

# Mezinárodní smlouvy proti terorismu

Pavel Šturma- Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

---

## 1. Úvod

Po útocích na New York a Washington z 11.9.2001 se do popředí pozornosti dostala problematika terorismu a nástrojů boje proti němu, a to včetně mezinárodněprávních instrumentů. Není snad sporu o tom, že terorismus ohrožuje hodnoty, které jsou v centru zájmu celého mezinárodního společenství i Charty OSN: ochrana lidských práv, vláda práva či právní stát (*rule of law*), pravidla mezinárodního válečného práva, která chrání civilisty, tolerance mezi státy a národy a mírové řešení sporů.<sup>1</sup>

V průběhu uplynulých čtyř let tak akcelerovalo úsilí mezinárodního společenství o revizi stávajících a vypracování nových smluv proti terorismu, popř. přijímání jiných, mimosmluvních instrumentů. Tento trend je zřejmý na univerzální i regionální úrovni.<sup>2</sup> Ukázalo se totiž, že dosavadní mezinárodněprávní úpravy potlačování terorismu nejsou dokonalé či vykazují určité mezery.

Paradoxně se jako jeden z hlavních problémů jeví samotná definice terorismu, popř. mezinárodního terorismu, obsažená v těchto instrumentech.<sup>3</sup> V mnohých, zvláště starších smlouvách ani žádná obecná definice terorismu není obsažena, ale rozsah použití úmluvy je dán vymezením určitého typu teroristických činů podle chráněného objektu (např. činy proti bezpečnosti civilního letectví a námořní plavby, braní rukojmí, útoky na mezinárodně chráněné osoby, atd.). Teprve některé novější úmluvy sledují postih obecnějších, transverzálních aspektů terorismu, a proto se snaží o obecné definice teroristického činu.

## 2. Přehled smluvních instrumentů proti terorismu na univerzální úrovni

Na univerzální úrovni bylo dosud uzavřeno celkem 13 mnohostranných úmluv upravujících různé aspekty terorismu a opatření k jeho předcházení a potlačování. Jedná se o základní mezinárodněprávní rámec pro spolupráci států v boji proti terorismu. Jednotlivé smluvní instrumenty se ovšem dosti liší, pokud jde o dobu jejich vzniku, rozsah a obsah právní úpravy. Pro účely tohoto stručného rozboru je můžeme rozdělit do pěti skupin: (a) smlouvy zajišťující bezpečnost civilního letectví a námořní plavby; (b) smlouvy zaměřené na ochranu specifické, mezinárodně chráněné kategorie osob; (c) smlouvy postihující konkrétní projev terorismu spočívající v braní rukojmí; (d) smlouvy usilující o kontrolu a eliminaci prostředků (vysoce nebezpečných látek) zneužívaných při teroristických činech; (e) obecněji koncipované protiteroristické smlouvy zaměřené zvláště na finanční zázemí terorismu. Uvedené pořadí skupin zároveň do značné míry koreluje i s časovou posloupností přijímání jednotlivých instrumentů.

---

<sup>1</sup> Viz A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN doc. A/59/565 (2.12.2004), § 145.

<sup>2</sup> Podrobněji viz Šturma, P., Nováková, J. Bílková, V. Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu, C.H. Beck, Praha, 2003.

<sup>3</sup> Srov. Sorel, J.-M. Existe-t-il une définition universelle du terrorisme ?, in: Le droit international face au terrorisme, CEDIN-Paris I, Pedone, Paris, 2002, s. 35 n.

## 2.1. Smlouvy zajišťující bezpečnost civilního letectví a námořní plavby

První skupinu tvoří smlouvy určené především k zajištění bezpečnosti mezinárodní dopravy ve vzduchu a na moři, dále pak k potlačování určitého typu terorismu, který se projevuje zejména protiprávním zmocnění se letadel nebo lodí. Jde o celkem šest úmluv, z nichž první byla přijata před téměř 40 lety, zatímco nejmladší pocházejí z roku 1988. Tak velké rozpětí se pochopitelně projevuje i v rozdílných právních přístupech uplatněných v jednotlivých úmluvách, takže zejména nejstarší z nich se v mnohém liší od modernějších protiteroristických instrumentů.

*Úmluva o trestných a některých jiných činech spáchaných na palubě civilních letadel* (Tokijská úmluva, 1963)<sup>4</sup> je historicky nejstarší ze všech uvedených úmluv. Jako protiteroristická smlouva má omezený význam, protože jejím smyslem není trestní postih pachatelů, ale spíše odstranění nepříznivých následků jejich činů a obnovení nerušeného provozu letecké dopravy.<sup>5</sup> Tato úmluva se vztahuje na činy ohrožující bezpečnost civilních letadel za letu. Stanoví, že má-li velitel letadla závažné důvody se domnívat, že některá osoba spáchala nebo se chystá spáchat trestný nebo jiný čin uvedený v článku 1 Úmluvy, může vůči této osobě učinit přiměřená opatření včetně omezení, která jsou nezbytná k ochraně bezpečnosti letadla nebo osob či majetku v letadle, nebo k zachování pořádku a kázně na palubě, nebo k tomu, aby mohl takovou osobu předat příslušným orgánům nebo ji vysadit na nejbližším letišti, kde může přistát. Úmluva ukládá smluvním státům, aby takto vysazenou osobou, která je podezřelá ze spáchání trestného činu na palubě letadla, vzaly do vazby a aby vrátily kontrolu nad letadlem oprávněnému veliteli letadla.

