

# **Nad poslední směrnici EU v oblasti terorismu**

## **Nová směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV**

**doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.**

**Anotace:** Článek si klade za cíl přiblížit problematiku legislativní úpravy v oblasti terorismu, a to konkrétně nové směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 a dalších relevantních opatření a kroků Evropské unie. V rámci první kapitoly se autor článku zaměřuje na otázku vnímání moderní společnosti, s tím související odmítání cizí kultury, jiné rasy, národnosti nebo náboženství a z toho plynoucích důsledků pro společnost. Součástí druhé kapitoly je definice a charakter zapojení Evropské unie v této oblasti, a to jak její strategie pro boj proti terorismu, tak i vývoj jednotlivých opatření, která pro tento účel Evropská unie přijala. V této kapitole

autor věnuje pozornost také konkrétním útokům, ke kterým na území Evropské unie došlo. Poslední kapitola se zabývá reakcí Evropské unie ve formě legislativní úpravy, která vyústila až do přijetí výše uvedené směrnice. V rámci této kapitoly se autor kromě aktuální unijní úpravy zabývá i implementací dané směrnice do právního řádu České republiky. V závěru článku autor zdůrazňuje pozitivní kroky, které Evropská unie učinila v oblasti boje proti terorismu, ale vyzdvihuje také nutnost budoucí kooperace všech jejích členských států.

**Klíčová slova:** terorismus, teroristický útok, směrnice, právní nástroj, Evropská unie, boj proti terorismu, společnost, Česká republika, opatření EU

**Abstract:** This article aims to bring the issue of legislative regulation in the field of terrorism and specifically focus to the new Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2017/541 and to other relevant measures and actions of the European Union. Within the first chapter the author focuses on the question of perception of modern society, on rejection of foreign culture, other race, nationality or religion and also on the resulting consequences for society. The second chapter contains the definition and nature of the European Union's involvement in this area, both its strategy for combating terrorism and the development of individual measures taken by the European Union for this purpose. In this chapter, the author also pays attention to specific attacks that have occurred in the European Union. The last chapter deals with the response of the European Union in the form of legislative regulations, which led to the adoption of the above-mentioned directive. In this chapter, besides the current EU regulation, author also deals with the implementation of this directive into Czech legal system. In

conclusion, the author emphasizes the positive steps that the European Union has made in fight against terrorism, but also highlights the need for future cooperation among all its member states.

**Keywords:** terrorism, Terrorist attack, Directive, Legal instrument, European Union, Fight against terrorism, Society, Czech Republic, the EU actions

## Úvod

Terorismus představuje hrozbu pro naši bezpečnost, pro hodnoty demokratických států a pro práva a svobody evropských občanů. Boj proti terorismu je jednou z hlavních priorit Evropské unie a všech jejích členských států. Stejně antagonisticky se k terorismu staví i mezinárodní partneři EU. Evropská unie proto věnuje boji proti terorismu značnou pozornost a snaží se k řešení vytvořit komplexní soubor celé řady opatření, jejichž cílem je mimo jiné i prevence a potírání nových forem terorismu, včetně případného zpřísnění reakce na něj. Jedním z regulativně legislativních výstupů této snahy je, vedle dalších, též stále relativně nová směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV. Pro úplné pochopení potřeby přijetí této nové směrnice a pro porozumění aktuální situaci v Evropské unii je nezbytné věnovat se také otázce moderní společnosti, vnímání cizí kultury, ale i vývoji právní úpravy na úrovni Evropské unie a tomu, co přijetí takové právní úpravy předcházelo.

## 1 Moderní společnost

V historické otázce společnosti existuje dichotomie ideálního konceptu a existující reality. Ideální koncept definuje moderní společnost na základě přítomnosti atributů, jakými jsou vláda práva, demokratické hodnoty, rovnost, lidská důstojnost, ochrana lidských práv, ochrana menšin, bezpečnost individuální i bezpečnost celé společnosti a další. Tento koncept demokratického právního státu se pak potkává se samotnou realitou, která je mnohokrát jiná a odlišná od tohoto ideálního uspořádání. Je zajímavostí, že velká většina zemí světa definuje své uspořádání jako demokratické, přesto však v reálném světě nemá s demokracií mnoho společného.<sup>1</sup> Pokud je jeden ze základních atributů demokratické společnosti respekt k právu, jehož nedílnou součástí je pak respekt k člověku (pochopitelně vzájemně mezi lidmi), je zřejmé, že ty společnosti, které lidský život nevnímají jako hodnotu, která by měla být chráněna, posilují vnitřní i vnější antagonismy ke všemu, co není vlastní, resp. vůči všem, kteří nepatří do jejich státní či kulturní skupiny. Akcentují se tak rozdíly ve vnímání my a oni.

### 1.1 „My“ a „oni“ („us“ and „others“)

V současném dění je problematickým aspektem společnosti opětovný nárůst odmítání cizí kultury, jiné rasy, národnosti nebo náboženství. Koncept asimilace ať už v procesu „*by will*“, nebo „*by force*“<sup>2</sup> se zásadně odlišuje od konceptu

<sup>1</sup> Např. Čínská lidově demokratická republika, Korejská lidově demokratická republika, Jemenská lidově demokratická republika, Laoská lidově demokratická republika.

