostatného vymezení v § 312c TZ.

Ustanovení obsahuje legislativní zkratku agent, kterou se rozumí policista plnící úkoly v roli agenta podle jiného právního předpisu (tj. trestního řádu), který se zúčastní činnosti teroristické skupiny, není pro trestný čin účasti na teroristické skupině dle § 312a TZ trestný, pokud se takového činu dopustil za účelem odhalení pachatele trestné činnosti spáchané členy teroristické skupiny, nebo ve spojení s teroristickou skupinou nebo ve prospěch teroristické skupiny anebo také jejímu spáchání předejít.<sup>160</sup> Ustanovení § 312c TZ ve svém čl. 2 následně taxativně vymezuje okruh jednotlivých trestných činů, proto které není agent trestně odpovědným, spáchal-li je pro výše uvedené účely. Dle § 312c odst. 3) TZ se však

<sup>158</sup> § 312a odst. 1-2), zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>159</sup> JELÍNEK: „Protiteroristická“ novela trestního zákoníku – poznámky k orientačnímu studiu..., s. 27.

<sup>160</sup> § 312c odst. 1), zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

beztrestným nestává takový agent, který teroristickou skupinu založil, nebo je jejím hlavním činitelem.<sup>161</sup>

#### **5.4.2 TČ financování terorismu (§ 312d TZ), TČ podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ), TČ vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ)**

Přijetím novelizačního zákona č. 455/2016 Sb. dochází k vypuštění § 311 odst. 2 TZ, který ve svém odstavci obsahoval v samostatných skutkových podstatách veřejné podněcování k teroristickému útoku, vyhrožování teroristickým útokem a materiální, finanční, či jinou podporu teroristického útoku. Zákonodárce tyto formy protiprávního jednání nahradil těmito třemi samostatnými trestnými činy – konkrétně financování terorismu (§ 312d TZ), podpora a propagace terorismu (§312e TZ) a vyhrožování teroristickým činem (§ 312f TZ). Společným objektem všech tří nových trestných činů je především ochrana před terorismem a také posílení jednotlivých opatření pro eliminaci tohoto závažného protiprávního jednání.

##### **a) Trestný čin financování terorismu (§ 312d TZ)**

Prvním z trojice trestných činů je ustanovení TČ financování terorismu, jehož dikce základní skutkové podstaty je následující:

„Kdo sám nebo prostřednictvím jiného finančně nebo materiálně podporuje teroristickou skupinu, jejího člena, teroristu nebo spáchání teroristického trestného činu, trestného činu podpory a propagace terorismu (§ 312e) nebo vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f) anebo shromažďuje finanční prostředky nebo jiné věci v úmyslu, aby jich bylo takto užito, bude potrestán odnětím svobody na tři léta až dvanáct let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku.“<sup>162</sup>

Z daného ustanovení by šlo usoudit, že se jedná o zvláštní formu trestné součinnosti, která by odpovídala institutu pomoci k trestnému činu dle § 24 odst. 1 písm. c) TZ. Financování terorismu lze proto vymezit jako účastenství ve formě pomoci, které však bylo povýšeno na dokonatý trestný čin. Použití § 312d TZ má tudíž ve vztahu k teroristickým trestným činům přednost před aplikací § 24 odst. 1 písm. c) TZ.

Rozhodnutí povýšit toto jednání na samostatný trestný čin však neplyne z individuálního rozhodnutí českého zákonodárce, nýbrž z iniciativy mezinárodního společenství efektivně předcházet teroristickým útokům. Podle čl. 2 Mezinárodní úmluvy, o potlačování financování terorismu, spáchá osoba trestný čin, pokud jakýmkoliv prostředky

<sup>161</sup> § 312c, zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>162</sup> § 312d, odst. 1), zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

přímo či nepřímo, protiprávně nebo úmyslně poskytne finanční prostředky za účelem uskutečnění teroristického útoku. Tento článek je zároveň uveden v konkrétním doporučení FATF.<sup>163</sup> Rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV dané ustanovení dále utvrzuje v podobě povinnosti přijmout nezbytná opatření k zajištění trestnosti úmyslného financování činnosti teroristické skupiny jakýmkoliv způsobem.<sup>164</sup> Zároveň návrh směrnice o boji proti terorismu, která v budoucnu uvedené rámcové rozhodnutí Rady nahradí, počítá s možností kriminalizace financování terorismu společně s financováním vyhrožování teroristickým útokem. Stejně tak i zařazení podpory a propagace terorismu (§ 312e TZ) a vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ) do uvedené právní normy je důsledkem vlivu Evropské unie, prostřednictvím doporučení FATF. Je tudíž velmi vhodné, že novela již legálně vymezila i tato jednotlivá budoucí protiprávní počínání.

