

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra práva**



## **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Terorismus v právní teorii a praxi**

**Mgr. Bc. David Zdeněk**

vedoucí práce

Ing. JUDr. Pavel Pikola, Ph.D.

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Mgr. David Zdeněk

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

**Terorismus v právní teorii a praxi**

Název anglicky

**Terrorism in legal theory and practice**

---

### Cíle práce

- vymezení fenoménu terorismu v mezinárodním kontextu a v ČR
- zpřehlednění právních instrumentů a přijatých opatření pro potírání terorismu v rámci EU a ČR
- zhodnocení právní úpravy týkající se terorismu de lege lata
- návrh dalších opatření pro účinnější potírání terorismu z hlediska budoucí možné) právní úpravy

### Metodika

- studium odborné literatury
- studium odborných článků
- studium internetových odkazů
- studium právních předpisů a důvodových zpráv
- vlastní zjištění
- vyhodnocení zjištěných dat daného problému
- návrhy na zlepšení nedostatků

**Doporučený rozsah práce**

60 – 80 stran

**Klíčová slova**

terorismus, boj proti terorismu, právo, ochrana lidských práv, bezpečnost, policie, trest, pachatel, oběť

---

**Doporučené zdroje informací**

- BÍLKOVÁ, V. Boj proti terorismu z pohledu ochrany lidských práv. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-513-5
- DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. Bezpečnost České republiky, právní aspekty situace po 11. září 2001. Brno: MU, 2002. ISBN 80-210-3009-7
- DAVID, V., MALACKA, M. Fenomén mezinárodního terorismu. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7082-690-8
- KUBÍČEK, M. Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-389-0
- LYNCH, A. Inside Australia's Anti-Terrorism Laws and Trials. Sydney: University of NEW SOUTH WALES Press, 2015. ISBN 978-174-223-13-10
- MAKARIUSOVÁ, R. Terorismus, globální terorismus a éra Al-Káidy. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013. ISBN 978-80-86855-95-0
- MAREŠ, M. Terorismus v ČR. Brno: Centrum strategických studií, 2005. ISBN 80-903333-8-9
- ŘIHÁČKOVÁ, V. Boj proti terorismu: Globální výzva 21. století. Praha: Institut pro evropskou politiku, 2006. ISBN 80-86993-03-5
- ŠTURMA, P. Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 80-7179-305-1
- 

**Předběžný termín obhajoby**

2017/18 ZS – PEF (únor 2018)

**Vedoucí práce**

Ing. JUDr. Pavel Pikola, Ph.D.

**Garantující pracoviště**

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 14. 11. 2016

**JUDr. Jana Borská, Ph.D.**

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 14. 11. 2016

**Ing. Martin Pelikán, Ph.D.**

Děkan

V Praze dne 13. 11. 2017

---

### **Čestné prohlášení:**

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma „Terorismus v právní teorii a praxi“ jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 13.11.2017

.....

David Zdeněk

**Poděkování:**

Děkuji tímto JUDr. Ing. Pavlu Pikolovi, Ph.D. za velmi vstřícný, profesionální přístup, za trpělivost i neocenitelné rady.

V Praze dne 13.11.2017

.....

David Zdeněk

# TERORISMUS V PRÁVNÍ TEORII A PRAXI

## Souhrn

Diplomová práce s názvem „*Terorismus v právní teorii a praxi*“ se ve své teoretické části zabývá fenoménem mezinárodního terorismu, jeho právní definicí a jeho podobami i kvantitativním rozměrem, kterého nabývá v globálním, evropském i českém měřítku. Zvláštní pozornost je věnována aktuální hrozbě islamistických útoků, jejichž vlna v uplynulé dekádě zasáhla s různou mírou intenzity mnoho evropských zemí.

Praktická část je zaměřena na právní rámec, podává přehled dosud přijatých protiteroristických smluv a legislativních opatření na mezinárodní, evropské i české úrovni, popisuje nastolené politické trendy a hodnotí smysluplnost a účinnost přijatých i uvažovaných právních norem. Tato analýza je doplněna návrhy dalších opatření, o jejichž zavedení do praxe je možné v zájmu efektivnějšího boje se soudobým terorismem uvažovat.

Závěr práce, vedle shrnutí, které z teoretické i praktické části vyplývá, obsahuje také kritiku málo pružného a pomalého procesu vzniku norem na tomto úseku, které se nebylo možné vyhnout v návaznosti na naléhavost tohoto problému a nutnost jeho urychleného řešení na mezinárodní politické úrovni.

## Klíčová slova

- Terorismus
- Boj proti terorismu
- Islamismus
- Bezpečnost
- Bezpečnostní hrozba
- Protiteroristická legislativa

# TERRORISM IN LEGAL THEORY AND PRACTICE

## Summary

Presented thesis titled „*Terrorism in legal theory and practice*“ describes in its theoretical part the phenomenon of international terrorism, legal definition of terrorism and also various forms of this kind of criminality within global, European and Czech dimension. Special attention is paid to the thread of islamist attacks, because this is currently the most urgent terrorist danger for European countries. During the last decade many of them came into contact with this form of violence and its different intensity.

Practical part of this thesis is targeted to the legal framework of fight against terrorism within international, European and Czech law. It contains the description of legal and political trends and evaluation analysis of approved and expected legal norms. This is also completed by several suggestions of other possible measures that may help to make the fight against terrorism more effective.

The conclusion sums up the results of both theoretical and practical part and at the same time it could not disregard insufficient flexibility and slowness of the law-making process of this specific field. So also this aspect and necessity of more effective international political cooperation is mentioned.

## Keywords

- Terrorism
- Fight Against Terrorism
- Islamism
- Security
- Security Threat
- Anti-terrorism Legislation

# Obsah

1. ÚVOD.....	11
2. CÍL PRÁCE A METODIKA.....	13
2.1 Cíl práce .....	13
2.2 Metodika .....	13
3. TERORISMUS. POJEM A VÝVOJ DEFINICE .....	16
3.1 Vymezení pojmu terorismus .....	16
3.2 Terorismus a teror .....	17
3.3 Proměny a vývoj definice terorismu .....	18
3.3.1 30. léta: Vznik prvních smluvních dokumentů.....	19
3.3.2 70. léta: Studená válka a obtížné hledání shody .....	20
3.3.3 90. léta: Počátky systematického boje proti terorismu .....	21
3.4 Motivy terorismu a politický rozměr .....	22
3.5 Trestněprávní atributy teroristického činu .....	23
4. FENOMÉN MEZINÁRODNÍHO TERORISMU V GLOBÁLNÍM, EVROPSKÉM A ČESKÉM KONTEXTU .....	26
4.1 Kvalitativní vymezení .....	26
4.2 Kvantitativní vymezení. Nejzávažnější útoky.....	28
4.3 Globální index terorismu.....	31
4.4 Terorismus v Evropě .....	33
4.5 Terorismus v České republice .....	39
5. PRÁVNÍ INSTRUMENTY A OPATŘENÍ PŘIJATÁ V BOJI PROTI TERORISMU .....	42
5.1 Boj proti terorismu na univerzální úrovni .....	42
5.1.1 Bezpečnost veřejné dopravy, zejména civilního letectví a námořní plavby ..	44



5.1.2	Ochrana mezinárodně chráněné kategorie osob .....	46
5.1.3	Smlouvy postihující braní rukojmí .....	46
5.1.4	Smlouvy usilující o eliminaci látek zneužívaných při teroristických činech.	47
5.1.5	Obecně koncipované smlouvy .....	48
5.1.6	Ostatní právní instrumenty.....	49
5.2	Boj proti terorismu na úrovni Evropské unie .....	50
5.2.1	Vývoj protiteroristické politiky a legislativy EU.....	50
5.2.2	Komunitární prameny práva .....	53
5.2.3	Institucionální zakotvení.....	57
5.3	Boj proti terorismu v České republice .....	58
5.3.1	Vnitrostátní prameny práva .....	59
6.	ZHODNOCENÍ SOUČASNÉ PROTITERORISTICKÉ PŘÁVNÍ ÚPRAVY .....	62
6.1	Veřejná místa .....	65
6.2	Modus operandi.....	65
6.3	Původ útočníků.....	66
6.4	Motivace a věk útočníků .....	67
6.5	Résumé.....	67
7.	ÚVAHY A MOŽNÁ DOPORUČENÍ PRO ÚČINNĚJŠÍ BOJ S TERORISMEM.....	69
7.1	Právní regulace.....	70
7.2	Výchova a změna myšlení .....	71
7.3	Mediální komunikace.....	71
7.4	Technická opatření .....	72
8.	ZÁVĚR.....	74
9.	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	77

### Seznam tabulek,

- Tabulka 1: Koncentrace teroristických útoků před a po 9/11 – 10 nejzasaženějších zemí  
Tabulka 2: Přehled teroristických útoků s islamistickou motivací v EU se smrtelnými následky v letech 2014 - 2016

### Seznam obrázků, schémat a grafů

- Obrázek 1: Lokalizace deseti nejzávažnějších teroristických útoků co do počtu obětí  
Obrázek 2: Znázornění globálního indexu terorismu za rok 2015  
Obrázek 3: Graf zobrazující globální příčiny úmrtí *per annum* (v tisících)  
Obrázek 4: Oběti terorismu v Evropě v roce 2016  
Obrázek 5: Počet teroristických útoků a počet zatčených v souvislosti s terorismem v členských zemích EU v roce 2016  
Obrázek 6: Ukázka z propagandistického videa uveřejněného organizací Islámský stát  
Obrázek 7: Graf zobrazující nárůst počtu zadržených a odsouzených v souvislosti s islamistickým terorismem v EU v letech 2014 – 2016  
Obrázek 8: Elektromechanický výsuvný patník Stoppy MBB odolný vůči úderu 10500J  
Obrázek 9: Výsuvná blokovácí silniční překážka

### Seznam zkratk

- |       |  |
|-------|--|
| ČR    | Česká republika  |
| EK    | Evropská komise  |
| EU    | Evropská unie  |
| GTD   | Global Terrorism Database (Globální databáze terorismu)  |
| GTI   | Global Terrorism Index (Globální index terorismu)  |
| OSN   | Organizace spojených národů  |
| TeSAT | Europol Terrorism Situation and Trend Report (výroční zpráva Europolu)                             |
| 9/11  | Teroristický útok na Světové obchodní centrum a Pentagon v New Yorku a Washingtonu z 11. září 2001 |

# 1. ÚVOD

Fenomén terorismu se v uplynulé dekádě zařadil mezi nejaktuálnější zpravodajská i politická témata a nejnaléhavější bezpečnostní hrozby západní civilizace. Přestože tento agresivní způsob upoutávání pozornosti, zastrašování a prosazování vlastních idejí není v dějinách lidstva ničím novým, teprve nyní, poté co se stal součástí každodenní reality evropských měst, je boj proti němu i v zemích západního civilizačního a právního okruhu, jehož je Česká republika součástí, chápán jako priorita. Požadavek společnosti je zřejmý: Je třeba zabránit tomu, aby nevinní lidé umírali na ulicích, aby se báli navštěvovat veřejné kulturní, sportovní a jiné společenské akce, aby bylo bezpečné přemísťovat se hromadnými dopravními prostředky.

K tomu, aby bylo možné vést účinný boj proti terorismu a zvýšit obranyschopnost společnosti resp. společenských vztahů, zájmů a hodnot – neboli objektu (trestního) práva – je vhodné zodpovědět několik základních otázek. Co lze pod pojem terorismus zahrnout? Na jaké prostředky lze v boji proti němu spoléhat? Jak může a má v tomto ohledu působit právo?

Předkládaná práce si neklade ambici zodpovědět podrobně všechny nastíněné problémy a stát se ucelenou příručkou v boji proti terorismu. Jednoduchá řešení tohoto multidisciplinárního souboru problémů ani nelze očekávat. Je však možné, a předmětem této práce bylo učiněno, vymezit terorismus z hlediska jeho definice včetně dosavadního vývoje definičních formulací, charakterizovat fenomén současného mezinárodního terorismu v globálním i regionálním kontextu (teoretická část) a následně učinit komplexní rešerši pramenů práva, analyzovat obsah dosud přijatých právních norem a definovat směr, kterým se politická vůle a v jejích intencích právní úprava vyvíjí (praktická část).

Práce je členěna do pěti kapitol, z nichž první dvě – *Terorismus, pojem a vývoj definice a Fenomén mezinárodního terorismu v globálním, evropském a českém kontextu* představují teoretická východiska, která mají přiblížit, co je terorismem myšleno a s jakými projevy terorismu, v jakém měřítku a kde je společnost v současné době nejnaléhavěji

konfrontována. Zbývající kapitoly – zejména *Právní instrumenty a opatření přijatá v boji proti terorismu* a *Zhodnocení současné protiteroristické právní úpravy* představují gró praktické části, která je dále doplněna úvahou ve smyslu možných opatření *de lege ferenda* i z hlediska mimoprávních prostředků boje proti terorismu v kapitole *Úvahy a možná doporučení pro účinnější boj s terorismem*.

Zatímco teoretická část se věnuje všem základním formám terorismu a obsahuje i teoretické rozdělení a statistiky nejzávažnějších útoků z celosvětového pohledu, praktická část ve větší míře akcentuje specifický islamistický terorismus, který v rámci teritoria evropského kontinentu a Evropské unie reprezentuje relativně novou, zato však nejagresivnější a nejnebezpečnější formu. V praktické části práce je proto analýza této formy terorismu upřednostněna, jakkoli to neznamená, že by „tradičtější“ formy separatistického, ekologického či tzv. single-issue terorismu zcela vymizely.

Aktuální odborná literatura k danému tématu není příliš obsáhlá. Lze sice dohledat řadu publikací a monografií, které pojednávají o terorismu ve smyslu společenskovedního uchopení tohoto fenoménu (příkladmo Mareš, M. *Terorismus v ČR*), avšak čistě právnícká a ucelená odborná literatura v českém jazyce i s ohledem na dynamický vývoj této oblasti a aktuálnost islamistických teroristických útoků prozatím schází. Jedním z postupů, který byl při zpracování práce použit, je tedy vyhledávací činnost prostřednictvím právníckých informačních systémů (mj. Codexis) a studium obsahu jednotlivých právních norem. Na základě takto získaných poznatků byla zpracována praktická část včetně závěru, který z obsahu práce vyplývá.

## **2. CÍL PRÁCE A METODIKA**

### **2.1 Cíl práce**

Cílem práce je podat informaci o tom, co přesně znamená terorismus včetně toho, jak byla jeho definice uchopena z právního hlediska, vymezit fenomén terorismu v mezinárodním, evropském i českém kontextu, zkompletovat přehled klíčových právních instrumentů a přijatých opatření pro potírání terorismu a zhodnotit stávající právní úpravu tvář v tvář aktuální teroristické hrozbě v Evropské unii. Spolu s tím si práce klade za cíl i návrh dalších v úvahu přicházejících opatření pro to, aby se boj proti terorismu stal účinnějším a úspěšnějším.

Výstupem by tedy měl být jednak objektivní přehled skutkového stavu, seznámení s právním obrazem a zhodnocení toho, do jaké míry legislativa skutkovou situaci reflektuje a kde je možné spatřovat rezervy a výzvy do budoucna.

### **2.2 Metodika**

Informace čerpané pro zpracování teoretické části vycházejí především z literatury nazírající na fenomén terorismu z politologického, sociologického a bezpečnostního úhlu pohledu a z příspěvků jednotlivých autorů do odborných periodik, jakým je např. Trestněprávní revue. Jako zdroj dat o teroristických útocích byly použity údaje uveřejněné v rámci Global Terrorism Database a výročních zpráv Europolu, zejména TeSAT 2017<sup>1</sup>. Ohlasy a politická vyjádření dokládající veřejné mínění o teroristických aktivitách byly převzaty z příspěvků předních zpravodajských serverů včetně zahraničních. Praktická část vychází z vlastní vyhledávací činnosti autora, která je založena na vyhledávání a studiu právních norem, důvodových zpráv a analytických politických dokumentů, jako je v ČR Strategie pro boj proti terorismu, která byla vytvořena pod patronací Ministerstva vnitra, a na evropské úrovni doporučující stanoviska jednotlivých orgánů EU.

Mezi metody, které byly při zpracování práce použity, patří dále popis a samozřejmě vlastní zjištění, jejichž správnost byla v dílčích ohledech konfrontována s postřehy odborníků z řad praktiků věnujících se trestnímu právu (obhájců, státních zástupců a

---

<sup>1</sup> European Union Terrorism, Situation And Trend Report 2017

soudců). Rozhovory byly činěny i s odborníky neprávnických profesí, zejména v otázkách bezpečnosti a potenciálních rizik.

Motto:

*Globální terorismus je levný, nevyžaduje mnoho lidských zdrojů, přitahuje pozornost celého světa a slabým poskytuje možnost vystrašit silné.*

Bjørn Lomborg

### 3. TERORISMUS. POJEM A VÝVOJ DEFINICE

#### 3.1 Vymezení pojmu terorismus

Pojem terorismus se během posledních přibližně patnácti let<sup>2</sup> zařadil mezi nejskloňovanější a nejdiskutovanější pojmy v souvislosti s bezpečností civilizace západního světa. Vstoupil do všeobecného povědomí jako synonymum k nepochopenému a nepochopitelnému ohrožení, riziku, zvěrstvu a všudypřítomné bezpečnostní hrozbě. Fenomén moderního terorismu tak již zdaleka není pokládán pouze za nahodilý kriminální čin nebo lokální jev, nýbrž náleží k závažným globálním bezpečnostním hrozbám, které mají významný dopad na chod mezinárodních vztahů (Makariusová 2013: 9), a jako takový je předmětem zkoumání mnoha oborů a disciplín.<sup>3</sup>

Přesné definiční ukotvení tohoto termínu není snadné, jakkoli se jedná o pojem v běžném jazyce relativně často používaný a v zásadě nevyvolávající nejasnosti či otázky, co je jím míněno. S tím však právo, zejména mezinárodní právo, přirozeně nemůže vystačit. Je žádoucí, aby ohledně definice konceptu terorismu panovala široká shoda, neboť terorismus již nyní překračuje hranice sociálních věd, politiky či žurnalistiky, a jako takový tvoří stabilní součást právního diskursu, což se projevuje v textech mezinárodních smluv, rezolucí orgánů mezinárodních organizací i ve skutkových podstatách trestního práva. Nicméně existují i argumenty odpůrců snah o nalezení přesné právní definice terorismu, kteří uvádějí, že definice sama o sobě je pro boj s tímto jevem a jeho projevy nepotřebná, že se předmětný pojem patří primárně do politické sféry a jeho používání v právních textech bude vždy nepřesné a problematické, již proto, že dohodu a stejnou interpretaci rozhodujících subjektů mezinárodního práva lze *a priori* vzhledem k jejich rozdílným zájmům vyloučit (Bílková 2010: 11).

Legální definice pojmu terorismus prozatím neexistuje. Nejčastěji jsou používány definice doktrinální, přičemž abstraktní definice je ve smlouvě obecné platnosti obtížně

---

<sup>2</sup> Hrozba moderního terorismu se projevuje postupně v průběhu 20. století a vrcholí útokem na Spojené státy Americké dne 11.9.2001 (Makariusová 2013: 9).

<sup>3</sup> Terorismu a jeho projevům je věnována pozornost m.j. v rámci mezinárodních vztahů, bezpečnostních studií, trestního práva, kriminologie apod.



definovatelná, taxativní či demonstrativní definice by jednak byla neprakticky rozsáhlá a jednak by stejně nebyla vyčerpávající, a žádná z definic kombinující oba výše uvedené přístupy, kterých se v doktrinnální sféře užívá nejčastěji, dosud nenabyla obecného přijetí (David, Malacka 2005: 15).

### 3.2 Terorismus a teror

Etymologicky je „terorismus“ odvozen od pojmu „teror“, jehož původ je možné dovozovat z latinského slovesa *terrere*, které lze přeložit jako děsit, strašit, pouštět hrůzu. Společný definiční znak teroru i terorismu tedy představuje potenciál šíření strachu (Makariusová 2013: 11), význam obou uvedených pojmů je však rozdílný.

Slovo teror<sup>4</sup> se patrně poprvé objevuje v souvislosti s hrůzovládou v době Velké francouzské revoluce, kdy byl takto označován způsob řízení státu revoluční vládou, která byla u moci v letech 1789 - 1794. Podstatou teroru je v uvedeném smyslu šíření strachu z hlediska aktérů od šířitelů - autority resp. od orgánů reprezentujících stát - k cílové skupině - občanům. Této definice se drží i jiní autoři, příkladmo Hannah Arendtová.<sup>5</sup> V obecném slova smyslu lze hovořit o páčání zla abstraktního významu, devastaci, útlaku, útisku, znemožnění výkonu práv obětí teroru, k němuž může docházet i v menším než celostátním měřítku, např. v rámci sociální skupiny, ve škole, v rodině atd.

Terorismus naproti tomu představuje násilí zpravidla nestátních aktérů vůči autoritě (státu) s cílem ochromit chod společnosti šířením strachu s primárním politickým motivem (Makariusová 2011: 13).

Navzdory uvedeným definičním znakům je však jakýkoliv pokus o precizní (*nota bene* právní) definici terorismu problematický, přičemž zůstává otázkou, zda vůbec je účelné a nezbytné o generální, mezinárodně akceptovanou a úplnou legální definici terorismu usilovat. Všechny teroristické činy ostatně naplňují pojmové znaky skutkových podstat trestných činů kriminalizovaných ve vnitrostátních právních řádech nebo zločinů podle mezinárodního práva, nejčastěji vraždy, obecného ohrožení, únosu, válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, a takto jsou v praxi také posuzovány a stíhány. Absence všeobecně

---

<sup>4</sup> Francouzsky *terreur* = děs, hrůza, postrach

<sup>5</sup> m.j. v díle *Původ totalitarismu* z roku 1951, které je primárně zaměřeno na totalitní státní režimy 20. století.

přijímané definice, jak je zřejmé v praxi, nutně neznamená překážku mezinárodní spolupráce v tažení proti terorismu a v potírání jeho projevů (Bílková 2014: 25).

