

Veronika Bílková

MEZINÁRODNÍ PRÁVO OBĚTÍ TERORISMU: SLIBNÝ VÝVOJ, NEBO ZBYTEČNÉ TŘÍŠTĚNÍ SYSTÉMU?

Abstrakt: Článek se zaměřuje na postupně se formující mezinárodní právo obětí terorismu. Na úvod jsou rozebrány faktory, jež vedly k nárůstu zájmu o danou problematiku – vedle uvědomění si zvláštních potřeb obětí terorismu mezi ně patří celkový trend posilování práv obětí na mezinárodní scéně. Následuje přehled základních pramenů mezinárodněprávní úpravy práv obětí terorismu. Článek se též zamýšlí nad otázkou, jakou povahu práva obětí vlastně mají, tj. zda se jedná o práva lidská, jak jsou tato práva konstruována a zda již tvoří součást právní úpravy *de lege lata*. Poslední část je věnována obsahu mezinárodněprávní úpravy, a to konkrétně vymezení pojmu „oběti terorismu“ a určení katalogů práv, která jsou, popř. by mohla být těmto obětem přiznána. Článek se celkově k právnímu vývoji v oblasti práv obětí terorismu staví skepticky. Ačkoli tento vývoj má mnohé pozitivní aspekty, v konečném důsledku hrozí vést k fragmentaci mezinárodního práva, resp. práva lidských práv a ztěžuje zformování mezinárodního práva obětí, jehož vznik by byl žádoucí.

Klíčová slova: mezinárodní právo, terorismus, oběti, lidská práva, zločiny

ÚVOD

Zvýšený zájem o boj proti terorismu a různé jeho aspekty vede v posledních letech k postupnému přijímání mezinárodněprávních norem namířených na ochranu obětí terorismu. Ačkoli mluvit o plně rozvinutém „mezinárodním právu obětí terorismu“ se zatím dá jen stěží, je zjevné, že se takové právo na mezinárodní scéně formuje. Vývoj je ve světle důrazu, který je na boj proti terorismu kladen od skončení studené války a zejména od událostí z 11. září 2001, pochopitelný a má řadu pozitivních aspektů – mj. oběti terorismu zviditelňuje a zvyšuje jejich šanci na to, že jejich potřeby budou brány v úvahu a že se jim podaří získat za újmu způsobenou teroristickým činem odškodnění. Současně ale vyvolává i určitá rizika: jedním z nejzávažnějších je riziko tříštění mezinárodněprávního systému ochrany obětí, který se sám na mezinárodní scéně teprve formuje. Tento článek se kloní k názoru, že spíše než usilovat o rozvoj samostatného mezinárodního práva obětí terorismu by bylo vhodnější podporovat vznik jednotného systému mezinárodního práva obětí, který by bral v úvahu specifické potřeby jednotlivých kategorií obětí, současně by ale obsahoval jádro společné všem.

Článek je rozčleněn do čtyř kapitol. První rozebírá faktory, které nárůst zájmu o právní postavení obětí teroristických činů vyvolaly a mezi něž se kromě uvědomění si zvláštních potřeb obětí terorismu řadí celkový trend posilování práv obětí na mezinárodní scéně. Druhá kapitola představuje mezinárodněprávní úpravu postavení obětí terorismu, tj. identifikuje hlavní prameny a seznamuje s vývojem regulace. Třetí kapitola se zamýšlí nad otázkou, jakou povahu práva obětí vlastně mají, tj. zda se jedná o práva lidská, jak jsou případně tato práva konstruována a zda již tvoří součást právní úpravy *de lege lata*. Čtvrtá kapitola analyzuje obsah mezinárodněprávní úpravy práv obětí terorismu. Konkrétně se zabývá pojmem „oběti terorismu“ a jednotlivými právy, která jsou, popř. by mohla být těmto obětem přiznána. Závěr článku se vrací k tezi uvedené výše a uvádí podrobnější argumenty na její podporu.

1. DŮVODY NÁRŮSTU ZÁJMU O POSTAVENÍ A (LIDSKÁ) PRÁVA OBĚTÍ TERORISMU

Problematika právního postavení obětí terorismu zůstávala dlouho mimo sféru zájmu většiny států, mezinárodních organizací i akademiků.¹ Převažoval názor, že oběti sice mohou sehrát užitečnou úlohu v trestním řízení proti pachatelům teroristických činů a že jejich příběhy lze využít mediálně v tažení proti hrozbě terorismu, jinak ale není příliš důvod se jimi zabývat. Péče o ně byla přenechána psychologům, viktimologům a trestním právníkům. Odškodnění jim mohlo být poskytnuto v zásadě jedině v rámci trestního řízení proti pachateli, nebo na základě pojištění. V pozadí nebylo ani tak záměrné přehlížení problému nebo snaha obětem terorismu uškodit, ale spíše přesvědčení, že jejich postavení se zásadněji neliší od postavení obětí jiných závažných trestných činů; opatření, která platí pro tyto jiné oběti, by tedy měla být dostatečná rovněž pro oběti terorismu. Postupem doby se tento postoj začal měnit. K jeho zásadnímu přehodnocení pak došlo, resp. stále ještě dochází cca od poloviny 90. let, a to pod vlivem dvou hlavních faktorů, jimiž jsou celkový nárůst pozornosti věnované terorismu a posílení důrazu kladeného na postavení a práva obětí.

1.1 Nárůst pozornosti věnované terorismu a práva obětí teroristických činů

Prvním faktorem, který přispěl ke změně pohledu na postavení obětí teroristických činů, byl nárůst pozornosti věnované terorismu a jeho potírání v období po roce 1990. Nárůst odrážel to, že terorismus se stal v důsledku rychle postupující globalizace nadnárodním jevem, o němž je prostřednictvím masových sdělovacích prostředků pravidelně informována veřejnost, a státy si tak nemohou dovolit jej bagatelizovat. Po pádu Východního bloku navíc skončilo bipolární soupeření a terorismus spolu s dalšími tzv. novými hrozbami (vnitrostátní ozbrojené konflikty, organizovaný zločin, environmentální problémy aj.) se dostal do popředí zájmu. Teroristické útoky z 11. září 2001 pak z terorismu učinily hrozbu č. 1, která se stala cílem opatření ze strany států a mezinárodních organizací i předmětem výzkumu expertů zaměřujících se na mezinárodní vztahy, bezpečnostní studia i (mezinárodní) právo.²

Posílení zájmu o terorismus vedlo k diskusím, zda jsou teroristické činy trestné činy jako každé jiné, nebo vykazují *specifické znaky*, a zda tím pádem je možno s jejich oběťmi zacházet jako s oběťmi běžných trestných činů, nebo je třeba pro ně vytvořit zvláštní právní režim. Mezinárodní organizace, státy i odborníci mají na tuto otázku odlišný názor. Např. Rada Evropy se tradičně kloní k jednotnému pojmání obětí, naopak OSN, Evropská unie a OBSE řadí oběti terorismu mezi tzv. zranitelné oběti (*vulnerable victims*), které si zaslouží odlišné zacházení. Podrobněji se postavením obětí terorismu zabývali belgičtí a nizozemští odborníci během konferencí konaných v Lovani a Tilburgu v letech 2007–2008. Dospěli k závěru, že ačkoli platí, že „*viktimizace způsobená terorismem není zásadně odlišnou zkušeností od viktimizace způsobené jinými formami násilného*

¹ Srov. UNODC. *The Criminal Justice Response to Support Victims of Acts of Terrorism*. New York: United Nations, 2011, s. 3.

² Srov. CASSESE, Antonio. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law*. 2001, Vol. 12, No. 5, s. 993–1001.

zločinu“,³ přece jen vykazují oběti terorismu svébytné znaky. Stejný názor zastává španělský autor De Casadevante Romani, který v této souvislosti používá termín *makrooběti* (*macrovictims*).⁴

Rozdíly mezi oběťmi terorismu a oběťmi jiných trestných činů jsou jak kvantitativní, tak kvalitativní. **Kvantitativní** rozdíly jsou dány tím, že teroristické činy obvykle zasahují širší okruh lidí – někdy tak činí přímo (při velkých útocích typu 11. září 2001), prakticky vždy pak nepřímo (vyvoláním strachu ve veřejnosti). Jak uvádí Pemberton, „fyzický dopad, týkající se množství škod a ztrát na životech, i psychologický dopad, např. pravděpodobnost rozvoje posttraumatické poruchy, jsou v průměru větší“.⁵ Odborníci mluví o kolektivní viktimizaci (*collective victimization*).⁶ Širší dopad teroristických činů se odvíjí od samotné podstaty těchto činů, které jsou akty politické povahy. Cíle útoku bývají vybírány nikoli na základě individuálních rysů, jak je tomu u většiny trestných činů, ale coby příslušníci určité národnostní, náboženské či jiné komunity. Jsou tedy zástupnými terčí tažení, které nesměřuje proti nim osobně, ale proti celé komunitě, s níž jsou – oprávněně či nikoli – spojovány.

Rozdíly **kvalitativní** spočívají mj. v tom, že teroristické činy s ohledem na element neočekávanosti a nahodilosti, který je v nich přítomen, vyvolávají odlišný pocit strachu a nejistoty než běžné zločiny. Oběti se dále mohou ocitnout pod silnějším tlakem médií, pro něž je jejich příběh vítaným zdrojem upoutání diváků.⁷ Hrozí též, že se z jejich tragédie pokusí těžit politická reprezentace a že tak dojde k jejich instrumentalizaci. Tyto znaky shrnuje Směrnice 2012/29/EU, podle níž jsou „oběti terorismu vystaveny útokům, jejichž hlavním cílem je poškodit společnost. Mohou proto potřebovat zvláštní pozornost, podporu a ochranu s ohledem na zvláštní povahu trestného činu, který na nich byl spáchán. Oběti terorismu mohou být pod značným dohledem veřejnosti a nezřídka potřebují společenské uznání a ohleduplné jednání ze strany společnosti“.⁸ Je jasné, že ani jeden z uvedených rysů není charakteristický jen pro oběti teroristických činů; lze se s ním setkat i jinde (organizovaný zločin aj.). Právě v případě terorismu jsou ale tyto rysy přítomny konstantně a ve vzájemné kombinaci.

1.2 Právní úprava práv obětí a oběti teroristických činů

Vedle posílení zájmu o fenomén terorismu došlo na konci 20. století rovněž k obrácení pozornosti k otázkám souvisejícím s právním postavením a právy obětí.⁹ Stalo se tak

³ PEMBERTON, Antony. Needs of Victims of Terrorism. In: R. Letschert – I. Staiger – A. Pemberton (eds). *Assisting Victims of Terrorism. Towards a European Standard of Justice*. Springer, 2010, s. 128.

⁴ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernández. *International Law of Victims*. Springer, 2012, s. 59 a 84.

⁵ PEMBERTON, Antony, op. cit., s. 129.

