

INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI

**11. KONGRES OSN
O PREVENCI KRIMINALITY
A TRESTNÍ JUSTICI**

Bangkok 18. – 25. dubna 2005

Základní dokumenty 11. kongresu předložené delegátům

Překlad: Agentura Pylon

Tento text nemá charakter oficiálního překladu
a je určen pro studijní účely.

Neprodejné

Institut pro kriminologii a sociální prevenci

Praha 2006

©

ISBN 80-7338-045-5

OBSAH

	Str.
Úvod	9
1. Stav kriminality a trestní justice ve světě	10
I. Úvod	11
II. Co je známo	12
III. Celkové trendy	24
IV. Specifické druhy kriminality: nejnovější údaje podle regionů	26
A. Vražda	26
B. Majetková kriminalita: krádeže motorových vozidel a vloupání	29
C. Drogové trestné činy	31
V. Činnost systémů trestní justice	32
VI. Vězeňství	34
VII. Závěry	35
2. Bangkotská deklarace: Synergie a odpovědi: strategická spojení v oblasti prevence Kriminality a trestní justice	37
3. Korupce: hrozby a trendy ve 21. století	45
I. Úvod	45
II. Hrozby a trendy v oblasti korupce	47
A. Politická korupce	47
B. Korupce v justičním systému	49
C. Korupce a soukromý sektor	50
III. Odčerpávání majetku a legalizace výnosů z korupce	52
IV. Korupce a konflikt	54
V. Cesta vpřed	55
4. Ekonomická a finanční kriminalita: výzvy pro udržitelný rozvoj	60
I. Úvod	60
II. Rozsah problému	61
III. Důsledky technologického pokroku	64
IV. Praní špinavých peněz	66
V. Dopad na udržitelný rozvoj	68

VI. Prevence a kontrola ekonomické a finanční kriminality	71
VII. Závěry a doporučení	74
5. Aby standardy fungovaly: padesát let zavádění standardů v oblasti prevence kriminality a trestní justice	77
I. Úvod	77
II. Využití a aplikace standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice	80
A. Vliv na formulaci národních strategií a domácí legislativy.	80
B. Dopad na mezinárodní úrovni	81
III. Mechanismy pro širší aplikaci	84
A. Mechanismy podávání zpráv a hodnocení	84
B. Šíření materiálů a zvyšování informovanosti	87
C. Technická pomoc, zejména ve vztahu k mírovým operacím a postkonfliktním situacím	87
IV. Cesta vpřed	91
V. Závěry a doporučení	93
6. Workshop 1: Prohlubování mezinárodní spolupráce v oblasti prosazování práva, včetně opatření k vydávání pachatelů	95
I. Úvod	96
II. Vývoj formální a neformální mezinárodní spolupráce	97
III. Spolupráce v oblasti prosazování práva	99
IV. Vydávání pachatelů	103
V. Vzájemná právní pomoc	106
VI. Mezinárodní spolupráce za účelem konfiskace výnosů z trestné činnosti	110
VII. Předávání trestního řízení	112
VIII. Zdroje	113
IX. Závěry	114
X. Doporučení	115
7. Workshop 2: Prohlubování reformy trestní justice, včetně restorativní justice	117
I. Úvod	118
A. Tlak na systémy trestní justice	118
B. Přístup ke spravedlnosti	119
C. Restorativní justice	120

Priority reformy trestní justice	121
D. Uznání a respektování diverzity	121
E. Ochrana zranitelných	123
F. Zamezení přílišnému spoléhání na trest odnětí svobody	125
G. Inkorporace mezinárodních standardů a zdrojů	128
II. Příležitosti k efektivnímu zkvalitnění trestní justice	129
A. Snahy o integrovanou a komplexní reformu	129
B. Regionální a mezinárodní koordinace reformního úsilí	130
C. Zapojení komunity, občanské společnosti a institucí tradičně nepojených se ssystémem trestní justice do reformního úsilí	131
D. Dostatečné a efektní investování zdrojů do reformy	133
E. Sledování a hodnocení praxe v trestní justici	135
F. Podpora zodpovědnosti a úcty k relevantním standardům lidských práv a vlády práva v rámci reformního úsilí	136
G. Zvýšený důraz na oběti trestné činnosti a na zranitelné skupiny, jako jsou děti, v souladu s mezinárodními směrnicemi a standardy	136
H. Zvýšený důraz na využívání restorativních postupů a principů ve vhodných případech a v souladu s mezinárodními směrnicemi a standardy	137
IV. Závěr a doporučení	138
7. Workshop 3: Strategie a osvědčená praxe v oblasti prevence kriminality, zejména s ohledem na městskou kriminalitu a ohroženou mládež	140
I. Úvod	141
II. Problémy městských oblastí v rozvinutých a rozvojových zemích	143
A. Zvyšující se urbanizace	143
B. Zvyšující se rozdíly v příjmech a přístupu se službám	144
C. Dopad na děti a mládež	144
D. Rostoucí kriminalita a násilí a viktimizace mládeže	145
E. Zvyšující se tlak na městskou samosprávu	146
III. Co přináší prevence kriminality městským oblastem	129
A. Výhody a principy	149
B. Vstříc účinné koncepci a praxi prevence městské kriminality	150
C. Ohrožená mládež v městských oblastech: účinná koncepce osvědčená praxe	155
D. Výzvy pro efektivní a udržitelnou bezpečnost	158
VI. Doporučení	160

6. Workshop 4: Opatření pro boj proti terorismu s ohledem na příslušné mezinárodní úmluvy a protokoly	163
I. Úvod	164
II. Role mezinárodního práva v oblasti boje proti terorismu	165
III. K účinnější mezinárodní spolupráci	170
IV. Technická pomoc při budování kapacity	175
V. Doporučení	178
Příloha Směrnice pro technickou pomoc v oblasti boje proti terorismu	180
 10. Workshop 5: Opatření k boji s ekonomickou kriminalitou, včetně praní špinavých peněz	 182
I. Úvod	182
II. Krádež identity	184
III. Praní špinavých peněz	188
A. Kriminalizace praní peněz	191
B. Vyšetřování trestných činů spočívajících v praní peněz	192
C. Mezinárodní spolupráce	192
D. Kontrola výnosů z trestné činnosti	192
E. Technická pomoc	192
IV. Závěry a doporučení	195
 11. Workshop 6: Opatření pro boj s počítačovou kriminalitou	 196
I. Úvod	197
II. Počítačová kriminalita	198
III. Digitální propast a počítačová kriminalita	203
IV. Překonávání hranic: přeshraniční kriminalita a forenzní počítačová analýza	206
V. Vnitrostátní legislativa: nezbytná podmínka	209
A. Trestné činy	210
B. Procesní oprávnění	210
VI. Řešení prostřednictvím mezinárodní spolupráce	213
VII. Spolupráce při výzkumu počítačové kriminality	215
VIII. Spolupráce veřejného a soukromého sektoru při řešení počítačové kriminality	216
IX. Doporučení	217

12. Padesát let kongresů OSN	
o prevenci kriminality a trestní justici:	
dosavadní úspěchy a vyhlídky do budoucnosti	220
I. Minulost: půl století práce ve službách spravedlnosti	220
A. 1955: 1. kongres	221
B. 1960: 2. kongres	222
C. 1965: 3. kongres	222
D. 1970: 4. kongres	222
E. 1975: 5. kongres	223
F. 1980: 6. kongres	223
G. 1985: 7. kongres	224
H. 1990: 8. kongres	225
I. 1995: 9. kongres	227
J. 2000: 10. kongres	228
II. Vliv	229
III. Budoucnost	233

ÚVOD

Ve dnech 18. – 25. dubna 2005 se v Bangkoku uskutečnil v pořadí již 11. kongres Organizace spojených národů o prevenci kriminality a trestní justici s názvem „Synergie a odpovědi: strategické aliance v prevenci kriminality a trestní justici“.

Kongres navázal na padesátiletou tradici kongresů OSN pořádaných na téma prevence zločinnosti a trestní justice pravidelně od roku 1955 v pětiletých intervalech na základě rezoluce Valného shromáždění OSN 415(V) z 1. 12. 1950. Tyto kongresy působí jako poradní orgán OSN při tvorbě programů prevence kriminality, při zdokonalování systémů trestní justice a při koncipování trestní politiky. Kongresy slouží jako místo výměny praktických, teoretických a výzkumných poznatků mezi členskými státy OSN, nevládními organizacemi i experty, které se týkají kriminality jako problému a trestní politiky jako odpovědi na něj, a identifikace nových trendů a problémů ve vývoji kriminality a trestní politiky. Kongresy vypracovávají doporučení pro Komisi OSN pro prevenci kriminality a trestní justici a následně pro plenární zasedání OSN.

Základními tématy 11. kongresu byly:

- Účinné prostředky pro boj s nadnárodním organizovaným zločinem,
- mezinárodní spolupráce proti terorismu,
- korupce – hrozby a trendy ve 21. století,
- hospodářská a finanční kriminalita – hrozby udržitelnému rozvoji,
- uplatňování standardů v praxi – padesát let vytváření standardů OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice.

Kromě zástupců vlád členských států OSN se kongresu v hojném počtu zúčastnili představitelé mezivládních a nevládních organizací a odborníci, zabývající se kriminalitou, možnostmi její prevence i represe.

Vedle řady námětů a doporučení, přednesených na plenárních jednáních i v jednotlivých workshopech, přijal 11. kongres jako základní dokument tzv. Bangkokskou deklaraci, shrnující hlavní výsledky a doporučení kongresu.

Institut pro kriminologii a sociální prevenci připravil překlad základních materiálů předložených na jednání 11. kongresu ve snaze dokumentovat jeho základní obsahové zaměření a zpřístupnit širší odborné veřejnosti soubor poznatků, zkušeností, námětů a návrhů, který je kolektivním dílem řady odborníků a diplomatů, podílejících se na dlouhodobé přípravě a průběhu kongresu. Soubor materiálů obsahuje i základní dokument kongresu: Bangkokskou deklaraci.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná
23. února 2005
Originál: angličtina

Bod 1 předběžného programu *
Zahájení kongresu

**Stav kriminality a trestní justice ve světě
Zpráva Generálního tajemníka**

Shrnutí

Valné shromáždění ve své rezoluci č. 59/151 ze dne 20. prosince 2004 požádalo Generálního tajemníka, aby připravil přehled stavu kriminality a trestní justice ve světě k předložení na 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici, a to v souladu s dosavadní praxí. Předkládaná zpráva obsahuje popis trendů a vývoje kriminality od 10. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, jenž se konal ve Vídni od 10. do 17. dubna 2000. Předkládány jsou předběžné výsledky osmého kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice (*Eight United Nations Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*), jakož i informace z celosvětových programů Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) a z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (*International Crime Victim Survey*).

* A/CONF.203/1.

I. ÚVOD

1. Od roku 2000, kdy se konal 10. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, došlo k dramatickým změnám v globálním „obrazu kriminality“. Po teroristických útocích z 11. září 2001 se bezpečnost stala předním zájmem, a mnoho lidí začalo vnímat hrozbu terorismu jako záležitost nejen mezinárodní, ale i vnitrostátní povahy. Boj proti mezinárodnímu terorismu se dostal do centra pozornosti veřejnosti a na přední místa politické agendy řady států, majících vliv na určování paradigmatu kriminality.
2. Priority prevence mezinárodního zločinu se rovněž posunuly, a to jak celosvětově, tak i v jednotlivých zemích a regionech, od tradiční kriminality k terorismu, nadnárodnímu organizovanému zločinu, korupci, obchodování s lidmi a praní špinavých peněz. Valné shromáždění proto přijalo dvě významné úmluvy k těmto tématům: Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha I) spolu se třemi protokoly¹; a Úmluvu OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*, rezoluce Valného shromáždění č. 58/4, příloha). Dále Valné shromáždění přijalo řadu závazných rezolucí proti terorismu.
3. Průzkumy ukazují, že v některých zemích se lidé cítí úzkostlivěji a méně bezpečně než v minulosti.² Lze se domnívat, že obecný pocit nejistoty je v některých zemích spojen se strachem z terorismu. Skutečná míra kriminality může mít jen málo společného s pocitem bezpečí, který je patrně ovlivněn obecnými sociálními problémy (jako je zdraví, nezaměstnanost nebo životní náklady) a mediální prezentací významných kriminálních případů. Zdá se, že úroveň úzkosti se zvyšuje i v zemích, kde míra kriminality v poslední době významně klesla.³

¹ Protokol k prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha II); Protokol proti pašování migrantů po zemi, na moři i ve vzduchu, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha III); a Protokol proti nezákonné výrobě a obchodu se střelnými zbraněmi, jejich součástkami a střelivem, doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol against the Illicit Manufacturing of and the Trafficking in Firearms, Their Parts and Components, and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha).

² V rámci průzkumu Hlas lidu (*Voice of the People Survey*), realizovaného v roce 2003 společností Gallup International Association, se 57 % respondentů z více než 50 zemí vyjádřilo, že v jejich zemi je v současnosti méně bezpečně, než tomu bylo před deseti lety.

³ Je zajímavé, že v některých zemích, jako jsou Kanada, Jihoafrická republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, kde míra kriminality skutečně klesla, se současně nezvýšil pocit bezpečí.

4. Analýza vztahu mezi kriminalitou a rozvojem naznačuje, že rozvojové země jsou patrně více než jiné zranitelné vůči korupci, obchodování s lidmi a organizovanému zločinu. Obchodování s lidmi a pašování migrantů má většinou původ v chudších zemích, zejména v těch, které jsou zasaženy etnickými spory, ozbrojenými konflikty, násilím či nestabilitou. Bludný kruh uzavírá skutečnost, že tyto země nejsou pouze zranitelné vůči kriminalitě, ale mají zároveň omezenou schopnost na problémy spojené s kriminalitou účinně reagovat.
5. Změny během posledních pěti let rovněž směřují k významné změně pojetí přístupu k prevenci kriminality, jež se obvykle omezovala na městskou či obecnou kriminalitu. Znalost rozměrů zločinu je základem pro rozvoj jakékoliv strategie prevence kriminality. Dostupnost údajů o kriminalitě se liší od země k zemi a závisí na druhu trestné činnosti. V některých částech světa, jako je Afrika, nedostatek údajů dosud brání hloubkové analýze a většímu pochopení rozměrů a charakteristik problémů spojených s kriminalitou, čímž brání přípravě vhodných řešení založených na poznatcích.
6. Zatímco o „obecné“ kriminalitě jsou určité informace dostupné, sběr údajů o organizovaném zločinu, korupci, obchodování s lidmi a praní špinavých peněz je stále průkopnickým úkolem.

