



Pochopení politiky Evropské Unie v boji proti terorismu

Zdroj:

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2021\)659446](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2021)659446)

EU v boji proti terorismu hraje stále ambicióznější roli. Přestože primární odpovědnost za boj proti trestné činnosti a zajišťování bezpečnosti nesou členské státy, EU poskytuje nástroje pro spolupráci, koordinaci a (do určité míry) harmonizaci i finanční podporu k řešení tohoto fenoménu bez hranic. Výdaje EU v oblasti boje proti terorismu se v průběhu let zvýšily, což umožnilo lepší spolupráci mezi vnitrostátními donucovacími orgány a lepší podporu ze strany orgánů EU odpovědných za bezpečnost a spravedlnost. Mnoho nových pravidel a nástrojů, které byly přijaty v posledních letech, sahá od harmonizace definic teroristických trestných činů a sankcí, přes sdílení informací a údajů až po ochranu hranic, boj proti financování terorismu a regulaci střelných zbraní. V souladu s doporučeními Parlamentu i prioritami stanovenými novou Evropskou komisí a její protiteroristickou agendou, představenou v prosinci 2020, budou se budoucí protiteroristické akce EU zaměřovat na lepší předvídání hrozeb, boj proti radikalizaci a snižování zranitelných míst zvyšováním odolnosti kritických infrastruktur a lepší ochranou veřejných prostor. Mezi nadcházející vývoj patří také větší sdílení informací, a to prostřednictvím lepšího provádění a modernizace stávajících nástrojů, posílený mandát pro Europol, jakož i možné vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů na úrovni EU prostřednictvím navrhovaného prodloužení mandátu nedávno zřízeného Úřadu evropského veřejného žalobce.

Struktura obsahu:

- Trvalá hrozba.
- Veřejný názor.
- Právní a politický rámec EU pro boj proti terorismu.
- Vnější rozměr boje proti terorismu politiky EU.
- Finanční nástroje EU pro boj proti terorismu.
- Úloha Evropského parlamentu.
- Cesta kupředu.

K podstatným informacím.

Útoky ve Francii, Německu a Rakousku v roce 2020 připomenuly, že **teroristická hrozba z Evropy nezmizela**. Ve své roční hodnocení, Europol průběžně hodnotí **úroveň ohrožení jako vysokou**. Navzdory zjevnému poklesu teroristických incidentů za posledních pár let, počet zmařených spiknutí a zatčení zůstal poměrně stabilní, poukazující na přetrvávající hrozbu. Terorismus přitom není v Evropě nijak novým fenoménem. Několik členských států EU (například Francie, Itálie, Španělsko a Spojené království) přitom mají dlouhou dobu historie boje s domácími teroristickými skupinami. Nedávný výzkum ukazuje, že v letech 2000 a 2018 přišlo o život 753 lidí v důsledku teroristických útoků v Evropské Unii (dále jen „EU“) a 1 115 občanů EU se stalo obětí teroru v zemích mimo EU. Přestože pravicový násilný extremismus



Mezinárodní bezpečnostní institut, z.ú.,
Na Ořechovce 580/4, Praha 6, PSČ 162 00
IČO: 07313209

je na vzestupu a jiné druhy teroristických aktivit představují a trvalá hrozba, **většina úmrtí v EU a v EU svět je způsobena džihádistickým terorismem**. Hrozba nejenže zůstává vysoká, ale také je se stává stále složitější, protože jeho povaha se vyvíjí v průběhu času a představuje několik výzev do EU a jejích členských států. Technologický pokrok, který umožnil snadný přístup ke komunikaci s podobně smýšlejícími jednotlivci a teroristický materiál, volně dostupný online, zvýšil kapacitu „pro kohokoli provádět zaútočit kdekoli“ - fenomén, který autoři označují jako „**demokratizaci terorismu**“. Digitální prostředí nabízí **snadné způsoby radikalizace**: džihádisté a další extremistické skupiny používají internet, temná síť a šifrované komunikační kanály, jako je Telegram, pro šíření propaganda nebo školicí materiál. Aspirující teroristé již nemusí cestovat: většina z nich pachatelé útoků na evropskou půdu v posledních letech byli evropští občané, kteří se narodili v Evropě a radikalizovali se, aniž by opustili své domovské země. I když „oficiální“ Islámský stát svůj propagandistický stroj zpomalil v roce 2019 v souvislosti se ztrátou svého území, Europol pozoroval stabilní šíření obsahu generovaného podporovatelem a recyklovaného materiálu.