⁶ VOLLHARDT, Johanna Ray. Collective Victimization. In: L. Tropp (ed.). *Oxford Handbook of Intergroup Conflict*. Oxford University Press, 2012, s. 136–157; a CLARK, Mark. Collective Victimization and the Threat to Public Order. *International Journal of Police Science & Management*. 2008, Vol. 10, No. 4, s. 417–433.

⁷ Srov. HESS, Stephen – KALB, Marvin (eds). *The Media and the War on Terrorism*. Washington, DC: Brookings, 2003; a POTŮČEK, Jan. Média a terorismus. *e-Polis*, 17. leden 2005.

⁸ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádějí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV, odst. 16 preambule.

⁹ Viz též LETSCHERT, Rianne – VAN DIJK, Jan (eds). *The New Faces of Victimhood: Globalization, Transnational Crimes and Victim Rights*. Springer, 2011.

v důsledku rychlého rozvoje norem mezinárodního práva lidských práv, mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního trestního práva, které všechny staví do středu své pozornosti jedince – coby pachatele (u mezinárodního trestního a zčásti humanitárního práva) i coby obětí (ve všech třech odvětvích). Svou roli sehrál i vývoj na národní úrovni, ve vnitrostátním právu jednotlivých států, který v poslední době též vykazuje obrat k obětem. Právní vývoj v oblasti práv obětí má tři základní komponenty, které se přes vzájemné vazby utvářejí relativně nezávisle jedna na druhé, všechny ale tím či oním způsobem souvisejí s postavením obětí teroristických činů.

První komponentu tvoří úprava **práv obětí trestných činů obecně**. Tato úprava je historicky nejstarší a vychází z právních řádů jednotlivých států. Tradičně zde existuje rozdíl mezi přístupem anglosaských států (*common law*), ve kterém jsou oběti z řízení vyloučeny, a přístupem zemí kontinentální Evropy (*civil law*), kde se jejich nároky zohledňují alespoň částečně. Do druhé skupiny patří i Česká republika. V českém právu mají oběti trestných činů tradičně postavení poškozených, kteří se mohou domáhat škody v rámci tzv. adhézního řízení.¹⁰ Země *common law* i *civil law* spojuje to, že jejich úprava postavení obětí trestných činů byla dlouhodobě kritizována jako nedostatečná a neberoucí ohledy na skutečné potřeby obětí.¹¹ V reakci na tuto kritiku začaly státy na konci 20. století přijímat legislativu, která práva obětí trestných činů posiluje.¹² Souběžně se problematikou začaly zabývat mezinárodní organizace, jejichž instrumenty výrazně napomáhají harmonizaci.

Na univerzální rovině se o postavení obětí trestných činů nejdéle a nejaktivněji zajímá OSN. Již v roce 1985 byla na půdě Valného shromáždění přijata *Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci*,¹³ která státy mj. vyzývá k tomu, aby obětem zjednaly přístup ke spravedlnosti a zajistily jim možnost získat odškodnění a nezbytnou materiální, lékařskou, psychologickou, sociální a jinou pomoc. Oběti jsou v textu definovány jako „osoby, které individuálně či kolektivně utrpěly škodu, /.../ v důsledku jednání či nekonání, jež jsou v rozporu s trestním právem státu“ (bod A). Úprava se má ale uplatnit nezávisle na tom, zda je pachatel dopaden či ne. V návaznosti na Deklaraci se k postavení obětí začaly vyjadřovat též právně závazné instrumenty OSN, především *Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu* z roku 2000 (čl. 25) a její *Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi* (tzv. Palermský protokol) z téhož roku (část II).

Na evropské regionální úrovni jsou relevantní instrumenty Rady Evropy a Evropské unie. Rada Evropy se tématu začala věnovat ve stejnou dobu jako OSN, tj. v 80. letech. Tehdy, v roce 1983, byla v jejím rámci vypracována *Evropská úmluva o odškodňování obětí násilných trestných činů*.¹⁴ Úmluva má poměrně úzký záběr, řeší skutečně pouze

¹⁰ Srov. JELÍNEK, Jiří. *Poškozený v českém trestním řízení*. Praha: Karolinum, 1998 a RŮŽIČKA, Miloslav – PŮRY, František – ZEZULOVÁ, Jana. *Poškozený a adhézní řízení v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2007.

¹¹ Srov. VAN DIJK, Jan. Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood. *International Review of Victimology*. 2009, Vol. 16, s. 1–33.

¹² Srov. nový *Zákon o obětech trestných činů* (zákon č. 45/2013 Sb.). Zákon řeší postavení obětí podrobněji než starší *Zákon o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti* (zákon č. 209/1997 Sb.). Srov. KUČHTA, Josef. *Nové pohledy na postavení poškozeného a obětí v trestním řízení*. Brno: Nakladatelství Linie, 2002.

¹³ UN Doc. A/40/34, *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, 29 November 1985.

otázku odškodňování; zůstává navíc omezena jen na přímé oběti. S Deklarací OSN se ovšem shoduje v tom, že se snaží obětem zajistit odškodnění i v případech, kdy pachatel není k dispozici. Na Úmluvu navázala série doporučení Výboru ministrů Rady Evropy, která se týkají různých aspektů postavení obětí trestných činů.¹⁵ Evropská unie se právům obětí trestných činů více věnuje od podpisu Amsterdamské smlouvy v roce 1997 a zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999.¹⁶ K tématu bylo nejprve v roce 2001 přijato rámcové rozhodnutí,¹⁷ které bylo později, v roce 2012, nahrazeno směrnicí.¹⁸ Směrnice má velmi komplexní charakter a jako první instrument jasně vymezuje jednotlivé závazky států jazykem *práv obětí*.

Druhou komponentu formujícího se systému práv obětí tvoří úprava postavení obětí **porušení lidských práv a mezinárodního humanitárního práva (MHP)**. V tomto případě vychází iniciativa primárně z mezinárodní roviny, byť s otázkou, zda mají lidé, kteří utrpěli určitou fyzickou, materiální či jinou škodu v důsledku daných typů zásahů, práva, jsou v posledních letech často konfrontováni také vnitrostátní orgány, zejména soudy. Právo lidských práv a MHP bývají v tomto kontextu hojně spojovány, není to ale na místě. Pohled obou odvětví na oběti se totiž tradičně liší. Právo lidských práv klade oběti do středu úpravy a přiznává jim roli svých subjektů. V systémech, kde existují institucionální mechanismy (např. Evropský soud pro lidská práva), se oběti samy mohou domoci nápravy a odškodnění. Naopak MHP klade důraz na postavení stran v konfliktu a obětem vyhrazuje pasivní úlohu, byť v poslední době se o vhodnosti tohoto nastavení vedou diskuse.¹⁹

Navzdory odlišným východiskům práva lidských práv a MHP se objevují snahy vytvořit pro obě oblasti jednotnou úpravu práv obětí. Výrazem tohoto trendu je dokument *Základní principy a směrnice k právu na opravné prostředky a odškodnění pro oběti hrubých porušení mezinárodního práva lidských práv a závažných porušení mezinárodního humanitárního práva* (tzv. Van Bovenovy/Bassiouniho principy),²⁰ který byl přijat v prosinci 2005 Valným shromážděním OSN. Dokument není právně závazný, těší se ale velkému respektu a bývá hojně citován.²¹ Egyptský právník Cherif Bassiouni jej dokonce

¹⁴ *European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*. Úmluva byla přijata 24. listopadu 1983 a vstoupila v platnost 1. února 1988. Česká republika úmluvu ratifikovala v roce 2000 a ta pro ni vstoupila v platnost od 1. ledna 2001.

¹⁵ Recommendation No. R(85)11, *on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure*, 28 June 1985; Recommendation No. 87 (21), *on assistance to victims and the prevention of victimisation*, 17 September 1987; Recommendation No. 87(18), *concerning the simplification of criminal justice*, 17 September 1987; a Recommendation Rec(2006)8, *on assistance to crime victims*, 14 June 2006.

¹⁶ Bod 32 Závěrů říká, že by měly být vypracovány minimální normy pro ochranu obětí trestné činnosti, zejména pro přístup obětí ke spravedlnosti a pro jejich právo na náhradu škody, včetně náhrady soudních nákladů.

¹⁷ Rámcové rozhodnutí Rady EU 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 *o postavení obětí v trestním řízení*.

¹⁸ Směrnice 2012/29/EU, op. cit.

¹⁹ Viz BÍLKOVÁ, Veronika. Právo obětí ozbrojených konfliktů na odškodnění. In: P. Šturma – J. Ondřej (eds). *Bezpečnost organizací, mezinárodní bezpečnost a mezinárodní humanitární právo*. Sborník mezinárodní konference, Praha, 31. 10. 2008. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 255–266.

²⁰ UN Doc. A/RES/60/47, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, 21 March 2006. Dokument byl vypracován v Komisi OSN pro lidská práva, kde byl přijat poměrem hlasů 40 : 0 při 13 abstencích. Ve Valném shromáždění byl přijat bez hlasování.

²¹ Viz Redress. *Implementing Victims' Rights. A Handbook on the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*. London. March 2006.

označil za „*mezinárodní listinu práv obětí (international bill of rights of victims)*“.²² Základní principy a směrnice vycházejí z premisy, že státy mají závazek dodržovat, zajistit dodržování a implementovat lidská práva a MHP a že tento závazek zahrnuje rovněž mnohé povinnosti ve vztahu k obětem porušení těchto systémů.

Oběti jsou definovány jako „*osoby, které individuálně či kolektivně utrpěly škodu, /.../ v důsledku jednání či nekonání, která představují hrubá porušení mezinárodního práva lidských práv nebo závažná porušení mezinárodního humanitárního práva*“ (par. 8). Omezení na nejzásadnější porušení obou systémů zohledňuje nejednotu praxe a snahu překlenout rozdíly přístupu práva lidských práv a MHP odkazem na normativní sílu porušených norem (*ius cogens*). Dokument konstatuje, že státy mají vůči obětem čtyři obecné povinnosti, a to povinnost přijmout opatření k prevenci porušování práva lidských práv a MHP; povinnost vyšetřit případná porušení a vést řízení s pachateli; povinnost zajistit obětem přístup ke spravedlnosti; a povinnost poskytnout jim účinné prostředky nápravy, včetně odškodnění. Obecné povinnosti jsou specifikovány v sérii konkrétnějších závazků. *Základní principy a směrnice* opět explicitně mluví o právech obětí, byť lidskoprávní (či jen právní) diskurs zde není dodržován zcela důsledně.