Je přirozené, že v případě extrémního či flagrantního porušení právních norem v intencích výše uvedené, byť ne zcela vyčerpávající definice, panuje ohledně podřazení pod pojem terorismus shoda,<sup>6</sup> zatímco v mnoha jiných případech lze použití tohoto termínu pokládat v lepším případě za diskutabilní, v tom horším pak za poplatné aktuálním politickým či ideologickým zájmům.<sup>7</sup>

Problém přesné a vyčerpávající definice terorismu lze pro účely této práce uzavřít tím, že se jedná o v principu sporný a ne zcela jednoznačně a napříč právními řády definovaný pojem, jehož všeobecně přijímané „tvrdé jádro“, ohledně něž se již nevede relevantní diskuse, představují elementy:

- násilného jednání (mnohdy v extrémní či masivní formě)
- zaměření proti civilnímu obyvatelstvu
- politické příp. ideologické motivace (Bílková 2014: 27)

### **3.3 Proměny a vývoj definice terorismu**

Společné tažení většího množství států proti podstatě toho, co dnes nazýváme terorismem, motivované zejména efektivnější spoluprací a snahou o odstranění stavu právní nejistoty, se v dějinách 20. století objevilo víckrát, vždy v návaznosti na konkrétní čin přesahující hranice dosud známého násilí a kriminality. Společné úsilí o závaznou mezinárodní právní úpravu a v tomto smyslu i více či méně významný pokrok lze vysledovat zejména ve třech obdobích, kterými jsou:

- a) 30. léta 20. století
- b) 70. léta 20. století
- c) současnost – tzn. období trvající od skončení studené války dosud (Bílková 2010: 12);

---

<sup>6</sup> např. v případě útoků na WTC v New Yorku a na Washington z 11.9.2001 (dále jen „útoky z 11.září 2001“)

<sup>7</sup> Jedním z mnoha příkladů budiž označení separatistických skupin v aktuálním konfliktu na východě Ukrajiny, které jsou teroristy označovány ze strany představitelů ukrajinské vlády, nikoliv ze strany mezinárodního společenství.

### 3.3.1 30. léta: Vznik prvních smluvních dokumentů

Současná podoba mezinárodního práva jako takového, založeného na zásadě svrchované rovnosti států i určitého katalogu individuálních práv jednotlivců, se začala utvářet až ve 20. století, zejména po první světové válce v souvislosti s existencí a činností Společnosti národů. Zde byl také vytvořen Výbor pro mezinárodní potlačování terorismu, což je historicky první instituce s uvedeným předmětem zájmu. Stalo se tak v návaznosti na zavraždění jugoslávského krále Alexandra a francouzského ministra zahraničí Barthoua v Marseille v roce 1934, resp. spíše v návaznosti na následnou neochotu italského státu vydat podezřelé. Výstupem této iniciativy bylo několikaleté vyjednávání zakončené přijetím přelomové Úmluvy o předcházení a potlačování terorismu<sup>8</sup> spolu s Úmluvou o zřízení Mezinárodního trestního soudu<sup>9</sup> schválené mezinárodní konferencí v Ženevě dne 16.11.1937.

Do této doby byly (ne příliš časté) teroristické činy hodnoceny jako forma běžné kriminality, a v tomto rámci chápány také při prvním doloženém návrhu definice terorismu, která byla formulována na konferenci Mezinárodní asociace trestního práva již o sedm let dříve, v roce 1930. V tomto případě však ještě k přijetí návrhu nedošlo.

Prvním právně závazným a podepsaným dokumentem definujícím terorismus a teroristický čin je tedy mnohostranná Úmluva o předcházení a potlačování terorismu z roku 1937, která v kontextu dosavadního vývoje představuje rozhodující pokrok, protože vymezila do té doby nepojmenovanou hrozbu a vyjádřila potřebu proti ní napříč hranicemi bojovat. Teroristické činy charakterizovala ve svém úvodním ustanovení jako „*trestné činy namířené proti státu, jež mají vytvořit stav hrůzy v myslích některých osob, skupin nebo veřejnosti*“. Spolu s tím obsahuje také popis konkrétních skutkových podstat, příkladmo úmyslné útoky proti životu, tělesné integritě, zdraví a svobodě veřejně činných osob, úmyslné ohrožení lidských životů vyvoláním veřejného nebezpečí, výroby, opatřování si, držení a poskytování zbraní a munice atd., přičemž za povšimnutí stojí skutečnost, že z povahy uvedených definic vyplývá vždy mezinárodní prvek, potažmo útok na (jiný) stát. Čistě vnitrostátní útoky, byť naplňující výše uvedené znaky, do působnosti úmluvy nespádali (Bílková 2010: 13).

---

<sup>8</sup> Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism

<sup>9</sup> Convention for the Creation of an International Criminal Court

Mezinárodní politická situace na pozadí druhé světové války následně neumožnila více, než ratifikaci jediného státu (Indie) z celkového počtu 24 přistoupivších, které se na textu úmluvy aktivně podílely. Přesto lze tento prvotní pokus o právní podchycení problému vnímat jako předpoklad a základ mnohem pozdějších, a bohužel také mnohem naléhavějších snah zaměřených stejným směrem.

### **3.3.2 70. léta: Studená válka a obtížné hledání shody**

Období studené války nepředstavovalo pro mezinárodní spolupráci, hledání možného konsensu a tedy ani pro vznik univerzálních smluv příhodnou dobu. Je tomu tak mimo jiné proto, že oba znepřátelené bloky podporovaly různé zájmy a také teroristické skupiny operující či jinak působící přímo na území či v týlu protivníka. Z tohoto důvodu neměly zájem na mezinárodní regulaci, prevenci a represii daného jevu (Bílková 2010: 13). Nicméně teroristický útok na izraelské sportovce během olympijských her v Mnichově v roce 1972<sup>10</sup> výše popsané poměry změnil.

V roce 1975 byl Spojenými státy Americkými předložen návrh Úmluvy o předcházení a trestání určitých činů mezinárodního terorismu, který, jak je patrné z názvu, sice nepředstavoval komplexní uchopení fenoménu terorismu, ale byl po dlouhé době iniciativou zaměřenou na potírání jeho určitých (nejnebezpečnějších) forem. Určitými činy mezinárodního terorismu bylo chápáno zejména úmyslné zabití, způsobení vážné tělesné újmy, nebo únos, vše za předpokladu existence mezinárodního prvku.

Přestože text úmluvy rezignoval na definici terorismu a zaměřil svoji pozornost spíše na konkrétní činy resp. na demonstrativní výčet skutkových podstat, které měly být jako projevy terorismu univerzálně přijatelné, setkal se s nesouhlasem zejména Hnutí nezúčastněných<sup>11</sup>. Sporným bodem a důvodem, proč byl návrh nakonec zamítnut, se stala otázka legitimacy akcí národněosvobozeneckých hnutí, která ve své podstatě není vyřešena dosud.

V roce 1972 byl na půdě OSN vytvořen Výbor pro mezinárodní terorismus, jehož činnost byla zaměřena mimo jiné též na hledání shody v tom, co bude pokládáno za terorismus a co nikoliv. Otázka vynětí nebo naopak zahrnutí národněosvobozeneckých hnutí a projevů

---

<sup>10</sup> Tzv. Mnichovský (olympijský) masakr je označení pro únos a zabití 11 izraelských olympioniků palestinskou skupinou Černé září dne 5.9.1972.

<sup>11</sup> Hnutí zemí, které se odmítly účastnit na bipolárním rozdělení světa, založené v r. 1961.

státního terorismu do definice terorismu jako takového se nicméně ukázala jako nepřekonatelně sporná, zejména pro rozdílnost představ vlád zemí třetího světa a západních států. Ke sblížení odlišných stanovisek či nalezení kompromisu se nepodařilo dospět ani po několika letech jednání. Výbor byl proto pouze nucen konstatovat rozdílnost názorů a v roce 1979 byla jeho činnost bez dalších výsledků Valným shromážděním OSN ukončena. Myšlenka univerzální dohody, která by celistvě obsáhla koncept terorismu a přiměla její účastníky k účinné spolupráci, tak byla nahrazena méně ambiciózními sektorovými smlouvami, které kriminalizovaly jen určité činy s teroristickým podtextem, jako např. únosy dopravních prostředků, braní rukojmí apod. (Bílková 2010: 13). Snaha o nalezení jednotné právní definice terorismu tím vzala na dlouhou dobu za své.

### **3.3.3 90. léta: Počátky systematického boje proti terorismu**

Na rozdíl od předchozích dvou období, kdy za úsilím mezinárodního společenství stál jeden konkrétní šokující čin, v reakci na nějž se diskutovalo o možné prevenci a společnému boji, od 90. let byla tímto podnětem spíše větší četnost menších útoků. Jednalo se jednak o stoupající počet sebevražedných atentátů na blízkém východě, jednak o další útoky v zemích (a na cíle zemí<sup>12</sup>) západního světa. Diskuse o možných protiteroristických smlouvách je v tomto období iniciována zejména na půdě OSN, především Valného shromáždění, neboť v případě Rady bezpečnosti představuje přetrvávající bipolární rozdělení zájmů překážku širšího konsensu.

Počátek 90. let 20. století tak představuje další období, kdy jsou patrné sílící snahy o nalezení alespoň základní shody a spolupráce v boji proti terorismu napříč mezinárodním společenstvím. Dokladem budiž například rezoluce Valného shromáždění OSN č. 49/60 z roku 1994, jejíž součástí tvoří Deklarace o opatřeních k potlačení mezinárodního terorismu, nebo o dva roky později přijatá rezoluce č. 51/210, která částečně navazuje na Úmluvu o předcházení a potlačování terorismu z roku 1937. Mimo to byl v roce 1996 Valným shromážděním OSN ustanoven samostatný zvláštní výbor s předmětem činnosti zaměřeným na přípravu návrhů protiteroristických smluv a s další legislativní aktivitou se tedy do budoucna v uvedeném smyslu počítalo.

---

<sup>12</sup> Viz. útoky na velvyslanectví, např. kombinovaný útok na velvyslanectví USA v Nairobi a Dáressalámu 7.8.1998, při kterém bylo usmrceno více než 50 osob.

K nejvýznamnější akceleraci nicméně dochází až v reakci na útoky z 11. září 2001. Teprve tento okamžik lze s určitou nadsázkou pokládat za zlom, od kterého začal brát svět riziko terorismu „vážně“. Současně však byl nucen si přiznat, že dosud používané vágní definice umožňující různé výklady, jako základ účinného mezinárodního tažení v boji proti nebezpečnému společnému nepříteli nepostačují.

Rezolucí č. 1566 z roku 2004 se iniciativy poprvé chopila také Rada bezpečnosti OSN, která jako teroristické odsoudila „trestné činy, včetně těch proti civilistům, spáchané s úmyslem způsobit smrt či vážné tělesné zranění, nebo braní rukojmí s cílem vyvolat stav hrůzy u veřejnosti, skupiny osob nebo některých osob, zastrašit veřejnost nebo donutit vládu či mezinárodní organizaci k tomu, aby něco konala nebo se zdržela určitého konání, které představují trestné činy v rámci a podle definic mezinárodních úmluv a protokolů týkajících se terorismu“. Tato právně závazná definice, která respektuje všechny dosavadní úmluvy zacílené na potírání projevů terorismu a ve své podstatě je zastřešuje, představuje i přes svou nedokonalost a „kostrbatost“ ucelené uchopení konceptu terorismu a pomyslný odrazový můstek všech ostatních relevantních úmluv, které v mezinárodní společnosti až do současnosti přijalo.

### **3.4 Motivy terorismu a politický rozměr**

Každý teroristický čin je z povahy věci vždy úmyslným a zpravidla důkladně plánovaným aktem násilí jednotlivce či organizované skupiny osob, jejichž motivace je vždy primárně politická. V tom spočívá podstatný pojmový znak terorismu ve všech jeho formách. Přestože v současné době představuje nejčastější podoba terorismu, s níž je západní civilizace konfrontována, tzv. náboženský terorismus, i v tomto případě stojí za požadavky a motivy útočníků primárně politické změny a argumenty vyplývající z náboženských principů jsou až sekundární. I v případě islámského fundamentalismu reprezentovaného v posledních letech např. organizacemi jako Al-Káida nebo Islámský stát jde jinými slovy o islámské politické hnutí (Makariusová 2013: 17). Stejně tak individuální čin Anderse Breivika v Norsku v roce 2011, i přes z psychologického hlediska zvrácenou motivaci proslavit se či vstoupit do dějin jako původce do té doby bezprecedentního a předem velmi pečlivě naplánovaného útoku, lze charakterizovat jako politický, protože primární

pohnutkou a cílem útočníka byl politický program norské sociální demokracie<sup>13</sup> spjatý (z pohledu útočníka) s příliš vstřícným postojem k přistěhovalcům.

Naproti tomu pouhé násilí, ať už nahodilé či plánované, namířené proti náhodným civilním osobám s cílem usmrtit jich co nejvíce bez politického podtextu samo o sobě není terorismem, byť se i v tomto případě jedná o závažné kriminální činy. Příkladem budiž střelba vyšinutých jedinců do davu<sup>14</sup> nebo jiné útoky obdobného charakteru<sup>15</sup>, kde pouhá frustrace nebo nespokojenost namířená proti společnosti definiční podstatu terorismu nenaplňuje.

### **3.5 Trestněprávní atributy teroristického činu**

Základem trestní odpovědnosti je v souladu s trestním právem spáchání trestného činu. Současný český trestní zákoník, který byl ve Sbírce zákonů ČR publikován pod číslem 40/2009, definuje trestný čin v ustanovení § 13 odst. 1 jako „*protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*“. Je tím vyjádřeno formální pojetí trestného činu. Poněkud neurčité ideologické vymezení nebezpečnosti pro společnost není zákonem dále upřesněno, patrně proto, že záměrem zákonodárce bylo oproštění se od subjektivně vnímatelných neostrých pojmů s důrazem na preciznější vymezení jednotlivých skutkových podstat.

Objektivní stránka trestného činu charakterizuje kriminální čin z hlediska vnějšího - objektivního - pohledu na něj. V tomto smyslu náleží mezi obligatorní znaky každého trestného činu jednání, následek a příčinná souvislost mezi jednáním a způsobeným následkem. Mimo to mohou být součástí objektivní stránky některých trestných činů další (fakultativní) znaky, jako jsou místo, časové vymezení nebo způsob, jakým byl skutek proveden. U některých skutkových podstat, což však není případ teroristických činů, postačuje k naplnění trestněprávně relevantního jednání pouhé opomenutí příp. zanedbání určité povinnosti. Jednotlivé trestné činy se od sebe odlišují především objektivní stránkou, což je také důvod, proč má uvedené členění podstatný význam.

---

<sup>13</sup> Arbeidspartiet (The Norwegian Labour Party), čerpáno z prezentace této politické strany, dostupné z: <http://arbeidspartiet.no/Om-AP/Information-in-English> (3.11.2016)

<sup>14</sup> viz. nikoliv ojedinělé útoky na amerických středních školách, případně útoky v kině

<sup>15</sup> např. útoky psychicky narušených osobností ve stylu, kterým útočila Olga Hepnarová

V případě teroristických činů tvoří objektivní stránku násilné jednání namířené proti širšímu okruhu osob a majetku. Jde o zdánlivě banální a veřejnosti zcela srozumitelné vymezení. Nicméně i přes obecnost této formulace se lze setkat s názory, že násilí ve formě materiálních škod a škod na životech a zdraví osob nepředstavuje rozhodující pojmový znak terorismu, protože také útoky v kyberprostoru, tzv. kyberterorismus, patří k projevům terorismu, ačkoliv jejich povaha není v pravém slova smyslu násilná, neboť nepůsobí destrukci. Tento názor je však spíše polemikou a v každém případě jde o názor v literatuře menšinový. V drtivé většině případů je charakteristickým vnějším projevem terorismu právě bezohlednost a záměr způsobit materiální škodu co možná největšího rozsahu, a spolu s tím také škody na životech a zdraví převážně civilistů.

V této souvislosti se nabízí otázka, kdo je vlastně civilista, jestliže právní podstata tohoto pojmu je spjata s humanitárním (válečným) právem, zatímco teroristické činy se vyznačují násilím i v období míru, v oblastech mimo ozbrojené vojenské konflikty. Není po právní stránce jednoznačné, zda mezi civilisty zahrnout také policisty a vojáky mimo činnou službu či představitele státu, a pokud nikoliv, jak tedy charakterizovat útoky namířené proti takovým „ne-civilním“ osobám. Z uvedených důvodů se v literatuře objevují snahy o nahrazení konceptu „civilní/ civilisté“ např. pojmy jako nevinní či bezbranní, veřejnost apod., přičemž však žádný z takových pojmů se dosud netěší větší podpoře (Bílková 2010: 16).

Subjektivní stránka trestného činu naproti tomu představuje čin z vnitřního pohledu, tzn. z hlediska psychiky pachatele. Jedná se o vyjádření zásady odpovědnosti za vinu z vnitřního pohledu původce činu.

Obligatorní znak subjektivní stránky trestného činu představuje zavinění jako psychický vztah pachatele k následkům jeho jednání. Není sporu o tom, že teroristický čin je v každém případě činem úmyslným. Motivace pachatele - pohnutka - tedy to, co bylo v okamžiku páčání jeho úmyslem v kontextu jeho myšlení, vnímání, představivosti, citů a vůle, je tedy úsilím o dosažení konkrétního cíle s ideologickým podtextem. V zásadě tak existují dvě formy motivace a zpravidla se doplňují. Dle prvotních definic, jak bylo pojednáno výše, jde pachatelům primárně o vytvoření stavu hrůzy, strachu a zděšení v řadách široké veřejnosti. Spolu s tím je přítomen určitý konkrétní požadavek politického charakteru, jako např. přinutit stát nebo jiný subjekt mezinárodního práva k jednání



(stažení vojsk, propuštění rukojmí) nebo zdržení se jednání (upuštění od vojenského úderu apod.). Vydírání i samotné terorizování nevinných (nezainteresovaných) obětí je principiálně motivováno konkrétním záměrem, ačkoliv ne vždy je politické či ideologické zázemí zjevné a odhalitelné.

Z hlediska podstaty terorismu je tudíž třeba rozlišovat mezi „běžnou“, např. majetkově motivovanou, kriminalitou (únos, vydírání, snaha o získání výkupného), třebaže způsob provedení může být teroristickým činům velmi podobný.

## **4. FENOMÉN MEZINÁRODNÍHO TERORISMU V GLOBÁLNÍM, EVROPSKÉM A ČESKÉM KONTEXTU**

Teroristické činy ve smyslu výše uvedených definic terorismu mohou mít nejrůznější podobu, protože pouhé destrukce a spolu s tím publicity, o kterou zpravidla pachatelům nejvíce jde, lze dosáhnout nepřebernými způsoby. Lze tak samozřejmě nalézt i více kritérií pro posuzování závažnosti útoků, z hlediska hierarchie zájmů chráněných trestním právem resp. právem všech zemí západního civilizačního okruhu, je však jednoznačně prioritou ochrana života a zdraví (civilních) osob.<sup>16</sup> Údaj o počtu obětí, eventuelně počet zraněných, je tedy tím, o co při teroristických útocích útočníkům i společnosti, na niž je útok směřován, jde, a co je způsobitelné nejspolehlivěji zajistit publicity, paniku a šíření strachu. K tomu přispívá i nenadálost útoku, která je důležitým charakteristickým znakem a iniciátorem strachu ve společnosti, a enormní rozsah materiálních škod, což také představuje obvyklý průvodní jev. Na pozadí těchto faktorů je možno formulovat, výslovně nebo symbolicky, politické (ideologické) požadavky, kterým by jinak nebyla věnována „náležitá“ pozornost. Uvedené prvky charakterizují typický projev současného terorismu.

Všechny výše popsané okolnosti spolu s technologickým pokrokem a dostupností moderních technologií učinily nejobávanější formou terorismu pumový útok. Exploze, ať už dálkově spuštěná, nebo způsobená sebevražedným útočníkem, na veřejném prostranství, v dopravním prostředku nebo na jiném místě, kde dochází ke srocování většího množství osob na malém prostoru, je relativně snadno realizovatelná, s minimálním rizikem i náklady, zato s pachateli zamýšleným účinkem.

### **4.1 Kvalitativní vymezení**

Teroristické útoky je samozřejmě možné kategorizovat různými způsoby a podle více kvalitativních kritérií. Pro účely této práce je použito členění vycházející z metodiky Rady Evropské unie, z něhož vychází i Europol. Za rozhodující z hlediska nebezpečnosti činu a prevence je všeobecně pokládáno hledisko motivace pachatelů, v souladu s čímž lze teroristické činy rozdělit do následujících pěti základních kategorií:

---

<sup>16</sup> Viz. např. systematika Ústavy ČR, trestního zákoníku a dalších právních předpisů;

a) Nábožensky motivované

Jedná se o činy, za něž jsou odpovědní jedinci, ale také organizované skupiny nebo celé sítě, s vazbou na určité náboženské zdůvodnění svých aktivit. V současné době představuje nejaktuálnější hrozbu nejen západní civilizace islámský radikalismus reprezentovaný zejména členy a sympatizanty uskupení jako je Al-Káida, Islámský stát a Boko Haram. Zvláštní rozměr zvyšující nebezpečnost tohoto typu terorismu spočívá v oblibě sebevražedných útoků, kdy vykonavatelé jsou vedeni mj. vírou, že jejich čin je jednak splněním boží vůle a současně uspíšením spásy lidstva (Sharpe 2001: 206) nebo alespoň jeho „pravověrné“ části, k níž se hlásí.

b) Etno-nacionalistické a separatistické

Charakteristické pro tuto skupinu je lokální (regionální) motivace s cílem souvisejícím s nacionalismem příp. etnicitou. Politické cíle jsou srozumitelně a konkrétně definovány, způsob provádění akcí není primárně zaměřen proti civilistům, resp. na pouhou destrukci směřující proti základním hodnotám systému. Na evropském kontinentu představují ohniska tohoto typu terorismu Francie (Korsika), Španělsko (Baskicko) a Irsko (Severní Irsko).

c) Levicové a anarchistické

Skupinám organizujícím útoky tohoto typu jde především o změnu politického, sociálního a ekonomického systému. Zdrojem ideologie jsou nejčastěji myšlenky Karla Marxe (marxismus ev. marxismus-leninismus). Do této kategorie spadají také útoky motivované anarchismem, neboť ne všechny státy mezi těmito nuancemi rozlišují (Roháček 2015).

d) Pravicové

Podobně jako u předchozí skupiny je v tomto případě rozhodující motivací politická ideologie, a to pravicový extremismus. Inspirací bývá obvykle zhlédnutí se v idejích národního socialismu nacistického Německa, což samozřejmě v právních rádech zemí EU samo o sobě (jde-li o veřejné šíření takových myšlenek) představuje ilegální propagaci hnutí směřující k potlačování lidských práv a svobod nebo obdobnou právní kvalifikaci.

e) Tzv. single-issue (činy zaměřené na jeden konkrétní cíl)

V tomto případě jde o útoky motivované specifickým cílem bez širšího ideologického zázemí, které je charakteristické pro předchozí čtyři skupiny útoků. Někteří autoři (např. Roháček 2015) do této kategorie řadí environmentální terorismus.

