

Název : Mezinárodně-právní aspekty boje proti terorismu

Autoři : **Prof. Ing. Jiří Matoušek, DrSc.^a, Ing. Ladislav Středa, CSc.^b**

^a Masarykova Univerzita v Brně, Přírodovědecká fakulta,
Výzkumné centrum pro chemii životního prostředí a ekotoxikologii

^b Státní úřad pro jadernou bezpečnost,
Odbor pro kontrolu zákazu chemických zbraní

Postupující globalizace vytváří podmínky pro existenci a činnost mezinárodní sítě teroristických skupin, propojených s nelegálním obchodem s drogami, zbraněmi, lidmi, praním špinavých peněz a korupcí. Jak ukázaly události 11. září 2001, vlivné teroristické skupiny disponují mohutnou materiálně-technickou základnou, obrovskými finančními fondy, lidskými zdroji, dokonalou organizací, výzbrojí a komunikačními prostředky. Výzvou pro celé mezinárodní společenství je kromě uvedených charakteristik nepochybná skutečnost, že dochází k očekávanému přechodu od klasických nástrojů ozbrojeného násilí v rukách teroristů (tichých zbraní, zápalných látek, střelných zbraní a výbušnin) k již realizovaným úspěšným i neúspěšným aktům chemického a biologického terorismu a narůstá hrozba radiologického a jaderného terorismu.

K účinným národním nástrojům prevence, represe, ochrany, záchrany a obnovení stavu po teroristických úderech je proto nezbytně nutné koordinované úsilí mezinárodního společenství, vycházející ze společné politické vůle, transformované do právních nástrojů. Soustava právních norem pro účinný boj proti mezinárodnímu terorismu se postupně vytvářela po několika minulých desetiletích v reakci na konkrétní teroristické úder a je doprovázena na národní a mezinárodní úrovni i odpovídajícími realizačními opatřeními.

V této práci přibližujeme obsah, funkci a dosavadní zkušenosti s celkem již dvanácti významnými mezinárodními dohodami, postihujícími dosavadní vývoj terorismu (z nichž nejstarší byla přijata před téměř čtyřiceti lety) a současně v závěru připomínáme nejdůležitější mezinárodně-politické dokumenty OSN, NATO a EU, které jsou relevantní v této době jako politická východiska i pro systém protiteroristických opatření v naší zemi.

Vzhledem k značně hektickému věcnému i terminologickému vývoji v tomto oboru zejména v posledním půl roce, uvádíme pro možnost přesnějšího sledování mezinárodní literatury vedle (neoficiálních) českých názvů resp. popisu obsahu zmíněných dokumentů i původní autentické názvy v angličtině.

GLOBÁLNÍ MEZINÁRODNÍ DOHODY PROTI TERORISMU

1. Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft

Tato **úmluva o bezpečnosti za letu** z r. 1963 nazývaná podle místa podpisu „**Tokijská**“ byla vůbec první mezinárodní úmluvou proti terorismu. Vztahuje se na bezpečnost letového provozu, přesně řečeno na bezpečnost za letu. Opravňuje velitele letadla přijímat bezpečnostní opatření proti osobám za letu. Požaduje od členských států úmluvy vzetí pachatele činů na palubě letadel do vazby a předání řízení letadla zákonnému veliteli.

2. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft

Úmluva proti nezákonným únosům letadel z r. 1970, nazývaná podle místa podpisu jako „**Haagská**“ považuje jakýkoliv čin násilí, hrozby násilím a vyhrožování včetně pokusu o toto jednání na palubě letadla s cílem zmocnění se kontroly nad řízením za nezákonné. Požaduje po smluvních stranách potrestání únosců „přísnými tresty“ a jejich vzetí do vazby k vydání nebo postoupení k soudnímu jednání. Úmluva požaduje spolupráci smluvních stran při kriminalistických procedurách.

3. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against The Safety of Civil Aviation

Úmluva o potlačení nezákonného jednání proti bezpečnosti civilního letectví z r. 1971, označená podle místa podpisu jako „**Montrealská**“ se týká sabotážních akcí (s použitím výbušnin) a pokusů o ně. Navazuje na předchozí úmluvu a požaduje rovněž potrestání viníků „přísnými tresty“ a jejich vzetí do vazby k vydání nebo postoupení k soudnímu jednání.

4. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons

Úmluva o prevenci a trestání zločinů proti mezinárodně chráněným osobám pocházející z r. 1973 staví mimo zákon útoky na oficiální státní osobnosti a diplomaty. Definuje pojem mezinárodně chráněných osob, čímž jsou rozuměny hlavy států, ministři zahraničních věcí a oficiální představitelé států a mezinárodních organizací, které požívají zvláštní ochrany proti útokům podle mezinárodního práva. Tato úmluva požaduje od smluvních stran kriminalizaci a potrestání tresty odpovídajícími závažnosti provinění. Do tohoto rámce jsou zahrnuty vraždy, únosy, útoky proti svobodě, sídlům institucí, obydlí, dopravním prostředkům, jakož i hrozby nebo pokusy o takové útoky a podíl na nich.

