



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Protiteroristické politiky ve střední Evropě

Věra Řiháčková

Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

Listopad 2006

Poděkování

Tato práce byla napsána díky štědré podpoře German Marshall Fund of the United States a publikována díky Nadaci Konráda Adenauera v ČR. Autorka by chtěla poděkovat všem odborníkům, kteří přispěli svými názory, za jejich cenný čas a pomoc. Nejsrdečnější dík pak patří výzkumné asistentce Jeanne Dromard, která se na vzniku této publikace podílela. Odpovědnost za jakékoli chyby v analýze či interpretaci faktů nese samozřejmě autorka sama.

Obsah

Stručné shrnutí	3
Úvod	6
I. Protiteroristické politiky ve střední Evropě – politiky ovlivňované zvenčí	9
<i>Dynamiky vytváření protiteroristické politiky ve střední Evropě</i>	10
<i>Veřejné mínění</i>	15
<i>Zkušenosti s terorismem</i>	24
<i>Potlačování financování terorismu</i>	27
II. Protiteroristické politiky ve střední Evropě – vybraná témata	36
<i>Zpravodajské služby</i>	36
<i>Koordinace</i>	47
<i>Role EU v boji proti terorismu</i>	51
Závěr	54
Literatura a zdroje	56

Stručné shrnutí

- Vytváření protiteroristické politiky ve střední Evropě (ČR, SR, Polsko, Maďarsko) je do značné míry určováno vnějšími vzory a tlakem naplnit režimy a opatření, která jsou dojednána na mezinárodní úrovni. Vytváření této politiky na základě čistě domácí poptávky vyžaduje silný politický impuls. Stupeň politické angažovanosti přitom obecně zrcadlí úroveň vnímání a vyhodnocování terorismu jako bezprostřední hrozby a agenda protiteroristické politiky není příliš často náplní politických debat.
- Ve střední Evropě jsou vnější a vnitřní aspekty boje proti terorismu dominovány různými vnějšími vzory. Politika pokrývající vnitřní bezpečnost je do značné míry ovlivňována EU, vnější bezpečnost NATO a Spojenými státy. Přestože se v některých případech doplňují, objevují se občas problémy či vzniká napětí, které způsobuje nedostatečnou vnitřní koherenci těchto dvou složek. I když v některých zemích existují jednotící dokumenty (národní akční plány), jsou protiteroristické politiky v národních státech často plánovány a vykonávány různými soupeřícími mocenskými centry, aniž by je zaštiťovala sjednocující politická dynamika nebo strategie.
- Vnější vzory, aplikované na stávající domácí struktury, nabízejí rozumný způsob zlepšení oblastí, ve kterých zkoumané země postrádají expertizu. Tento postup s sebou ale patrně nese dva problémy: modelování oblastí vnější a vnitřní bezpečnosti podle různých vzorů přispívá ve střední Evropě k pocitu, že soupeření idejí v rámci diskurzu o obranné a bezpečnostní politice je v podstatě tzv. hrou s nulovým součtem. Druhým problémem je, že vnější vzory mohou jednak poskytovat návod, ale také umožnit legitimizaci přijatých opatření *ex-post*, aniž by o nich došlo k řádné debatě.
- Agenda EU v oblasti boje proti terorismu se týká především vymáhání práva a spolupráce policejních a soudních složek. Odpovědnost za provádění postupů, které jsou přijaty v Bruselu, padá zpět na členské země. Debaty v rámci EU jsou dobré k vybudování tlaku na členské státy, ale plnění dojednaných opatření se odehrává na národní úrovni a zde se ve zkoumaných zemích výsledky liší (probléme tzv. virtuálního *acquis*).
- I přes jejich stávající ekonomický růst zůstává rozpočet zkoumaných zemí na boj proti terorismu omezený, protože vnímání aktuálnosti této hrozby je nízké.
- Veřejnost v zemích střední Evropy nepovažuje globální terorismus za hrozbu, která bezprostředně ohrožuje jejich národní území.
- Je chybné předpokládat, že se veřejnost v těchto zemích nezajímá o boj proti terorismu a přijímaná protiteroristická opatření. eřejná poptávka po sdílení kompetencí mezi EU a národními státy v této oblasti je například velmi vysoká. Důvody mohou být následující: občané plně nerozumějí obsahu návrhů na další sdílení kompetencí mezi členskými zeměmi a EU v této oblasti. Veřejné mínění přijímá obecně předpoklad, že globální terorismus ohrožuje rozvinutý svět, ale neznamená takové nebezpečí pro malé národní státy, a proto musí

být odpověď na tuto hrozbu garantována větší jednotkou či aktérem, než je národní stát. Důvodem může dále být i nízká míra důvěry občanů zemí střední Evropy v instituce svého národního státu a jejich schopnostem čelit této hrozbě, nedostatek zkušeností s nutnou reakcí na terorismus a obecně nízké povědomí o rozsahu opatření, která si taková hrozba žádá.

- Veřejné mínění ve střední Evropě není patrně zvláště citlivé na možné porušování lidských práv a občanských svobod v souvislosti s přijímáním protiteroristických opatření. Jak uváděli někteří komentátoři, tento fenomén se zde mohl objevit díky zkušenostem života v režimu typu „velký bratr“.
- Určitá část veřejného diskurzu o vnímání terorismu jako hrozby odráží jistou islamofobii, která je ve společnostech zemí střední Evropy přítomná. Způsobuje ji z části patrně i to, že islám je v regionu spíše nový fenomén.
- S rostoucí životní úrovní se střeoevropské země postupně přeměňují z tranzitních v cílové destinace imigrantů. Jejich narůstající počet s sebou přinese i změny ve struktuře stávajících muslimských minorit v těchto zemích. Střeoevropské společnosti budou nuceny zohlednit jejich požadavky související se svobodou vyznání. V některých zemích již o nich probíhá veřejná debata, ve které zaznívají obavy, že měnící se muslimské menšiny nebudou chtít integrovat do většinové společnosti.
- Režimy boje proti financování terorismu (Countering Terrorism Financing, CTF) a praní špinavých peněz (Anti-Money Laundering, AML) byly ve zkoumaných zemích vytvářeny podle vnějších vzorů (první následoval se zpožděním za druhým). Právní rámce některých z nich ještě zcela neodpovídají mezinárodním normám a režimům (Česká republika, Slovensko), a to především díky absenci trestní odpovědnosti právnických osob v jejich trestních zákonech. Slabé výsledky orgánů činných v trestním řízení v těchto dvou specifických oblastech co do počtu žalob, odsouzení a zabavení či propadnutí těchto prostředků státu jdou spíše na vrub policie a soudů než analytických zpravodajských složek.
- Maďarsko, Česká republika a Slovensko zatím nepodaly přehled o stavu a slabých místech neziskového sektoru a legislativy, která jej reguluje, i když návrhy na provedení tohoto opatření a zlepšení kontrolních mechanismů jsou obsaženy v jejich akčních plánech (boje proti terorismu – ČR a SK).
- Pokračující pokusy o reformy zpravodajských služeb přinesly zatím spíše rozporuplné výsledky. I když byly tyto reformy z části vynuceny vstupem střeoevropských zemí do EU a NATO, primárním impulzem mnoha změn byla – a dosud je – spíše snaha o překonání dědictví předchozích režimů a vnitropolitický boj.
- Pravomoci zpravodajských služeb musí být v mnoha ohledech posíleny, stejně jako jejich transparentnost a kontrolní mechanismy. Reformy zpravodajských služeb nesmí probíhat pouze kvůli partikulárním politickým účelům, ale na základě komplexní debaty, která prověří i použití a přenositelnost vnějších vzorů a jejich kontrolních mechanismů.

- Nedostatečná meziinstitucionální koordinace protiteroristické politiky je dalším problémem těchto zemí, a to ve smyslu koordinace vnitřních a vnějších prvků této politiky i koordinace na operační úrovni. Snahy o přidání další koordinační složky do systému obvykle naráží na nedostatečné legislativní ukotvení, kompetenční spory a odpor stávajících institucí. Než se přistoupí k vytváření nových institucí, je samozřejmě nutné posílit a zlepšit existující způsoby a nástroje spolupráce, ale vznik nové koordinační struktury by neměl být a priori vylučován.
- Zkoumané země střední Evropy nepovažují EU za platformu, kde by měl být vyvinut koherentní vzor pro vytváření protiteroristické politiky. Tyto země spíše očekávají, že jim EU poskytne prostor pro výměnu zkušeností a vytvoření expertizy v oblastech, kde se jí nedostává.
- Nedostatek zkušeností a expertizy ve zkoumaných zemích volá v určitých oblastech boje proti terorismu po využití vnějších vzorů. Tlak ze strany EU a dalších mezinárodních institucí, aby tyto země naplňovaly mezinárodní režimy a standardy, je k dalšímu rozvoji právních rámců a protiteroristické politiky v těchto zemích nutný.

Úvod

Termín protiteroristická politika je v této práci používán jako obecná definice komplexního souboru nástrojů, aktivit a opatření, který má zabránit pachatelům teroristických činů připravit a uskutečnit své plány¹.

Cílem této práce není poskytnout vyčerpávající výčet a porovnání protiteroristických politik ve čtyřech zvolených středoevropských státech (Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko), ale spíše otestovat několik pracovních hypotéz o vytváření protiteroristické politiky v těchto zemích. Zaměřuje se také na několik konkrétních oblastí, které jsou z hlediska dalšího vývoje této politiky považovány za klíčové. Podobné historické zkušenosti a institucionální východiska ve vybraných zemích by přitom měla umožnit srovnávání a do jisté míry i zobecňování poznatků.

Pouze okrajově se tato práce zabývá mechanismy, které jsou spouštěny v momentě provedení teroristického činu na území jednotlivých zemí, a jejich případnou problematizací ve zkoumaných státech. Dopodrobna není rozpracováno ani úsilí a účast těchto zemí v zahraničních misích vojenského i nevojenského charakteru, které souvisejí s bojem proti terorismu, i když tyto mise jsou neopomenutelnou součástí jejich zahraniční a bezpečnostní politiky a mezinárodní spolupráce v boji proti terorismu. Autorka věří, že o tomto tématu již existuje četná dostupná literatura.

Střední Evropa nemůže být považována ani za hnací sílu mezinárodní a nadnárodní spolupráce v boji proti globálnímu terorismu, ani za zdroj efektivních národních opatření v oblasti prevence a pružné reakce, která by jiným mohla sloužit za vzor. Kromě přechodu k demokracii a snahy přetvořit své společnosti a reformovat institucionální struktury, zažívají tyto země od konce studené války také dramatické změny bezpečnostních konceptů a prostředí. Nová bezpečnostní situace a objevující se nové bezpečnostní hrozby zároveň přinášejí postupné překrývání konceptů vnější a vnitřní bezpečnosti, především v oblasti boje proti terorismu. To klade velké požadavky na jednotlivé instituce národního státu a také na schopnost koordinace na národní, mezinárodní i nadnárodní úrovni. V případě střední Evropy se institucionální

¹ Užší definice protiteroristické politiky (counterterrorism) uvádí, že takto označit lze pouze akce, prováděné za účelem zastavení konkrétní, již probíhající teroristické operace (Samson, 2003).

odpověď na tento vývoj opoždí díky několika faktorům – nedokončené transformaci, pokračující strukturální slabosti postkomunistických systémů, slabé výkonnosti veřejné správy, omezené kapacitě pro efektivní a adekvátní strategické plánování, přetrvávajícím nevyřešeným problémům rozdělení kompetencí a odpovědnosti, nedotaženým právními rámci, problematickému vynucování práva, „historickému břemenu“, které stále způsobuje nedůvěru některých partnerů, především v rámci širší zpravodajské komunity, chybnému řízení a nedostatečným mechanismům pro cyklické strategické revize². V rámci procesu vstupu a členství v NATO a EU byly již některé velké problémy v těchto zemích odstraněny, některé však stále přetrvávají.

Národní státy hrají v boji proti terorismu klíčovou roli. V této práci se předpokládá, že vnější vzory, poskytované členskými zeměmi EU, USA, samotnou EU či dalšími mezinárodními organizacemi a tlak na přizpůsobení se jsou pro tvorbu protiteroristické politiky v zemích střední Evropy po pádu komunismu klíčové. Nutnost reformy a relativně rychlé přistoupení k EU a NATO a jejich politikám zároveň vyústilo v kontinuální přejímání vnějších vzorů. Dále se předpokládá, že ve zmiňovaném procesu hrají roli další faktory: zaprvé tyto země raději vytvářejí vlastní protiteroristické politiky na základě existujících vnějších vzorů, protože mají jen velmi omezenou zkušenost s novými formami globálního terorismu. Zadruhé tvorba protiteroristické politiky není jedním z hlavních zájmů veřejného mínění a proto také není domácím politickým tématem. S ohledem na schopnosti, zdroje a zkušenosti daných zemí se také předpokládá, že tyto relativně nové členské země EU budou spíše podporovat přijímání dalších protiteroristických opatření v rámci nadnárodního rámce EU.

Vzory jsou zde chápány jako funkčně napodobované modely³. Tyto modely jsou adaptovány částečně a pragmaticky a proces modelování probíhá dobrovolně a na základě vnitřní poptávky. Modely/vzory poskytují předlohu institucionální struktury nebo politiky. Přijetí vnějšího vzoru ale neimplikuje jednostranný hierarchický vztah, do tohoto procesu samozřejmě vstupují podstatné organizační a intelektuální zdroje zkoumaných zemí střední Evropy.

² (Gogolewska, 2005)

³ (Jacoby, 2001)

Testování uvedených hypotéz bylo prováděno na základě výzkumu pramenů, přímých rozhovorů či pomocí krátkých dotazníků. Výzkum se také snažil zachytit důležité přetrvávající problémy, které ovlivňují systém tvorby protiteroristické politiky a jejího provádění ve zvolených zemích⁴. Experti byli dotazováni na následující témata: efektivita koordinace domácích institucí v oblasti tvorby a provádění protiteroristické politiky, veřejné mínění o otázkách souvisejících s terorismem a přijímáním protiteroristických opatření, míra politické angažovanosti domácích politických aktérů, nedostatek zkušeností s globálním terorismem, transfer politiky a modelování podle vnějších vzorů, bezpečnostní systémy a především výkonnost a koordinace zpravodajských služeb, zájem o další podporu rozvoje protiteroristické politiky v rámci EU a případná prioritní témata zkoumaných členských zemí v této oblasti.

⁴ Možné porovnat například s: EU Council, Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism, September 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12168.en05.pdf>

I. Protiteroristické politiky ve střední Evropě – politiky ovlivňované zvenčí

Od počátku devadesátých let 20. století prošly protiteroristické politiky a způsob jejich vytváření v zemích střední Evropy několika fázemi⁵. Nové demokracie samozřejmě nezačínaly od čistého stolu. Zdědily právní rámce a institucionální nastavení, které byly vytvořeny pro účely předchozích režimů. V mnoha oblastech, například zpravodajských služeb, nebylo možné provést podstatné reformy či vytvořit zcela nové instituce. Jedním z hlavních důvodů byl nedostatek zkušených, režimem nepoznamenaných, personálních kapacit, ale existovala samozřejmě i další bezpečnostní rizika, která tato rozhodnutí ovlivňovala. Reforma bezpečnostních sektorů těchto zemí byla jedním z nejtěžších úkolů, které musely být vykonány. První fáze, kterou vytváření protiteroristické politiky prošlo, proběhla v první polovině devadesátých let 20. století. Jejím cílem bylo odstranění dědictví komunismu. Druhá fáze je zhruba ohraničena úspěšným ukončením přístupových jednání a vstupem do NATO a EU. V průběhu tohoto období byly položeny základy nových protiteroristických politik a jejich vytváření. Poslední fáze začala s členstvím v NATO a EU a může být označena jako internacionalizace a evropeizace této politiky⁶.

I když v dekádě 1991–2001 došlo v bezpečnostních sektorech zkoumaných zemí k některým radikálním změnám (míra prováděných reforem se odlišovala od jednoho subsektoru k druhému⁷), výrazným mezníkem z hlediska vytváření protiteroristické politiky v regionu se stalo 11. září 2001⁸. Do této události nepočítaly bezpečnostní strategie zkoumaných zemí s rozsáhlým teroristickým útokem jako s realistickou variantou bezpečnostní hrozby. Proto také neexistovaly žádné národní plány, které by se zabývaly hrozbou dopadů globálního terorismu či propracované plány reakce civilních i vojenských záchranných systémů v případě skutečně rozsáhlého teroristického útoku. Politické reprezentace ve zkoumaných zemích do té doby dávaly jasně přednost vnější dimenzi bezpečnostní politiky (s výjimkou boje proti organizovanému zločinu), na kterou se pohlíželo z pozitivního úhlu spolupráce se západními spojenci. Tento zúžený pohled na bezpečnostní situaci spolu se

⁵ (Mareš, 2005)

⁶ Ibid

⁷ V tomto období byly v zemích střední Evropy přijaty nové národní bezpečnostní strategie a připravovaly se mnohé reformy – reforma armády, policie, zpravodajských služeb. Doplněny byly i právní rámce, v některých případech vytvořeny i zčásti zcela nově (viz níže).

⁸ (Gogolewska, 2005), (Kousalová, Princová, Krulík, 2006)

zjednodušeným vyhodnocováním hrozeb byl otřesen událostmi 11. září, po nichž začal být uplatňován komplexnější přístup k vytváření protiteroristické politiky. Tento trend byl navíc posílen vývojem na mezinárodní scéně a nutností přizpůsobit se novým nástrojům, které se v té době vytvářely na mezinárodní úrovni (především v rámci EU). Teroristické útoky, ke kterým po 11. září došlo jinde ve světě, především útoky v Madridu (březen 2004) a Londýně (červenec 2005), tento trend ještě dále posílily.

Dynamiky vytváření protiteroristické politiky ve střední Evropě

Hypotéza: Ve zkoumaných zemích střední Evropy vyústila změna režimu na počátku devadesátých let 20. století, potřeba reform a relativně rychlé přistoupení k EU a NATO v přetrvávající přejímání vnějších vzorů/modelů spíše než ve vytváření vlastních protiteroristických politik.

Vytváření protiteroristické politiky ve střední Evropě vykazuje různé, v některých případech divergentní dynamiky. Stejně jako v jiných zemích není protiteroristická politika jednotnou politikou sama o sobě. Zasahuje průřezově od obranné po imigrační politiku. Proto je v rámci národního státu často plánována a vykonávána různými, často i soupeřícími mocenskými centry, aniž by existovala sjednocující politická dynamika či strategie. Z tohoto důvodu jsou protiteroristické politiky spíše náchylné ke svému vytváření na základě různých vnějších požadavků a vzorů, i když domácí poptávka po vlastních reformách a na domácím poli iniciovaná opatření se také v menší míře objevují. V této práci se bude pracovat se zjednodušeným rozdělením na dynamiku iniciovanou zevnitř (domácí)⁹ a z vnějšku. Vnější dynamika je dále složena ze soupeřících vzorů/modelů a tlaků přizpůsobit se. Tyto elementy fungují často v synergii, ale mohou způsobit i napětí a nesoulad.

Přes deklarované posuny v koncepcích moci a zranitelnosti od státocentrické a teritoriálně vázané k těm koncepcím, kde se snižuje role státu a kde je moc vázána spíše na systém, a přes posilování mezinárodní spolupráce na různých protiteroristických opatřeních po 11. září, úsilí a odpovědnost za boj proti terorismu

⁹ I přejímání vnějších vzorů probíhá na základě vnitřní poptávky, zde se ale myslí vytváření čistě domácích řešení a politiky.

spočívá stále na národních státech¹⁰. Globální terorismus také není jedinou bezpečnostní hrozbou, proto se zdá, že přinejmenším v Evropě zůstane zachováno původní rozdělení kompetencí a institucionální nastavení a že si národní státy spíše uchovají svou tradiční podobu¹¹. Hrozba globálního terorismu a zamlžená hranice mezi vnějšími a vnitřními bezpečnostními riziky klade vysoké požadavky na posílení koordinace a spolupráce institucí jak na národní, tak mezinárodní úrovni. Rozdělení vnitřní/vnější ale stále hraje, nejen ve střední Evropě, určující roli. Ve zkoumaných zemích je vnější část bezpečnostní (a protiteroristické) politiky¹² do značné míry dominována vzory poskytovanými NATO a USA. Vnitřní část je oproti tomu opanována spíše EU, která se jako taková vyhýbá z různých důvodů vojenské odpovědi na teroristickou hrozbu¹³. I když jsou tyto dvě součásti propojeny a často se doplňují, objevují se čas od času problémy spojené s nedostatečnou vnitřní koherencí.

Modelování politiky či instituce podle vnějších vzorů, aplikovaných na stávající domácí struktury, je rozumný způsob, jak vylepšit oblasti, ve kterých tyto země postrádají expertizu. Tento postup ovšem může přinést dva problémy. Zprvé modelování oblastí vnější a vnitřní bezpečnosti podle různých vzorů přispívá ve střední Evropě k pocitu, že soupeření idejí v rámci diskurzu o obranné a bezpečnostní politice je v podstatě tzv. hrou s nulovým součtem. Jelikož hlavní vzory poskytují NATO a USA, má například Polsko a Slovensko tendenci vnímat vývoj Evropské bezpečnostní a obranné politiky (ESDP) primárně jako „duplikace NATO v EU čistě z politických důvodů“. Druhým problémem je, že vnější vzory mohou jednak poskytovat návod, ale také *ex-post* legitimizovat kroky, které již byly provedeny, aniž by proběhla řádná debata o nutnosti jejich provedení či kontrolních mechanismech.