*Úmluva o potlačení protiprávního zmocnění se letadel* (Haagská úmluva, 1970)<sup>6</sup> je první klasickou smlouvou k trestnímu postihu tzv. leteckého pirátství jako jedné z forem terorismu. Tato smlouva především obsahuje závazek ke kriminalizaci, tj. stanovení za trestný čin jednání kterékoliv osoby, která na palubě letadla během letu „protiprávně, za použití násilí nebo hrozby násilím nebo jakékoliv jiné formy zastrašování, se zmocní tohoto letadla nebo vykonává nad ním kontrolu nebo se pokusí o jakýkoliv takový čin“ (čl. 1). Úmluva dále ukládá smluvním stranám, aby uložily za tyto trestné činy „přísné tresty“ (čl. 2). Dalším klíčovým ustanovením je úprava jurisdikce států (čl. 4). Smlouva tak vymezuje okruh států, které mají primární jurisdikci ve vztahu k těmto činům, na základě principu teritoriality (stát, na jehož území přistane letadlo s údajným pachatelem) a registrace letadla, na jehož palubě byl spáchán trestný čin. Haagská úmluva jako první z řady protiteroristických úmluv založených na principu *aut dedere aut judicare* pak stanoví povinnost státu vydat pachatele, kterého má na svém území, státu s primární jurisdikcí, anebo případ předložit svým příslušným orgánům ke stíhání (podle subsidiárního principu univerzality). Kromě toho si smluvní státy navzájem poskytnou v co největší míře pomoc v souvislosti s trestním řízením zahájeným pro trestný čin zmocnění se letadla a jiné činy spáchané proti cestujícím nebo posádce (čl. 10).

*Úmluva o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví* (Montrealská úmluva, 1971)<sup>7</sup> je další z protiteroristických instrumentů, který rozšířil trestní postih i na další útoky proti letadlům (včetně bombových) nebo jejich bezpečnému provozu. Úmluva především obsahuje závazek adaptace (harmonizace) trestního zákonodárství tak, aby jako trestné činy byly postižitelné akty osob, které spáchají násilný čin proti osobě na palubě letadla za letu, jestliže tento čin může ohrozit bezpečnost tohoto letadla; nebo zničí letadlo v provozu nebo způsobí škodu takovému letadlu, která ho učiní neschopným letu, nebo která

<sup>4</sup> Vyhl. FMZV č. 102/1984 Sb. Úmluva vstoupila v platnost pro ČSSR na základě přístupu dne 23.5.1984.

<sup>5</sup> Srov. V. David - J. Malenovský, op. cit., s. 65.

<sup>6</sup> Vyhl. FMZV č. 96/1974 Sb. Úmluva vstoupila v platnost pro ČSSR dne 6.5.1972.

<sup>7</sup> Vyhl. FMZV č. 16/1974 Sb. Úmluva vstoupila v platnost pro ČSSR dne 9.9.1973.

může ohrozit jeho bezpečnost za letu; nebo umístí nebo dá umístit v letadle v provozu, jakýmkoliv způsobem, zařízení nebo předmět, který může zničit toto letadlo nebo způsobit na něm škodu, která je učiní neschopným letu nebo způsobí na něm škodu, jež může ohrozit jeho bezpečnost za letu; nebo zničí nebo poškodí zařízení sloužící řízení leteckého provozu nebo zasahuje do jejich provozu, jestliže kterýkoli takový čin může ohrozit bezpečnost letadel za letu; nebo sdělí informaci, o které ví, že není pravdivá, čímž ohrozí bezpečnost letadla za letu. Je dále stanovena trestnost pokusu a spolupachatelství některého z uvedených činů. (čl. 1)

Podobně jako v Haagské úmluvě se i v Montrealské úmluvě určuje tzv. mezinárodní prvek, tedy, že podle ní vymezené trestné činy se uplatní tehdy, když místo startu nebo přistání letadla, ať skutečné či zamýšlené, je mimo území státu registrace, nebo trestný čin byl spáchán na území jiného státu než státu registrace letadla (čl. 4). Stejná formulace upravuje i povinnost států stanovit přísné tresty (čl. 3). Každý smluvní stát učiní nezbytná opatření k uplatnění své pravomoci (primární jurisdikce) nad trestnými činy v případech, když trestný čin byl spáchán na území tohoto státu, nebo proti letadlu nebo na palubě letadla registrovaného v tomto státu, když letadlo, na jehož palubě byl spáchán trestný čin, přistane na jeho území s údajným pachatelem, který je ještě na palubě, anebo když trestný čin byl spáchán proti letadlu nebo na palubě letadla pronajatého bez posádky nájemci, který má v tomto státu hlavní místo obchodního provozu, a jestliže nájemce nemá takové obchodní místo, má-li v něm své trvalé bydliště. Kromě toho stejně jako Haagská úmluva i tato smlouva předvídá subsidiární uplatnění univerzální jurisdikce jako alternativy k extradici pachatele<sup>8</sup> a vzájemnou právní pomoc v souvislosti s trestním řízením ve věci předmětných činů (čl. 11).

*Protokol o potlačování protiprávních činů násilí na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu letectví* (1988).<sup>9</sup> Jde o smluvní instrument doplňující Montrealskou úmluvu (1971) tak, že rozšiřuje působnost jejích ustanovení i na další teroristické činy spáchané na letištích sloužících mezinárodnímu civilnímu leteckému provozu. Týká se násilných činů proti osobám na těchto letištích i proti letištním zařízením nebo letadlům na zemi.