<sup>2</sup> WALDINGER, R. – FELICIANO, L. (2004) Will the new second generation experience „downward assimilation“? Segmented assimilation re-assessed. *Ethnic and Racial*

multikulturalismu, který je v posledních letech převážně kritizován a odmítán jako proces, který způsobil nejen Evropě současné problémy mimo jiné i takové, jež jsou spojeny s nárůstem terorismu a obecně závažné kriminality. Toto vnímání primárně negativních znaků soužití kultur (tedy multikulturality) nás staví do pozice rozlišování „my“ a „oni“, která následně vykazuje tendence k dalšímu odlišování skrze adjektiva například jako „dobrý“ a „zlý“ nebo „správný“ a „špatný“. V důsledku toho pak vznikají různé formy individuální nenávisti (mnohdy iracionálně odůvodněné), které však mohou přerůst v různou míru celospolečenské nenávisti jedněch vůči druhým. Tato nenávist se pak může manifestovat i do podoby jinak demokratických forem jednání lidu – tedy do podoby rasově, antimenšinově či antimigračně motivovaných demonstrací, které jsou pak ve své podstatě antidemokratické. Nedemokratické formy jednání jednotlivců či skupin obyvatel pak reprezentují útoky na cizince a migranty (platí i vice versa), zvýšené homofobie, akcentované islamofobie, diskriminace a také celkový nárůst intolerance ke všemu odlišnému, hraničící mnohdy s ignorancí obecně. Tyto negativní aspekty společenského tření pak přerůstají v konkrétní společenské problémy a jsou vhodným podhoubím pro vznik a následnou uzurpaci moci ze strany např. extrémní pravice či autokratického vedení země. V současné době je pak velice zajímavý nárůst šíření propagandy o ohrožení bílé rasy, a to jak demograficky, tak i kulturně (což je zřejmě i jeden z pilířů úspěchu Donalda Trumpa v prezidentských volbách). Kromě toho ve společnosti vznikají také nenávistné projevy v různých formách vůči výše zmíněným odlišným a mnohokrát znevýhodněným skupinám. Důsledkem takové společenské

---

*Studies.* 27:3, 376–402. DOI: 10.1080/01491987042000189196.

krize pak může být nárůst populistických tendencí, které dominují zejména u zmíněné extrémní pravice.

## 1.2 Ozbrojený útok na mešity na Novém Zélandě

Celková nespokojenost určité části populace může vést k tvorbě antisystémových seskupení a k postupné radikalizaci některých společenských vrstev, které se zpravidla vnímají jako opomenuté či nedoceněné. Vznik takových forem společensky nebezpečných jednání vede k přítomnosti hrozby zejména ve formě terorismu, který je z pohledu radikálních skupin účinnou zbraní v boji za své vlastní ideály, které jsou s hodnotami demokracie, resp. s hodnotami Evropské unie zcela nesourodé. Cílem takových akcí je zejména vyvolání strachu u „nepřítele“ a také poukázání na vlastní dominanci. Motivy takového chování mohou mít povahu národnostní, rasovou, náboženskou nebo také finanční či politickou. Za jeden z nejvíce alarmujících a stále aktuálních případů je možné považovat teroristický útok na mešitu na Novém Zélandě motivovaný údajnou snahou o dominanci a zachování bílé rasy a evropské kultury a identity<sup>3</sup>. Za touto masovou vraždou stojí 28letý občan Austrálie Brenton Tarrant, který napsal 75stránkový manifest o vykonaném aktu mučedníka za oběti bílé rasy způsobené imigranty v jejich zemi. Tento teroristický akt masový vrah Tarrant natáčel na kameru a sdílel jej v přímém přenosu prostřednictvím internetu, zejména na Facebooku. Hlavním cílem Tarranta a jeho zvráceného

---

<sup>3</sup>Originální znění prohlášení Tarranta: „*The origin of my language is European, my culture is European, my political beliefs are European, my philosophical beliefs are European, my identity is European and, most importantly my blood is European. Violence is the only means to restore the old world order, which White race dominants.*“

vnímání lidské společnosti je jeho přesvědčení, že musí zabránit tomu, aby „*Muslims and non-whites from taking over Western society, calling on white majority countries to ,crush immigration‘, deport non-whites and have more children to stop the decline of white populations.*“<sup>4</sup> V současné době probíhá s Tarrantem, který je ve vazbě u australského soudu, trestní řízení. Není také bez zajímavosti, že australská právní úprava následně zakázala sdílení a šíření Tarrantova videa zachycujícího hromadné vraždění v mešitě a kolem ní a podobila ho dokonce trestní sankci. Vláda pak zákonem omezila i držbu poloautomatických zbraní.

## 2 Boj Evropské unie proti terorismu

Jak již bylo zmíněno v úvodu, terorismus představuje hrozbu pro lidskou společnost, zejména pro bezpečnost, práva, svobody a další hodnoty nejen evropských občanů. Když vezmeme v úvahu množství útoků, ke kterým v poslední době na území Evropské unie i ve světě došlo, a kdy společně s těmito útoky narůstá i strach a nenávisť občanů, boj proti terorismu se stal jednou z hlavních priorit Evropské unie a jejích členských států, stejně jako jejich mezinárodních partnerů. Rizikem pro společenskou sounáležitost je pak především pocit strachu o bezpečnost, zdraví a život svůj a svých blízkých a na úkor tohoto strachu odmítání navštěvovat určitá místa či společenské události, kde je riziko terorismu podstatně zvýšeno, anebo se na úkor tohoto strachu necítit bezpečně doma, ve své zemi. Demokratické a zatím

---

<sup>4</sup> New Zealand Massacre Highlights Global Reach of White Extremism. *New York Times*. 15 March 2019.

prosperující prostředí Evropské unie by proto nemělo být ochromeno strachem a útoky a s tím spojenou následnou xenofobií a nenávisť.