Vnější dynamika, která ovlivňuje vytváření vnitřní bezpečnostní a protiteroristické politiky ve zkoumaných zemích, je do značné míry určována EU. Unie v některých

¹⁰ EU také deklarovala přístup zdola nahoru (od členských zemí k nadnárodním institucím) jako nejdůležitější určující faktor pro další kroky v této oblasti.

¹¹ Evropské země se budou patrně snažit dále rozvíjet koncept bezpečnosti společnosti (societal security concept) (Hamilton, Sundelius, Grönvall, 2005) a holistický přístup k bezpečnosti, než zvažovat řešení po americkém vzoru a ustavit ministerstva vnitřní bezpečnosti (homeland security), protože to vychází z odlišných domácích struktur a historické tradice.

¹² Zde se míní armáda a vojenské akce, neplatí to samozřejmě například pro humanitární pomoc.

¹³ Celkově zde hrají roli i jiné mezinárodní organizace, především OSN, Rada Evropy, OECD či Světová banka.

případech dále posílila mezinárodní úsilí tím, že zašla při vytváření vlastní legislativy ještě trochu dále. Příkladem může být například boj proti financování terorismu¹⁴. Navíc v rámci EU funguje nejlépe tlak na přizpůsobení se a provádění přijatých norem. Cukr a bič přístupových jednání se změnil v tlak zavedených mechanismů, včetně soudního přezkumu (ESD) procesu provádění přijaté legislativy v případech, kdy je to možné.

Právní rámce střeoevropských zemí nebyly po 11. září pro boj proti globálnímu terorismu vhodně nastaveny, byly spíše přizpůsobeny boji proti organizovanému zločinu. Terorismus či účast v teroristické skupině nebyly například zavedeny a kodifikovány jako zvláštní typ trestného činu¹⁵, stejně tak nebylo z hlediska znění zákonů možné využít armádu pro případy civilní krizové situace a pro protiteroristické akce na území státu. Žádná ze zvolených zemí nicméně nepřijala zvláštní „protiteroristické“ zákony typu vlasteneckého zákona v USA (US Patriot Act) či nové francouzské¹⁶ a britské legislativy z roku 2005. Docházelo spíše k postupné novelizaci trestních zákoníků.

Již v průběhu přístupových rozhovorů přijímaly a prováděly střeoevropské země opatření přijatá v EU a vytvářely a přizpůsobovaly své strategické dokumenty, především národní akční plány boje proti terorismu tak, aby vyhovovaly EU¹⁷. Vzorem pro vytváření národních akčních plánů byla rezoluce a akční plán, přijaté na mimořádné Evropské radě 21. září 2001, a tzv. cestovní mapa, přijatá na Evropské radě v říjnu 2001. Cestovní mapa obsahovala řadu konkrétních opatření a stala se například vzorem pro vytvoření maďarského akčního plánu. Po útocích v Madridu

¹⁴ Viz níže

¹⁵ Definice obou skutkových podstat v českém právním řádu kopíruje téměř doslova definici přijatou EU.

¹⁶ Francouzské Národní shromáždění přijalo 29. listopadu 2005 nové protiteroristické zákony. Ty zahrnují další používání videokamer na veřejných místech, usnadňují přístup policie k určitým údajům (údajům, které spravuje ministerstvo vnitra). Dále posilují pravomoc použít odposlechy a sledování elektronické komunikace a ustavují povinnost soukromým poskytovatelům těchto služeb předávat určitá data státním institucím (např. telefonní operátoři, dopravní firmy, internetové kavárny). Tyto zákony dále umožňují kontrolovat identitu v mezinárodních vlakových spojích. Zvyšují i trestní sazbu za spáchání těchto činů (20 let vězení pro účastníky teroristické akce, 30 let pro vedoucí skupiny) a centralizují rozhodování o těchto trestních činech do Paříže. Dále také prodlužují dobu, po kterou mohou francouzské úřady odejmout francouzskou státní příslušnost osobám, které byly usvědčeny ze spáchání teroristického činu provedeného před naturalizací. Po třech letech by mělo ve francouzském parlamentu dojít k přehodnocení některých aspektů těchto zákonů. I když byly tyto zákony přijaty pod dojmem nutnosti čelit hrozbě terorismu, francouzský Národní výbor pro informační technologie a občanské svobody vydal prohlášení, že tato nová uzákoněná opatření musí být považována pouze za výjimečné prostředky.

¹⁷ Příprava těchto dokumentů začala v některých zkoumaných zemích již před 11. zářím. V České republice byla například již v roce 2000 zpracovávána neveřejná koncepce pod názvem „Studie připravenosti ČR na řešení hrozb protiteroristických útoků“.

v březnu roku 2004 přijala Evropská rada Deklaraci o boji proti terorismu, jejíž přílohu 1 tvořil aktualizovaný akční plán. Cíle, uvedené v deklaraci a akčním plánu, určovaly konkrétní soubory opatření, které se členské státy zavázaly splnit, a to včetně přijetí právních nástrojů jako evropský zatýkací rozkaz¹⁸. Po vstupu do EU byly některé oblasti protiteroristické agendy ve zkoumaných zemích upřednostňovány, například ochrana hranic a hraniční kontroly¹⁹, sdílení zpravodajských informací a boj proti financování terorismu.

Hodnotící mise EU (peer evaluation missions), vztahující se k úrovni protiteroristických opatření a jejich provádění²⁰ v jednotlivých členských zemích a hodnotící efektivitu jednotlivých systémů, proběhly ve zkoumaných zemích v letech 2004 a 2005²¹. Pro Polsko a Českou republiku²² byly závěry hodnotících misí víceméně pozitivní, ačkoli byly zdůrazněny některé podstatné nedostatky, především v oblasti koordinace institucí a systémů pro sdílení informací.

Na provádění akčního plánu EU a plnění opatření, přijatých v rámci mezinárodních režimů, dohlíží protiteroristický koordinátor EU. Tato funkce byla vytvořena na jaře 2004²³, ale její představitel nemá žádnou pravomoc, kterou by mohl uplatňovat nad úředníky Evropské komise, úřady a agenturami členských zemí a navíc postrádá i výraznější finanční prostředky na prosazování protiteroristických opatření. Za účelem urychlení provádění přijatých opatření přistupuje koordinátor víceméně pouze k hodnocení výkonů jednotlivých členských zemí a používání taktiky „označit a

¹⁸ Provádění evropského zatýkacího rozkazu se protahovalo a komplikovalo především v České republice, ovšem je nutné poznamenat, že implementace v některých „starých“ členských zemích probíhala ještě pomaleji a s většími obtížemi, například v Itálii či v Německu.

¹⁹ Samozřejmě především v Polsku, ale také v Maďarsku a na Slovensku, protože tyto země zajišťují ochranu vnější hranice EU.

²⁰ Tlak před vstupem do EU vedl k tomu, že některé země, konkrétně Polsko, bylo ve smyslu provádění rámcových rozhodnutí Rady, která byla obsažena v Deklaraci o boji proti terorismu z roku 2004, tj. včetně evropského zatýkacího rozkazu a Rámcového rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech, daleko před většinou „starých“ členských zemí.

²¹ Na základě Rozhodnutí Rady 2002/996/JHA z 28. září 2002 byly členské země hodnoceny na základě dvou dotazníků a jedné návštěvy. Tyto mise pobíhaly od června 2003 do května 2005 a byly složeny ze zástupců jiné členské země, Evropské komise, Generálního sekretariátu Rady a Europolu. Závěrečná zpráva pak hodnotí celý systém dané členské země, podtrhuje opatření hodná následování (best practices), jejichž zavedení by mohly zvážit i ostatní členské země, a upozorňuje na podstatné nedostatky. Zpráva obvykle obsahuje zhodnocení následujících oblastí: koordinace mezi jednotlivými státními úřady a agenturami, míra mezinárodní spolupráce, vyhodnocování hrozeb, sběr informací a přístup k databázím, policejní trénink a ochrana hranic, právní rámec, zabezpečení komunikačních systémů, způsob udělování bezpečnostních prověrek a krizové řízení. Po uskutečnění hodnotící mise byla v průběhu šesti měsíců zpracována zpráva a shrnující závěrečná zpráva byla dokončena koncem roku 2005. Celá závěrečná zpráva není veřejná. Zveřejněné shrnutí viz: EU Council, Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism, September 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12168.en05.pdf>

²² Zprávy o Maďarsku a Slovensku či jejich obecné shrnutí nebyly poskytnuty veřejnosti.

²³ Evropská rada zvolila Gijse de Vriese prvním protiteroristickým koordinátorem EU.

zahanbit“ (naming and shaming). Protiteroristická opatření EU se týkají především vymáhání práva a spolupráce policejních a soudních složek. Odpovědnost za provádění postupů, které jsou přijaty v Bruselu, padá zpět na členské země. Debaty a hodnocení na úrovni EU jsou dobré k vybudování tlaku na členské státy, ale plnění dojednaných opatření je jiná otázka. Výsledky zemí střední Evropy jsou v tomto smyslu nejednoznačné. EU v oblasti boje proti terorismu pracuje spíše jako horizontální network, ve kterém není expertiza soustředěna v Bruselu, ale v Londýně nebo Paříži.

Kromě obecného rámce EU vytvářejí evropské země v oblasti protiteroristické politiky také užší mezivládní platformy, kterých se v některých případech účastní i zkoumané země. Polsko je členem tzv. skupiny G-6, tj. šesti největších zemí EU, kterou kromě něj tvoří Velká Británie, Francie, Německo, Itálie a Španělsko. Tyto země spolupracují na posílení sdílení zpravodajských informací a v současné době se nezdá, že by stejným způsobem chtěly sdílet zpravodajské informace se zbytkem členských zemí EU. Z různých důvodů nedůvěřují všem vládám v členských zemích, ale přistoupení dalších zemí k této skupině není v budoucnu vyloučeno. Všechny čtyři zkoumané země jsou členy Salcburské skupiny²⁴, která byla založena v roce 1999 s cílem koordinovat bezpečnostní agendu ministerstev vnitra přistupujících zemí. Tato spolupráce pokračovala i po vstupu těchto zemí do EU a skupina se dále rozšířila o Rakousko a před nedávnem i o Rumunsko. Protiteroristická opatření jsou součástí agendy této skupiny²⁵. Dalším příkladem posílené mezivládní spolupráce v Evropě je tzv. Průmská smlouva²⁶, kterou podepsalo v roce 2005 sedm členských států EU (žádná ze zkoumaných zemí). Cílem této smlouvy je další posílení policejní a soudní spolupráce.

²⁴ Společně s Rakouskem, Slovinskem a Rumunskem

²⁵ Protiteroristická agenda ale není hlavním určujícím tématem, prioritami na rok 2006 je hodnocení postupu přistoupení nových členských zemí k Schengenu, koordinace úkolů souvisejících s ochranou svědků, postup v oblasti budoucí výměny důvěryhodných informací o zemi původu a koordinace úsilí v oblasti kontroly dopravy a bezpečnosti silničního provozu.

²⁶ Tzv. smlouvu Schengen III podepsala Belgie, Německo, Nizozemsko, Lucembursko, Španělsko, Francie a Rakousko. Podle Daniela Keohana signatáři smlouvy prohlašují, že další členské země se mohou připojit v roce 2008. Spekuluje se o tom, že koncem desetiletí se ustanovení této smlouvy stanou celunijně uplatňovanými.

NATO²⁷ a USA ovlivnily především vnější vojenskou dimenzi protiteroristické politiky, a to především reformu ozbrojených sil. Ta se jasně soustředila na plnění požadavků přijatých v NATO, podporu a asistenci této reformě poskytovaly hlavně Spojené státy. Vstup do NATO ale ve středoevropských zemích ovlivnil i některá vnitřní opatření, například revizi klasifikace dokumentů a režim bezpečnostních prověrek. Vzory poskytované USA byly využity především v oblasti boje proti financování terorismu, i když ne přímo, ale spíše skrze režimy, vyvinuté na mezinárodní úrovni²⁸. Vliv Spojených států se liší jak v jednotlivých zemích²⁹, tak ad hoc v jednotlivých oblastech. I když se ale v některém případě praktický vliv amerických modelů a vzorů blíží nule, ideologický a politický dopad amerických konceptů je, na rozdíl od EU, vždy výrazný a silný, a to i v rámci veřejné debaty. Spolupráce mezi středoevropskými zeměmi a USA po 11. září ztělesňují především revize tehdy existujících bezpečnostních strategií středoevropských zemí a následné zahájení vypracovávání tzv. sektorálních strategií. Polsko po vzoru USA začalo vytvářet i tzv. strategické bezpečnostní hodnocení (Strategic Defence Review)³⁰.

Koncept vnitřní bezpečnosti je v Národní bezpečnostní strategii USA definován jako koordinované národní úsilí, jehož cílem je zabránit teroristickému útoku na území USA, snížit zranitelnost, minimalizovat škody a zajistit obnovu. V Evropě nemá stejnou historickou tradici centralizace pravomocí a kapacit jako v USA a žádná evropská země není připravena zavést instituci podobnou americkému ministerstvu vnitřní bezpečnosti. Nicméně názory expertů na tuto otázku se různí. Jak jeden z dotazovaných uvedl: „Americké modely boje proti terorismu jsou v evropské debatě podceňovány. Založení ministerstva vnitřní bezpečnosti, integrace zpravodajských služeb či nový způsob využívání vojska jsou průlomová opatření. Jsou i modelem pro Evropu, která se zatím pouze probouzí do reality nového globálního terorismu.“

Veřejné mínění

²⁷ NATO získalo roli v protiteroristických operacích na summitu v Praze v listopadu 2004, kdy byla formálně stvrzena možnost uskutečňovat vojenské operace mimo teritorium aliance a byl přijat návrh USA na vznik elitních sil rychlé reakce NATO (NRF). Po tomto summitu již NATO není pouze obrannou organizací zajišťující stabilitu.

²⁸ Viz část *Boj proti financování terorismu*

²⁹ Nejvýraznější vliv USA je patrný v Polsku a také v Maďarsku. Polsko například vytvořilo v roce 1990 svou speciální protiteroristickou jednotku, známou pod zkratkou GROM, podle vzoru amerických Delta force (a britských SAS). Polská veřejnost se o existence této jednotky dozvěděla až v roce 1994, kdy se GROM účastnil mise spojeneckých sil na Haiti a později i v bývalé Jugoslávii.

³⁰ Polský přístup k bezpečnostní a protiteroristické politice kopíroval přístup bezpečnostní strategie USA co do holistického charakteru a pohledu na možnost na hrozbu terorismu odpovědět vojensky (Gogolewska, 2005).

Hypotéza: Zkoumané středoevropské země upřednostňují přejímání existujících vnějších vzorů/modelů? spíše než vytváření vlastních protiteroristických politik, protože veřejnost se o boj proti terorismu a přijímaná protiteroristická opatření nezajímá. Vzhledem k úrovni bezpečnostní hrozby, kterou zde terorismus představuje, se veřejnost nezajímá ani o aktivní přístup politických elit k vytváření vlastní protiteroristické politiky.

Protiteroristický koordinátor EU Gijs de Vries prohlásil, že veřejné mínění je kritickou součástí jakékoli strategie boje proti terorismu. Formulovat účinně protiteroristické politiky a vytvářet právní rámce pro boj s terorismem si často žádá veřejnou podporu. V této části práce budou zkoumány postoje veřejnosti v České republice, Maďarsku, Polsku a Slovensku k terorismu, protiteroristickým politikám, vnímání hrozeb, k důvěře v krizové mechanismy a připravenost státních orgánů a možné souvislosti mezi veřejným míněním a vytvářením protiteroristické politiky.

Kromě dat ze standardních průzkumů Eurobarometer³¹, která se týkají terorismu, jsou zde využity i výzkumy jednotlivých institutů a agentur pro výzkum veřejného mínění ve zkoumaných zemích³². Použita budou i data z celosvětového průzkumu veřejného mínění o vnímání hrozby terorismu, který provedla mezi zářím a říjnem 2005 ve 13 zemích³³ firma *Synovate*, která se věnuje průzkumům trhu. Ve většině průzkumů jsou protiteroristické politiky spíše než hlavní zkoumanou otázkou okrajovým tématem³⁴. Jediný výzkum veřejného mínění, který byl speciálně zaměřen na protiteroristickou politiku a její komponenty, provedlo v Maďarsku v červnu 2004 budapeštské *Centrum strategických a obranných studií*. Respondenti měli mj. hodnotit efektivitu jednotlivých protiteroristických opatření³⁵. Stojí za zmínku, že tento – ve střední Evropě ojedinělý – průzkum provedl think-tank. Žádný z institutů a agentur pro výzkum veřejného mínění v jednotlivých zemích kvalitativní výzkum na toto téma neprovedl. Zřejmým důvodem je nedostatečná poptávka. Jak dodal jeden

³¹ Standard Eurobarometer 64 a 65 (podzim 2005, jaro 2006) – Zprávy za jednotlivé země – ČR, Maďarsko, Polsko a SR – Viz http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.htm

³² CVVM–CZ, TNS OBOP–PL, další údaje viz reference

³³ <http://www.synovate.com/knowledge/infact/issues/200510/>. Odpovědělo přes 9000 respondentů ve 13 zemích.

³⁴ Například Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM) v Praze pokládalo otázky související s terorismem v souvislosti s dotazováním na členství země v NATO a dalším rozšiřováním této organizace, Bezpečnostní strategie ČR či na válku v Iráku. Viz <http://www.cvvm.cas.cz/index.php?lang=1>. Polský institut TNS OBOP provádí pravidelný průzkum pod názvem „Cítíme se bezpečně“, který se dotazuje na všechny typy hrozeb. Jediný průzkum věnovaný výlučně terorismu uskutečnil TNS OBOP v srpnu 2004.

³⁵ Viz Molnár, Ferenc, the Hungarian Public's Perception of Terrorism, DCAF Conference Paper. http://www.dcaf.ch/news/past_2005/ev_moscow_050489_paper4.pdf

z dotazovaných odborníků: „Žádný institut nechce zbytečně utrácet peníze za takový průzkum, protože jeho výsledky by stejně neovlivnily žádná politická rozhodnutí.“ Ferenc Molnár, pod jehož vedením byl uskutečněn výzkum v Maďarsku, je zklamán nedostatkem finančních prostředků na další podobný průzkum a upozorňuje na jistý obecný problém: „Řekl bych, že stát si objednává pouze takové výzkumy veřejného mínění, které se týkají bezprostředně důležitých témat. Vědecky zaměřené průzkumy v oblasti bezpečnosti a obrany postrádají finanční podporu.“³⁶ Tato prohlášení mj. dokládají, že vytváření protiteroristické politiky není ve střední Evropě výrazným politickým tématem, přestože veřejný souhlas a dohled médií nad dalšími institucionálními a legislativními kroky v této oblasti jsou velmi důležité. Stejně tak je důležitá veřejná diskuse o povaze hrozby, kterou terorismus představuje, o důvodech a cestách vedoucích k radikalizaci a mechanismech, jak těmto problémům čelit.

Údaje z posledních Eurobarometrů³⁷ ukazují, že pouze malé procento občanů středoevropských zemí považuje terorismus za jeden z nejdůležitějších problémů, kterým bude jejich země v budoucnu čelit. Zatímco průměr EU dosáhl 14 %, respektive 10 % na jaře 2006, pokládala terorismus za jeden z nejdůležitějších problémů budoucnosti na jaře 2005 pouze 2 % obyvatel ČR, na podzim 2005³⁸ toto číslo narostlo na 3 % a na jaře 2006 kleslo až na 1 %. V Maďarsku a Polsku shodně označila terorismus za vážný problém budoucnosti pouze 2 %, respektive na jaře 2006 3 % respondentů. Ten samý údaj pro Slovensko klesl z 5 % na podzim 2005 na 3 % na jaře 2006³⁹.