II. CO JE ZNÁMO

7. V zájmu vytvoření důkladné informační základny o kriminalitě ve všech jejích formách by měla být větší pozornost věnována metodám sběru dat, včetně podpory výzkumu obětí v rozvojových zemích a zkvalitnění trestní statistiky. Statistický odbor Sekretariátu nedávno ve snaze rozvíjet kapacity v této oblasti vydal Příručku pro rozvoj systému statistiky trestní justice (*Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics*).⁴ Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) a Evropská hospodářská komise (*Economic Commission for Europe*) (ECE) uspořádaly v Ženevě ve dnech 3. – 5. listopadu 2004 společné zasedání k problematice trestní statistiky, jehož úkolem bylo stanovit priority v oblasti trestní statistiky.⁵ Zvláštní pozornost byla věnována tvorbě doporučení a priorit pro rozvoj prací na měření kriminality v průzkumech a přípravě programu budoucích prací na rozvoji standardů a směrnic, které by měli používat oficiální statistikové.

⁴ United Nations publication, Sales No. E.03.XVII.6.

⁵ Závěrečná zpráva ze zasedání a související dokumenty jsou dostupné na webových stránkách ECE (<http://www.unece.org/stats/documents/2004.11.crime.htm>).

8. V rámci Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice⁶ shromažďuje UNODC údaje o incidenci registrované kriminality a činnosti systémů trestní justice s cílem celosvětově zkvalitnit analýzu a šíření těchto údajů. Průzkum byl dosud opakován osmkrát. Šesté, sedmé a osmé kolo průzkumu bylo realizováno ve dvouletých intervalech. Jejich výsledky poskytují přehled trendů a vzájemných vztahů různých částí systému trestní justice, jenž může být využit k podpoře informované rozhodovací činnosti na národní i mezinárodní úrovni. Nepravidelný způsob účasti na průzkumu má ovšem bohužel za výsledek řadu mezer, které nedovolují rozsáhlou analýzu, a to zejména v rozvojových zemích.
9. Výzkumy obětí trestné činnosti jsou obecně přijímány jako přesný odraz vnímání kriminality z pohledu obětí trestného činu a osob, které mají obavu z toho, že se obětí stanou. Mezinárodní výzkum obětí trestné činnosti⁷, realizovaný Ústavem OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*), má za cíl posilovat veřejné a politické vědomí a veřejnou účast na všech aspektech prevence kriminality, a usnadňovat přístup ke spravedlnosti podporou systematického sběru informací. Výzkum obětí trestné činnosti byl dosud proveden ve více než 70 účastnických zemích. V těchto zemích jsou shromažďovány a analyzovány údaje o zkušenosti obyvatel s kriminalitou a prevencí kriminality. Ačkoli výzkumy obětí trestné činnosti mohou pomoci překonat problém malého množství informací v rozvojových zemích, jejich realizace je podmíněna zajištěním financování.⁸
10. Na základě uvedených dvou hlavních zdrojů údajů se v současnosti dále pracuje na vytvoření indikátorů a indexů, které by mohly pomoci při měření fenoménu kriminality a identifikaci podmínek, které buď k trestné činnosti mohou vést, nebo jí pravděpodobně mohou zabránit.
11. Soubory dat z Průzkumu OSN i z výzkumu obětí trestné činnosti jsou umístěny na webových stránkách OSN⁹ a široce využívány výzkumnými pracovníky, odborníky a politickými činiteli z celého světa, kteří se zajímají o možnost analýzy globálních trendů kriminality, neboť údaje OSN jsou pokládány za jeden z hlavních zdrojů informací v této oblasti.

⁶ Realizován na základě rezoluce Hospodářské a sociální rady (*Economic and Social Council*) č. 1984/48, o prevenci kriminality a trestní justici v kontextu rozvoje.

⁷ Mezinárodní výzkum obětí trestné činnosti je realizován Mezinárodním výborem, složeným ze zástupců Ministerstva spravedlnosti Nizozemí, Ministerstva vnitra Spojeného království, Ministerstva spravedlnosti Kanady, Ústavu OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice a UNODC, s účastí Evropské Komise.

⁸ Hospodářská a sociální rada ve své rezoluci č. 1997/27 vybídla členské státy, aby poskytly Generálnímu tajemníkovi pomoc při ustavení mechanismu, čerpajícího z mimorozpočtových zdrojů, mj. k posilování schopnosti sběru, analýzy a šíření statistických údajů o kriminalitě a trestní justici na národní úrovni, včetně účasti na Průzkumech OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice, a na výzkumu obětí trestné činnosti.

⁹ http://www.unodc.org/unodc/eng/crime_cipc_research.html a <http://www.unicri.it/icvs/index.htm>

12. Výsledky z Průzkumu OSN jsou pravidelně prezentovány na kongresech OSN o prevenci kriminality a trestní justici¹⁰ a v Celosvětové zprávě o kriminalitě a justici (*Global Report on Crime and Justice*)¹¹, která rovněž obsahuje údaje z výzkumu obětí trestné činnosti. Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality (*European Institute for Crime Prevention and Control*), působící při OSN, provedl analýzu údajů z šestého kola průzkumu, týkajících se Evropy a Severní Ameriky.¹² Další analýzy výsledků šestého a sedmého kola průzkumu a výsledků výzkumu obětí trestné činnosti byly prezentovány v článcích, publikovaných ve *Forum on Crime and Society*.¹³
13. UNODC a Ústav OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice společně připravily zprávu o trendech v oblasti kriminality a justice, jež má být vydána u příležitosti 11. kongresu. Do budoucna zamýšlí UNODC vydávat zprávu o kriminalitě ve světě ve spolupráci s Interregionálním ústavem pravidelně.
14. Celkový obraz kriminality ukazuje, že trestná činnost zasahuje všechny části světa, ačkoliv míra intenzity a trendy se liší. Pojetí trestného činu je možná příliš široké, než aby odráželo složitost nezákonných jednání a kriminálních jevů, které postihují svět a pohybují se od nejnebezpečnějších druhů mezinárodního zločinu až ke každodenním incidentům, s nimiž má mnoho lidí osobní zkušenost. Je tudíž nesmírně obtížné kvantifikovat fenomén zločinu na globální úrovni.
15. Měření kriminality se může stát schůdnějším úkolem, jakmile budou prozkoumány druhy kriminality a budou provedeny pokusy o vytvoření standardních definic, použitelných na mezinárodní úrovni. Měření kriminality je patrně mnohem spíše proveditelné, pokud se pracuje s „tradičními“ druhy trestné činnosti, či s „hromadnou“ kriminalitou („*volume*“ *crime*), z nichž nejzávažnějším trestným činem je vražda. Trestné činy jako krádež, loupež a napadení jsou obecně definovány podobným způsobem a registrovány policií ve většině zemí. Většina těchto trestných činů je policií registrována pouze v důsledku oznámení, podaného obětí či jinými občany. Srovnání, zahrnující statistické údaje o kriminalitě, narážejí na závažné problémy spočívající v rozdílech justičních systémů, definic, trestních kodexů a řízení, v překladu koncepcí do cizích jazyků a v účinnosti systému, pokud jde o vyřízení oznámení či stížností od občanů. Dále existují sociální a kulturní rozdíly v ochotě obětí trestné činnosti oznamovat jednotlivé případy úřadům.

¹⁰ Výsledky průzkumu byly prezentovány na 7. kongresu (A/CONF.121/18 a Corr.1), na 8. kongresu (A/CONF.144/6), na 9. kongresu (A/CONF.169/15 a Add.1) a na 10. kongresu (A/CONF.187/5).

¹¹ Graeme Newman, ed., *Global Report on Crime and Justice* (New York, Oxford University Press, 1999).

¹² Kauko Aromaa and others, eds., *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1995 – 1997: Report on the Sixth United Nations Survey on Crime Trends and Criminal Justice Systems*, HEUNI Publications Series, č. 40 (Helsinki, 2003).

¹³ *Forum on Crime and Society*, ročník III, č. 1 a 2 (2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5).

16. Graf I¹⁴ ukazuje, že nejvyšší míra majetkové kriminality, registrované policií (jmenovitě vloupání do obydlí a krádež motorových vozidel), byla zaznamenána v Oceánii (přibližně 3000 registrovaných případů na 100 000 obyvatel). Výzkum obětí trestné činnosti nicméně svědčí o tom, že nejvážněji zasaženým regionem je Afrika. Pokud jde o kontaktní kriminalitu (násilná trestná činnost zahrnující přímý kontakt mezi obětí a pachatelem), jak údaje z policejních statistik získaných v rámci Průzkumu OSN, tak data z výzkumu obětí trestné činnosti ukazují nejvyšší míru tohoto druhu kriminality v Africe, Oceánii a Americe (viz graf II). Rozložení napříč jednotlivými regiony bylo rovnoměrnější u kontaktní kriminality než u kriminality majetkové, a byla zjištěna korelace mezi úrovněmi kriminality, vyplývajících z obou zdrojů dat (Průzkum OSN a výzkum obětí trestné činnosti). Oblastí, v níž byly zjištěny nejnižší úrovně obou druhů kriminality, a to jak z policejních statistik, tak z výzkumu obětí trestné činnosti, byla Asie.
17. Z výzkumu obětí trestné činnosti vyplývá, že častěji jsou trestné činy oznamovány policií v Evropě, Severní Americe a Oceánii než v jiných regionech. Zdá se, že v některých regionech s velkým množstvím trestných činů (Afrika a část Ameriky), je míra povědomí policie o nich nižší. Kromě krádeže motorových vozidel, jež je oznamována téměř všude, kolísá míra oznamování trestné činnosti v závislosti na jejím druhu. Výzkum obětí trestné činnosti ukázal, že v roce 2000 oznámilo vloupání policii 84 % obětí v Oceánii, 72 % v Evropě, 59 % v Americe, 55 % v Africe a 40% v Asii. Z toho vyplývá, že policejní statistiky pravděpodobně obsahují více případů v těch regionech, v nichž je obětí ohlašujících častěji.
18. Na úrovni jednotlivce existuje několik různých důvodů proč trestný čin neoznámít, včetně těch, týkajících se profilu obětí, obtížnosti oznámení, vzdálenosti od policejní služebny či přítomnosti alternativních mechanismů řešení sporů, jako jsou tradiční vůdci. Nedávné studie ukázaly vzájemný vztah mezi oznamováním trestných činů a příjmem, což naznačuje, že úroveň oznamování trestné činnosti se patrně liší nejen napříč zeměmi a kulturami, ale mění se také v čase, a to v důsledku ekonomických změn dané společnosti.^{15 16}

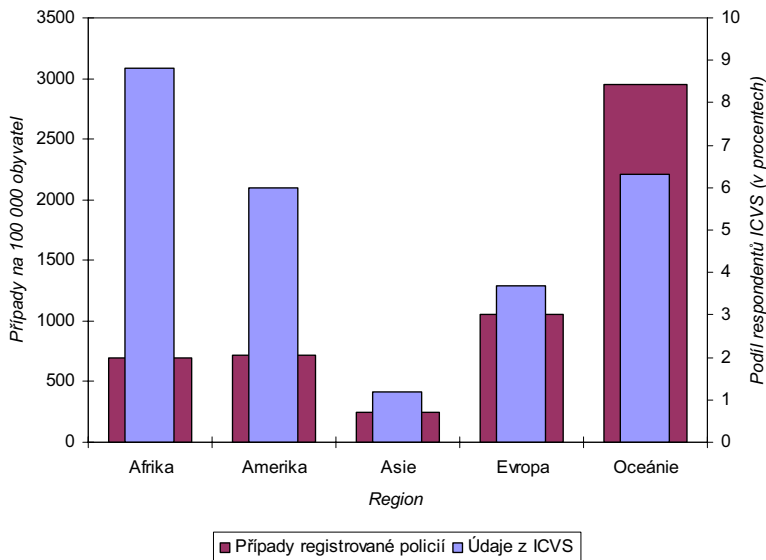
¹⁴ Údaje v grafech, uvedených v této zprávě, se týkají 38 zemí, účastnících se Průzkumu OSN a též zapojených do výzkumu obětí trestné činnosti v roce 2000 (5 zemí v Africe, 4 v Americe, 4 v Asii, 24 v Evropě a 1 v Oceánii).

¹⁵ Ziggy MacDonald, „Revisiting the dark figure“, *British Journal of Criminology*, ročník 41, č. 1 (zima 2001), str. 127 – 149.

¹⁶ Nedávné studie, realizované v Evropě skupinou připravující European Sourcebook ukázaly, že rozdíly v míře kriminality mohou též záviset na okamžiku, v němž je trestný čin registrován (buď v okamžiku oznámení policií, nebo jakmile začne policejní vyšetřování), a na způsobu, jakým byl skutek započítán buď mezi „vedlejší“ trestné činy (např. tehdy, když došlo k souběhu trestných činů a byl použit princip „nejzávažnějšího trestného činu“, byl zaregistrován pouze nejzávažnější trestný čin) nebo mezi pokračujícími trestnými činy (např. případy pokračujícího domácího násilí mohly být registrovány pouze jako jediný trestný čin i přesto, že oběť vypovídala o celé sérii trestných činů; v případech obchodu s drogami mohl být registrován pouze jediný trestný čin, když podezřelý opakovaně obchodoval s toutéž drogou) (viz Marcelo Aebi, Martin Killias a Cynthia Tavares, „Comparing crime rates“, *International Journal of Comparative Criminology*, ročník 2, č. 1 (2003)).