## **2.1 Strategie Evropské unie pro boj proti terorismu**

Již v roce 2005 přijala Rada ministrů *Strategii Evropské unie pro boj proti terorismu* na celosvětové úrovni a pro bezpečnější Evropu. Pro účinný boj proti terorismu se strategie zaměřuje na čtyři priority (pilíře), kterými jsou prevence, ochrana, pronásledování a reakce. Napříč těmito pilíři strategie uznává význam spolupráce s třetími zeměmi a mezinárodními institucemi. Pilíř „prevence“ usiluje o potírání radikalizace a náboru teroristů identifikací metod, propagandy a nástrojů, které používají teroristé. Do pilíře „ochrany“ se zařazuje především zabezpečení vnějších hranic, zvýšení bezpečnosti dopravy, ochrana strategických cílů a snížení zranitelnosti kritické infrastruktury. Cílem třetího pilíře je pronásledování teroristů přes hranice při současném dodržování lidských práv a mezinárodního práva. Čtvrtým cílem strategie EU pro boj proti terorismu jsou příprava, řízení a minimalizace důsledků teroristického útoku. To se provádí zlepšováním schopností řešit následky, koordinaci reakce a potřeby obětí.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> STRATEGIE PRO BOJ PROTI TERORISMU. Brusel: Rada Evropské unie, 2005, 14469/4/05 REV 4. Dostupné také z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2014469%202005%20REV%204>



## 2.2 Vývoj opatření v boji proti terorismu v Evropě

Bojem proti terorismu se zabývá i Europol, který již dlouhodobě poskytuje zprávy o situaci ve společnosti, které se týkají bezpečnostních rizik. Jedna z prvních zpráv s názvem *Zpráva o situaci a tendencích v oblasti terorismu EU (TE-SAT)* byla již v roce 2006 předložena Evropskému parlamentu a všem národním vládám (včetně jejich policejních složek), aby měly každoročně přehled o situaci v Evropě. Od této první zprávy, která poskytla přehled o situaci v roce 2006, se mnoho věcí změnilo. Přestože se již ukázalo, že internet hraje v radikalizaci některých pachatelů důležitou roli a teroristé si sdílejí např. data k tvorbě improvizovaných výbušných zařízení, teroristické skupiny se dále diverzifikovaly a hrozby se zvýšily. Ze zprávy o stavu a vývoji terorismu v Evropské unii v roce 2018 plyne, že přestože většina členských států Evropské unie uvedla, že během sledovaného období nedošlo k žádným teroristickým útokům, hrozba útoků zůstává nadále vysoká. Boj proti terorismu proto zůstává pro Europol, a tedy celou EU hlavní prioritou.<sup>6</sup>

I proto nelze zapomenout, že např. v roce 2017 byly evropské země zasaženy mnohočetnými teroristickými útoky, které s sebou přinesly šedesát osm nevinných obětí a množství zraněných.<sup>7</sup> V březnu 2017 došlo k útokům v Británii, kde si

---

<sup>6</sup> EUROPOL. *EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2018 (TESAT 2018)*. Brussels: European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2018, 70 s. ISBN 978-92-95200-91-3. DOI 10.2813/00041. Dostupné také z: [https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018?fbclid=IwAR3Y6nf1WWzkQtc4ANhWwikZXWwfgVsA54UPIRPQhdaAySwmQ\\_wN1f3cDXI](https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018?fbclid=IwAR3Y6nf1WWzkQtc4ANhWwikZXWwfgVsA54UPIRPQhdaAySwmQ_wN1f3cDXI)

<sup>7</sup> YAR, Lucia. Polícia v Európe odhalila viac terorizmu, väčšina mala etnicko-nacionalistický motív. In: *Euractiv.sk* [online]. [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/>

pět obětí a desítky zraněných vyžádaly dva násilné incidenty u budovy britského parlamentu v Londýně. V dubnu následovalo Švédsko, kde pachatel ve Stockholmu najel nákladním automobilem do davu lidí a zabil pět lidí. V květnu a v červnu byla teroristickými útoky postížena opět Británie. Dvacet dva lidských životů a sto šestnáct zraněných si vyžádal teroristický útok ve foyeru haly v severoanglickém Manchesteru po koncertu americké zpěvačky Ariany Grande a osm obětí a desítky zraněných měl za následek teroristický útok v centru Londýna. V srpnu zemřelo v důsledku teroristického útoku ve Španělsku třináct lidí, kdy na třídě oblíbené turisty La Rambla vjela dodávka do lidí.<sup>8</sup> Další útoky byly směřovány především na Francii, kde v březnu zaútočil v jihofrancouzském Carcassone pětadvacetiletý Redouane Lakdim, který nejdříve unesl automobil, jehož řidiče vážně zranil a jeho spolujezdce dokonce zastřelil, následně pokračoval v supermarketu v Trébes, kde zabil tři lidi. V květnu napadl 21letý Francouz čechského původu Chamzat Azimov nožem několik chodců nedaleko pařížské opery. Teroristický útok se v roce 2018 nevyhnul ani Belgii, kde útočník pobodal dvě policistky, odcizil jim zbraně a zastřelil je. Poté si ještě vybral náhodnou oběť mezi civilisty. Poslední a zároveň nejhorší útok v Evropě přišel o Vánocích na trzích ve Štrasburku, kde 29letý Cherif Chekatt usmrtil pět lidí a dalších jedenáct zranil, několik z nich vážně.<sup>9</sup>