U trestného činu financování terorismu lze postihnout dvě konkrétně související jednání. Prvním z nich je samostatná finanční nebo materiální podpora, druhým jednáním je pak příprava k této materiální, respektive finanční podpoře v podobě shromažďování finančních prostředků. Důvodová zpráva k novele zákona uvádí, že pod pojmem finanční a materiální podpory lze rozumět „poskytování finančních prostředků, tedy peněz a jejich substitutů. Materiální podpora pak například spočívá v poskytování zbraní, ubytování, prostor, stravy, dopravních prostředků, či jiného vybavení.“<sup>165</sup>

Pod pojmem terorista lze vymezit pachatele trestného činu, tedy konkrétní osobu, která naplnila znaky skutkové podstaty jednoho z konkrétních teroristických trestných činů, nebo jeho pokusu, či přípravy dle § 22 TZ. Pojmy teroristická skupina a teroristický čin již byly autorem definovány v práci dříve. Z ustanovení trestného činu dále vyplývá, že uvedená podpora nemusí být zaměřena na spáchání konkrétního teroristického trestného činu. Pro potřebný vznik trestní odpovědnosti daného podporovatele postačí pouhé poskytnutí finanční nebo materiální podpory a následné prokázání propojení mezi pachatelem financování terorismu a teroristickou skupinou, či pouze jejím členem, teroristou nebo také teroristickým trestným činem, u kterého je vyžadováno úmyslné zavinění alespoň ve formě smíření dle § 15 odst. 2) TZ.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 11.

<sup>164</sup> Čl. 2, odst. 2, písm. b), rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (2002/475/SVV). Úř. věst. L 164/3, 22. června 2002. s. 20.

<sup>165</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 11.

<sup>166</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 11.



V otázce sankcionování pachatelů trestného činu se český zákonodárce opět řídil již několikrát zmiňovaným rámcovým rozhodnutím Rady 2002/475/SVV, o boji proti terorismu, která pro financování terorismu určuje povinnost uložit trest odnětí svobody s horní hranicí sazby nejméně osm let. Za těchto okolností lze argumentovat, že český zákonodárce splnil unijní kritéria naprosto dostatečně. Uložení trestu odnětí svobody na tři až dvanáct let naopak zakládá poměrně efektivní příležitost pro vystihnutí konkrétní povahy poskytnuté nebo připravované pomoci pachatele trestného činu.

#### **b) Podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ)**

V pořadí druhým nově vloženým trestným činem, je ustanovení § 312e TZ kriminalizující podporu a propagaci terorismu. Právní norma obsahuje tři rozdílné a samostatné skutkové podstaty, které postihují jednotlivé projevy podpory a propagace terorismu a ke kterým se připíná i jedna skutková podstata kvalifikovaná. Základní skutkové podstaty § 312e zní takto:

- (1) „Kdo veřejně podněcuje ke spáchání teroristického trestného činu, nebo kdo veřejně schvaluje spáchaný teroristický trestný čin nebo pro něj veřejně vychvaluje jeho pachatele, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až deset let.
- (2) Odnětím svobody na tři léta až dvanáct let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku, bude potrestán,
  - a) kdo ke spáchání teroristického trestného činu nebo trestného činu účasti na teroristické skupině (§ 312a) zjedná jiného,
  - b) kdo jinému poskytne informace nebo výcvik týkající se výroby nebo používání výbušnin, zbraní, nebezpečných látek anebo jiných obdobných metod nebo technik pro účely spáchání teroristického trestného činu,
  - c) kdo získá informace nebo si osvojí dovednosti týkající se výroby nebo používání výbušnin, zbraní, nebezpečných látek anebo jiných obdobných metod nebo technik za účelem spáchání teroristického trestného činu, nebo
  - d) kdo sám nebo prostřednictvím jiného za spáchání teroristického trestného činu poskytne nebo slíbí odměnu nebo odškodnění jinému nebo pro jiného anebo na takovou odměnu nebo odškodnění pořádá sbírku.
- (3) Stejně jako v odstavci 2) bude potrestána

- a) osoba, která je občanem České republiky, vycestuje-li do jiného státu, jehož není státním příslušníkem nebo v němž nemá povolen trvalý pobyt, za účelem spáchání teroristického trestného činu, trestného činu účasti na teroristické skupině (§ 312a), vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f) nebo trestného činu uvedeného v odstavci 2 písm. b) nebo c), nebo
- b) osoba, která není občanem České republiky, vycestuje-li z České republiky nebo cestuje-li přes její území do jiného státu, jehož není státním příslušníkem nebo v němž nemá povolen trvalý pobyt, za účelem spáchání teroristického trestného činu, trestného činu účasti na teroristické skupině (§ 312a), vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f) nebo trestného činu uvedeného v odstavci 2 písm. b) nebo c).
- (4) Odnětím svobody na pět až patnáct let, popřípadě vedle tohoto trestu též propadnutím majetku, bude pachatel potrestán,
- a) spáchá-li uvedený čin v odstavci 1 nebo 2 písm. b) nebo d) tiskem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem,
- b) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1,2 nebo 3 jako člen organizované skupiny,
- c) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1,2 nebo 3 za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu nebo
- d) spáchá-li čin uvedený v odstavci 2 písm. a) nebo b) vůči dítěti. <sup>167</sup>