Porážka ISIS představovala další výzvu, tj. možný masivní **návrat evropských zahraničních bojovníků**. I když ve skutečnosti byl počet vracejících se zahraničních bojovníků velmi nízký, protože mnoho z nich bylo zabito nebo uvězněno v oblastech konfliktu, jsou navrátilci vnímáni jako bezpečnostní hrozba vzhledem k jejich potenciálu provádět útoky nebo radikalizovat ostatní. Jako vracející se bojovníci jsou obecně stíháni a uvězněni po příjezdu do svých domovských zemí, což zvyšuje riziko radikalizace ve věznicích-hrozba, která se projevila v letech 2019 a 2020 neúspěšnými spiknutími ve vězení vězňů a útoky v Londýně a Vídni spáchané odsouzenými za terorismus propuštěnými z vězení. Protože v následujících letech bude z vězení propuštěna řada odsouzených teroristů, je třeba najít účinné řešení, jak zvládnout riziko, které pro společnost představují. Mezi navrácené osoby patří také jejich rodiny, což vyvolává otázky jako: jak by se měly ženy vracet válečné zóny a děti, které se tam narodí, začlenit do společnosti a je třeba je považovat za oběti anebo jako potenciální hrozbu? Zaměření, které EU a jednotlivé členské státy kladou na bezpečnost, se snaží chránit své občany může být z hlediska základních práv náročné, protože do nich mohou zasahovat bezpečnostní opatření práva a svobody chráněné Listinou základních práv EU. Všechny tyto vícenásobné a vyvíjející se výzvy vyžadují společnou akci na úrovni EU a **mezinárodní spolupráci**.

Z hlediska této mezinárodní spolupráce je třeba **vyzdvihnout spolupráce mezi EU a USA** jako klíčovým protiteroristickým partnerem EU. Probíhá zde podstatný politický dialog o otázkách spravedlnosti a vnitřních věcí, včetně boje proti terorismu, s pravidelnými setkáními na úrovni ministrů a vyšších úředníků, jakož i meziagenturní spoluprací. Boj proti radikalizaci a násilnému extremismu jsou důležité společné zájmy. Například „zastřešující dohoda“ mezi EU a USA z roku 2016 stanovila komplexní rámec ochrany údajů pro spolupráci mezi EU a USA při vymáhání práva. Zahrnuje všechny osobní údaje (jména, adresy, rejstříky trestů) vyměňované mezi EU a USA za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání trestných činů, včetně terorismu.