---

section/obrana-a-zahranicie/news/policia-v-europe-odhalila-viac-terorizmu-vaccina-mala-etnicko-nacionalisticky-motiv/

<sup>8</sup> PERLINOVÁ, Dominika. Připomeňte si největší teroristické útoky spáchané v posledních třech letech v Evropě. In: *Irozhlas.cz* [online]. 2017 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/pripomente-si-nejvetsi-teroristicke-utoky-spachane-v-poslednich-trech-letech-v\\_1708172145\\_per](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/pripomente-si-nejvetsi-teroristicke-utoky-spachane-v-poslednich-trech-letech-v_1708172145_per)

<sup>9</sup> HRABĚ, Jan. Rok 2018 navlně terorismu: V Evropě nejčastěji řádili osamělí vlci. In: *EuroZprávy.cz* [online]. 2018 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/zahranicni/evropa/244650-rok-2018-na-vlne-terorismu-v-evrope-nejcasteji-radili-osameli-vlci/>

Evropská unie proto zaujala k řešení otázky zahraničních bojovníků a domácího terorismu komplexní přístup, jelikož hrozba, již představuje radikalizace Evropanů, z nichž mnozí také cestují do zahraničí, aby se zúčastnili bojů, bude pravděpodobně přetrvávat i v nadcházejících letech.<sup>10</sup> Problémem jsou také země evropského kontinentu, které na vstup do EU teprve čekají, jako je například Kosovo či Severní Makedonie, kde kromě etnického napětí vznikala i místa pro rekrutování bojovníků tzv. Islámského státu.<sup>11</sup>

Je nepochybné, že do doby změny primárního práva či snad federalizace EU nesou hlavní odpovědnost za boj proti terorismu členské státy, které k tomu musí vynaložit své vlastní úsilí a prostředky. Přesto však spojené síly Evropské unie je třeba posilovat, neboť se jedná o úkoly, které jsou lépe zvládnutelné na úrovni EU než pouze na úrovni samotných členských států, neboť unijní volný pohyb osob způsobuje i volný pohyb kriminálních živlů. Dobrým příkladem kooperace v rámci EU mohou být operace spojených sil KFOR, kterých se Česká republika účastnila či účastní např. v Gruzii, Kosovu či v zemích bývalé Jugoslávie. Jediným efektivním způsobem v boji proti terorismu je proto kooperace a zapojení členských států v rámci Evropské unie.

Především Rada Evropské unie a Evropská rada mají na pořadu svých jednání řešení problematiky jak radikalizace, tak

---

<sup>10</sup> Evropská rada. Reakce na teroristickou hrozbu a nedávné teroristické útoky v Evropě. In: *Consilium.europa.eu* [online]. Brusel, 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/fight-against-terrorism/>

<sup>11</sup> Státy Perského zálivu dlouhodobě napomáhají šíření salafismu na západním Balkáně. Právě z tohoto regionu pocházelo poměrně velké množství zahraničních bojovníků v syrské občanské válce. Nejvíce bojovníků ISIS bylo z Kosova, avšak problém existuje i v sousedních státech.

i prevence nebezpečí zahraničních teroristických bojovníků. Výstupem těchto jednání jsou pak různá vnitřní i vnější opatření. V reakci na teroristické útoky v roce 2015 se vedoucí představitelé Evropské unie dohodli na prohlášení, kterým se bude řídit činnost Evropské unie a členských států v nadcházejících měsících. V tomto prohlášení vyzvali k přijetí zvláštních opatření zaměřených na tři oblasti činnosti: zajištění bezpečnosti občanů, předcházení radikalizaci a ochrana hodnot a spolupráce s mezinárodními partnery.<sup>12</sup>

Uvedená opatření byla pouze začátkem a postupně docházelo k přijetí dalších kroků. V roce 2015 Rada zmocnila Europol, aby vytvořil zvláštní útvar pro boj proti teroristické propagandě na internetu, který má za cíl odhalovat internetový obsah propagující terorismus a násilný extremismus a poskytovat členským státům poradenství v této oblasti.<sup>13</sup> V roce 2015 také došlo k posílení spolupráce se třetími zeměmi, došlo k zintenzivnění vnější činnosti za účelem boje proti terorismu. V roce 2017 Rada přijala *směrnici o kontrole nabývání a držení zbraní*,<sup>14</sup> jejímž účelem bylo zlepšení kontroly palných zbraní. Následovala kriminalizace teroristických trestných činů, kterými jsou například podstoupení výcviku k terorismu nebo vycestování za účelem terorismu, organizování nebo usnadňování takových cest, poskytování nebo shromažďování finančních prostředků v souvislosti s teroristickými

---

<sup>12</sup> Evropská rada. Reakce na teroristickou hrozbu a nedávné teroristické útoky v Evropě. In: *Consilium.europa.eu* [online]. Brusel, 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>