První odstavec obsahuje speciální formy podněcování k trestnému činu (§ 364 TZ) a schvalování trestného činu (§ 365 TZ). Díkce původního § 311 odst. 2 alinea 2 TZ tak byla užitím odkazu na teroristický trestný čin zachována. Podle důvodové zprávy je podněcování ke spáchání teroristického trestného činu dokonáno v okamžiku, kdy se pachatel rozhodl k projevu, kterým chtěl takové rozhodnutí vzbudit. Opět je zde pravidlo, že není potřeba, aby trestný čin, ke kterému pachatel podněcuje, byl skutečně spáchán. Podněcování je jako pojem podstatně širší než jako návod.<sup>168</sup> Odstavec 1 alinea 2 právní normy pak vymezuje postihnutí schvalování teroristického trestného činu. Tímto odstavcem se vyhovuje požadavku vyplývajícího z čl. 3 odst. 2 písm. a), rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

<sup>167</sup> § 312e, odst. 1 - 3), zákona č. 40 / 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>168</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 13.

V rámci sankcionování ukládá trestní zákoník k prvnímu odstavci § 312e TZ trest odnětí svobody na dvě léta až deset let.

V druhém odstavci paragraf taxativně vymezuje několik klíčových jednání:

V *písm. a)* zákonodárce vymezil kriminalizaci jednání, jenž vede k verbování osob ke spáchání teroristického trestného činu nebo účasti na teroristické skupině dle §312a TZ. Před účinností novely trestního zákona bylo možné takové jednání postihnout jakožto návod k teroristickému útoku. Legálním ukotvením tohoto trestného činu došlo opět ke splnění závazku, vyplývající z čl. 3 odst. 2 písm. b), cit. rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV.

V *písm. b)* druhého odstavce právní norma postihuje poskytování informací nebo výcviku pro účel spáchání teroristického trestného činu. Poskytnutím se rozumí jakákoliv forma zpřístupnění informací, tedy konkrétně i prostřednictvím internetu. Trestný čin je dokonán provedením výcviku či pouhým poskytnutím informací.<sup>169</sup> Jedná se opět o ustanovení, které vyplývá z požadavků čl. 3 odst. 2 písm. c), cit. rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV.

V *písm. c)* druhého odstavce zákonodárce postihuje přijetí informací nebo osvojení si dovedností za účelem spáchání teroristického trestného činu. Podle důvodové zprávy k novele zákona bude ustanovení obsaženo také v budoucí směrnici o boji proti terorismu, která nahradí aktuální výše cit. rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV.

V posledním *písm. d)* můžeme nalézt zvláštní formu trestné součinnosti, která postihuje jednání toho, jenž sám nebo prostřednictvím někoho poskytne nebo slíbí odměnu nebo odškodnění jinému za spáchání teroristického trestného činu. Toto ustanovení reaguje na stále narůstající problematiku slibů vůči pozůstalým za poskytnutí odměny za pachatele sebevražedných teroristických útoků. Trestný čin financování terorismu (§ 312d) bude však vůči této právní normě subsidiárním ustanovením. Ve vztahu vůči TČ schvalování trestného činu dle § 365 odst. 2 TZ je toto ustanovení *lex specialis*. Uvedená právní norma kriminalizuje účastenství ve formě návodu a pomoci jakožto dokonaný trestný čin. Užití § 312e odst. 2 písm. d) TZ má mj. přednost před použitím § 24 odst. 1 písm. b) a c) TZ ve vztahu k jednotlivým teroristickým trestným činům.

Ve třetím odstavci cit. ustanovení zákonodárce reaguje na současnou bezpečnostní problematiku mezinárodního terorismu. Cílem uvedeného odstavce je trestní postihnutí tzv. zahraničních bojovníků („Foreign Terrorist Fighters“). Jedná se o osoby, které hodlají provozovat své teroristické aktivity v zahraničí (např. příprava, plánování, účast na

---

<sup>169</sup> Tamtéž.

teroristickém výcviku apod.). Tyto osoby po svém návratu do České republiky představují poměrně reálnou hrozbu pro bezpečnost státu, neboť mohou mít vytvořené úzké vazby na jiné osoby spojené s terorismem; mohou dále pokračovat v náboru dalších osob nebo i využít své bojové zkušenosti k páchání dalších teroristických trestných činů; nebo se zapojit do organizovaného zločinu v zemi apod.