Graf I

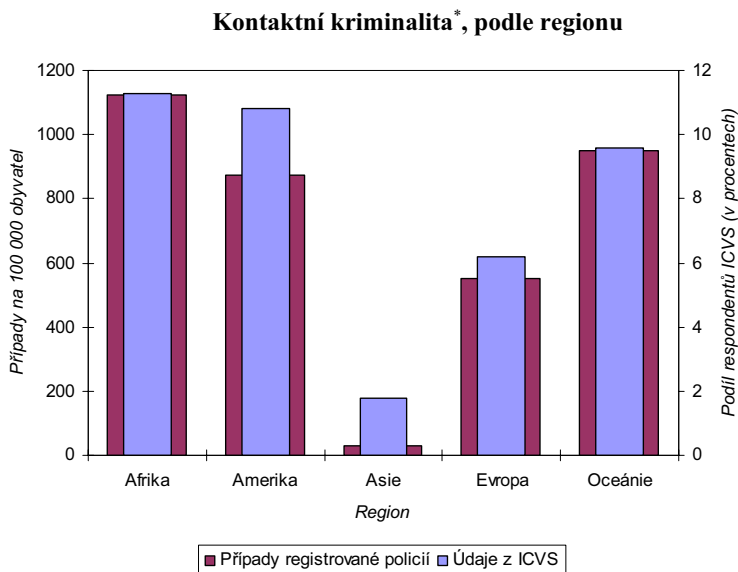
Majetková kriminalita*, podle regionu



Prameny: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná, a z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (ICVS) za rok 2000.

* „Majetková kriminalita“ zahrnuje oznámené případy vloupání a krádeže motorového vozidla (na základě údajů z Průzkumu OSN a výzkumu obětí trestné činnosti).

Graf II



Prameny: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná, a z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (ICVS) za rok 2000.

* „Kontaktní kriminalita“ (násilná kriminalita obsahující přímý kontakt mezi obětí a pachatelem) zahrnuje oznámené případy loupeže, závažného napadení a znásilnění (na základě údajů z Průzkumu OSN) a loupeže, násilného napadení a sexuálního napadení (na základě údajů z výzkumu obětí trestné činnosti).

19. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem by měla být data z různých zemí vykládána pečlivě a tradiční trestní statistiky by měly být k interpretaci složitého fenoménu kriminality používány s opatrností. Existuje shoda na tom, že oficiální statistické údaje o oznámených trestných činech nepostačují k vytvoření správného „obrazu kriminality“. V některých zemích již jsou prosazovány integrované zdroje dat (jako jsou oficiální statistiky, průzkumy mezi oběťmi a selfreportové studie).

20. V procesu monitorování kriminality se vedle toho v nedávné době objevila další témata:

- a) zájem o obecný „problém kriminality“, tvořený směsí starých a nových forem trestné činnosti;

- b) přesun pozornosti z pachatele na oběť a na okolnosti, za nichž k trestné činnosti dochází (za účelem správného zaměření „situační“ prevence kriminality);
 - c) realizace kriminálně preventivních aktivit a touha po změření jejich účinnosti, včetně monitorování výkonu souvisejících činností;
 - d) odklon od úrovně národní k úrovni nadnárodní (mezinárodní, regionální) a úrovni lokální (problémy velkých městských aglomerací či specifické sociální souvislosti).
21. Pokusy, jež proběhly v některých zemích v rámci snahy s uvedenými tématy se vypořádat, vyústily ve vytvoření nových datových souborů, které se patrně nehodí ke srovnání s údaji dostupnými v minulosti či na mezinárodní úrovni.¹⁷
22. Problémy zjišťování míry kriminality se stávají ještě obtížnějšími, když se jedná o nikoliv běžné druhy kriminality, jako jsou organizovaný zločin, obchodování s lidmi a korupce. Vedle složitosti samotného jevu bývá u tohoto druhu kriminality často přítomen nadnárodní prvek, což činí určení jejich rozměrů složitějším.
23. Vstup Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) v platnost dne 29. září 2003 může přinejmenším pomoci k překonání problémů, týkajících se definice. Konference smluvních států Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu na svém prvním zasedání, které se konalo ve Vídni od 28. června do 8. července 2005, rozhodnutím č. 1/2 uložila Sekretariátu, aby od smluvních států a signatářů Úmluvy shromáždil informace za využití dotazníku, vytvořeného v souladu se směrnicí, kterou Konference přijala (CTOC/COP/2005/6, hlava I). Výsledky dotazníkového šetření nabídnou jedinečnou příležitost pro vytvoření vědomostní základny o nadnárodním organizovaném zločinu a jeho různých projevech, jakož i o národní a mezinárodní reakci na něj.
24. Pokud jde o obchod s lidmi, snahy řady mezinárodních, regionálních i národních institucí o určení celkového počtu žen a dětí, které jsou ve světě každoročně předmětem mezinárodního obchodu, dosud vyvolaly zájem o spolehlivost odhadů (mezi 700 000 a několika miliony). Zdá se, že některé instituce začaly vytvářet databáze, obsahující kombinaci kvalitativních a kvantitativních údajů, které patrně mohou přinést cenné informace, zejména pokud se mohou zaměřit na specifické regiony.¹⁸

¹⁷ Mike Maguire, „Crime statistics: the „data explosion“ and its implications“, *Oxford Handbook of Criminology*, Mike Maguire, Rod Morgan a Robert Reiner, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2002).

¹⁸ Kristiina Kangasputa, „Mapping the inhuman trade: preliminary findings of the database on trafficking in human beings“, *Forum on Crime and Society*, ročník III, č. 1 a 2 (2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5).

25. Co se týče organizovaného zločinu, mezinárodní výzkum se dosud převážně soustředil spíše na kvalitativní studie o struktuře, charakteristikách a modu operandi kriminálních skupin, než na určení rozsahu a různých projevů tohoto jevu.¹⁹
26. Čtvrté kolo Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice, provedený v roce 1993, obsahoval dodatek zaměřený na rozšíření rozsahu sběru údajů tak, aby byl zahrnut i mezinárodní zločin; zpráva o výsledcích čtvrtého kola průzkumu byla předložena 9. kongresu (A/CONF.169/15 a příloha 1). Bylo navrženo opakování dodatku o organizovaném zločinu, které by (s nezbytnou aktualizací) mohlo poskytnout cenné informace o současném stavu problému. V západní Africe a střední Asii byly zahájeny hodnotící studie o rozsahu a charakteristikách organizovaného zločinu na regionální úrovni.²⁰
27. Několik zemí zavedlo metody zjišťování rozsahu organizovaného zločinu, založené na místní definici. Zjišťování rozsahu je zaměřeno na určení hrozby, kterou organizovaný zločin představuje pro společnost a legální hospodářský sektor (odhad rizika, *risk assessment*)²¹, a v různých zemích, jako jsou Austrálie, Belgie, Kanada a Německo k tomu existují rozdílné metodologie.²² Vztah mezi organizovaným zločinem a obecnou kriminalitou patrně závisí na řadě proměnných, včetně změn v oblasti prosazování práva. Následná analýza by se mohla zaměřit na „zástupné“ („*proxy*“) indikátory obecné kriminality, zachycené v policejních statistikách, a vztáhnout je k ostatním indikátorům.²³ V rámci „zástupných“ indikátorů je možno zkoumat řadu druhů obecné kriminality, včetně podvodu, ozbrojené loupeže, krádeže motorových vozidel a krádeže starožitností a šperků.
28. Únos, vydírání, dětská pornografie, trestné činy proti životnímu prostředí, provozování nezákonných her a praní špinavých peněz patří jistě mezi aktivity skupin organizovaného zločinu. Informace o těchto druzích trestné činnosti nejsou běžně dostupné, přestože některé země přijaly právní úpravu výslovně zaměřenou

¹⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries* (září 2002).

²⁰ Zprávy o obou studiích budou zpřístupněny na webových stránkách UNODC.

²¹ „Measuring Organised Crime in Belgium: A Risk-Based Methodology“, výzkumná skupina University v Gentu (probíhající projekt).

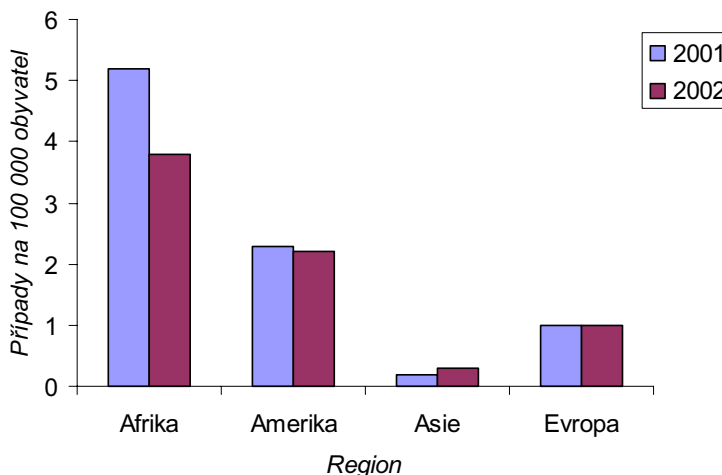
²² Organizace Transcrim se dvěma partnery z Francie a Spojeného království v současnosti realizuje v Itálii projekt nazvaný „Developing an EU statistical apparatus for measuring organised crime, assessing its risk and evaluating organised crime policies“, financovaný Evropskou komisí, jehož účelem je podporovat osvědčenou praxi a standardní metodologii.

²³ Edgardo Buscaglia a Jan van Dijk, „Controlling organized crime and corruption in the public sector“, *Forum on Crime and Society*, ročník III, č. 1 a 2 (2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5).

proti takové kriminalitě a shromažďují o ní statistické údaje. Vzhledem ke zvýšenému nárůstu počtu případů únosu, zaznamenanému v některých regionech, rozšířilo se osmé kolo Průzkumu OSN o tento trestný čin.²⁴ Určité statistické údaje byly dále získány v rámci průzkumu, realizovaného UNODC v roce 2003 (viz graf III).²⁵

Graf III

Únosy v letech 2001 a 2002, podle regionu



Prameny: Údaje z osmého kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice; a zprávy Generálního tajemníka o mezinárodní spolupráci v oblasti prevence, potírání a odstraňování únosů a v oblasti poskytování pomoci obětem (E/CN.15/2003/7 a Add. 1).

²⁴ V dotazníku pro osmé kolo Průzkumu OSN byl únos definován jako „neoprávněné zadržování osoby či osob proti jejich vůli (či národní ekvivalent, např. za použití násilí, výhrůžky, lsti nebo svodu) za účelem požadování nezákonného prospěchu, jiného ekonomického prospěchu či jiné materiální výhody za jejich propuštění, nebo v úmyslu přimět jiného něco vykonat nebo něčeho se zdržet“.

²⁵ Průzkum byl realizován na základě rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2002/16 (viz zprávu Generálního tajemníka o mezinárodní spolupráci v oblasti prevence, potírání a odstraňování únosů a v oblasti poskytování pomoci obětem (E/CN.15/2003/7 a Add. 1)).

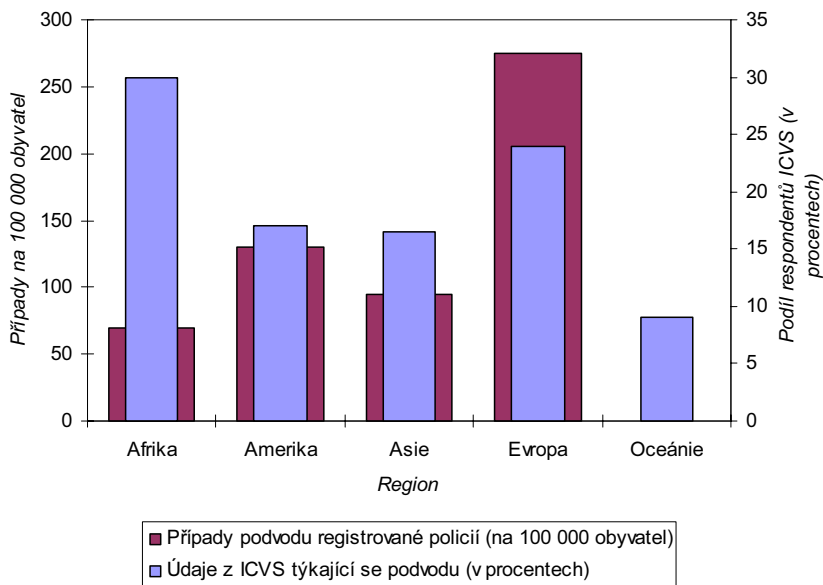
29. V rámci osmého kola Průzkumu OSN uvedlo 35 zemí údaje o trestném činu únosu, čímž se zvýšilo množství údajů k danému tématu, dostupných z národních statistik. Nejvyšší regionální míra byla zaznamenána v Africe, dále v Americe, Evropě a Asii.
30. Průzkumy mohou přinést odhady rozsahu vydírání. Podle Mezinárodního průzkumu kriminality v obchodním sektoru (*International Crime Business Survey*), realizovaného Ústavem OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice v hlavních městech střední a východní Evropy v roce 2000²⁶, zastávalo 15 % respondentů názor, že výhrůžky a vydírání²⁷ jsou v jejich podnikatelském oboru velmi obvyklé či poměrně obvyklé, zatímco průměrně 9 % mělo s takovou trestnou činností přímou osobní zkušenost. Třetina obětí se domnívala, že do zastrašování jsou zapojeny místní skupiny organizovaného zločinu.
31. Srovnání údajů o trestném činu podvodu z různých datových zdrojů je obtížné, neboť existují různé definice, popisující tento trestný čin. Průzkum OSN definuje podvod jako získání majetku jiné osoby lstí, zatímco definice používaná ve výzkumu obětí trestné činnosti je poněkud odlišná (viz graf IV).

²⁶ Mezi účastnické země patřily Albánie, Bělorusko, Bulharsko, Chorvatsko, Maďarsko, Litva, Rumunsko, Ruská federace a Ukrajina. Průzkum zahrnoval šetření v přibližně 500 podnikatelských subjektech ve všech hlavních městech. Dotazník pokrýval celou řadu kriminálních jednání, jako jsou podvod, vydírání a korupce (viz Anna Alvazzi del Frate, *The International Crime Business Survey: findings from nine Central-Eastern European Cities*“, *European Journal on Criminal Policy and Research*, připraveno k publikaci).

²⁷ Vydírání bylo definováno následovně: vynucování peněz od obchodní společnosti; vyhrožování a zastrašování řídicích pracovníků a/nebo zaměstnanců; a vyhrožování kontaminací výrobků (jako je otrávení potravin, záměna barev, poškozování vnějších obalů atd.).