Poslední dvě smlouvy se týkají problematiky, která má pro Českou republiku - jakožto vnitrozemský stát bez přístupu k moři - menší význam. *Úmluva o potlačení protiprávních činů proti bezpečnosti námořní plavby* (Řím, 1988) se vztahuje na teroristické aktivity na lodích.<sup>10</sup> *Protokol o potlačení nezákonných činů proti bezpečnosti pevně ukotvených plošin v pevninské mělčině* (Řím, 1988)<sup>11</sup> je smluvní instrument doplňující výše uvedenou Úmluvu, který se vztahuje na teroristické činy spáchané na plošinách umístěných na kontinentálním šelfu.

## 2.2. Smlouvy zaměřené na ochranu specificky chráněné kategorie osob

Do této kategorie protiteroristických instrumentů dnes patří zejména *Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců* (Newyorská úmluva, 1973).<sup>12</sup> Úmluva nejprve definuje mezinárodně chráněné osoby, jimiž jsou hlava státu, předseda vlády a ministr zahraničních věcí, kdykoli jsou v cizím státě, a dále i „zástupce nebo úřední osoba státu nebo úřední osoba či jiný

<sup>8</sup> Jde znovu o pravidlo *aut dedere aut judicare*. Alternativní povaha závazku vyplývajícího z čl. 5 odst. 2 a čl. 7 Montrealské úmluvy se stala právní otázkou ve sporu řešeném Mezinárodním soudním dvorem. Viz *Case concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie* (Libyan Arab Jamahiriya v. UK). Srov. G. Guillaume, L'interférence illicite dans l'aviation civile internationale, in: H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2000, s. 534-535. Blíže srov. níže sub 2.5.1.

<sup>9</sup> Protokol vstoupil v platnost pro ČR dne 18.4.1990.

<sup>10</sup> ČR tuto úmluvu dosud nepodepsala.

<sup>11</sup> ČR tento Protokol dosud nepodepsala.

<sup>12</sup> Vyhl. FMZV č. 131/1978 Sb. Úmluva vstoupila v platnost pro ČSSR 20.2.1977.

zástupce mezinárodní organizace mezivládní povahy, který v době a na místě spáchání trestného činu proti němu, jeho úředním místnostem, jeho soukromému obydlí nebo jeho dopravním prostředkům, je oprávněn požívat v souladu s mezinárodním právem zvláštní ochrany proti jakémukoli útoku proti jeho osobnosti, svobodě nebo důstojnosti, jakož i členové jeho rodiny žijící s ním v jeho domácnosti“ (čl. 1).

Newyorská úmluva pak stanoví povinnost kriminalizovat a trestat „přiměřenými tresty s přihlédnutím k jejich závažnému charakteru“ trestné činy vraždy, únosu nebo jiného útoku proti osobnosti nebo svobodě osoby požívající mezinárodní ochrany; násilného útoku proti úředním místnostem, soukromému obydlí nebo dopravním prostředkům osoby požívající mezinárodní ochrany, který může ohrozit její osobnost nebo svobodu; hrozby jakéhokoliv takového útoku; pokusu o jakýkoli takový útok; účastenství na jakémkoliv takovém útoku (čl. 2). Jurisdikce smluvního státu pro některý z uvedených trestných činů je dána, jestliže byl čin spáchán na území tohoto státu nebo na palubě lodi nebo letadla registrovaného v tomto státě (princip teritoriality); jestliže domnělý pachatel je státním příslušníkem tohoto státu (princip personality); nebo jestliže trestný čin je spáchán proti osobě požívající mezinárodní ochrany, která má takové postavení v souvislosti s funkcemi, které vykonává jménem tohoto státu (princip ochrany). Jurisdikce státu je podpůrně určena i v případě, že pachatel je na jeho území a nebude vydán jinému státu příslušnému podle výše uvedených kritérií. (čl. 3) Úmluva dále obsahuje závazky k extradici (v souladu se zásadou *aut dedere aut judicare*) a vzájemné právní pomoci v rámci trestního řízení.

### 2.3. Smlouvy postihující braní rukojmí

Braní rukojmí patří mezi poměrně rozšířenou metodu terorismu. Přesto po dlouhou dobu nebyl postih těchto činů mezinárodně upraven, takže mohly být postiženy jen nepřímo, pokud se na ně vztahovaly definice teroristických činů obsažené v jiných instrumentech (např. úmluvách proti leteckému pirátství, popř. činy proti mezinárodně chráněným osobám ve smyslu Newyorské úmluvy z r. 1973 - viz výše).<sup>13</sup> Nicméně potřeba reagovat i na teroristické činy, které nebyly postižitelné podle starších smluv, vedla k tomu, že na půdě OSN byla přijata *Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí* (New York, 1979).<sup>14</sup>