Další sada otázek průzkumů Eurobarometer se zaměřovala na sdílení kompetencí mezi národními státy a EU. V souvislosti s bojem proti terorismu skórovaly v preferenci sdílet kompetence s EU, vůči politickému rozhodování o

³⁶ Ibid

³⁷ Standardní Eurobarometer 64 a 65 (podzim 2005, jaro 2006)

³⁸ Podle průzkumu CVVM, který se v listopadu 2002 týkal bezpečnostní strategie a rozšíření NATO, se 10 % Čechů a Češek domnívalo, že terorismus představuje pro ČR významný problém. Tento údaj je ale možné přičíst blízkému se summitu NATO v Praze. V srpnu 2005 hodnotilo podle stejné výzkumné instituce terorismus tímto způsobem pouze 1 % dotazovaných. Viz http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100505s_ps50822.pdf

³⁹ Za nejvážnější problém budoucnosti považují občané zkoumaných zemí nezaměstnanost (48 % v ČR, 50 % v Maďarsku, 71 % v Polsku a 49 % na Slovensku), průměrný údaj pro celou EU je 44 %. Pouze několik členských zemí EU, především ty, ve kterých proběhl teroristický útok či čelily konkrétním hrozbám útoků, zaznamenalo v dotazování na terorismus jako hrozbu budoucnosti určitý procentní nárůst, související samozřejmě s událostmi v těchto zemích. Ve Velké Británii došlo například k nárůstu o 20 procentních bodů (ze 14 % na jaře 2005 na 34 % na podzim 2005) a v Nizozemsku o 18 procentních bodů (z 22 % na 40 %). Obavy z terorismu se výrazně zvýšily například i v Dánsku, kde, i když nedošlo k útoku, považuje terorismus za výraznou hrozbu 32 % Dánů (+20 procentních bodů).

protiteroristických opatřeních na domácí úrovni, všechny zkoumané země vysoko nad průměr EU. Slovensko vede pořadí členských zemí s 91 % respondentů, kteří preferují sdílení pravomocí a společný postup EU, následuje Maďarsko s 90 %, Česká republika a Polsko sdílejí spolu s Nizozemskem, Estonskem a Lotyšskem třetí místo s 88 %. V průměru přitom preferuje sdílení kompetencí a společné postupy v oblasti boje proti terorismu na úrovni EU 78 % občanů a občanek Unie, což značí obecně vysokou míru podpory. Kromě boje proti terorismu dosáhla v této sadě otázek podobně vysokých souhlasných procent pouze témata jako výzkum a vývoj (69 %), ochrana životního prostředí (66 %) a obrana a vnější vztahy (63 %). Nejnižší podpora sdílení kompetencí v oblasti protiteroristických opatření mezi členskými zeměmi a EU byla zaznamenána v zemích, kde před nedávnem došlo k rozsáhlejšímu teroristickému útoku, tj. ve Velké Británii (63 % pro sdílení kompetencí) a Španělsku (67 %).

Výzkumy Eurobarometer se dotazují i na budoucí priority Unie. V České republice byl zaznamenán 9% nárůst odpovědí, že boj proti terorismu by měl být jednou z budoucích priorit EU (15 % na jaře 2005, 24 % na podzim 2005), stejný názor zastává také 18 % Slováků a 17 % Maďarů. Průměr EU přitom vzrostl z 19 % na jaře 2005 na 23 % na podzim 2005⁴⁰.

Vysoká míra podpory veřejnosti, která se v případě sdílení kompetencí mezi EU a národními státy na poli boje proti terorismu ve zkoumaných zemích ukázala, vybízí k určitému teoretizování. Je samozřejmě obtížné hodnotit, zda-li ti, kteří podporují sdílení kompetencí, chápou tuto otázku stejně jako EU samotná, tj. jako komunitarizaci určitých politických oblastí, které v současné době spadají pod jednomyslné hlasování v Radě, ale s většinou protiteroristické agendy stále prováděnou jednotlivými členskými státy. Na základě průzkumů veřejného mínění je také možné předpokládat, že občané České republiky, Polska, Maďarska a Slovenska nevnímají terorismus ani tak jako hrozbu pro své (relativně) malé národní státy, ale spíše jako hrozbu celému rozvinutému světu a mezinárodnímu systému. Odpovědi na tuto výzvu pak musí přijít a být také garantovány větší jednotkou či aktérem, než je národní stát. Dokonce i v případě Polska, které nemůže být

⁴⁰ Pořadí budoucích priorit Unie přitom vede boj proti chudobě a nezaměstnanosti (44 % a 43 %, průměr EU), následuje udržování míru a stability v Evropě a boj proti organizovanému zločinu (28 % a 25 %, průměr EU), následuje terorismus se zmíněnými 23 % v průměru za celou EU.

považováno za malou zemi a které aspiruje na viditelnou roli na poli boje proti terorismu, je možné pozorovat určité odcizení značné části veřejnosti názorům některých politiků, kteří prosazují více autonomní kurz, například v oblasti boje proti terorismu v zahraničí. Dalším faktorem, který částečně vysvětluje vysokou míru podpory sdílení kompetencí s EU, může být obecně nízká míra důvěry občanů zkoumaných zemí v instituce národního státu a jejich schopnosti zvládat krizové situace⁴¹. Roli může dále hrát i nedostatek zkušeností s terorismem a obecně nízké povědomí veřejnosti o tom, jaký rozsah protipatření si odpověď na tuto hrozbu žádá. Pro veřejnost je také těžké hodnotit, na jaké úrovni má být protiteroristická politika prováděna, aby byla co nejefektivnější.

Důvěra v národní instituce, Eurobarometer 64 a 65⁴²

	Vláda		Parlament	
	Spíše důvěřuje (podzim 2005)	Spíše nedůvěřuje (jaro 2006)	Spíše důvěřuje (podzim 2005)	Spíše nedůvěřuje (jaro 2006)
Česká republika	26 %	34 %	16 %	22 %
Maďarsko	33 %	48 %	26 %	47 %
Polsko	14 %	22 %	12 %	13 %
Slovensko	18 %	21 %	20 %	27 %
Průměr EU	31 %	35 %	35 %	38 %

Co se týče vnímání terorismu jako hrozby⁴³, poskytují průzkumy veřejného mínění smíšené údaje. Dalo by se předpokládat, že podobně jako ve Švédsku, Finsku či Rakousku⁴⁴ a mimo EU také ve Švýcarsku a Norsku, bude převládat pocit, že „u nás se to stát nemůže“, ale není tomu tak. Jistou ambivalenci v tomto smyslu kopíruje také veřejný diskurz a přístup médií k těmto tématům. Někteří tvrdí, že tak malé státy jako Česká republika, Slovensko a Maďarsko požívají výhody své malé viditelnosti na mezinárodní scéně a že je vůbec otázkou, kolik lidí mimo území těchto států ví, že

⁴¹ Podle stejných průzkumů (Eurobarometer) je ve střední Evropě obecně vysoká i míra důvěry občanů v instituce EU, což může také přispět k vysvětlení zkoumaného jevu.

⁴² Sběr dat pro Eurobarometer 64 probíhal v říjnu a listopadu 2005, tj. krátce po parlamentních volbách v Polsku (září 2005) a relativně krátce před parlamentními volbami v Maďarsku (květen 2006), v České republice (červen 2006) a na Slovensku (červen 2006, předčasné volby). Sběr dat pro Eurobarometer 65 probíhal v květnu, červnu a červenci, tj. v době probíhající voleb v Maďarsku, České republice a na Slovensku.

⁴³ V Evropě a EU obecně existují velké rozdíly ve vnímání hrozby, kterou představuje terorismus. Dělicí linie probíhá jasně mezi západní a střední a východní Evropou. V západní Evropě se průměrné procento těch, kteří vidí terorismus jako jednu z nejdůležitějších bezpečnostních hrozeb, pohybuje mezi 20–40 %. Čím dále na východ, tím toto procento klesá. Jak poznamenal Daniel Keohane, tento fakt přispívá k obecné představě, která panuje v Bruselu, že se vlády zemí střední a východní Evropy necítí být – na rozdíl od svých západoevropských protějšků – v přední linii tohoto boje.

⁴⁴ V této souvislosti zajímavý postřeh je možné nalézt v publikaci Hamiltona, Sideliuse and Grönvalla (2005), kteří uvádějí, že neutrální státy věří, že je jejich neutralita před terorismem svým způsobem chrání.

jejich jednotky jsou zapojeny v misích v Afghánistánu a Iráku (tyto mise jsou přitom obecně chápány jako hlavní důvod případného teroristického útoku na jejich území). Za klíčovou výhodu jsou také považovány zanedbatelné muslimské menšiny v těchto zemích. Kromě zahraničních misí se jako důvod případného teroristického útoku v médiích často uvádí obecná příslušnost těchto zemí k západnímu světu a spekuluje se i o dalších konkrétních důvodech, kterými může například být hostování Rádia Svobodná Evropa/Rádia Svoboda na území České republiky či vojenská letecká základna Taszár v případě Maďarska. Někteří polští experti také v médiích prohlásili, že Polsko se stalo potenciálním cílem teroristů díky hostování utajovaných věznic, které CIA používá ve válce proti terorismu⁴⁵. Další upozorňují na to, že i když se vzhledem ke svému významu zkoumané země patrně nestanou terčem přímých teroristických akcí, mohou být zasaženy dopady útoků v sousedních zemích. Určitá část veřejného diskurzu o vnímání terorismu jako hrozby také odráží jistou islamofobii, která je ve společnostech zemí střední Evropy přítomná. Jejím důvodem může být fakt, že islám je zde relativně nový fenomén⁴⁶.

Je též zřejmé, že míra vnímání bezprostřednosti hrozby, kterou představuje terorismus, se liší v závislosti na podobě a sugestivitě otázky, položené v rámci průzkumu. Pocit ohrožení je ve střední Evropě nicméně zcela zřejmě přítomen. Vysvětlení leží opět především ve vnější bezpečnostní politice. Tím, že se tyto čtyři střeoevropské země počítají mezi více či méně neochvějně spojence USA (dostaly dokonce označení nová atlantická Evropa⁴⁷) a účastní se operací v Afghánistánu a Iráku, byly přidány na seznam cílů organizace al-Káida. Zazněly i konkrétní hrozby. Islamistická skupina Tavhid, dříve neznámá organizace, která sama sebe označila za buňku al-Káidy v Evropě, hrozila v červenci 2004 Polsku teroristickým útokem, pokud polští vojáci zůstanou v Iráku. Napadena byla slovenská ambasáda v Bagdádu⁴⁸ a varování, že může dojít k útoku na území Slovenska, byla vysílána na jedné blízkovýchodní rádiové stanici⁴⁹. Všechny události této povahy jsou samozřejmě pokrývány médii v těchto zemích.

⁴⁵ Viz například http://english.people.com.cn/200512/17/eng20051217_228656.html

⁴⁶ Příkladem mohou být nedávné aktivity české Národní strany, která před svým shromážděním distribuovala letáky s protimuslimským zaměřením. Policie po shromáždění některé příslušníky této strany zadržela.

⁴⁷ Americký ministr obrany Donald Rumsfeld rozdělil ve svém projevu v lednu 2003 Evropu na „starou“ a „novou“.

⁴⁸ Pozdějším vyšetřováním se ale prokázalo, že tato akce nebyla politicky motivována, šlo pouze o případ rabování.

⁴⁹ Zdroj: Mario Nicolini

Podle uvedených dat sice veřejnost ve střední Evropě nepovažuje terorismus za jeden z bezprostředních problémů, kterým bude jejich země v budoucnu čelit⁵⁰, ale provedení teroristického útoku na svém území připouští podle některých průzkumů většina z nich. Dále je zajímavé, že většina se také nedomnívá, že jejich státy jsou na tuto hrozbu dobře připraveny. To je v ostrém kontrastu k situaci v zemích západní Evropy, které již mají s globálním terorismem zkušenosti. Podle polské agentury TNS OBOP, která provedla v srpnu 2004 v Polsku průzkum o vnímání hrozby, kterou představuje terorismus, se 74 % Poláků a Polek domnívá, že by se jejich země mohla stát cílem teroristického útoku. Pouze 18 % dotazovaných ale věří, že Polsko je dobře připraveno vypořádat se s aktem terorismu a jen 16 % dotazovaných si myslí, že jejich integrovaný záchranný systém (policie, požární sbory, záchranná lékařská služba a vojsko) je připraven čelit následkům takové krizové situace. Smíšené informace, které průzkumy o vnímání bezpečnostních hrozeb spojených s terorismem přinášejí, doplňuje podrobný průzkum, který provedlo budapeštské *Centrum strategických a obranných studií* v červnu 2004. Tento průzkum ukázal, že výrazná většina (85 %) respondentů, vnímá terorismus jako reálnou a závažnou hrozbu své zemi. Ference Molnára k tomu říká: „Maďarští respondenti vnímají nespočet hrozeb jako reálné. Taková je povaha naší společnosti. Terorismus není podle Maďarů tou hlavní hrozbou.“ Ve skutečnosti také v rámci tohoto průzkumu předčily terorismus jako vnímanou hrozbu například klimatické změny, pandemie, znečištění ovzduší či pašování drog.

Podle dalšího průzkumu, provedeného společností *Synovate* v září a říjnu 2005 ve 13 zemích⁵¹, existují výrazné rozdíly mezi západní a východní Evropou. Zatímco 84 % francouzských a 68 % nizozemských respondentů se domnívalo, že jejich země se stane v blízké budoucnosti terčem teroristického útoku, stejný názor vyjádřilo pouze 17 % Maďarů a 12 % Slováků. Procento kladných odpovědí bylo trochu vyšší v Polsku (37 %). Ve srovnání se západní Evropou, kdy i v Německu byl zaznamenán výrazně vyšší údaj (47 %)⁵², se ale stále jedná o nízké číslo. Ve stejném průzkumu se tvrzení „necítím se tak bezpečně jako dřív“ dočkalo zhruba stejného procenta souhlasu v západní i východní Evropě (tj. 40 % v Maďarsku, 44 % v Nizozemsku, 55

⁵⁰ Viz výše zmíněná data výzkumů Eurobarometer

⁵¹ Výzkum byl prováděn v následujících zemích: Francie, Nizozemsko, Hongkong, Indie, Indonésie, Maďarsko, Německo, Polsko, Singapur, Srbsko a Černá Hora, USA, Velká Británie a Slovensko.

⁵² Po překažených útocích na regionální vlakové spoje v létě 2006 se toto číslo patrně ještě dále zvýší.

% v Polsku a 61 % ve Francii). Tato čísla ukazují, že rozdíl ve vnímání hrozeb mezi západem a východem Evropy se patrně rozšiřuje v momentě, kdy je v otázce explicitně zmíněn terorismus. U otázek, které mívají obecně na vnímání „nebezpečného světa“ a dalších bezpečnostních hrozeb, není rozdíl tak velký.

Dotazování na otázku „*Domníváte se, že vaše země je dobře připravena reagovat na teroristický útok?*“ vyústilo v tom samém průzkumu v 89 % negativních odpovědí v Polsku, 76 % v Maďarsku a 71 % na Slovensku. Tato čísla jsou mnohem vyšší v porovnání s údaji z Francie (46 %) či Velké Británie (48 %). V rámci celého výzkumu patří uvedená procenta pro středoevropské země k nejvyšším ze všech zkoumaných zemí (spolu s Nizozemskem – 79 % a USA – 73 %). Stejně jako v případě upřednostňování sdílení kompetencí s EU může být vysvětlení tohoto jevu spojeno s nízkou mírou důvěry veřejnosti ve zkoumaných státech v národní instituce, s nedostatkem zkušeností s globálním terorismem a minimálním testováním reakčních záchranných mechanismů a nástrojů v těchto zemích.

Tato část ukázala, že veřejnost ve střední Evropě nepovažuje terorismus za bezprostřední problém svých zemí a (podle některých průzkumů) za naléhavou hrozbu, která může zasáhnout jejich území, i když obecné vnímání bezpečnostních rizik včetně terorismu je v určité míře přítomno⁵³. Na rozdíl od západní Evropy, kde jsou procentní údaje z výzkumů veřejného mínění vysoké jak z hlediska vnímání hrozby terorismu, tak z hlediska důvěry v efektivitu reakce a v připravenost jednotlivých zemí, veřejnost ve střední Evropě nevěří, že jejich země jsou dobře připraveny této hrozbě čelit. I když již proběhlo několik pokusů veřejně testovat reakční mechanismy a nástroje, byly tyto snahy zatím spíše vnímány jako politická gesta, ovlivněná událostmi v jiných zemích a zvýšenými požadavky na bezpečnost ze strany veřejnosti. Jedním z příkladů může být cvičení integrovaného záchranného systému pro případ teroristického útoku v pražském metru na podzim 2005, které následovalo po událostech v Londýně.

⁵³ S postupujícím procesem internacionalizace veřejnost ve zkoumaných zemích patrně vnímá, že být občanem Evropy či „občanem světa“ je nebezpečnější než být pouze Maďarem nebo Čechem. Proto se také přiklání k tomu, že je nutné čelit terorismu na jiných úrovních rozhodování než na té národní. Jak zdůraznil Ferenc Molnár: „Maďarské veřejné mínění považuje toto úsilí na mezinárodní úrovni za svou povinnost a je ochotno přispět k uskutečňování právně a morálně přijatelných kroků.“

Ve zkoumaných zemích existuje výrazná veřejná poptávka sdílet v oblasti boje proti terorismu kompetence s nadnárodními aktéry, především s EU. Je ovšem možné, že občané plně nerozumí obsahu návrhů na další sdílení kompetencí mezi členskými zeměmi a EU a nejsou seznámeni s budoucími prioritami nadnárodní spolupráce na tomto poli. Na základě dostupných dat je také těžké hodnotit, do jaké míry má středoevropská veřejnost zájem o aktivní přístup k vytváření protiteroristických politik ve svých zemích a které politické kroky mohou být citlivé. Dá se očekávat, že spolu se snahou vlád středoevropských zemí podniknout určité legislativní kroky k posílení protiteroristických opatření, mezi jinými například posílení pravomocí zpravodajských služeb, začnou probíhat debaty o možném porušování lidských práv a občanských svobod v souvislosti se zaváděním těchto opatření. Zatím se ale nezdá, že by veřejnost ve střední Evropě byla zvláště znepokojena. To je v kontrastu s tvrzeními některých komentátorů, že tento fenomén je zde přítomný díky historické zkušenosti života v komunistických režimech typu „velký bratr“⁵⁴.

Porovnáním údajů ze západní a střední Evropy také vystupuje do popředí souvislost mezi vnímáním hrozby a veřejnou debatou o protiteroristických opatřeních a politikách. Dopad veřejného mínění na politické rozhodování v této oblasti je ve střední Evropě minimální. To je způsobeno jednak povahou této politiky samotné, ale i nedostatkem propracovaných průzkumů veřejného mínění a analýz dat. Ve střední Evropě momentálně není na politiky vyvíjen téměř žádný tlak, aby se snažili zajistit si veřejnou podporu svým návrhům v oblasti protiteroristické politiky, byli nuceni je zveřejňovat a vést o nich diskusi. Jak uvedl jeden z dotazovaných odborníků: „Stále jsme svědky pouze minimálních snah o veřejnou diplomacii, která by získávala podporu občanů pro případná řešení krizových situací či možná opatření, která by se týkala lidských práv. Byl bych nešťastný, kdyby muselo dojít k teroristickému útoku, který by nás všechny probudil, ale tento scénář je bohužel celkem reálný.“

⁵⁴ Například internetovou petici, týkající se uchovávání osobních údajů „Data retention is not a solution“, která se objevila na podzim 2005 v souvislosti s novou unijní legislativou o uchovávání dat z elektronické komunikace a která požadovala přijetí nových legislativních opatření na ochranu osobních údajů, podepsalo 848 Maďarů, 648 Poláků, 309 Čechů a 74 Slováků v porovnání s 21 612 Nizozemci, 6969 Němci či 5984 Finy. Viz <http://www.dataretentionisnosolution.com/>. Dalším příkladem může být debata o Dohodě o předávání údajů o pasažérech (PNR), která byla v EU spojena se širší debatou o rovnováze mezi právem na soukromí a posilováním protiteroristických opatření. Tato debata ve střední Evropě nenašla téměř žádnou odezvu, atd.

Bezpečnost není také téma, které by ve zkoumaných zemích rezonovalo v předvolebních kampaních, obecnou tendencí je řídit se při hlasování ekonomickými částmi předvolebních programů jednotlivých politických stran. Bylo by nicméně mylné se domnívat, že veřejnost v těchto státech se o problém terorismu a protiteroristických opatření nezajímá. Otázkou spíše je, zda-li je možné tento zájem artikulovat. Dále také hrozí, že případný teroristický útok by měl ničivý dopad na *esprit* těchto zemí. Je sporné, že by se veřejnost sjednotila a podporovala vládu (jak se stalo například ve Velké Británii po útocích v Londýně), pokud jsou občané – jak ukázaly průzkumy – obecně nedůvěřiví k výkonům státních institucí. Kdyby vlády v těchto zemích nezvládly předejít či zvládnout následky teroristického činu, mohlo by to vést k politické nestabilitě.

Zkušenosti s terorismem

Hypotéza: Zkoumané středoevropské země upřednostňují přejímání existujících vnějších vzorů/modelů spíše? než vytváření vlastních protiteroristických politik, protože mají velmi omezené zkušenosti s globálním islamistickým terorismem.