Třetí komponentou vyvíjejícího se práva obětí je úprava v rámci **mezinárodního trestního práva**, které se zaměřuje na postih pachatelů zločinů podle mezinárodního práva (genocida, zločiny proti lidskosti, válečné zločiny, popř. zločin agrese). Tato oblast by logicky měla být úzce spjata s regulací práv obětí trestných činů, o níž bylo pojednáno výše, ve skutečnosti se ale obě sféry vyvíjejí dosti nezávisle. První mezinárodní trestní orgány z doby poválečné (Mezinárodní vojenské tribunály v Norimberku a Tokiu) a z 90. let (Mezinárodní trestní tribunály pro bývalou Jugoslávii a pro Rwandu) se postavením obětí nezabývaly buď vůbec, nebo jen okrajově. Např. Statut ICTY přiznává obětem zločinů podle mezinárodního práva jedinou roli, a to roli svědků (článek 22). Oběti nemají samostatné procesní postavení, ani se nepočítá s tím, že by mohly získat nějaké odškodnění – v tomto ohledu jsou odkázány na vnitrostátní úroveň.²³ Dané řešení budí dlouhodobě kritiku odborníků,²⁴ kteří poukazují na to, že oběti mají legitimní potřeby jdoucí nad rámec odsouzení pachatelů.

Výhradám vychází alespoň zčásti vstříc Římský statut Mezinárodního trestního soudu (MTS) z roku 1998, který zlepšuje postavení obětí „*nejzávažnějších zločinů, kterými je dotčeno mezinárodní společenství jako celek*“; (článek 5 odst. 1) ve třech hlavních oblastech. První se týká ochrany obětí, které by mohly být vystaveny vyššímu riziku svou účastí na trestním řízení. Druhou oblastí je procesní postavení obětí, jež je podrobně upraveno ve Statutu a Procesním řádu. Oběti mohou, jsou-li dotčeny jejich osobní zájmy, požadovat „*přednesení a projednání svých názorů a obav*“ (článek 68 odst. 3 Statutu). Dále se mohou mj. vyjádřit k podmínkám omezení svobody obžalovaného (pravidlo 119), nebo předložit stanovisko ke změně obžaloby (pravidla 93 a 128). Třetí oblast souvisí

²² BASSIOUNI, Cherif M. International Recognition of Victims' Rights. *Human Rights Law Review*. 2006, Vol. 6, s. 203.

²³ Odškodněním obětí se zabývá pravidlo 106 Procesního řádu ICTY, které ovšem pouze odkazuje na řízení před vnitrostátními soudy.

²⁴ Viz RAUSCHENBACH, Mina – SCALIA, Damien. Victims and international criminal justice: a vexed question. *International Review of the Red Cross*. 2008, Vol. 90, No. 870, s. 441–459 a ZEGVELD, Liesbeth. Victims' Reparations Claims and International Criminal Courts. Incompatible Values? *Journal of International Criminal Justice*. 2010, Vol. 8, No. 1, s. 79–111.

s možností obětí získat „odškodnění /.../ včetně restituce, kompenzace nebo rehabilitace“ (článek 75 odst. 2). Odškodnění není poskytováno na vnitrostátní úrovni, ale přímo v systému MTS, a to buď z prostředků odsouzeného, nebo ze Svěřeneckého fondu.²⁵ MTS má též k dispozici zvláštní *Oddělení pro oběti a svědky* (Victims and Witnesses Unit), které poskytuje soudu konzultace ohledně obětí, a *Sekci pro účast a odškodnění obětí* (Victims' Participation and Reparations Sections), jež pomáhá v rámci trestního řízení.

Celkově ze všech tří oblastí právní úpravy týkající se obětí trestných činů, obětí hrubých porušení mezinárodního práva lidských práv a závažných porušení MHP a obětí zločinů podle mezinárodního práva je zjevné, že postavení obětí různých typů protiprávních jednání v mezinárodním i vnitrostátním právu poslední dobou posiluje. Oběti se stávají adresáty právních norem a získávají určitý základní soubor práv zahrnující např. právo na přístup ke spravedlnosti nebo právo na odškodnění. Zajímavé je, že tato práva přestávají být vázána na prvotní porušení a jejich zajištění, včetně poskytnutí odškodnění, se stává úkolem státu či mezinárodního společenství. Jak uvádí Bassiouni, koncept odpovědnosti je tak pomalu doplňován, ne-li vytlačován konceptem lidské a sociální solidarity.²⁶ To ovlivňuje i pohled na oběti terorismu, které mohou spadat do kterékoli z uvedených kategorií: terorismus je trestným činem stíhatelným na vnitrostátní úrovni a může naplnit i znaky hrubého porušení lidských práv, závažného porušení MHP nebo zločinu podle mezinárodního práva.

2. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ INSTRUMENTY UPRAVUJÍCÍ POSTAVENÍ OBĚTÍ TERORISMU

Ačkoli se mezinárodněprávní úprava práv obětí terorismu formuje teprve v posledních letech, její prameny jsou již relativně četné. Na jejich přijímání se podílí mnoho aktérů, mezi nimiž vedle států významné místo zaujímají mezinárodní organizace. Na univerzální úrovni si nejaktivněji počíná *OSN*, i když téma obětí terorismu se do její agendy dostalo teprve v minulém desetiletí. Jedním z prvních instrumentů vyjadřujících se k němu se stala rezoluce Rady bezpečnosti 1566 (2004), vydaná v reakci na teroristický útok na školu v ruském Beslanu.²⁷ Rezoluce počítala se zřízením pracovní skupiny Rady, která by mj. „*zvážila možnost vytvoření mezinárodního fondu na odškodnění obětí teroristických činů a jejich rodin, který by mohl být financován z dobrovolných příspěvků, jež by mohly zahrnovat zčásti prostředky zabavené teroristickým organizacím, jejich členům a sponzorům*“ (par. 10). Žádná taková pracovní skupina, a tím méně mezinárodní fond nakonec zřízeny nebyly.

Postavením obětí terorismu se stručně zabývá *Globální protiteroristická strategie OSN* z roku 2006,²⁸ která toto téma primárně řeší v části věnované hlubším příčinám terorismu. Strategie vyzývá státy k tomu, aby „*na dobrovolném základě zavedly národní*

²⁵ WEMMERS, Jo-Anne. Victims and the International Criminal Court (ICC): Evaluating the Success of the ICC with Respect to Victims. *International Review of Victimology*. 2009, Vol. 16, s. 211–227.

²⁶ BASSIOUNI, Cherif M., op. cit., s. 206.

²⁷ UN Doc. S/RES/1566 (2004). *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*, 8 October 2004.

²⁸ UN Doc. A/RES/60/288. *The United Nations Global Counter-Terrorist Strategy*, 20 September 2006.

systemy pomoci, které by vycházely vstříc potřebám obětí a jejich rodin a ulehčovaly normalizaci jejich životů“ (bod I.8). Nabízí také státům pomoc OSN a nabádá Valné shromáždění, aby zvážilo možnost vytvoření efektivnějších mechanismů pomoci obětem terorismu. V návaznosti na přijetí Strategie uspořádal generální tajemník Kofi Annan dne 9. září 2008 v New Yorku *Sympóziium na podporu obětí terorismu*. Sympózia se kromě zástupců států, médií, nevládních organizací a akademické obce zúčastnilo i 18 obětí teroristických činů, protože akce si mj. kladla za cíl dát obětem „*lidskou tvář*“.²⁹ Zpráva ze Sympózia obsahuje osm doporučení týkajících se podpory a ochrany obětí terorismu. Sedm se zaměřuje na faktická opatření, a to vytvoření internetového portálu, na kterém by oběti mohly získávat informace, vyměňovat si zkušenosti apod.; zajištění přístupu obětí ke zdravotním službám; vytvoření mezinárodního týmu rychlé reakce zahrnujícího experty a oběti, který by pomáhal novým obětem; finanční podpora; zlepšení mechanismů OSN; zvýšení globálního povědomí o obětech terorismu; a práce s médii. Zbývající doporučení se orientuje na právní rámec ochrany obětí, který by měl být zkvalitněn tak, aby „*poskytl obětem právní status a chránil jejich práva*“.³⁰

Doporučení se stala východiskem dalších aktivit OSN. Institucionálně má tyto aktivity na starost *Jednotka pro implementaci opatření proti terorismu* (Counter-Terrorism Implementation Task Force, CTITF), která byla zřízena v roce 2005 a je tvořena zástupci různých odborů sekretariátu OSN, mezinárodních organizací přidružených k OSN (MAAE, ICAO, MMF aj.) a dalších institucí (INTERPOL). V letech 2008–2012 uspořádala CTITF, v rámci níž působí *Pracovní skupina na podporu obětí terorismu*, několik seminářů. Vedle CTITF, a často ve spolupráci s ní, se v oblasti ochrany obětí terorismu angažuje Úřad OSN pro drogy a zločin (UNODC). V roce 2011 vydal Úřad zprávu nazvanou *Trestněprávní odpověď na podporu obětí teroristických činů*,³¹ která předkládá podrobné návrhy na posílení postavení obětí terorismu ve vnitrostátní legislativě.

Třetím vlivným aktérem je *Zvláštní zpravodaj OSN pro podporu a ochranu lidských práv a základních svobod v rámci boje proti terorismu*. Ačkoli by se mohlo zdát, že mandát zpravodaje je nastaven relativně úzce a práva obětí nepokrývá, již první zpravodaj Martin Scheinin dal jasně najevo, že tomu tak není a že „*komplexní povaha jeho mandátu zahrnuje i takové otázky, jako je /.../ ochrana lidských práv obětí terorismu a jejich rodin*“.³² Druhý zpravodaj Ben Emmerson téma obětí dokonce zařadil mezi své priority a věnoval mu jednu ze svých zpráv.³³ Pro úplnost je třeba zmínit, že v roce 2011 se Rada OSN pro lidská práva obrátila na Valné shromáždění s žádostí, aby byl 19. srpen vyhlášen dnem připomínky obětí terorismu.³⁴ Datum bylo vybráno k počtě obětí teroristického útoku na budovu OSN v Bagdádu v roce 2003, při níž zahynulo 22 zaměstnanců OSN,

²⁹ *Supporting Victims of Terrorism*. Report from the Symposium on Supporting Victims of Terrorism. New York: United Nations. 2009, s. 24.

³⁰ Tamtéž, s. 27.

³¹ UNODC. *The Criminal Justice Response*, op. cit.

³² UN Doc. E/CN.4/2006/98. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Martin Scheinin, 25 December 2005, par. 64.

³³ UN Doc. A/HRC/20/14. *Framework principles for securing the human rights of victims of terrorism*, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson, 7 May 2012.

³⁴ UN Doc. A/HRC/RES/17/8, *Proclamation of 19 August as the International Day of Remembrance and Tribute to the Victims of Terrorism*, 16 June 2011.

včetně zvláštního zástupce Sergia Vieira de Mello. Valné shromáždění zatím na žádost nereagovalo.