Požadavek na postihnutí tohoto jednání vyplývá pro Českou republiku ze sjednáváné směrnice o boji proti terorismu, která nahradí současné rámcové rozhodnutí Rady 2008/919/SVV v případě její ratifikace.<sup>170</sup> Podle profesora Jelínka byla česká právní úprava až do přijetí novely trestního zákona v tomto ohledu zcela nedostatečná. Pokud „zahraničním bojovníkům“ po jejich návratu nebylo možné prokázat jednání naplňující znaky skutkové podstaty trestného činu teroristického útoku podle § 311 tr. zákoníku, případně trestného činu služby v cizích ozbrojených silách podle § 321 tr. zákoníku, nebylo ani možné je jen za jejich samotnou účast v ozbrojeném konfliktu v zahraničí postihnout.“<sup>171</sup> Navíc u trestného činu služby v cizích ozbrojených silách dle § 321 TZ lze pachatele postihnout pouze v případě, pokud koná službu ve vojsku nebo ozbrojených silách jiného státu.

Co se týče sankcionování, stanovuje trestní zákoník pro druhý a třetí odstavec trest odnětí svobody na tři léta až dvanáct let, popřípadě uložení vedle tohoto trestu též trest propadnutí majetku. Pro spáchání trestného činu v kvalifikované skutkové podstatě zákon pak ukládá trest odnětí svobody na 5 až 15 let, popřípadě vedle toho uložit trest propadnutí majetku.

### **c) Trestný čin vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f)**

Poslední ustanovení tohoto oddílu vychází z původního § 311 odst. 2 alinea 1 TZ („kdo vyhrožuje teroristickým útokem“), který byl účinností novely trestního zákona zrušen. Pod pojmem vyhrožování se rozumí hrozba újmou, jejíž obsah je uveden v konkrétním jednání některého z trestných činů. Samotné výhrůžky musí být adresovány vážně. Navíc v novém, samostatném ustanovení § 312f TZ dochází k rozšíření trestnosti i mj. na vyhrožování trestným činem teroru (§ 312 TZ) a také vlastizrady, která byla spáchána formou teroristického útoku nebo teroru (§ 310 TZ).<sup>172</sup> Požadavek na kriminalizaci tohoto trestného

<sup>170</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 14.

<sup>171</sup> JELÍNEK: „Protiteroristická“ novela trestního zákoníku – poznámky k orientačnímu studiu..., s. 29.

<sup>172</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, s. 15.

činu vychází z čl. 1 odst. 1 písm. i) rámcového rozhodnutí Rady 2002/475/SVV, o boji proti terorismu, a rovněž se také vyskytuje v této podobě i v návrhu směrnice o boji proti terorismu, která by měla uvedené rámcové rozhodnutí Rady nahradit.<sup>173</sup>

Z pohledu sankcionování bude pachatel trestného činu vyhrožování teroristickým trestným činem potrestán odnětím svobody na 3 až 12 let, popřípadě na 5 až 15 let, spáchá-li čin jako člen org. skupiny nebo prostřednictvím médií, se zbraní, za stavu ohrožení státu. Dikce zákona vedle trestu odnětí svobody umožňuje uložit trest propadnutí majetku.

#### **5.4.3 Ostatní úpravy, související s novelou trestního zákoníku č. 455/ 2016 Sb.**

Poslední, velmi důležitou novelou trestního zákoníku, je úprava několika taxativně vymezených trestných činů, konkrétně TČ loupeže, TČ vydírání, TČ krádeže, TČ zpronevěry, TČ neoprávněného užívání věci, TČ podvodu, TČ pojistného podvodu, TČ úvěrového podvodu, TČ dotačního podvodu, TČ padělání a pozměnění veřejné listiny. Do kvalifikovaných skutkových podstat uvedených trestných činů bylo doplněno ustanovení o kriminalizaci spáchání teroristického trestného činu, trestného činu financování terorismu (§ 312d TZ) nebo vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ). Český zákonodárce touto kodifikací vyhověl čl. 3 odst. 2 písm. d - f), rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu. Zároveň do ustanovení TČ padělání a pozměnění veřejné listiny doplnil i odkaz na TČ účasti na teroristické skupině (§ 312a TZ), čímž splnil náležitosti z čl. 3 odst. 2 písm. f), cit. rámcového rozhodnutí.

---

<sup>173</sup> Tamtéž.