I když mají historickou zkušenost s terorismem různého druhu⁵⁵, žádná ze zkoumaných středoevropských zemí nemusela zatím čelit důsledkům globálního islamistického terorismu. Na jejich území dosud nedošlo k žádnému rozsáhlému teroristickému útoku a jejich občané zatím nepadli ve velkém počtu za oběť teroristickému útoku v zahraničí, jako například australští turisté na Bali. Přesto takové zkušenosti patrně nejsou jediným spouštěcím mechanismem efektivní politiky a provádění protiteroristických opatření. Například v Nizozemsku, které dlouho odolávalo tlaku na posílení svých protiteroristických nástrojů a odmítalo mj. i aplikovat seznam teroristických organizací a jednotlivců, který připravuje a schvaluje EU, se katalytickou událostí stalo zavraždění filmového režiséra Thea van Gogha. Dalším příkladem je Dánsko⁵⁶. Zkušenost s islamistickým terorismem v zemích střední Evropy nesahá dále než k vyhodnocování hrozeb, preventivnímu sledování podezřelých jednotlivců a ochraně kritických míst a infrastruktury. Za zmínku ale stojí

⁵⁵ Od počátku 90. let 20. století došlo ve středoevropských zemích pouze k několika kauzám, které byly spojeny s terorismem. Nesouvisely ale s mezinárodním/globálním terorismem, ale spíše určitou formou domácího terorismu. Jednalo se o činy jako únos, braní rukojmí a další závažné činy ohrožující veřejný pořádek. Viz (Mareš, 2005), (Samson, 2003), (Gogolewska, 2005)

⁵⁶ Je ale diskutabilní, zda-li samotná krizová situace, způsobená poplachem kvůli hrozbě teroristického útoku, která byla například vyhlášena v září 2006 v ČR, může vyvolat ten samý dopad.

zkušenosti těchto zemí s bojem proti organizovanému zločinu, protože potírání organizovaného zločinu a boj proti financování terorismu a praní špinavých peněz jsou spojité fenomény, i když dosažené výsledky ve zkoumaných zemích na poli potírání financování terorismu jsou spíše slabé.

Po pádu komunistických režimů se riziko spojené s terorismem ve střední Evropě zvýšilo hlavně ze dvou důvodů. Zaprvé se zcela dramaticky změnila role, kterou tyto země do té doby hrály na mezinárodní scéně, a bývalí přátelé byli odvrženi či se přímo stali nepřáteli. Přátelské vztahy, které existovaly například mezi zeměmi východního bloku a Libyí či OOP, byly přetřhány, ale sítě kontaktů těchto „spojenců“, které vznikly na území středoevropských zemí, zůstaly zachovány. Druhým důvodem byla (již zmiňovaná) účast nových demokracií v mezinárodních operacích, především v Kuvajtu, na Balkáně, v Afghánistánu a Iráku, ale i jejich samotné členství v NATO vedlo k určitému zvýšení některých bezpečnostních rizik⁵⁷.

Preventivní sledování se týkalo a týká především domácích pravicových a levicových radikálů. Rozšířeno bylo ale i na ty muslimské menšiny a jedince, kteří jsou podezírání z napojení na aktivity radikálních islamistických skupin. Tito jedinci mohou být rezidenty jmenovaných zemí, ale ve většině případů se jednalo spíše o osoby, které na jejich území pobývaly krátkodobě. Otázka muslimských menšin není citlivá pouze z toho důvodu, že středoevropské země nemají téměř žádné zkušenosti s bojem proti radikalizaci a náboru do teroristických skupin, ale také díky tomu, že i když se islám v těchto společnostech již nějakou dobu vyskytuje, muslimové jsou pro většinovou populaci stále jakýmsi neznámým a cizorodým prvkem. Jsou považováni za něco exotického a většina občanů jen velmi vágně rozumí tomu, co to islám je⁵⁸.

Ani jedna ze zkoumaných zemí nemá větší muslimskou minoritu. V Polsku, kde dominuje křesťanství, ke kterému se hlásí 99 % populace, je (legálně) přibližně 30 000 muslimů cizího původu a okolo 500 až 1000 muslimů, kteří se narodili v Polsku. V Česku udávané číslo osciluje mezi 10–20 000 muslimy, kteří pocházejí z některé z cizích zemí, dále zde žije zhruba 400 muslimů českého původu. Odhady muslimské

⁵⁷ Klíčovou událostí z hlediska bezpečnosti a protiteroristických opatření se v regionu stal summit NATO, který se konal v listopadu 2002 v Praze. Díky summitu vznikla v ČR mj. nová institucionální platforma pro koordinaci protiteroristických opatření a sdílení zpravodajských informací (viz sekci *Koordinace*).

⁵⁸ Podle výzkumu agentury STEM (září 2006) například 60 % občanů České republiky bez bližší specifikace uvedlo, že se islámu obává.

populace na Slovensku se opět udávají v rozmezí 300 až 3000 obyvatel a v Maďarsku, podobně jako v ČR, toto číslo osciluje mezi 10–20 000⁵⁹. Příslušníci muslimských komunit jsou v současné době celkem dobře integrováni do většinové společnosti. Ti, kteří jsou cizího původu, zpravidla dosáhli vyššího vzdělání a ovládají místní jazyk. S rostoucí životní úrovní se středoevropské země přeměňují z tranzitních na cílové destinace imigrantů. Počet příchozích z Balkánu, Kavkazu a arabských zemí patrně dále poroste a ponese s sebou i změny ve struktuře stávajících muslimských menšin v těchto zemích. Středoevropské společnosti budou nuceny zohlednit požadavky těchto minorit, které souvisejí například se svobodou vyznání. V některých zemích již o těchto požadavcích probíhá veřejná debata, která neskrývá obavy, že měnící se muslimské menšiny nebudou chtít integrovat do většinové společnosti⁶⁰.

Podle několika oficiálních zveřejněných zpráv zpravodajských služeb středoevropských zemí nepředstavovali muslimské komunity žádný bezpečnostní problém až do začátku války v Iráku v roce 2003⁶¹. Tato krize nejen zvýšila přímé bezpečnostní riziko, ale značí i započetí některých nechtěných aktivit, které se začaly rozvíjet uvnitř muslimských komunit. Vzrostl také počet příchozích ze zahraničí, kteří se v rámci krátkodobé návštěvy snažili radikalizovat příslušníky domácích menšin. Podle uvedených zpráv se agenti zpravodajských služeb snažili také sledovat muslimské neziskové organizace, které byly (jinde) známy svým zapojením do sponzorování terorismu⁶², dále tranzit osob zapojených do teroristických aktivit, cesty omezeného počtu občanů těchto zemí do konfliktních zón, případy financování teroristických organizací⁶³ či pokusy organizovaných skupin, které mohly být ve spojení s teroristickými organizacemi či jednotlivci podezřelými z terorismu, získat zbraně, výbušniny a tzv. citlivé technologie.

⁵⁹ Populace přibližně celkem: Polsko (40 milionů), Česká republika (10,2 milionu), Slovensko (5,4 milionu) a Maďarsko (10,1 milionu).

⁶⁰ V České republice byl například islám zaregistrován jako oficiální náboženství teprve v roce 2004. Vláda v současné době rozhoduje o žádosti o výjimku ze zákona, který stanovuje, že náboženská společenství mohou provádět obřady jako svatba či poskytovat náboženské vzdělání pouze 10 letech po registraci. Česká zpravodajská služba (BIS) se již k této žádosti vyjádřila negativně, i když podle jejích zpráv a prohlášení jsou vztahy s muslimskou minoritou v Česku bezproblémové. Další téma se například týká staveb mešit, proti kterým vystupuje většina lokálních politiků.

⁶¹ Sledování muslimů cizího původu, kteří žili či studovali v zemích střední Evropy, probíhalo i v období před rokem 1989.

⁶² Také před rokem 2003

⁶³ Jednalo se hlavně o hnutí Hamás, které je na seznamu teroristických organizací EU.

V současné době nemá ani jedna ze zkoumaných zemí komplexní strategii pro potírání radikalizace nebo předcházení náboru do teroristických skupin. Česká republika a Slovensko deklarovaly ve svých akčních plánech (boje proti terorismu), že tyto strategie je nutné vyvinout na základě doporučení (strategie) EU do konce roku 2007. Návrh na vytvoření akčního plánu EU pro boj proti radikalizaci a náboru do teroristických organizací představil protiteroristický koordinátor EU již v prosinci 2005, na základě návrhu, který předložila Velká Británie krátce po bombových útocích v Londýně⁶⁴. Středoevropské země čekají na unijní vzor, který bude založen na zkušenostech jiných členských zemí, i když situace „v terénu“ se stát od státu liší. Důvodem tohoto vyčkávání je nedostatek odborníků a expertizy⁶⁵. Vytvoření přeshraniční sítě evropských expertů a intenzivní kontakty mezi jednotlivými odborníky jsou jedním z konkrétních užitečných výsledků, kterého EU na tomto poli zatím dosáhla. Středoevropské země by z toho měly těžit a postupně budovat svou expertizu⁶⁶. Další oblastí, kde zkoumané země čelí podobnému nedostatku zkušeností, je využívání internetu k účelům teroristických organizací a propagaci terorismu⁶⁷.

Potlačování financování terorismu

Financování terorismu je čím dál více globálním problémem, který vyžaduje neustále nová řešení a kontinuální spolupráci na mezinárodní úrovni. Středoevropské země nebyly pro boj proti financování terorismu připraveny nejlépe. Většina institucí⁶⁸, právní rámce a politiky se vytvářely podle mezinárodních vzorů režimu potírání financování terorismu (CTF) a navazovaly na podobná opatření, která byla již dříve

⁶⁴ Akční plán pro boj proti radikalizaci a náboru uvádí, že se EU musí „spojit s muslimskými organizacemi a skupinami věřících, aby mohla odmítnout pokřivenou verzi islámu, kterou prezentuje al-Káida a jiní“ a že by měla také vytvořit „neemotivní lexikon pro diskuse o různých tématech, aby se mohla vyhnout spojování islámu a terorismu“. Evropská komise také v dubnu 2006 vytvořila speciální skupinu, zabývající se násilnou radikalizací, ve které jsou zastoupeni odborníci a akademici. Od té doby došlo již k několika jednáním, kde se hovořilo o zkušenostech jednotlivých zemích a hledala se opatření hodná následování (best practices), konkrétně v oblastech radikalizace ve věznicích, navrátilivších se džihadistických bojovníků a o strategiích podněcování již naverbovaných jednotlivců teroristické skupiny opustit. Autorka si není vědoma, že by se expertní práce v této skupině účastnil odborník ze zkoumaných středoevropských zemí.

⁶⁵ Ve střední Evropě je mnoho prominentních akademiků, kteří se zabývají obecným studiem islámu. Tyto země mají spíše nedostatek odborníků na radikalizaci a nábor, kteří by měli potřebné vzdělání.

⁶⁶ Jedná se také o prevenci radikalizace mimo EU, podle znění akčních plánů těchto zemí se tyto státy budou podílet na takových projektech mimo své území, hlavně v oblasti Středomoří.

⁶⁷ O koordinaci a dohledu národních úřadů a Europolu nad internetem se bude diskutovat v průběhu nadcházejícího německého předsednictví.

⁶⁸ To se týká především finančních zpravodajských jednotek, které jsou odpovědné za analyzování podezřelých finančních transakcí.

přijata proti praní špinavých peněz (režim AML). Boj proti financování terorismu ve středoevropských zemích zaostával především díky převládajícímu pocitu, že ke zločinům tohoto typu v těchto zemích nedochází. Orgány těchto států sice pracovaly na klíčových reformách legislativy, aby naplnila mezinárodní požadavky (nutné nejen pro vstup do EU), ale některá nová legislativní opatření vstoupila v platnost teprve nedávno⁶⁹. Trestní legislativa týkající se terorismu, úpravy ustavující trestní odpovědnost právnických osob a další opatření potírající financování terorismu byla kontinuálně navrhována a pozměňována. Zlepšeny musely být i systémy na ohlašování podezřelých transakcí, aby vyhovovaly i novému zadání potírání financování terorismu. Plnění mezinárodních standardů zajišťoval a zajišťuje dohled mezinárodních organizací⁷⁰. I přes toto úsilí je ale efektivita vyšetřování a vznášení obvinění proti pachatelům těchto trestných činů v některých případech stále ještě limitována nedokonalou legislativou.

Všechny čtyři zkoumané země podepsaly a ratifikovaly Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu z roku 1999 (tuto úmluvu OSN ratifikovala Česká republika až v lednu 2006⁷¹). Také EU pokračovala v posilování svého legislativního rámce pro potlačování financování terorismu a uplatňovala přitom doporučení a poznatky FATF⁷². Posledním významným krokem v této oblasti bylo přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2005/60/ES ze dne 26. 10. 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (tzv. III. směrnice

⁶⁹ V České republice například vstoupila v platnost novelizace trestního zákoníku, která kodifikuje teroristický útok jako trestný čin, teprve v říjnu 2004 (V Polsku k tomu došlo již v roce 2002). Na Slovensku došlo k novelizaci zákona o bankovníctví a trestního zákona teprve v roce 2005.

⁷⁰ Jak uvedl jeden vládní expert, „dotazníky IMF, OSN a EU nás donutily naplnit mezinárodní závazky“.

⁷¹ Tuto úmluvu podepsala ČR již 6. srpna 2000. Zpoždování ratifikace šlo na vrub tomu, že ČR nebyla schopna splnit závazky, které stanovuje článek 5 a částečně i článek 8 sekce 1 a 2 úmluvy. Tyto závazky se týkají jednak trestní odpovědnosti právnických osob ve spojitosti s financováním terorismu, detekcí, zmrazením a konfiskací finančních prostředků užitých či vyčleněných na financování terorismu, a také výtěžků pocházejících z takových operací. Úmluva byla ratifikována, i když návrh zákona o zavedení trestní odpovědnosti právnických osob byl v lednu 2006 odmítnut Poslaneckou sněmovnou ČR. Česká republika uvádí, že je schopna plnit závazky, uvedené v článku 5 úmluvy, na základě provizí občanského zákoníku a nemusí nutně přijmout dodatek trestního zákona (v občanském zákoníku například existuje odpovědnost právnických osob v souvislosti s nekalou soutěží). Po 11. září se ale jasně ukázalo, že zavedení trestní odpovědnosti právnických osob má z hlediska účinného potlačování financování terorismu své místo a debata o zavedení tohoto právního nástroje v ČR stále pokračuje, viz níže.

⁷² Uskupení Financial Action Task Force (FATF) bylo založeno na summitu skupiny G-7 v Paříži v červenci 1989, jeho úkolem bylo prozkoumat možná opatření proti praní špinavých peněz. Původně se tato skupina skládala z členů G-7, Evropské komise a zástupců osmi dalších zemí. FATF bylo později pověřeno zabývat se potíráním financování terorismu, má také mandát posuzovat stávající národní a mezinárodní legislativy a naplňování režimů AML a CTF a definovat další opatření, která jsou nutná pro potírání praní špinavých peněz a financování terorismu.

proti praní peněz), která nabyla účinnosti v prosinci 2005⁷³. Tato směrnice obsahuje některé klíčové aspekty tzv. devíti speciálních doporučení FATF a členské země jí musí převést do svého národního práva do 12. prosince 2007.

Ze zkoumaných zemí stále ještě plně nevyhovuje stávajícímu režimu CTF Česká republika a Slovensko, a to díky absenci trestní odpovědnosti právnických osob v jejich trestních zákonech. Obecná debata o zavedení tohoto nástroje již přitom není vedena ve smyslu, zda-li tento nástroj zavést, ale spíše o tom, jakou formu zvolit. Námitky proti přijetí trestní odpovědnosti právnických osob jsou přitom tradičním znakem prostředí německé právní kultury, která tvoří základ právní kultury zkoumaných zemí. V souvislosti se snahou, aby režimy CTM/AML byly maximálně efektivní, ale tato debata už není relevantní. Ve většině národních právních systémů již byly administrativní sankce a občanskoprávní žaloby postupně nahrazeny aplikací konkrétních ustanovení trestních zákonů⁷⁴.

Na středoevropské země byl kvůli zavedení trestní odpovědnosti právnických osob vyvinut mezinárodní tlak ze strany mnoha organizací⁷⁵. Maďarský parlament přijal v prosinci 2001 zákon CIV (2001) o opatřeních vztahujících se na právnické osoby, který je dodatkem trestního zákoníku a který vstoupil v platnost spolu se zákonem o přistoupení Maďarska k EU⁷⁶. Zákon číslo CXXI (2001) také doplnil do trestního zákoníku odpovědnost manažerů společností. V Polsku byl 28. října 2002 přijat zákon o odpovědnosti kolektivních organizací za zakázané skutky podléhající trestu, který nabyl účinnosti v listopadu 2003. Tento zákon vyčerpávajícím způsobem upravuje trestní odpovědnost kolektivních organizací a zavádí poměrně širokou definici subjektů, které jsou jí vázány, a to včetně organizovaných subjektů bez statutu právnické osoby. Tento zákon stanovuje několik trestních postihů – od pokut a propadnutí finančních výnosů přes zákaz propagace či reklamy obchodních aktivit,

⁷³ V roce 2005 Rada dále přijala obecný postoj k regulaci transferu fondů, dále návrh směrnice o finančních službách (přijaty Evropskou komisí 1. prosince 2005) a Rámcové rozhodnutí o uplatňování principu vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci. Tyto návrhy se v době psaní tohoto textu nalézají v Evropském parlamentu.

⁷⁴ Ze „starých“ členských zemí byla averze k zavedení tohoto konceptu nejsilnější v Německu, Itálii a ve Španělsku.

⁷⁵ Kromě úmluv, týkajících se potlačování financování terorismu, vyvíjí OECD například tlak na uplatňování úmluvy o uplácení cizích státních úředníků. Různé mise několika mezinárodních organizací, hodnotící míru uplatňování jednotlivých nástrojů, probíhají v rámci daných oblastí, a to od úplatků po praní peněz. V důsledku těchto hodnotících misí například Slovensko deklarovalo zavedení trestní odpovědnosti právnických osob k 1. lednu 2002, tento dodatek trestního zákona ovšem stále ještě nebyl přijat.

⁷⁶ Maďarské úřady vysvětlily, že důvodem odsunutí platnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob bylo umožnit na jedné straně soudům a advokátům získat zkušenosti a trénink a na straně druhé vzít v potaz možná doporučení a komentáře, ještě než zákon vstoupí v platnost.

produktů či služeb až po zákaz užívání finanční podpory z veřejných zdrojů a od mezinárodních organizací.

Česká republika a Slovensko jsou i nadále zeměmi, kde nebyla trestní odpovědnost právnických osob z různých důvodů zavedena⁷⁷. Poté, co v ČR selhal pokus inkorporovat tuto změnu do novelizovaného trestního zákoníku, byl navržen samostatný zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, který ovšem Parlament ČR odmítl v lednu 2006 schválit⁷⁸. Na Slovensku byla situace obdobná. Návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a změně a doplnění některých zákonů předložila vláda ke schválení v únoru 2006⁷⁹. Národní rada Slovenské republiky o vládním návrhu diskutovala v květnu 2006, ale nepodařilo se jej přijmout před vypršením mandátu sněmovny. Nový slovenský parlament se sešel v červenci 2006. V obou zmíněných zemích se bývalé opoziční strany staly vítězem parlamentních voleb a začaly sestavovat vládu. Vzhledem k jejich dřívějšímu odporu k návrhům zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, které byly předkládány v předchozím volebním období nynější opozicí, se nedá předpokládat, že nová legislativa v těchto zemích vstoupí rychle v platnost.

Podle zpráv Mezinárodního měnového fondu o Maďarsku a České republice a zpráv Rady Evropy o Polsku a Slovensku jsou výsledky jejich orgánů činných v trestním řízení v souvislosti s potíráním financování terorismu nedostatečné, a to především ve smyslu počtu žalob, odsouzení a zabavených prostředků. Ve všech čtyřech

⁷⁷ Většina českých a slovenských zákonodárců, právníků, zástupců advokátních komor a akademiků, zabývajících se trestním právem, se postavila proti návrhům jednotlivých vlád na zavedení tohoto nástroje. Většina z nich se přitom domnívá, že tento koncept je v jasném rozporu se základními principy trestního práva, a to především tím, že trestní odpovědnost je vyvozována z chybného jednání lidského jedince, ne právnické osoby. Někteří zastávají názor, že tento nástroj porušuje pravidlo *non bis in idem*, protože umožňuje potrestat jak fyzickou, tak právnickou osobu na základě stejného obvinění. Slovenská právní veřejnost se dále domnívá, že trest rozpuštění společnosti by byl příliš drakonický. Někteří se obávají i možnosti zneužití tohoto ustanovení policií. Jeden z akademiků uvedl, že zavedení trestní odpovědnosti právnických osob není ve slovenském právním systému nutné, protože existují dostatečné sankce uplatnitelné proti fyzickým osobám. Další člen akademické obce uvedl, že předložený návrh zákona nechránil dostatečně zájmy třetích stran (tj. akcionářů a zaměstnanců). Viz OECD, Slovak Republic: Report on the application of the Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions, November 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/15/35778308.pdf>.

⁷⁸ Česká Poslanecká sněmovna odmítla jeden návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob již v listopadu 2004. Proti se konkrétně postavila opoziční Občanská demokratická strana (ODS). Je ale nutné poznamenat, že tento návrh zákona byl špatně připraven, neurčoval například ani konkrétní oblasti aplikace navrhovaného zákona.