Trestného činu braní rukojmí ve smyslu této Úmluvy se dopouští kterákoli osoba, která se zmocní jiné osoby („rukojmí“) nebo ji zadrží a hrozí jejím usmrcením, zraněním nebo dalším zadržováním s cílem donutit třetí stranu, ať již stát, mezinárodní mezivládní organizaci, fyzickou nebo právnickou osobu nebo skupinu osob, aby učinili jakýkoli čin, nebo aby se jakéhokoliv činu zdrželi jako výslovnou nebo nepřijemnou podmínku propuštění rukojmí (čl. 1). Úmluva ukládá smluvním stranám kromě prevence i závazky k trestnímu postihu. Vedle povinnosti kriminalizace braní rukojmí jde o založení trestní jurisdikce, pokud byl některý z činů spáchán na jeho území nebo na palubě lodi nebo letadla registrovaných v tomto státě, kterýmkoli jeho státním občanem nebo, považuje-li to tento stát za příslušné, těmi osobami bez státní příslušnosti, které mají své obvyklé bydliště na jeho území, k tomu, aby tento stát donutil k jakémukoli činu nebo aby se jakéhokoliv činu zdržel, nebo vůči rukojmí, které je státním občanem tohoto státu, jestliže tento stát považuje přijetí opatření za vhodné. Podle čl. 5 odst. 1 je tak rozšířena jurisdikce státu (oproti jinak běžnému principu teritoriálnímu a personálnímu) o obligatorní uplatnění principu ochrany a fakultativní princip pasivní personality, avšak není stanovena žádná priorita pro řešení případného kompetenčního konfliktu.

<sup>13</sup> Srov. E. Delaplace, La prise d'otage, in: H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), *Droit international pénal*, op. cit., s. 387-389.

<sup>14</sup> Vyhl. FMZV č. 36/1988 Sb. Úmluva vstoupila v platnost pro ČSSR na základě přístupu dne 26.2.1988.

Kromě toho Úmluva (1979) po vzoru ostatních protiteroristických smluv předvídá i subsidiární uplatnění univerzální jurisdikce podle zásady *aut dedere aut judicare*. Extradice však není automatická, jelikož čl. 9 odst. 1 obsahuje tzv. francouzskou klauzuli (podobně jako Evropská úmluva o potlačování terorismu - viz níže), podle které může dožádaný stát odmítnout vydání, pokud „má vážné důvody k tomu, aby se domníval, že žádost o vydání pro trestný čin uvedený v článku 1 byla učiněna za účelem stíhání nebo trestání osoby pro její rasu, náboženství, národnost, etnický původ nebo politické přesvědčení“.

#### 2.4. Smlouvy o kontrole a eliminaci prostředků zneužívaných při teroristických činech

Úmluva o fyzické ochraně jaderných materiálů (Vídeň, 1979)<sup>15</sup> je první ze smluv, která patří do této skupiny, i když často bývá uváděna spíše v kontextu mezinárodněprávní úpravy mírového využívání jaderné energie nebo mezinárodního práva životního prostředí.<sup>16</sup> Úmluva se vztahuje pouze na jaderný materiál určený k mírovým účelům, a to zejména při jeho mezinárodní přepravě, ale také při jeho vnitrostátním používání, skladování a přepravě (čl. 1). Klíčový závazek je obsažen v čl. 3, podle kterého každá smluvní strana přijme preventivní opatření, aby byl jaderný materiál na jejím území chráněn na úrovni popsané v Příloze 1. Státy se dále zavazují v případě krádeže či jiného protiprávního zmocnění se jaderného materiálu spolupracovat s kterýmkoli státem, který o to požádá, a pomoci mu k znovunabytí takového materiálu (čl. 5).

Úmluva dále obsahuje i trestněprávní ustanovení, především závazek kriminalizovat následující úmyslné činy: (a) protiprávní přijetí, držbu, používání, přepravu, úpravu, likvidaci nebo rozptyl jaderného materiálu, jež způsobí smrt nebo vážné zranění kterékoli osobě nebo značnou škodu na majetku; (b) krádež nebo loupež jaderného materiálu; (c) zpronevěru nebo podvodné získání takového materiálu; (d) vymáhání jaderného materiálu hrozbou použití síly nebo jakoukoliv jinou formou zastrašování. (čl. 7) Smluvní státy se zavazují stanovit na uvedené trestné činy přiměřené tresty.

Podle čl. 8 každá smluvní strana přijme opatření nezbytná k založení své jurisdikce na uvedenými trestnými činy v případech, kdy byly spáchány na území tohoto státu nebo palubě lodí či letadla registrovaných v tomto státě, anebo kdy domnělý pachatel je jeho občanem. Nadto Úmluva (1979) státům ukládá založit univerzální jurisdikci za předpokladu, že se domnělý pachatel nachází na jejich území a není vydán do státu s primární jurisdikcí. V takovém případě se uplatní zásada *aut dedere aut judicare* (čl. 10).

Dalším instrumentem, tentokrát čistě preventivní povahy, je *Úmluva o označování plastických trhavin pro účely jejich identifikace* (1991).<sup>17</sup> Sestává ze dvou částí, tj. samotné Úmluvy a Technické přílohy, která tvoří integrální součást Úmluvy. Tato smlouva, která byla sjednána po teroristickém výbuchu v letadle na lince Pan Am 103 nad *Lockerbie*, se snaží o kontrolu a omezení používání neoznačených a neodhalitelných plastických trhavin. Smluvní strany se zavázaly zajistit na svých územích účinnou kontrolu plastických trhavin, které neobsahují jednu z detekčních látek popsanych v Technické příloze. Ačkoliv jsou smluvní státy povinny zajistit dodržování těchto ustanovení na svých územích, Úmluva sama nezakládá nové skutkové podstaty trestných činů, které by podléhaly režimu stíhání nebo extradice. Tím se odlišuje od ostatních protiteroristických smluv.