<sup>13</sup> EUROSOKOP. Protiteroristická politika. In: *Euroskop.cz* [online]. 2018 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9268/sekce/protiteroristicka-politika/>

<sup>14</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS, o kontrole nabývání a držení zbraní (text s významem pro EHP).

skupinami nebo s teroristickou činností. V březnu roku 2017 Rada přijala nařízení<sup>15</sup>, kterým se mění Schengenský hraniční kodex s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází. Pozměněné nařízení ukládá členským státům povinnost, aby s použitím příslušných databází prováděly systematické kontroly všech osob překračujících vnější hranice.<sup>16</sup>

Mezi nejčerstvější opatření Evropské unie patří *Závěry o předcházení radikalizaci ve věznicích a boji proti ní a o zacházení s pachateli teroristických a násilných extremistických trestných činů po propuštění*, které byly přijaty dne 6. 6. 2019. Účelem těchto závěrů je zejména snaha o vyzvání členských států k tomu, aby ve větší míře rozvíjely specializovaná opatření pro zacházení s pachateli teroristických a násilných extremistických trestných činů a s pachateli, u kterých hrozí riziko radikalizace během pobytu ve vězení. Členské státy by proto měly využít například rychlou výměnu informací mezi příslušnými zúčastněnými stranami a vypracování zvláštních strategií, zřízení specializovaných a multidisciplinárních útvarů odpovědných za boj proti násilnému extremismu a radikalizaci ve věznicích, komplexní programy odborné přípravy a podobně.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Nařízení EP a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází.

<sup>16</sup> Evropská rada. Reakce na teroristickou hrozbu a nedávné teroristické útoky v Evropě. In: *Consilium.europa.eu* [online]. Brusel, 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>

<sup>17</sup> RADA EU. Radikalizace ve věznicích: Rada přijala závěry. In: *Consilium.europa.eu* [online]. 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/06/06/radicalisation-in-prisons-council-adopts-conclusions/>

### 3 Evoluce boje s terorismem v rámci Evropské unie <sup>18</sup>

Náznaky prvních protiteroristických aktivit můžeme nalézt v roce 1975, kdy vznikla neformální skupina *TREVI (Terrorisme-Radicalisme-Extremisme-Violence Internationale)*, která se týkala mimo jiné i terorismu. Její úloha spočívala zejména v koordinaci výměny bezpečnostních informací mezi státy tehdejších evropských společenství. Od té doby do konce tisíciletí bylo podepsáno několik úmluv a deklarací o potlačování terorismu, převážně však nezávazného charakteru.<sup>19</sup>

Zásadnější kroky v oblasti boje s terorismem započaly po teroristickém útoku dne 11. září 2001, kdy bylo nutno i v rámci České republiky reagovat na definici teroristického činu, kterou zveřejnila dne 27. prosince 2001 Rada EU ve svém dokumentu nazvaném *Společný postoj Rady EU pro užití zvláštních opatření pro boj s terorismem, 2001/931/SZBP*. Dokument obsahuje definici osob, skupin a subjektů zapojených do teroristických činů a dále definici teroristického činu a teroristické skupiny.<sup>20</sup>

V roce 2002 bylo přijato *rámcové rozhodnutí Rady o boji proti terorismu 2002/475/SVV*, které stanovuje mimo jiné nutnost

<sup>18</sup> HERLIN-KARNELL, E. – MATERA, C. External polici of the EU counter-terrorism policy. Centre for the law of EU external relations T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre. *CLEER WORKING PAPERS*. 2014, č. 2.

<sup>19</sup> POSPÍŠIL, Petr. Jaká opatření podniká EU v oblasti boje proti terorismu? In: *Euroskop.cz* [online]. 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9260/29057/clanek/jaka-opatreni-podnika-eu-v-oblasti-boje-proti-terorismu/>

<sup>20</sup> *Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001, o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu*. Brusel: Rada Evropské unie, 2001, 2001/931/SZBP. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-postoj-rady-ze-dne-27-prosince-2001-o-pouziti-zvlastnich-opatreni-k-boji-proti-terorismu.aspx>

přijetí opatření pro zajištění účinného stíhání teroristických trestných činů, ochranu obětí a sblížení definice trestných činů v členských státech.<sup>21</sup> Toto rámcové rozhodnutí bylo změněno *rámcovým rozhodnutím rady 2008/919/SVV* ze dne 28. listopadu 2008, které ve svém znění zdůrazňuje, že „*hrozba terorismu v posledních letech vzrostla a rychle se rozvinula, přičemž došlo ke změnám ve způsobech činnosti teroristických aktivistů a jejich příznivců, včetně nahrazení strukturovaných a hierarchických skupin poloautonomními buňkami, které jsou navzájem volně propojeny. Tyto buňky propojují mezinárodní síť a stále více využívají nových technologií, zejména internetu*“. Dále uvádí, že „*toto rámcové rozhodnutí zavádí trestnost činů spojených s teroristickými činnostmi s cílem přispět k obecnějšímu politickému cíli předcházení terorismu prostřednictvím omezení šíření materiálů, které by mohly podněcovat osoby ke spáchání teroristických útoků*“.<sup>22</sup>

### **3.1 Aktuální unijní úprava – směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541**

Znepokojení nad rostoucí teroristickou hrozbou, neustále sílící potřeba Evropské unie a celé společnosti bojovat proti terorismu účinněji a více prostředky a potřeba silné koordinované reakce a spolupráce v rámci členských států i mezi nimi