⁷⁹ Podobně i v případě Slovenska vláda navrhla a parlament zamítl návrh tohoto zákona již v roce 2005. Na začátku roku 2005 slovenská vláda připravila nové znění trestního zákona, který obsahoval i trestní odpovědnost právnických osob. Po předání návrhu do sněmovny jej ale vláda následně stáhla kvůli velkému množství pozměňovacích návrhů. V květnu 2005 vláda předložila parlamentu další návrh nového znění trestního zákona, který sněmovna přijala, ale až poté, co z něj bylo odstraněno ustanovení o zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.

zemích byly v polovině 90. let 20. století úspěšně ustaveny finanční zpravodajské jednotky (Finance Intelligence Units, FIU), které většinou vykonávají čistě analytickou roli. Ty se zpočátku zabývaly pouze případy praní špinavých peněz⁸⁰. K jejich vytvoření sloužily dva vzory. Prvním jsou finanční zpravodajské jednotky, ustavené při policejním ředitelství (tento model použilo Slovensko⁸¹ a Maďarsko). Druhým finanční zpravodajské jednotky, ustavené při ministerstvu financí (tento model použila Česká republika a Polsko⁸²). Hlavním úkolem FIU je obdržet, analyzovat a dále předat zprávy finančních institucí o transakcích, které vzbuzují podezření pro možnou spojitost s praním špinavých peněz či financováním terorismu⁸³. Zdá se, že finanční zpravodajské jednotky, které pracují v rámci ministerstev financí, mohou v porovnání s prvně jmenovaným institucionálním modelem lépe vykonávat své kontrolní funkce a jsou také často lépe personálně vybaveny pro plnění daných úkolů⁸⁴. Na druhou stranu ale postrádají pravomoc vznášet stížnosti, a proto mohou jen stěží ovlivňovat postup policie a státního zástupce. Složitější je také jejich obecná spolupráce s policií (popřípadě jinými vyšetřujícími orgány). Další problémy, kterým finanční zpravodajské jednotky ve střední Evropě čelily a čelí, jsou mj. neefektivní spolupráce s některými finančními institucemi, chybějící centrální registry bankovních účtů, relativně pomalý proces zavádění identity držitelů účtů (tzv. deanonymizace) a také jazyková bariéra, protože pouze málo zaměstnanců těchto útvarů či speciálních vyšetřovacích policejních útvarů je schopno sledovat komunikaci v arabštině. I když finanční zpravodajské jednotky dosahují určitých výsledků, problém zpravidla

⁸⁰ Všechny finanční zpravodajské jednotky (FIU) středoevropských zemí plní kritéria Egmontské skupiny (Egmontská skupina je mezinárodní síť FIU, která slouží k výměně informací a vyvíjení řešení hodných následování), jsou jejími členy a jsou také připojeny na zabezpečený web této skupiny. Polsko hraje velmi aktivní roli ve snaze transformovat Egmontskou skupinu ve formální mezinárodní organizaci a opakovaně potvrdilo, že je připraveno poskytnout oficiální sídlo sekretariátu této organizace na svém území. V lednu 2006 pak Polsko oficiálně předložilo svou kandidaturu. Od vstupu do EU si finanční zpravodajské jednotky středoevropských zemí mohou vyměňovat informace se svými zahraničními protějšky také na základě rozhodnutí Rady (Council Decision No 2000/642/JHA of 17 October 2000 concerning arrangements for cooperation between financial intelligence units of the Member States in respect of exchanging information). Toto rozhodnutí poskytuje formální základ pro spolupráci s jednotkami, se kterými nejsou uzavřeny separátní dohody o spolupráci.

⁸¹ Slovenská FIU spadá pod Úřad finanční policie.

⁸² V Polsku tvoří finanční zpravodajskou jednotku Generální inspektorát pro finanční informace (GIIF), vedoucí tohoto odboru (generální inspektor) je zároveň náměstkem ministra financí.

⁸³ Systém na ohlašování podezřelých transakcí vyžaduje, aby banky a finanční instituce mj. ohlašovaly „nezvyklé finanční operace“ finanční zpravodajské jednotce. „Nezvyklá finanční operace“ je přitom definována jako akce, která by mohla umožňovat praní špinavých peněz či financování terorismu. Každá entita, která má ohlašovací povinnost, musí vytvořit zvláštní oddělení, které se věnuje provádění ohlašovací povinnosti. Musí také po určitou dobu uchovávat některé záznamy, které se týkají transakce a klienta a předat tyto informace na vyžádání finanční zpravodajské jednotce.

⁸⁴ Podle uvedených zpráv mezinárodních organizací může být konkrétně provádění funkce dohledu pro FIU, spadající pod policejní ředitelství, obtížné, a to z důvodu potenciálně nejasného rozlišení její role dohledového, vyšetřujícího a vymáhajícího orgánu.

nastane na straně policie a soudních orgánů, které nedokážou dovést tyto kauzy do konce.

Provádění nových legislativních ustanovení zpravidla naráží na střet kompetencí a různé snahy o přesun odpovědnosti. Podle jednoho odborníka nechtěly odpovědné orgány nové trestné činy akceptovat, protože situaci v zemích střední Evropy považovaly z hlediska financování terorismu za „klidnou“. V České republice vyvrcholila absence jakýchkoli výsledků orgánů činných v trestním řízení, vedoucích k obvinění či usvědčení pachatelů z praní špinavých peněz či financování terorismu, ke vzniku speciální policejní jednotky⁸⁵ a dalšího zvláštního mezirezortního uskupení⁸⁶. Nicméně dosud nebyl v souvislosti s jakýmkoli podezřením z financování terorismu vynesena jediný rozsudek, i když Finanční analytický útvar (česká obdoba FIU) analyzoval a předal k došetření několik případů⁸⁷. V roce 2003 vznikla v Maďarsku speciální policejní jednotka, která se zabývá zmrazováním finančních prostředků osob podezřelých z terorismu či účasti na teroristických operacích. Podle zprávy Mezinárodního měnového fondu z roku 2005 bylo od roku 2001 v Maďarsku vzneseno v souvislosti s praním špinavých peněz pouze sedm žalob, z nichž převládala obvinění z podvodu, zpronevěry a provozování nelegálních finančních služeb. V Polsku jsou žaloby na tyto trestné činy obvykle odloženy stranou hlavně z toho důvodu, že není možné definovat původní trestný čin, který je zdrojem finančních prostředků, o něž v podezřelé transakci jde. Nízké povědomí o „finanční transakci“ a především komplexní povaha pravidel, která se týkají obvinění z financování terorismu, mohou být důvodem, proč je tak obtížné pachatele za takové trestné činy stíhat. Ve střední Evropě jsou tyto snahy dále komplikovány tím, že policie a soudy postrádají v tomto směru zkušenosti. Mnoho kauz se proto často

⁸⁵ Finanční policie (FIPO) byla vytvořena v červenci 2004. Jedním z jejích hlavních úkolů se stalo mj. potírání financování terorismu, kterému se v rámci FIPO mělo věnovat Oddělení mezinárodní spolupráce a financování terorismu (OMSFT). Finanční policie musela navázat spolupráci s ostatními útvary policie, které se zabývaly především bojem s organizovaným zločinem, se zpravodajskou komunitou a Finančním analytickým útvarem (česká FIU). Aktivity FIPO byly zpočátku spíše skromné. Většina zaměstnanců, kteří byli přijati v roce 2004, byli ponejvíce čerství absolventi univerzit bez jakékoli zkušenosti. Při vytváření této jednotky byly údajně upřednostněny dosažené vzdělání a fyzická způsobilost před zkušenostmi s finanční kriminalitou. Proto bylo odmítnuto mnoho žádostí celníků a pracovníků finančních úřadů (Kafka, 2005). V listopadu 2006 nová vláda přikročila ke zrušení FIPO kvůli nedostatečným výsledkům. Zaměstnanci tohoto útvaru byli začleněni do jiných policejních útvarů, které se věnují podobné problematice.

⁸⁶ Tzv. Clearing House

⁸⁷ Byly např. vyšetřovány platby na konta některých islámských center. Jednou z kauz bylo vyšetřování sponzorských darů nadace Al Haramein a Third World Relief Agency (TWRA), organizací, které byly již v jiných zemích vyšetřovány kvůli financování teroristických organizací. Dalším případem byly finanční transakce občanů Saúdské Arábie, kteří byli konkrétně známí svou podporou muslimských bojovníků v Bosně. Panuje také domněnka, že z výnosů obchodů s realitami jistých jednotlivců v Praze je financováno hnutí Hamás.

předefinovává na daňové podvody, které je snazší odsoudit. Úřady také nevěnují dostatečnou pozornost spojení mezi trestnými činy, páchanými organizovaným zločinem, a podezřením z praní špinavých peněz a financování terorismu. I když byly vytvořeny speciální útvary, které shromažďují informace o organizovaném zločinu, byly tyto informace jen zřídkakdy využity v souvislosti s kauzami praní peněz či financování terorismu⁸⁸. Je proto nezbytné provádět specializovaná školení pro státní zástupce a soudce⁸⁹. Stejně tak je důležité vytvořit judikaturu a precedenty, které by otestovaly adekvátnost trestných činů souvisejících s financováním terorismu, a identifikovat postoje soudů k předkládaným důkazům.

V některých zkoumaných zemích⁹⁰ by mělo dojít k takové změně legislativy, která by umožnila provádět bezpodmínečná zmrazení prostředků teroristů nebo těch osob, které teroristy či teroristické organizace finančně podporují. Tam, kde tato legislativa již existuje, je její používání často nutné vyjasnit. Všechny středoevropské země disponují zákony, které znají mechanismus zmrazování majetku na základě odsouzení za spáchání trestného činu. Nedostatečně zřejmé jsou však okolnosti, za kterých může ke zmrazení dojít, aniž by byl podezřelý odsouzen. To jsou, spolu s výše uváděným nezavedením trestní odpovědnosti právnických osob do českého a slovenského trestního zákona, problémy⁹¹, které je nutné vyřešit, aby tyto země mj. naplnily rezoluce Rady bezpečnosti OSN⁹², týkající se boje proti terorismu. V Maďarsku například dále chybí procedury pro vrácení zmrazeného majetku a Česká republika se musí ještě vypořádat s otázkami, které souvisejí s odpovědností

⁸⁸ V případě ČR může vysvětlení spočívat i v rivalitě, která existuje mezi jednotlivými policejními jednotkami, v neochotě sdílet informace a nezkušenosti nově vytvořeného policejního útvaru.

⁸⁹ Je také často doporučováno jmenovat státního zástupce, který by se specializoval na kauzy související s terorismem, a to právě kvůli problémům s používáním nových ustanovení trestních zákoníků, týkajících se hlavně financování terorismu.

⁹⁰ Česká republika, Maďarsko a Slovensko

⁹¹ Existují ještě další relevantní právní problémy. Například je-li možné uplatnit opatření na konfiskaci výnosů z trestné činnosti či majetku, použitého k financování terorismu, pouze jsou-li tyto výnosy či majetek dány do souvislosti s některým trestným činem, souvisejícím s terorismem, ale neexistuje ustanovení, které by umožňovalo povinnou a systematickou konfiskaci či propadnutí samotného předmětu tohoto činu, tj. vypraných peněz či majetku, může to vést k situaci, že samotný předmět trestného činu nemůže být zkonfiskován (Česká republika a Maďarsko)

⁹² Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1267 a 1373, po kterých následovalo přijetí nařízení ES 881/2002 a 2580/2001 (nařízení mají v členských zemích přímý účinek), kterými Unie naplnila rezoluce OSN. Nařízením ES 881/2002 z května 2002 EU zavedla opatření proti osobám a organizacím, podezřelým ze styků s Usámou bin Ládinem, sítí al-Káida a Tálibánem. Na základě nařízení ES 2580/2001 z prosince 2001 jsou členské země povinny zmrazit veškerý kapitál a jiné finanční a ekonomické zdroje osob, které jsou podezřelé ze spáchání či pokusu o spáchání teroristického útoku, nebo těch osob, které byly zapojeny do plánování útoku a podporovaly pachatele. Tato nařízení také zapovídají obstarávání kapitálu či jiných finančních a ekonomických zdrojů ku prospěchu uvedených osob.

finančních institucí za zmrazení peněžních prostředků na základě špatného vyhodnocení podezřelé finanční transakce.

V České republice, Maďarsku a na Slovensku nebylo zatím provedeno zhodnocení slabin neziskového sektoru, i když jej akční plány zkoumaných zemí předjímají. Navržen dosud nebyl ani lepší model dohledu nad těmito organizacemi. Příliš shovívavé předpisy, týkající se nadací a nevládních neziskových organizací, by měly být zpřísněny. Posílení právních základů pro kontrolu a dohled nad tím, jak tyto organizace získávají finanční prostředky, by přitom vedlo k větší průhlednosti neziskového sektoru. Státní orgány by o těchto tématech měly zahájit s představiteli neziskového sektoru konzultace⁹³.

Má-li být potírání financování terorismu vůbec úspěšné, musí být úspěšné v celosvětovém měřítku. Zkoumané střeoevropské země, či alespoň některé z nich, se musí ještě zlepšit, a to především v oblasti objasňování tohoto druhu trestné činnosti. Změnit se musí i obecný pocit, že potírání financování terorismu nemůže být efektivní, protože naplánovat a provést teroristický útok není až tak finančně náročné. Zlepšování režimu CTF je neutuchající snahou. Stejně jako úřady zkoumaných zemí zlepšily své právní a jiné nástroje, pokročily i strategie a praktiky organizovaných skupin. Dnešní formy praní špinavých peněz jsou, na rozdíl od postupů známých před čtyřmi či pěti lety, daleko propracovanější. Lepších výsledků se ale nedosáhne pouze zvýšením odbornosti policie, soudů a finančních zpravodajských jednotek, odpovídající nástroje a trénink zaměstnanců v oblasti přijatých opatření pro potírání financování terorismu musí zavést i banky a jiné finanční instituce. Všechny zkoumané země se snaží, více či méně systematicky, jít tímto směrem. Školení a tréninky jsou většinou placeny ze zdrojů zahraničních či mezinárodních organizací. Nejvýraznější úsilí v tomto směru vyvíjí patrně Polsko⁹⁴.

⁹³ V České republice již například probíhá debata o kontroverzním kodexu chování neziskových organizací, který v souvislosti s bojem proti terorismu vytvořila Evropská komise.

⁹⁴ Polská FIU připravila dvoutýdenní e-learningový kurz, kterého se v roce 2005 zúčastnilo 3442 osob. Ve stejném roce vydala také novou edici publikace Potírání praní špinavých peněz – průvodce pro instituce s ohlašovací povinností a spolupracující útvary. Tento materiál analyzuje podezřelé transakce a metody praní peněz, uvádí typologie a příklady modelů a schémat, která se pro podezřelé transakce používají. Taková publikace například v České republice chybí. Viz Information of the General Inspector of Financial Information on Counteracting Introduction into Financial Circulation of Property Values Derived from Illegal or Undisclosed Sources and on Counteracting the Financing of Terrorism, Ministry of Finance, Republic of Poland, March 2006, http://www.mofnet.gov.pl/_files/_giif/materialy_konferencyjne/sprawozdanie_2005_ang.doc

Určité součásti protiteroristické politiky ve zkoumaných zemích přímo volají po využití vnějších vzorů. Opatření, která mají za cíl zabránit, aby se z těchto zemí stala klidná útočiště pro přípravu a plánování teroristických operací, včetně těch finančních, jsou spolu se strategiemi potírání radikalizace a náboru do teroristických skupin nejlepším příkladem takových oblastí. Přijetí vhodných modelů, které vyhovují domácímu uspořádání a podmínkám, vyžaduje také politickou podporu a silný mandát. Pro zkoumané středoevropské země je ale dnes spíše charakteristický slabý zájem vlád o tuto oblast a nedostatečná politická vodící linie pro státní správu. Chybí také informovaný a angažovaný výkon národních parlamentů. S výjimkou témat jako fungování zpravodajských služeb a speciálních policejních sil, bezpečnostních prověrek, využívání nelegálních odposlechnů pro politické účely a nesouhlasu krajní pravice a levice v jednotlivých zemích s obecnou zahraničněpolitickou orientací vlád, nejsou témata z oblasti potírání terorismu nastolována. Nejsou proto ani vystavena obvyklému soupeření idejí, které je považováno za normální součást demokratické odpovědnosti. Taková je situace, i když všichni vrcholní politici v těchto zemích v různých oficiálních dokumentech, plánech a strategiích uvádějí, že boj proti terorismu je jejich prioritou⁹⁵. Dalším problémem je omezený rozpočet, který je, i přes růst ekonomik zkoumaných zemí, dále snižován. Důvodem je (již zmiňovaná) nízká úroveň vnímání terorismu jako bezprostřední bezpečnostní hrozby a pocit, že výdaje tohoto typu jsou proto zbytečné. Omezené nezůstávají navíc pouze výdaje na operační aktivity, ale i investice do souvisejícího výzkumu a vývoje.

Někteří odborníci, kteří byli pro tuto práci dotazováni, uvedli, že míra politické angažovanosti v podstatě odpovídá vnímání naléhavosti globálního terorismu jako bezpečnostní hrozby. Někteří tvrdí, že nedostatek zájmu o tuto oblast v podstatě přetrvává, ať již byla od počátku 90. let 20. století v úřadě jakákoli vláda. Jak uvedl jeden z dotazovaných: „Protiteroristická politika zde není vůbec tématem. K hranici oddělující připravenost a paniku se nikdo ještě ani nepřiblížil, natož aby ji testoval.“ Jiní se domnívají, že politické elity nevyvinuly dostatečné úsilí k získání podpory občanů pro krizová (i jiná) opatření, která by mohla být vnímána jako možné porušování občanských práv a svobod. Další věří, že na úkor boje proti terorismu

⁹⁵ Pouze bývalý slovenský prezident Rudolf Schuster před blížícími se prezidentskými volbami v dubnu 2004 vyjádřil určité obavy, zda vláda tehdejšího premiéra Mikuláše Dzurindy dělá dost pro zajištění bezpečnosti občanů v souvislosti s terorismem, konkrétně s útoky v Madridu. Viz například <http://www.slovakspectator.sk/clanok-15584.html>

jsou preferována jiná témata jako extremismus, ekonomická kriminalita či boj proti korupci. Odborníci z veřejné správy považují většinou úroveň politické angažovanosti za dostačující a uvádějí, že reakce jednotlivých vlád na minulé teroristické útoky byly adekvátní a došly ztělesnění ve strategiích a akčních plánech. Poukazují také na nutnost plnit závazky vyplývající z členství v NATO a EU, konkrétně spolupracovat při vytváření legislativy a zapojení do vojenských i nevojenských operací pod vedením NATO a EU. Odborníci z veřejné správy mají také pocit, že informační kanály mezi expertní komunitou a politiky fungují dobře a poskytují dostatečná vysvětlení navrhovaných opatření.

II. Protiteroristické politiky ve střední Evropě – vybraná témata

Druhá část této práce se věnuje třem konkrétním tématům, která jsou z hlediska vytváření a rozhodování o protiteroristických politikách považována za klíčová. V souvislosti s celkovým záměrem práce se o nich již částečně pojednávalo v předchozí části.

Zpravodajské služby

Společně s policií vykonávají zpravodajské služby většinu práce, která souvisí s potíráním terorismu. Na počátku 90. let 20. století musely střeoevropské země⁹⁶ predefinovat mandát svých zpravodajských služeb. Došlo k tomu bez náležité veřejné debaty o účelech a cílech daných institucí. Tento proces proto již v sobě nesl zárodky jejich špatného fungování a budoucího zneužívání. To vyústilo v nespočet afér, ve kterých hrály zpravodajské služby buď roli rukojmí, anebo se poukazovalo na chyby v jejich práci. Kontinuální pokusy o jejich reformy přinesly opět rozporuplné výsledky. I když byly tyto reformy z části vynuceny vstupem střeoevropských zemí do EU a NATO, primárním impulzem mnoha změn byla, a dosud je, spíše snaha o překonání dědictví předchozích režimů a vnitropolitický boj ve zkoumaných zemích samotných.

⁹⁶ S výjimkou Slovenska, jehož zpravodajská služba (BIS) byla vytvořena v letech 1992–93 podle vzoru Československé bezpečnostní a informační služby (FBIS), která vznikla v roce 1990.

Zpravodajské aktivity jsou v každé ze zkoumaných zemí organizovány trochu jinak a odráží jedinečné historické okolnosti, za kterých služby vznikaly či byly reorganizovány. Všechny středoevropské země mají více zpravodajských služeb, které mají rozdělené pravomoci. Vyskytly se totiž obavy z vytvoření monolitické zpravodajské služby, která by byla příliš mocná. Existence četných aktérů v tomto sektoru komplikuje ale zase mj. sdílení zpravodajských informací, jejich analýzu a spolupráci obecně. Z předchozích režimů bylo zachováno i rozdělení na vojenskou a civilní zpravodajskou službu, vojenské zpravodajství má přitom za úkol shromažďovat exkluzivně informace, které se vážou k oblasti obrany⁹⁷.