Graf IV

Podvod, podle regionu*



Prameny: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná, a z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (ICVS) za rok 2000.

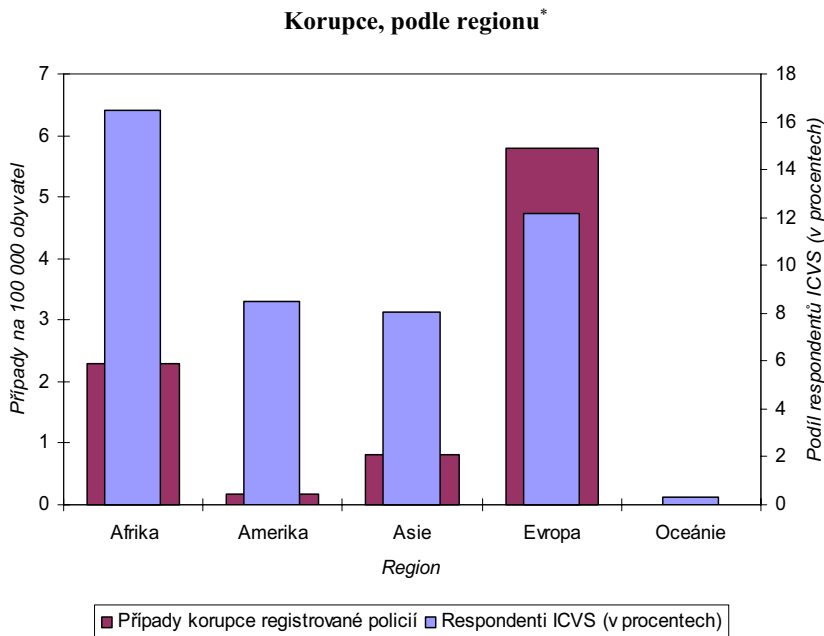
* Z Oceánie nejsou dostupné srovnatelné údaje o případech podvodu, registrovaných policií.

32. Nejvyšší počet případů podvodu, registrovaných policií, je v Evropě, Americe a Asii. Výsledky výzkumu obětí trestné činnosti ovšem ukazují, že procento osob, které se staly obětí podvodu, je nejvyšší v Africe; rozdíl mezi policejními údaji a zkušenostmi obyvatel je v tomto regionu obzvláště patrný.

33. Rovněž zjišťování rozsahu korupce vyžaduje vytvoření specifické metodologie. Vzhledem ke skutečnosti, že údaje o tomto jevu jsou skromné, bývá rozsah korupce často zjišťován pomocí průzkumů. Z průzkumů zaměřených na zjištění rozsahu korupce nabízí výzkum obětí trestné činnosti tu výhodu, že zjišťuje osobní zkušenosti s případy, kdy respondent musel předat úplatek veřejnému činiteli. Výsledky výzkumu obětí trestné činnosti ukazují, že korupce je rozsáhlým jevem

ve všech oblastech s výjimkou Oceánie. Údaje z Průzkumu OSN naznačují, že pouze malá část případů uplácení je oznamována policii. V Evropě bylo oznámeno v průměru 6 případů korupce na 100 000 obyvatel, zatímco v ostatních regionech se tato míra pohybovala do 2 oznámených případů na 100 000 obyvatel (viz graf V). Stejně jako v případě podvodu existuje výrazný rozpor mezi zkušenostmi občanů a oficiálními údaji o korupci v Africe, Americe a Asii.

Graf V



Prameny: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná, a z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (ICVS) za rok 2000.

* Z Oceánie nejsou dostupné srovnatelné údaje o případech korupce, registrovaných policií.

34. Spolehlivé zjištění míry korupce představuje obtížný úkol, ovšem odborníci a politici po celém světě je shodně vnímají jako naléhavou potřebu. Zjištění rozsahu korupce má zásadní význam pro rozhodující poznání problému, jež je nezbytné k zavedení účinných opatření na její postih a k provedení spolehlivé analýzy jejích trendů a forem. Takový odhad rizika je nenahraditelným nástrojem, umožňujícím

policejním orgánům a jiným pracovníkům z oblasti trestní justice provádět složité vyšetřování a mít úspěch při trestním stíhání a odčerpávání majetku pocházejícího z trestné činnosti. Důkladné zjištění míry korupce je přímo závislé na rozvíjení dohodnutých indikátorů a konceptualizaci jevu, jež se nezamotává v debatách nad definicemi. Popisný přístup ke složitému problému definic, vyjádřený v Úmluvě OSN proti korupci, naznačuje racionální a pragmatickou cestu vpřed. Rozvoj příslušné metodologie má zásadní význam pro shromáždění vědecky hodnotných informací, které naopak umožní spolehlivou hloubkovou analýzu, čímž bude omezena závislost na průzkumech založených na vnímání respondentů, jejichž metodologii lze kritizovat, a u nichž lze vyjadřovat pochybnost, zda účelem není spíše než vytvořit základnu pro tvorbu politiky přitáhnout trvalou pozornost médií.

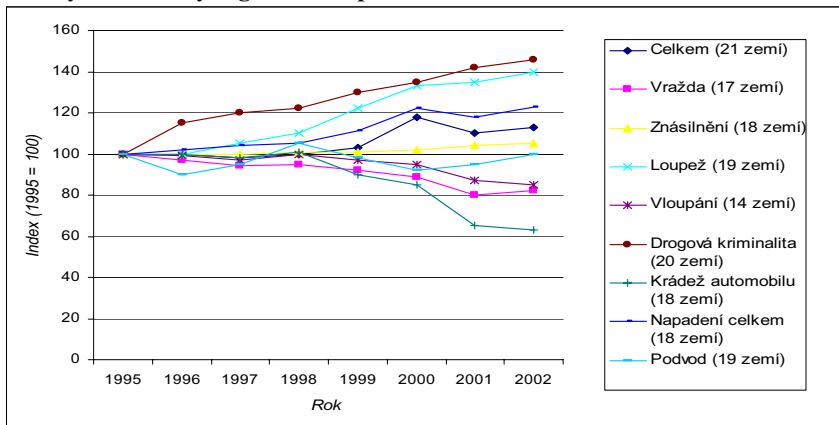
III. CELKOVÉ TRENDY

35. V době zpracování této zprávy byly shromážděny odpovědi na osmé kolo Průzkumu OSN z 57 z celkového počtu 191 zemí (30 %). Nejvyšší návratnosti bylo dosaženo v Evropě (55 %), následované Amerikou (23 %).
36. U řady zemí, které se průzkumu zúčastňují pravidelně, lze vysledovat určité trendy kriminality. Tato analýza se týká období 1995 – 2002, takže pokrývá šesté, sedmé a osmé kolo Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice. Celkový trend ukazuje, že registrovaná kriminalita se v daném období zvýšila pouze mírně (v průměru vzrostla celková registrovaná kriminalita pouze o 12 %). Počet případů napadení se zvýšil o 22 %, zatímco výraznější nárůst byl zaznamenán u drogové kriminality (47 %) a loupeží (41 %). Počty případů vloupání, vraždy a krádeže motorových vozidel poklesly (o 14 %, 19 % a 35 %). Stabilní míru vykazují znásilnění a podvod (viz graf VI).
37. Je ovšem třeba zmínit, že odlišné způsoby poskytování zpráv o trestné činnosti v rámci Průzkumu OSN na regionální a národní úrovni mohou výše popsané trendy ovlivňovat. Například z 21 zemí, u nichž jsou dostupné údaje o celkové registrované kriminalitě po celé období 1995 – 2002, je 15 z Evropy, 1 z Afriky, 3 z Ameriky, 2 z Asie a žádná z Oceánie. To naznačuje, že jakákoliv generalizace ohledně trendů kriminality na globální úrovni by měla být činěna s nejvyšší možnou opatrností.
38. Podle výsledků výzkumů obětí trestné činnosti počty většiny druhů trestných činů v období mezi roky 1992 a 2000 poklesly. Pouze loupež vykazuje v tomto období stabilní nárůst, zatímco počet napadení, po nárůstu mezi lety 1992 a 1996, v roce 2000 poklesl (viz graf VII)²⁸. Uvedené trendy odpovídají trendům, zjištěným z údajů o kriminalitě registrované policií.

²⁸ Z 15 zemí, u nichž jsou údaje dostupné po celé období, byly 2 z Afriky, 3 z Ameriky, 1 z Asie a 9 z Evropy.

Graf VI

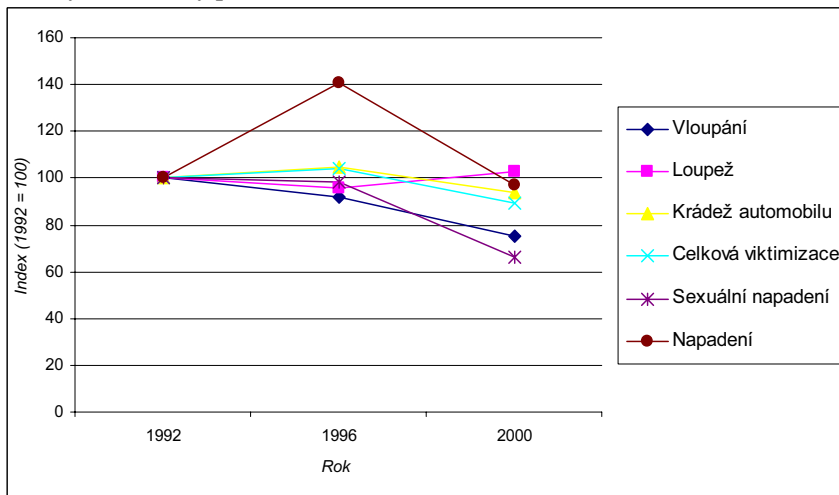
Trendy kriminality registrované policií v letech 1995 – 2002



Pramen: Průzkum OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice.

Graf VII

Trendy kriminality podle zkušenosti obětí v letech 1992, 1996 a 2000



Pramen: Údaje z 15 zemí účastnících se Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti.

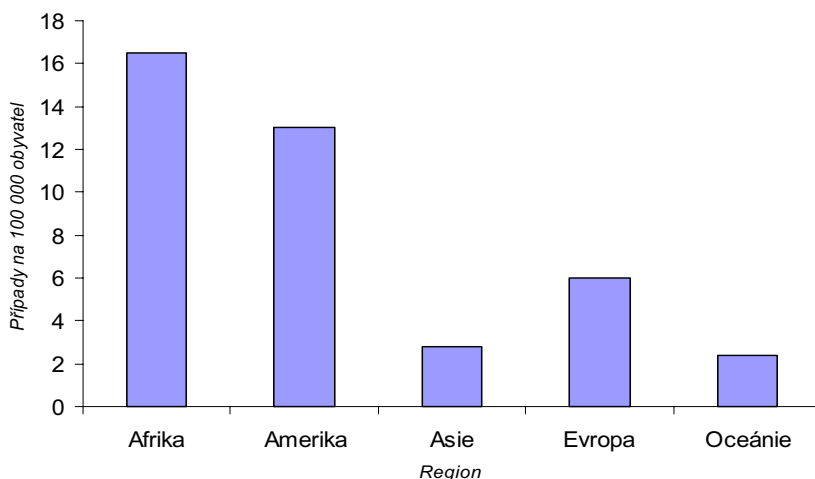
IV. SPECIFICKÉ DRUHY KRIMINALITY: NEJNOVĚJŠÍ ÚDAJE PODLE REGIONŮ

A. Vražda

39. Vražda představuje druh trestného činu, u něhož lze předpokládat, že údaje k němu budou na mezinárodní úrovni dostupné. Je tomu tak díky relativně stálé definici, na jejímž základě je řada zemí schopna informace poskytnout. Míra vražd je nejvyšší v Africe, následované Amerikou, zatímco ostatní regiony vykazují míru mnohem nižší (viz graf VIII). Vysoká míra vražd, pozorovaná v Africe a Americe, byla doprovázena vysokou mírou loupeží, napadení a sexuálních útoků. Z pochopitelných důvodů nejsou údaje o vraždách zjišťovány v rámci výzkumu obětí trestné činnosti; ovšem v některých afrických zemích byl zahájen sběr informací o vraždách, k nimž došlo v rodinách respondentů a/nebo jichž byli respondenti svědkem.²⁹

Graf VIII

Vražda, podle regionu



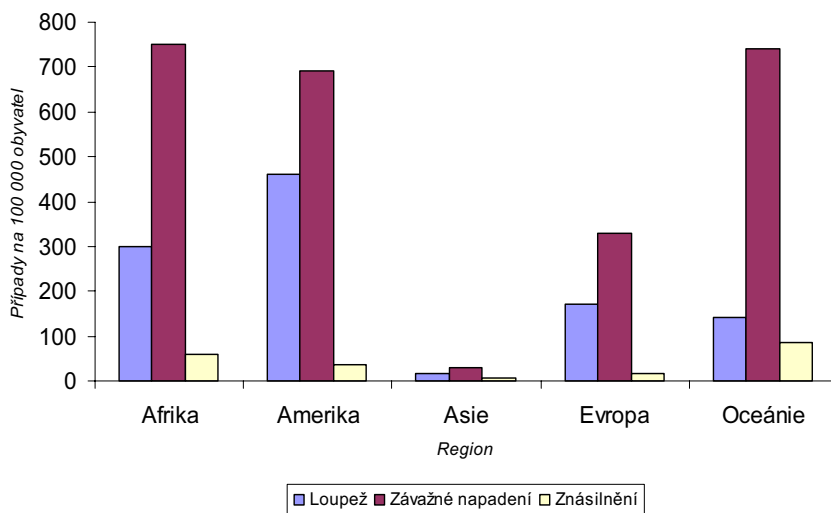
Pramen: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná.

²⁹ Čtrnáct procent respondentů Národního výzkumu obětí trestné činnosti, realizovaného v roce 2003 v Jihoafrické republice, uvedlo, že byli svědky vraždy (P. Burton a kol., *National Victims of Crime Survey: South Africa 2003*, Institute for Security Studies Monograph č. 101 (Pretoria, 2004)).