## ZÁVĚR

Vývoj europeizace trestního práva zaznamenal za poslední dvě dekády významný posun. Bylo nevyhnutelné a zároveň potřebné, aby se problematikou narůstající trestné činnosti zajímaly i členské státy Evropské unie. Jednotlivé formy zločinu začaly výrazně nabývat na mezinárodních, respektive přeshraničních rozměrech. Nejednotnost trestněprávních norem měla za následek skutečnost, že protiprávní činnost, či trestní odpovědnost, mohla být v členských státech odlišně posuzována, nebo rozdílně sankcionována. Bylo zcela nezbytné tyto právní normy harmonizovat. Přijetí Maastrichtské, Amsterdamské, Niceské a Lisabonské smlouvy, jež následně zavedly patřičné právní nástroje pro harmonizaci trestního práva hmotného, znamenaly zásadní vývoj v trestněprávní dimenzi EU.

Proces europeizace v oblasti trestního práva lze považovat za proces vytváření evropských trestněprávních standardů za účelem efektivnějšího stíhání kriminality, a to jak v oblasti práva hmotného, tak i procesního. Trestní právo je však pořád jedním z významných atributů státní suverenity. Nelze proto v blízké budoucnosti předpokládat, že by došlo k ucelené kodifikaci trestního práva v rámci Evropské unie. I přesto je však nezbytné, aby se některé aspekty trestního práva harmonizovaly z důvodu narůstající přeshraniční trestné činnosti.

Během několika posledních let teroristické útoky připomenuly členským zemím EU potřebu právní ochrany obyvatel před terorismem. Země Evropské unie se musely aktivně zapojit do procesu rozvoje právních nástrojů, které by umožnily zefektivnění stíhání a následné trestání pachatelů přeshraniční kriminality. Také Česká republika byla povinna se této aktivitě zúčastnit a přijmout patřičné závazky, vyplývající z jejího členství. Přestože se na území naší země doposud neprojevila žádná forma teroristického útoku, není nikde vyloučeno, že by se tomu tak nemohlo stát v budoucnu. Je tudíž více než důležité, aby byl spáchaný čin protiprávní, tj. trestněprávně vymezen. Z těchto důvodů je proto velmi důležitá trestněprávní prevence v podobě přijímání konkrétních právních norem na vnitrostátní, evropské, ale i také mezinárodní úrovni.

Přijetím novely trestního zákoníku, trestního řádu a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob zák. č. 455/2016 Sb. dochází k velmi důležité implementaci nevyhnutelných unijních závazků do českého právního řádu. Původní trestněprávní legislativa postihovala danou problematiku buď nedostatečně, nebo zcela vůbec. Tato skutečnost byla

České republice vytknuta i ve zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 5. září 2014. Primární rozpor spočíval v postihu většiny protiprávních jednání pouze pomocí obecných ustanovení, které se vztahovaly na různé formy účasti na teroristickém trestném činu. Tato skutečnost však s sebou přinášela závažné riziko, že by tato jednání nebyla k postihu trestného činu dostačující, což by mohlo znamenat i jejich případnou beztrestnost.

Předkládaná práce se věnovala vývoji spolupráce v oblasti protiteroristické politiky ES/EU z pohledu evropského zákonodárce. Cílem diplomové práce bylo zpracovat kritický a ucelený přehled vývoje procesu europeizace trestního práva EU v oblasti problematiky boje proti terorismu, konkrétně v rovině hmotněprávních norem. Autor velmi podrobně vymezil konkrétní vývoj evropské integrace z pohledu trestněprávní problematiky v oblasti trestního práva hmotného. Autor se především zaměřil jednotlivé články ať už zakládajících nebo reformních smluv, jež měly co s výše uvedenou problematikou co dočinění. Autor v práci velmi zřetelně prokazuje patřičný posun ve vývoji europeizace trestního práva. Posun v harmonizaci od skutečnosti, že do roku 1993 byla problematika soukromou záležitostí členských států EU, která byla ukotvena mimo legální platformu EU, do roku 2009, kdy Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním procesem prostřednictvím vydaných směrnic udávat patřičná minimální pravidla, týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem – je velmi obrovský.

Práce se dále zabývala vlivem europeizace na vývoj vnitrostátního trestního práva ČR a skutkových podstat jednotlivých trestných činů, věnujících se terorismu v českém trestním právu hmotném. Autor se v poslední kapitole velmi detailně věnoval aktuální české hmotněprávní úpravě trestních postihů v oblasti terorismu. Práce dále analyzovala i nejnovější novelu trestního zákoníku, zákon č. 455/2016 Sb., který upravuje znaky trestného činu teroristického útoku v § 311 TZ; modifikuje legální definici organizované zločinecké skupiny (§ 129 TZ) a vytváří nové legální vymezení teroristické skupiny (§ 129a TZ); vytváří nový trestný čin účast na teroristické skupině (§ 312a TZ) společně se zavedením zvláštního ustanovení o účinné lítosti (§ 312b TZ) a ustanovením o beztrestnost policejního agenta (§ 312c TZ); zakotvuje dalších tři nové skutkové podstaty trestných činů, konkrétně: financování terorismu (§ 321d TZ), podpora a propagace terorismu (§ 312e TZ) a vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f TZ); a v neposlední řadě doplňuje zásady ochrany a zásady univerzality dle § 7 TZ o čtyři výše uvedené trestné činy.