Aktivita orgánů OSN poněkud kontrastuje s tím, že na půdě světové organizace zatím nebyl přijat závazný (a vlastně ani nezávazný) instrument, který by se právy obětí terorismu zabýval specificky, ani se o takovém instrumentu neuvažuje. K jeho přijetí vyzval zvláštní zpravodaj Emmerson³⁵ a dlouhodobě ho prosazují nevládní organizace.³⁶ Emmerson navíc navrhl *Rámcové principy pro zabezpečení lidských práv obětí*, ze kterých by mezinárodní společenství mělo při přípravě úpravy vycházet, ty ale zatím nenašly širší uplatnění. Odkazy na práva obětí obsahuje též jen minimum protiteroristických smluv OSN. Příkladem je *Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu* z roku 1999, která vyzývá státy, aby „zvážíly možnost vytvoření zvláštních mechanismů, na jejichž základě by zabavené prostředky /.../ byly využity k odškodnění obětí“ (článek 8 odst. 4).

Na evropské úrovni věnuje obětem terorismu největší pozornost *Rada Evropy*. Navazuje při tom na starší iniciativy v oblasti boje proti zločinu a na podporu obětí trestných činů, jejichž výrazem se stala třeba již zmiňovaná *Evropská úmluva* z roku 1983. Specificky se oběti terorismu dostaly na agendu Rady Evropy pod vlivem teroristických útoků v USA (2001) a v samotné Evropě (Beslan 2004, Madrid 2004, Londýn 2005). Významnou úlohu ve vytváření právního rámce sehrávají v Radě Evropy samy členské státy a jejich zástupci v Radě ministrů. Po odborné stránce jim pomáhá CODEXTER, tj. Výbor expertů na terorismu (Committee of Experts on Terrorism) založený v roce 2003. Od roku 2001 byly na půdě Rady Evropy přijaty čtyři instrumenty, které pojednávají o obětech terorismu. Tři z nich – *Úmluva o předcházení terorismu* z roku 2005, *Směrnice Výboru ministrů RE o lidských právech a boji proti terorismu* z roku 2002 a *Doporučení Výboru ministrů RE o pomoci obětem zločinu* z roku 2006 – tak činí mimo jiné, čtvrtý – *Směrnice Výboru ministrů RE o ochraně obětí teroristických činů* z roku 2005 – se na tuto problematiku zaměřuje výlučně.

*Úmluva o předcházení terorismu*³⁷ je zřejmě jediný právně závazný instrument, jenž obětem terorismu vyhrazuje, vedle odkazu v preambuli, i samostatné ustanovení. Jde o článek 13 (Ochrana, odškodnění a podpora obětí terorismu), který praví, že státy „přijmou taková opatření, která jsou nezbytná na ochranu a podporu obětí terorismu, který byl spáchán na jejím území. Tato opatření mohou zahrnovat, v rámci příslušných vnitrostátních schémat a v mezích domácí legislativy, inter alia finanční pomoc a kompenzaci obětí terorismu a jejich blízkých rodinných příslušníků“. *Směrnice Výboru ministrů RE*³⁸ z roku 2002 se k obětem terorismu vyjadřují v souvislosti s právem na odškodnění. Nutnost zajištění tohoto práva je zdůrazněna již v preambuli (odstavec g) a dále se k ní vrací článek XVII, podle něhož „v případech, kdy není odškodnění plně dostupné z jiných zdrojů /.../ musí státy přispět k odškodnění obětí útoků, k nimž dojde na jejich území, pokud jde o škodu utrpěnou na osobě a zdraví“. *Doporučení Výboru*

³⁵ UN Doc. A/HRC/20/14, op. cit., par. 67.

³⁶ IOR 40/012/2012. *Amnesty International's response to the report by the UN Special Rapporteur*, 31 May 2012.

³⁷ *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*. Úmluva byla přijata 16. května 2005 a v platnost vstoupila 1. června 2007. Česká republika není smluvní stranou ani signatářem této úmluvy.

³⁸ *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Human Rights and the Fight against Terrorism*, 11 July 2002.

*ministrů RE o pomoci obětem zločinu*³⁹ potvrzuje, že na oběti terorismu se vztahují obecná pravidla týkající se obětí trestných činů, a současně upozorňuje na některé zvláštnosti, jež zajištění potřeb těchto obětí může mít (např. mezinárodní spolupráce, specializovaný výcvik personálu aj.). *Směrnice Výboru ministrů RE*⁴⁰ z roku 2005 přináší soubor dvanácti pravidel adresovaných výlučně obětem terorismu. Podrobněji o jejich obsahu bude pojednáno v následující kapitole.

Dalším významným regionálním hráčem v oblasti práv obětí terorismu je *Evropská unie*. Klíčovým pramenem zde vedle zmiňované Směrnice 2012/29/EU, která upozorňuje na zvláštní potřeby obětí terorismu, je Rámcové rozhodnutí Rady EU 2002/475/SVV z 13. června 2002, *o boji proti terorismu*.⁴¹ Preambule rozhodnutí uvádí, že „*oběti teroristických trestných činů jsou zranitelné, a proto je nezbytné přijmout zvláštní opatření i ve vztahu k nim*“ (odst. 8). Konstatování je konkretizováno v článku 10 (Ochrana obětí a pomoc obětem), který státy EU vyzývá, aby zajistily, že vyšetřování a stíhání teroristických činů nebude záviset na oznámení nebo obvinění obětí (odst. 1), a aby přijaly opatření na podporu rodin obětí (odst. 2). Potřebu zvláštní podpory a ochrany obětí terorismu připomíná rovněž *Stockholmský program*, který vytýčil priority EU na roky 2010–2014.⁴²

Odborná komunita se postavením obětí terorismu zabývá spíše okrajově, první publikace a workshopy k tématu se již ale začínají v posledních cca deseti letech objevovat. Asi nejzajímavější je iniciativa několika výzkumných institucí z Evropy (Mezinárodní viktimologický ústav v Tilburgu, Centrum pro studium terorismu a politického násilí v St. Andrews a Kriminologický ústav v Lovani), jež v roce 2008 uspořádaly ke standardům aplikovatelným na oběti terorismu mezinárodní konferenci. Výstupem se stala *Tilburská deklarace*, jejíž přílohu tvoří *Návrh Doporučení EU o pomoci obětem teroristických činů*.⁴³ Návrh, jehož text by podle představ autorů měly přijmout orgány EU, definuje klíčové pojmy, stanoví základní principy právní úpravy a přináší katalog práv obětí teroristických činů a jim odpovídajících povinností států. Text rozlišuje mezi pravidly, která už jsou na mezinárodní scéně ustálená („*States shall*“), a pravidly, která se teprve vyvíjejí, popř. by se podle autorů návrhu vyvíjet měla („*States should*“).

3. POVAHA (LIDSKÝCH) PRÁV OBĚTÍ TERORISMU

Jedna z nejdůležitějších teoretických otázek, která vyvstává v souvislosti s právní úpravou postavení obětí terorismu, se týká povahy (lidských) práv obětí terorismu. Tato otázka zahrnuje tři úzce provázané, avšak přece jen odlišné podotázky, a to zda „*práva obětí terorismu*“ představují „*lidská práva*“, jakým způsobem jsou tato práva konstruována a zda existují v rovině *de lege lata*, nebo jen *de lege ferenda*. Doktrína bohužel těmto

³⁹ Council of Ministers, *Recommendation Rec(2006)8, on assistance to crime victims*, 14 June 2006.

⁴⁰ *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the protection of victims of terrorist acts*, 2 March 2005.

⁴¹ Úřední věstník L 164, 22/06/2002, s. 0003–0007.

⁴² Evropská rada, *Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání*, Úřední věstník C 115, 04/05/2010, s. 0001–0038 (bod 2.3.4. Oběti trestné činnosti, včetně terorismu).

⁴³ *Tilburg Declaration a Draft EU Recommendation for Assistance to Victims of Acts of Terrorism*. Text in: R. Letschert – I. Staiger – A. Pemberton (eds), op. cit., s. xxi–xxx.

otázkám věnuje jen okrajovou pozornost, a názory jednotlivých autorů je tak většinou třeba vyvozovat z jejich obecnějších postojů.

3.1 Jsou „práva obětí terorismu“ lidskými právy?

Otázka, zda jsou „práva obětí terorismu“ lidskými právy, se klade už proto, že starší úpravy nemluví jazykem individuálních práv, ale mezistátních závazků. Např. *Evropská úmluva* z roku 1983 zavádí reciproční závazky, jimiž si státy vůči sobě navzájem vytvářejí určité povinnosti a jim odpovídající práva, zejména povinnost poskytnout občanům jiných smluvních států, kteří utrpí v zahraničí újmu v důsledku trestného činu, odškodnění. Oběti vystupují v tomto systému coby beneficiáři výhod, jež z Úmluvy vyplývají, přímými adresáty jejich norem ale zřejmě nejsou. Práva, která by vůči nim byla zavedena, by vznikala na základě vnitrostátní implementační legislativy. Obdobný přístup zaujímá mj. *Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci* z roku 1985.

Odlišně se k obětem staví novější instrumenty, např. *Základní principy a směrnice* z roku 2006 a *Směrnice 2012/29/EU*. Oba tyto instrumenty mluví explicitně o „právech“ obětí (*victims' rights*).⁴⁴ Podrobnější rozbor a přihlédnutí k povaze právních řádů, ve kterých dokumenty vznikly (mezinárodní právo v prvním, evropské právo ve druhém případě), naznačují, co se zde „právy“ zřejmě myslí. *Směrnice 2012/29/EU* mluví o individuálních právech, která by měly členské státy EU zajistit obětem terorismu ve svých vnitrostátních právních řádech. Tato individuální práva nemají nutně povahu práv lidských. Model je podobný tomu, který funguje u starších instrumentů, s tím rozdílem, že evropské právo nabízí jednotlivcům nástroje prosazení jejich práv nad rámec vnitrostátního práva, a to dokonce i v případě neimplementace směrnice členským státem.⁴⁵ Naopak *Základní principy* zřejmě vycházejí z mezinárodního práva lidských práv, a proto individuální práva, která na jejich základě mají státy garantovat obětem, jsou zřejmě konstruována jako práva lidská.

Další novější instrumenty, např. *Směrnice Výboru ministrů RE o ochraně obětí teroristických činů* z roku 2005, jsou z hlediska výkladu složitější. Vzhledem k tomu, že samy směrnice termín „právo“ používají jen výjimečně, zdálo by se, že zde o individuálních právech, a tím méně právech lidských, nelze mluvit. Komentář ke Směrnicím připravený sekretariátem Rady Evropy ale ukazuje, že ve skutečnosti je dokument nastaven stejně jako *Základní principy* – východiskem zde je mezinárodní právo a „práva obětí“ se chápou jako práva lidská. Opatrnost terminologie pak odráží spíše nejistotu ohledně právní síly (*hard law*) daných práv. O „lidských právech obětí terorismu“ explicitně mluví zvláštní zpravodaj Emmerson, který se snaží identifikovat „*klíčová (core) lidská práva obětí terorismu*“,⁴⁶ nevládní organizace, např. Amnesty International,⁴⁷ a část doktríny reprezentovaná mj. De Casadevante Romanim.⁴⁸

⁴⁴ UN Doc. A/RES/60/47, op. cit., par. 11.