Pokud se jedná o **rozdělení finančních prostředků** do rozpočtu EU, není možné provést přesný odhad celkových výdajů EU na boj proti terorismu ze dvou důvodů. Zaprvé, členské státy hrají hlavní roli při přidělování zdrojů na boj proti radikalizaci, přijímání nových bezpečnostních opatření a zvyšování odolnosti proti teroristickým útokům. Zadruhé, rozpočet EU není koncipován jako pružný nástroj přizpůsobitelný podmínkám, ale jako takový, který cyklicky rozděluje dostupné zdroje. Ve víceletém finančním rámci na období 2014-2020 byl finančním nástrojem na podporu iniciativ na posílení bezpečnosti v EU Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF). Celkový rozpočet ISF na období 2014–2020 činil 3,8 miliardy EUR. V rámci ISF byla hlavní složkou související s bojem proti terorismu „policie ISF“, jejímž cílem je zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v EU a bojovat proti závažné a organizované trestné činnosti, včetně terorismu. Financování z rozpočtu ISF-policie (jen něco málo přes 1 miliardu EUR) bylo částečně použito na podporu orgánů EU zapojených do boje proti terorismu, jako je například nedávno vytvořené Evropské středisko pro boj proti terorismu v rámci Europolu, které v roce 2016 obdrželo 2 miliony EUR na zvýšení počtu jeho zaměstnanců. Dalším příkladem je Centrum excelence sítě pro zvyšování povědomí o radikalizaci; Tato síť byla vytvořena v roce 2015 za účelem posílení podpory členskými státy a prioritními zeměmi mimo EU, a proto jí byl do roku 2020 přidělen rozpočet ve výši 25 milionů EUR. K dispozici jsou také další fondy na opatření související s bojem proti terorismu v rámci rozpočtových linií rozložených do rozpočtu EU. Mezi příklady patří finanční prostředky: na akce zaměřené na prevenci radikalizace prostřednictvím vzdělávání. Například v roce 2016 bylo v rámci programu Erasmus + dáno k dispozici až 400 milionů EUR na podporu začleňování a podporu základních hodnot; pro výzkum v oblasti bezpečnosti. Na období 2018–2020 byla na výzkum a inovace v rámci programu Horizont 2020 přidělena více než 1 miliarda EUR na zlepšení bezpečnosti, včetně 135 milionů EUR na projekty zaměřené na trestné činnosti a teroristické hrozby. EU poskytuje finanční podporu protiteroristickým činnostem zemí mimo EU několika způsoby: Nástroj přispívající ke stabilitě a míru lze mimo jiné použít k financování opatření na podporu spolupráce se třetími zeměmi v boji proti terorismu. Spolupráce může probíhat s jednotlivými zeměmi nebo s regionálními a subregionálními organizacemi. Mise společné bezpečnosti a obranné politiky (SBOP) poskytují další rámec, jehož prostřednictvím se EU snaží řešit hlavní příčiny terorismu a radikalizace. Civilní mise v rámci SBOP jsou financovány z rozpočtu společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP).

Podle řady **průzkumů** o vnímání a očekávání, podle úrovně podpory občanů EU pro větší zapojení EU do boje proti terorismu stále jde o oblast politiky s nejvyšší úrovní očekávání takového zapojení. Tato angažovanost EU ve všech členských státech získává více než jen podporu ze strany většiny, lze dokonce říci, že v této otázce panuje celoevropská shoda. Co se týče vnímání ze současných opatření EU to téměř třetina (32 %) dotázaných občanů EU vyhodnotila jako dostatečnou, což představuje ve srovnání s rokem 2016 zlepšení o devět procentních bodů (23 %). Spolu s ochranou vnějších hranic EU je politikou boj proti terorismu oblast, která vykazuje nejvýznamnější zlepšení v hodnocení výkonnosti EU ze strany občanů. Další průzkumy rovněž naznačují, že **Evropané vnímají terorismus jako trvalou hrozbu**. Podle průzkumu Agentury pro základní práva týkající se bezpečnostních problémů



Mezinárodní bezpečnostní institut, z.ú.,
Na Ořechovce 580/4, Praha 6, PSČ 162 00
IČO: 07313209

a zkušeností, publikovaného v červenci 2020 má téměř polovina (47 %) lidí v EU velké nebo zvýšené obavy z toho, že zažije teroristický útok v příštích 12 měsících.

Od roku 2015 je boj proti terorismu jednou z klíčových priorit-vedle organizovaného zločinu a počítačové kriminality-**evropského bezpečnostního programu**, hlavního politického nástroje definujícího reakci EU na bezpečnostní výzvy pro roky 2015 až 2020. Od té doby se bezpečnostní agenda postupně rozvíjí se vyvinulo v širší koncept bezpečnostní unie, což vedlo k přijetí bezpečnosti v červenci 2020 Strategie Unie na období 2020-2025. Integrovaný přístup si klade za cíl zajistit bezpečnost ve fyzickém i digitálním prostředí rovněž s přihlédnutím k rostoucímu propojení mezi vnitřní a vnější bezpečností.

Pod záštitou těchto širších strategií byla dále specifikována opatření v podobě řady přijatých akčních plánů, týkajících se:

- střelných zbraní a výbušnin (2015),
- posílení boje proti financování terorismu (2016),
- posílení evropské reakce na podvody s cestovními doklady (2016),
- ochrany veřejných prostranství (2017),
- připravenosti na chemická, biologická, radiologická a jaderná bezpečnostní rizika (2017),
- námořní bezpečnosti (2018),
- obchodování se střelnými zbraněmi (2020),
- praní peněz a financování terorismu (2020).