Přijetím novely český zákonodárce splnil svou legislativní povinnost, která vyplývala z členství v Evropské unii, konkrétně z rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (2002/475/SVV). Právní akt ukládal členským zemím povinnost kriminalizovat ve svých vnitrostátních trestních předpisech taxativně vymezená protiprávní jednání i s vymezeným rozpětím pro uložení trestních sankcí odnětí svobody. Lze argumentovat, že český zákonodárce splnil unijní kritéria naprosto dostatečně. Co se týče sankcionování trestných činů, využil český zákonodárce vymezení trestních sazeb, které byly určeny právními nástroji Evropské unie. Byť jsou některé rozpětí trestních sazeb velmi široké, zakládají efektivní příležitost pro vystihnutí konkrétní povahy trestného činu. Rámcové rozhodnutí dále ukládalo povinnost kriminalizovat trestní odpovědnost právnických osob. Tento závazek však česká legislativa splnila již dříve nabytím účinnosti zák. č. 418 / 2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Vytvořením samostatných skutkových podstat český zákonodárce dále plně vyhověl požadavkům Moneyval a výboru FATF, podle kterých při neexistenci samostatného trestného činu financování terorismu by byly znaky trestného činu rozprostřeny po trestním zákoníku, což by následně snižovalo potenciální odrazující účinek kriminalizace. Navíc pokud by Česká republika výše uvedenou novelu nepřijala, byla by od konce února 2017 Finančním akčním výborem označena za obchodně nevěrohodnou a investičně rizikovou zemí, což by určitě mohlo negativně ovlivnit politicko-ekonomický rozvoj celé země. Zároveň okamžikem ukončení tzv. přechodného období pro oblast bývalého III. pilíře získala Komise pravomoc posoudit, nakolik dosáhly členské země souladu s tímto rámcovým rozhodnutím, či nikoli. V případě, že by došlo k negativnímu zjištění, mohla Komise následně zahájit řízení o nesplnění povinnosti. Lze proto argumentovat, že vliv Evropské unie na české trestní právo hmotné je významný.

Přijetí precizace protiteroristické novely trestního zákona však nedělá Českou republiku ničím výjimečným. Například ve Slovenské republice, která je pro společnou historii i společný právní řád pro Českou republiku státem nejbližším, došlo k zakotvení „protiteroristické“ legislativy již v roce 2015, a to ve větším rozsahu než v tuzemsku. Nová slovenská právní úprava se stala účinnou od 1. ledna 2016.

Novela nerozšiřuje působnost ani trestního zákoníku, ani zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Jejím přijetím zároveň nedochází k porušení zákazu retroaktivity. Novela velmi specificky modifikuje původní obecné formulace „protiteroristických“ ustanovení



trestního zákoníku společně se zavedením nových, efektivnějších trestných činů. Navíc, nové „protiteroristické“ trestněprávní normy obsahují i ustanovení, která budou členské státy EU okamžikem přijetí nové směrnice o boji proti terorismu opět povinny přijmout.

Výše uvedenými odstavci si tak můžeme odpovědět na úvodní cíl práce, zdali bylo nutné a potřebné tyto trestněprávní úpravy přijmout a zdali je aktuální protiteroristická legislativa České republiky dokonale v souladu se strategií Evropské unie, či nikoliv. Lze argumentovat, že přijetím protiteroristické novely, zákona č. 455/2016 Sb., kterým se mění trestní zákoník a další jiné související zákony, došlo k patřičné a adekvátní harmonizaci českého trestního práva hmotného s požadavky právních nástrojů Evropské Unie. Ačkoliv přijetí nových trestných činů může způsobit navýšení počtu odsouzených pachatelů za trestné činy spojené s terorismem, jedná se o nejlepší možné povinné, prevenční a také represivní řešení. Jednotlivé trestněprávní jednání tak budou lépe postižitelná, neboť dosavadní úprava byla poměrně stručná.

# BIBLIOGRAFIE

## Literatura

CORTENS, Geert, PRADEL, Jean. *European Criminal Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, 642 s.

DEFLEM, Mathieu. *Terrorism*. In MILLER, Mitchell, J. *21st Century Criminology: A Reference handbook*. Thousand Oaks: Sage, 2009, 960 s.

GŘIVNA, Tomáš, SCHEINOST, Miroslav, ZOUBKOVÁ, Ivana a kol. *Kriminologie 4*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 530 s.

INNES, Martin, LEVI, Michael. *Terrorism and Counter – Terrorism*. In MAGUIRE, Mike - MORGAN, Rod - REINER, Robert (ed.). *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: University Press, 2012, 1029 s.