## **4.2 Kvantitativní vymezení. Nejzávažnější útoky**

Zpracování co možná nejúplnějšího a nejpřesnějšího přehledu všech historicky doložených teroristických útoků naráží na definiční problém terorismu, o němž je pojednáno výše v kapitole 3.2.<sup>17</sup> Jinými slovy na počtu útoků evidovaných jako teroristické, případně na podřazení konkrétních útoků pod některou z výše uvedených kategorií, nepadají vždy shoda a jednotlivé zdroje se liší, což seriózní analýzu dostupných dat komplikuje. I přes existenci různých statistik, jejichž rozbor by výrazně překročil rámec a účel této práce, lze nicméně vysledovat shodná fakta, trendy a další skutečnosti, které umožňují terorismus jako bezpečnostní hrozbu uchopit, kvantifikovat a uvažovat o vhodných opatřeních k jeho potírání. Statistická data pro účely této práce byla převážně čerpána z Global Terrorism Database (dále jen „GTD“)<sup>18</sup>, na niž odkazují i jiné renomované zdroje.

K obecně rozšířeným omylům, které patrně pramení z toho, jakým způsobem o terorismu informují „západní“ sdělovací prostředky, patří přesvědčení, že tento fenomén má původ výhradně v zemích třetího světa (nejčastěji v muslimských zemích) a je orientován výhradně na společnost západního civilizačního okruhu. Spolu s tím je rozšířené přesvědčení, že se jedná o fenomén zcela nový, spjatý až s 21. stoletím, a že bezpečnostní složky i zákonodárné sbory jsou tudíž konfrontovány s úplně novým typem potenciálního rizika. Uvedená představa ne zcela odpovídá realitě.

Je zřejmé, že zlom v chápání terorismu jako závažné bezpečnostní hrozby pro civilní obyvatelstvo a začátek současné války proti terorismu představuje útok na Světové obchodní centrum a Pentagon v New Yorku a Washingtonu z 11. září 2001, pro nějž se v anglofonních zemích vžilo označení 9/11 (dále jen „9/11“). Počtem obětí na životech

---

<sup>17</sup> Viz. možnost subjektivní interpretace konkrétních útoků a motivací útočníků;

<sup>18</sup> Online dostupné z: <https://www.start.umd.edu/gtd/> (29.9.2017)

civilistů, který dosahuje takřka 3.000,<sup>19</sup> se tento bezprecedentní úder zařadil na první místo historických tabulek jako nejkrvavější. Nicméně neznamená to, že by před rokem 2001 teroristické aktivity byly nevýznamné, méně nebezpečné nebo že by tento předěl na rozdíl od dosavadního období znamenal úplný začátek nové teroristické hrozby v USA, Evropě a ostatních zemích západního světa. Z dostupných analýz (příkladmo CIDCM při Univerzitě v Marylandu<sup>20</sup>, která eviduje teroristické útoky od roku 1970 v tzv. Global Terrorism Database) poměrně jednoznačně vyplývá, že koncentrace teroristických útoků z hlediska kvantity se v globálním měřítku postupně přesouvá ze zemí Latinské Ameriky do Asie a na Blízký Východ, přičemž např. jen v Iráku byla v první dekádě tohoto století zaznamenána celá čtvrtina všech celosvětově uskutečněných teroristických útoků.

Tabulka 1: Koncentrace teroristických útoků před a po 9/11 – 10 nejzasáženějších zemí

1970 - 10.9.2001			11.9.2001 - 2010		
pořadí	země	% v globálním kontextu	pořadí	země	% v globálním kontextu
1	Kolumbie	8,9	1	Irák	25,8
2	Peru	8,4	2	Indie	9,5
3	Salvador	7,4	3	Afghánistán	9,1
4	Severní Irsko	5,1	4	Pákistán	7,6
5	Indie	4,6	5	Thajsko	5,8
6	Španělsko	4,1	6	Filipíny	3,9
7	Turecko	3,4	7	Rusko	3,7
8	Chile	3,2	8	Kolumbie	3,2
9	Srí Lanka	3,1	9	Izrael	2,9
10	Filipíny	2,9	10	Nepál	2,6

Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z informací CIDCM (Hewitt, Winkelfeld, Gurr 2012: 20)

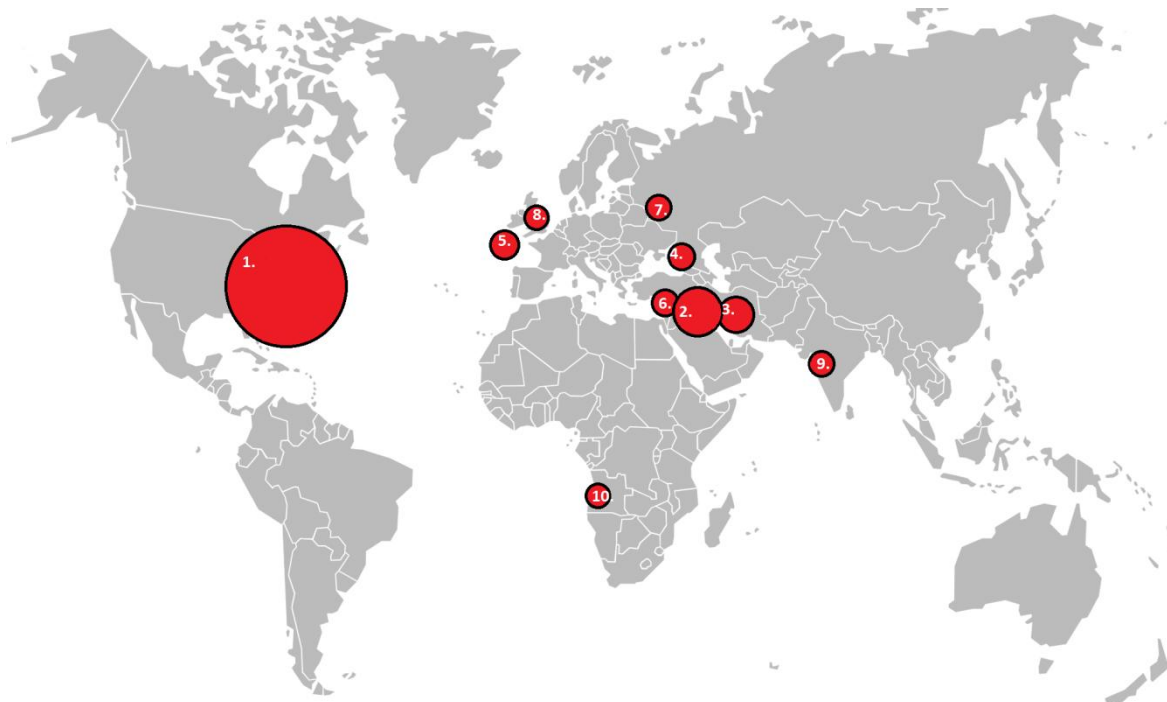
Z hlediska kvantity bylo GTD v letech 1970 – 2015 souhrnně celosvětově evidováno více než 150.000 teroristických útoků, jejichž základní dělení lze dále kategorizovat na útoky se smrtelnými následky a na útoky ostatní, kterých byla do roku 2015 přibližně polovina. Zaměříme-li se na země EU a USA, lze říci, že i přes současný nárůst počtu i závažnosti teroristických útoků se (s výjimkou 9/11) globální těžiště teroristických aktivit, lze-li to tak charakterizovat, nachází mimo tuto geografickou oblast, nejvíce v nestabilních zónách probíhajícího nebo doznívajícího ozbrojeného konfliktu v Iráku, Afghánistánu a Sýrii.

<sup>19</sup> Celkový počet obětí: 2.976 (zdroj: worldpress.org)

<sup>20</sup> Center for International Development and Conflict Management – University of Maryland

Z údajů zveřejněných Institutem pro ekonomiku a mír<sup>21</sup> mimo jiné vyplývá, že 82% lidí, kteří byli do roku 2015 usmrceni při teroristických útocích, zemřelo v pěti zemích (v Iráku, Afghánistánu, Pákistánu, Nigérii a Sýrii), které dlouhodobě zaujímají čelní místa v žebříčku tzv. Globálního indexu terorismu.

Obrázek 1: Lokalizace deseti nejzávažnějších teroristických útoků co do počtu obětí



pořadí	místo (událost)	rok	počet obětí	počet raněných
1.	New York a Washington, USA (WTC)	2001	2976	více než 6000
2.	Jazeera a Qahtaniya, Irák (exploze)	2007	796	1562
3.	Abadan, Írán (požár kina Rex)	1978	422	0
4.	Beslan, Rusko (obsazení ZŠ)	2004	334	810
5.	Atlantský oceán (únos, let Air India 182)	1985	329	0
6.	Libanon, Bejrút (exploze)	1983	309	75
7.	Moskva, Rusko (exploze náloží v bytech)	1999	307	více než 1700
8.	Lockerbie, Spojené království (únos letadla)	1988	270	0
9.	Mumbaj, Indie (exploze)	1993	257	713
10.	Zenza a Dondo, Angola (útok na vlak)	2001	252	165

Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z informací Global Terrorism Database, dostupné z:

<https://www.start.umd.edu/gtd/> (17.7.2017)

<sup>21</sup> Institute for Economics and Peace, zdroj: <http://economicsandpeace.org/about/>

### 4.3 Globální index terorismu

Globální index terorismu<sup>22</sup> (do češtiny někdy překládáno též jako Index globálního terorismu) je iniciativou Institutu pro ekonomiku a mír (IEP) a pokusem o číselné vyjádření teroristické hrozby na základě objektivních dat. Zařazení zemí do žebříčku GTI vychází z více kritérií, která jsou evaluována a seřazena v rámci unikátního bodovacího systému. Výstupem je srovnání jednotlivých zemí na podkladě zdokumentovaných teroristických incidentů vždy pro příslušný kalendářní rok, přičemž srovnávací koeficient každé hodnocené země je výsledkem čtyř faktorů:

- počtu incidentů (akcí), které jsou označeny jako teroristické
- počtu usmrcených při teroristických incidentech
- počtu zraněných v důsledku teroristických incidentů
- celkové (odhadované) hmotné škody, která je důsledkem teroristického incidentu,

vše posuzováno *per annum*. Počtu teroristických akcí odpovídá pro účely sestavení koeficientu 1 bod, počtu usmrcených 3 body, počtu zraněných 0,5 bodu a materiálním škodám 2 body.

Výsledná analýza shromážděných dat vychází z pětiletého průměru. Od roku 2012, kdy byla vydána první děledobá rekapitulace hodnotící uplynulou dekádu, je pořadí více než 150 zemí zařazených do výzkumu pravidelně aktualizováno. Záměrem tohoto systematického sledování je tedy nejen podchycení počtu teroristických akcí, ale zejména seriózní analýza rizika v jednotlivých regionech a zemích, jakož i dalších vývojových trendů, z nichž nejpodstatnější je bezesporu z hlediska kvantity každoroční nárůst teroristických činů, k němuž celosvětově od útoku 9/11 dochází.

Z informací GTI dále mimo jiné vyplývá, že v letech 2012 a 2013 došlo globálně k meziročnímu nárůstu úmrtí, která jsou důsledkem terorismu, o více než 60%, přičemž více než 80% z nich se týká pětice zemí – Sýrie, Afghánistánu, Iráku, Pákistánu a Nigérie. V této statistice je jednoznačně patrný ozbrojený konflikt v Sýrii a dosud nekonsolidovaná situace v Iráku, kde jen v letech 2012 až 2013 dosahoval nárůst teroristických akcí více než 160%. Tento jev a všeobecný rozmach násilí v regionu souvisí patrně s pádem autoritativního režimu, stejně jako tomu bylo v Libyi a jiných zemích, dříve pokládaných

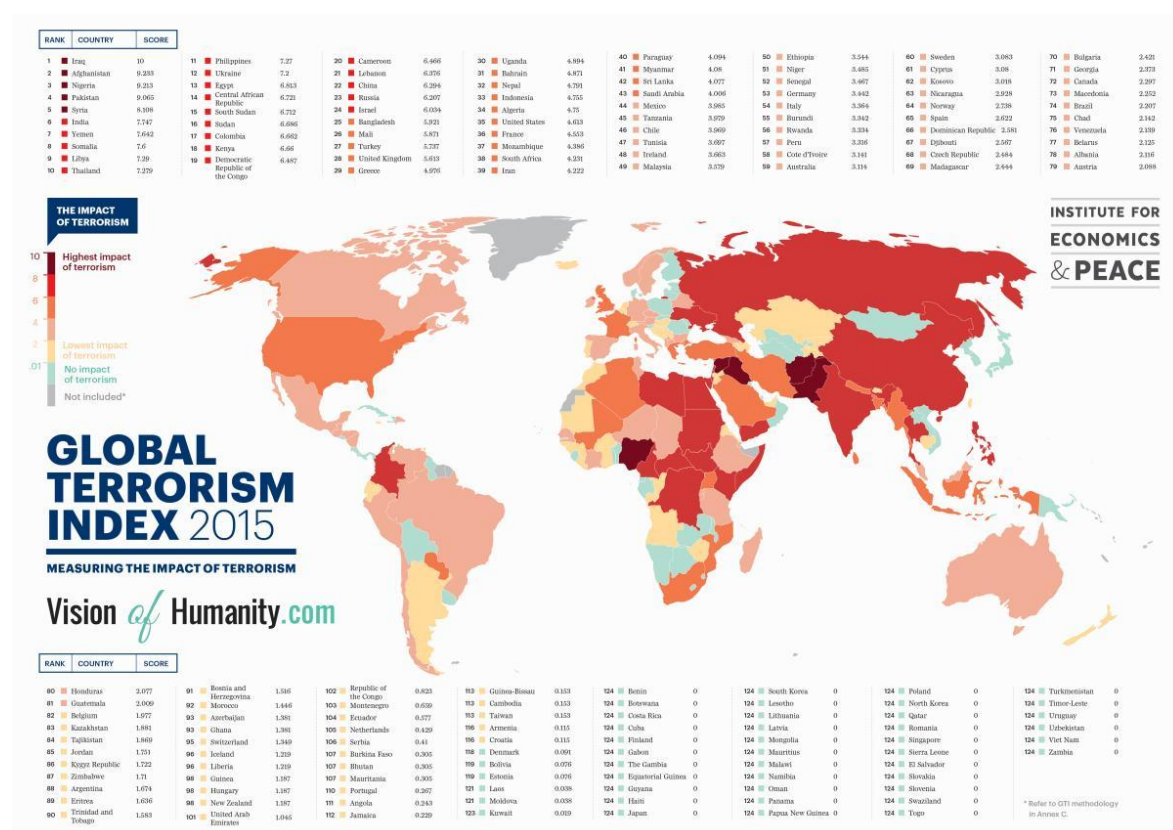
---

<sup>22</sup> Global Terrorist Index – dále jen „GTI“

za relativně stabilní. Co se týče západních států, úmrtí spjatá s terorismem zde dlouhodobě dosahují míry okolo 5% z celkového celosvětového počtu obětí.

Mezi nejčastější strůjce teroristických útoků v letech 2000 – 2014 patřily organizace Al Káida, Boko Haram, Islámský stát a Taliban, kterým je připisována odpovědnost za cca. dvě třetiny všech incidentů.

Obrázek 2: Znárodnění globálního indexu terorismu za rok 2015



Zdroj: visionofhumanity.com, dostupné z: <http://visionofhumanity.org/resources> (28.9.2017)

I přes výše uvedený znepokojivý trend platí, že terorismus jako příčina úmrtí nepředstavuje v absolutních číslech nejvýznamnější ani jeden z deseti nejvýznamnějších faktorů. Jen pro úplnost a orientační srovnání lze uvést graf celosvětově nejčastějších příčin neprirozených úmrtí (níže)<sup>23</sup> a další statistiky, z nichž mimo jiné vyplývá, že nejčastější oběti teroristického násilí jsou muslimové.<sup>24</sup> I z uvedených údajů je zřejmé, že spíše než na

<sup>23</sup> Data se vztahují k období let 2008 – 2011.

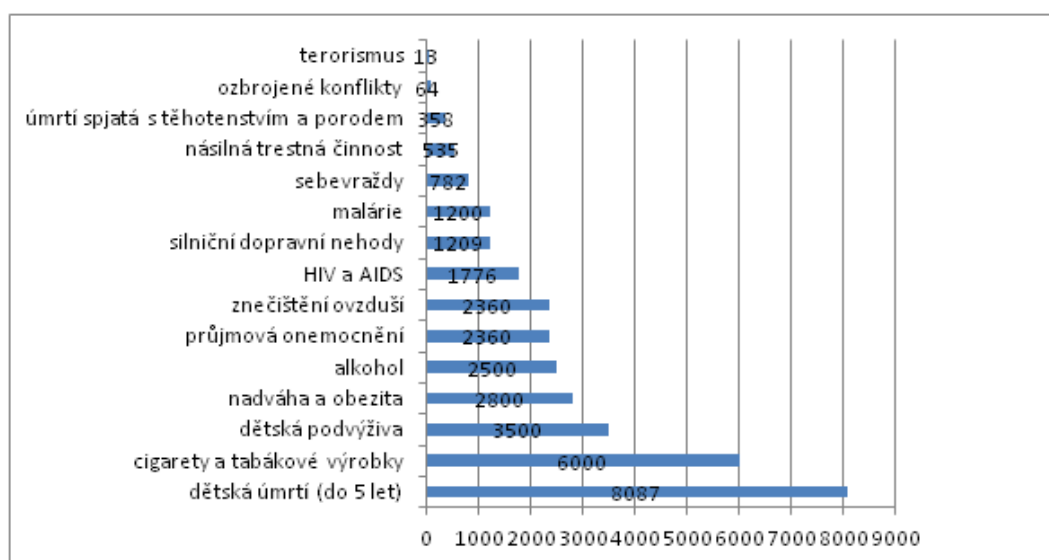
<sup>24</sup> zdroj: McCarthy 2015



absolutních číslech a faktech, je psychologický efekt terorismu založen na potencialitě všudypřítomnosti, a veřejností jsou proto skutečná rizika mnohdy vnímána zkresleně. Tímto konstatováním nemá být boj proti terorismu v žádném případě bagatelizován, ale ani zneužíván k unáhleným politickým krokům či bezobsažným předvolebním floskulím.

Metodika Globálního indexu terorismu, která původně představovala spíše jen pokus, je dnes již ustáleným a respektovaným nástrojem, jak fenomén terorismu uchopit a objektivně kvantifikovat.

Obrázek 3: Graf zobrazující globální příčiny úmrtí *per annum* (v tisících)



Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z informací Roser, Nagdy, 2017

#### 4.4 Terorismus v Evropě

Teritorium evropského kontinentu a v užším slova smyslu Evropské unie má se závažnými teroristickými útoky i jinými projevy terorismu letité zkušenosti. V uplynulých přibližně 50-ti letech se synonymem pro terorismus v Evropě staly zejména nacionalistické separatistické organizace jako ETA<sup>25</sup> nebo IRA<sup>26</sup> spojené s regionálním nacionalismem a zřetelně čitelným úsilím o nezávislost konkrétních územních celků, vůbec nejkrvavějším „výkyvem“ se stal rok 1988, kdy si akce teroristů v západní Evropě vyžádaly 450 obětí, z nichž 270 byli pasažéři letu Pan Am 103, který se v důsledku bombového útoku zřítíl na

<sup>25</sup> Zkratka Euskadi Ta Askatasuna – tzn. Baskicko a jeho svoboda

<sup>26</sup> Irská republikánská armáda

skotské městečko Lockerbie, a po roce 2001 na sebe dominantní tvář terorismu přebírá náboženský islámský terorismus.

Přestože národněosvobozenec, levicový, státní ani válečný terorismus zcela nevymizel, byly uvedené formy doplněny a zastíněny částečně terorismem pravicovým a tzv. „single issue“ terorismem, a zejména pak uvedeným terorismem náboženským (Bílková 2014: 44), který má v současné době na svědomí drtivou většinu obětí a představuje nejnaléhavější teroristickou hrozbu.

Důvodů vzestupu této nepředvídatelné, zákeřné a v zásadě nestátní formy terorismu páchané zpravidla jedinci nebo buňkami volně napojenými na organizaci nebo jen její ideologii existuje celá řada. K nejvýznamnějším je řazen technologický pokrok v komunikaci a technologický pokrok v možnostech destrukce (Bahenský 2016). Je-li záměrem a základním stavebním prvkem terorismu vyvolání strachu u jedněch eventuelně inspirace nebo jakákoliv jiná reakce u druhých, je třeba se nejdřív dozvědět, že k útoku došlo nebo že jím někdo vyhrožoval. Tento předpoklad by nebyl splněn bez existence rychlých moderních médií, obzvláště internetu a televize. Další faktor pak představuje možnost nenápadného nástroje (výbušniny nebo jiné zbraně) způsobilého vyvolat nedozírné následky a zkázu masivních rozměrů. Spolu s tím tvoří podhoubí této formy terorismu frustrace pachatelů, anonymita davu a současně jeho zranitelnost. Důležitým aspektem je pak ochota pachatelů položit vlastní život, což zcela eliminuje možný odstrašující efekt trestně právních sankcí.