Bývalé komunistické bezpečnostní služby skončily svou činnost na začátku roku 1990, ale ne všichni důstojníci a agenti mohli být propuštěni najednou. Každá ze zkoumaných zemí naložila s tímto problémem vlastním způsobem. Obecným trendem bylo provést bezpečnostní prověrky profesionálních kádrů, jejichž cílem bylo propuštění těch nejkompromitovanějších z nich, vytvořit novou instituci a najmout další zaměstnance, kteří doplnili ty, jež úspěšně prošli prověrkami⁹⁸. Proces propouštění starých kádrů ale nemohl být zároveň příliš rychlý, protože tito agenti představovali pro nové demokratické státy potenciální bezpečnostní riziko. V rámci tohoto procesu došlo také k úplnému či částečnému zničení původní sítě kontaktů a noví partneři na západě z pochopitelných důvodů s navazováním spolupráce váhali⁹⁹.

⁹⁷ Z hlediska boje proti terorismu dochází díky způsobu spolupráce mezi vojenskou a civilní rozvědkou k tomu, že mnoho užitečných informací o teroristických skupinách, které jsou například zjištěny v průběhu vojenských misí v zahraničí (Afghánistán, bývalá Jugoslávie), je pro civilní kontrarozvědku ztraceno či nedostupných.

⁹⁸ Vyskytlo se několik případů prominentních agentů bývalého režimu, kterým se podařilo projít prověrkami (lustracemi), protože se na tuto alternativu dopředu dobře připravili. Většinou se na sklonku fungování předchozích režimů snažili pomáhat budoucím elitám, které později zasedly v jejich lustračních komisích. Protože zmizelo či bylo zničeno mnoho dokumentů, svědectví konkrétních osob ve prospěch lustrovaného mu většinou pomohlo udržet si svou pracovní pozici. Jiným případem bylo vojenské zpravodajství, které alespoň v případě Polska a ČR zůstalo dlouho bez povšimnutí v téměř původní personální podobě.

⁹⁹ Také důvěra veřejnosti ve fungování zpravodajských služeb byla – vzhledem ke zkušenostem z předchozích režimů – velmi malá. I přes všechny proběhlé skandály se zdá, že zpravodajské služby přeci jenom získaly určitou pozitivní reputaci. Podle speciálního průzkumu veřejného mínění o protiteroristické politice považuje například 40 % maďarských respondentů zpravodajské služby za efektivní nástroj boje proti terorismu v této zemi. Maďarské zpravodajské služby se v tomto průzkumu umístily lépe než policie, diplomatická služba či vojsko. Důvody mohou být dva: zaprvé, zpravodajské služby jsou viděny jako nejefektivnější nástroj, protože jsou v myslích respondentů spojeny s tím, že „zatýkají teroristické vůdce“, „honí teroristy“ či „kontrolují země podporující terorismus“, což byly možné odpovědi v daném průzkumu. Zadruhé, skandály týkající se zpravodajských služeb, jak naznačuje sám autor průzkumu, sledovala spíše vzdělanější část veřejnosti, širší veřejnost se spíše zaměřovala na hrozbu teroristických útoků a nutnosti jí čelit pomocí speciálních utajovaných akcí. Viz (Molnár, 2005)

Důležitost role, kterou zpravodajské služby hrají v boji proti terorismu, jejich historie a současná činnost ve zkoumaných zemích, nutí k několika důležitým otázkám: vyrovnaly se již úspěšně s dědictvím předchozí éry? Jsou zavedena relevantní systémová řešení včetně fungujícího dohledu? Jsou tyto služby již zcela plnoprávními a důvěryhodnými partnery pro své západní protějšky? A v neposlední řadě, mají dostatečné schopnosti a pravomoci nutné k potírání nových globálních bezpečnostních hrozeb?

V České republice bylo po tzv. sametovém rozvodu nahrazeno federální uspořádání zpravodajských služeb novou strukturou. V současné době má ČR tři zpravodajské služby: Informační a bezpečnostní službu (BIS, civilní kontrarozvědka), která je odpovědná vládě jako celku, Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI, civilní rozvědka), která je odpovědná ministerstvu vnitra a nespadá pod parlamentní dohled, a Vojenské obranné zpravodajství (VOZ), které je součástí ministerstva obrany a skládá se z Vojenského zpravodajství a Vojenského obranného zpravodajství¹⁰⁰. Jak uvedl jeden odborník, kromě sloučení vojenské rozvědky a kontrarozvědky, které platí od ledna 2005, nebyl v České republice dosud podniknut žádný zásadní krok směrem k reformě zpravodajských služeb¹⁰¹. Chybí politická vůle provést zásadní systémovou reformu. Po vítězství v červnových (2006) volbách se nově jmenovaná pravicová vláda pokusila centralizovat koordinaci sběru zpravodajských informací a jejich analýzu a vytvořit pouze jednu cestu pro doručování všech zpravodajských informací k jejich uživatelům. Navrhla také sloučení civilní rozvědky a kontrarozvědky a iniciovala (ministr vnitra) propuštění ředitele civilní rozvědky (ÚZSI). Když ponecháme stranou fakt, že tato vláda nezískala důvěru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a neměla proto pravděpodobně legitimitu provést tak výrazné zásahy do fungování zpravodajských služeb, nebyly navrhované kroky ani systematické, ani neprošly zásadní politickou

¹⁰⁰ Základním zákonem upravujícím působení zpravodajských služeb je zákon č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách ČR. Tento zákon reguluje konkrétně postavení, pravomoci, spolupráci a koordinaci všech zpravodajských služeb ČR. Definuje jejich základní úkoly a reguluje informování a předávání údajů těmto institucím. Podle tohoto zákona je za činnost zpravodajských služeb odpovědná vláda. Důležité úkoly jsou prováděny Bezpečnostní radou státu a jejím Výborem pro zpravodajskou činnost. Další oblasti jako užití konkrétních nástrojů, získávání informací, uchovávání dat a osobních záznamů, stejně jako postavení pracovníků zpravodajských služeb, regulují konkrétní zákony: zákon č. 154/1994 Sb. o Bezpečnostní informační službě, zákon č. 67/1992 Sb. o Vojenském obranném zpravodajství, zákon č. 361/2003 Sb. o statutu příslušníků ozbrojených sil a zákon č. 362/2003 Sb. o dodatcích k zákonu o statutu příslušníků ozbrojených sil.

¹⁰¹ Žádné reformy nebyly navrženy v souvislosti s útoky z 11. září. Jediný významnější názor, který zazněl, pronesl bývalý ředitel Vojenského zpravodajství Andor Sándor, který navrhoval, aby ČR přijala britský model uspořádání zpravodajských služeb.

debatou. Mnoho komentátorů také poukazovalo na to, že tyto reformy jsou spíše poplatné vyrovnávání politických účtů. Expertní komunita přitom průběžně doporučovala několik kroků: jmenovat ministra odpovědného za BIS (civilní rozvědka) a zrušit odpovědnost vládě jako celku. Dále prosazovala podřízení ÚZSI parlamentní kontrole¹⁰² a přesunout odpovědnost za tuto zpravodajskou službu z ministra vnitra na ministra zahraničí. Pravomoci zpravodajských služeb by měly být rozšířeny a v některých případech posíleny¹⁰³ (tento záměr obsahuje také Národní akční plán boje proti terorismu na léta 2005–2007, která připravuje ministerstvo vnitra).

Pověst českých zpravodajských služeb utrpěla několika domácími, ale i zahraničními skandály. Nejznámějším je patrně prohlášení tehdejšího premiéra Miloše Zemana pro americkou televizní stanici CNN, který koncem listopadu 2001 uvedl, že české zpravodajské služby mají důkazy o tom, že jeden z únosců letadel z 11. září, Muhammad Atta, se v České republice opakovaně setkal s iráckými diplomaty. Tímto prohlášením bylo nabídnuto možné spojení mezi událostmi 11. září 2001 a bývalým iráckým režimem, které se ale nakonec ukázalo být falešnou stopou¹⁰⁴. České vojenské zpravodajství bylo zase v září 2002 obviněno ze špatného hospodaření s výraznou částí svěřených prostředků a z prozrazení tajného seznamu svých agentů¹⁰⁵. Stejně jako v Polsku prošly vojenské zpravodajské služby pouze velmi omezenou personální obměnou, k větší změně pak došlo až v souvislosti se vstupem země do NATO. Objevilo se také několik skandálů s odposlechy a předáváním klasifikovaných dokumentů médiím, do kterých byly kromě zpravodajských služeb zapojeny i speciální oddíly policie¹⁰⁶.

¹⁰² Stávající legislativa nepředpokládá existenci parlamentního výboru pro dohled nad ÚZSI. I když by práce takového výboru byla v podstatě patrně omezena na kontrolu rozpočtu služby a kontrolu plnění zákonů (o zpravodajských službách), ustavení takového výboru je považováno za klíčové.

¹⁰³ Viz níže

¹⁰⁴ Někteří tvrdí, že k tomu došlo díky snaze vyhovět americkým představitelům a poskytnout jim informaci, kterou chtěli dostat.

¹⁰⁵ Celkový rozpočet obou služeb (tehdy ještě rozdělených) byl přibližně 1,5 miliardy CZK (přibližně 50 milionů eur). České vysílání BBC tvrdilo, že většina fondů na tajné operace byla použita na akce typu návštěva Ženevského autosalonu. Velké finanční ztráty způsobilo také prozrazení seznamu tajných agentů, protože mnoho z nich, jejichž krytí bylo prozrazeno, muselo být okamžitě ze svých postů staženo.

¹⁰⁶ Nejčerstvější je tzv. aféra Kubiceho, která přispěla ke zjištěné atmosféře před červnovými (2006) parlamentními volbami. Klasifikovaná zpráva, kterou připravil vedoucí Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu Jan Kubice a která pojednávala o zasahování politických stran a politiků do činnosti policie, byla schválně postoupena médiím členy (tehdy) opoziční politické strany.

I když k výrazné reformě legislativy nedošlo, díky vstupu do NATO a EU dochází postupně k organizační reformě zpravodajských služeb, především v souvislosti se zvýšenými požadavky na mezinárodní spolupráci a koordinaci. Neformální koordinační skupiny, které byly v některých případech ustaveny na základě vnějšího popudu (doporučení, hodnotící mise EU), budou s největší pravděpodobností „legalizovány“ a začleněny do nové připravované legislativy. V roce 2005 se tzv. Společná zpravodajská skupina stala pracovní platformou českých zpravodajských služeb, ministerstva zahraničí a vnitra a policie pro boj proti terorismu. V roce 2005 bylo také zahájeno testování systému koordinace zpravodajské agendy, které iniciovalo Kolegium ředitelů zpravodajských služeb.

NATO a EU tlačily na revizi právní úpravy ochrany utajovaných skutečností a udělování tzv. bezpečnostních prověrek (osvědčení fyzické osoby o bezpečnostní způsobilosti) na různé stupně utajení. V České republice je ochrana utajovaných skutečností přísnější než ve většině členských zemí EU, postrádá flexibilitu a často vede ke zbytečnému klasifikování dokumentů na vyšší stupeň utajení, než je nutné¹⁰⁷, což je samo o sobě porušením zákona. I když byla přijata nová právní úprava¹⁰⁸, odborníci míní, že ani tento zákon není dobrý. V první řadě zachovává široký okruh jednotlivců, kteří mají z titulu své funkce automaticky garantovaný přístup k utajovaným informacím všech stupňů bez ohledu na to, zda-li mají platné osvědčení fyzické osoby (jsou bezpečnostně způsobilé)¹⁰⁹. Proto nová úprava zákona opět přinesla staronové problémy s NATO. Za druhé, i když je hlavním garantem vydávání osvědčení fyzických osob o bezpečnostní způsobilosti Národní bezpečnostní úřad (NBÚ), BIS a ÚZSI mohou i nadále vydávat vlastní osvědčení svým zaměstnancům. Systém vydávání osvědčení o bezpečnostní způsobilosti není jednotný, ani kompatibilní. Jednotnost a kompatibilitu vydávání osvědčení má na

¹⁰⁷ Střety o hraniční linii mezi ochranou utajovaných skutečností a právem na informace jsou proto docela časté. V únoru 2004 například Ústavní soud ČR odmítl žádost českého ombudsmana, který chtěl, aby ministerstvo zahraničí publikovalo informace, které samo zařadilo do kategorie „citlivá politická, bezpečnostní či ekonomická informace, která souvisí s mezinárodními vztahy“. Předsedající soudce uvedl, že schválení této žádosti by mohlo ohrozit schopnost ČR ochránit citlivé informace a doplnil, že mezinárodní organizace by mohly váhat s předáváním citlivých informací ČR. I když soud uznal, že tehdejší (přijaty 1998) režim ochrany může „teoreticky“ vést ke zneužívání, doplnil, že občané se v takovém případě mohou dovolávat spravedlnosti u soudů.

¹⁰⁸ Zákon č. 412 z 21. září 2005 o Ochráně utajovaných skutečností, viz http://www.nbu.cz/en/_download/Act_412_2005_CZ.pdf

¹⁰⁹ Podle paragrafu 58 tohoto zákona má právo na přístup k utajovaným informacím všech stupňů (a právo na speciální brífink o utajovaných skutečnostech) bez platného osvědčení fyzické osoby (bezpečnostní způsobilost), z titulu své funkce prezident republiky, předseda vlády, členové vlády, všichni poslanci a senátoři, ombudsman a jeho či její zástupce, soudci a prezident, viceprezident a členové Nejvyššího kontrolního úřadu.

starosti NBÚ, který ale nemá žádnou pravomoc vyžadovat po civilních zpravodajských službách, aby své režimy přizpůsobily obecným standardním procedurám.

Dokument o optimalizaci bezpečnostního systému ČR navrhuje zlepšit efektivitu komunikace jak mezi jednotlivými zpravodajskými službami, tak mezi zpravodajskými službami a zbytkem bezpečnostního systému. Zdůrazňuje také nutnost vytvoření zpětné vazby od uživatelů ke zpravodajským službám a lepší koordinaci rozdělování úkolů na straně zadavatelů. Zpravodajské služby ČR momentálně příliš nespolupracují na analýze získaných informací a poskytují uživatelům značně rozdílné výsledné produkty. Bylo by také potřebné ustavit koordinační orgán zpravodajských služeb pro operační úroveň, spíše než dále koordinovat jejich postup na úrovni ředitelů, jak se momentálně děje v rámci neformální Společné zpravodajské skupiny¹¹⁰. Nefunguje dobře ani stávající parlamentní dohled. Jedním z problémů je totiž nejasná hranice mezi odpovědností vyplývající ze zákona na ochranu utajovaných skutečností, kterým se musí poslanci řídit bez ohledu na to, zda-li vlastní platné osvědčení fyzické osoby, a rozsáhlou imunitou, které požívají a která jim dovoluje beztrestně nakládat s utajovanými informacemi takřka jakýmkoli způsobem.

V Maďarsku vedl na počátku 90. let 20. století tzv. skandál Duna-gate k rychlé reformě bezpečnostního systému¹¹¹, včetně vytvoření nezávislých zpravodajských služeb. Podle mínění odborníků k tomu došlo příliš rychle a maďarský systém stále trpí důsledky této ukvapené reformy. Politické elity od té doby neukázaly přílišný zájem zpravodajské služby znovu reformovat.

Maďarský systém tvoří Vojenský bezpečnostní úřad (KBH), Vojenský zpravodajský úřad (KFH), Informační úřad (IH, rozvědka) a Národní bezpečnostní úřad (NBH, kontrarozvědka). Po skandálu Duna-gate byly všechny čtyři zpravodajské služby

¹¹⁰ Dalším problémem je i spolupráce mezi operativci zpravodajských služeb a úředníky ministerstev. Tyto vztahy fungují čistě na osobní bázi a s vysokou fluktuací na jednotlivých postech, především na ministerstvu zahraničí, jsou kontakty na zpravodajskou komunitu vždy znovu ztraceny a je nutné je vytvářet znovu. Určitá institucionalizace spolupráce na této úrovni by měla být také zvažena.

¹¹¹ 5. ledna 1990 obvinily dvě nově vzniklé maďarské politické strany – Aliance svobodných demokratů (SZDSZ) a Aliance mladých demokratů (FIDEZS) státní bezpečnostní organizaci ministerstva vnitra, že o těchto stranách sbírá tajně informace, což bylo v rozporu s dodatkem maďarské ústavy z roku 1989. Nelegální sbírání informací bylo očividné z tajně získaných kopií zpráv této organizace.

ustaveny v roce 1990 zákonem o prozatímní regulaci speciálních tajných prostředků a metod. Nový zákon o národní bezpečnosti, který upravoval fungování zpravodajských služeb, vstoupil v platnost v březnu 1996. Na základě tohoto zákona vznikla nová nezávislá Národní zvláštní bezpečnostní služba (NBSZ), která může provádět utajované operace na shromažďování zpravodajských informací. V letech 1990 až 2002 vykonával dohled nad civilními zpravodajskými službami ministr bez portfeje. Od května 2002 byl tímto úkolem pověřen ministr, který vede kabinet premiéra, a existuje samozřejmě i Národní bezpečnostní výbor Národního shromáždění, který provádí parlamentní dohled. Stejně jako v ostatních zkoumaných zemích si maďarské zpravodajské služby stěžují na nedostatek financí a rozpočtové škrty¹¹², omezené technické vybavení a nerovnoměrnou, ale pokračující fluktuaci zaměstnanců.

V Polsku došlo k vytvoření nového Úřadu pro ochranu státu (UOP) v roce 1990. Stejně jako v Maďarsku a bývalém Československu (později ČR) byl personálně obsazen hlavně zaměstnanci bezpečnostních úřadů bývalého režimu, kteří úspěšně prošli prověrkami. Až do roku 1990 fungoval UOP jako jedna ze sekcí ministerstva vnitra, poté byl transformován na samostatnou vládní agenturu, která spadala přímo pod premiéra. Měla plnit především obecné výzvědné úkoly (rozvědka) a shromažďovat informace, stejně jako vyvíjet kontrarozvědnou činnost a potírat organizovaný zločin. V jejím čele stál kariérní zpravodajský důstojník, který byl ale přímo řízen vládním úředníkem, koordinátorem pro zvláštní (zpravodajské) služby. V průběhu své existence bylo UPO vtaženo do různých politických sporů o jmenování vedoucího tohoto úřadu, sporů o lustrace a bylo také obviňováno ze selhání při vyšetřování různých kauz souvisejících s organizovaným zločinem.

Socialistická vláda v Polsku plánovala rozsáhlé reformy zpravodajských služeb dlouho před 11. zářím 2001. V červnu 2002 došlo k reorganizaci civilní zpravodajské služby a jejímu rozdělení na dvě agentury: Agenturu vnitřní bezpečnosti (ABW)¹¹³ a Agenturu pro zahraniční zpravodajství (AW, rozvědka)¹¹⁴, které obě spadají pod

¹¹² V období let 1992–1997 přinutily rozpočtové škrty k odchodu část důležitých zaměstnanců.

¹¹³ ABW bylo do určité míry vytvořeno po vzoru americké FBI, i když nemá žádné policejní pravomoci.

¹¹⁴ Tento postup byl vnímán jako snaha „vyčistit“ vyšší pozice zpravodajských služeb od důstojníků, které do úřadů uvedla předchozí pravicová vláda. AW je sice civilní rozvědka, ale pracuje v ní i určité množství armádních důstojníků, kteří byli do AW přesunuti z WSI již v roce 2002, aby pracovali na zpravodajství o strategických

premiéra. Vojenská rozvědka a kontrarozvědka pracovaly i nadále jako jedna instituce (Vojenská zpravodajská služba, WSI) až do organizačních změn v říjnu 2005, kdy nová polská konzervativní vláda, vedená stranou Právo a spravedlnost, rozhodla o rozpuštění WSI a vytvoření dvou nových služeb – Vojenské zpravodajské agentury a Vojenské kontrarozvědné agentury¹¹⁵, které tvoří jak vojenští, tak civilní zaměstnanci a které spadají pod kontrolu ministerstva pro tajné služby, ne pod ministerstvo obrany (jako jejich předchůdce WSI). V červnu 2002 došlo v důsledku reformy k ustavení tzv. Zpravodajské komunity (WW). Tvoří ji hlavy všech polských zpravodajských služeb a předsedá jí ředitel civilní rozvědky. Tato platforma měla nahradit funkci ministra-koordinátora pro tajné služby, která byla vytvořena kvůli dohledu nad zpravodajskými službami, nicméně k jeho nahrazení WW nedošlo. V roce 2005 došlo také k úpravám polského systému ochrany utajovaných informací.

I polští politici byli v pokušení využívat zpravodajské služby pro své domácí politické boje. K nejznámější aféře došlo v prosinci 1995. Týkala se falešného obvinění, se kterým vystoupil tehdejší ministr vnitra Andrzej Milczanowski proti premiéru Józefu Oleksymu. Ministr, který byl v té době odpovědný prezidentu Lechu Walesovi, nařídil UOP sledovat premiéra a poté jej veřejně v parlamentu obvinil, že je „ruský špión“¹¹⁶. Další skandál s účastí tajných služeb se odehrál před prezidentskými volbami v roce 2000.