⁴⁵ ECJ, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, Joined cases C-6/90 and C-9/90, 19 November 1991.

⁴⁶ UN Doc. A/HRC/20/14, op. cit., par. 10.

⁴⁷ IOR 40/012/2012, op. cit.

⁴⁸ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernández, op. cit., s. 120.

Je možno shrnout, že prameny nejsou ve svém pohledu na to, jaká je povaha „práv obětí terorismu“, jednotná. Některé o právech jednotlivců nemluví vůbec, jiné mají na mysli individuální práva garantovaná státem ve vnitrostátním právu (harmonizační či koordinační úpravy) a další směřují přímo do oblasti lidských práv. Posun v dikci a zaměření pramenů nicméně ukazuje, že na mezinárodní scéně posiluje tendence nahlížet na práva obětí terorismu nebo alespoň na určitou jejich část jako na práva lidská. To je dáno obecným posilováním mezinárodního práva lidských práv i paralelním vývojem v oblasti práv dalších kategorií obětí. Zdá se tak, že i když na otázku položenou v záhlaví této podkapitoly (Jsou práva obětí terorismu lidskými právy?) nelze zatím reagovat jednoznačným „Ano“, platí, že kladná odpověď zaznívá stále častěji, a že tedy přinejmenším některá práva obětí terorismu začínají být mezinárodním společenstvím chápána jako práva lidská.

3.2 Jak jsou lidská práva obětí terorismu právně konstruována?

Zdroje, které práva obětí terorismu označují za lidská práva, jen zřídka uvádějí důvody, proč tak činí. I když existují určité výjimky, odůvodnění jsou většinou zkratkovitá a občas i vnitřně nekonzistentní. Např. zvláštní zpravodaj Emerson dovozuje to, že oběti terorismu mají určitá lidská práva, z toho, že teroristické činy představují „*hrubá porušení mezinárodního práva lidských práv*“⁴⁹ a to i když jsou spáchány nestátními aktéry. Autor neobjasňuje, jak spolu obě věci souvisejí. Ostatně nositelem povinností odpovídajících právům obětí je u Emmersona vždy stát. Nabízí se pak otázka, jaký význam má zdůrazňování toho, že oběť kromě určité újmy utrpěla teroristickým činem rovněž zásah do svých lidských práv. V jakém smyslu by oběti terorismu zůstaly „*právně zkonstatělymi, vězni doktríny*“⁵⁰ pokud by mezinárodní právo nepřijalo horizontální koncepci lidských práv? Otázky zůstávají nezodpovězeny, byť je chvályhodné, že si je Emerson aspoň implicitně položil.

V zásadě se nabízejí tři možnosti, jak by systém lidských práv obětí terorismu mohl být konstruován. *Zaprvé*, práva obětí mohou být sekundární práva, jež se rodí, resp. aktivizují v okamžiku, kdy dojde k porušení primárních lidských práv – tvoří tak součást mechanismu odpovědnosti. Subjekt, který poruší lidská práva tím, že se dopustí teroristického činu, by měl povinnost své jednání odčinit a zajistit nápravu. V tomto pojetí by byl status oběti zvláštním sekundárním statutem vyplývajícím z porušení primárních lidských práv. Dané řešení může působit logicky, stávající úprava tak, jak je nastavena v mezinárodněprávních instrumentech, mu ale neodpovídá. Jak již bylo řečeno, práva obětí terorismu vždy směřují vůči státu. Žádný dostupný pramen a ani žádný autor nepočítá s tím, že by se oběti teroristických činů mohly se svými nároky obracet na jiné jednotlivce nebo na nestátní aktéry. Současně chybí požadavek na to, aby za teroristický čin nesl odpovědnost stát. Absence nutné vazby mezi pachatelem teroristického činu a nositelem povinností vůči obětem terorismu naznačuje, že práva obětí nejsou vnímána coby sekundární práva vyplývající z porušení práv primárních.

⁴⁹ UN Doc. A/HRC/20/14, op. cit., par. 12.

⁵⁰ Tamtéž, par. 13.

Druhou možností je, že práva obětí terorismu vlastně netvoří specifickou kategorii lidských práv. Závazky, které státy vůči těmto obětem mají, vyplývají z katalogu lidských práv tak, jak je zakotven v existujících lidskoprávních instrumentech. Každé jednotlivé lidské právo dává vznik sérii závazků na straně státu, mezi něž se řadí závazek předcházet porušení daného práva, závazek prošetřit porušení, k nimž navzdory prevenci dojde, závazek zajistit obětem přístup ke spravedlnosti a závazek poskytnout jim odpovídající odškodnění. Toto pojetí zřejmě sdílí De Casadevante Romani, který se domnívá, že všechna práva obětí mají přímou oporu ve stávajících lidskoprávních instrumentech. Daná práva přitom podle jeho názoru vykazují tři společné znaky: jsou součástí mezinárodního práva lidských práv; ve své judikatuře jejich existenci potvrzují mezinárodní soudní a kvazisoudní orgány z oblasti lidských práv; a všechna jsou vzájemně propojena a vytvářejí jednotný systém.⁵¹ Stejně pojetí je, zdá se, východiskem *Směrnic Výboru ministrů RE o ochraně obětí teroristických činů*. Ačkoli Směrnice samy neříkají, z čeho jsou jednotlivá práva odvozena, komentář standardně u jednotlivých ustanovení odkazuje na různé lidskoprávní instrumenty a judikaturu ESLP. Např. právo obětí na informace (bod X) je vyvozeno z článku 3 Evropské úmluvy, tj. ze zákazu nelidského zacházení v tom výkladu, jaký mu dal ESLP v případě *Kypr v. Turecko*.⁵² Právo oběti na okamžitou pomoc (bod II) zas vychází podle Směrnic z článků 2 a 3 Evropské úmluvy, jak judikoval ESLP v sérii tureckých i dalších kauz.⁵³

Řešení opět působí logicky. Lidská práva jsou skutečně vykládána stále extenzivněji a okruh povinností na straně státu, který jim odpovídá, se za poslední desetiletí rozšířil z pouhé povinnosti nezasahovat v sérii vzájemně na sebe navazujících závazků. Většinu práv obětí tak, jak jsou koncipována, lze jistě pomocí takto rozšířeného pojetí závazků na některé lidské právo napojit. Toto řešení má ovšem i své nedostatky. Především na jeho základě lidská práva obětí terorismu zcela ztrácejí svébytnost. Jsou-li tato práva běžnou součástí lidských práv, přestává být jasné, jaký význam má sestavovat nějaký jejich speciální katalog. Oběti nejsou v tomto pojetí nositeli žádného zvláštního statusu. S tím úzce souvisí skutečnost, že při takto extenzivním vnímání se vlastně celé právo lidských práv stává právem obětí. Oběť je zde vlastně synonymem nositele lidských práv. Názorně je to vidět u Emmersona, který mezi práva obětí řadí třeba i právo na ochranu života před teroristickými činy.⁵⁴ Jsou-li všichni, kdo mají toto právo, oběťmi a platí-li současně, že právo na život má každý, lze jednoduchým sylogismem dospět k závěru, že oběťmi terorismu jsme zcela všichni.

Třetí alternativa chápe lidská práva obětí terorismu coby svébytný soubor lidských práv, která jsou navázána na status oběti, ovšem na rozdíl od první alternativy nemají charakter sekundárních norem vznikajících ve vztahu k odpovědnému subjektu. Je dokonce možné, že takový odpovědný subjekt ani nevyžadují, ba že zde není třeba ani prvotní porušení práva lidských práv. V tomto pojetí by byl status oběti stejným primárním statutem, jako je třeba status dítěte (v rámci dětských práv), nebo status zdravotně

⁵¹ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernández, op. cit., s. 120–131.

⁵² ECtHR, *Cyprus v. Turkey*, Application No. 25781/94, 10 May 2001, par. 156–157.

⁵³ ECtHR, *Ilhan v. Turkey*, Application No. 22277/93, 27 June 2000, par. 76; *Berktaş v. Turkey*, Application No. 22493/93, 1 March 2001, par. 154; *Nitecki v. Poland*, Application No. 65653/01, 21 March 2002.

⁵⁴ UN Doc. A/HRC/20/14, op. cit., s. 6–10.

postižených (v rámci práva zdravotně postižených). Každý, kdo by tento status získal, by měl nárok na určitý soubor lidských práv obětí terorismu. Takovýto přístup by odpovídal tomu, co Bassiouni popisuje jako přechod od konceptu odpovědnosti ke konceptu lidské a sociální solidarity.⁵⁵ Obětím se nedostává nápravy proto, že došlo k zásahu do jejich práv (a od toho, kdo práva porušil), ale proto, že jsou v těžké pozici, kdy si pomoc a podporu zkrátka zaslouží (a to od státu, resp. mezinárodního společenství). Cílem přitom není jen prosté odčinění újmy, ale zajištění co nejlepšího života pro oběti.

Prozatím neexistuje pramen či autor, který by se k této alternativě přihlásil explicitně. Implicitní odkazy na ni lze ale najít v mnoha instrumentech. Už samotný fakt, že mnohé mluví o obětech terorismu jako o zvláštní skupině osob se svébytnými potřebami a právy, by naznačoval akceptaci třetího přístupu. Další indicií je to, že novější instrumenty (*Směrnice 2012/2/EU, Směrnice Výboru ministrů*) zavádějí pro oběti terorismu ucelené katalogy práv, které se svou komplexností podobají katalogům určeným jiným kategoriím osob se zvláštním statutem. Konečně je třeba připomenout to, že status obětí v nových instrumentech neodvisí od prokázání porušení práva, a že práva obětí směřují výlučně proti státu. Konstruování práv obětí terorismu coby samostatné kategorie primárních práv má pozitivum v tom, že dovoluje téma jasně ohraničit a vytvořit pro ně specifický režim. Jsou zde ale i nevýhody. Jednou z nich je nejistý právní základ práv obětí terorismu. Vyplývají-li tato práva z obecného principu odpovědnosti či ze základního katalogu lidských práv, je jejich legální báze daná. Jsou-li naopak konstruována samostatně, nemusí být zřejmé, odkud se berou. Prameny se tento problém snaží překonat kumulací norem různého původu⁵⁶ a/nebo poukazem na formující se obyčej, v obou případech je ale argumentace sporná. Další slabinou je to, že vytváření samostatného práva obětí terorismu přispívá k fragmentaci systému lidských práv. Ten začíná pomalu připomínat středověké personalizované právo, ve kterém každá skupina požívá zvláštní právní status. Více o tomto problému bude ještě řečeno v závěru článku.