Kořeny radikálního islamismu lze v některých arabských zemích pozorovat i v období před druhou světovou válkou, jeho rozhodující posilování je však nutné spatřovat především v poklesu popularity sekulárního nacionalismu na Blízkém východě v 70. letech 20. století. Ať už v egyptském, iránském nebo např. afghánském provedení, ve všech těchto lidnatých zemích se jednalo o režimy „pevné ruky“, které v této době postupně začaly ztrácet na popularitě, a to hlavně s ohledem na stupňující se represe, potlačování opozice, korupci, ekonomické, politické a vojenské neúspěchy a často až přílišný tlak na sekularizaci. Úpadek sekulárního nacionalismu tak přiměl mnohé muslimy hledat politické alternativy. Jednou z nejlákavějších se ukázal být politický islám, neboli islamismus, který se podle Čejky (Čejka 2016) postupně konstituoval v nejrůznějších podobách, od státotvorných

stran a hnutí kombinujících ve své politice demokratické hodnoty a islám, podobně jako například tradiční křesťansko-demokratické strany, až po radikálně islamistické džihádisty snažící se násilným způsobem změnit politický řád.

Za pozornost stojí také fakt, že islamismus nabyl odlišných podob v sunnitském a šíitském prostředí. U početnějších sunnitů, které představují okolo 90% muslimské populace má islamismus diverzifikovanou a nepřehlednou řadu podob. Naproti tomu v méně početném šíitském prostředí se stal jeho hlavním protagonistou iránský ajatolláh Chomejní.

Psychologové a sociologové se přiklánějí k názoru, že pro drtivou většinu dnešních džihádistů, obzvláště těch, kteří působí v Evropě, je islám jen zaměnitelný „prapor“, který pozvedají ve své generační nihilistické vzpouře. Tzv. Islámský stát je pak v jejich očích atraktivní kvůli své globální známosti a zároveň extrémní krutosti, která je i mediálně zajímavá (Čejka 2016). Patrně z tohoto důvodu jsme v období po útocích na WTC v roce 2001, což je nepochybně z hlediska globalizace teroru přelomový bod, i v Evropě stále častěji svědky podobného scénáře:

Pachatelé nejzávažnějších útoků jsou v drtivé většině mladí muži, kteří se radikalizovali v posledních letech či měsících, zpravidla se jedná o příslušníky evropské země, kteří se zde narodili jako potomci přistěhovalců, v útočné skupině panují blízké až příbuzenské vztahy (o to komplikovanější je její infiltrace bezpečnostními složkami), útok bývá obvykle sebevražedný, masivně smrtící a dříve nebo později se k němu přihlásí organizace Islámský stát, případně některá z frakcí Al-Káidy.

Po dvou velkých útocích v Madridu v roce 2004 a v Londýně v roce 2005 se evropským bezpečnostním orgánům dařilo relativně úspěšně dalším obdobným atentátům předcházet a držet nejextrémnější radikály pod kontrolou. Spolu s tím došlo k oslabení a ztrátě popularity Bin Ládinovy Al-Káidy, která byla jako strůjce nejničivějšího útoku historie vnímána jako pomyslný „nepřítel č. 1“. V roce 2014 však zaznamenal klíčový vzestup tzv. Islámský stát, tedy původně irácká frakce organizace Al-Káida (Čejka 2016).

V květnu 2014 došlo v Bruselu k prvnímu útoku IS na evropské půdě. Oběti tehdy byly „jen“ čtyři, a proto tato akce mimořádnou pozornost nezbudila. Tu velmi výrazně přitáhl

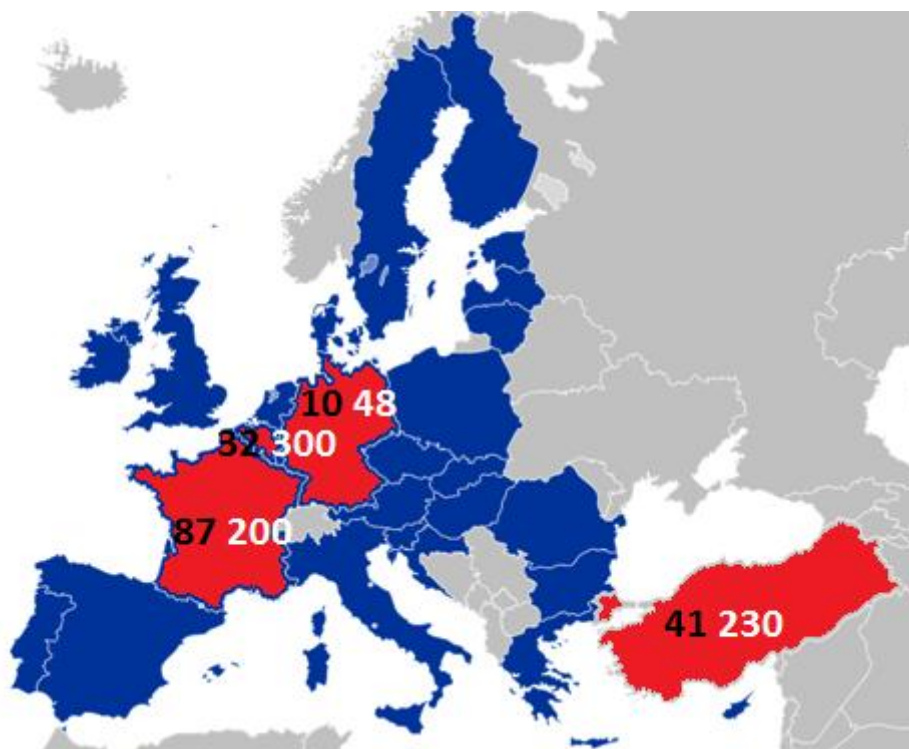
až pařížský útok z ledna 2015, který směřoval proti redakci satirického časopisu Charlie Hebdo a proti pařížské židovské komunitě. V tomto případě bylo obětí celkem dvacet.

K vůbec nejbrutálnější akci IS v Evropě došlo opět v Paříži v listopadu 2015, kde při koordinovaných útocích usmrtili útočníci celkem 130 civilistů. Při následné snaze o dopadení přeživších teroristů vedla stopa do bruselské čtvrti Molenbeek, v níž žije přibližně 40% muslimů, a zároveň se takřka polovina z nich, hlavně mladých, potýká s nezaměstnaností. Centra tohoto typu se ukázala být nejideálnějším latentním podhoubím pro radikály.

Několik dní poté, co se belgické policii v březnu 2016 podařilo zadržet jednoho z hlavních strůjců pařížského atentátu z listopadu 2015, zaútočilo několik sebevražedných útočníků hlásících se k IS na bruselské civilní cíle. Při útocích na bruselském letišti a v metru přišlo o život dalších 31 lidí.

Je možné ztotožnit se s názorem, že budoucnost radikálně islamistického terorismu v Evropě závisí do značné míry na vývoji situace na Blízkém východě, momentálně hlavně na dění v Sýrii a Iráku. Bude-li činnost kvazistátních entit typu Islámský stát nadále pokračovat, lze očekávat, že budou stále produkovat nebezpečnou a sofistikovanou propagandu a lákat početnou cílovou skupinu frustrovaných mladých lidí, zejména zradikalizovaných mladých muslimů a konvertitů, kterých i v Evropě žije velké množství. Ty bude nadále vábit svoji aurou mučednictví a schopností udržet svou existenci v boji proti celému světu. V těchto příčinách, ve spojení s různými „benefity“, mezi které patří např. umožnění vyjádření rebelie a nihilismu, možnost dát průchod svému násilí včetně sexuálního, vyjádřit nenávist vůči životu v předešlém systému, materiální výhody pro bojovníky a stoupence IS a podobně (Čejka 2016) lze spatřovat základní faktory prosperity teroristických buněk, které v současnosti představují největší teroristické nebezpečí.

Obrázek 4: Oběti terorismu v Evropě v roce 2016

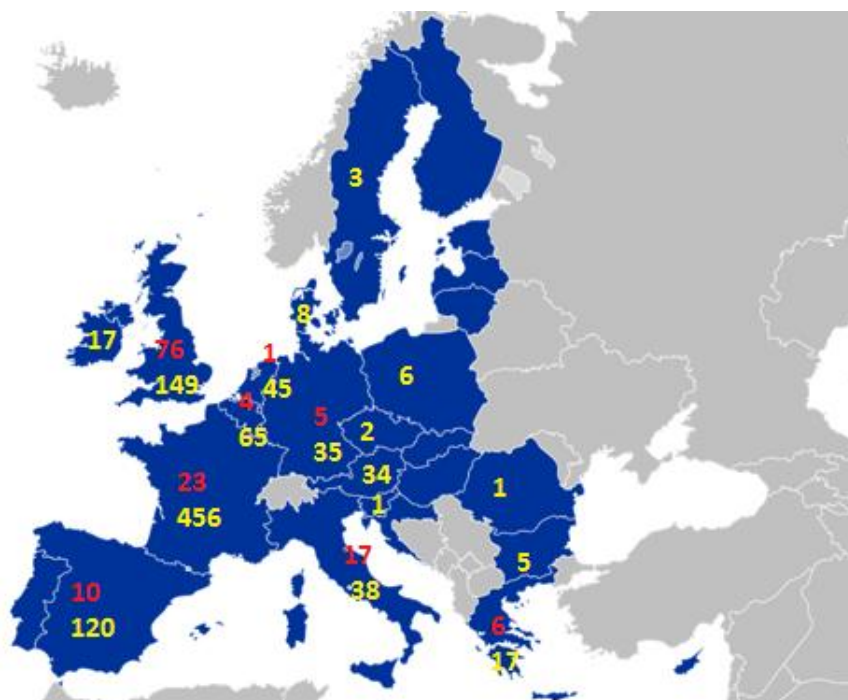


Francie	87 obětí	přibližně 200 zraněných
Turecko	41 obětí	přibližně 230 zraněných
Belgie	32 obětí	přibližně 300 zraněných
Německo	10 obětí	48 zraněných

Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z informací uveřejněných deníkem Express.uk, dostupné z:

<http://www.express.co.uk/news/world/693954/Terror-in-Europe-map-deaths-injuries-attacks-2016>  
(17.7.2017)

Obrázek 5: Počet teroristických útoků a počet zatčených v souvislosti s terorismem v členských zemích EU v roce 2016



Spojené království	76 incidentů	149 zatčených
Francie	23 incidentů	456 zatčených
Itálie	17 incidentů	38 zatčených
Španělsko	10 incidentů	120 zatčených
Řecko	6 incidentů	17 zatčených
Německo	5 incidentů	35 zatčených
Belgie	4 incidenty	65 zatčených
Nizozemsko	1 incident	45 zatčených
Rakousko	/	34 zatčených
Irsko	/	17 zatčených
Dánsko	/	8 zatčených
Polsko	/	6 zatčených
Bulharsko	/	5 zatčených
Švédsko	/	3 zatčení
Česká republika	/	2 zatčení
Slovinsko	/	1 zatčený

Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z informací uveřejněných Europol, dostupné z:

<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc> (19.7.2017)

## 4.5 Terorismus v České republice

Česká republika patří z dlouhodobého hlediska k relativně bezpečným zemím, což je dáno jednak její geografickou polohou uprostřed kontinentu, a jednak její historií, kdy, na rozdíl od bývalých koloniálních velmocí představuje jazykově, etnicky i nábožensky relativně velmi homogenní a z hlediska politického i stabilní celek, kde neexistují významnější národnostní, etnické, sociální, ani jiné menšiny, které by měly tradici politicky motivovaného násilí (Bílková 2014: 49). Navíc je obklopena podobně stabilními a s výjimkou Německa i homogenními státy. Vzhledem ke svému členství v mezinárodních organizacích, závazkům vůči spojencům a účasti v zahraničních misích však tato skutečnost neznamená izolaci či zanedbatelné riziko moderního terorismu, s nímž je nyní západní civilizace konfrontována.

Podle údajů Global Terrorism Database došlo v České republice po roce 1990 celkem k 21 teroristickým incidentům (University of Maryland 2017), tento údaj je však poněkud relativizován skutečností, že se ve většině případů jednalo spíše o běžnou kriminalitu s mezinárodním prvkem nebo omezenou politickou motivací,<sup>27</sup> což ve své podstatě stojí na pomezí podřaditelnosti pod terorismus v pravém slova smyslu.<sup>28</sup> Nejednalo se dosud o činy napojené na aktivity mezinárodní teroristické sítě nebo mající za následek větší počet obětí či enormní materiální škody.

Ondřej Filipec (Filipec 2017: 82 an.) rozlišuje riziko terorismu potažmo terorismus v České republice podle původu na domácí, který vznikl na území ČR s převážným působením domácích faktorů, a zahraniční, který je výsledkem importu ze zahraničí, přičemž oběma ideálními typům je společný prvek radikalismu. V případě domácích rizik představují největší nebezpečí psychicky narušení jedinci, kterým je v posledních letech

---

<sup>27</sup> Statistika zahrnuje m.j. exploze automobilů související s vyřizováním účtů mezi podnikateli, rasově motivované útoky proti Romům, vraždu soudánského studenta v Praze, majetkovou trestnou činnost vedenou proti synagoze či výhrůžky adresované redakcím novin (Filipec 2017: 81).

<sup>28</sup> V souladu s metodikou GTD jsou rozhodujícími kritérii motivace pachatele (zaměřená na politický, ekonomický, náboženský nebo sociální cíl), úsilí o zastrašení nebo upozornění na čin pro široký sociální okruh a civilní kontext (je třeba, aby se jednalo o akty násilí uskutečněné mimo válečnou operaci). Vystává zde opět problém definice terorismu a nabízí se otázka, zda pro účely evidence GTD není tato definice a její výklad pojímán příliš extenzivně.

připisováno několik útoků tzv. psychopatologického terorismu,<sup>29</sup> nicméně s ohledem na čistě individuální rozměr této kriminality a absentující politický motiv nelze hovořit o terorismu v pravém slova smyslu. Spíše se jedná o součást fenoménu tzv. šílených střelců, který byl dosud charakteristický pro USA a jehož rozšíření lze při relativně snadné dostupnosti střelných zbraní očekávat i v Evropě.

Podmínky pro rozmach klasického politického terorismu pramení zpravidla z frustrace části obyvatel z neuspokojivé socioekonomické situace nebo obecně z nespokojenosti s režimem. Poměrně bohatou zkušenost s násilnými činy (zejména atentáty) tohoto charakteru má první Československá republika v meziválečném období. Současná Česká republika, nepochybně i díky relativně prosperující ekonomice, ne příliš propastným sociálním rozdíly a národnostně, kulturně příp. nábožensky homogenní společnosti nepředstavuje semeniště radikálů pro páchaní násilných činů, které se v posledním období stále častěji objevují v západní Evropě. Nicméně nespokojenost části populace, xenofobii a radikalismus, ztělesněný na politické úrovni antisystémovými politickými uskupeními jako např. Dělnickou stranou sociální spravedlnosti, Blokem proti islámu a ostatně i parlamentní SPD či KSČM nelze podceňovat, protože radikální myšlenky, k nimž se uvedená uskupení na levé i pravé straně politického spektra hlásí, mají nezanedbatelnou základnu sympatizantů a mohou dále akcelarovat jejich radikalizaci. V současné době se jako nejaktuálnější jeví islamofobie a radikalizace odporu k imigrantům.

Riziko tzv. zahraničního terorismu je dáno především integrací České republiky v západních organizacích, zejména EU a NATO. Jako představitelé uvedených organizací bývají často vnímány velké země jako USA, Francie či Německo, které jsou významnými aktéry mezinárodního dění, do nějž jsou na rozdíl od České republiky v daleko větší míře zapojeny. Příslušnost k táboru západních zemí spolu s aktivní účastí českých jednotek v zahraničních misích činí z ČR potenciální sekundární cíl teroristických skupin, které usilují o zničení demokratických struktur a západní civilizace (Filipec 2017: 88).

Pro úplnost lze uvést, že k dnešnímu dni dosahuje počet civilních českých obětí terorismu, které byly usmrceny v zahraničí, čísla 4. V červenci 2005 zemřel v egyptském letovisku

---

<sup>29</sup> Příkladem může být např. střelba v restauraci v Uherském Brodě v únoru 2015, která měla za následek 8 obětí, či exploze panelového domu ve Frenštátě pod Radhoštěm v únoru 2013, kde byla motivací pachatele pomsta sousedům (Filipec 2017: 87).



Šarm-aš-Šajch třiadvacetiletý delegát cestovní kanceláře Patr Kořán, v roce 2008 zahynul při pumovém útoku v pákistánském Islámábádu český velvyslanec Ivo Žďárek, útok kamionem na berlínském vánočním trhu v prosinci 2016 nepřežila Nad'a Čižmárová a čtvrtou českou civilní obětí je turistka pobodaná v červenci 2017 v egyptské Hurgadě (Mánert 2017).

Obrázek 6: Ukázka z propagandistického videa uveřejněného organizací Islámský stát



Zdroj: <http://www.securitymagazin.cz/zpravy/video-islamsky-stat-posila-poselstvi-vsem-krizakum-i-ceske-republice-1404048222.html>

## **5. PRÁVNÍ INSTRUMENTY A OPATŘENÍ PŘIJATÁ V BOJI PROTI TERORISMU**

### **5.1 Boj proti terorismu na univerzální úrovni**

Základní mezinárodněprávní rámec pro mezinárodní spolupráci v boji proti terorismu na nejširší úrovni tvoří Organizace spojených národů (OSN). Není sporu o tom, že fenomén terorismu a jeho dynamika obzvláště po 9/11 ohrožuje hodnoty, které jsou v centru zájmu celého mezinárodního společenství, tak jak je vyjádřeno již v Chartě OSN (Šturma 2006: 1). Ochrana lidských práv, vláda práva, válečné a humanitární právo, tolerance mezi státy a národy a mírové řešení sporů ostatně představuje součást základního poselství celé organizace, jakkoli je ambice získat větší množství smluvních stran a vymahatelnost konkrétních ustanovení v praxi mezinárodního práva vždy problematická.

Přestože dosud na půdě OSN ani jinde nebylo dosaženo univerzální mezinárodní smlouvy, která by komplexně zahrnovala terorismus ve všech jeho formách a spolu s tím i boj proti terorismu jako takový, nelze přehlédnout sílící úsilí o dosažení shody a přijaté mezinárodní dokumenty, které postupně vznikaly od 60. let 20. století ve snaze o kriminalizaci terorismu alespoň v některých oblastech. První z těchto oblastí představuje doprava a zajištění všeobecného právního standardu při ochraně civilních osob a veřejných dopravních prostředků, následovaly další oblasti a desítky let trvající vyjednávání, které do současné doby přineslo celkem 15 mezinárodních úmluv. Jedná se dílem o dokumenty obecnějšího charakteru přijatelného pro široký okruh účastníků nebo naopak o velmi specifická opatření v konsenzuálních oblastech (Filipec 2017: 134).

Současný mezinárodněprávní rámec boje proti terorismu tedy tvoří 15 dosud přijatých mnohostranných úmluv (níže seřazeno chronologicky), přičemž nyní probíhá příprava v pořadí šestnácté, ambiciózněji zaměřené na mezinárodní terorismus jako takový.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Z důvodu rozdílných překladů, s nimiž se lze v české odborné literatuře setkat, jsou názvy v poznámkovém aparátu uváděny i v anglické verzi.

- 1) 1963: Úmluva o trestných a některých jiných činech spáchaných na palubě letadel (Tokijská úmluva)<sup>31</sup>
- 2) 1970: Úmluva o potlačování protiprávního zmocnění se letadel (Haagská úmluva)<sup>32</sup>
- 3) 1971: Úmluva o potlačování protiprávních činů namířených proti bezpečnosti civilní letecké dopravy (Montrealská úmluva)<sup>33</sup>
- 4) 1973: Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců (Newyorská úmluva)<sup>34</sup>
- 5) 1979: Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí<sup>35</sup>
- 6) 1980: Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů<sup>36</sup>
- 7) 1988: Protokol o potlačování nezákonné činnosti na mezinárodních civilních letištích<sup>37</sup>
- 8) 1988: Úmluva o potlačování nezákonné činnosti ohrožující bezpečnost námořní dopravy<sup>38</sup>
- 9) 1988: Protokol o potlačování trestné činnosti ohrožujících bezpečnost stálých plošin umístěných v pevninské mělčině<sup>39</sup>
- 10) 1991: Úmluva o označování plastických trhavin pro účely detekce<sup>40</sup>
- 11) 1997: Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických pumových útoků<sup>41</sup>
- 12) 1999: Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu<sup>42</sup>
- 13) 2005: Mezinárodní úmluva o potlačování jaderného terorismu<sup>43</sup>

---

<sup>31</sup> Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft

<sup>32</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft

<sup>33</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (zkráceně také Sabotage Convention nebo Montreal Convention)

<sup>34</sup> Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons (Diplomatic Agents Convention)

<sup>35</sup> International Convention against the Taking of Hostages (Hostages Convention)

<sup>36</sup> Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Nuclear Materials Convention)

<sup>37</sup> Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (Airport Protocol)

<sup>38</sup> Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (Maritime Convention)

<sup>39</sup> Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Fixed Platform Protocol)

<sup>40</sup> Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (Plastic Explosives Convention)

<sup>41</sup> International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (Terrorist Bombing Convention)

<sup>42</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (Terrorist Financing Convention)

14) 2010: Úmluva o potlačování nezákonné činnosti směřující proti mezinárodnímu civilnímu letectví (Pekingská úmluva)<sup>44</sup>

15) 2010: Dodatkový protokol k Úmluvě o potlačování protiprávního zmocnění se letadel (Pekingský protokol)<sup>45</sup>

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že předmět ochrany představuje několik typů právních objektů, které se v zásadě opakují, ačkoliv pojetí, doba vzniku, rozsah i struktura právní úpravy jednotlivých smluvních dokumentů je značně rozdílná. Pro účely zpřehlednění a stručné právní analýzy lze zaměření úmluv přijatých na mezinárodní úrovni kategorizovat do pěti skupin (Šturma 2006: 1):

- a) smlouvy zajišťující bezpečnost veřejné dopravy (zejména civilní letecké dopravy a námořní plavby)
- b) smlouvy zaměřené na ochranu specifické, mezinárodně chráněné kategorie osob
- c) smlouvy postihující braní rukojmí
- d) smlouvy usilující o eliminaci vysoce nebezpečných látek zneužívaných při teroristických činech
- e) obecně koncipované smlouvy zaměřené zejména na financování terorismu

### **5.1.1 Bezpečnost veřejné dopravy, zejména civilního letectví a námořní plavby**

Na oblast bezpečnosti dopravy ve vzduchu a na moři je zaměřeno nejvíce z výše uvedených úmluv (celkem 8), z nichž nejstarší je Tokijská úmluva z roku 1963 a nejmladší Pekingská úmluva z roku 2010 spolu s dodatkovým protokolem z téhož roku k Haagské úmluvě přijaté v původní podobě v roce 1970. Uvedená skutečnost vypovídá o tom, že civilní doprava, zejména možnost zmocnění se dopravního prostředku s větším množstvím civilních osob na palubě, byla jako teroristická hrozba vnímána již v 60. letech minulého století a stále na své aktuálnosti neztratila. Nicméně několik desítek let trávající časové rozpětí se citelně projevilo v rozdílnosti právních přístupů uplatněných v jednotlivých úmluvách, tudíž starší z nich se svým pojetím podstatně liší od současných moderních protiteroristických instrumentů (Šturma: 2).