---

<sup>21</sup> *Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002, o boji proti terorismu*. Brusel: Rada Evropské unie, 2002. Úřední věstník L 164, 22/06/2002, sQ. 0003–0007, 2002/475/SVV. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:CS:HTML>

<sup>22</sup> *Rámcové rozhodnutí Rady 2008/919/SVV ze dne 28. listopadu 2008, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2002/475/SVV o boji proti terorismu*. Brusel: Rada Evropské unie, 2008. Úřední věstník Evropské unie L 330/21, 2008/919/SVV. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=CS>

navzájem, jakož i příslušnými agenturami a institucemi Evropské unie vedla k tomu, že bylo nutno rozšířit stávající právní úpravu a kriminalizovat více jednání, které se svou povahou blíží teroristickému trestnému činu, a stanovit pro tento účel nové povinnosti pro členské státy. To vyústilo v přijetí *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2017/541* (dále jen „*směrnice*“ nebo „*nová směrnice*“) ze dne 15. března 2017.<sup>23</sup>

Jak již bylo zmíněno, tato směrnice obsahuje rozšíření předchozí právní úpravy.<sup>24</sup> Nově je zařazeno mezi trestné činy spojené s teroristickými činnostmi i podstoupení výcviku k terorismu, vycestování za účelem terorismu, organizace nebo jiné usnadnění vycestování za účelem terorismu a financování terorismu. Za teroristický trestný čin by mělo být považováno rovněž vyhrožování spácháním takovýchto úmyslných činů, pokud se na základě objektivních okolností zjistí, že toto vyhrožování bylo činěno s jakýmkoliv takovým teroristickým cílem. Teroristickým trestným činem je pak neoprávněné zasahování do informačních systémů podle článků 4 a 5, jehož vymezení vychází z předchozí *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/40/EU*<sup>25</sup>.

Pro některé trestné činy pak nová směrnice požaduje minimální hranici horní trestní sazby. Oproti předchozímu

---

<sup>23</sup> *Směrnice EP a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017, o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV*. Brusel: Rada Evropské unie, 2017. Úřední věstník Evropské unie L 88/6, 2017/541. Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=CS>

<sup>24</sup> HURLEY, D. *Combating Terrorism and the Potential Challenges posed by EU Directive 2017/541*. Houses of the Oireachtas, 2018.

<sup>25</sup> *Směrnice EP a Rady 2013/40/EU, ze dne 12. srpna 2013, o útocih na informační systémy a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2005/222/SVV*.



rámcovému rozhodnutí upravuje směrnice pomoc, podporu a ochranu obětí terorismu. Dle článku 14 směrnice je po členských státech vyžadováno, aby přizpůsobily svou národní úpravu a zakotvily trestnost pomoci, pokusu a návodu v případě teroristických trestných činů.<sup>26</sup>

Směrnice také označuje termín „zahraniční terorističtí bojovníci“, kteří cestují do zahraničí za účelem terorismu. Kromě zahraničních teroristických bojovníků je nutno ale věnovat pozornost také vracejícím se zahraničním teroristickým bojovníkům, kteří rovněž představují zvýšenou bezpečnostní hrozbu pro všechny členské státy. Vzhledem k závažnosti hrozby a nutnosti zastavit zejména příliv zahraničních teroristických bojovníků je dle směrnice nezbytné kriminalizovat vycestování za účelem terorismu, tedy nejen s cílem páchat teroristické trestné činy a poskytovat nebo podstoupit výcvik, ale také účastnit se činností teroristické skupiny. S tím souvisí i doplnění stávajícího trestného činu poskytování výcviku k terorismu, které řeší specifickým způsobem rizika, která představují osoby, jež se aktivně připravují na spáchání teroristických trestných činů, včetně těch, které nakonec páchají samostatně. Podstoupení výcviku k terorismu zahrnuje získávání znalostí, dokumentace nebo praktických dovedností. Za výcvik k terorismu by mělo být považováno rovněž samostudium, a to i prostřednictvím internetu nebo na základě vyhledávání v jiných výukových materiálech, pokud je výsledkem aktivního jednání a daná osoba se ho dopustí s úmyslem spáchat teroristický trestný čin nebo se na jeho spáchání podílet.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Tamtéž.

<sup>27</sup> Směrnice EP a Rady 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV.

Dále by dle směrnice teroristické trestné činy, trestné činy spojené s teroristickou skupinou a trestné činy spojené s teroristickými činnostmi měly být trestné i v případě, jsou-li páchany prostřednictvím internetu včetně sociálních médií. Vzhledem ke globální povaze terorismu je zapotřebí mezinárodní reakce, k jejímuž zajištění je nutné, aby Evropská unie a její členské státy posílily spolupráci s relevantními třetími zeměmi. Silná koordinovaná reakce a spolupráce jsou nezbytné rovněž za účelem zajištění a získávání elektronických důkazů.<sup>28</sup>

Směrnice poukazuje i na trestný čin veřejného podněcování ke spáchání teroristických trestných činů, který zahrnuje mimo jiné „*glorifikaci a ospravedlňování terorismu nebo šíření zpráv či vyobrazení on-line a off-line, včetně těch souvisejících s oběťmi terorismu, jako způsob získávání podpory pro terorismus nebo vážného zastrašování obyvatelstva*“. Takové jednání by mělo být trestné, pokud způsobuje nebezpečí, že může být spáchán teroristický trestný čin.<sup>29</sup>

V neposlední řadě směrnice myslí i na oběti teroristických trestných činů. Členské státy by dle směrnice měly zajistit, aby bezprostředně po teroristickém útoku a po nezbytně dlouhou dobu byla v rámci vnitrostátní infrastruktury pro reakce na mimořádné situace zajištěna komplexní reakce na zvláštní potřeby obětí terorismu a aby všechny oběti terorismu měly přístup k informacím o svých právech, dostupných službách podpory a programech odškodnění v členském státě, v němž byl dotyčný teroristický trestný čin spáchán.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Směrnice EP a Rady 2017/541 ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV.