<sup>15</sup> Dle sdělení MZV č. 114/1996 Sb. Úmluva vstoupila v platnost i pro ČSSR dne 8.2.1987.

<sup>16</sup> Srov. M. Gueyou, La protection physique des matières nucléaires, in: H. Ascensio, E. Decaux et A. Pellet (dir.), op. cit., s. 555 an.; P. Šturma, Mezinárodněprávní úprava mírového využívání jaderné energie (vybrané problémy), *Časopis pro právní vědu a praxi* (PF MU, Brno) č. 4/1994, s. 99-101.

<sup>17</sup> Úmluva byla podepsána 1.3.1991, schválena vládou ČSFR 18.12.1991 a vstoupila v platnost pro ČR dne 21.6.1998.

*Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu* je zatím poslední z řady specializovaných (sektorových) úmluv proti terorismu, která byla přijata na 59. zasedání Valného shromáždění OSN.<sup>18</sup> Tato úmluva bude otevřena k podpisu všem státům v sídle OSN v New Yorku od 14.9.2005 do 31.12.2006. Státy se v ní dohodly na posílení mezinárodní spolupráce při prevenci činů jaderného terorismu i stíhání a trestání jejich pachatelů.

Úmluva po definici pojmů (čl. 1) vymezuje v čl. 2 skutkové podstaty jaderného terorismu. Toho trestného činu se dopustí každá osoba, pokud protiprávně a úmyslně:

(a) drží radioaktivní materiál nebo vyrobí či drží jaderné výbušné zařízení, a to (i) s úmyslem způsobit smrt nebo vážnou tělesnou újmu, nebo (ii) s úmyslem způsobit závažné škody na majetku nebo na životním prostředí;

(b) používá jakýmkoli způsobem radioaktivní materiál nebo jaderné výbušné zařízení, nebo používá či poškodí jaderné zařízení způsobem, který vede nebo hrozí vést k uvolnění radioaktivního materiálu, (i) s úmyslem způsobit smrt nebo vážnou tělesnou újmu, nebo (ii) s úmyslem způsobit závažné škody na majetku nebo na životním prostředí, anebo (iii) s úmyslem přinutit fyzickou či právnickou osobu, mezinárodní organizaci nebo stát k určitému konání nebo zdržení se určitého konání.

Za trestný čin se považuje rovněž hrozba některým z výše uvedených činů, protiprávní a úmyslné získávání radioaktivního materiálu, radioaktivního výbušného zařízení nebo jaderného zařízení s využitím výhrůžky, pokus, spoluúčast, organizace a jakákoli jiná forma součinnosti na spáchání činu popsaného v předchozích odstavcích (čl. 2 odst. 2, 3 a 4). Podle čl. 3 se však Úmluva neuplatní, pokud chybí mezinárodní prvek, tj. čin byl spáchán v rámci jednoho státu, domnělý pachatel a oběti jsou občané tohoto státu, pachatel je zadržen na jeho území a žádný jiný stát nemá titul pro výkon jurisdikce podle čl. 9 odst. 1 a 2.

Vzhledem k citlivému tématu boje proti jadernému terorismu obsahuje Úmluva v čl. 4 ochranou a výkladovou klauzuli, podle níž se nic v této úmluvě nedotýká jiných práv, závazků a povinností států a jednotlivců podle mezinárodního práva, zejm. cílů a principů Charty OSN a mezinárodního humanitárního práva (odst. 1). Aktivita ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu, jak jsou tyto pojmy chápány v mezinárodním humanitárním právu, se řídí tímto právem a neřídí se touto úmluvou, a aktivity ozbrojených sil státu při výkonu úředních povinností v té míře, v jaké se řídí jinými pravidly mezinárodního práva, nejsou upraveny touto úmluvou (odst. 2). Úmluva se také nijak nezabývá otázkou legality použití jaderných zbraní státy (odst. 4). Jde o mimořádně důležité ustanovení, neboť jasně vymezuje, že se instrument mezinárodního trestního práva, kterým Úmluva je, nemá aplikovat ve sféře, kde se uplatňují jiná pravidla mezinárodního práva, zejm. mezinárodní humanitární právo. Kromě toho čelí pokusům o směšování terorismu s mezinárodním prvkem s tzv. státním terorismem.

V článku 5 Úmluvy jsou obsaženy klíčové závazky smluvních stran, a to kriminalizovat podle vnitrostátního práva činy uvedené v čl. 2 a stanovit pro ně přiměřené tresty, které vezmou v úvahu závažnou povahu těchto trestných činů. Kromě toho musí smluvní strany podle čl. 6 přijmout nezbytná opatření, včetně legislativních, k tomu, aby zajistily, že trestné činy v rozsahu této Úmluvy nejsou za žádných okolností ospravedlnitelné úvahami politické, filozofické, ideologické, rasové, etnické, náboženské nebo jiné podobné povahy a budou trestány tresty slučitelnými s jejich závažnou povahou.

Články 13 a 14 se zabývají vydáváním a právní pomocí mezi smluvními stranami. Podle čl. 15 žádný z trestných činů stanovených v čl. 2 nesmí být považován pro účely extradice nebo vzájemné právní pomoci za politický trestný čin nebo za trestný čin spojený s politickým činem nebo za trestný čin inspirovaný politickými motivy. Proto nesmí být u

<sup>18</sup> Viz rez. VS OSN A/RES/59/290 (15.4.2005).

těchto trestných činů odmítnuta žádost o extradici či vzájemnou právní pomoc pouze na základě důvodu, že se týká politického trestného činu.