40. Graf IX ukazuje údaje z policejních statistik ohledně závažného napadení, loupeže a znásilnění, a graf X údaje o stejných druzích trestných činů, zjištěné v rámci výzkumu obětí trestné činnosti. Podle policejních statistik byla nejvyšší míra napadení zjištěna v Africe, zatímco v ostatních regionech byla tato míra mnohem nižší. Ačkoliv údaje z výzkumu obětí trestné činnosti rovněž vypovídají o tom, že v Africe a Americe jsou případy napadení nejrozšířenější, vyplývají z nich mnohem menší rozdíly mezi jednotlivými regiony, než jak je ukazují údaje z policejních záznamů.

Graf IX

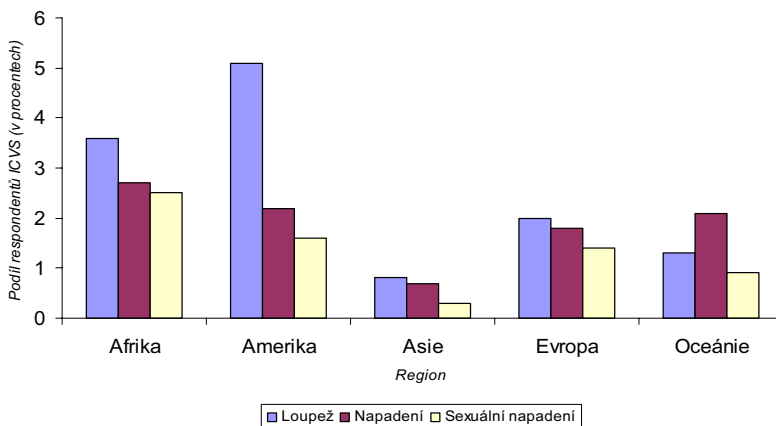
**Případy loupeže, závažného napadení a znásilnění registrované policií,
podle regionu**



Pramen: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná.

Graf X

Podíl obětí loupeže, napadení a sexuálního napadení podle regionu (v procentech)



Pramen: Údaje z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (ICVS) za rok 2000.

41. Loupež představuje trestný čin proti majetku, který zahrnuje použití násilí. Případy, které mohou být zahrnuty do kategorie loupeže, se pohybují od bankovních loupeží k pouličním incidentům. Zapojení násilí (a často zapojení zbraně) však svědčí o zvláštní závažnosti tohoto druhu trestného činu. Nejvyšší míra loupeží byla zjištěna v Americe a Africe, a to jak z údajů Průzkumu OSN (viz graf IX), tak i z údajů výzkumu obětí trestné činnosti (viz graf X).

42. Srovnání výsledků výzkumu obětí trestné činnosti a údajů z policejních statistik ohledně znásilnění naznačuje, že v Oceánii, kde byla zjištěna nejvyšší míra policií registrovaných případů znásilnění, je způsob oznamování těchto trestných činů patrně odlišný od ostatních regionů. Podle výsledků Průzkumu OSN (viz graf IX), byla druhá nejvyšší míra oznámených případů znásilnění v Africe, kde jsou podle údajů z výzkumu obětí trestné činnosti ženy ohroženy nejvíce. Za účelem získání dalších srovnatelných informací o násilí páchaném na ženách byl nedávno v 10 zemích realizován Mezinárodní výzkum násilí na ženách (*International Violence against Women Survey*). Výsledky jsou v současnosti analyzovány a srovnávací zpráva by měla být dostupná v roce 2005.³⁰

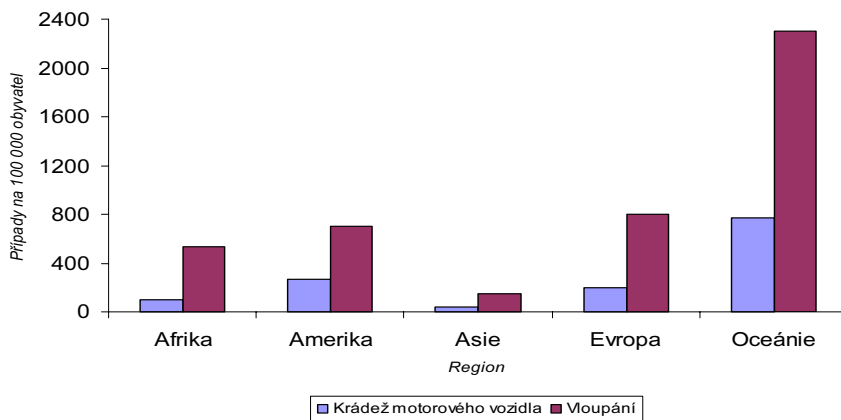
³⁰Mezinárodní výzkum násilí na ženách je koordinován Evropským institutem pro prevenci a kontrolu kriminality, působícím při OSN, s přispěním Statistics Canada, Australským institutem pro kriminologii (*Australian Institute of Criminology*), UNODC a Ústavu OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice. Část výsledků Mezinárodního výzkumu násilí na ženách, týkající se Austrálie, je již dostupná (viz Jenny Mouzos a Toni Makkay, *Women's*

B. Majetková kriminalita: krádež motorových vozidel a vloupání

43. Krádeže motorových vozidel mohou naznačovat přítomnost skupin organizovaného zločinu. Je důležité srovnat poměr odcizených motorových vozidel, jež jsou majiteli vrácena, s poměrem těch, která vrácena nejsou. Jedním z klíčových aspektů tohoto druhu trestné činnosti je skutečnost, že pachatelé musejí odcizené motorové vozidlo legalizovat, aby za něj získali peníze. Mezinárodní organizace kriminální policie (Interpol) odhaduje, že nezákonný obchod s ukradenými motorovými vozidly vytváří zisk ve výši 19 miliard dolarů. Zatímco určitý počet motorových vozidel bývá odcizen za účelem „povození se“ či - poměrně často - k použití při spáchání jiného trestného činu, jiná vozidla jsou buď rozebrána nebo pašována skupinami organizovaného zločinu. Významný indikátor povahy krádeží motorových vozidel a účinnosti práce orgánů činných v trestním řízení v tomto směru poskytuje výzkum obětí trestné činnosti. V průměru 87 % odcizených vozidel v Oceánii je vráceno zpět majiteli; míra, v níž se daří vozidla vracet majiteli, je nejnižší v Africe (43 %), což nasvědčuje tomu, že účinnost procesu vracení odcizených vozidel majiteli je rovněž relativně nízká. Přibližně polovina odcizených vozidel bývá vrácena zpět v Americe, Asii a Evropě.
44. Skutečná míra krádeží motorových vozidel může tudíž vypovídat o různých jevech. Nejvíce případů krádeží vozidel bylo zaznamenáno v Oceánii, a to jak podle Průzkumu OSN, tak i podle výzkumu obětí trestné činnosti (viz grafy XI a XII). Je třeba uvést, že více než 1 % respondentů výzkumu obětí trestné činnosti v Africe se stalo obětí přepadení automobilu (krádež automobilu s užitím násilí, často i střelné zbraně, za situace, kdy je řidič uvnitř); v důsledku toho se míra viktimizace v tomto regionu téměř zdvojnásobila. Je tudíž zřejmé, že registrované případy krádeže motorových vozidel v tomto regionu neodpovídají skutečné míře viktimizace.

Graf XI

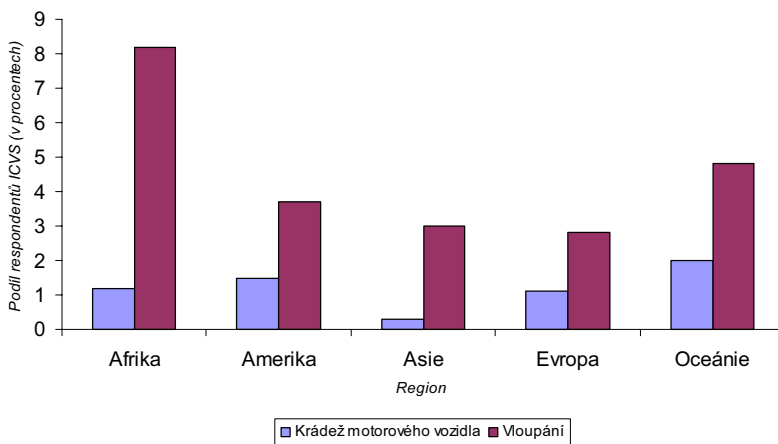
**Případy krádeže motorových vozidel a vloupání
registrované policií, podle regionu**



Pramen: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná.

Graf XII

Podíl obětí krádeže motorových vozidel a vloupání podle regionu (v procentech)



Pramen: Údaje z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (ICVS) za rok 2000.

45. Míra registrovaných případů vloupání byla nejvyšší v Oceánii; výsledky výzkumu obětí trestné činnosti však ukazují, že zatímco Afrika byla oblastí nejvíce postiženou případy vloupání, měla druhou nejnižší míru případů vloupání registrovaných policií. Nízká míra případů vloupání registrovaných policií byla zjištěna rovněž v Americe a Asii; podle respondentů výzkumu obětí trestné činnosti však riziko vloupání bylo v těchto regionech přibližně stejné jako v Evropě a Oceánii.

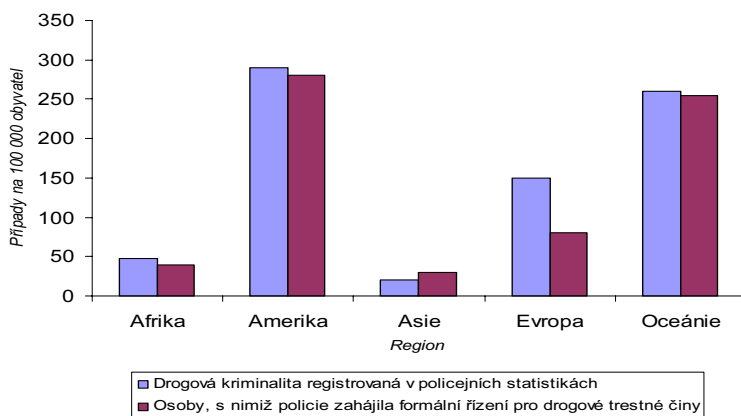
46. Zdá se, že existují zásadní rozpory mezi údaji o majetkové kriminalitě pocházejícími z výzkumu obětí trestné činnosti a těmi z Průzkumu OSN, zejména pokud jde o Afriku a Ameriku, stejně jako Oceánii, kde k vysokým statistikám může přispívat policejní a pojišťovací praxe.

C. Drogové trestné činy

47. Drogová kriminalita v různých regionech je na grafu XIII znázorněna skutky registrovanými policií a osobami, s nimiž policie zahájila formální řízení. Oba indikátory byly získány v rámci Průzkumu OSN. Vzhledem k tomu, že jsou velmi úzce spjaty se způsobem výkonu policejní práce, neměly by být interpretovány jako přímé určení rozsahu drogové kriminality. Jak míra drogových trestných činů, tak i případů zadržení osob byly nejvyšší v Americe a Oceánii, následované Evropou.

Graf XIII

Drogová kriminalita podle regionu



Pramen: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná.

48. Prostřednictvím dotazníku pro výroční zprávu³¹ shromažďuje UNODC rovněž údaje o počtech osob zadržených za drogové trestné činy. Tyto údaje se vztahují na osoby zadržené pro nezákonné přechovávání či výrobu drog a obchod s nimi, nebo pro nezákonné pěstování rostlin obsahujících drogu; údaje jsou rozděleny podle jednotlivých druhů drog. Až na několik málo výjimek údaje shromážděné prostřednictvím dotazníku pro výroční zprávu neodpovídají údajům zjištěným z Průzkumu OSN, které obecně uvádějí vyšší hodnoty. Rozdíly mohou být vysvětleny rozsáhlejší definicí „drogových trestných činů“, využívanou při Průzkumu OSN: „úmyslné jednání spočívající v pěstování, výrobě, zpracování, extrakci, úpravě, nabízení k prodeji, distribuci, opatrování, prodeji, dodávání za jakýchkoliv podmínek, dopravě, předání k dopravě, tranzitu, dovozu, vývozu a přechovávání mezinárodně kontrolovaných drog“.

V. ČINNOST SYSTÉMŮ TRESTNÍ JUSTICE

49. Průzkum OSN je cenným zdrojem informací o činnosti systémů trestní justice. Statistické údaje zahrnují i data o personálu a zdrojích. Obecně připadá největší podíl mezi pracovníky v oblasti trestní justice na policii (80 %), následovaný personálem věznic pro dospělé (9 %) a profesionálními soudci (6 %) (viz graf XIV). Je však třeba uvést, že situace není všude stejná. V Asii představují policisté dvě třetiny pracovníků v oblasti trestní justice; následují je profesionální soudci (26 %). V Evropě představují policisté v průměru 73 % pracovníků v oblasti trestní justice a personál věznic pro dospělé 16 %. Policisté zahrnutí do Průzkumu OSN by měli být omezeni na „pracovníky státních úřadů, jejichž hlavním úkolem je předcházení, odhalování a vyšetřování trestné činnosti a dopadení možných pachatelů“. Různé země ovšem patrně své policejní síly počítají jiným způsobem, a to zejména ty země, které mají několik různých policejních sborů (například na obecní, státní a národní úrovni), z nichž každý působí v oblasti prevence a kontroly kriminality.

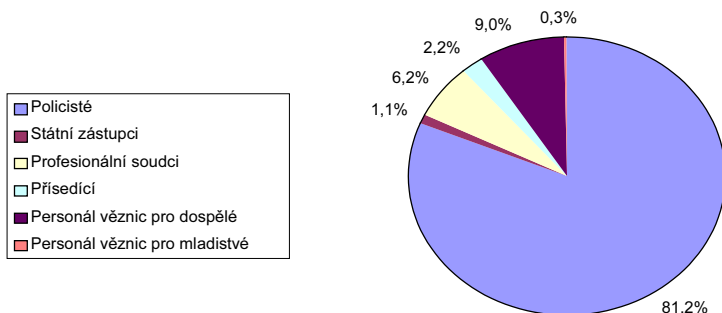
50. Rozdíly v podílu policistů mezi obyvatelstvem mohou ovlivňovat schopnost policie nejen vyšetřovat trestné činy, ale též přijímat trestní oznámení od občanů. Podle Průzkumu OSN zůstával celkový průměrný podíl policistů mezi obyvatelstvem v 15 zemích, které o policejním personálu poskytovaly údaje pravidelně během let 1995 až 2002 téměř neměnný (přibližně 300 na 100 000 obyvatel, se čtyřprocentním nárůstem od roku 1995). Je třeba uvést, že podíly v Africe a Asii (191 a 179 na 100 000 obyvatel v roce 2002) byly pod regionálním průměrem.