<sup>29</sup> Tamtéž.

<sup>30</sup> Tamtéž.

### **3.2 Implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 do právního řádu České republiky**

Směrnice jakožto specifický nástroj harmonizace právních předpisů členských států musí být implementována do právního řádu členského státu. Tak je tomu i v případě směrnice o boji proti terorismu, u které byla pro Českou republiku stanovena implementační doba do 8. 9. 2018.

V právním řádu České republiky, konkrétně v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, se již od února 2017 nachází novelizovaná úprava, která mimo jiné do trestního zákona zakomponovala § 129a s názvem „Teroristická skupina“, která je definována jako *„společenství nejméně tří trestně odpovědných osob, které má trvalejší charakter, je v něm provedena dělba činností mezi jeho jednotlivé členy, jeho činnost se vyznačuje plánovitostí a koordinovaností a je zaměřené na páčání trestného činu vlastizrady spáchané formou teroristického útoku nebo teroru (§ 309), trestného činu teroristického útoku (§ 311) nebo trestného činu teroru (§ 312) (dále jen „teroristický trestný čin“)*. Na to navazuje § 312a „Účast na teroristické skupině“, § 312d „Financování terorismu“, § 312e „Podpora a propagace terorismu“ a § 312f „Vyhrožování teroristickým trestným činem“.<sup>31</sup>

Po přijetí výše zmíněné směrnice ale bylo třeba upravit tato ustanovení tak, aby jejich znění více odpovídalo znění a požadavkům směrnice. Proto byla přijata novela pod č. 287/2018 Sb., která vstoupila v účinnost dne 1. 2. 2019 a jejímž úkolem

---

<sup>31</sup> Zák č. 455/2016 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

je zajistit její plnou implementaci.<sup>32</sup> Dle znění vládního návrhu zákona a důvodové zprávy, „v návaznosti na čl. 3 odst. 1 písm. i) a odst. 2 směrnice o boji proti terorismu je potřeba rozšířit stávající trestný čin teroristického útoku podle § 311 tr. zák. tak, aby postihoval neoprávněné zasahování do informačních systémů podle článku 421 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/40/EU ze dne 12. srpna 2013 o útocích na informační systémy a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2005/222/SVV...“. Novelizuje se také § 312e odst. 3 trestního zákona, kdy je v novele stanoveno, že z toho důvodu, že směrnice požaduje postih vycestování do jiného státu, než je daný členský stát (a to bez ohledu na vztah k danému členskému státu i na vztah ke státu, do kterého je cestováno, i bez ohledu na to, zda je vycestovááno z členského státu nebo třetího státu), a dále je vyjádřen alternativně požadavek na kriminalizaci samotného přicestování do daného členského státu se specifickým teroristickým úmyslem nebo kriminalizaci přípravné činnosti prováděné osobou, jež přicestovala do daného členského státu se specifickým teroristickým úmyslem, je třeba tyto nové požadavky z důvodu dosažení úplné transpozice nezbytně zohlednit v § 312e odst. 3 tr. zákona.<sup>33</sup> Dále je zde uvedeno, že dle nového znění bude vždy nezbytné prokázat specifický účel cestování, tj. úmysl přímý. Samotné cestování do takové země či její části zmítané válečným konfliktem nebo ovládané teroristy nelze bez dalšího postihnout podle tohoto ustanovení, neboť jedinec může

---

<sup>32</sup> Zák. č. 287/2018 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>33</sup> Česká republika, Parlament ČR. Vládní návrh zákona č. 287/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Sbírka zákonů a mez. smluv*. 2018. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=79&CT1=0>

cestovat do takových zemí i z legitimních důvodů, například z důvodu poskytování humanitární pomoci. Směrnice o boji proti terorismu požaduje rovněž postih cestování za účelem podstoupení výcviku či poskytnutí výcviku k terorismu, z tohoto důvodu byl navržen výslovný odkaz na § 312e odst. 2 písm. b) a c) tr. zákona. Rovněž je dle novely vyžadován postih cestování za účelem účasti na teroristické skupině a na vyhrožování teroristickými útoky.<sup>34</sup>

Z aktuální právní úpravy plyne, že Česká republika aktivně pracuje na tom, aby byla přijata taková právní úprava, která zabezpečí větší postih trestných činů teroristických a souvisejících s terorismem a tím zabezpečí větší ochranu pro občany nejen České republiky.