Předložený rozbor může vyvolat **pochyby** o tom, nakolik má vůbec smysl se danými problémy zabývat a zda není jedno, která ze tří alternativ platí. Klíčové je snad praktické zajištění potřeb obětí terorismu, nikoli teoretické uvažování o tom, jaký status tyto oběti mají, z jakých pramenů vyplývají jejich práva aj. Nebo ne? Jistě lze souhlasit s tím, že cílem systému „práv obětí terorismu“ je chránit konkrétní oběti a zajistit jim právní režim, který by jim umožnil překonat těžkou situaci, do níž se dostaly. Na druhou stranu platí, že ono zajištění se může, co do svého rozsahu, šíře a míry akceptace, právě v závislosti na tom, jak je systém pojat, značně lišit. Např. jsou-li práva obětí součástí existujících lidskoprávních katalogů, lze se v případě jejich porušení obrátit k příslušným kontrolním orgánům. Formují-li se nezávisle na těchto katalogích, bude cesta k soudnímu přezkumu jejich zajištění složitější.

Jak bylo ukázáno, každá z dostupných alternativ má výhody i nevýhody. To je jedním z důvodů, proč se je autoři právních instrumentů snaží spíše kombinovat, než aby zvolili jeden z nich. Je to dáno i tím, že řada konkrétních „lidských práv obětí terorismu“ má komplexní povahu, a lze je jak vyvodit z obecného katalogu lidských práv, tak pojmout autonomně coby právo vázané na oběti. Vzhledem k tomu, že tato komplexnost bude

⁵⁵ BASSIOUNI, Cherif M., op. cit., s. 206.

⁵⁶ Např. komentář ke *Směrnici Výboru ministrů* využívá smlouvy, judikaturu i *soft law* instrumenty.

s dalším rozvojem úpravy jistě posilovat, lze očekávat, že i v budoucnu bude možné alternativní přístupy propojovat v zájmu zajištění lepší ochrany obětí. Souběžně s tím ale nejspíše dojde ke zformování, respektive doformování svébytného statusu obětí (snad i obětí terorismu) a profilace samostatného subsystému lidských práv obětí. Takový vývoj by odpovídal posunu, k němuž došlo v oblasti práv jiných kategorií osob se zvláštním statutem.

3.3 Mají lidská práva obětí terorismu povahu práv *de lege lata* či *de lege ferenda*?

Poslední otázka týkající se povahy lidských práv obětí terorismu, tj. otázka, zda tato práva patří do oblasti *de lege lata*, nebo *de lege ferenda*, již vlastně byla zčásti zodpovězena. Přesto je potřeba zastavit se u ní déle, už proto, že se zřejmě jedná o jediný teoretičtější aspekt tématu, o němž odborná literatura projevuje aspoň nějaký zájem. Nejpodrobněji se touto problematikou, byť v kontextu obětí obecně, zabývá De Casadevante Romani, který jí vyhrazuje samostatnou kapitolu.⁵⁷ Velkou část kapitoly zabírají úvahy o závaznosti *soft law* instrumentů, hlavně rezolucí orgánů mezinárodních organizací (Valného shromáždění OSN a Výboru ministrů Rady Evropy). Autor vychází z názoru, že rezoluce mohou být závazné za předpokladu, že současně naplní podmínky individuálního souhlasu a obecného konsensu. Toto pojetí není příliš jasné a stejně tak je otázkou, proč se autor závazností *soft law* tak zdoulhavě zabývá, když následně dospívá k závěru – samo o sobě spornému, že většina práv obětí již má základ v závazné právní úpravě *hard law*.

Nuancovanější pohled nabízejí autoři *Návrhu Doporučení EU o pomoci obětem teroristických činů*.⁵⁸ Návrh rozlišuje mezi pravidly, která už jsou na mezinárodní scéně ustálená („*States shall*“), a pravidly, jež teprve vznikají, popř. by podle autorů návrhu vzniknout měla („*States should*“). Je třeba říci, že ačkoli je návrh předkládán na úrovni EU, autoři brali v úvahu prameny nejen evropského, ale i mezinárodního práva. Rovněž je nutné zdůraznit, že De Casadevante Romani a autoři *Návrhu* pracují se zhruba stejně širokým katalogem práv; odlišnost pozic tedy není dána tím, že by se vyjadřovali k jiným právům. Opatrný přístup autorů *Návrhu* je na místě. Soubor lidských práv obětí zahrnuje velké množství norem nejrůznější povahy, původu a právní síly. Některé normy jsou již ustálené a postupně zřejmě nabývají obyčejové povahy (např. právo na účinný přístup ke spravedlnosti a právo na odškodnění). Jiná práva naopak dosud právně závaznou povahu nemají (např. „právo“ na zajištění zvláštního výcviku osob starajících se o oběti terorismu).

Celkově je možno konstatovat, že katalogy lidských práv obětí terorismu zahrnují dílem reálná práva existující v rovině *de lege lata*, dílem chtěná práva prosazovaná z pohledu *de lege ferenda*. Hranice mezi oběma kategoriemi přitom není jasná ani pevná. Mnohé také záleží na tom, zda je povaha práv posuzována v univerzálním či regionálním rámci (např. v rámci Rady Evropy). Konečně, závěr se týká jednotlivých práv, jež bývají

⁵⁷ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernández, op. cit., s. 99–132 (*A Previous Question: The Legal Nature of Victims' Rights*).

⁵⁸ *Tilburg Declaration*, op. cit., s. xxi–xxx.

řazena mezi lidská práva obětí terorismu. Pokud by se hodnocení mělo vztahovat na „systém práv obětí terorismu“ jako ideální celek, je jasné, že zde by se představy pohybovaly pouze v rovině *de lege ferenda*. Mezinárodní právo obětí terorismu je sice ve vývoji, o dokončení tohoto vývoje a vyprofilování nového subsystému však zatím mluvit nelze. Přispívají k tomu i pojmové a obsahové nejasnosti, o kterých pojednává další kapitola.

4. OBSAH MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVY POSTAVENÍ OBĚTÍ TERORISTICKÝCH ČINŮ

Vzhledem k tomu, že mezinárodněprávní úprava postavení obětí teroristických činů se teprve pozvolna formuje, zůstává její obsah značně nejistý. Tato kapitola se nejprve zabývá pojmem „oběti terorismu“ a zamýšlí se nad tím, zda mezinárodní právo dává tomuto pojmu legální definici. Následně se pozornost přesunuje k obsahu právní úpravy, tj. ke katalogu lidských práv, která oběti terorismu mají, resp. by mohly/měly mít.

4.1 Pojem „oběti terorismu“

Pojem „oběti terorismu“ není vymezen v žádném závazném pramenu mezinárodního práva.⁵⁹ Při hledání jeho definice se lze inspirovat dvěma typy instrumentů. První tvoří ty, které se sice nezabývají specificky oběťmi terorismu, vymezují ale pojem „oběti“ obecně. Výhodou těchto instrumentů je, že některé mají právně závazný charakter, popř. jsou brány jako výraz vyvíjejícího se obyčeje. Nevýhodou naopak představuje to, že zde nejsou brány v úvahu specifické znaky obětí terorismu. Druhý typ zahrnuje instrumenty, v nichž je přítomna specifická definice „obětí terorismu“; zde se ale bez výjimky jedná o instrumenty *soft law*, popř. o názory expertů. Je zajímavé posoudit, nakolik si přístup jednotlivých typů pramenů i jednotlivých instrumentů vzájemně odpovídá.

Do *první kategorie* spadá především *Evropská úmluva o odškodňování obětí násilných trestných činů* z roku 1983. Článek 2 vymezuje oběti jako ty, kteří „*utrpěli těžké ublížení na těle a na zdraví následkem úmyslného trestného činu*“, nebo „*byli v péči osoby zeměle následkem tohoto trestného činu*“. Definice je nastavena úzce, neboť se týká jen fyzických osob, které utrpěly přímou fyzickou újmu, a osob na nich závislých. O něco širší je vymezení ve *Směrnici 2012/29/EU*, podle níž je obětí trestného činu „*fyzická osoba, která utrpěla újmu včetně fyzické, duševní či citové újmy či hmotnou ztrátu, které byly přímo způsobeny trestným činem*“ a „*rodinný příslušník osoby, jejíž smrt byla přímo způsobena trestným činem, a který v důsledku smrti této osoby utrpěl újmu*“ (článek 2 odst. 1 písm. a). Toto vymezení zohledňuje i jiné typy újmy, jež mohou lidé v důsledku trestného činu utrpět.

Ještě extenzivnější definici volí deklarace přijaté Valným shromážděním OSN, tj. *Deklarace základních principů spravedlnosti* z roku 1985 a *Základní principy a směrnice* z roku 2005. V obou dokumentech jsou oběti definovány jako „*osoby, které, individuálně*

⁵⁹ Objevuje se i kritika termínu „oběti“, především ze strany samotných osob, jež takto bývají označovány. Dané osoby argumentují tím, že termín „oběti“ se zdá odkazovat na ty, kteří teroristický útok nepřežili, a že pro ostatní by bylo vhodnější používat termín „přeživší“ (*survivors*). V literatuře se nicméně tento termín neujal.

či kolektivně, utrpěly škodu, včetně fyzické či mentální újmy, emocionálního utrpení, ekonomické ztráty, nebo podstatného zásahu do svých základních práv, v důsledku /protiprávního/ jednání či nekonání /.../“ (bod A Deklarace a bod V Základních principů). Za oběť dále mohou být považováni neblížší členové rodiny přímé oběti, osoby na ní závislé a osoby, které „utrpěly škodu v rámci zásahu na pomoc obětem v nouzi, nebo k prevenci viktimizace“ (tamtéž). Oproti Evropské úmluvě tato definice bere v úvahu nejen jiné typy újmy, jež mohou lidé v důsledku trestného činu utrpět, ale i rizika, kterým mohou být vystaveny osoby zasahující na pomoc oběti (standardně policisté, ale třeba i širší veřejnost).

Druhá kategorie zahrnuje primárně *Směrnice Výboru ministrů RE o ochraně obětí teroristických činů* z roku 2005. V širším pojetí sem lze zařadit i zprávu Zvláštního zpravodaje Emmersona *Rámcové principy pro zabezpečení lidských práv obětí terorismu* z roku 2012 a expertní *Návrh Doporučení EU o pomoci obětem teroristických činů* z roku 2008. *Směrnice* uvádějí, že za oběti teroristických činů se považují „osoby, které utrpěly přímou fyzickou nebo psychologickou újmu coby důsledek teroristického činu, stejně jako, za vhodných okolností, jejich nejbližší rodina“ (bod I). Vymezení je opět dosti úzké, v čemž navazuje na přístup Evropské úmluvy. V rámci boje proti terorismu, jehož činy obvykle kromě újmy na životě a zdraví vyvolávají i materiální škody, může takto restriktivní pojetí působit nevhodně.