## 2.5. Obecněji koncipované smlouvy proti terorismu

Poslední skupinu protiteroristických instrumentů tvoří nejmladší smlouvy, které na rozdíl od starších, sektorových úmluv usilují o postižení obecnějších znaků soudobého terorismu, resp. nejčastějších způsobů a prostředků používaných teroristickými organizacemi. První z nich je *Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků* (1997),<sup>19</sup> která rozšířila právní rámec pro mezinárodní spolupráci při vyšetřování, stíhání a extradici osob, jež se podílejí na teroristických bombových útocích. Trestného činu ve smyslu této úmluvy se dopustí kterákoli osoba, jestliže protiprávně a úmyslně sestrojí, umístí, vypustí nebo odpálí výbušninu nebo jiné nebezpečné zařízení ve veřejných prostorách, do veřejných prostor nebo proti veřejným prostorám, na území státu nebo vládního zařízení, do systému veřejné dopravy nebo zařízení infrastruktury: (a) s úmyslem způsobit smrt nebo vážné zranění, nebo (b) s úmyslem způsobit rozsáhlé škody na příslušném místě, zařízení nebo systému, kde takové škody mají za následek či je pravděpodobné, že by měly za následek značné ekonomické ztráty.

Podobně jako starší protiteroristické smlouvy i tato Úmluva ukládá, že každá smluvní strana přijme nezbytná opatření k přijetí právní úpravy, kterými se činy vyjmenované v článku 2 stanou trestnými činy podle jejího vnitrostátního práva, a ke stanovení přiměřených trestů za tyto trestné činy s přihlédnutím k jejich závažnému charakteru. Tato smlouva však obsahuje podstatně širší úpravu trestní jurisdikce (čl. 6). Každá smluvní strana přijme nezbytná opatření pro stanovení své obligatorní jurisdikce nad uvedenými činy, pokud trestný čin je spáchán na území tohoto státu (princip teritoriality), nebo trestný čin je spáchán na palubě plavidla plujícího pod vlajkou tohoto státu nebo na palubě letadla, které je evidováno podle zákonů tohoto státu v době, kdy byl spáchán příslušný trestný čin (princip registrace), trestný čin je spáchán státním příslušníkem tohoto státu (princip personality). Smluvní strana je oprávněna rovněž stanovit svou jurisdikci nad jakýmkoli takovým trestným činem, pokud trestný čin je spáchán proti státnímu příslušníkovi tohoto státu (pasivní personalita), nebo trestný čin je spáchán proti státu nebo vládnímu zařízení tohoto státu v zahraničí, včetně velvyslanectví nebo jiných diplomatických či konzulárních prostor tohoto státu, nebo trestný čin je spáchán bezdomovcem, který se na území tohoto státu obvykle zdržuje, nebo trestný čin je spáchán v pokusu přinutit stát nebo mu zabránit vykonat nějaký čin, nebo trestný čin je spáchán na palubě letadla, které je provozováno vládou tohoto státu (princip ochrany).

Úmluva rovněž předvídá subsidiární postih jako alternativu k extradici (*aut dedere aut judicare*), jakož i dosti podrobnou úpravu vydávání a dalších forem poskytování vzájemné právní pomoci. Tato úmluva se však nepoužije, pokud trestný čin byl spáchán v jednom státě, domnělý pachatel a oběti jsou občany tohoto státu, domnělý pachatel je nalezen na území tohoto státu a žádný jiný stát není oprávněn vykonat jurisdikci (čl. 3). Rovněž se nepoužije v případě činnosti ozbrojených sil během ozbrojeného konfliktu, jak jsou tyto pojmy chápány v mezinárodním humanitárním právu (čl. 19).

*Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu* (1999)<sup>20</sup> byla - stejně jako předchozí Úmluva (1997) - vypracována v Ad hoc výboru OSN, poté přijata rezolucí Valného shromáždění 54/109 (9.12.1999) a následně otevřena k podpisu všem státům v sídle OSN v New Yorku od 10.1.2000. Jde o první skutečně obecně pojatou protiteroristickou smlouvu,

<sup>19</sup> Sdělení MZV č. 80/2001 Sb.m.s. Úmluva vstoupila v platnost pro ČR dne 23.5.2001.

<sup>20</sup> Text viz UN Doc. A/RES/54/109 (1999). Úmluvu dosud ratifikovalo 36 států; vstoupila v platnost dne 10.4.2002. ČR byla podepsána 6.9.2001, ale dosud pro ní nevstoupila v platnost.

kteřá se nezabývá pouze určitým typem či prostředkem teroristických aktivit, nýbrž postihuje to, co je společné terorismu vůbec a zároveň nebylo upraveno v již existujících mnohostranných právních instrumentech, tj. financování mezinárodního terorismu.