V uplynulém desetiletí přijala EU celou řadu protiteroristických opatření, jejichž výsledkem bylo a poněkud složitý a mnohostranný rámec.

Níže uvedený přehled poskytuje nahlédnutí do široké škály nedávného legislativního vývoje v různých oblastech aktivit:

- Harmonizace trestních zákonů
- Pomoc obětem terorismu
- Boj proti financování terorismu:
- Regulační zbraně
- Ochrana hranic EU
- Výměna informací:
- Posílení kybernetické bezpečnosti:
- Posílení institucionálního rámce

Ochrana občanů EU a boj proti organizovanému zločinu a terorismu byly od samého začátku součástí priorit nové Evropské Komise (dále jen „EK“).



Nová strategie bezpečnostní unie, přijatá v červenci 2020, popsal hlavní směry budoucích opatření EU v boji proti terorismu online i offline:

- zintenzivnění provádění stávajících nástrojů a odstranění zbývajících mezer,
- aktualizace stávajících právních předpisů o ochraně kritických infrastruktur a revize směrnice o bezpečnosti sítí a informací (NIS),
- posílení spolupráce v oblasti vymáhání práva prostřednictvím evropského policejního partnerství.

V rámci této strategie EK rovněž přijala nový akční plán pro obchodování se střelnými zbraněmi a oznámila agendu EU pro boj proti terorismu do roku 2021. Teroristické útoky, které otráslly Evropou na podzim roku 2020, urychlily plány EK, což vedlo k přijetí nové EU protiteroristická agenda v prosinci 2020. Je formulována kolem **čtyř pilířů** - předvídat, předcházet, chránit, reagovat - nová agenda se zaměřuje na: rozvoj strategických zpravodajských informací a zvyšování připravenosti a schopnosti včasného odhalování, zejména prostřednictvím výzkumu a nových technologií; boj proti radikalizaci a extremistickým ideologiím, zejména online; zvýšení odolnosti kritických infrastruktur a ochrana lidí na veřejných prostranstvích; zajištění vnějších hranic, mimo jiné odstraněním mezer ve využívání SIS a modernizací dalších nástrojů EU pro sdílení informací, jako je průmyskový rámec a pokročilý systém informací o cestujících (API); a v neposlední řadě posílení vymáhání práva a soudní spolupráce s plánovaným přijetím kodexu policejní spolupráce EU a mechanismů na podporu finančních vyšetřování a usnadnění přístupu k důkazům. V souladu se svou novou strategií pro práva obětí se EK také silně zaměřuje na podporu obětem terorismu. Pokud jde o mezinárodní spolupráci, měla by být posílena ve všech čtyřech pilířích agendy. Spolu s agendou pro boj proti terorismu představila EK nový silnější mandát pro Europol, jehož cílem je posílit jeho operativní podporu a přeměnit ji na informační a inovační centrum. Z dlouhodobého hlediska by dalším důležitým vývojem na institucionální úrovni mohlo být rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce o vyšetřování a stíhání přeshraničních teroristických trestných činů. Toto rozšíření pravomocí Úřadu evropského veřejného žalobce by vyžadovalo změnu Smlouvy a jednomyslné rozhodnutí Evropské rady po souhlasu Parlamentu. EK rovněž uvažuje o přidání trestných činů z nenávisti a nenávistných projevů na seznam trestných činů EU, což je další vývoj, který by po souhlasu Parlamentu vyžadoval jednomyslnou dohodu v Radě.

Předcházení radikalizaci je jedním z ústředních aspektů protiteroristického úsilí EU. Radikalizace online bude v centru zásahu EU, s novými právními předpisy (v současné době se dokončují), které zajistí rychlé odstranění teroristického materiálu, ale také s budoucími plány na zvýšení odpovědnosti hlavních internetových platforem, pokud jde o boj proti nelegálním a škodlivým online obsah (prostřednictvím zákona o digitálních službách). Nový evropský akční plán pro integraci a začlenění, který byl předložen v listopadu 2020, by rovněž přispěl k preventivním snahám za předpokladu, že soudržnější a inkluzivnější společnost může pomoci zabránit šíření extremistických ideologií vedoucích k terorismu a násilnému extremismu.