Širší výklad pojmu „oběti terorismu“ dává expertní *Návrh Doporučení EU*. Podle něj se oběti rozumí „fyzická osoba, která utrpěla škodu, včetně fyzické či mentální újmy, emocionálního utrpení, nebo ekonomické ztráty přímo způsobených teroristickým činem. Termín též zahrnuje, kde je to vhodné, závislé osoby či blízké příbuzné zraněného nebo zemřelého“ (bod I.2). Od obětí jsou odlišeni tzv. první zasahující (first responders), což jsou osoby, které „zasáhnou na pomoc obětem v nouzi, nebo ve snaze předejít další viktimizaci a škodě bezprostředně po teroristickém činu“ (bod I.3). Autoři Návrhu nacházejí inspiraci u známého odborníka, *Alexe Schmida*, který rozlišuje deset kategorií „obětí terorismu“.⁶⁰ První čtyři kategorie se řadí mezi tzv. primární či přímé oběti. Těmi jsou: a) osoby zabitě teroristy; b) osoby zraněné či zmražené teroristy; c) osoby, které jsou zraněné nebo zemřou během protiteroristických operací rukou teroristů či prvních zasahujících; d) osoby, jež jsou mentálně či fyzicky poznamenány, nebo spáchají sebevraždu v návaznosti na teroristický útok. Další šest kategorií tvoří tzv. sekundární či nepřímé oběti. Mezi ty patří: e) osoby blízké přímým obětem; f) osoby na tzv. seznamech smrti; g) osoby, jež mají oprávněnou obavu, že by se mohly stát předmětem teroristického útoku; h) první zasahující, kteří utrpí trauma; i) osoby, které utrpí v důsledku teroristického činu škodu na majetku nebo příjmu; a j) osoby, jejichž životní styl je ovlivněn hrozbou terorismu, popř. protiteroristickými opatřeními.

Katalog „obětí“ v tomto pojetí je opravdu úctyhodný a ve státě zasaženém vážnou hrozbou terorismu by zřejmě bylo jen málo lidí, kteří by nespádli alespoň do jedné z kategorií. Autoři *Návrhu Doporučení EU* správně konstatují, že právo s takto širokou definicí pracovat nemůže, a proto klasifikaci jednak částečně mění, jednak z ní pro potřeby definice vybírají jen některé skupiny obětí. Nová klasifikace má tři kategorie,

⁶⁰ SCHMID, Alex P. *Magnitudes and Focus of Terrorist Victimization*. In: U. Ewald – K. Turkovic (eds). *Large-Scale Victimization as a Potential Source of Terrorist Activities*. Amsterdam: IOS Press. 2006, s. 3–19.

a to primární oběti, kam spadají Schmidovy přímé oběti a)-d) a nepřímé oběti typu i); sekundární oběti, tj. závislé osoby, příbuzní a první zasahující (typy e) a h)); a terciární oběti, tedy všichni ostatní (typy f), g), j)). Definice „obětí terorismu“ v *Návrhu Doporučení* zahrnuje pouze primární a popř. sekundární oběti. Oběti terciární jsou z ní vyňaty. Tímto způsobem se autoři Návrhu snaží zajistit, že vymezení zohlední specifický charakter terorismu, ale nebude úplně bezbřehé.

Na toto pojetí navazuje Zvláštní zpravodaj Emmerson. Ten ve své zprávě neuvádí žádnou obecnou definici „obětí terorismu“, rozlišuje ale čtyři kategorie obětí. První tvoří přímé oběti, mezi něž se řadí „*fyzické osoby, které byly zabitý, utrpěly vážnou fyzickou nebo psychologickou újmu coby výsledek teroristického činu*“.⁶¹ Druhá zahrnuje sekundární oběti, jimiž jsou „*fyzické osoby příbuzné nebo závislé na přímých obětech*“.⁶² Třetí sestává z nepřímých obětí, tj. „*nevinných jednotlivců, kteří utrpěli vážnou fyzickou či psychologickou újmu coby nepřímý výsledek teroristického činu*“.⁶³ Jde o záchranáře zraněné během akcí na pomoc obětem či osoby zabitě v rámci protiteroristických operací. Čtvrtou kategorií tvoří potenciální oběti, jimiž jsou zřejmě podle Emmersona všichni obyvatelé určitého státu. Stejně jako u Schmidy platí, že klasifikace je zajímavá, široké pojetí „obětí“, na němž spočívá, se ale sotva může stát základem funkční právní úpravy.

Z přehledu lze vyvodit **obecnější závěry** týkající se pojmu „oběti terorismu“. Zaprve, jednotně přijímaná legální definice tohoto pojmu se na mezinárodní scéně vyvíjí jen pomalu. Je to dáno tím, že státy a mezinárodní organizace mají odlišnou představu o tom, jaké prvky by definice měla zahrnout, i tím, že se neshodují v názoru, zda je specifická definice „obětí terorismu“ vůbec zapotřebí, tj. zda tyto oběti vykazují oproti obětem jiných trestných činů nějaká specifika. Zadruhé, v souladu s převažujícím přístupem viktologie se prosazuje trend omezovat pojem „obětí“ jen na fyzické osoby. Zatřetí, existuje vcelku konsensus na tom, že za oběti terorismu lze označit přinejmenším ty osoby, které utrpěly fyzickou či psychickou újmu v přímém důsledku teroristického činu a popř. blízké rodinné příslušníky přímých obětí a osoby závislé na nich. Začtvrté, otázka, zda by za oběti terorismu měli být považováni i další lidé, kteří jsou jeho činy dotčeni – lidé poškození ekonomicky, první zasahující, širší veřejnost – zůstává sporná. Mezinárodní právo ale vykazuje tendenci vnímat komplexnost teroristických činů a zohledňovat ji. Již dnes zůstává Rada Evropy se svým úzkým chápáním „obětí“ izolovaná a celkově se spíše prosazuje širší pojetí. Toto pojetí aspiruje na definici, jež by byla užší než vymezení předložené Schmidem a Emmersonem, ale širší než to, které nabízí např. *Evropská úmluva* z roku 1983.

4.2 Konkrétní (lidská) práva obětí terorismu

Podobně jako se prameny liší v tom, jak definují „oběti terorismu“, jsou mezi nimi rozdíly i v katalogu práv, která obětem přiznávají. Některé katalogy – např. ten obsažený ve Směrnici 2012/29/EU – jsou široké, další – např. katalog ve *Směrnících Výboru ministrů RE* – jsou o něco užší a ještě jiné – typicky katalog předložený Emmersonem – čítají

⁶¹ UN Doc. A/HRC/20/14, op. cit., par. 16.

⁶² Tamtéž.

⁶³ Tamtéž.

jen několik práv. Některá práva se přitom objevují ve většině katalogů, jiná pouze v jednom. Na základě tohoto kritéria lze rozlišit základní práva obětí, která se zdají být vcelku široce uznávaná a pomalu se stávají, pokud jí již nejsou, součástí *hard law*, a práva ostatní, jež jsou teprve ve vývoji. Hranice mezi oběma kategoriemi není jednoznačná, a navíc se proměňuje postupem doby, u řady práv může proto zařazení vyvolávat legitimní diskusi.

První kategorii tvoří právo na účinný přístup ke spravedlnosti a právo na odškodnění. Tato práva jsou přítomna ve všech instrumentech, počínaje *Deklarací OSN* z roku 1985 přes *Směrnice Výboru ministrů* z roku 2005 až po *Návrh Doporučení EU* z roku 2008. Oběma se navíc, byť v širším kontextu práv obětí trestných činů, resp. obětí hrubých porušení lidských práv a závažných porušení mezinárodního humanitárního práva, věnují specifické právní instrumenty (*Evropská úmluva* z roku 1983, *Směrnice Rady EU 2004/80/ES* aj.). Práva nemají zcela pevně daný obsah, neboť představy o tom, co vše zahrnují, se liší. Přesto lze mít za to, že se postupem doby stávají, resp. podle některých již staly, součástí obyčejce.

Právo na *účinný přístup ke spravedlnosti* v sobě zahrnuje právo obětí na přístup k soudu oprávněnému posoudit jejich nároky a právo na právní pomoc. Konkrétní pojetí těchto práv se v pramenech liší. Např. *Směrnice Výboru ministrů* mluví o „*předkládání civilních žalob na podporu jejich práv*“ (bod V(i)). *Návrh Doporučení EU* právo rozšiřuje o možnost získat status účastníka v trestním řízení proti pachateli teroristického činu a právo na přístup k programům restorativní spravedlnosti. *Základní principy a směrnice* pak pod právo podřazují rovněž právo na informace o dostupných prostředcích nápravy a široce pojaté právo na ochranu obětí v rámci jednotlivých typů řízení a popř. po jejich skončení (např. ochrana soukromí a zajištění bezpečnosti před hrozbami a mstou). Toto rozpětí ukazuje, že ačkoli na existenci práva obětí terorismu na účinný přístup ke spravedlnosti panuje shoda, konkrétní obsah tohoto práva – s výjimkou tvrdého jádra podávání civilních stížností a nároku na právní pomoc – zůstává předmětem diskuse.

Právo na *odškodnění* je nejdůležitějším a nevyprofilovanějším právem, jehož oběti terorismu požívají. Všechny dokumenty věnují tomuto právu dlouhé pasáže, některé (např. *Základní principy a směrnice*) se na něj dokonce zaměřují výlučně. Pojetí práva ovšem opět není zcela jednotné. V pramenech se prosazují dva hlavní přístupy – užší, evropský, a širší, univerzální. První přístup, který se odráží např. v *Evropské úmluvě* z roku 1983 a ve *Směrnících Výboru ministrů*, redukuje odškodnění na finanční kompenzaci. Kompenzace má být poskytnuta z prostředků přímých pachatelů teroristických činů, popř. osob a institucí, které tyto činy organizovaly či sponzorovaly. Není-li to možné, poskytuje odškodnění stát, na jehož území k teroristickému činu došlo. Odškodnění má být odpovídající a včasné (*fair, adequate and timely*) a poskytnuté v co nejjednodušší proceduře. Odškodnění se standardně vypočítává se zohledněním nejen reálně utrpěné škody, ale i ušlého zisku.