---

<sup>43</sup> International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism (Nuclear Terrorism Convention)

<sup>44</sup> Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation

<sup>45</sup> Protocol Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft

Úmluva o trestných a některých jiných činech spáchaných na palubě letadel (Tokijská úmluva) z roku 1963 je prvním mezinárodněprávním nástrojem zaměřeným na terorismus, který se projevuje protiprávními únosy civilních dopravních prostředků. Konkrétně je zaměřena na činy směřující proti bezpečnosti civilních letadel za letu, avšak jejím smyslem není ani tak trestní postih pachatelů jako spíše eliminace následků případného protiprávního činu během letu a obnovení provozu letecké dopravy. Úmluva tak mimo jiné svěřuje do rukou velitele letadla pravomoc zasáhnout proti narušiteli nebo potenciálnímu narušiteli přiměřeně tak, aby byla zachována bezpečnost letadla, osob i majetku, aby byl zachován pořádek a kázeň na palubě, a je za tímto účelem v krajním případě oprávněn nouzově přistát a předat takovou osobu do rukou místních úřadů.

Úmluva o potlačování protiprávního zmocnění se letadel (Haagská úmluva) z roku 1970 neboli Hague Hijacking Convention je naproti tomu první smlouvou zavazující k trestnímu postihu leteckého pirátství jako jedné z forem terorismu (Šturma: 2). Jedná se o první regulérní mezinárodní kodifikaci, na základě které bylo protiprávní zmocnění se letadla klasifikováno jako zvláštní delikt i ve vnitrostátních právních úpravách smluvních států, a současně zakotvující pravidla pro vydávání pachatelů. Význam Haagské úmluvy proto spočívá v tom, že představuje první komplexní právní krok k eliminaci násilných činů proti letadlům, posádkám a cestujícím.

Úmluva o potlačování protiprávních činů namířených proti bezpečnosti civilní letecké dopravy (Montrealská úmluva) z roku 1971 ve znění Protokolu o potlačování nezákonné činnosti na mezinárodních civilních letištích z roku 1988, jejímž komplexním „upgradem“ je Pekingská úmluva z roku 2010, dále rozšiřuje okruh mezinárodně kriminalizovaných jednání souvisejících s útoky na letadla a jejich bezpečný provoz. Obsahuje mimo jiné závazek postihovat útoky na posádku letadel, útoky proti odstaveným letadlům, poškozování navigačních zařízení, umíst'ování nebo manipulaci s nebezpečnými látkami na palubě apod. V téže době navíc v reakci na únos lodi Achille Lauro palestinskými teroristy<sup>46</sup> dochází k podpisu Úmluvy o potlačování nezákonné činnosti ohrožující bezpečnost námořní dopravy, na kterou navázal Protokol o potlačování trestné činnosti

---

<sup>46</sup> K únosu výletní lodi Achille Lauro se 755 pasažéry na palubě došlo 7.10.1985 krátce po vyplutí z egyptské Alexandrie čtyřmi útočníky Palestinské osvobozené fronty ozbrojenými střelnými zbraněmi (sovětské provenience), granáty a výbušninami. Bestiálním způsobem byl přitom zavražděn invalidní Američan židovského původu Leon Klinghoffer. (zdroj: <http://www.ssmaritime.com/achillelauro.htm> [29.9.2017])

ohrožujících bezpečnost stálých plošin umístěných v pevninské mělčině. Jednalo se o reakci na spíše hypotetickou hrozbu spočívající v možnosti, že by mohla být obsazena ropná plošina a spolu s tím poškozena těžební zařízení, což by kromě obětí na životech a materiálních ztrát mohlo mít škodlivé účinky také na životní prostředí (Filipec 2017: 135).

Z hlediska pramenů práva je v souvislosti s bezpečností mezinárodní letecké dopravy nutné zmínit i standardy a doporučení Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), případně dalších regionálních leteckých úřadů a komisí, které se na vytváření těchto standardů podílejí.<sup>47</sup> Další akcelerace legislativy na tomto úseku a podstatné zpřísnění bezpečnostních opatření bylo do praxe zavedeno po útocích z 9/11, což je datum, které pro civilní leteckou dopravu představuje zlom. Jedná se zejména o zvýšenou ostrahu důležitých objektů, zintenzivnění kontrol v prostoru letišť, důkladnější kontroly cestujících, jejich zavazadel a přepravovaného zboží, masové zavedení nových technických prostředků (scannerů) při odbavovacím procesu a další neustále zdokonalované a prověřované postupy.

### **5.1.2 Ochrana mezinárodně chráněné kategorie osob**

Ochrana specificky chráněné kategorie osob, čímž se rozumí zejména hlava státu, člen vlády a další představitelé, nacházejí-li se na území cizího státu, je reakcí na zvyšující se počet útoků proti diplomatům, s nímž byl svět konfrontován od počátku 70. let. Snaha o publicitu teroristických skupin, zastrašení a ovlivňování politiky násilnými činy vedlo v roce 1973 k přijetí Úmluvy o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců známé jako Newyorská úmluva. Ta v první řadě definuje okruh osob, které spadají do kategorie mezinárodně chráněných, zahrnuje mezi ně také zástupce mezinárodních organizací včetně členů jejich rodiny, a zavazuje smluvní strany k povinnosti kriminalizovat a trestat závažné činy násilného charakteru jako je vražda, únos nebo jiný útok proti osobnosti nebo svobodě takové osoby požívající mezinárodní ochrany.

### **5.1.3 Smlouvy postihující brání rukojmí**

Taktika brání rukojmí je patrně stará jako lidstvo samo a odedávna proto představuje hrozbu, které bylo vhodné čelit i jinými prostředky, než jsou výše uvedené smlouvy

---

<sup>47</sup> Příkladem Evropská komise pro civilní letectví (ECAC) nebo Letecký úřad USA (Federal Aviation Association);

vztahující se na oblast bezpečnosti dopravy ve veřejných dopravních prostředcích. Z tohoto důvodu byla na půdě OSN již v roce 1979 přijata Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí, podle které se trestného činu braní rukojmí dopouští osoba, která se zmocní jiné osoby nebo ji zadrží a hrozí jejím usmrcením, zraněním nebo dalším zadržováním s cílem donutit třetí stranu, ať již stát, mezinárodní organizaci, osobu nebo skupinu osob, aby učinili jakýkoli čin nebo se nějakého činu zdrželi jako výslovnou nebo nepřímou podmínku propuštění rukojmí (Šturma 2006: 4). Úmluva, podobně jako v předchozích případech, ukládá smluvním stranám závazky trestního postihu, tzn. kriminalizuje toto jednání a spolu s tím stanovuje pravidla trestní jurisdikce v případech s mezinárodním prvkem,<sup>48</sup> tedy i v případech, kdy k touto úmluvou předjímaným činům dojde na palubě letadla nebo lodi v mezinárodní dopravě.

#### **5.1.4 Smlouvy usilující o eliminaci látek zneužívaných při teroristických činech**

Snaha o efektivní dohled a kontrolu prostředků představujících potenciální nebezpečí a jsou zneužitelné při teroristických útocích, vyústila v roce 1980 v přijetí Úmluvy o fyzické ochraně jaderných materiálů, které byly v době vrcholícího zbrojení pokládány za nejnebezpečnější ze všech možných v úvahu přicházejících hrozeb. Postatou této právní úpravy je stanovení standardů pro nakládání s jaderným materiálem určeným k mírovému využití, tak aby byl na území všech smluvních států řádně zabezpečen, a aby bylo trestně stíháno protiprávním držení a manipulaci s ním.

Teroristický útok na palubě letadla linky Pan Am 103 nad skotským Lockerbie v roce 1988<sup>49</sup> předcházel přijetí dalšího preventivního instrumentu této kategorie, a to Úmluvy o označování plastických tržavin pro účely detekce (1991). Účelem této smlouvy je kontrola a omezení používání neoznačených a neodhalitelných plastických tržavin specifikovaných v technické příloze. Na rozdíl od ostatních výše uvedených smluvních dokumentů však sama nezakládá nové skutkové podstaty trestných činů, které by měly být učiněny součástí vnitrostátních právních řádů, resp. podléhaly režimu stíhání nebo extradice (Šturma: 5).

---

<sup>48</sup> Základním principem pro mezinárodní justiční spolupráci a vydávání podezřelých je mezinárodněprávní zásada vyjádřená latinským „*aut dedere, aut iudicare*“, tedy vydat nebo soudit; V textu Mezinárodní úmluvy proti braní rukojmí je obsažena také klauzule, podle které může dožádaný stát odmítnout vydání v případě, kdy má vážné důvody domnívat se, že žádost o vydání byla učiněna za účelem trestání pro rasu, náboženství, národnost, etnický původ, nebo politické přesvědčení - tzv. francouzská klauzule (Šturma: 5).

<sup>49</sup> K výbuchu na palubě dopravního letadla Boeing 747 došlo 21.12.1988 patrně jako odvěta Libye za předchozí útok na své území, a bylo při něm usmrceno celkem 270 osob (zdroj: <http://www.history.com/news/remembering-the-1988-lockerbie-bombing> [10.8.2017]).

Mezi nejnovější sektorové smlouvy přijaté v rámci boje proti terorismu, obsahově zařaditelné do kategorie eliminace látek zneužitelných při teroristických činech, patří Mezinárodní úmluva o potlačování jaderného terorismu z roku 2005. Obsahuje zejména vymezení aktů jaderného terorismu, kam spadá nejen aktivní úmyslné použití jaderných zbraní, ale také neoprávněné držení jaderného materiálu a poškozování jaderných zařízení. Je zajímavé, že úmluva se vztahuje toliko na jednání osob, nikoliv na ostatní subjekty mezinárodního práva, zejména státy (Filipec 2017: 136). I tato úmluva svědčí o obavách z následků zneužití jaderného materiálu, k němuž naštěstí dosud v praxi nikdy nedošlo.

### 5.1.5 Obecně koncipované smlouvy

Na rozdíl od dřívějších sektorových úmluv vztahujících se vždy na konkrétní typ nebo prostředek teroristických aktivit je současným trendem spíše postižení obecnějších znaků terorismu. K první iniciativě tohoto druhu patří přijetí Mezinárodní úmluvy o potlačování teroristických pumových útoků v roce 1997, která rozšířila právní rámec pro vyšetřování osob zúčastněných na bombových útocích, jakožto na nejčastějším aktu terorismu, k němuž v praxi dochází. Smlouva je zaměřena na postih jednání ohrožujícího veřejné prostory nebo veřejnou dopravu a infrastrukturu výbušninou, kriminalizuje takové jednání a stanoví závazek smluvních stran přijmout nezbytná opatření k eliminaci takového jednání a k jeho trestně právnímu postihu.

Další obecně pojatou protiteroristickou smlouvou je Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu<sup>50</sup> z roku 1999. Otázka financování teroristických aktivit stála do té doby stranou zájmu mezinárodních dokumentů, ačkoliv je společným jmenovatelem všech projevů terorismu, jejich plánování, příprav i vlastní realizace. Z tohoto důvodu úmluva koncipuje novou skutkovou podstatu zločinu financování terorismu, který spočívá v poskytování nebo shromažďování finančních prostředků s úmyslem, aby byly použity nebo s vědomím, že mají být použity k páčání terorismu, tak, jak byl definován v některé z předchozích smluv<sup>51</sup> nebo v generální klauzuli. Ta charakterizuje financování terorismu jako financování jakéhokoliv jiného činu zamýšleného k tomu, aby způsobil smrt nebo

---

<sup>50</sup> zkráceně Terrorist Financing Convention;

<sup>51</sup> Přílohu k této úmluvě tvoří celkem 9 dříve přijatých protiteroristických smluv, na které úmluva odkazuje.



vážné tělesné zranění občana nebo jakékoliv jiné civilní osoby<sup>52</sup>, je-li účelem takového činu v kontextu dalších okolností zastrašení nebo přinucení vlády nebo mezinárodní organizace, aby určitým způsobem konala nebo se naopak určitého jednání zdržela. Jedná se tedy o významné ustanovení, které nepřímo podává první moderní a široce akceptovanou definici terorismu (Šturma: 8). Mimo to úmluva obsahuje obligátní závazek smluvních stran zajistit kriminalizaci uvedeného jednání do vnitrostátních právních řádů, a to včetně možnosti postihnout nejen fyzické osoby, ale také korporace či organizace, u nichž se spíše než u jednotlivců předpokládá potencialita financování výše definovaných aktivit, a spolu s tím úmluva stanoví také pravidla pro vydávání pachatelů v případě přeshraničních finančních toků nebo jiné finanční podpory s mezinárodním prvkem.

Kromě uvedených ustanovení obsahuje úmluva i možnost preventivních opatření, mezi které patří i zabavení či zmrazení jakýchkoli finančních prostředků, které jsou určeny k podpoře terorismu, pocházejí nebo jsou výnosem teroristických aktivit nebo s nimi jinak souvisejí.

### **5.1.6 Ostatní právní instrumenty**

Kromě klasických mnohostranných mezinárodních smluv, jejichž příprava a finalizace bývá vzhledem k ambici univerzálnosti a vzhledem k velkému počtu smluvních stran velmi zdoluhavá,<sup>53</sup> existují na půdě OSN i další iniciativy boje proti terorismu. Jsou jimi v prvé řadě rezoluce Rady bezpečnosti OSN, které mají v porovnání s mezinárodními úmluvami tu výhodu, že je lze přijímat podstatně pružněji, a reagovat ihned na konkrétní mezinárodně politickou situaci. V rámci rezolucí je významná zejména průběžně aktualizovaná Globální protiteroristická strategie OSN,<sup>54</sup> která byla přijata Valným shromážděním OSN již v roce 2006, avšak každé dva roky je revidována podle aktuálních událostí a vývoje v oblasti protiteroristické politiky. Přestože se z tohoto důvodu jedná o stále měněný dokument, je Strategie založena na čtyřech stálých pilířích, které jsou dále rozvinuty v rámci tzv. Akčního plánu. Jedná se o:

- 1) zaměření na podmínky příznivé pro terorismus

---

<sup>52</sup> Obsáhlá definice ve své podstatě odpovídá *á contrario* pojmu komabant užívaném v mezinárodním humanitárním právu; Jde o to odlišit válečné akce proti pravidelným vojenským či jiným ozbrojeným osobám a jednotkám, na které se definice pojmu terorismus pochopitelně nevztahuje.

<sup>53</sup> Příkladem budiž již řadu let trvající příprava univerzální (v pořadí šestnácté) protiteroristické smlouvy.

<sup>54</sup> UN Global Counterterrorism Strategy

- 2) opatření pro předcházení terorismu a boj proti terorismu
- 3) opatření pro rozvoj státních kapacit v prevenci a boji proti terorismu a podpora role OSN
- 4) opatření zajišťující dodržování lidských práv a vlády práva jako základních prvků boje proti terorismu (Filipec 2017: 136).

Akční plán představuje upřesnění několika desítek oblastí, v nichž jsou státy OSN vyzývány k činnosti a k realizaci svých závazků přijatých na summitech OSN,<sup>55</sup> čímž Globální protiteroristická strategie ve spojení s Akčním plánem vytváří poměrně komplexní živý mechanismus, který propojuje většinu aktivit OSN s různými ostatními iniciativami boje proti terorismu od prevence až po výstavbu státních kapacit (Filipec 2017: 137).

## **5.2 Boj proti terorismu na úrovni Evropské unie**

### **5.2.1 Vývoj protiteroristické politiky a legislativy EU**

Prvotním impulsem stávající protiteroristické politiky nejen v Evropě a současně důrazným varováním pro celou západní civilizaci se stalo 9/11. Od této doby bylo zřejmé, že posílení policejní a justiční spolupráce včetně sdílení informací tajných služeb je směrem, kterému se ani sjednocující se Evropská unie nemůže vyhnout, chce-li riziko opakování obdobných útoků eliminovat. Přestože i dosavadní postupná integrace členských států zahrnující mj. platformu TREVI<sup>56</sup> pro setkávání specializovaných policejních týmů z roku 1976 vedla ke sblížení v uvedených oblastech, jednalo se o pokroky ne příliš dynamické a rychlé. Spíše šlo jen o jednu z kapitol, v kontextu doby nijak zvlášť naléhavou, které spolu s integrací v ostatních oblastech přinášel plynulý vývoj a jednotlivé evropské smlouvy.

Počínaje rokem 2001, kdy si svět s plnou vážností uvědomil možnosti „moderních“ teroristů a rozsah zkázy, jehož jsou relativně snadno schopni, se politická iniciativa a spolu s ní legislativa dala do pohybu. Jako první byl na půdě Rady EU přijat Akční plán boje proti terorismu, který společné úsilí směřoval na definici teroristického činu, na rozvoj

---

<sup>55</sup> Např. byly členské státy v souladu s přijatou rezolucí RB OSN č. 1267 z roku 1999 nuceny spolupracovat v boji proti teroristickým organizacím Al-Káida a Taliban.

<sup>56</sup> Neformální pracovní skupina, která sloužila jako platforma pro výměnu informací mezi policejními orgány a zpravodajskými službami; první koordinovaná iniciativa evropských zemí v boji proti terorismu pojmenovaná podle francouzského Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale (Pikna 2012: 395);

mezinárodních soudních nástrojů, na zvýšení bezpečnosti letecké dopravy a lepší koordinace globální činnosti EU. V prosinci téhož roku sestavuje EU seznam osob, skupin a subjektů zapojených do teroristické činnosti s pravidelnou aktualizací a s možností konkrétních cílených opatření zahrnujících mimo jiné zmrazení finančních prostředků (EK 2017).

Jeden z nejdůležitějších a nejpraktičtějších právních instrumentů, který významným způsobem posílil justiční spolupráci a zjednodušil vydávací řízení mezi členskými státy, přinesl rok 2002. Na základě Rámcového rozhodnutí Rady o boji proti terorismu, které je zaměřeno mimo jiné na procedury předávání zadržených a odsouzených mezi členskými státy, byl do praxe zaveden tzv. Evropský zatýkací rozkaz. Jedná se o institut umožňující zjednodušený přeshraniční postup předávání osob za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu, a to v celém teritoriu EU na základě rozhodnutí jediného soudu s vnitrostátní jurisdikcí. Spolu s tím byl také definován společný koncept teroristického činu a ve všech členských státech se stalo založení teroristické organizace samo o sobě trestné. V roce 2003 byla dále schválena první Evropská bezpečnostní strategie, která poprvé definuje terorismus jako jednu z unijních priorit.

Další série opatření zahrnující zejména posílení spolupráce bezpečnostních složek členských států byla vyvolána teroristickými útoky v Madridu, k nimž došlo 11. března 2004. EU se od této doby systematicky zabývala jednotným přístupem k údajům o cestujících za účelem jejich ochrany v letecké dopravě, dalším zesílením boje proti financování terorismu, který byl postupně reflektován ve vnitrostátních právních řádech, a předmětem diskusí bylo zavedení dalších opatření zaměřených mimo jiné na možnost stíhání osob, které uskutečňují nábor a výcvik teroristů nebo veřejně vyzývají ke spáchání teroristického činu. Průběžně přibývala i opatření zaměřená na technické aspekty terorismu. V roce 2007 byla např. prohloubena výměna informací o ztracených a odcizených výbušninách a podezřelých transakcích nebo vytvořena síť evropských pyrotechniků.

V roce 2015 byl Evropskou komisí představen dosud aktuální program pro bezpečnost v období 2015 - 2020, který počítá s navýšením kapacity Europolu i se zavedením nových opatření. Důraz je více než v dosavadních strategiích kladen na prevenci, na boj s radikalizací, ale také na ztížení přístupu teroristů k financování svých aktivit. Dále tento

plán počítá s posílením dialogu s významnými IT korporacemi, které by mohly přinést pokrok v oblasti teroristické propagandy na internetu. Program také hovoří o nutnosti silnějšího právního rámce pro střelné zbraně v EU tak, aby k nim neměli teroristé přístup. V průběhu téhož roku byla na úrovni Europolu zahájena činnost jednotky pro oznamování internetového obsahu (Internet Referral Unit), jejímž předmětem činnosti má být zejména vyhledávání a notifikace extremistického obsahu na webových stránkách vybízející k radikalizaci a páchání teroristických činů.