³¹ Dotazník pro výroční zprávu obsahuje údaje poskytované vládními úřady (viz *Annual reports Questionnaire, Part III: Illicit Supply of Drugs* (E/NR/2004/3)).

51. Ve výzkumu obětí trestné činnosti uváděli občané rozvojových zemí ze všech na výzkumu zúčastněných států nejnižší hodnoty ve smyslu jejich spokojenosti s prací policie. Pozitivní vztah byl objeven mezi spokojeností občanů s policejní prací a oznamováním různých druhů trestných činů policii. Zdá se tedy, že kladné vnímání policie může jak zlepšit spolupráci veřejnosti s donucovacími orgány, tak zvýšit pravděpodobnost oznamování trestné činnosti ze strany obětí policii.

Graf XIV

Celkové rozložení pracovníků v oblasti trestní justice(v procentech)



Pramen: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002.

52. V 17 zemích s porovnatelnými údaji za léta 1995 až 2002 se počet osob, jež se dostaly do prvotního kontaktu s policií a/nebo se systémem trestní justice, zvýšil z 837 na 1 173 osob na 100 000 obyvatel, a to bez ohledu na druh trestného činu. Mezi druhy trestné činnosti, kde tento index zaznamenal největší nárůst, se u drogových trestných činů zvýšil z 50 na 106 osob na 100 000 obyvatel, u trestných činů napadení ze 110 na 121, u loupeže z 25 na 29, a u trestných činů podvodu z 51 na 67. Zadržení pro drogové trestné činy představovalo v 19 zemích, které poskytovaly údaje pravidelně, v průměru 6 % všech případů zadržení v roce 1995, přičemž jejich míra se v roce 2002 zdvojnásobila (12 %). Během téhož období se snížil počet osob, zadržených pro vloupání (z 91 na 84 osob na 100 000 obyvatel).

53. Mezi osobami odsouzenými trestními soudy byl nejvyšší počet odsouzených za trestné činy krádeže a napadení (v průměru 88 a 51 odsouzených na 100 000 obyvatel), následovaných odsouzenými za drogové trestné činy (37 na 100 000 obyvatel). Zatímco však podíl osob odsouzených za trestné činy napadení a krádeže se mezi léty 1995 a 2002 snížil, podíl osob odsouzených za drogové trestné činy se zvýšil.³² Osoby, odsouzené za drogové trestné činy, představovaly přibližně 20 % ze všech osob odsouzených v roce 2002.

VI. VĚZEŇSTVÍ

54. Nejvyšší index vězeňské populace byl zjištěn v Americe, následované Afrikou (viz graf XV). Index osob umístěných ve vazbě byl nejvyšší v Asii a Africe, kde činil přibližně třetinu celkového indexu vězeňské populace. Ve 24 zemích, které poskytovaly údaje pro Průzkum OSN pravidelně mezi roky 1995 a 2002, se index vězeňské populace zvýšil v průměru ze 165 na 187 vězňů na 100 000 obyvatel, zatímco průměrný index osob ve vazbě zůstal stejný (27%).

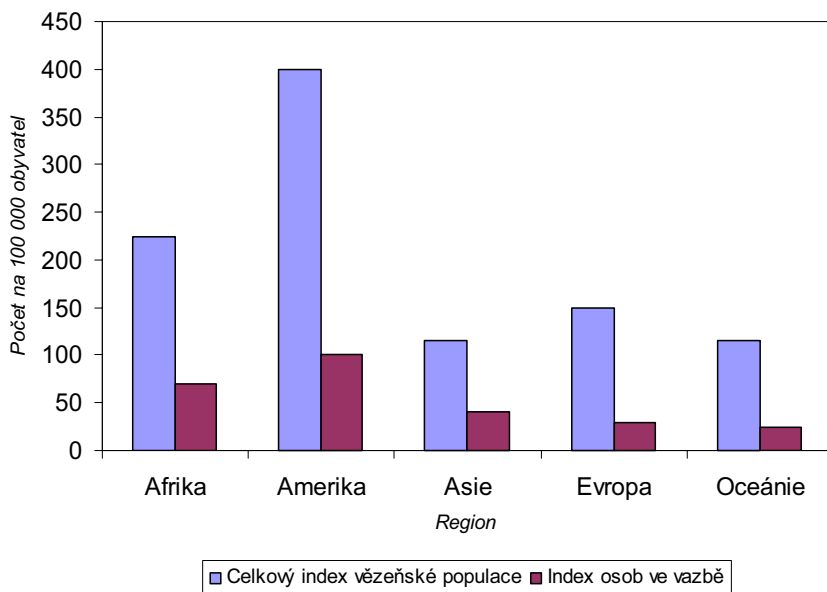
55. Početná vězeňská populace může být doprovázena přeplněností věznic. V roce 2002 činila průměrná míra obsazenosti věznic (podíl počtu vězňů na počet lůžek ve vězeňských zařízeních) ve 36 zúčastněných zemích 104, neboli byla mírně nad kapacitou vězeňských zařízení.

56. Ve 22 zemích, které pravidelně poskytovaly údaje pro Průzkum OSN, vzrostla míra obsazenosti věznic ze 106 v roce 1995 na 109 v roce 2002. Nárůst byl zvláště patrný v Americe (ze 114 na 117) a v Evropě (ze 103 na 107), zatímco v Asii došlo k poklesu (ze 114 na 110). Vysoká míra obsazenosti věznic může vést k následným problémům, jako je vysoký počet vězňů, na které musí personál dohlížet. V 18 zemích se srovnatelnými údaji z období let 1995 až 2002 se v tomto období průměrný poměr počtu vězňů k počtu pracovníků věznic téměř zdvojnásobil.

³² Výše uvedené trendy jsou založeny na odpovědích uvedených v části III („Soudy“) dotazníku pro Průzkum OSN. Odpovědi byly získány z 8 zemí, které poskytovaly v období mezi roky 1995 a 2002 údaje o trestných činech napadení (index se snížil z 57 na 54 odsouzených na 100 000 obyvatel), 11 zemí, které poskytovaly údaje o trestných činech krádeže (index se snížil z 234 na 147 odsouzených na 100 000 obyvatel) a 13 zemí, které poskytovaly údaje o drogových trestných činech (index se zvýšil z 26 na 30 odsouzených na 100 000 obyvatel). Indexy za rok 2002 neodpovídají těm uvedeným v textu, neboť v nich bylo zahrnuto více zemí.

Graf XV

Celkový index vězeňské populace a index osob ve vazbě, podle regionu



Pramen: Údaje z Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice za rok 2002 nebo za poslední rok, pro který jsou data dostupná.

57. V průměru přibližně 95 % odsouzených vězňů tvořili v roce 2002 muži. Nejvyšší podíl odsouzených žen mezi vězni byl zjištěn v Americe a Asii (7 %). Podobný podíl ve všech regionech byl zjištěn u odsouzených mladistvých vězňů, přičemž v Africe a Evropě byl tento podíl nejvyšší (7 %). A konečně průměrná míra odsouzených cizinců činila 9 odsouzených na 100 000 obyvatel (10 v Evropě a 11 v Asii).

VII. ZÁVĚRY

58. Analýza uvedená v této zprávě potvrzuje naléhavou potřebu vyvinout mechanismy pro sběr a analýzu údajů nejen o „nových“ netradičních druzích kriminality, ale i pro účely celistvější a kvalitnější databáze o obecné kriminalitě. Při nedostatku odpovídajících a relevantních srovnatelných informací nelze realizovat žádné efektivní opatření na prevenci kriminality. Uvedený problém je zvláště výrazný v rozvojových zemích, kde rozvoj mechanismu sběru údajů může

vyžadovat určení zdrojů na nezávislý výzkum, a také nutně zahrnuje podporování servisního přístupu odpovědných donucovacích orgánů.

59. Výsledky výzkumu obětí trestné činnosti ukazují, že kvalitní výkon policejní práce může vést k přesnějším statistickým údajům, které jinak mohou vytvářet falešný dojem o úrovni kriminality. Dost možná lze vyšší míru registrované kriminality pozorovat spíše v zemích, kde policie pracuje dobře, než v těch, které jsou opravdu nejvíce kriminalitou zasaženy. Je tedy důležité spojit různé zdroje informací, jako jsou policejní statistiky a výzkumy obětí trestné činnosti, za účelem získání úplnějšího obrazu o stavu kriminality.
60. Výsledky analýzy policejních údajů (Průzkum OSN) a údajů z jiných výzkumů (výzkum obětí trestné činnosti) ukazují vysokou míru násilné kriminality v Africe a Americe. Výzkum obětí trestné činnosti dále naznačuje, že v Africe je rozšířena majetková kriminalita, ačkoliv se tato skutečnost neobjevuje v policejních statistikách.
61. V průběhu období 1995 – 2002 odpovídal celkový nárůst kriminality registrované policií ve skupině zemí, které poskytovaly údaje po celou dobu, srovnatelnému nárůstu míry vězeňské populace. Trendy pro jednotlivé druhy trestných činů ukázaly nárůst drogové kriminality a loupeží. Rostoucí trend u trestného činu loupeže byl zaznamenán v obou datových souborech. U trestného činu vraždy došlo naopak k poklesu o 19 %. Zdá se tedy, že nárůst používání násilí se omezil na majetkově motivovanou násilnou kriminalitu (loupeže).
62. Z výsledků Průzkumu OSN lze usuzovat, že nárůst drogové kriminality se odrazil v celém systému trestní justice a vedl k většímu počtu zadržení a většímu počtu osob, odsouzených za tento trestný čin. Drogová kriminalita se tedy stala jedním z hlavních problémů, jimž je třeba se věnovat z hlediska prevence kriminality.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: omezená
17. května 2005
Originál: angličtina

Zpráva z 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

**Bangkokská deklarace:
Synergie a odpovědi: strategická spojení v oblasti prevence
kriminality a trestní justice**

My, členské státy OSN,

Poté, co jsme se sešli ve dnech 18. až 25. dubna 2005 na 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici v Bangkoku, abychom rozhodly o přijetí účinnějších společných opatření, v duchu spolupráce, v boji s trestnou činností a při hledání spravedlnosti,

Přesvědčeny, že kongresy OSN o prevenci kriminality a trestní justici, představující významné mezivládní fórum, přispívají k tvorbě národních koncepcí a praxe tím, že napomáhají výměně názorů a zkušeností, mobilizují veřejné mínění a doporučují možnosti strategií na národní, regionální a mezinárodní úrovni, čímž významně přispívají k pokroku a podpoře mezinárodní spolupráce v oblasti prevence kriminality a trestní justice,

Připomínající výsledky předchozích kongresů OSN,

Potvrzující odpovědnost Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme) za práci v oblasti prevence kriminality a trestní justice, a to společně s členskými státy a regionálními a mezinárodními organizacemi,

Hluboce znepokojeny rozmachem a rozměry nadnárodního organizovaného zločinu, zahrnujícího nezákonný obchod s drogami, praní špinavých peněz, obchodování s lidmi, převaděčství, nezákonný obchod se zbraněmi a terorismus, a veškerým existujícím spojením mezi nimi, jakož i zvyšující se důmyslností a rozmanitostí aktivit skupin organizovaného zločinu,

Zdůrazňující, že prohlubování dialogu mezi civilizacemi, podpora tolerance, předcházení nerozlišujícím útokům na různá náboženství a kultury, a úsilí, věnované otázkám rozvoje a neřešeným konfliktům, přispějí k mezinárodní spolupráci, jež patří mezi nejvýznamnější prvky boje proti terorismu ve všech jeho formách a projevech, a potvrzující, že žádný teroristický čin nemůže být za žádných okolností ospravedlněn,

Potvrzující, že Státy musejí zajistit, aby veškerá opatření, přijatá v boji proti terorismu, byla v souladu s jejich závazky vyplývajícími z mezinárodního práva, a měly by taková opatření přijímat v souladu s Chartou OSN a mezinárodním právem, zejména s právem mezinárodní ochrany lidských práv, mezinárodním uprchlickým a humanitárním právem,

Zneklidněny rychlým nárůstem, geografickým rozsahem a důsledky nové ekonomické a finanční kriminality, jež se objevila jako závažná hrozba pro národní ekonomiky a mezinárodní finanční systém,

Upozorňující na potřebu jednotného a systémového přístupu k boji s korupcí a praním špinavých peněz v rámci existujících struktur a nástrojů, a to zejména těch pod záštitou OSN, neboť tento druh kriminality může vést i k dalším kriminálním aktivitám,

Berouce na vědomí s uznáním činnost regionálních přípravných zasedání k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici,

Prohlašujeme následující:

1. Vyjadřujeme svou politickou vůli a odhodlání dosáhnout účelu a cílů, uvedených v této Deklaraci.
2. Potvrzujeme svoji trvalou podporu a oddanost vůči Organizaci spojených národů a Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, zejména vůči Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*), Ústavu OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) a institucím zapojeným do Programu, a jsme odhodlány dále Program posilovat prostřednictvím trvalého přiměřeného financování.