JELÍNEK, Jiří. *Trestné činy teroru a teroristického útoku v evropském kontextu*. In JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav a kol. *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges, 2015, 384 s.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. Praha: Leges, 2013. 976 s.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání – podle stavu k 1. 4. 2013 včetně změn vyplývajících ze zákona č. 45/2013 Sb.* Praha: Leges, 2013, 848 s.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2014, 368 s.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2013, 1215 s.

KLIP, André. *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Antwerp, Oxford, Portland: Intersentia, 2009, 580 s.

KMEC, Jiří. *Evropské trestní právo*. Praha: C. H. Beck, 2006, 232 s.

KOPEČNÝ, Zdeněk. *Protiteroristická politika EU – role Eurojustu a Europolu v boji proti terorismu*. In JELÍNEK, Jiří, IVOR, Jaroslav (ed.). *Trestní právo Evropské unie a jeho vliv na právní řád České republiky a Slovenské republiky*. Praha: Leges: 2015, 384 s.

MAKARIUSOVÁ, Radana. *Terorismus, globální terorismus a éra Al-Kaidy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, 186 s.

MALÍKOVÁ, Eva, LACIAKOVÁ, Lucia. *Terorismus a organizovaný zločin v 21. století*. In IVOR, Jaroslav. (ed.): *Spoločnosť proti terorizmu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, 470 s.

MAREŠ, Miroslav. *Terorismus v ČR*. Brno: Centrum strategických studií, 2005, 480 s.

SIEGEL, Larry. *Criminology: Theories, Patterns and Typologies*. Boston: Cengage Learning, 2010, 640 s.

ŠIMOVČEK, Ivan, JALČ, Adrián. *Národné a mezinárodné nástroje boja proti organizovanému zločinu*. In JELÍNEK, Jiří (ed). *Organizovaný zločin (trestněprávní, trestněprocesní a kriminologické aspekty)*, Praha: Leges, 2015, 152 s.

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2010, 452 s.

TOMÁŠEK, Michal. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, 459 s.

## **Prameny**

JELÍNEK, Jiří. „Protiteroristická“ novela trestního zákoníku – poznámky k orientačnímu studiu. *Bulletin advokacie*, 3, 2017, s. 23 - 31.

*Typologie Terorismu*. Ministerstvo Vnitra České republiky, odbor bezpečnostní politiky. [online]. mvcr.cz, [cit. 4. 4. 2017]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/typologie-terorismu.aspx>>.

*Terrorism*. National Institute of Justice. [online]. nij.gov, [cit. 3. 4. 2017]. Dostupné na <<https://www.nij.gov/topics/crime/terrorism/Pages/welcome.aspx>>.

*Terorismus*. Bezpečnostní Informační Služba, Zpravodajská služba České Republiky. [online]. bis.cz, [cit. 3. 4. 2017]. Dostupné na <<https://www.bis.cz/terorismus.html>>.

KAWIKOVÁ, Tamara. *Komunitarizace Evropského práva a její dopady na české trestní právo hmotné a procesní: Diplomová Práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2012, 92 s.

KÁBRT, Jan a kol. *Latinsko – český slovník*. Praha: SPN, 1990, s. 434.

MITSILEGAS, Valsamis. The third wave of third pillar law: which direction for EU criminal justice?, *European Law Review*, 2009, roč. 34, č. 4 39 s.

ŠVARC, Michael. *Supranacionalizace Trestního práva v EU: Disertační práce*. Brno: Masarykova Univerzita, Právnická fakulta, 2014, 310 s.

ŠVARC, Michael. *Communitarization of the EU third pillar today and according to the Lisbon Treaty*. Brno: Právnická fakulta, 2008. [online]. www.muni.cz, [cit. 5. 6. 2017]. Dostupné na <[https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/svarc\\_michael.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/svarc_michael.pdf)>.

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, o provádění rámcového rozhodnutí Rady 2008/919/SVV, ze dne 28. 11. 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu.

### **Soudní rozhodnutí**

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29 / 09.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. 8 Tdo 940 /2010.

### **Právní předpisy**

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 330/ 2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, 105 s.

Důvodová zpráva k zákonu č. 455/ 2016 Sb., kterým se mění zákon č. 40/ 2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, 18 s.

*Smlouva o Evropské Unii ze dne 7. 2. 1992, (92/C 191/01)*, [online]. euroskop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva\\_o\\_eu\\_puvodni\\_verze.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf)>.

*Smlouva o Evropské Unii ve znění Amsterodamské smlouvy*. [online]. euroskop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/2/759-smlouva\\_o\\_eu\\_amsterdam.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/759-smlouva_o_eu_amsterdam.pdf)>.

*Smlouva o Evropské Unii ve znění Niceské smlouvy*. [online]. euroskop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/2/760-smlouva\\_o\\_eu.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/760-smlouva_o_eu.pdf)>.