Se vznikem Slovenské republiky bylo nutné vytvořit i novou zpravodajskou službu, která by navazovala na práci Federální bezpečnostní a informační služby (FBIS), zpravodajské služby České a Slovenské federativní republiky¹¹⁷. Slovenská informační služba vznikla na základě zákona č. 46/1993 Sb. o slovenských zpravodajských službách a spolu s vojenským zpravodajstvím, které je rozděleno na

otázkách. Hlavním úkolem ABW je kontrarozvědná činnost, bezpečnost vládních elektronických komunikací a boj proti korupci a organizovanému zločinu. AW působí pouze v zahraničí.

¹¹⁵ Konzervativní vláda měla údajně z WSI strach. Tvrdila, že je plná původních komunistických agentů a že od roku 1989 neprošla žádnou reformou. Což nebyla podle jiných zdrojů pravda, minimálně od vstupu do NATO v roce 1999. Nová vláda také přijala nový zákon o prověrkách, který umožňuje znovu přezkoumat způsobilost jednotlivců na základě jejich kontaktů s komunistickou tajnou policií. Důstojníci a ostatní zaměstnanci WSI museli projít novou prověrkou a bylo ustaveno období, po které se mohli sami přiznat ke svým činům a kontaktům za minulého režimu. Prověření pracovníci mohli přejít do nově vytvořených vojenských zpravodajských služeb, které zahájily svou činnost v říjnu 2006. (Viz například The Economist, August 12, 2006 p. 22, „We've got a little list“)

¹¹⁶ I když se toto podezření nepotvrdilo, způsobilo rezignaci premiéra. Obvinění se jako případ špionáže dostalo před vojenského prokurátora, který odmítl smyšlená svědectví agentů UOP. Józef Oleksy byl sice shledán nevinným, ale ti pracovníci zpravodajské služby, kteří proti němu vystoupili s falešnými výpověďmi, byli prezidentem Walesou povýšeni do vyšších funkcí.

¹¹⁷ Koncem roku 1992 byla FBIS rozdělena na základě zákona č. 543/1992 Sb. o zrušení FBIS, který byl přijat po obtížných jednáních o rozdělení majetku a informačních databází služby.

Vojenské obranné zpravodajství (VOS) a Vojenskou zpravodajskou službu (VSS), tvoří systém slovenských zpravodajských služeb. V únoru 1995 ředitel SIS, spolu se svými protějšky z vojenského zpravodajství, na svůj post rezignoval kvůli nedemokratickému vývoji na Slovensku. Ředitelem SIS se stal poslanec parlamentu za vládnoucí HZDS Ivan Lexa. V dubnu 1995 schválil slovenský parlament dodatek zákona o slovenských zpravodajských službách, na základě kterého měl ředitele SIS jmenovat předseda vlády, ne prezident, který se v té době stavěl proti krokům Mečiarova kabinetu. V roce 1996 byla SIS vyloučena z mezinárodní skupiny zpravodajských služeb, tzv. Středoevropské konference (MEC), kterou tvořilo 16 zpravodajských služeb ze 13 zemí střední a západní Evropy. Až do roku 1998 přetrvávalo podezření, že SIS je zapletena v nelegálních aktivitách¹¹⁸. V listopadu 1998 „vyčistila“ zpravodajské služby nová vládní koalice, která vznikla po parlamentních volbách. Byla vytvořena zvláštní komise, která zkoumala obvinění z nelegálních postupů a aktivit. V letech 1998–2000 prošla důkladnou vnitřní reorganizací především SIS. Byly vytvořeny nové kontrolní mechanismy, zajišťující, že služba pracuje v souladu s právem. V roce 1999 se SIS stala znovu členem MEC. V roce 2001 pak konečně slovenský parlament přijal zákon o utajovaných informacích¹¹⁹, který upravuje základní úkoly při jejich ochraně. Před vstupem do NATO byl také přijat přísný systém prověrek. V roce 2003 se objevila série skandálů, týkající se nelegálních odposlechů, která opět poškodila reputaci SIS. To vedlo k požadavkům na omezení, nikoli rozšíření pravomocí této zpravodajské služby. Jak uvedl jeden odborník, trvalo dlouho, než byla obnovena důvěra, ale tyto události tento trend zvrátily, a to v situaci, kdy si pouze málo lidí uvědomuje, že teroristický útok na území Slovenska je reálný. Reforma zpravodajských služeb na Slovensku je potřebná, přetrvává zde nedostatek transparentnosti, nejasné rozdělení kompetencí a objevují se i nová obvinění z nelegálních postupů a procedur.

Potírání terorismu se objevilo jako nový impulz k vytváření bezpečnostní politiky. Protože jsou zpravodajské služby odpovědné za klíčové aspekty potírání terorismu, především za prevenci teroristického útoku, vzrůstají postupně i požadavky na rozšíření jejich kompetencí. I když se právem tvrdí, že schopnost zpravodajských

¹¹⁸ SIS údajně sehrála úlohu v únosu syna prezidenta Michala Kováče v roce 1995 a byla prý i zapojena do vraždy Róberta Remiáše, bývalého agenta SIS, který spolupracoval na vyšetřování kauzy únosu prezidentova syna.

¹¹⁹ Zákon o ochraně utajovaných informací č. 241/2001 Sb.

služeb získat a vyhodnotit informace včas, je základním předpokladem úspěšného boje proti terorismu, je nutné se nejprve věnovat několika problémům. Systémy musí být především stabilní a chráněné před pokusy politiků o jejich zneužití. Aby k tomuto nemohlo dojít, musí být vytvořeny příslušné mechanismy kontroly a dohledu. Za druhé, kompetence zpravodajských služeb musí být posíleny a rozšířeny. Aby se ale zároveň předešlo starým chybám, musí se veřejnost, jakožto konečný uživatel těchto služeb, zapojit do smysluplné, nepolitické debaty o výkonech zpravodajských služeb a rozsahu kompetencí, které ke své práci potřebují.

V České republice bylo od roku 2003 představeno několik legislativních návrhů, které odkazovaly na zahraniční vzory nejen kvůli vytvoření dané politiky či opatření, ale odkazovalo se na ně v souvislosti s požadavkem na rozšíření kompetencí zpravodajských služeb¹²⁰. V podobné debatě by ale mělo být zodpovězeno několik otázek: zaprvé je důležité reagovat na pocit občanů, že je možná požadováno více pravomocí, než je nutné. Dále je třeba se věnovat přenosu kontrolních mechanismů. Dva z legislativních návrhů, které se před časem v ČR objevily – dodatky k stávajícímu zákonu o zpravodajských službách a návrh zákona o dohledu nad zpravodajskými službami¹²¹, byly napsány odděleně, na základě dvou různých výchozích dokumentů a komparativních studií¹²². Tento postup v sobě opět nese riziko, že budou opomenuty některé důležité součásti či postupy kontrolních mechanismů, což vede k otázce o samotné přenositelnosti některých elementů do českého prostředí.

Legislativní návrhy na posílení pravomocí zpravodajských služeb v souvislosti s potíráním terorismu byly vytvořeny na základě závěrů dokumentu „Analýza rozsahu

¹²⁰ V souvislosti s telekomunikačními operátory například oficiální zpráva argumentuje pro: (1) vznik společné databáze uživatelů telekomunikačních služeb a úpravy o nakládání s těmito informacemi s poukazem na obdobné opatření v Německu, Itálii a Dánsku, (2) propořční sdílení nákladů (Belgie, Nizozemsko, Velká Británie, Rakousko, Polsko, Dánsko, Švédsko, Turecko), (3) deanonymizaci telefonních karet po příkladu Velké Británie, Německa, Slovinska, Slovenska, Itálie a Švýcarska.

¹²¹ Zvláštní zákon o dohledu nad zpravodajskými službami byl v ČR vytvořen již v roce 1997. Podle jednoho odborníka se jednalo o kvalitní návrh, který umožňoval vysokou míru kontroly, aniž by bylo výrazně zasahováno do každodenní činnosti těchto služeb. Tento návrh nebyl přijat, protože obsahoval ustanovení o vzniku výboru pro dohled také v Senátu a podle české ústavy není vláda odpovědná Senátu. Ustavení Senátu bylo navíc v ČR velmi nepopulární, a to včetně politických elit. I když byl ustaven Ústavou ČR, vznikl až v roce 1996. Nový návrh zákona zatím nebyl oficiálně podán.

¹²² Návrh zákona o kontrole zpravodajských služeb je do značné míry založen na dokumentu „Shrnutí faktických řešení kontroly zpravodajských služeb Parlamentem ČR“, který byl zpracován v roce 2004 pracovní skupinou v rámci Výboru pro zpravodajskou činnost pod vedením vedoucího kanceláře předsedy vlády ČR. Tento dokument předpokládá založení kontrolního úřadu, pod který by spadaly všechny zpravodajské služby ČR. Při přípravě tohoto dokumentu byly využity vzory ze zahraničí, a to ne pouze regulace platné v členských zemích EU, ale například i v USA, Kanadě, Austrálii a na Novém Zélandu.

zákonných oprávnění zpravodajských služeb a Policie ČR potřebných pro plnění jejich úkolů při potírání mezinárodního terorismu¹²³. Tuto analýzu připravilo ministerstvo vnitra v roce 2004 ve spolupráci se zpravodajskými službami a Policií ČR. Tato analýza popisuje stávající právní stav v porovnání s rozsahem pravomocí vybraných zahraničních protějšků. Argumentuje pro výrazné zvýšení kompetencí a pro „legalizaci“ některých postupů, které jsou již v praxi používány. Mezi doporučenými kroky například jsou: získávání informací od subjektů veřejné správy a některých soukromých subjektů¹²⁴, což znamená, že zpravodajské služby a policie získají přístup k údajům, ke kterým by za stávajícího normálního režimu přístup neměly¹²⁵. Navrhuje také vytvoření společné databáze a vyhodnocovacích systémů, tzv. společný „fond znalostí“. Takový krok ale vyžaduje zavedení vysokých bezpečnostních standardů, především s ohledem na ochranu osobních údajů. V rámci zákona o elektronických komunikacích by měla být právníkům osobám, provozujícím telekomunikační služby, uložena povinnost ustavit a zajišťovat na žádost ÚZSI připojení či zařízení na odposlech a zaznamenávat požadované informace, a to na své vlastní náklady¹²⁶. Zpravodajské služby by měly dále dostat výjimku z obecně platných pravidel ochrany osobních údajů, která by jim umožňovala zpracovávat citlivé informace. V případě naléhavé potřeby by jim také mělo být umožněno okamžitě použít zpravodajské techniky, aniž by se čekalo obvyklé povolení. V tomto případě by ale žádost o povolení musela být podána dodatečně v přesně stanoveném časovém limitu¹²⁷. Relevantním institucím (včetně zpravodajských služeb) by také měla být udělena pravomoc rušit či vypínat provoz sítě elektronických komunikací¹²⁸ atd.

¹²³ Tento dokument byl vzat na vědomí vládou (Rozhodnutí vlády č. 737 z 15. června 2005)

¹²⁴ Informace od subjektů veřejné správy o daňových záznamech, od bank a dalších finančních institucí informace o číslech účtů, držitelích účtů, probíhajících bankovních transakcích – jména, adresy a čísla účtů zainteresovaných osob. Dále informace ze systémů sociálního a zdravotního pojištění, informace od soukromých dopravců či jiných soukromých firem, např. poskytovatelů poštovních služeb, atd.

¹²⁵ Rozšíření oprávnění zpravodajských služeb, týkající se získávání informací, již bylo například schváleno v Maďarsku.

¹²⁶ Zajištění efektivnějších opatření týkajících se odposlechů a sdílení nákladů se soukromými firmami se momentálně projednává také v Polsku a na Slovensku. Maďarsko již přijalo úpravu, která posiluje kompetence zpravodajských služeb v oblasti zvláštních vyšetřovacích technik, včetně odposlechů. Byl vytvořen i speciální úřad, který tyto služby zajišťuje (NBSZ, viz výše).

¹²⁷ Toto je spíše kodifikace již používané procedury.

¹²⁸ Podobná kompetence chyběla polským tajným službám, které ale pravomoc rušit či vypínat provoz sítě elektronických komunikací pře nedávnem získaly.

V případě zpravodajských služeb byly vnější vzory použity spíše k odůvodňování změn než k vlastnímu modelování těchto institucí¹²⁹. Tlak západních spojenců pomohl sektor konsolidovat, důvěra zahraničních kolegů, která se projevuje v rámci bilaterální spolupráce, je ve zpravodajské komunitě považována za uznání profesionality partnera¹³⁰. Stejně i NATO, které samo postrádá stálé zpravodajské kapacity, nemůže nabídnout model reformy zpravodajských služeb. Vstup do NATO ale přinesl nové standardy, které bylo nutné splnit, a větší odpovědnost. Navíc zpravodajské služby dostaly další úkoly, například ověřování zabezpečení citlivých informací v průmyslu. Vstup do NATO ale měl dopad především na změny parametrů bezpečnostních prověrek, které musely být upraveny tak, aby vyhovovaly požadavkům Severoatlantické aliance. EU vytvořila několik doporučení týkajících se hlavně posílení výměny informací mezi národními zpravodajskými službami. Potřeba této spolupráce také podnítila vytvoření mechanismu pro hodnocení efektivity a kontroly zpravodajských služeb¹³¹.

Koordinace

Ve zkoumaných středoevropských zemích s tradičním rozdělením ministerstev a jejich kompetencí je koordinace protiteroristické politiky omezována několika způsoby. Z obecného hlediska je problematické koordinovat navenek a dovnitř orientovanou politiku. Ve většině případů také nefunguje ideálně koordinace operačních složek, to se týká sdílení informací a výměny dat, ale i složitosti spolupráce v oblasti jejich druhotné analýzy¹³². Zatřetí snahy o přidání další koordinační složky do systému, která by měla na starosti všechny relevantní orgány, obvykle naráží na nedostatečné legislativní ukotvení, kompetenční spory a odpor stávajících institucí. Nedostatečnou koordinaci přímo či nepřímo označili odborníci

¹²⁹ „I přes zřejmý přínos, kterým by byla vnější pomoc při reformování zpravodajských služeb, existovaly po pádu komunismu určité bariéry pro její poskytování. Jednou z nich bylo například to, že si západní vlády nechtěly špinit ruce spoluprací s represivními složkami bývalých režimů. I když se vyskytly výjimky, obecnou politikou bylo, že bez toho, aby noví političtí vůdci těchto zemí provedli reformy zpravodajských služeb, nemohla začít jakákoli spolupráce se západními zpravodajskými službami. Tato politika byla ale, vzhledem k tomu, že tehdejší politické elity neměly žádné zkušenosti nutné k efektivnímu provedení těchto reforem, kontraproduktivní. Bez vnější pomoci a zkušeností byly výsledky zpravodajských služeb v těchto zemích shodně dlouho pod optimální úrovní.“ (Watts, 2004)

¹³⁰ V tomto ohledu si ze zkoumaných zemí vedou údajně nejlépe polské zpravodajské služby.

¹³¹ Údajně byl vytvořen i soubor neformálních společných standardů. Požadavky na procedurální interoperabilitu v novém bezpečnostním prostředí již přispěly k úspěšné adaptaci zpravodajských služeb na nové bezpečnostní paradigma (Watts, 2004).

¹³² Konfrontovat informace z různých zdrojů je klíčové a mělo by začínat již u hodnocení percepce hrozby a obsahovat informace od zpravodajských služeb i policie. Finální produkt, který by kontrolovaly všechny zúčastněné instituce, by pak byl poskytnut dále.

z obou skupin, kteří byli dotazováni pro účely této práce (tj. odborníci pracující pro vládu či ve veřejné správě a nezávislí experti), za jeden z největších stávajících problémů. Upozornily na něj (na nedostatek koordinace) také výsledky hodnotících misí EU a uveden je i v závěrečné celkové zprávě a doporučeních¹³³.

První problém souvisí s rozdělením agendy v rámci národního státu a netýká se pouze těchto zemí. Ministerstva zahraničí jsou obvykle, v souvislosti s jednotlivými aspekty protiteroristické politiky, zodpovědná za mezinárodní legislativu a prevenci. Složitě je i rozdělení agendy mezi ministerstva vnitra a obrany. Za dohled nad vojenskými složkami, které se účastní operací souvisejících s potíráním terorismu, je primárně odpovědné ministerstvo obrany. Ministerstvo vnitra zase zpravidla nese odpovědnost za vše od prevence až po krizové řízení. Tato ministerstva jsou navíc většinou hlavním orgánem (Rada EU ve složení ministrů vnitra), který v EU řídí protiteroristickou agendu. Jsou ale většinou zodpovědná i za vytváření národních strategií pro boj proti terorismu.

Za zmínku zde stojí dvě věci: koordinace mezi ministerstvy vnitra a obrany většinou výrazně vážne. Za druhé, role „obecné“ agendy ministerstev zahraničí začíná v atmosféře moderního, na „konkrétní problém orientovaného“ rozhodování o protiteroristické politice, upadat. Ministerstva zahraničí také obvykle postrádají jakýkoli dokument či strategii, která by rozpracovávala obecné priority, které v souvislosti s potíráním terorismu většinou deklarují (prosazování obecných konceptů jako lidská práva), do podoby konkrétních opatření, která mohou být provedena. Při formulování protiteroristické politiky v průběhu meziinstitucionálního vyjednávání je obtížné představit a prosadit agendu, která sleduje obecné koncepty, když se rozhoduje o konkrétních a měřitelných, často velmi technických opatřeních.

¹³³ EU vydala 6 doporučení, které se týkají koordinace uvnitř členských zemí a na úrovni EU: 1) Politická koordinace protiteroristické politiky by se měla odehrávat na úrovni ministrů a tato struktura by měla být zodpovědná za národní strategii prevence terorismu, stíhání a vyšetřování teroristů bezpečnostními složkami, ochrany kritické infrastruktury a rozvoje krizového řízení. 2) Měl by být jmenován protiteroristický koordinátor. 3) Měla by být zvažována koordinace stíhání, včetně ustavení funkce státního zástupce, který by byl odpovědný za všechny kauzy související s terorismem. 4) Členské země by měly zvážit zavedení národních koordinačních opatření, která by zajistila fungující meziinstitucionální spolupráci a přístup všech institucí k informacím (včetně zpravodajských), které potřebují. 5) Vyhodnocování hrozby za použití všech zdrojů: členské země by měly zajistit, aby národní opatření umožňovala koordinované vyhodnocování teroristické hrozby a využívání všech zdrojů k tomuto účelu. Ti, kteří jsou za vyhodnocování hrozby zodpovědní, by měli reagovat na požadavky uživatelů. 6) Sběr a výměna informací by měla být optimalizována jak v národním, tak mezinárodním měřítku a měla by se týkat všech aspektů teroristické hrozby s tím, že priority sběru informací budou vyhodnocovány na základě národních požadavků. Viz EU Council, Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism, September 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12168.en05.pdf>

Proto ministerstva zahraničí zdánlivě nenabízí řešení problémů a v tomto rozhodovacím procesu ztrácejí.

Co se týče koordinace operačních složek, je problémem patrně sdílení informací. Tento problém byl v některých zemích vyřešen zavedením koordinační složky, která pracuje právě s operační agendou¹³⁴. Opět jsou to spíše ministerstva zahraničí, která mají problém vztáhnout své politické kroky k operačním informacím. Existují koordinační orgány, které se pravidelně scházejí na určité hierarchické úrovni, většinou zástupců náměstků ministra. Pro zaměstnance ministerstev zahraničí pod touto úrovní je zpravidla velmi obtížné získat jakékoli informace zpravodajského charakteru. Musí proto se členy zpravodajské komunity budovat a udržovat neformální kontakty na osobním základě. Pravidelné výměny a fluktuace na jednotlivých postech ministerstev zahraničí znamenají pro nástupce zaměstnanců, kteří mají na starosti protiteroristickou agendu, většinou ztrátu těchto kontaktů. Ti pak musí začít opět od začátku. Není pravděpodobně vhodné, aby došlo k formalizaci kontaktů na této úrovni, a je to v podstatě vzhledem k uvedenému téměř nemožné. Problém by ale mohlo vyřešit ustavení funkčního koordinačního orgánu, který by umožňoval přístup k operačním informacím těm lidem v systému, kteří by k tomu měli oprávnění.

Zkoumané země střední Evropy většinou vytváří své národní akční plány boje proti terorismu¹³⁵, které obsahují časový plán (termíny plnění jednotlivých opatření) a rozdělení pravomocí. Zdá se, že meziinstitucionální koordinace tohoto konkrétního úkolu probíhá dobře. V České republice je každá instituce, která je zapojena do potírání terorismu, nucena vyčlenit jednoho zaměstnance, který připravuje ty části akčního plánu, za které nese daná instituce odpovědnost. Ústřední koordinační roli má ministerstvo vnitra. Akční plány jsou aktualizovány na pravidelném základě. Jinak se zdá, že koordinace neprobíhá tak hladce, jako v případě tohoto úkolu.

Jak uvádí někteří autoři, je obecným trendem vytvářet v bezpečnostních organizacích určitá „lešení“, tj. nová centra obsazená zaměstnanci různých agentur, která jsou vytvořena s cílem podpořit a umožnit sdílenou a kombinovanou analýzu, aniž by byly

¹³⁴ Spolupráce jednotlivých služeb na operační úrovni byla velmi efektivně prováděna v Polsku tzv. Skupinou pro koordinaci operačních a průzkumných akcí, které předsedal ředitel Agentury vnitřní bezpečnosti (ABW).