Mimo uvedených opatření jsou v krátkodobém horizontu na půdě EU plánovány i další směrnice zaměřené na kriminalizaci cest do zahraničí za účelem terorismu, financování a organizování takových cest, podstoupení teroristického výcviku a poskytnutí financí na páchání teroristických činů. Úsilí členských států má být dále zintenzivněno v oblasti odhalování a zabavování střelných zbraní, výbušnin a komponentů k jejich výrobě, je navrhováno zřízení národních kontaktních míst pro otázky střelných zbraní, která by spolu navzájem komunikovala a sdílela zkušenosti a relevantní informace, do budoucna se rovněž počítá s posílením kontrol nelegálního obchodu se zbraněmi na vnějších hranicích EU a se zvýšením vzájemné spolupráce se třetími zeměmi, odkud zbraně do EU nelegálně přicházejí. Mimo to je důraz kladen i na modernizaci a sdílení informační v systému rejstříků trestů (ECRIS) vytvořeného již v roce 2012 za účelem sdílení údajů o předchozích odsouzeních v rámci celé EU. Nově se mají sdílené informace v rámci ECRIS týkat nejen občanů EU, ale i státních příslušníků třetích zemí a mají navíc obsahovat také databázi otisků prstů.

V roce 2016 Europol oficiálně zahájil činnost Evropského protiteroristického centra (European Counter Terrorism Centre – ECTC), které má pomoci sdílet informace mezi členskými státy a poskytovat podporu při vyšetřování teroristických činů. V téže roce byla schválena směrnice o jmenné evidenci cestujících. V listopadu 2016 byl Evropskou komisí předložen také návrh na zřízení registračního systému pro cestující ze třetích zemí bez vízové povinnosti do EU, tzv. ETIAS. Toto opatření by mělo poskytnout přehled o všech osobách mířících na území EU a případně zablokovat vstup osobám, které představují bezpečnostní riziko.

V prosinci 2016 Evropská komise představila akční plán zaměřený na boj proti falešným cestovním dokladům. Obsahuje doporučení členským státům, jak potírat podvody

související s cestovními doklady a falšováním identity. Spolu s tím byl schválen návrh směrnice o kriminalizaci praní špinavých peněz, která zosťruje kontroly hotovostních toků přesahujících částku 10.000,- € a počítá s právním nástrojem umožňujícím rychlé přeshraniční zmrazování finančních zůstatků a jejich konfiskaci. Kromě toho byl schválen také návrh na posílení Schengenského informačního systému, který se používá při kontrolách na vnějších hranicích Schengenského prostoru a obsahuje desítky milionů záznamů, primárně zaměřených na informace o osobách, které nemají právo na vstup do členských zemí EU nebo v souvislosti s trestnou činností figurují v databázi hledaných osob (EK 2017).

### 5.2.2 Komunitární prameny práva

Pro rekapitulaci a přehlednost je níže uvedena chronologická posloupnost nejvýznamnějších změn a politických i legislativních pokroků, kterých bylo v boji proti terorismu na komunitární úrovni dosud dosaženo:

- 2001: zvláštní omezující opatření namířená proti určitým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu - **Nařízení Rady č. 2580/2001** ze dne 27. prosince 2001;

11 článků tohoto nařízení, které je okamžitou reakcí na útoky z 9/11, deklaruje boj proti terorismu jako prioritní cíl EU, definuje seznam 26 fyzických a 25 právnických osob, resp. skupin a organizací a ukládá povinnost bankám, finančním institucím, pojišťovnám a jiným subjektům zmrazit jejich majetek a informovat o tom příslušné národní orgány.

- 2001: výměna informací mezi členskými státy vč. DNA a otisků prstů - Společný postoj č. **2001/930/CFSP** a č. **2001/931/CFSP.150** (s pozdější aktualizací);

Společné postoje ve smyslu čl. 15 a čl. 34 Smlouvy o EU (vzájemná informační a konzultační povinnost na půdě Rady) označují další subjekty spjaté s terorismem, a to na základě *závažných a věrohodných důkazů nebo stop* (není podmínkou předchozí pravomocné odsouzení) a zavádějí sdílení informací o těchto subjektech s pravidelnou aktualizací.

- 2002: definice teroristického činu a teroristické skupiny, základní principy trestního postihu v EU - **Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/475/SVV** o boji proti terorismu;

Rozhodnutí stanovuje povinnost členských států postihovat jako teroristické činy konkrétní podrobně definovaná úmyslná jednání, včetně jejich přípravy, pomoci, návodu, pokusu i náboru a výcviku teroristů. Vymezuje základní pravidla trestní odpovědnosti za tyto činy a katalog možných sankcí dle národní jurisdikce. Zavádí povinnost pomoci rodinám obětí teroristických útoků.

- 2002: zavedení evropského zatýkacího rozkazu - **Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/584/JHA** o evropském zatýkacím rozkazu (viz. níže, kapitola 5.2.3)
- 2005: prevence a kontrola finančních toků za účelem eliminace praní špinavých peněz a financování terorismu - **Směrnice Rady EU a Evropského parlamentu číslo 2005/60/EC**;

Směrnice obsahuje extenzivní definici kategorie praní peněz a financování terorismu a ukládá členským státům povinnost praktiky, které tyto pojmové znaky naplňují, postihovat. Zavádí mj. pojmy finanční instituce, úvěrové instituce (na jejichž fungování touto směrnicí stanovený režim primárně dopadá) a politicky exponovaná osoba, ukládá těmto subjektům povinnost uchovávat vybrané dokumenty a umožňuje hloubkovou kontrolu dat koncových klientů. Současně ukládá členským státům povinnost zřídit za účelem boje proti terorismu a praní peněz specializovanou zpravodajskou jednotku.

- 2008: posílení přeshraniční spolupráce mezi policejními a justičními orgány zemí EU, automatizovaná výměna informací o významných událostech, posílení dalších forem přeshraniční policejní spolupráce - **Rozhodnutí Rady EU č. 2008/615/SVV**, jejíž součástí je tzv. Průmská smlouva;

Rozhodnutí umožňující policejním složkám sdílet informace o otiscích prstů, DNA nebo registračních značkách vozidel a předávat (sdílet) identifikační údaje k podezřelým osobám.

- 2011: souhrn dalších opatření pro efektivní zajištění a propadnutí výnosů a majetku získaných z trestné činnosti a pro získávání a analýzu údajů o finančních transakcích – Sdělení Komise Evropskému parlamentu č. **KOM/2011/0429**;
- 2011: vytvoření sítě EU pro zvyšování povědomí o radikalizaci (Radicalisation Awareness Network) v souladu se strategií definovanou v souborech opatření **EK č. IP/10/1535** (viz. níže) a **MEMO/10/598**;

Jedná se o síť na bázi online fóra a konferencí po celé EU s cílem podporovat úsilí členských států v prevenci násilné radikalizace a získávání osob pro teroristickou činnost. Jejím smyslem by mělo být propojení hlavních aktérů, kteří jsou zapojeni do boje proti radikalizaci v EU, jako jsou sociální pracovníci, náboženští představitelé, vedoucí mládeže, policisté, výzkumníci a další lidé, kteří působí přímo v ohrožených komunitách.

- 2011: vytvoření evropského systému ostrahy hranic EUROSUR – **Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1052/2013**;

Uvedeným nařízením došlo k vytvoření Evropské pohraniční a pobřežní stráže, a to za účelem zajištění evropské integrované správy hranic, k vytvoření Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (transformací z dosavadní agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích), a k vymezení její odpovědnosti a úkolů. Členskými státy byla uložena povinnost výměny informací a monitorování migračních toků, byl stanoven režim společných operací a zásahů rychlé reakce na vnějších hranicích včetně úpravy složení a vysílání jednotek Evropské pohraniční a pobřežní stráže a spolu s tím byla upřesněna pravidla pro jejich koordinaci, velení a financování.

- 2012: vytvoření sítě pro reakci na počítačové hrozby (viz. Soubor opatření EK č. IP/10/1535)
- 2013: vytvoření evropského systému pro varování a sdílení informací EISAS (European Information Sharing and Alert System) – **Soubor opatření EK č. IP/10/1535**;

Uvedený soubor opatření je komplexní strategií vnitřní bezpečnosti zahrnující 41 konkrétních kroků zaměřených na nejnaléhavější bezpečnostní hrozby, mj. na

sdílené programy zaměřené na ničení mezinárodních zločineckých a teroristických sítí, ochranu občanů, podniků a společností před kyberkriminalitou a zvýšení bezpečnosti EU lepší správou hranic.

- 2014: zajišťování a konfiskace nástrojů a výnosů z trestné činnosti v EU - **Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/42/EU**;

Směrnice definuje pravidla pro konfiskaci majetku pocházejícího nebo souvisejícího s trestnou činností – nejen v návaznosti na pravomocné odsouzení za trestný čin, které může být i výsledkem řízení v nepřítomnosti - ale subsidiárně za určitých okolností také proti osobě podezřelé či obviněné, tedy ve stadiu do pravomocného rozhodnutí za předpokladu, že trestní řízení bylo zahájeno a lze předpokládat odsouzení takové osoby, pokud se jej neúčastní pro nemoc nebo útěk (viz. čl. 4.2.); Směrnice dále stanovuje povinnost vést podrobnou statistiku a notifikovat ji v pravidelných ročních intervalech Evropské komisi.

- 2015: opatření ohledně předcházení zneužití finančního systému k praní špinavých peněz a financování terorismu - **Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2015/849**;

Uvedená směrnice zavádí další upřesnění a rozšíření definice praní peněz a rozšíření okruhu subjektů, které přicházejí do styku s bezhotovostními finančními transakcemi, klade důraz na identifikaci, posouzení, pochopení a zmírnění rizik praní peněz a financování terorismu a jakýchkoli souvisejících otázek v oblasti ochrany údajů, a věnuje pozornost procesu identifikace rizika terorismu, spolupráci na úrovni členských států i jejich součinnosti s EK.

- 2016: jmenná evidence cestujících za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů - **Směrnice Evropského parlamentu a Rady EU č. 2016/681**;

Jedná se o úpravu zpracovávání a předávání údajů jmenné evidence cestujících za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (tzv. PNR údaje) leteckými dopravci na letech mimo EU. Směrnice stanovuje povinnost členských států vytvořit věcně příslušný orgán pro zpracovávání a vyhodnocování těchto údajů a umožnit jejich sdílení s Europolem a



ostatními členskými státy. Letečtí dopravci mají na základě této úpravy povinnost předat aktuální PNR údaje vždy 24 – 48 h před letem a aktualizovat je ještě v okamžiku bezprostředně po uzavření letu, kdy již není možné, aby cestující nastoupil na palubu nebo ji opustil (čl. 8.3). Její součástí je i generální pravidlo PNR údajů a jejich zpracovávání, které je možné výlučně nediskriminačním způsobem – tzn. nikoliv na základě barvy pleti, náboženství apod.;

### 5.2.3 Institucionální zakotvení

Do výčtu evropských institucí a institutů, které hrají roli v naplňování stanovených cílů a politik, je třeba zahrnout především následující. Přijaté právní nástroje a na jejich základě zavedené instituty jsou zaměřeny zejména na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech nebo civilní obrany a na úsek prevence proti terorismu a proti praní špinavých peněz (Pikna 2012: 407).

- **Europol** (European Police Office) je agenturou EU v oblasti prosazování práva zaměřenou na boj proti závažné mezinárodní trestné činnosti a terorismu. Byla založena Maastrichtskou smlouvou za účelem zvýšení efektivity policejní spolupráce členských států, a to především pro prevenci a potírání nejzávažnějších forem mezinárodní organizované kriminality (Europol 2017). V souladu se zřizujícími úmluvami jsou členské státy EU povinny zřídit národní jednotku Europolu, která je kontaktním bodem mezi Europolem a příslušnými orgány členských států.
- **Eurojust** (2002) funguje jako orgán EU v oblasti mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech, je-li do vyšetřování zapojeno více členských států EU. Je zaměřen primárně na oblast vyšetřování a stíhání závažné a organizované přeshraniční kriminality.
- **SIRENE** (Supplementary Information Request at the National Entry) tvoří systém národních kanceláří, které jsou určeny členským státem EU jako místa odpovědná za údaje vkládané do Schengenského informačního systému. Každý členský stát disponuje na národní úrovni centrálním komunikačním bodem, jejichž prostřednictvím má být zajištěna podpora v mezinárodním pátrání po osobách a věcech, podpora v uskutečňování vydávacích řízení a výměna kriminálně relevantních informací.

- **JIT** - Společné vyšetřovací týmy (Joint Investigations Teams) je nástroj umožňující vytvořit na základě dohody členských států *ad hoc* mezinárodní tým kompetentních orgánů činných v trestním řízení. Důraz je kladen na operativnost a účel daný rozsahem konkrétní trestní věci.
- **Evropský zatýkací rozkaz** je procesním instrumentem, jehož cílem je zjednodušení a urychlení procesu předávání hledaných osob mezi všemi členskými státy EU na základě justičního orgánu jediné členské země. Oproti dřívějším multilaterálním úmluvám o vydávání znamená významný posun.

### 5.3 Boj proti terorismu v České republice

Protiteroristická strategie a legislativa České republiky dlouhodobě vychází z evropského rámce, z implementace evropských norem do českého práva a z mezinárodního politického diskursu, který reflektuje zájmy a cíle vnitřní bezpečnosti Evropské unie. Vlastní iniciativu ČR na tomto úseku představuje Strategie České republiky pro boj proti terorismu od roku 2013, která byla vytvořena Ministerstvem vnitra ve spolupráci s dalšími subjekty zaměřenými na bezpečnost, navazuje na předchozí Strategii boje proti terorismu pro léta 2010 – 2012 a opírá se o principy obecněji koncipované Bezpečnostní strategie České republiky. Politická reprezentace ČR v této oblasti dosud deklarovala aktivní přístup, podporu užší mezinárodní spolupráce a plnění závazků vyplývajících ze společného boje proti terorismu, a to jednak jako výraz solidarity s ostatními členy světového společenství, které již byly závažnými teroristickými útoky na rozdíl od ČR přímo dotčeny, ale i v zájmu zvýšení vlastní bezpečnosti v Evropě volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu.

Systém právních norem zaměřených na potírání terorismu, jeho příčin a s tím souvisejících nežádoucích jevů v českém prostředí tedy reflektuje priority Strategie ČR pro boj proti terorismu a je založen na implementaci mezinárodního a evropského práva prostřednictvím protiteroristických ustanovení v mnoha různých právních předpisech, z nichž nejvýznamnější jsou podrobněji představeny níže.

### 5.3.1 Vnitrostátní prameny práva

#### – Strategie ČR pro boj proti terorismu od r. 2013

Strategie pro boj proti terorismu od roku 2013 (dále jen „*Strategie*“) je základní politický programový dokument, který charakterizuje boj proti terorismu jako trvalou prioritu ČR, deklaruje nutnost aktivního zapojení do mezinárodního protiteroristického úsilí a současně definuje největší rizika, která z toho pro Českou republiku vyplývají. K nejaktuálnějším hrozbám řadí mimo jiné ohrožení tzv. měkkých cílů, tedy míst s velkou koncentrací civilních osob, ale možné riziko spatřuje i v potenciálních útocích na jiné cíle, např. jaderné elektrárny nebo konzulární mise. Pozornost je věnována i zranitelnosti českých občanů v zahraničí a v této souvislosti Strategie zmiňuje řadu dalších aspektů, mimo jiné tradičně dobré vztahy ČR se státem Izrael. Základní principy boje proti terorismu jsou v rámci Strategie členěny do pěti oblastí, a to (1.) zlepšení komunikace a spolupráce mezi jednotlivými zainteresovanými složkami státní správy, (2.) ochrana obyvatelstva, infrastruktury a jiných cílů potenciálně zranitelných teroristickým útokem, (3.) bezpečnostní výzkum, vzdělávání a informování veřejnosti, (4.) prevence radikalizace ve společnosti a boj proti rekrutování do teroristických struktur a (5.) legislativní a mezinárodně-smluvní otázky. Souhrnně vzato smysl Strategie spočívá především v tom, že stanovuje rámec pro další směřování, tedy konkrétní politické kroky a legislativní opatření.

#### – Trestní zákoník (§ 311, 312)

Hlavním nástrojem, který přímo dopadá na teroristické činy a má jejich páčání postihovat, je trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb. v platném znění) a v jeho rámci skutková podstata teroristický útok (§ 311) a teror (§ 312). Systematicky jsou tyto skutkové podstaty součástí hlavy IX – Trestné činy proti České republice, cizímu státu a mezinárodní organizaci, přičemž předmětem ochrany je zde nejen české ústavní zřízení, ale stejná ochrana se týká i jiných států (viz. společné ustanovení § 313). Podrobné vymezení strukturované do čtyř odstavců až do písm. g) resp. h) včetně detailního vymezení trestného jednání odlišuje teroristický útok od teroru. Teroristický útok je definován jako zastrašení obyvatelstva závažným způsobem nebo protiprávní přinucení vlády nebo jiných orgánů veřejné moci nebo

mezinárodní organizace v úmyslu poškodit ústavní zřízení nebo obranyschopnost ČR, narušit nebo zničit základní politickou, hospodářskou nebo sociální strukturu, aby něco konala, opominula nebo trpěla. Ustanovení dále obsahuje kazuistická upřesnění možných podob takového jednání spolu s odstupňováním sankcí. Terorem (§ 312 TZ) se rozumí toliko úmyslné usmrcení za účelem poškození ústavního zřízení ČR. Maximální trestní sazba trestu odnětí svobody za teroristický útok i teror je stanovena na 12 až 20 let, popřípadě vedle tohoto trestu propadnutí majetku, eventuelně trest výjimečný (§§ 311 odst. 3 resp. 312 odst. 1 TZ).

– **Zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu**

Zákon č. 253/2008 Sb. je právní normou, která nahradila dřívější zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, poté, co do ní byla zahrnuta rozsáhlá materie evropských AML směrnic<sup>57</sup> i požadavky praxe a odborné veřejnosti. Rozsah změn, které by jinak zasahovaly téměř do všech ustanovení původního zákona je ostatně důvodem, proč se pouhá novelizace jevila jako nevhodná (Tvrdý, Bártová 2009: 9). Zákon je strukturován do sedmi částí a jeho gró spočívá v identifikačních a kontrolních povinnostech subjektů podílejících se na správě a realizaci bezhotovostních transakcích finančních prostředků včetně povinností vztahujících se k uchovávání informací při mezinárodním platebním styku. V rámci těchto pravidel zavádí kategorii tzv. podezřelých obchodů, stanoví postup, jak při naplnění pojmových znaků podezřelého obchodu postupovat a svěřuje výkon správního dozoru do rukou Ministerstva vnitra. Ve své podstatě má ambicí být komplexní a funkční moderní právní normou nastavující eurokonformním způsobem taková pravidla, která mají zabránit případně citelně ztížit jakékoliv odčerpávání nelegálních výnosů, ve shodě s mezinárodně uznávanými standardy (Tvrdý, Bártová 2009: 10).

---

<sup>57</sup> Rozsáhlý ucelený soubor legislativních opatření je označován jako tzv. Anti-Money-Laundering, zkráceně AML (tzn. proti praní špinavých peněz).

– **Zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim**

Jedná se o stále relativně novou právní normu, která byla do českého práva zavedena v rámci revoluční novelizace soukromého práva spolu s novým občanským zákoníkem (zákon č. 89/2012 Sb.) s účinností od roku 2014. Přijetím tohoto zákona a trestním postihem právnických osob splnila Česká republika několik mezinárodních závazků a evropských předpisů, které výslovně vyžadují zavedení trestní odpovědnosti právnických osob do právního řádu členských států (Strategie ČR 2013: 27). Smysl předmětné právní úpravy spočívá ve zvýšení odpovědnosti a v potenciálním postihu právnických osob (aniž by to obnášelo oslabení individuální odpovědnosti jednatelů resp. příslušných fyzických osob) prostřednictvím vhodných sankcí, k nimž patří mj. peněžitý trest, zákaz činnosti a v krajním případě i zrušení právnické osoby.

– **Ostatní právní předpisy a opatření**

Kromě výše uvedených stěžejních dokumentů se novelizovaná ustanovení související s terorismem či organizovaným zločinem stále častěji objevují i v mnoha dalších předpisech různé právní síly, ač nejsou na boj s terorismem přímo zaměřeny. Vedle prováděcích předpisů k uváděným zákonům a institucionálním zákonům zakotvujícím fungování silových složek a činnost zpravodajských služeb státu (zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách ČR, zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, v platném znění) lze namátkou uvést stavovské a jiné předpisy určené soukromým institucím, které přicházejí do styku s finančními transakcemi vyšší hodnoty (např. zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, zákon č. 284/2009, Sb., o platebním styku, zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, v platném znění). I v těchto případech byla pravidla pro nakládání a správu finančních prostředků v souladu s evropským právem novelizována, takže např. i advokátní či notářské úschovy podléhají nově přísnějšímu režimu notifikace stavovské komoře a bankovnímu ústavu, tak aby byla umožněna důslednější kontrola přeshraničního i tuzemského platebního styku a znesnadněno zastření ilegálního původu finančních prostředků, potenciálně využitelných ke kriminální potažmo teroristické činnosti.

## 6. ZHODNOCENÍ SOUČASNÉ PROTITERORISTICKÉ PŘÁVNÍ ÚPRAVY

Předmětem této kapitoly je teritorium Evropské unie a v jeho rámci pokus o objektivní zhodnocení funkčnosti práva v konfrontaci s fenoménem islamistických útoků, které měly v roce 2016 na svědomí více než 95 % obětí terorismu.<sup>58</sup>

Podle nejaktuálnějších údajů zveřejněných ve výroční zprávě TeSAT<sup>59</sup> Europolem (Europol 2017) bylo v roce 2016 na území členských států Evropské unie zaznamenáno celkem 142 neúspěšných, zmařených i dokonaných pokusů o teroristický čin. 76 z nich, tedy více než polovina, byla notifikována ve Spojeném království, 23 ve Francii, 17 v Itálii, 10 ve Španělsku, 6 v Řecku, 5 v Německu, 4 v Belgii a 1 v Nizozemsku. Celkem mají tyto teroristické útoky za následek 142 přímých obětí a 379 zraněných. Za jednoznačně nejzávažnější lze označit právě islamistický terorismus, konkrétně útoky uskutečněné s pomocí výbušnin, což představuje takřka polovinu všech podniknutých útoků s drtivou většinou obětí. Celkem 135 osob ze 142 bylo usmrceno následkem útoků islamistů, což představuje výše uvedených 95%.