5. International Convention against the Taking of Hostages

Úmluva proti braní rukojmí, která byla přijata v r. 1979 stanoví, že každý, kdo zajme, drží nebo hrozí zabitím, poraněním nebo drží jinou osobu s cílem naléhání na třetí stranu, tj. výslovně stát, mezinárodní mezivládní organizace, fyzické nebo právnické osoby nebo skupiny osob s výjimkou snahy o osvobození rukojmí, se dopouští zločinu braní rukojmí ve smyslu této úmluvy.

6. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material

Úmluva o fyzické ochraně jaderného materiálu, která byla přijata v r. 1980 se často zařazuje rovněž mezi mezinárodní dokumenty o regulaci zbrojení a odzbrojení a je fakticky doprovodným dokumentem k Smlouvě o nešíření jaderných zbraní (Non-Proliferation Treaty – NPT z r. 1968) a k systému opatření ochrany mírového využívání jaderné energie, řízenému Mezinárodní agenturou pro atomovou energii ve Vídni (IAEA Safeguards), jehož cílem je fyzická kontrola mírového jaderného průmyslu cestou přísného účtování štěpného materiálu s přesností pod hranicí množství umožňujícího výrobu jediné jaderné nálože.

Tato úmluva kriminalizuje nezákonné držení, použití, transfer aj. jaderného materiálu, jeho krádež a hrozbu použití s cílem zabití, zranění nebo závažného poškození majetku.

7. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation

Protokol k Montrealské úmluvě o bezpečnosti civilního letectví byl podepsán v r. 1988 v Římě. Rozšiřuje platnost Montrealské úmluvy (viz bod 3) o teroristické činy na letištích, sloužících mezinárodnímu civilnímu letectví.

8. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation

Úmluva o potlačení nezákonných aktů proti námořní plavbě, která pochází ze série úmluv z roku 1988, uzavřených v Římě, se vztahuje na teroristické činy na námořních plavidlech. Vytváří právní režim pro řešení zločinů proti námořní plavbě, který je analogický do té doby vytvořenému režimu týkajícímu se civilního letectví. Považuje za zločin nezákonné zmocnění se řízení nebo kontroly nad lodí silou, hrozbou nebo vydíráním, dále násilí proti osobám na palubě, které může ohrozit bezpečnost plavby, umístění destruktivního zařízení nebo substance na palubě a jiné činy proti bezpečnosti plavidla.

9. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf

Protokol proti teroristickým činům na pevných plošinách. Tento dokument, který pochází z roku 1988 se vztahuje na teroristické činy na pevných plošinách mimo pobřeží. Zakotvuje podobný právní režim, jako analogické dokumenty, přijaté v roce 1988 v Římě (viz body 7 a 8), vycházející zásadně z propracovaného systému ochrany civilního letectví. Je orientován na ochranu plošin pro těžbu ropy pod mořským dnem.

10. Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection

Úmluva o značení plastických trhavin pro účely detekce. Tato úmluva byla přijata v r. 1991 s cílem omezení neznačovaných plastických trhavin a zavedení jejich povinného chemického značení (zjistitelné při rutinní letištní kontrole zavazadel). Tato úmluva byla přijata na základě značné iniciativy Československa, které značení plastických trhavin zavedlo jako jedna z prvních zemí a přijalo takovou dohodu jako dvoustrannou po jednání s Velkou Británií již v r. 1989. Motivem bylo obvinění, rozšiřované zpravodajskými službami a sdělovacími prostředky, avšak nikdy fyzicky neprokázané, že tragickou katastrofu letu PanAm 103 nad skotským Lockerbie v r. 1988 způsobili údajní libyjští teroristé zneužitím československého Semtexu (až po nedávném soudním jednání v Nizozemí přestal být tento argument jako neprokázaný rozšiřován). Podle této úmluvy musí smluvní strany zajistit účinnou kontrolu nad „neznačenými“ trhavinami, zakázat jejich výrobu a do 15 let fyzicky zlikvidovat i neznačované plastické trhavinové, které jsou ve vlastnictví ozbrojených sil a policie. Průmyslově vyráběné plastické trhavinové musí obsahovat některé z činidel (uvedených v Technickém dodatku k úmluvě), aby byly zjistitelné rutinními prostředky letištní kontroly.

11. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing

Mezinárodní úmluva o potlačování používání výbušnin teroristy. V tomto případě se jedná o rezoluci přijatou na zasedání Valného shromáždění OSN v New Yorku v roce 1997, která vytváří režim univerzální jurisdikce nad nezákonným záměrným používáním výbušnin a jiných smrtících nástrojů tohoto druhu na nebo proti definovaným veřejným místům s cílem zranění nebo způsobení závažné destrukce.

12. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism

Mezinárodní úmluva o potlačení financování terorismu je dosud nejmladší mezinárodní úmluvou, která byla přijata v r. 1999. Požaduje od smluvních stran kroky k prevenci a potlačení financování teroristů přímo i nepřímo včetně skupin, deklarujících charitativní, sociální nebo kulturní cíle, avšak vstupujících do nelegálních aktivit, jako je obchodování s drogami a zbraněmi. Zavazuje státy, aby vzaly k trestní, občanské a administrativní odpovědnosti ty, kteří jsou ve spojení s takovými aktivitami. Úmluva zabezpečuje identifikaci, zmrazení a konfiskaci fondů alokovaných pro teroristické aktivity stejně jako fondy uložené v cizích státech. Bankovní tajemství nesmí být odůvodněním pro odmítnutí spolupráce podle této úmluvy.

Seznam uvedených mezinárodních dokumentů ukazuje dosavadní vývoj právních nástrojů, které postupně reagovaly na rozvoj mezinárodního terorismu a jeho konkrétní akty. Tyto dokumenty se proto zabývají jednotlivými dílčími hrozbami, jak byly nastolovány praxí. Obecně přispěly k potlačování terorismu, ovšem realizace represivních (policejních a soudních aktů) byla poznamenána politickým prostředím, zejména pokud jde o vydávání aktérů a podezřelých k soudnímu jednání. V případě některých závažnějších teroristických činů došlo i k intervenci vojenskými silami a k následnému zhoršení mezinárodních vztahů mezi účastnickými státy, resp. dalšímu prohloubení již dříve napjatých vztahů. Analýza těchto problémů překračuje rámec tohoto sdělení.

Na závěr této kapitoly uvedme, že byla po delší dobu pociťována absence všeobecné úmluvy proti mezinárodnímu terorismu, která se proto stala předmětem intenzivních mezinárodních jednání v druhé polovině devadesátých let.

Dnes již existuje v návrhu **Všeobecná úmluva proti mezinárodnímu terorismu (Comprehensive Convention against International Terrorism).**

Návrh jejího textu byl v ucelené podobě prezentován na (uzavřeném) mezinárodním symposiu *Combatting International Terrorism: The Contribution of the United Nations*, které se konalo ve dnech 3.-4. června 2002 v sídle OSN ve Vídni a bylo organizováno Úřadem OSN pro kontrolu obchodu s drogami a prevenci zločinu (United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention), které sídlí od r. 1997 u úřadovny OSN ve Vídni, kde byl v r. 1999 v rámci zmíněného Úřadu OSN aktuálně zřízen rovněž Odbor prevence terorismu (Terrorism Prevention Branch) (6). O obsahu uvedeného velmi aktuálního dokumentu, který je ve stadiu intenzivních jednání a který se stane mezinárodně-právním východiskem pro všeobecné úsilí mezinárodního společenství v účinném boji proti terorismu, budeme informovat na jiném místě.

VÝZNAMNÉ GLOBÁLNÍ, REGIONÁLNÍ A SUBREGIONÁLNÍ POLITICKÉ INICIATIVY A DOKUMENTY O POTLAČOVÁNÍ TERORISMU

Vedle shora zmíněných multilaterálních dohod, které byly aplikovány do právního systému účastnických států (včetně Československa, resp. České republiky, která je jejich smluvní stranou) existuje řada dalších dokumentů politického a právního charakteru na regionální a subregionální úrovni, které jsou různým způsobem reflektovány v politickém a právním prostředí a vytvářejí konkrétní východiska pro preventivní, represivní, ochranná, záchranná a likvidační opatření v souvislosti s teroristickými úderými.

Jak OSN, tak různé regionální a subregionální organizace se po řadu minulých desetiletí zabývají mezinárodními politickými opatřeními, která by měla přispět k potírání mezinárodního terorismu. Tyto iniciativy vycházejí z poznání o propojení stále narůstajícího globálního nelegálního obchodování s drogami, zbraněmi, lidmi, praním špinavých peněz a rozšiřující se korupcí. Základy takové spolupráce byly fakticky zahájeny již počátkem 20. století a jejímž prvním mezníkem je Šanghajská opiová dohoda, přijatá již v r. 1912. Od ní se začal odvíjet mezinárodní systém boje proti drogám a mezinárodním zločinu, o němž jsme podrobně referovali v souborných pracích, který je od r. 1999 propojen i s bojem proti mezinárodnímu terorismu v systému Úřadu OSN pro kontrolu drog a prevenci zločinu ve Vídni (1,2).