Úmluva především zavádí nový trestný čin financování terorismu, kterého se dopustí jakákoliv osoba, jestliže „jakýmikoliv prostředky, přímo či nepřímo, protiprávně a úmyslně poskytne nebo shromažďuje finanční prostředky s úmyslem, aby byly použity, nebo s vědomím, že mají být použity, ať už plně nebo zčásti, za účelem uskutečnění“: (a) nějakého z trestných činů definovaných v jedné ze smluv uvedených v příloze (Příloha k Úmluvě obsahuje 9 z výše uvedených 11 mnohostranných smluv.) Druhou alternativu trestného činu představuje financování za účelem uskutečnění „(b) jakéhokoliv jiného činu zamýšleného k tomu, aby způsobil smrt nebo vážné tělesné zranění občana nebo jakékoliv jiné osoby nehrající aktivní úlohu v nepřátelských akcích za situace ozbrojeného konfliktu, je-li účelem takového činu, ať už v důsledku jeho povahy nebo kontextu, zastrašit obyvatelstvo nebo přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby uskutečnila nebo se zdržela uskutečnění jakéhokoliv činu.“ Jde o mimořádně významné ustanovení, které nepřímo podává první moderní a široce akceptovanou definici terorismu.

Úmluva nejen vymezuje nové skutkové podstaty, ale současně zavazuje smluvní státy, aby zajistily kriminalizaci těchto činů podle vnitrostátního práva a jejich trestání přiměřenými sankcemi, které berou v úvahu závažnou povahu těchto trestných činů (čl. 4). Kromě toho každý smluvní stát musí přijmout v souladu se svými vnitrostátními právními principy nezbytná opatření k uplatnění odpovědnosti právnické osoby (sídlící na jeho území nebo vytvořené podle jeho zákonů), jestliže se fyzická osoba odpovědná za řízení nebo kontrolu této právnické osoby dopustila některého z výše uvedených trestných činů. Odpovědnost právnických osob může být trestněprávní, civilněprávní nebo správní a musí být provázena účinnými, úměrnými a odrazujícími sankcemi, jež mohou zahrnovat peněžní sankce (čl. 5).

Jde o instrument k usnadnění spolupráce států při potírání financování mezinárodního terorismu, který však současně respektuje suverenitu každého státu projevující se výkonem teritoriální jurisdikce (čl. 3). Proto se Úmluva nepoužije, pokud je trestný čin spáchán v jednom státě, údajný pachatel je občanem tohoto státu a je přítomen na jeho území a žádný jiný stát není oprávněn uplatňovat jurisdikci podle čl. 7 odst. 1 nebo 2. Z těchto ustanovení vyplývá, že primární a obligatorní jurisdikci má smluvní stát nad vymezenými trestnými činy, pokud jsou spáchány na jeho území, nebo na palubě lodi nebo letadla pod vlajkou (registrací) tohoto státu, nebo spáchány občanem tohoto státu. Vedle teritoriální a personální jurisdikce Úmluva dovoluje státu založit ještě jurisdikci (fakultativní) pro případ jednání směřujícího k uskutečnění trestného činu na území tohoto státu nebo proti jeho občanovi (teorie účinků a pasivní personality), proti některému vládnímu zařízení tohoto státu v zahraničí nebo jako pokus k přinucení tohoto státu k nějakému jednání (princip ochrany), nebo v případě trestného činu spáchaného bezdomovcem s obvyklým bydlištěm na území tohoto státu, anebo spáchaného na palubě letadla provozovaného vládou tohoto státu.

Úmluva dále stanoví závazek smluvního státu vydat pachatele, který je přítomen na jeho území, státu kompetentnímu podle čl. 7, anebo předat případ svým orgánům za účelem stíhání (čl. 10). Pokud vnitrostátní právo státu dovoluje vydat vlastního občana pouze za podmínky, že tato osoba bude vrácena k výkonu trestu uloženého v řízení, kvůli němuž byla extradice požadována, bude taková podmíněná extradice postačující pro splnění povinnosti *aut dedere aut judicare*. Každý smluvní stát přijme nezbytná opatření pro zajištění toho, aby trestné činy spadající pod tuto Úmluvu nebyly za žádných okolností ospravedlnitelné důvody politického, filozofického, ideologického, rasového, etnického, náboženského nebo jiného podobného charakteru (čl. 6). Žádný z těchto nebude pro účely extradice nebo vzájemné právní pomoci považován za finanční trestný čin (čl. 13) nebo za politický trestný čin (čl. 14). Na druhé straně čl. 15 stanoví výjimku z povinnosti extradice nebo vzájemné právní pomoci,



jestliže má dožadovaný stát podstatné důvody, aby se domníval, že žádost byla podána za účelem stíhání nebo potrestání nějaké osoby kvůli rase, náboženství, národnosti, etnickému původu nebo politickým názorům této osoby.

Škála závazků vyplývajících z Úmluvy (1999) se neomezuje jen na trestněprávní opatření, ale zahrnuje i preventivní opatření v boji proti přípravám na financování terorismu, jakož i vhodná opatření pro identifikaci, odhalování a zmrazení nebo zabavení jakýchkoliv finančních prostředků, použitých nebo vyčleněných za účelem spáchání výše uvedených trestných činů, a rovněž tak výnosů pocházejících z takových činů, jakož i pro jejich konfiskaci. Tato ustanovení Úmluvy (1999) se velmi podobají pravidlům z mezinárodních instrumentů k boji proti organizovanému zločinu a praní špinavých peněz. Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu tak představuje zatím nejdokonalejší mezinárodní instrument k boji proti terorismu.