3. V duchu společné a sdílené odpovědnosti potvrzujeme svou připravenost usilovat o zlepšení mezinárodní spolupráce v boji proti kriminalitě a terorismu na mnohostranné, regionální i dvoustranné úrovni, a to v oblastech, zahrnujících mj. vydávání pachatelů a vzájemnou právní pomoc. Usilujeme o zajištění zapojení své národní kapacity, a ve vhodných případech společné mezinárodní kapacity, prostřednictvím OSN či jiných příslušných celosvětových či regionálních organizací, do mezinárodní spolupráce, a to zejména v oblasti prevence, vyšetřování, stíhání a trestání nadnárodního organizovaného zločinu a terorismu a odhalování každého existujícího spojení mezi nimi.
4. Vítáme vstup Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a dvou z jejích Protokolů v platnost. Vyzýváme všechny státy, které tak dosud neučinily, aby usilovaly o ratifikaci nebo o přistoupení k této Úmluvě a jejím Protokolům, a implementovaly jejich ustanovení, jakož i ustanovení Úmluvy OSN proti korupci a mezinárodních dokumentů proti terorismu. Při implementaci uvedených dokumentů se samy zavazujeme splnit bezezbytku naše závazky, vyplývající z mezinárodního práva, zejména práva mezinárodní ochrany lidských práv, mezinárodní uprchlického a humanitárního práva. Podporujeme jakoukoliv snahu o usnadnění implementace uvedených dokumentů.
5. Vyzýváme donorské státy a finanční instituce, aby pravidelně pokračovaly v poskytování přiměřených dobrovolných příspěvků na technickou pomoc pro rozvojové země a země s transformační ekonomikou za účelem podpory při budování schopnosti předcházet kriminalitě ve všech jejích formách a bojovat s ní, a uplatňovat standardy a normy OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice, a zejména usnadnění jejich přistoupení a implementace mezinárodních dokumentů proti terorismu a příslušných mezinárodních dokumentů proti kriminalitě, jako jsou Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a její Protokoly, Úmluva OSN proti korupci a mezinárodní úmluvy o kontrole drog.
6. Podporujeme v rámci OSN jednotnější přístup ve vztahu k poskytování podpory při budování kapacity v oblasti prevence kriminality a trestní justice, a v oblasti spolupráce v trestních věcech nadnárodního charakteru jako příspěvku k vytvoření a posilování vlády práva.
7. Usilujeme o zlepšení naší reakce na kriminalitu a terorismus na národní i mezinárodní úrovni, mj. shromažďováním a sdílením informací o kriminalitě a terorismu, a o účinných protiopatřeních v souladu s národní legislativou. Vítáme významnou činnost Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu a síť Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici v oblasti trendů kriminality a justice.
8. Jsme přesvědčeny, že zachovávání principů vlády práva, dobré vlády a řádné správy věcí veřejných a veřejného majetku na místní, národní a mezinárodní

úrovni je nezbytnou podmínkou pro vytvoření a uchování prostředí, v němž lze úspěšně předcházet kriminalitě a potírat ji. Zavazujeme se rozvíjet a udržovat spravedlivé a účinné instituce trestní justice, včetně humánního zacházení s osobami umístěnými ve vazbě a v nápravných zařízeních, a to v souladu s platnými mezinárodními standardy.

9. Uznáváme roli jednotlivců a skupin vně veřejného sektoru, jako jsou občanská společnost, nevládní organizace a komunální organizace, v oblasti prevence kriminality a terorismu a boje proti nim. Podporujeme opatření k posílení této role v rámci principů vlády práva.
10. Uznáváme, že komplexní a účinné strategie prevence kriminality mohou významně snížit trestnou činnost a viktimizaci. Trváme na tom, aby se takové strategie zabývaly příčinami a rizikovými faktory kriminality a viktimizace, a aby byly dále rozvíjeny a realizovány na lokální, národní i mezinárodní úrovni mj. s ohledem na Směrnice OSN pro prevenci kriminality (*United Nations Guidelines on Crime Prevention*).
11. Poukazujeme na skutečnost, že země vzniklé z konfliktů jsou obzvláště zranitelné vůči kriminalitě, zejména organizovanému zločinu a korupci, a tudíž doporučujeme členským státům, regionálním organizacím a mezinárodním subjektům, jako je Úřad OSN pro drogy a kriminalitu, za souhlasu Oddělení mírových operací (*Department of Peacekeeping Operations*), Sekretariátu a dalších příslušných subjektů reagovat na tyto problémy účinněji za účelem obnovení, posilování či udržení vlády práva a výkonu spravedlnosti v postkonfliktních situacích.
12. S ohledem na zvyšující se zapojení organizovaných zločineckých skupin do krádeží kulturních statků a obchodu s nimi, a do nezákonného obchodu s chráněnými druhy volně žijících živočichů a rostlin, uznáváme význam boje s těmito druhy trestné činnosti, a máme na paměti související mezinárodní právní dokumenty, jako jsou Úmluva o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků (*Convention on Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property*), Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*), a Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*), vyzýváme členské státy, aby přijaly účinná opatření k posílení mezinárodní spolupráce.
13. Se znepokojením pozorujeme nárůst počtu únosů a obchodování s lidmi, jakožto závažné, výnosné a nelidské formy organizovaného zločinu, často páchané s cílem získat prostředky na financování zločineckých organizací, a v některých případech i teroristických aktivit, a proto doporučujeme vytvořit opatření k boji proti těmto

druhům trestné činnosti, a věnovat pozornost budování praktických mechanismů, jak jim čelit. Uvědomujeme si potřebu přijmout opatření zaměřená na poskytnutí přiměřené pomoci a ochrany obětem únosů a obchodování s lidmi a jejich rodinám.

14. Pamětlivý rezoluce Valného shromáždění č. 59/156 poukazuje na skutečnost, že se objevily vážné obavy ohledně nezákonného odběru a obchodování s lidskými orgány, a se zájmem se seznámíme se zprávou Generálního tajemníka, vyžádanou k této otázce.
15. Potvrzujeme zásadní význam implementace existujících dokumentů a další rozvoj národních opatření a mezinárodní spolupráce v trestních věcech, jako jsou úvahy o posílení a rozšíření opatření zejména proti počítačové kriminalitě, praní špinavých peněz a obchodování s kulturními statky, jakož i v oblasti vydávání pachatelů, vzájemné právní pomoci a vymáhání a navrácení výnosů z trestné činnosti.
16. Poukazuje na skutečnost, že v současném období globalizace jsou informační technologie a rychlý rozvoj nových telekomunikačních a počítačových systémů doprovázeny zneužíváním těchto technologií pro kriminální účely. Vítáme proto snahy zintenzívnit a doplnit stávající spolupráci v oblasti prevence, vyšetřování a stíhání počítačové kriminality a kriminality spojené s moderními technologiemi, včetně rozvíjení partnerství se soukromým sektorem. Uznáváme významný příspěvek OSN na regionálních a jiných mezinárodních fórech o boji proti počítačové kriminalitě, a s ohledem na tuto skutečnost vyzýváme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvážila možnost poskytování další pomoci v této oblasti pod záštitou OSN, v partnerství s dalšími podobně zaměřenými organizacemi.
17. Pokládáme za důležité věnovat zvláštní pozornost potřebě ochrany svědků a obětí trestné činnosti a terorismu, a zavazujeme se posilovat, kde je to třeba, právní a finanční rámec poskytování pomoci takovým obětem, přičemž bereme v úvahu mj. Deklaraci o základních principech spravedlnosti pro oběti trestné činnosti a zneužití moci (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*).
18. Vyzýváme členské státy, aby v souladu se svým národním právním řádem podnikly kroky k podpoře přístupu k justici, a aby zvážily možnost poskytování právní pomoci těm, kteří ji potřebují, v zájmu účinného uplatnění jejich práv v systému trestní justice.

19. Se znepokojením pozorujeme problém obchodování s nezákonnými drogami a závažné společensko-ekonomické důsledky, jež způsobuje, a proto vyzýváme k posilování mezinárodní spolupráce v boji s tímto druhem organizovaného zločinu.
20. Budeme posilovat mezinárodní spolupráci v zájmu vytvoření prostředí příznivého pro boj s kriminalitou, včetně podpory hospodářského růstu, udržitelného rozvoje a odstraňování chudoby a nezaměstnanosti prostřednictvím účinných a vyvážených rozvojových strategií a programů prevence kriminality.
21. Vyzýváme státy, které tak dosud neučinily, aby se staly smluvními stranami a implementovaly mezinárodní dokumenty proti terorismu. V zájmu zvýšení schopnosti států přistoupit k těmto dokumentům, implementovat je a vyhovět souvisejícím rezolucím Rady bezpečnosti proti terorismu, vyjadřujeme svou podporu pokračujícímu úsilí Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu pomáhat státům v rámci svého mandátu a ve spolupráci s Protiteroristickým výborem (*Counter-Terrorism Committee*) a Protiteroristickým výkonným ředitelstvím (*Counter-Terrorism Executive Directorate*) Rady bezpečnosti, v jejich úsilí ratifikovat a implementovat tyto dokumenty, a to prostřednictvím poskytování technické pomoci na žádost. Tato podpora by mohla zahrnovat pomoc pro systémy trestní justice k usnadnění úspěšné implementace uvedených dokumentů.
22. Vyjadřujeme naději, že pokračující jednání o návrhu rámcové úmluvy o mezinárodním terorismu budou ukončena v nejbližší možné době. V této souvislosti si uvědomujeme, že dosažení možné definice terorismu je jedním z klíčových problémů, jež je třeba vyřešit. Vyzýváme členské státy, aby zvážily podpis a ratifikaci Mezinárodní úmluvy o potlačování aktů nukleárního terorismu (*International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*).
23. Jsme přesvědčeny, že urychlený vstup v platnost a následná implementace Úmluvy OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) mají ústřední význam v úsilí bojovat proti korupci na mezinárodní úrovni, a proto přiznáváme prioritní význam podpoře úsilí, směřujícího k tomuto cíli, a vyzýváme všechny státy, které tak dosud neučinily, aby usilovaly o podpis, ratifikaci či přistoupení k Úmluvě.
24. Jsme rovněž přesvědčeny, že řádná správa věcí veřejných a veřejného majetku a principy vlády práva jsou nezbytné pro prevenci a kontrolu korupce, mj. i formou účinných opatření k jejímu vyšetřování a stíhání. Dále si uvědomujeme, že v zájmu snižování korupce je nezbytné podporovat kulturu poctivosti a zodpovědnosti jak ve veřejném, tak i v soukromém sektoru.
25. Jsme přesvědčeny, že vymáhání majetku získaného trestnou činností patří mezi základní prvky Úmluvy OSN proti korupci, a z toho důvodu zdůrazňujeme potřebu

přijmout opatření k usnadnění vymáhání majetku, která budou v souladu s principy Úmluvy.

26. Jsme si vědomy výzvy, kterou představuje vyšetřování a stíhání složitých případů ekonomické a finanční kriminality včetně praní špinavých peněz. Vyzýváme členské státy, aby podporovaly strategie, opatření a instituce pro postup na národní úrovni i pro mezinárodní spolupráci v oblasti prevence, vyšetřování a stíhání ekonomické a finanční kriminality, včetně praní špinavých peněz, jakož i kriminality páchané prostřednictvím nebo s pomocí informačních technologií, a to zejména v souvislosti s financováním terorismu a obchodováním s nezákonnými drogami.
27. Jsme si vědomy klíčového významu potírání podvodů s doklady a identitou ve snaze bojovat proti organizovanému zločinu a terorismu. Usilujeme o zkvalitnění mezinárodní spolupráce, a to i formou technické pomoci, v boji proti padělání průkazů totožnosti a jiných dokumentů, zejména padělání cestovních dokladů, prostřednictvím zlepšených bezpečnostních opatření, a podporujeme přijetí příslušné národní legislativy.
28. Doporučujeme, aby byly rozvojovým zemím poskytnuty dobrovolné příspěvky a vhodná technická pomoc za účelem posílení jejich kapacity ve snaze účinně bojovat proti ekonomické a finanční kriminalitě.
29. Snažíme se v našich národních programech prevence kriminality a reformy trestní justice přiměřeně využívat a provádět standardy a normy OSN, a vyvíjet potřebné úsilí o zajištění jejich dalšího šíření. Usilujeme o umožnění odpovídajícího výcviku pro pracovníky v oblasti trestní justice, včetně vězeňského personálu, státních zástupců, soudců a dalších profesních skupin, přičemž bereme v úvahu uvedené standardy, normy a praxi osvědčenou na mezinárodní úrovni.
30. Doporučujeme, aby Komise pro prevenci kriminality a trestní justici zvážila revizi přiměřenosti standardů a norem ve vztahu k vedení věznic a k vězňům.
31. Se znepokojením pozorujeme, že fyzické a sociální podmínky, související s uvězněním, mohou usnadňovat šíření HIV/AIDS ve vazebních a vězeňských zařízeních, a tím i ve společnosti, čímž představují závažný problém vedení věznic; vyzýváme státy, aby ve vhodných případech a v souladu s národní legislativou rozvíjely a přijímaly opatření a směrnice zajišťující, že v uvedených zařízeních bude problémům HIV/AIDS věnována přiměřená pozornost.
32. V rámci podpory zájmů obětí a nápravy pachatelů uznáváme význam dalšího rozvoje strategií, postupů a programů restorativní justice, včetně alternativ k trestnímu stíhání, a tím i prevence možných negativních důsledků trestu odnětí

svobody, pomoci při snižování zatížení soudů a podpory při začlenění přístupů restorativní justice ve vhodných případech do systémů trestní justice.

33. Potvrzujeme své odhodlání věnovat zvláštní pozornost soudnictví nad mládeží. Zvážíme způsoby, jak zajistit poskytování přiměřených služeb dětem, jež jsou oběťmi trestné činnosti a dětem, jež se dostaly do konfliktu se zákonem, a to zejména těm, jejichž osobní svoboda byla omezena, a také jak zajistit, aby tyto služby ve vhodných případech respektovaly jejich pohlaví, sociální poměry a potřeby pro osobnostní rozvoj, jakož i příslušné standardy a normy OSN.
34. Zdůrazňujeme nutnost zvážit opatření k prevenci šíření městské kriminality, včetně zkvalitňování mezinárodní spolupráce a zvyšování kapacity pro prosazování práva a soudnictví v této oblasti, a podporu zapojení samosprávy a občanské společnosti.
35. Vyjadřujeme svou hlubokou vděčnost lidu a vládě Thajska za vřelou a velkorysou pohostinnost vůči účastníkům a za vynikající vybavení, poskytnuté pro potřeby 11. kongresu.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná

16. března 2005

Originál: angličtina

Bod 5 předběžného programu*

Korupce: hrozby a trendy ve 21. století

Korupce: hrozby a trendy ve 21. století

Pracovní materiál připravený Sekretariátem**

I. ÚVOD

1. Ve světě relativního zmatku, způsobeného radikálními změnami v období po skončení studené války, existují nové příležitosti a motivy pro zapojení se do korupčních aktivit. Současná zkušenost vyvrací domněnku, že „volné“ trhy a neintervenci přístup jsou lékem proti korupci. Nyní se zdá, že každý společensko-politický a ekonomický systém plodí svůj vlastní typ korupce, a že žádný ze systémů není korupce zcela prost. Nicméně platí, že chudé země bývají korupcí zasaženy více než ostatní: korupce a chudoba jsou patrně těsně spojeny a vzájemně se posilují v sestupné spirále, přičemž často přispívají k závažným politickým i mezilidským krizím a násilným konfliktům.
2. Ačkoliv korupce je již dlouho chápána jako překážka rozvoje, existují aspekty tohoto jevu, které, pokud jim není věnována přednostní pozornost, mohou mařit veškeré další snahy o úspěšný postup v oblasti boje proti korupci jak na mezinárodní, tak i na národní úrovni. Boj proti korupci vyžaduje v první řadě bezpodmínečnou podporu politického vedení. To je zvláště důležité tam, kde již bylo korupci umožněno rozšířit se mezi politickou elitu. Další závažná překážka boje proti korupci může vyplynout z korupce uvnitř justičního systému. Zkorumpovaná justice znamená, že právní a institucionální mechanismy, určené k potlačování korupce, jakkoli správně orientované, účinné a poctivé, zůstávají ochromeny. Kromě toho je třeba se věnovat straně nabídky – dokud zůstává

* A/CONF.203/1.