Mnohé dřívější politické dokumenty byly aktualizovány po událostech 11. září 2001. Hlavním východiskem k tomuto oživení je **Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373.**

V evropském prostředí je možno připomenout již dávno existující Evropskou úmluvu o potlačování terorismu, přijatou Radou Evropy 27.1.1977, vtělenou do československého zákonodárství (viz Zákon 552/1992 Sb.). Jako reakci na zmíněnou rezoluci RB OSN připomínáme následnou aktivitu Rady EU, která se odráží v jejím Rozhodnutí o vytvoření mechanismu pro posílení spolupráce při pomocných zásazích CO (2001/792/EC) a v Rozhodnutí o vytvoření mechanismu na podporu zesílené spolupráce při asistenčních zásazích na ochranu civilních osob (2001/729/EC), které navazují na dřívější dokument Rady EU, zakládající Akční program v oblasti CO (1999/847/EC).

Na dokument RB OSN reagovala adekvátně i vláda ČR vypracováním Zprávy ČR k naplňování závazků, vyplývajících z rezoluce RB OSN 1373 k boji proti mezinárodnímu terorismu (viz Usnesení vlády ČR č. 1045 z 10.10.2001 a č. 1364 z 19.12.2001). Na rezoluci RB, přijaté na návrh USA reagovaly USA všeobecně známými vojenskými opatřeními (z nichž některá nejsou jednotně akceptována ani všemi spojenci USA) a příslušné závěry přijaly i řídicí orgány NATO, což je významné pro vojenskou spolupráci na soudobých vojenských aktech proti terorismu. Směrnice uvedených regionálních bezpečnostních a vojensko-politických organizací se promítají do Národního akčního plánu ČR boje proti terorismu, což je živý dokument, který je rozpracováván do plánů krizového řízení na resortní úrovni.

Stojí za připomenutí, že i další prestižní mezinárodní regionální organizace přijaly aktuální politické směrnice o potírání terorismu. Týká se to nejen pro nás významné Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OSCE), ale i dalších podobných regionálních bezpečnostních struktur. Patří k nim Organizace národů jihovýchodní Asie (ASEAN), Islámská konference (OIC), Organizace africké jednoty (OAU), Organizace amerických států (OAS) a Jihoasijská asociace pro regionální spolupráci (SAARC) (7).

ZÁVĚRY

Probíhající globalizace přinesla vedle nepochybných pozitiv v ekonomické spolupráci, celosvětové komunikaci a ochraně životního prostředí i prohloubení dříve existujícího nerovnoměrného čerpání a užívání světových přírodních zdrojů a závažných rozporů zejména mezi bohatým Severem a chudým Jihem rovněž nové negativní jevy. K nim bezesporu patří rozvoj a narůstající brutalita mezinárodního terorismu, který je propojen s nezákonným obchodem s drogami, zbraněmi, lidmi, praním špinavých peněz a korupcí. Očekávaný a již se postupně realizující přechod od klasických nástrojů terorismu (tichých zbraní, výbušnin, zápalných látek a střelných zbraní) k chemickému, biologickému, radiologickému a jadernému terorismu (3,4,5) vyžaduje rozhodný společný postup mezinárodní komunity v boji proti terorismu a prohloubení schopnosti adekvátně reagovat na národní úrovni při preventivních, represivních, ochranných, záchranných a likvidačních opatřeních v souvislosti s teroristickými úderem. Základním východiskem k těmto aktivitám a jejich úspěšnosti je společná politická vůle a odhodlání vtělená do systému politických východisek a právních norem, od nichž je možno odvíjet soubor konkrétních opatření krizového řízení v rámci existujících národních bezpečnostních strategií a institucionálního uspořádání pro ochranu obyvatelstva.

Literatura

1. Matoušek J.: Role of international organisations in combatting terrorism. CBMTS Workshop Industry II, Dubrovnik 2001, Proceedings.
2. Matoušek J.: Moderní hrozby globálního terorismu a boje proti němu. Mezinárodní politika 25, č. 10, 19-22 (2001).
3. Matoušek J.: New threats of terrorism for the 21st century: CBRN terrorism. CBMTS-IV Symposium, Spiez 2002. Abstracts No 63, 35 (2002).
4. Středa L.: Superterorismus – terorismus pro příští století. Zpravodaj CO, 1999, č.3 15-22
5. Středa L., Matoušek J.: Ultraterorismus – jaderný, radiologický, chemický a biologický terorismus. Vojenské rozhledy, 43, č. 1, 98-113 (2002).
6. Materiály UN Office for Drug Control and Crime Prevention, Wien.
7. Materiály mezinárodních organizací citovaných v textu.