## **Závěr**

Tento článek se zabývá problematikou, která sužuje evropské občany a společnost jako takovou. Terorismus se stal globálním problémem dnešní doby, který je nutno zastavit, protože z něj neplyne nic jiného než strach, ztráty na nevinných životech, eskalující nenávisť nejen vůči odlišným rasám. Evropská unie vůči tomuto problému nezůstává lhostejná, a proto bylo přijato nespočetné množství dokumentů a opatření, které si dávají za cíl bojovat s terorismem. Členské státy novelizují své zákony a snaží se spolupracovat, ale je otázkou, do jaké míry se tato spolupráce bude v praxi vyvíjet. I navzdory tomu, že v České republice naštěstí k teroristickému útoku nedošlo, participuje v boji proti terorismu a přizpůsobuje svůj právní

---

<sup>34</sup> Tamtéž.

řád, ostatně tak je zavázán učinit každý stát Evropské unie. Směrnice o boji proti terorismu je propracovaná a dostatečně kriminalizuje i taková jednání, která nezbytně nejsou označována za teroristická, ale mohou k teroristickému jednání směřovat, a právě to by mělo zajistit dostatečnou prevenci, která je podstatná. Pokud však již ke spáchání teroristického činu došlo, plynou z něj fatální následky a tehdy se žádná sankce nejeví jako dostatečná. Z toho důvodu by mělo pro státy být hlavní prioritou, aby se předcházelo páchání teroristických činů, a za tím cílem by měly spolupracovat a naplňovat znění směrnice.

## POUŽITÉ PRAMENY

EUROPOL. *EUROPEAN UNION TERRORISM SITUATION AND TREND REPORT 2018 (TESAT 2018)*. Brussels: European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2018, 70 s. ISBN 978-92-95200-91-3. DOI 10.2813/00041. Dostupné také z: [https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018?fbclid=IwAR3Y6nf1WWzkQtc4ANhWwikZXWwfgVsA54UPIRQhdaAySwmQ\\_wN1f3cDXI](https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018?fbclid=IwAR3Y6nf1WWzkQtc4ANhWwikZXWwfgVsA54UPIRQhdaAySwmQ_wN1f3cDXI)

EUROSKOP. Protiteroristická politika. In: *Euroskop.cz* [online]. 2018 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9268/sekce/protiteroristicka-politika/>

Evropská rada. Reakce na teroristickou hrozbu a nedávné teroristické útoky v Evropě. In: *Consilium.europa.eu* [online]. Brusel, 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/fight-against-terrorism/>

HERLIN-KARNELL, E. – MATERA, C. External polici of the EU counter-terrorism policy, Centre for the law of EU external relations T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre. *CLEER WORKING PAPERS*. 2014, č. 2.

HRABĚ, Jan. Rok 2018 na vlně terorismu: V Evropě nejčastěji řádili osamělí vlci. In: *EuroZprávy.cz* [online]. 2018 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: <https://eurozpravy.cz/zahranicni/evropa/244650-rok-2018-na-vlne-terorismu-v-evrope-nejcasteji-radili-osameli-vlci/>

Nařízení EP a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399, s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází.

PERLÍNOVÁ, Dominika. Připomeňte si největší teroristické útoky spáchané v posledních třech letech v Evropě. In: *Irozhlas.cz* [online]. 2017 [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/pripomente-si-nejvetsi-teroristicke-utoky-spachane-v-poslednich-trech-letech-v\\_1708172145\\_per](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/pripomente-si-nejvetsi-teroristicke-utoky-spachane-v-poslednich-trech-letech-v_1708172145_per)

POSPÍŠIL, Petr. Jaká opatření podniká EU v oblasti boje proti terorismu? In: *Euroskop.cz* [online]. 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9260/29057/clanek/jaka-opatreni-podnika-eu-v-oblasti-boje-proti-terorismu/>

RADA EU. Radikalizace ve věznicích: Rada přijala závěry. In: *Consilium.europa.eu* [online]. 2019 [cit. 2019-07-29]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2019/06/06/radicalisation-in-prisons-council-adopts-conclusions/>

*Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu*. Brusel: Rada Evropské unie, 2002. Úřední věstník L 164, 22/06/2002, s. 0003–0007, 2002/475/SVV.

Dostupné také z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:CS:HTML>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/541 ze dne 15. března 2017, o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS, o kontrole nabývání a držení zbraní (text s významem pro EHP).

*Společný postoj Rady ze dne 27. prosince 2001, o použití zvláštních opatření k boji proti terorismu.* Brusel: Rada Evropské unie, 2001, 2001/931/SZBP. Dostupné také z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spolecny-postoj-rady-ze-dne-27-prosince-2001-o-pouziti-zvlastnich-opatreni-k-boji-proti-terorismu.aspx>

*STRATEGIE PRO BOJ PROTI TERORISMU.* Brusel: Rada Evropské unie, 2005, 14469/4/05 REV 4. Dostupné také z: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=CS&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

WALDINGER, R. – FELICIANO, L. (2004) Will the new second generation experience „downward assimilation“? Segmented assimilation re-assessed. *Ethnic and Racial Studies*. 27:3, 376–402. DOI: 10.1080/01491987042000189196.

YAR, Lucia. Polícia v Európe odhalila viac terorizmu, väčšina mala etnicko-nacionalistický motív. In: *Euractiv.sk* [online]. [cit. 2019-07-30]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/obrana-a-zahranicie/news/policia-v-europe-odhalila-viac-terorizmu-vacsina-mala-etnicko-nacionalisticky-motiv/>