Širší, univerzální přístup, který se projevuje mj. v *Základních principech a směrnících* a ve zprávě zpravodaje Emmersona, pojímá právo na odškodnění extenzivněji. Kromě finanční kompenzace označuje za jeho součást restituci, satisfakci, rehabilitaci a poskytnutí záruk neopakování. *Restitucí* se rozumí obnova stavu, který existoval před teroristickým činem (*status quo ante*). Je zjevné, že většinu újmy způsobené terorismem (smrt, vážné zranění, zničení majetku aj.) tímto způsobem reparovat nepůjde, protože

„terroristické činy, ze samotné své podstaty, mají často nevratné důsledky“.⁶⁴ Určité výjimky z tohoto pravidla se ale objevit můžou, např. v rámci obnovy rodinných svazků rukojmí. *Satisfakce* představuje nefinanční formu reparace, např. veřejné uznání odpovědnosti, projevení sympatie obětem, nebo omluvu. V případě obětí terorismu bude určitá forma satisfakce na místě v podstatě vždy, už jen coby výraz uznání toho, že tyto oběti trpí za celou společnost. Za formu satisfakce bývá někdy považováno i odhalení a potrestání pachatelů teroristické akce, byť v novějších pramenech je příslušná povinnost řešena samostatně.⁶⁵

Rehabilitace má za cíl napomoci obětem překonat těžkou situaci, ve které se nacházejí a která jim může působit problémy nejen v materiální, ale i v sociální či psychologické oblasti. Programy rehabilitace tak zahrnují poskytování lékařských a psychologických služeb, stejně jako zajištění právní a sociální pomoci. *Záruky neopakování*, převzaté z úpravy odpovědnosti státu, jsou v kontextu odškodňování obětí problematické. Byl-li teroristický čin naplánován a realizován nestátním aktérem, nad nímž stát nemá kontrolu, těžko tento stát může garantovat, že se podobné jednání nebude opakovat. Závazek je proto nejčastěji vykládán tak, že zahrnuje povinnost státu přijmout taková opatření, která by pravděpodobnost realizace teroristických činů snížila. Může se jednat o opatření namířená proti hlubším příčinám terorismu (sociální, ekonomické programy, snaha o integraci vyloučených komunit aj.) i opatření na zlepšení bezpečnosti (posílení legislativy, posílení policejních sil aj.).⁶⁶

Širší, univerzální přístup působí adekvátněji než užší přístup evropský. Potřeby obětí terorismu nelze jednoduše přepočítat na peníze a věřit, že poskytnutí finanční částky vyřeší všechny problémy, které teroristický čin svým obětem způsobil. Řada restituce-kompenzace-satisfakce-rehabilitace-záruky neopakování se tak zdá vhodnější než pouhá kompenzace, už jen proto, že každá z těchto forem odškodnění se snaží obětem terorismu pomoci jiným způsobem; všechny jsou ale důležité. Na druhou stranu při příliš extenzivním pojetí hrozí, že se odškodnění změní ve všeobjímající koncept, který zahrne vše od prevence terorismu přes jeho potlačování a odsouzení pachatelů až po poskytnutí náhrady za ušlý výdělek. Ačkoli tyto aktivity spolu jistě souvisejí, v právní úpravě by bylo vhodné zachovat určité rozlišení. Právě obavy z bezbřehosti konceptu odškodnění mohou být důvodem, proč se *Základní principy a směrnice* dodnes nestaly základem závazné mezinárodní smlouvy.

Druhá kategorie práv obětí sdružuje ta práva, která se zatím na mezinárodní scéně prosazují jen zvolna. Bývají obsažena jen v některých instrumentech a jsou prezentována jako spíše morální než právní povahy. Nejkomplexnější katalog nabízejí *Směrnice Výboru ministrů* z roku 2005, *Návrh Doporučení EU* z roku 2008 a *Rámcové principy Zvláštního zpravodaje Emmersona* z roku 2012. *Směrnice* řadí mezi práva obětí terorismu právo na pomoc, na vyšetření a stíhání pachatelů, na ochranu soukromí a rodinného života, ochranu důstojnosti a bezpečnosti, poskytování informací a na zvláštní výcvik pomocných osob. *Návrh* tento katalog z větší části přebírá a doplňuje jej o závazky státu

⁶⁴ UN Doc. A/HRC/20/14, op. cit., par. 51.

⁶⁵ Např. *Návrh* pojednává o povinnosti vyšetřovat a potrestat v bodě V, odškodňování je řešeno v bodě VII.

⁶⁶ *Základní principy a směrnice* řadí mezi záruky neopakování opatření, která přispívají k posílení nezávislosti soudní moci, ochraně osob ve zranitelných profesích, podpoře mechanismů k předcházení konfliktů aj.

v oblasti restorativní spravedlnosti (restorative justice), která má zajistit usmíření mezi oběťmi a pachateli teroristických činů a reintegraci obětí do společnosti. *Rámcové principy* nemají podobu uceleného katalogu, ani nejsou vnitřně jednotné. Figuruje mezi nimi povinnost státu chránit obyvatele před hrozbou teroristických činů, povinnost takové činy vyšetřit, povinnost umožnit obětem účast na řízení proti pachateli, právo obětí na informace a právo na ochranu soukromí a rodinného života.

Obecněji koncipované instrumenty, které se neomezují na oběti terorismu, volí dvojitý přístup. Některé, především ty přijaté na úrovni OSN, práva druhé kategorie nezmiňují vůbec, nebo jen okrajově. Např. *Deklarace* z roku 1985 uvádí kromě dvou základních práv (přístup ke spravedlnosti, odškodnění) navíc právo na pomoc. *Základní principy a směrnice* z roku 2005 doplňují právo na informace. To je ovšem dílem dáno již užším předmětem obou rezolucí, jež nemají ambice pojmout práva obětí komplexně. Tuto ambici naopak mají jiné obecné dokumenty, např. část sekundární normotvorby EU. Typický příklad nabízí *Směrnice 2012/29/EU*, která vyčísluje minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu. Tato pravidla jsou rozčleněna do tří tematických okruhů týkajících se poskytování informací a pomoci obětem, účasti obětí v trestním řízení a jejich ochrany. Každý okruh zahrnuje konkrétní práva, jež v dané sféře obětem vznikají, např. právo na ochranu implikuje právo na ochranu soukromí nebo právo na zamezení kontaktu mezi oběťmi a pachatelem.

Z přehledu instrumentů je zřejmé, že i mezi právy druhé kategorie existuje jistá konvergence. Jako samostatná práva obětí terorismu se zde profiluje právo na informace, právo na pomoc, právo na účast v trestním řízení a právo na ochranu. Tato práva by dílem bylo možno vyvodit z obecných lidskoprávních instrumentů tak, jak je vykládají lidskoprávní orgány, např. ESLP. Coby specifická práva garantovaná obětem, popř. obětem terorismu, se ale na mezinárodní scéně teprve formují. Navzdory tomu se zdá, že práva obětí terorismu začínají postupně nabývat relativně konkrétní obsah, který kromě základních práv na přístup ke spravedlnosti a na odškodnění tvoří právě zmíněná další práva. O tom, že by se tento soubor na mezinárodní scéně jako celek již prosadil coby „právo obětí“, nebo dokonce „právo obětí terorismu“, se ovšem zatím mluvit nedá.

5. SLIBNÝ VÝVOJ, NEBO ZBYTEČNÉ TRÍŠTĚNÍ SYSTÉMU?

Právní postavení obětí terorismu se těší pozornosti teprve cca jedno desetiletí. Přesto se zdá nesporné, že se na mezinárodní scéně postupně vytváří soubor norem, který těmto obětem garantuje určitá základní (lidská) práva. Existuje zde rostoucí trend považovat oběti terorismu za specifickou kategorii osob hodných zvláštní ochrany a tato ochrana je stále jasněji konstruována jako ochrana „lidských práv obětí terorismu“. Jako každá vyvíjející se oblast i právo obětí terorismu trpí určitými nejasnostmi ohledně svých základních pojmů i svého obsahu. Kdo, nebo co všechno se může stát „obětí terorismu“ a za jakých podmínek se tak děje, zůstává předmětem diskuse, která osciluje mezi restriktivním pojetím Rady Evropy a extenzivnějším pojetím OSN. Pokud jde o obsah „práv obětí terorismu“, rýsuje se konsensus v tom, že sem patří právo na účinný přístup ke spravedlnosti a právo na odškodnění. Okruh dalších práv, jež by do katalogu mohla být zařazena, stejně jako výklad obou akceptovaných práv je předmětem diskuse.

Normativní vývoj v oblasti práv obětí terorismu bude s velkou pravděpodobností dále pokračovat. Současně nelze odhlížet od skutečnosti, že orientace právě na tyto oběti, která se na mezinárodní scéně prosadila v posledních cca deseti letech, odráží specifickou atmosféru po 11. září 2001, kdy se terorismus stal veřejným nepřítelem č. 1 a jeho oběti se prakticky přes noc proměnily v nejsledovanější skupinu obětí. S tím, jak vyvstávají nová rizika, lze očekávat, že důraz kladený na oběti terorismu zeslábně. To by nutně nemuselo být na škodu. Současný stav, ve kterém se každá kategorie obětí stává předmětem samostatné právní úpravy, má totiž nejen pozitiva, ale i negativa. Mezi pozitiva se řadí to, že kumulace norem zvyšuje šanci obětí, že se nakonec někde domůžou pomoci a odškodnění. Negativa zahrnují mj. překryv jednotlivých systémů práv obětí a s ním spojené riziko forum-shoppingu či zde spíše system-shoppingu (volba nejvýhodnějšího systému).

V obecné rovině vyvstává hrozba tříštění (fragmentace) právního systému: každá skupina obětí by v konečném efektu mohla disponovat vlastní právní úpravou, aniž by zde existovala snaha o koordinaci a případně sjednocení. Je pravděpodobné, že jednotlivé úpravy by se obsahově i tak z velké části překrývaly, jakékoli rozdíly mezi nimi by ale vyvolaly složité právní i morální otázky týkající se toho, nakolik je rozlišování mezi různými kategoriemi obětí ospravedlnitelné. Ztížily by navíc vývoj jednotného mezinárodního práva obětí, jehož zformování se zdá vzhledem k rostoucímu důrazu kladenému na postavení obětí žádoucí. Toto právo by mělo brát v úvahu specifické potřeby jednotlivých typů obětí, současně by ale mělo obsahovat společné normy aplikovatelné na všechny oběti. To, jak přesně by takový systém vypadal, je již námětem pro jiný příspěvek.

Příspěvek vznikl v návaznosti na řešení grantového projektu GAČR GP407/07/P490 – Ochrana lidských práv v rámci boje proti terorismu.

JUDr. PhDr. Veronika Bílková, Ph.D., E.MA

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
Ústav mezinárodních vztahů, v. v. i.

Veronika Bílková

**International Law and Victims of Terrorism:
A Promising Development or Useless Fragmentation of the System?**

Abstract: The paper scrutinizes the emerging international law on victims of terrorism. It starts by laying out the main factors which have provoked the normative development in this area. In addition to the acknowledgment of special needs of victims of terrorism, these factors encompass a more general turn towards the rights of victims at the international level. An overview of the main sources of the legal regulation relating to victims of terrorism is then offered, followed by an analysis of more theoretical aspects of the topics. More specifically, the article contemplates the nature of the rights of victims of terrorism discussing whether these rights are in fact human rights, how they are legally construed and to what extent they make part of the *lex lata* of international law. Finally, the article analyses the content of the emerging legal regulation, focusing on the concept of “victim of terrorism” and the content of the rights accorded to these victims. In general, the article takes a rather critical stance towards the emergence of a new international law on victims of terrorism. It argues that although such a development would have positive aspects, it would also entail the risk of enhancing fragmentation of international law, and of human rights law, thus hindering the creation of a more general international law of victims.

Key words: international law, terrorism, victims, human rights, crimes