¹³⁵ Česká republika, Maďarsko a Slovensko (v roce 2005)

omezovány jejich pravomoci. Tato lešení se dají využít pro koordinaci institucí a agentur v rámci národního státu, ale i na mezinárodní úrovni¹³⁶, a jsou také doporučována EU jako tzv. opatření hodná následování. V České republice nová vláda po volbách v červnu 2006 ustoupila od myšlenky vytvořit tzv. protiteroristické centrum, které mělo zodpovídat za shromažďování informací ze všech zdrojů a jejich analýzu, za koordinaci spolupráce se zahraničními partnery a fungovat jako jediný kanál pro předávání informací zahraničním partnerům. V tomto centru mělo pracovat 30–50 zaměstnanců ze speciálních policejních jednotek a zpravodajských služeb. Namísto vytvoření nové koordinační vrstvy byl nakonec rolí koordinátora protiteroristických aktivit pověřen ředitel civilní kontrarozvědky, kromě toho pokračuje pravidelná práce neformálních koordinačních platforem¹³⁷. V Maďarsku byl v roce 2003 ustaven na základě rozhodnutí vládní Národní bezpečnostní rady Výbor pro protiteroristickou koordinaci. Tvoří jej členové všech zpravodajských služeb, policie a útvarů pro ochranu hranic. Tento výbor zkoumá a koordinuje všechny čerstvé informace o bezpečnostní situaci v zemi. Na základě těchto informací jsou pak iniciovány konkrétní zpravodajské operace či policejní akce. Rozsah opatření, které může přijmout, je přitom výrazný. V Polsku bylo po 11. září vytvořeno či posíleno několik kolektivních orgánů, ale tyto nové instituce selhaly při vytváření komunikačních kanálů a chaotické předávání informací spíše ještě zhoršily¹³⁸. Tyto meziinstitucionální orgány většinou zahrnovaly Výbor pro zvláštní služby, Skupinu pro koordinaci operačních a průzkumných aktivit a meziinstitucionální Centrum pro boj proti organizovanému zločinu a mezinárodnímu terorismu. Až donedávna fungoval v Polsku další meziinstitucionální koordinační orgán, tzv. WIR, který byl ale rozpuštěn na základě rozhodnutí polského Ústavního soudu¹³⁹. Na Slovensku se o koordinaci a posílení spolupráce hovoří v národním akčním plánu, ale jak uvedl jeden odborník, koordinaci je nutné dále posilovat obecně i ve vztahu k narůstající agendě. Bezpečnostní rada, meziinstitucionální orgán spadající pod předsedu vlády, byl

¹³⁶ (Barger, 2004), autorka necituje pouze snahy EU, ale také například ambice Saúdské Arábie vytvořit světové centrum pro sdílení zpravodajských informací o terorismu.

¹³⁷ Jako například tzv. Clearing house (viz sekci Potlačování financování terorismu), další návrhy na zlepšení koordinace obsahuje dokument Optimalizace bezpečnostního systému ČR.

¹³⁸ (Gogolewska, 2005), jak uvádí autorka: „Ani všechny tyto meziinstitucionální orgány negarantují efektivní koordinaci v případě krizové situace, způsobené teroristickým útokem. Pravomoci, které byly převedeny na každý z těchto kolektivních orgánů, jsou definovány tak široce, že je téměř nemožné je jasně vymezit. Tyto orgány jsou také ve většině případů složeny z těch samých vysokých státních úředníků (ministrů, státních tajemníků, atd.), a proto by při jakékoli krizové situaci nevěděli, který z těchto orgánů navštívit nejdříve.“

¹³⁹ Podle Gogolewské je osud WIR, který byl rozpuštěn pod dvou letech úspěšné činnosti, dobrým příkladem fenoménu „systém vrací úder“ (Gogolewska, 2005).

identifikován jako dobrá platforma pro posílení koordinace protiteroristické politiky na Slovensku.

Členskými zeměmi EU bylo také doporučeno zvážit jmenování národního protiteroristického koordinátora, jehož úkolem by bylo řídit protiteroristické aktivity vlády, policie a zpravodajských služeb. V České republice byl na základě doporučení a tlaku EU koordinátor jmenován v září 2005 a působí na ministerstvu zahraničí. Kromě toho, že má v ministerské hierarchii statut velvyslance, nemá v podstatě žádné formální pravomoci vzhledem k ostatním ministerstvům a zpravodajským službám. Umožnit, aby úkoloval jednotlivá ministerstva, by vyžadovalo změnu kompetenčního zákona. Na Slovensku byl protiteroristický koordinátor jmenován shodně v rámci ministerstva zahraničí (2005), ale podle jednoho z odborníků se toto opatření ukázalo jako neefektivní a tato pozice byla po krátké době zrušena. Vytváření těchto koordinačních institucí ad hoc pravděpodobně znamená, že nejsou schopny se vypořádat s úkoly dlouhodobého plánování a identifikace možných problémů¹⁴⁰.

Role EU v boji proti terorismu

Po svém vstupu do Evropské unie se zkoumané středoevropské země začaly zapojovat do projednávání a vytváření protiteroristických politik na úrovni EU¹⁴¹. V Bruselu panuje přesvědčení, že hlavní hnací silou boje proti terorismu jsou „staré“ členské země. Středoevropské vlády jsou vesměs považovány vůči tomuto tématu za poměrně laxní. Laxnost přístupu vlád těchto zemí ve vztahu k boji proti terorismu je způsobena jak nedostatkem expertizy a zdrojů, tak i nízkou úrovní vnímání hrozby. Podle názoru jednoho odborníka je politická kultura ve střední Evropě, obzvláště v Maďarsku, negativně poznamenána krátkozrakostí tamějších politických představitelů. Bez toho, aniž by se ve vztahu ke střední Evropě objevila nějaká konkrétní a naléhavá hrozba, bude protiteroristická politika EU nadále chápána v tomto regionu jako neúčinná, což je překážkou pro dlouhodobější uvažování o

¹⁴⁰ Také po útocích v Madridu vnikla síť tzv. „ohnisek“ (focal points). Každý členský stát musel jmenovat jednu osobu odpovědnou za protiteroristickou agendu, která pracovala na stálé misi daného členského státu při EU. Role těchto osob je ale nejasná, v současné době plní spíše roli příjemců dokumentů a jejich distributorů.

¹⁴¹ Viz Keohane, 2005.

tématech, spojených s bojem proti terorismu. S tím souvisí otázka celkové percepce role EU v oblasti boje proti terorismu ze strany středoevropských zemí.

Vzhledem k nedostatečným zkušenostem a expertize v potírání terorismu a také vzhledem k nedokončené reformě bezpečnostního sektoru by bylo přirozené, aby u nových členských zemí existovala alespoň ochota posílit v této oblasti spolupráci. Nicméně tomu tak vždy není. Velkou roli v tomto smyslu sehrává nedostatek finančních prostředků. Například předávání informací spojených s terorismem se uskutečňuje jen na základě specifické žádosti. Opatření navrhovaná na úrovni EU, jako například přechod od reaktivního k aktivnímu vyměňování dat či zavedení principu dostupnosti, by si vyžádaly investice do systémů zabezpečené komunikace, systémů, které ve středoevropských zemích nejsou vůbec zavedeny. Další posilování bezpečnosti přenosu utajovaných informací je v první řadě viděno jako poměrně velká rozpočtová položka, které je možné se vyhnout.

Soulad navrhovaných opatření s právními rámci je dalším tématem. Středoevropské země jsou ochotny podpořit návrhy pozměňující stávající právní úpravy, které nepředstavují zásadní problém z hlediska implementace a lhůt pro plnění, na rozdíl od opatření vycházející mimo rámec stávajících úprav. Ministerstva spravedlnosti prověřují, zda daný návrh nevykazuje nesoulad s právním systémem zemí, a na takové případy upozorňují. Jak podotkl jeden odborník, „je obtížné prosadit nová opatření, aniž by se stalo něco závažného. Záleží na naší politické reprezentaci, ale nebudeme se chovat jako potíživí, pokud daná opatření budou v souladu s naším existujícím právním rámcem.“ Vzhledem k nedokončené přestavbě právních systémů ve většině těchto zemí a vzhledem k nedostatku původní expertizy se neochota vybočovat ze stávajících právních rámců při přijímání nových opatření jeví sice jako z vnitropolitického politického hlediska pochopitelná, ale krátkozraká.

Jinou tendencí, patrnou převážně v Polsku, je trvání na skutečnosti, že vnitřní bezpečnost musí být pravomocí členských zemí. Jedná se o postoj zastávaný politiky s cílem posílit národní stát. Následkem toho zde téměř chybí podpora pro ustavení institucí EU pro vnitřní bezpečnost či rozšiřování kompetencí již existujících orgánů,

jakými jsou Europol nebo Eurojust. Polsko v tomto směru prosazuje v EU spíše specifické přístupy k rozvoji oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti¹⁴². Slovensko se zase staví do opozice vůči převádění oblasti justice a vnitřních věcí EU na nadnárodní úroveň, rozhodně pak v případě tématu ilegální imigrace.

Co se týče protiteroristické agendy EU, zkoumané středoevropské země se soustředí na dosažení včasného vstupu do Schengenského systému za předpokladu modernizace Schengenského informačního systému vázané na ustavení společné evropské ostrahy vnějších hranic¹⁴³. Ve zkoumaných středoevropských zemích je široká podpora pro aktivitu EU ve vztahu k boji proti radikalizaci, ochraně citlivé infrastruktury, boji proti počítačové kriminalitě a proti používání internetu pro propagaci radikálního islámu a šíření teroristických technik, a to včetně opatření umožňujících odstraňování nezákonného obsahu z internetových stránek. Obecně se dá říci, že EU není vnímána jako místo pro vytváření koherentních vzorů k přejímání v oblasti boje proti terorismu. EU by měla v očích zkoumaných zemí pokračovat ve vytváření platformy pro výměnu zkušeností a budování expertizy v oblastech, kde ji středoevropské země postrádají.

¹⁴² Například negativní postoj k myšlence ustavení Evropského sboru pro ochranu vnějších hranic či Evropské azylové kanceláře (Podolski, 2004). Ostatní středoevropské země dávají přednost posilování pravomocí Europolu a Eurojustu, nicméně jejich účast po stránce personální na fungování těchto institucí je již delší dobu omezená.

¹⁴³ FRONTEX, Evropská agentura pro ochranu vnějších hranic, vznikla v říjnu 2004 a má sídlo ve Varšavě.

Závěr

Vytváření protiteroristických politik ve střední Evropě je determinováno několika paralelními dynamikami. Do značné míry je tento proces poháněn přijímáním cizích vzorů a tlakem na přijetí opatření dohodnutých na mezinárodní úrovni. Aby změny byly poháněny „zevnitř“, je zapotřebí politické naléhavosti a silných podnětů od vládnoucí elity. Vzhledem k citlivosti této oblasti jsou některé procesy vytváření protiteroristických politik vystaveny nezdravé a přehnané politizaci a dochází u nich k nesystémovým řešením. Obecně je možné říci, že politická angažovanost v této sféře dobře koresponduje s mírou vnímání hrozeb. Odborníci stále zdůrazňují, že bez krizové situace, vyvolané teroristickým útokem, se tato tendence jen těžko změní.

Již na počátku 90. let 20. století existovaly ve zkoumaných středoevropských zemích v omezené formě protiteroristické politiky, a to po institucionální stránce v podobě specializovaných útvarů policie a tajných služeb či v podobě koncepčních dokumentů. Nicméně vstup do NATO a EU či vliv jiných mezinárodních organizací sehrály v tomto směru klíčovou roli. Jednou z hlavních proměnných v tomto procesu je omezená zkušenost s islamistickým terorismem.

Ve vztahu k předpokladům vůči vlivu veřejného mínění se dá říci, že vnímání hrozeb je spíše slabé a že středoevropská veřejnost nevnímá terorismus jako hlavní výzvu blízké budoucnosti. Přesto by bylo chybou se domnívat, že tato veřejnost problém terorismu a protiteroristická opatření zcela ignoruje. Veřejnost se zajímá o to, jak jsou stát a jeho instituce připraveny předejít a čelit případnému teroristickému útoku. Existuje zde rovněž poměrně vysoká společenská poptávka po tom, aby národní státy sdílely v této oblasti pravomoci s Evropskou unií.

Absence expertizy a zkušeností si vyžaduje přejímání zahraničních vzorů a osvědčených praktik v různých aspektech vytváření protiteroristických politik. Pro další rozvoj těchto politik a vůbec celého právního rámce je zapotřebí vnějšího tlaku ze strany EU a jiných mezinárodních organizací s cílem zajistit plnění přijatých režimů a standardů. Přesto není EU ve středoevropských zemích vnímána jako místo, kde se vytváří koherentní vzory pro protiteroristické politiky. EU by měla

v jejich očích pokračovat ve vytváření platformy pro výměnu zkušeností a budování expertizy v oblastech, kde ji středoevropské země postrádají.

Literatura a zdroje

Barger, Deborah G., It Is Time to Transform, not Reform, U.S. Intelligence, SAIS Review 24. 1. 2004

Brimer, Ester (ed.), Transforming Homeland Security, U.S. and European Approaches, Center for Transatlantic Relations, the Johns Hopkins University, Washington DC, 2006

Brzezinski, Zbigniew, Where Do We Go from Here? Internationale Politik 3/2003, Volume 4, 2003

Černý, Oldřich, Czechoslovak Intelligence after the Cold War, DCAF Working paper, 2004

Delpech, Therese, International Terrorism and Europe, Chaillot Paper n 56, Institute for Security Studies, December 2005

Gogolewska, Agnieszka, Polish War on Terror – External Roots, Internal Dynamics and Ambitions to become a global player, DCAF Conference Paper, April 2005

Hamilton, Daniel, Sundelius, Bengt, Grönvall, Jesper (eds.), Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for the United States, Center for Transatlantic Relations, the Johns Hopkins University, Washington 2005

Jacoby, Wade, Tutors and Pupils, International Organizations, Central European Elites and Western Models, Governance, 14(2): 169–200, 2001

Kafka, Tomáš, Praní špinavých peněz (Money Laundering), Diplomová práce, Institut ekonomických studií UK, 2005, http://ies.fsv.cuni.cz/storage/work/529_tomas_kafka.pdf

Kazmirkiewicz, Piotr (ed.), Securing America and Europe, [Institute](#) of Public Affairs, Warsaw, 2004

Odstraněno: InSTITUTE

Keohane, Daniel, The EU and Counter-terrorism, CER, May 2005

Kousalová, Eva, Princová, Mlada, Krulík, Oldřich, Česká republika a jiné země v boji proti terorismu, Současné aspekty terorismu, Svazek 7, Informační středisko pro otázky boje proti terorismu, Praha, 2006

Pilegaard, Jess (ed.), The Politics of European Security, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2004

Podolski, Antoni, The Hague Programme (Internal Security and Justice in the period 2005–2009): the Polish Perspective, Center for International Relations, 10/04/A, Warsaw, 2004

Podolski, Antoni, European Intelligence Cooperation—Failing Part of the CFSP and ESDP?, Center for International Relations, 6/04/A, Warsaw, 2004

Podolski, Antoni, European Security after Terrorist Attacks in Madrid, Polish Perspective, Center for International Relations, 3/04/A, Warsaw, 2004

Mareš, Miroslav, Terorismus v ČR, Centrum strategických studií, Brno, 2005

Molnár, Ferenc, The Hungarian Public's Perception of Terrorism, DCAF Conference Paper, April 2005

Müller-Wille, Björn, For your eyes only? Shaping an Intelligence Community within EU, ISS Occasional Paper no 50, January 2004

Radoi, Mirelle, European Intelligence – an Equation with Too Many Unknown Elements, Political Sciences and International Relations Review, Romanian Academy, Bucharest, 2005

Samson, Ivo, Medzinárodný terorizmus, Implikácie pre Slovensko, SFPA, Bratislava, 2003

Watts, Larry L., Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies, Conflicting Paradigms, Dissimilar Contexts, Studies in Intelligence, Vol. 48, No. 1, 2004, <https://www.cia.gov/csi/studies/vol48no1/article02.html>

Wilkinson, Paul, International Terrorism: the Changing Threat and the EU's Response, Chaillot Paper no. 84, Institute for Security Studies, October 2005

Zelenák, Pavel, Možnosti policie ČR v boji proti financování terorismu, 2005, http://www.eis.cuni.cz/EISISBT-82-version1-zelenak_text.doc

Dokumenty a výzkumy veřejného mínění

Analýza rozsahu zákonných oprávnění zpravodajských služeb a Policie ČR potřebných pro plnění jejich úkolů při potírání mezinárodního terorismu, Ministerstvo vnitra ČR, 2005

Arms production, exports and decision-making in Central and Eastern Europe, SaferWorld, June 2002, <http://www.saferworld.org.uk/publications.php?id=68>

Confronting terrorism, The Club de Madrid Series on Democracy and Terrorism, Vol II, <http://www.safe-democracy.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-2.pdf>

Council of Europe, MONEYVAL, Second Round Evaluation Report on Poland, December 2003, [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/5_money_laundering/evaluations/MONEYVAL\(2003\)2SummE-Poland2.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/5_money_laundering/evaluations/MONEYVAL(2003)2SummE-Poland2.pdf)

CVVM, Veřejnost k obranné strategii ČR a k rozšíření NATO, listopad 2002, http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100137s_PM21122.pdf

CVVM, Nejdůležitější problémy ČR z pohledu veřejnosti, srpen 2005, http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100505s_ps50822.pdf

EU Council, EU Action Plan on combating terrorism, February 2006, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

EU Council, Final report on the Evaluation of National Anti-Terrorist Arrangements: Improving national machinery and capability for the fight against terrorism, September 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12168.en05.pdf>

EU Council, The European Union Counter-Terrorism Strategy, November 2005, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

EU Council, Counterterrorism coordinator, Implementation of the Action Plan to combat terrorism, May 2006, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589.en06.pdf>

Final Report on the Slovak Republic against the Criteria for Assessing Non-cooperative Countries and Territories, Ministry of Interior of the Slovak Republic, June 2001, <http://www.minv.sk/pk/2001/Archiv/FATF/priloha3.rtf>

Information of the General Inspector of Financial Information on Counteracting Introduction into Financial Circulation of Property Values Derived from Illegal or Undisclosed Sources and on Counteracting the Financing of Terrorism, Ministry of Finance, Republic of Poland, March 2006, http://www.mofnet.gov.pl/_files_/giif/materialy_konferencyjne/sprawozdanie_2005_ang.doc

International Monetary Fund, Hungary: Report on the Observance of Standards and Codes— FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, IMF Country Report No. 05/347, September 2005, <http://www.internationalmonetaryfund.com/external/pubs/ft/scr/2005/cr05347.pdf>

International Monetary Fund, Czech Republic: Report on the Observance of Standards and Codes— FATF Recommendations for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, IMF Country Report No. 05/347, February 2004, <http://www.internationalmonetaryfund.com/external/pubs/ft/scr/2004/cr0446.pdf>

Národný akčný plán boja proti terorizmu, REV 1, Ministerstvo vnútra SR, 2006, http://www.minv.sk/pk/2006/ARCHIV/KM-94/vlastnymat_1.rtf

National Action Plan to Combat Terrorism, Current Wording for 2004, Ministry of Interior of the Czech Republic, Security Policy Department, http://www.mvcr.cz/odbor/bezp_pol/english/dokument/ang_nap.pdf

National Action Plan to Combat Terrorism, Current wording for 2005–2007, Ministry of Interior of the Czech Republic, Security Policy Department, http://www.mvcr.cz/dokument/2006/nap05_aj.pdf#search=%22National%20action%20Oplan%20%22

Návrh na optimalizaci současného bezpečnostního systému ČR, Ministerstvo vnitra ČR, 2005

Revised EU Action Plan on Combating Terrorism, June 2005, http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/Revised_Action_Plan_on_TerrorismJune05.pdf

Standard Eurobarometer 64 (autumn 2005), Country reports for the Czech Republic, Poland, Hungary and Slovakia, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_en.htm

Standard Eurobarometer 65 (spring 2006), Country reports for the Czech Republic, Poland, Hungary and Slovakia, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_pl_nat.pdf

Synovate, Coping with fears of terrorism, October 2005, <http://www.synovate.com/knowledge/infact/issues/200510/>

Terorizmus – destabilizujúci fenomén súčasnosti a boj proti nemu, Ministerstvo obrany SR, Inštitút obrany a bezpečnosti, máj 2002, <http://www.mosr.sk/ibos/docs/teror.pdf>

TNS–OBOP, Opinie Polakow na temat zagrozenia atakami terrorystycznymi i przygotowania Polski do przeciwdzialania ich skutkom, 2004-08-08, sygnatura K.063/04, <http://www.tns-global.pl/archive-report/id/7152>

Who is Who in the Security System of the Czech Republic, Document of the Ministry of Interior of the Czech Republic

Zpráva o průběhu hodnotící mise EU, vztahující se k úrovni protiteroristických opatření v České republice, Ministerstvo vnitra ČR, 2005