### 3. Obecná definice terorismu

V současné době v rámci OSN vrcholí práce na návrhu komplexní úmluvy proti terorismu. Přitom je dosažení shody na obecné definici terorismu považováno za prioritu, jak o tom svědčí i výše citovaná zpráva Panelu OSN k hrozbám, výzvám a změně. V této zprávě je obsažen i návrh prvků definice, které však také vyvolávají určité problémy. To proto, že má jít o kombinaci několika ne zcela homogenních částí:

- (a) uznání v preambuli, že použití síly proti civilistům je upraveno Ženevskými úmluvami o ochraně obětí války (1949) a dosáhne-li určitého rozsahu, tvoří válečný zločin nebo zločin proti lidskosti;
- (b) zopakování, že činy podle 12 dosavadních mezinárodních úmluv proti terorismu představují terorismus, a jejich prohlášení za zločiny podle mezinárodního práva, přičemž terorismus v době ozbrojeného konfliktu je zakázán Ženevskými úmluvami a Protokoly k nim;
- (c) odkaz na definice obsažené v Mezinárodní úmluvě o potlačování financování terorismu (1999) a rezoluci Rady bezpečnosti 1566 (2004);
- (d) vymezení terorismu jako „každého chování, nad rámec chování již specifikovaného existujícími úmluvami o aspektech terorismu, Ženevskými úmluvami rezolucí Rady bezpečnosti 1566 (2004), které má za cíl způsobit smrt nebo vážnou tělesnou újmu civilistům či nekomatantům, pokud účelem tohoto konání, vzhledem k jeho povaze či kontextu, je zavraždit obyvatelstvo, nebo donutit vládu nebo mezinárodní organizaci něco učinit nebo se zdržet nějakého chování“.<sup>21</sup>

Je zřejmé, že opakované použití metody odkazu není pro definici příliš vhodné. Problémem je i to, že (a) akty teroru v době ozbrojeného konfliktu jsou upraveny instrumenty (zejména, ale nikoli výlučně Ženevskými úmluvami), které mají odlišnou působnost *ratione personae* i *ratione temporis* oproti úmluvám proti terorismu; (b) pojmy válečné zločiny, popř. zločiny proti lidskosti, které se souhrnně označují za zločiny podle mezinárodního práva, jsou spojeny s nejzávažnějšími porušeními obecně platných (obyčejových) pravidel mezinárodního humanitárního práva a lidských práv, kam jen zřídka spadnou některé, ale rozhodně ne všechny teroristické činy popsané ve zmiňovaných 12 protiteroristických úmluvách; (c) definice obsažené v Mezinárodní úmluvě o potlačování financování terorismu (1999) a rezoluci Rady bezpečnosti 1566 (2004) se navzájem liší; a (d) vlastní navržená definice se jeví jako příliš úzká, protože nezahrnuje mezi teroristické akty činy, které mají za cíl vážnou škodu na majetku, infrastruktuře nebo životním prostředí.

---

<sup>21</sup> Viz Report, op. cit. 1, s. 49, § 164.

Jako lepší se proto jeví rozpracování definice z Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu, které je obsahem návrhu čl. 2 komplexní úmluvy. Operativní definice terorismu byla obsažena již v článku 2 indického návrhu, který explicitně vymezuje „trestný čin ve smyslu této Úmluvy“.<sup>22</sup> Zdá se, že po vyřešení dvou zbývajících otázek (vztah k činům spáchaným v rámci ozbrojeného konfliktu a vztah ke speciálním protiteroristickým úmluvám) již nebude nic bránit přijetí skutečně komplexní úmluvy proti terorismu.

#### 4. Závěr

Provedený přehled mezinárodních smluv proti terorismu ukazuje, že na univerzální úrovni existuje již dnes poměrně propracovaný soubor závazků k zajištění spolupráce států při předcházení a potlačování mezinárodního terorismu. Vedle nich ještě působí regionální a bilaterální smluvní úpravy, jejichž rozbor by však přesahoval rámec tohoto příspěvku. Navíc některé regionální smlouvy (zejm. v rámci Rady Evropy) v podstatě odkazují na univerzální smlouvy proti terorismu. Pouze dvě z 12 již platných úmluv mají pouze preventivní ustanovení, ostatní obsahují též závazky trestněprávní povahy. Nejnověji se podařilo v rámci OSN přijmout text Mezinárodní úmluvy o potlačování činů jaderného terorismu (2005) a je reálná naděje na přijetí komplexní úmluvy proti terorismu.

---

prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc., právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze,  
nám. Curieových 7, Praha 1, E-mail: sturma@prf.cuni.cz

---

<sup>22</sup> Srov. návrh čl. 2; in: UN Doc. A/C.6/55/1 (28.8.2000), s. 3. Upravená verze viz UN Doc. A/57/37 (11.2.2002), s. 6:

„1. Každá osoba spáchá trestný čin ve smyslu této Úmluvy, jestliže se tato osoba, jakýmkoliv prostředky, protiprávně a úmyslně dopustí konání s cílem způsobit:

- (a) smrt nebo vážnou tělesnou újmu kterékoliv osobě; nebo
- (b) vážnou škodu na veřejném nebo soukromém majetku, včetně veřejně užívaných míst, státnímu nebo vládnímu zařízení, systému veřejné dopravy, součásti infrastruktury nebo na životním prostředí; nebo
- (c) škodu na majetku, místech, zařízeních nebo systémech uvedených v odst. 1 (b) tohoto článku, jež povede nebo pravděpodobně povede k velké hospodářské ztrátě;

pokud účelem tohoto konání, vzhledem k jeho povaze či kontextu, je zastrašit obyvatelstvo, nebo donutit vládu nebo mezinárodní organizaci něco učinit nebo se zdržet nějakého chování.“