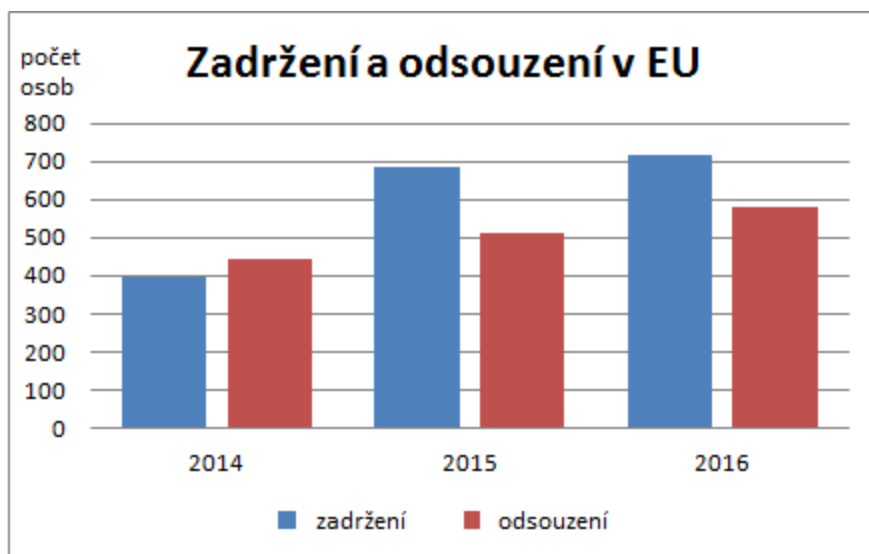
V souhrnu se v zemích EU v roce 2016 podařilo zadržet a postavit před soud 1002 osob, 718 z nich pro přípravu, plánování nebo realizaci útoků s islamistickou motivací. V kontextu předchozích let tento údaj vykazuje stabilní nárůst; V roce 2015 se jednalo o 687 zadržených, v roce 2014 395. Uvedenou statistiku lze na jedné straně chápat jako stále účinnější a úspěšnější aktivitu tajných služeb a orgánů činných v trestním řízení. Na druhé straně nelze pominout, že každoročně evidovaných dokonaných teroristických útoků trvale přibývá. Co se týče odsuzujících rozsudků, celkem 17 členských států uzavřelo v roce 2016 275 případů, a to odsouzením 580 osob, z nichž 53 jsou ženy. V roce 2015 bylo odsouzeno 513 osob a v roce 2014 444 (Europol 2017).

---

<sup>58</sup> Podle evidence Europolu se jedná o 135 usmrcených osob z celkového množství 142 obětí, což představuje 95, 07 %.

<sup>59</sup> Jedná se o pravidelnou výroční zprávu s označením TeSAT, plným názvem European Union Terrorism Situation and Trend Report;

Obrázek 7: Graf zobrazující nárůst počtu zadržených a odsouzených v souvislosti s islamistickým terorismem v EU v letech 2014 – 2016



Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z informací Europol TeSAT 2016, dostupné z:

<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/2017-eu-terrorism-report-142-failed-foiled-and-completed-attacks-1002-arrests-and-142-victims-died> (12.10.2017)

Jakkoli tyto údaje nelze bez dalšího přejímat jako nezpochybnitelná „tvrdá data“ (přínejmenším z důvodu problematické definice, která umožňuje podřadit pod terorismus celou škálu jednání od relativně bagatelních<sup>60</sup> až po technicky i takticky propracovanou strategii i provedení s apokalyptickými následky), svou vypovídací hodnotu nepochybně mají. Preciznější databáze ostatně není k dispozici.

Uvedená fakta směřují k položení klíčové otázky: Fungují protiteroristická opatření a protiteroristická legislativa, případně do jaké míry? Odpověď není jednoznačná především proto, že nelze změřit latentní teroristickou aktivitu ani útoky, které nebyly uskutečněny např. proto, že se pachatele podařilo odradit. Je však možné zaměřit se na znaky, které jsou u nejničivějších dokonaných útoků shodné a zabývat se tím, jak v tomto ohledu působí

<sup>60</sup> Jako příklad lze uvést případ z justiční praxe ČR, kdy byl z přípravy teroristického útoku obviněn muž tuniského původu, který se na ubytovně toliko zmínil o Alláhovi v tom smyslu, že vše vidí a každého po zásluze „odmění“. Vyšlo najevo, že se jedná o psychicky i fyzicky velmi omezeného jedince a že se nejednalo o výhružku, nehledě k tomu, že by přípravy jakéhokoli útoku ani nebyl schopen (zdroj: vlastní advokátní praxe autora). Pro účely evidence teroristických jednání ve stadiu pokusu však i obdobné skutky mohou být členskými státy do sdílených unijních databází zahrnuty.

právní normy, případně jaká další opatření přicházejí v úvahu z hlediska prevence i zmírnění následků.

Tabulka 2: Přehled teroristických útoků s islamistickou motivací v EU se smrtelnými následky v letech 2014 - 2016

rok	země	místo	obětí	způsob provedení	původ útočnicků	věk	pohlaví
2014	Belgie	Brusel (muzeum) <sup>61</sup>	4	střelba	občan EU	29	M
2015	Francie	Paříž (redakce časopisu) <sup>62</sup>	12	střelba	občan EU	33, 35	M
2015	Dánsko	Kodaň (galerie) <sup>63</sup>	2	střelba	občan EU	22	M
2015	Francie	Paříž (hudební hala) <sup>64</sup>	130	střelba, exploze	občané EU	18-29	M, Ž
2016	Belgie	Brusel (letišťe, metro) <sup>65</sup>	34	exploze	občané EU	25-28	M
2016	Francie	Nice (pěší zóna) <sup>66</sup>	85	útok kamionem	občan EU	31	M
2016	Francie	St. Etienne/Rouvray (kostel) <sup>67</sup>	1	pobodání	občan EU	19	M
2016	Německo	Berlín (vánoční trhy) <sup>68</sup>	12	útok kamionem	Tunisko	24	M

Zdroj: vlastní zpracování, čerpáno z databáze Global Terrorism Database, dostupné z:

<https://www.start.umd.edu/gtd/> (11.10.2016)

Při detailnějším pohledu na islamistické teroristické útoky, které se odehrály v EU v uplynulých 3 letech (2014, 2015 a 2016) a při nichž došlo k obětem na životech, je zřejmé, že vykazují řadu shodných prvků. Ve všech případech se jedná o útoky na tzv. měkké cíle, tzn. veřejná prostranství nebo veřejností navštěvovaná místa, útočníky jsou mladí lidé (věkové rozmezí 18 – 35 let) hlásící se k islámu, v drtivé většině muži, kteří se radikalizovali během relativně krátké doby v posledních letech či měsících, v naprosté většině případů se jedná o občany členských států EU, potomky přistěhovalců z muslimských zemí, a k útokům jsou použity převážně nelegálně držené automatické střelné zbraně, případně po domácku zhotovené výbušniny nebo běžně dostupné předměty. Pokud jde o způsob provedení, zpravidla jsou zaměřeny na maximalizaci počtu náhodných

<sup>61</sup> 24.5.2014 – střelba v Belgickém židovském muzeu

<sup>62</sup> 7.1.2015 – útok na redakci satirického časopisu Charlie Hebdo

<sup>63</sup> 14.2.2015 – střelba v kulturním centru Krudttønden

<sup>64</sup> 13.11.2015 – série útoků, m.j. na účastníky hudebního vystoupení v koncertní hale Bataclan

<sup>65</sup> 22.3.2016 – série útoků, m.j. na bruselské metro a mezinárodní letiště Zaventem

<sup>66</sup> 14.7.2016 – najetí nákladního vozu do davu během oslav státního svátku na Promenade des Anglais

<sup>67</sup> 26.7.2016 – zavraždění katolického kněze Jacquese Hamela během bohoslužby

<sup>68</sup> 19.12.2016 – útok kamionem na účastníky adventních trhů na náměstí Breitscheidplatz



obětí, a to i za cenu položení vlastního života, což bývá útočníky ještě vnímáno jako hrdinství a mučednictví. U nezanedbatelného množství radikálů se jedná o navrátilce ze Sýrie, Iráku případně jiných mimoevropských konfliktních oblastí, kde mohli absolvovat výcvik a účastnit se bojů v praxi. Jak v těchto jednotlivých aspektech působí či může působit právo?

## 6.1 Veřejná místa

Veřejnosti přístupná a hojně navštěvovaná místa jsou z pochopitelných důvodů záměrným cílem teroristů. Právní normy mohou teoreticky do určité míry zvýšit bezpečnostní opatření v uzavřených prostorách a v rámci sportovních nebo kulturních akcí. Do praxe se postupně prosazují bezpečnostní rámy a důkladné kontroly na vstupu po vzoru letištních kontrol, třebaže to obnáší vyšší požadavky organizačního, personálního i ekonomického charakteru. Nicméně např. v případě pařížských útoků z 13.11.2015 byl díky tomu zamezen vstup útočníkovi s výbušninou na stadion Stade de France v průběhu mezinárodního fotbalového utkání, čímž se patrně podařilo zabránit nepředstavitelně větší katastrofě. Francie také v reakci na tento útok požádala Evropskou unii o naplnění článku 42.7 Smlouvy o EU,<sup>69</sup> který v případě ozbrojeného napadení umožňuje čerpat od ostatních členských států EU pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci. K dopadení pachatelů v daném případě vedla zejména spolupráce francouzských a belgických úřadů a bezpečnostních složek. Otevřené prostory, náměstí a ulice však budou vždy představovat bezpečnostní riziko. Jedním ze způsobů jeho snížení, který je v některých metropolích používán (např. právě v Paříži a v Bruselu), představují ozbrojené vojenské hlídky přímo v ulicích. Další vývoj legislativy v těchto intencích i vývoj efektivnější protiteroristické taktiky lze do budoucna očekávat.

## 6.2 Modus operandi

Zpráva TeSAT mimo jiné uvádí, že smrtící teroristické útoky v evropských městech mohou být přímo řízeny profesionálně fungující teroristickou organizací, ale i páčány nahodile osamělými vlky nebo skupinami pouze inspirovanými islamistickou ideologií a rétorikou. V každém případě lze vysledovat trend, že výbušná, nástražná zařízení a jiné

---

<sup>69</sup> Text ustanovení: *Pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů. Tím není dotčena zvláštní povaha bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.*

teroristy používané zbraně jsou stále menší a že se stále větší oblibě těší běžně dostupné a užívané předměty, jako jsou kuchyňské nože nebo dopravní prostředky. Z výše uvedeného přehledu je patrné, že nejčastějším způsobem útoku byla střelba, a to z nelegálně držených zbraní. Jedna z hlavních větví protiteroristické legislativy je zaměřena na eliminaci nelegálních výnosů potenciálně použitelných k nelegálnímu nákupu zbraní a na omezení možnosti disponovat jakýmikoliv zbraněmi. Uvedený směr je nepochybně správný, jakkoli velké kontroverze vyvolala revize směrnice č. 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení střelných zbraní, která je často prezentována jako nepřiměřeně extenzivní a regulující šikanózním způsobem legálně držené zbraně včetně zbraní historických a sběratelských. Tento aspekt sice nelze hodnotit jako krok správným směrem, současně je však třeba dodat, že směrnice obsahuje především jiná meritorní ustanovení, a také fakt, že zbraně použité při útocích na redakci Charlie Hebdo pocházely ze Slovenska jako špatně znehodnocené vyřazené zbraně (zdroj této informace příkladmo Lidové noviny 28.11.2015 s odkazem na ČTK<sup>70</sup>). Tedy i tento směr má své *ratio*, třebaže u uvedené právní normy lze jen doporučit její precizní „vybalancování“, tak aby objekt ochrany byl zachován bez nepřiměřených omezení tam, kde nejsou třeba.

### 6.3 Původ útočníků

Původci teroristických útoků jsou v menší míře cizinci, kteří již delší dobu pobývají v některém z členských států EU, a v převážné míře občané EU, kteří se zde narodili a vyrostli, ačkoliv jsou potomky přistěhovalců z muslimských zemí. Nevpuštění na území EU eventuelně vyhoštění tak v zásadě nepřichází v úvahu. Větší pozornost by však mohla (a měla) být věnována procesu integrace a deradikalizace. Z hlediska současné právní úpravy na tento aspekt dopadá několik norem zaměřených na prohlubování sítě EU pro zvyšování povědomí o radikalizaci, případně již zprovozněný evropský systém pro varování a sdílení informací EISAS. Doporučit lze rovněž zaměřit se na výše uvedené „bojovníky“, občany EU, kteří se „domů“ do evropských zemí vracejí ze Sýrie nebo jiných obdobně rizikových destinací, protože tento aspekt byl v dosavadní praxi nepochopitelně podceněn, resp. v legislativních možnostech jsou jistě podstatně striktnější a razantnější

---

<sup>70</sup> Článek *Policie zabavuje zbraně ze Slovenska. Akci Europolu spustil útok na Charlie Hebdo* dostupný z [http://www.lidovky.cz/policie-zabavuje-zbrane-ze-slovenska-akci-europolu-spustil-utok-na-charlie-hebd-gdz-/zpravy-domov.aspx?c=A151127\\_171228\\_ln\\_domov\\_sk](http://www.lidovky.cz/policie-zabavuje-zbrane-ze-slovenska-akci-europolu-spustil-utok-na-charlie-hebd-gdz-/zpravy-domov.aspx?c=A151127_171228_ln_domov_sk) (20.9.2017)

opatření zaměřená na zamezení opětovného vstupu těchto osob na území EU, případně na jejich zadržení a důkladnou bezpečnostní kontrolu včetně zařazení do databází tajných služeb a policejních složek.

#### **6.4 Motivace a věk útočníků**

Jako nejčastější motivace pachatelů jsou uváděny socio-ekonomické důvody, obdiv k mučednictví a v obecné rovině vše zastřešující přesvědčení, že islám je atakován rozpínavou západní civilizací, v reakci na což je nucen se bránit (Europol 2017). Proces deradikalizace a dohled nad potenciálně nebezpečnými členy náboženských (islámských) komunit je v evropské protiteroristické politice stále více akcentován (viz. výše). Úsilí na tomto úseku *de lege lata* je směřováno na shromažďování odborných a jiných znalostí, které by členskými státy na jejich žádost pomohly při vytváření účinných programů deradikalizace a odklonu od teroristické a extremistické činnosti ve smyslu Sdělení Komise č. COM (2013) 941 z roku 2014, na které navazují další výstupy, výzkumy a srovnávací analýzy procesu radikalizace a deradikalizace mezi mladými lidmi, jak je patrné např. ze Sdělení Komise č. COM (2016) 379. Nicméně ani rozvíjení obdobných programů dosavadním tempem nebo deklarace této problematiky jako jedné z priorit není ani zdaleka dostatečné.

#### **6.5 Résumé**

Otázku působení práva v konfrontaci se současnou teroristickou hrozbou lze uzavřít tak, že dosud přijatá legislativa na straně jedné do určité míry nesporně funguje, ztěžuje teroristům činnost a umožňuje stále efektivnější mezinárodní spolupráci a v jejím důsledku i dopadení a trestání vyššího počtu osob. Současně je zde enormní množství ustanovení čistě proklamativního charakteru, které je nezbytně nutné naplnit konkrétním obsahem v praxi. V tomto rozměru lze spatřovat největší rezervy. Mimo to byly podniknuty i diskutabilní kroky, o jejichž správnosti lze přinejmenším pochybovat (např. samoúčelná regulace v oblastech, které k bezpečnosti občanů EU nepřispívají), ale i kroky, které jsou v přímém kontrastu s nastoupenými trendy. Příkladem budiž proces tzv. Brexitu, který spolupráci tajných služeb i všech ostatních protiteroristických složek nepochybně zkomplikuje, ačkoliv vše na unijní úrovni směřuje v zájmu pragmatičnosti a zvýšení bezpečnosti tváří v tvář mezinárodnímu rozměru terorismu ke stále hlubší integraci a přeshraniční spolupráci. Populistické mediální prezentace a názory v opačném gardu, tedy že „Brusel“

není schopen se s hrozícím rizikem adekvátně vypořádat, což implikuje nesmyslnost evropské integrace jako takové,<sup>71</sup> nejsou příliš logické a svědčí o neznalosti věci, jak z hlediska institucionálního fungování EU, tak z hlediska politiky a opatření, která na tomto poli byla přijata. Naprosté (nejen) právní bezvědomí bohužel zatěžuje velkou část laické populace. Po seznámení se s evropskou legislativní iniciativou a jejím vývojem na předmětném úseku je naopak na místě konstatování, že protiteroristická legislativa se vyvíjí poměrně dynamicky. Otázkou je, zda současný stupeň evropské integrace umožňuje efektivnější řešení a zda vůbec jakákoliv byt' hypotetická možnost podstatně vyšší účinnosti boje s tímto typem nebezpečí v demokratických poměrech existuje. Nelze totiž nezmínit ani problematiku lidských práv a svobod, neboť důsledkem většího množství právní regulace a daní za potenciálně vyšší bezpečnost, bude vždy větší či menší omezení způsobu života, na který byli Evropané dosud zvyklí.

Ať bude právní úprava boje proti terorismu *de lege ferenda* jakákoliv, nezbyvá, než si přiznat, že vzhledem k motivaci a formě islamistických teroristických útoků neexistuje žádný účinný mechanismus, který by umožnil snížit riziko zcela na nulu.

---

<sup>71</sup> příkladmo viz. článek Martina Fendrycha *Masové vraždění v Nice, teror nového věku. A Brusel reguluje sekačky na trávu. Něco je špatně.* uveřejněný na populárním zpravodajském serveru Aktualne.cz, dostupné z <https://nazory.aktualne.cz/komentare/masove-vrazdeni-v-nice-teror-noveho-veku/r~b22ab39c4a6e11e6abfa0025900fea04/> (20.9.2017)

## 7. ÚVAHY A MOŽNÁ DOPORUČENÍ PRO ÚČINNĚJŠÍ BOJ S TERORISMEM

Některá z možných doporučení, která by mohla vést k efektivnějšímu potírání terorismu, nepřímo vyplývají již z výše uvedených nedostatků. Právní rámec je v každém případě důležitým základem, ale bez dalších kroků, jimiž by byla uvedena v život konkrétní praktická opatření, výrazně větší úspěchy v boji proti terorismu sám o sobě nepřinese. Výsledkem mezinárodního úsilí o společný postup byly a dosud jsou ve značné míře zejména vzletné proklamace a soustředění se na formální definování terorismu, což je sice dobrý začátek, ale jisté je, že ani sebepreciznější definice před následky zákeřných útoků nikoho neochrání. Jakkoli je z právně formálního hlediska nezbytné formulovat to, čím vším vlastně terorismus je, podstatné je materiální hledisko a v tomto ohledu nuance typu *destrukce politických, ekonomických nebo sociálních struktur, destrukce občanských práv a svobod* nebo jiné označení fenoménu, který je v současnosti jednou z nejobávanějších hrozeb, nepřináší žádnou ochranu ani prevenci. Pokaždé, když dojde k explozi v dopravním prostředku nebo ke střelbě na veřejném prostranství, rezonuje především otázka, jak se tomu dalo zabránit.

K základním principům fungování trestního práva resp. trestních sankcí patří preventivně – výchovná funkce trestu. Pilíře trestního práva, kterým je i psychologický princip *nullum crimen sine poena*,<sup>72</sup> mají primárně směřovat k odrazení pachatele od páčání trestné činnosti, a to i proto, že mu hrozí adekvátní trest. Smyslem trestu tedy má být především ochrana společnosti před pachatelem trestných činů, zabránění v páčání další trestné činnosti, vedení k řádnému životu a ve výchovném působení na další členy společnosti (princip generální prevence).<sup>73</sup> Tyto aspekty zcela odpadají za situace, kdy pachatel nejenom že nepočítá s tím, že bude (dopaden a) potrestán, ale vůbec nepočítá se svou další existencí, protože pro čin je ochoten se obětovat – položit v zájmu maximalizace destrukce život. Ve své podstatě se tím význam trestání i katalog trestních sankcí relativizuje. O to více má smysl soustředit se na prevenci.

---

<sup>72</sup> Žádný trestný čin bez trestu.

<sup>73</sup> Jedná se o základní znaky tzv. smíšené teorie trestání uplatněné i v české právní úpravě, které kombinuje prvky represe (spravedlivý trest jako odplata za spáchaný trestný čin) i nápravy pachatele.

## 7.1 Právní regulace

Ve světle výše uvedeného přehledu nejzávažnějších teroristických útoků, vezmeme-li v úvahu, kolik mají společného, se nabízí otázka, proč vlastně dochází k radikalizaci rizikových skupin obyvatelstva, z nichž se teroristé opakovaně rekrutují. Právní rozměr boje proti terorismu je dosud převážně zaměřen na to, jak sdílet informace na mezinárodní úrovni, jak zamezit potenciálním teroristům ve financování svých aktivit či jak jim znemožnit možnost opatřit si zbraně. Méně se už hovoří o tom, co všem těmto aspektům předchází. Jak a proč motivace pachatelů vzniká, co je příčinou jejich frustrace, jaké možnosti má společnost k dispozici pro to, aby jim nabídla jiné východisko.

Doporučit lze věnovat více pozornosti důslednější integraci, tak aby na okraji společnosti ve velkých městech nevznikala gheta a izolované radikální skupiny. S ohledem na fakt, že semeništěm předmětné kriminality je výhradně muslimská komunita, přichází dále v úvahu i důslednější kontrola nad činností imámů v mešitách, zakotvení jejich širší odpovědnosti, registrační povinnost praktikujících věřících, možnost uzavření mešit a podobně. Prostor pro právní regulaci je široký a rozhodující je politická vůle. Samozřejmě je možné očekávat kritiku těchto opatření i argumentaci omezováním svobody vyznání, ale na straně druhé, boj za deradikalizaci nelze vést jen na papíře. Právo v zájmu bezpečnosti všech musí zřetelněji vymezit „hřiště“, v rámci kterého lze náboženskou svobodu uplatňovat.