*Smlouva o fungování Evropské unie*. [online]. euroskop.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani\\_eu.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/54/16334-fungovani_eu.pdf)>.

*Konsolidované znění Smlouvy o Evropské Unii. Úř. Věstník Evropské Unie C 83/13, ze dne 30. 3. 2010.* [online]. euroskep.cz, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <[http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva\\_o\\_eu.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/54/16335-smlouva_o_eu.pdf)>.

*Společný postoj Rady EU ze dne 27. prosince 2001 pro uplatnění zvláštních opatření v boji proti terorismu (2001/931/SZBP).* [online]. eur-lex.europa.eu, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&from=EN>>.

*Společný postoj Rady EU ze dne 27. prosince 2001 o boji proti terorismu (2001/930/SZBP).* [online]. eur-lex.europa.eu, [cit. 5. června 2017]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0930&from=EN>>.

Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV, ze dne 28. 2. 2002, o zřízení Evropské jednotky pro soudní spolupráci (Eurojust) za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti, Úř. věst. L 63/1, 6. 3. 2002.

Rozhodnutí Rady 2009/371/SVV z 6. 4. 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol), Úř. věst. L 121/37, 15. 5. 2009.

Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (2002/475/SVV). Úř. věst. L 164/3, 22. června 2002. s. 18 – 22.

Rámcové rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu. (2008/919/SVV). Úř. věst. L 330/21, 9. prosince 2008, s. 21 - 23.

*UN General Assembly Resolution 49/60. Measures to eliminate international terrorism.* [online]. un.org, [cit. 3. dubna 2017]. Dostupné na <<http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>>.

Usnesení Výboru pro Evropské záležitosti Poslanecké Sněmovny z 26. schůze, ze dne 15. 1. 2015, ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění Rámcového rozhodnutí o boji proti terorismu, ze dne 5. 5. 2014, 13040/14, KOM (2014) 554, 6 s.

Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úř. věst. C 053, z 3. 3. 2005, s. 1- 14).

## **ABSTRAKT**

HONKA, Jindřich: Europeizace trestního práva. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci. Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. et. Mgr. Zdeněk Kopečný. Olomouc: PF UP 2016, 70 s.

Diplomová práce se zabývá europeizací trestního práva, konkrétně hmotného. Práce nejdříve pojednává o konkrétním vývoji spolupráce v oblasti protiteroristické politiky ES/EU v rámci trestního práva hmotného. Jedná se o historický exkurz vývoje europeizace trestního práva až do současnosti. V práci jsou vymezeny a analyzovány stěžejní právní akty, které zásadně ovlivnily vývoj trestního práva hmotného až do současnosti. V závěrečné části se práce zabývá analýzou nejnovější právní úpravy trestního zákoníku (zákon č. 455/2016 Sb.), věnující se zpřísnění trestů spojených s terorismem. Cílem diplomové práce je zpracovat ucelený přehled vývoje procesu europeizace trestního práva EU v oblasti problematiky boje proti terorismu, konkrétně v rovině hmotněprávních norem. Práce si dále klade za cíl zanalyzovat vliv Evropské unie na český trestní zákoník a jeho jednotlivé podoby skutkových podstat trestných činů věnujících se problematice terorismu. Dále si předkládaná práce klade za cíl posoudit, zdali bylo nutné a potřebné tyto nové trestně právní úpravy přijmout; zdali je aktuální protiteroristická legislativa České republiky dokonale v souladu se strategií Evropské unie, či nikoliv.

### **Klíčová slova:**

Europeizace, trestní právo hmotné, trestní zákoník, terorismus, Evropská Unie, rámcová rozhodnutí.



## **ABSTRACT**

This diploma thesis deals with the Europeanization of substantive criminal law. The short introduction part deals with the development of the European Communities / European Union counter-terrorism cooperation policy within the framework of substantive criminal law. The historical excursion is devoted to development of the Europeanization of criminal law till the present. The thesis defines and analyses key legal acts that have fundamentally influenced the development of substantive criminal law to the present. In the final part, the thesis deals with the analysis of the latest legal regulation of the Criminal Code (Act No. 455/2016 Coll.) to constrict the sentences related to terrorism. The aim of the diploma thesis is to elaborate a comprehensive overview of the development of Europeanization's substantive criminal law process in the legal field aiming to fight against terrorism, namely in the field of substantive norms. The thesis also aims to analyse the European Union's influence on the Czech Criminal Code and its individual forms of acts of crime dealing with the issue of terrorism. Furthermore, the present work aims to assess whether it was necessary to adopt a new criminal legislation; whether the current counter-terrorism legislation of the Czech Republic is fully in line with the European Union strategy or not.

### **Key Words**

Europeanisation, substantive criminal law, Penal Code, terrorism, European Union, framework decisions.