Spolu s tím je nutné zmínit problematiku radikálů vracejících se ze Sýrie nebo jiných konfliktních zón. Nepochybně je možné stanovit speciální a přísnější pravidla, která v případě podezření umožní důsledně prověřit podezřelé osoby již na hranicích, ověřit destinace, které jimi byly nebo mají být navštíveny, a účel cesty, kterou podnikly. Problémem je samozřejmě to, zda cesty do takovýchto destinací lze vůbec odhalit. Zkušenost však ukazuje, že v případě teroristů, kteří se dopustí závažného útoku, se zpravidla jednalo o osoby, které „v hledáčku“ tajných služeb již byly. Povědomí o jejich sklonu k radikalizaci a o jejich pohybu v rizikových oblastech tedy získat lze.

Další kapitolou, kterou lze nazvat současným „mainstreamem“ je omezení držení zbraní, omezení nakládání s látkami umožňujícími zhotovení výbušniny, rozšiřování pravomocí tajných služeb, možnost omezení svobody zadržených na delší dobu než tomu je dnes, sdílení informací v rámci EU.

Ve všech uvedených oblastech byla právní regulace již zahájena. Politická vůle k další akceleraci a integraci zaměřené na bezpečnost Evropy pak prozatím vyplývá z představ klíčových evropských politiků, např. francouzského prezidenta Emmanuela Macrona,<sup>74</sup> který tuto oblast označuje za nejdůležitější prioritu a volá po vytvoření společných intervenčních sil, společného obranného rozpočtu a společné obranné doktríny. V rámci boje proti terorismu jím byl navržen projekt evropské akademie, která by „produkovala“ experty tajných služeb a evropská protiteroristická prokuratura. Další společné evropské jednotky by pak mohly být nasazeny přímo v krizemi postižených mimoevropských zemích. Ze všech těchto idejí a uvažovaných opatření lze vyčíst směr, prozatím v politických zárodcích, který by měl prostor pro terorismus výrazně zúžit.

## 7.2 Výchova a změna myšlení

Výchova k tomu, aby lidé byli i v běžných situacích na veřejnosti všímaví, ostražití, uměli disciplinovaně reagovat v případě teroristického útoku, aby si osvojili základní taktiku, jak jednat, zda, kdy a jak se případně postavit útočníkovi atd., představuje další oblast, v níž lze na poli boje proti terorismu spatřovat budoucnost. Již nyní existují „oficiální“ doporučení i instruktážní videa, jak se v případě teroristického útoku chovat založená na strategii *utíkej – schovej se – bojuj*.<sup>75</sup> Uvedený přístup dosud není předmětem žádné uznávané nauky, ale vzhledem k tomu, že forma teroristických útoků se stále opakuje, lze očekávat i doporučit jeho další podrobné propracování a výchovu veřejnosti v duchu těchto principů, nejen na půdě specializovaných kurzů sebeobrany. Představit si lze např. obligatorní zahrnutí této problematiky do školních osnov.

## 7.3 Mediální komunikace

Jak je pojednáno výše v kapitole 4.4, k důležitým předpokladům a důvodům vzestupu moderního terorismu je řazen technologický pokrok v komunikaci a v médiích, který je způsobilý vyvolat okamžitě strach veřejnosti (potenciálních obětí) a současně inspirovat možné následovníky (potenciální agresory) všude na světě. Publicita představuje jeden z pilířů, na nichž je terorismus založen. Způsob, jak objektivně, nezkresleně a eticky

---

<sup>74</sup> viz. projev ze dne 26.9.2017 z pařížské Sorbonny (zdroj: <https://fr.news.yahoo.com/macron-leurope-faible-lente-inefficace-141458527.html> [3.10.2017])

<sup>75</sup> Instruktážní video s názvem *Utíkej – schovej se – bojuj* zveřejnila i Policie ČR (zdroj: <https://video.aktualne.cz/z-domova/utikej-schovej-se-boj-ceska-policie-natocila-video-jak-se/>, 25.9.2017)

prezentovat realitu je předmětem žurnalistiky, která má svá pravidla, ale i v jejich rámci lze doporučit zdrženlivý a uměřený styl, který nebude motivován snahou „prodat senzaci“. Tento faktor totiž z pohledu teroristů funguje jako žádoucí PR a každý (z jejich zvrácené perspektivy „povedený“) útok, který plní titulní stránky, pokládají za úspěch. V demokratickém systému není možné nařídít, jak mají média informovat. Je však možné učinit toto téma předmětem debaty, iniciovat doporučení a stanoviska novinářských organizací a zaměřit se na pěstování kultury, racionality a etiky médií.

#### **7.4 Technická opatření**

Nutností, u níž lze předpokládat další rozšiřování a zasahování do stále širšího spektra běžných situací, jsou a budou technické prostředky, které mají případný útok na veřejná místa zkomplikovat nebo znemožnit. Již dnes je při mnoha příležitostech, zejména při sportovních nebo kulturních akcích, standardem kontrola pomocí detekčních rámu. Na ulicích a náměstích se začínají objevovat betonové zátarasy, vysouvací patníky, protiteroristické květináče, zesílené policejní i vojenské hlídky. Přirozeně není myslitelné instalovat detekční rámy na každé náměstí ve větších městech a obsluhovat je 24 hodin denně, zabudování nenápadných elektromechanických výsuvných zábran odolných vůči nárazu automobilu na nejfrekventovanější místa a jejich aktivace při vybraných příležitostech, jako jsou vánoční trhy, si však představit lze. Pochopitelně neexistuje způsob, který by 100% ochránil před nárazem automobilu, explozí, střelbou i pobodáním, což jsou nejčastější úmrtí způsobená teroristickými útoky. Ale každá oblast lidské činnosti se vyvíjí a reaguje na dosavadní vývoj, stejně jako např. letecká doprava, u níž také ještě před několika lety nebylo myslitelné provádění důkladných kontrol, které jsou obvyklé dnes.

Je tedy možné konstatovat, že určitá míra pravděpodobnosti teroristického útoku je součástí dnešní reality, podobně jako riziko běžné dopravní nehody,<sup>76</sup> a že jsme svědky vývoje, jehož cílem může být minimalizace tohoto rizika prostřednictvím všech možných právních i mimoprávních nástrojů, nicméně jeho úplná eliminace je nereálná.

---

<sup>76</sup> V článku *Terrorism and Probability Neglect*, který byl v časopise *The Journal of Risk and Uncertainty* publikován již v roce 2003, Cass R. Sunstein seriózně analyzuje pravděpodobnost, že se konkrétní člověk stane svědkem nebo obětí teroristického útoku jako extrémně nízkou, řádově zcela nesrovnatelnou např. s pravděpodobností jakékoliv dopravní nehody.



Obrázek 8: Elektromechanický výsuvný patník Stoppy MBB odolný vůči úderu 10500J



Zdroj: <https://www.bft-automation.com/> (25.9.2017)

Obrázek 9: Výsuvná blokovácí silniční překážka



Zdroj: <http://www.jolly-joker.sk/produkty/vysuvne-stlpiky/protiteroristicke> (25.9.2017)

## 8. ZÁVĚR

Téma terorismu je v současné době velmi aktuální a ani v nejbližší budoucnosti ze své aktuálnosti patrně nic neztratí. Vysoce sofistikované a koordinované útoky, za nimiž stojí profesionálně fungující radikální organizace, ale i nahodilé jednání psychicky narušených osamělých vlků ukazují, že západní civilizace (v užším slova smyslu Evropa) není na tento typ kriminality připravena. I přes staletí dějin, nespočet ničivých válek a desítky let úspěšné integrace je náhle nastolena nová a nepředvídaná bezpečnostní situace, s níž dosud státy a vlády nemají zkušenost a na níž je třeba ihned reagovat.

Samotný pojem terorismu v běžném jazyce nevyvolává nejasnosti. Jedná se o pojem mezinárodní, srozumitelný, na mediální scéně hojně užívaný. Při detailnějším pohledu, chceme-li se zabývat formulací právních norem, však vychází najevo, že již samotná jeho definice je poměrně problematická, a že není snadné ohraničit okruh jednání, která mají být jako projev terorismu chápána. Není přitom třeba vést polemiku, jak důležitá je precizní právní definice toho, co má být razantním způsobem potíráno, vykořeněno, proti čemu má být směřován nekompromisní boj.

Jedním z prvotních cílů předkládané práce je vymezení fenoménu terorismu - pojednání o tom, čím terorismus je, čím není, jakých forem nabývá a jak jej lze uchopit, aby bylo vůbec možné zahájit úvahy o tom, jak by právní normy zaměřené na jeho eliminaci mohly být koncipovány. Proto úvodní kapitola podává nejprve informaci o tom, jaká definice terorismu a s jakými výhradami je dnes všeobecně přijímána včetně vývoje definičních snah, které na tomto poli byly již podniknuty. Zařazena je také deskripce struktury trestného činu v teorii českého práva, aplikováno na teroristický čin.

Následující kapitola, Fenomén mezinárodního terorismu v globálním, evropském a českém kontextu, pak podrobně charakterizuje současný mezinárodní terorismus z celosvětového i specificky evropského pohledu počítaje v to i teroristickou zkušeností nezatíženou českou perspektivu, uvádí obecně přijímané rozdělení teroristických aktivit z hlediska motivace pachatelů, podává přehled o nejzávažnějších dosud spáchaných útocích a pozornost věnuje i měřitelnosti těchto aktivit prostřednictvím indexu terorismu, což ve svém souhrnu má vést k naplnění uvedeného cíle stanoveného pro teoretickou část.

Smyslem praktické části zaměřené na právní instrumenty a již přijatá opatření pro potírání terorismu na všech úrovních má být naplnění dalších cílů práce, jimiž je jednak vytvoření uceleného přehledu protiteroristické legislativy a jednak její analýza ve světle toho, o čem pojednává část teoretická.

Shrnutí všech uvedených informací vede k závěru, že je žádoucí zamyslet se kriticky nad současnou právní úpravou terorismu a navrhnout změny.

Jedním z nepřehlédnutelných poznatků, který vyšel při zpracovávání práce najevo, je kontrast dynamiky vývoje teroristických útoků a nápaditost pachatelů s velmi omezenou flexibilitou normotvorby. Jestliže jsou pachatelé schopni radikalizovat se, opatřit si prostředky a zaútočit během velmi krátké doby na jedno z mnoha zranitelných míst současného „západního“ způsobu života, který dbá na individuální svobody a na vrchol pomyslné pyramidy chráněných hodnot staví lidský život a zdraví, pak nelze někdy i desítky let trvající přípravu mezinárodních smluv chápat jako adekvátní reakci. Je přirozené, že určitý nový typ kriminality bude mít vždy „náskok“ před právními normami, které na něj reagují, zejména bude-li založen na využívání nejmodernějších technických a komunikačních prostředků. V případě terorismu je však nedostatečná odezva a rychlost legislativní reakce extrémní. Mimo to vágní a proklamativní formulace, které se v textech převážně objevují, plní samy o sobě jen přípravnou funkci pro další právní a politické kroky.

Tato skutečnost vede k nemožnosti předcházet dalším útokům. Tato skutečnost má zase za následek sílící populismus a hledání rychlých nepromyšlených řešení.

Na druhé straně nelze přehlédnout, že na evropské úrovni je problém bezpečnosti a terorismu stavěn do popředí politické agendy, a že v posledních několika letech došlo jak v oblasti politické, tak legislativní k velmi výrazné akceleraci. Je zjevné, že zavedení všech opatření do praxe bude vyžadovat čas, ale dá se předpokládat, že společný a komplexní postup všech zemí Evropské unie, který byl již zahájen, přinese výsledky. Příkladně lze již nyní kvitovat instituty, jako jsou evropský zatýkací rozkaz či preventivní deradikalizační programy.

Posun signalizuje i analýza, z níž je patrné, že se daří stále více osob podezřelých či obviněných z terorismu postavit před soud a že funguje i přeshraniční spolupráce policejních a tajných složek.

Nicméně i přes tuto naději je možné spatřovat rezervy a prostor pro nová opatření, která by možnost ohrožení civilistů terorismem dále snížila. Jím je věnována závěrečná kapitola Úvahy a možná doporučení pro účinnější boj s terorismem, v níž je na závěr praktické části práce předkládáno k uvážení několik opatření právně-politického, ale také psychologického, mediálního a technického charakteru.

Hodnocení právních norem i úvahy *de lege ferenda* jsou činěny primárně s ohledem na opakující se útoky islamistického terorismu. Předkládaný text by bylo možné dále doplnit, neboť teroristická jednání zahrnuje i jiné, méně naléhavé a méně agresivní formy kriminality. Nad rámec toho je jistě možná i důkladnější analýza všech jednotlivých norem, o nichž se práce zmiňuje. To by však její rozsah velmi výrazně přesáhlo.

Necht' je tedy tento text skromným příspěvkem do diskuse o účinnosti boje proti terorismu a podnětem k novým nápadům a opatřením, které by bylo možné zavést do praxe.

## 9. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### Literatura

ARENDOVÁ, H. *Původ totalitarismu I - III*. Praha: Oikoymenh, 2013. ISBN 978-80-7298-483-1.

BÍLKOVÁ, V. *Boj proti terorismu z pohledu ochrany lidských práv*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-513-5.

DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. *Bezpečnost České republiky, právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno: MU, 2002. ISBN 80-210-3009-7.

DAVID, V., MALACKA, M. *Fenomén mezinárodního terorismu*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7082-690-8 .

FILIPEC, O. *Fenomén terorismus: česká perspektiva*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2017. ISBN 978-80-244-5040-7.

HABERFELD, M., KING, J., LIEBERMAN, C. *Terrorism Within Comparative International Context*. New York, Dordrecht, Heidelberg, London: Springer, 2009. ISBN 978-0-387-88860-6.

HEWITT, J., WILKENFELD, J., GURR, T. *Peace and Conflict 2012*. College Park, Maryland: University of Maryland, 2012. ISBN 161-20-508-91.

KUBÍČEK, M. *Zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-389-0.

LYNCH, A. *Inside Australia's Anti-Terrorism Laws and Trials*. Sydney: University of NEW SOUTH WALES Press, 2015. ISBN 978-174-223-13-10.

MAKARIUSOVÁ, R. *Terorismus, globální terorismus a éra Al-Káidy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013. ISBN 978-80-86855-95-0.

MAREŠ, M. *Terorismus v ČR*. Brno: Centrum strategických studií, 2005. ISBN 80-903333-8-9.

PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. Praha: Linde, 2012. ISBN 80-7201-615-6.

RAMRAJ, V. *Global Anti-Terrorism Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-1-107-01467-1.

ŘIHÁČKOVÁ, V. *Boj proti terorismu: Globální výzva 21. století*. Praha: Institut pro evropskou politiku, 2006. ISBN 80-86993-03-5.

SHARPE, M.E. *Světový terorismus. Od starověku až po útok na USA*. Praha: Svojtka & Co, 2001. ISBN 80-7237-340-4

SCHMID, A., JONGMAN, A. *Political terrorism*. London: Transaction Publishers, 2017. ISBN 13-5149-861-4.

ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 80-7179-305-1.

TVRDÝ, J., BÁRTOVÁ, A. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a předpisy související, komentář*. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-099-7.

### **Noviny a časopisy**

BÍLKOVÁ, V. „Mezinárodní právo a terorismus. Definovat nedefinovatelné?“ in: *Trestněprávní revue*, č. 1/2010, ročník 9, 11-17.

### **Elektronické zdroje**

ARBEIDEPARTIET: *The Norwegian Labour Party – Information in English* [online] [cit. 3.11.2016] dostupné z: <<http://arbeiderpartiet.no/Om-AP/Information-in-English>>

BAHENSKÝ, Vojtěch. *Komentář: Stručné dějiny terorismu. Dotyk* [online] c2016 [cit. 11.2.2017] dostupné z: <<http://www.dotyk.cz/publicistika/komentar-strucne-dejiny-terorismu-20160804.html>>

BATCHELOR, Tom. Terror in Europe mapped - Shocking number of deaths and injuries from attacks in 2016. *Daily and Sunday Express* [online] c2016 [cit. 15.8.2017] dostupné z: <<http://www.express.co.uk/news/world/693954/Terror-in-Europe-map-deaths-injuries-attacks-2016>>

BENHAMOU, Laurence. Macron exhorte à "l'audace" pour réveiller l'Europe *Yahoo Actualités* [online] c2017 [cit. 3.10.2017] dostupné z: <<https://fr.news.yahoo.com/macron-leurope-faible-lente-inefficace-141458527.html>>

ČEJKA, Marek. Teroristických útoků už bylo v Evropě víc – byly regionální a s méně oběťmi. *Člověk v tísni* [online] c2016 [cit. 8.9.2017] dostupné z: <<https://www.clovekvtsni.cz/co-delame/migrace-v-souvislostech/marek-cejka-teroristicky-utoku-uz-bylo-v-evrope-vic-byly-regionalni-a-s-mene-obetmi-3311gp>>

EUROPOL: *EU Terrorism Situation and Trend Report (Te-SAT)* [online] c2017 [cit. 3.10.2017] dostupné z: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report>>

EVROPSKÁ KOMISE: *Historický přehled boje proti terorismu na evropské úrovni* [online] c2017 [cit. 3.10.2017] dostupné z: <[https://ec.europa.eu/czech-republic/news/focus/migrace/historicky\\_prehled\\_boje\\_proti\\_terorismu\\_cs](https://ec.europa.eu/czech-republic/news/focus/migrace/historicky_prehled_boje_proti_terorismu_cs)>

FENDRYCH, Martin. Masové vraždění v Nice, teror nového věku. A Brusel reguluje sekačky na trávu. Něco je špatně *Aktuálně* [online] c2016 [cit. 20.9.2017] dostupné z: <<https://nazory.aktualne.cz/komentare/masove-vrazdeni-v-nice-teror-noveho-veku/r~b22ab39c4a6e11e6abfa0025900fea04/>>

GREENSPAN, Jesse. Remembering the 1988 Lockerbie Bombing. *History* [online] c2013 [cit. 28.9.2017] dostupné z: <<http://www.history.com/news/remembering-the-1988-lockerbie-bombing>>

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE: Global Terrorism index [online] [cit. 29.7.2017] dostupné z: <<http://economicsandpeace.org/?s=terrorism>>

KABÁTOVÁ, Šárka. Policie zabavuje zbraně ze Slovenska. Akci Europolu spustil útok na Charlie Hebdo. *Lidovky* [online] c2015 [cit. 20.9.2017] dostupné z:

<[https://www.lidovky.cz/policie-zabavuje-zbrane-ze-slovenska-akci-eupolu-spustil-utok-na-charlie-hebd-gdz-/zpravy-domov.aspx?c=A151127\\_171228\\_In\\_domov\\_sk](https://www.lidovky.cz/policie-zabavuje-zbrane-ze-slovenska-akci-eupolu-spustil-utok-na-charlie-hebd-gdz-/zpravy-domov.aspx?c=A151127_171228_In_domov_sk)>

MÁNERT, Oldřich. Češka pobodaná na pláži v Hurghadě zemřela, do Káhiry míří soudní lékař. *Idnes* [online] c2017 [cit. 27.7.2017] dostupné z: <[http://zpravy.idnes.cz/cecka-egypt-hurghada-utok-smrt-dey-/zahranicni.aspx?c=A170727\\_102209\\_zahranicni\\_ert](http://zpravy.idnes.cz/cecka-egypt-hurghada-utok-smrt-dey-/zahranicni.aspx?c=A170727_102209_zahranicni_ert)>

McCARTHY, Niall. The biggest victims of terror are Muslim. *Statista* [online] c2015 [cit. 15.7.2017] dostupné z: <<https://www.statista.com/chart/4030/the-biggest-victims-of-terror-are-muslim/>>

MINISTERSTVO VNITRA ČR: Strategie České republiky pro boj proti terorismu od r. 2013 [online] c2017 [cit. 5.10.2017] dostupné z: <[www.mvcr.cz/soubor/strategie-ceske-republiky-pro-boj-proti-terorismu-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/strategie-ceske-republiky-pro-boj-proti-terorismu-pdf.aspx)>

ROHÁČEK, Martin. Terorismus v Evropské unii mezi lety 2006 – 2014. *Armádní noviny* [online] c2015 [cit. 11.6.2017] dostupné z: <<http://www.armadninoviny.cz/terorismus-v-evropske-unii-mezi-lety-2006-2014.html?hledat=terorismus+v+evropsk%C3%A9+unii>>

ROSER, Max, NAGDY, Mohamed. Terrorism. *Our World On Data* [online] c2017 [cit. 11.6.2017] dostupné z: <<https://ourworldindata.org/terrorism/>>

RUYS, Willem. MS Achille Lauro. *SS Maritime* [online] c1994 [cit. 31.8.2017] dostupné z: <<http://www.ssmaritime.com/achillelauro.htm>>

SECURITY MAGAZÍN: *Video: Islámský stát posílá vzkaz všem „křížákům“*. *I České republice* [online] c2017 [cit. 21.9.2017] dostupné z: <<http://www.securitymagazin.cz/zpravy/video-islamsky-stat-posila-poselstvi-vsem-krizakum-i-ceske-republice-1404048222.html>>

SUNSTEIN, Cass R. Terrorism and Probability Neglect *The Journal of Risk and Uncertainty* [online] c2003 [cit. 4.10.2017] dostupné z: <<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1024111006336>>

ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní smlouvy proti terorismu. *Právnická fakulta univerzity Karlovy v Praze* [online] c2017 [cit. 3.8.2017] dostupné z: <<http://files.svses.webnode.cz/200004812-ee477f0380/sturma.pdf>>



UNIVERSITY OF MARYLAND: *Global Terrorism Database* [online]

[cit. 26.9.2017] dostupné z: <<https://www.start.umd.edu/gtd/> >

VISION OF HUMANITY: Global Terrorism Index 2016 Report [online]

[cit. 29.7.2017] dostupné z: <<http://visionofhumanity.org/indexes/terrorism-index/>>