** Předložení tohoto dokumentu bylo opožděno z důvodu potřeby dalšího výzkumu a konzultací.

úplatkářství akceptovatelnou obchodní metodou, přetrvávají důvody pro zapojení se do korupčních aktivit. Změnit motivační strukturu rovněž znamená přijmout účinná opatření, jak zbavit pachatele výnosů z korupce, a zaměřit se na tyto výnosy prostřednictvím důsledné mezinárodní spolupráce, která umožní zablokování, zabavení a vrácení prostředků odčerpaných korupčními aktivitami.

3. Korupce dále prospívá a podporuje konflikty. Proto musí být prevence a kontrola korupce vnímána jako klíčový aspekt řešení konfliktů, stejně jako postkonfliktní prevence a zvládání konfliktů.
4. V reakci na výzvu, kterou představuje problematika korupce, odvedla OSN již velký kus práce, včetně vypracování a přijetí Mezinárodního kodexu chování veřejných činitelů (*International Code of Conduct for Public Officials*) (rezoluce Valného shromáždění č. 51/59, příloha), a Deklarace OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (*United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*) (rezoluce č. 51/191, příloha). Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce č. 55/25, příloha I), jež vstoupila v platnost dne 29. září 2003, obsahuje ustanovení týkající se korupce veřejných činitelů. Nicméně, vzhledem k zaměření a rozsahu Úmluvy o organizovaném zločinu, shodly se členské státy na tom, že by mnohostranný fenomén korupce měl být spíše předmětem samostatného dokumentu. Dne 31. října 2003, po necelých dvou letech intenzivního jednání, přijalo Valné shromáždění rezoluci č. 58/4 ze dne 31. října 2003 Úmluvu OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) a otevřelo ji k podpisu ve dnech 9. – 11. prosince 2003 v mexické Meridě. Úmluva požaduje zavedení celé řady skutkových podstat trestných činů a obsahuje rozsáhlá preventivní opatření. Obsahuje rovněž významná ustanovení k posílení mezinárodní spolupráce v trestních věcech a ke specifickým aspektům spolupráce při prosazování práva na mezinárodní úrovni. A konečně jako hlavní průlom obsahuje Úmluva nová a dalekosáhlá ustanovení o vymáhání majetku, jakož i o technické pomoci a implementaci.
5. Souběžně s přípravou Úmluvy OSN proti korupci zahájil Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) Globální program proti korupci (*Global Programme against Corruption*), který by měl být prostředkem k poskytování technické pomoci členským státům za účelem posilování právního a institucionálního rámce a zvyšování záruk integrity, k vytvoření politické linie a shromáždění osvědčených postupů a získaných znalostí prostřednictvím řady publikací, a ke zvýšení míry spolupráce mezi institucemi, působícími na mezinárodní úrovni v oblasti protikorupční strategie a jejího prosazování.

6. 11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici přichází v rozhodujícím období, kdy se blíží vstup prvního globálního instrumentu proti korupci v platnost. Nová Úmluva představuje významné příležitosti, ovšem též významné výzvy pro členské státy. V posledních deseti letech problematika korupce v rámci programu rozvoje jak jednotlivých států, tak mezinárodních organizací stabilně nabývala na významu, přičemž bylo dosaženo celé řady významných poznatků. V této souvislosti skýtá 11. kongres jedinečnou příležitost k revizi strategií a politik za účelem další konsolidace pokroku učiněného v boji proti korupci. Kongres nabídne přínosné fórum pro výměnu informací a zkušeností k dalšímu rozvoji koordinovaného postupu a sladění praktických protikorupčních mechanismů. Ve snaze podnítit hodnotnou diskusi a společné zamyšlení u příležitosti 11. kongresu, upozorňuje tento pracovní materiál na některé z nejpalčivějších aspektů problému a nabízí informace o dosavadním vývoji.

II. HROZBY A TRENDY V OBLASTI KORUPCE

A. Politická korupce

7. Politická korupce představuje širokou škálu korupčních aktivit od nezákonného financování politických stran a voleb až po kupování hlasů a obchodování s vlivem politiků a volených funkcionářů. Ačkoli mnohé z těchto aspektů již jsou v řadě zemí odpovídajícím způsobem upraveny legislativou, na financování politických stran a volebních kampaní se adekvátní legislativa vztahuje jen výjimečně. Nezákonné financování politických stran a volebních kampaní narušuje řádnou politickou soutěž, frustruje občany a odklání je od politiky, a nakonec u nich vede ke ztrátě důvěry a respektu vůči demokratickým institucím. Soutěžení politických stran je prvkem pluralitní demokracie a vyžaduje odpovídající financování. V posledních letech se podmínky, v nichž politické strany působí, změnily – v době masmediální komunikace potřebují politické strany značné zdroje k tomu, aby oslovily občany, zviditelnily se a informovaly občany o svých politických východiscích, názorech a koncepcích, a tím získaly jejich podporu. Zvyšující se náklady přinutily politické strany hledat doplňkové zdroje vedle těch, které připouští zákon. V některých případech je toho dosahováno obcházením existujících právních předpisů, hledáním nezákonných zdrojů financování či dokonce uchýlením se k přímé korupci. Často jsou takové praktiky podporovány absencí účinných zákonů a jiných právních předpisů upravujících financování politických stran, jejich výdaje a průhlednost politického systému. Nedávné případy nezákonného financování politických stran zvýšily povědomí o nebezpečí, spočívajícím v politické korupci, a zintenzivnilo volání po přísnějších regulačních režimech. Přesto bylo dosud financování politických stran a volebních kampaní upraveno pouze přibližně v jedné třetině zemí světa. Existuje naléhavá potřeba zabývat se touto situací v zájmu předcházení zneužívání systému, povzbuzování

řádné politické soutěže, umožnění voličům činit poučená rozhodnutí a posilování politických stran ve smyslu výkonných demokratických subjektů, působících v obecném zájmu.

8. Současné přístupy k financování politických stran a volebních kampaní se navzájem výrazně liší. Zahrnují státní příspěvky pro politické strany a kandidáty, omezení výdajů na kampaně a legislativní rámec zajišťující průhlednost příspěvků a výdajů. Každý stát bude muset vyvinout svůj vlastní systém v souladu se svými politickými hodnotami a kulturou, svým politickým a volebním systémem, stavem svého hospodářského rozvoje a institucionálními možnostmi. Bez ohledu na obtížnost tohoto procesu se již začaly objevovat některé úspěšné postupy.
9. Mnoho zemí zavedlo zvláštní regulaci, týkající se soukromých příspěvků politickým stranám, jakož i jim podřízeným subjektům, včetně pravidel omezujících výši daru a opatření k prevenci obcházení takto stanovených hranic. Tyto způsoby regulace často zahrnují vyloučení určitých zdrojů a dárců, jako jsou anonymní dary, dary od společností a jiných subjektů, na jejichž činnost má rozhodující vliv státní správa, nebo od společností poskytujících zboží či služby státní správě, jakož i dary od jiných politických stran či od zahraničních dárců.
10. Velice rozšířeným přístupem je poskytování státních příspěvků stranám a kandidátům, a náhrada volebních výdajů, založené na objektivních, spravedlivých a racionálních kritériích. Nicméně jakkoli může státní financování zvýšit řádnou soutěž mezi politickými stranami, nemůže odstranit potřebu soukromých příspěvků. Řada zemí se tedy pokusila předejít nepřiměřeným potřebám financování politických stran zavedením hranic volebních výdajů.
11. Průhlednost je dalším z pilířů, na nichž spočívá řada národních regulačních systémů. Průhlednost znamená, že zdroje financování, výše a charakter příspěvků, stejně jako příjmy a výdaje, jsou uvedeny ve finančním výkazu kontrolovaném nezávislým orgánem. Právní předpisy, upravující tento postup, musejí být doplněny i o legislativu týkající se přístupu k informacím, aby financování a výdaje politických stran nebyly jen kontrolovány, ale aby byly též podrobeny dohledu veřejnosti a médií. Kromě toho může zákon požadovat na kandidátech, stejně jako na volených funkcionářích, aby pravidelně přiznávali svůj majetek a příjmy, jakož i majetek a příjmy svých rodinných příslušníků a partnerů.
12. Regulační rámec by měl být tam, kde je to vhodné, doplněn aplikací příslušné legislativy a podpořen přiměřeným vynucováním a smysluplnými sankcemi, a to jak pro strany, tak i pro politiky. Politické strany a kandidáti, kteří se zapojili do nezákonného financování, mohou kupříkladu přijít zčásti nebo zcela o státní příspěvek, nebo mohou být nuceni jej vrátit, a může jim být uložena pokuta. V

případech, kde lze shledat individuální odpovědnost, mohou sankce zahrnovat neplatnost zvolení a/nebo nevolitelnost po určité období.

B. Korupce v justičním systému

13. Ačkoli korupce v justičním systému byla vždy předmětem zájmu, důsledky pro princip vlády práva byly plně uznány teprve nedávno. Dodržování a realizace všech ostatních práv skutečně závisí na řádném chodu justice. Korupce uvnitř soudní moci ohrožuje její nezávislost, nestrannost a spravedlivost, a podřívá vládu práva – nezbytný předpoklad ekonomického růstu a odstraňování chudoby. Účinná ochrana lidských práv a lidské bezpečnosti vyžaduje řádně fungující bezúhonnou justici, která je schopna vynucovat zákon a vykonávat spravedlnost nestranným, účinným a předvídatelným způsobem. Řádný proces, jedno z nejzákladnějších lidských práv, může probíhat pouze před nestranným soudem a za procesní rovnosti stran. Uvnitř zkorumpovaného justičního systému neexistuje žádný z uvedených prvků.
14. Korupce v soudnictví se zdá být důvodem znepokojení po celém světě. Není omezena na určitou zemi či region. Nicméně projevy tohoto typu korupce mají patrně nejhorší důsledky v rozvojových zemích a v zemích s transformační ekonomikou. Podle Střediska pro nezávislost soudců a právníků (*Centre for the Independence of Judges and Lawyers*) bylo korupcí „protnuto“ soudnictví ve 30 zemích ze 48, jimiž se zabývala jeho výroční zpráva za rok 1999. Objevuje se stále více důkazů o korupci v justici v mnoha částech světa.
15. Hloubková analýza integrity justičního sektoru, realizovaná UNODC v Nigérii, načrtla podobně neradostný obrázek. V průměru více než 70 % dotazovaných právníků poskytlo úplatek v zájmu urychlení soudního řízení. Většina úplatků byla zaplacená personálu soudu, soudním vykonavatelům a policistům. Jak již bylo uvedeno v jiných studiích, zejména znevýhodněné vrstvy obyvatel, a to jak ve smyslu ekonomickém, tak i po stránce vzdělání, stejně jako etnické menšiny, mívají horší zkušenosti s justičním systémem a hůře jej vnímají. Je u nich vyšší pravděpodobnost, že se setkají s korupcí, budou čelit překážkám v přístupu k soudu a zažívat průtahy. Kromě toho bylo zjištěno pevné spojení mezi korupcí a přístupem k justici, což potvrzuje domněnku, že ke korupci nejčastěji dochází tehdy, je-li řízení protahováno a odročováno. Dalším poznatkem je skutečnost, že korupce v justičním systému má negativní efekt na ekonomický rozvoj a odrazuje přímé zahraniční investice.
16. Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) v této souvislosti pod vedením mezinárodní skupiny vysokých představitelů soudní moci podporuje několik zemí při posilování integrity a schopností soudců. Technická pomoc se zaměřuje na zlepšování přístupu k justici, zvyšování kvality a rychlosti výkonu spravedlnosti,

posilování důvěry veřejnosti v soudnictví, vytváření pojistek profesionální etiky a usnadnění koordinace činnosti institucí působících v oblasti justice. UNODC rovněž podporoval výše zmíněnou skupinu v procesu, který vedl k přípravě Bangalorských principů chování soudců (*Bangalore Principles of Judicial Conduct*) a dalších nástrojů, poskytujících odborné vedení soudcovskému stavu po celém světě.

C. Korupce a soukromý sektor

17. Po mnoho let podnikatelé obecně líčili sami sebe spíše jako nedobrovolné oběti nenasytných státních úředníků, než jako spolupachatele nezákonných transakcí zaměřených na získání nespravedlivé výhody. Soukromý sektor si nicméně uvědomil rizika korupce, která deformuje hospodářskou soutěž a pravidla tržního hospodářství, má negativní vliv na kvalitu výrobků a služeb, oslabuje perspektivy ekonomických investic a podryvá etiku podnikání. Poskytování úplatků přesunuje peníze od potenciálně výnosných investic. Náklady na neekonomické transakce udržují rozvoj podniku na relativně nízké úrovni. Korupce škodí podnikání všech typů firem – velkých i malých, nadnárodních i místních. Jsou to nicméně menší podniky, u nichž je pravděpodobnost zasažení větší.
18. Nedávné aféry ukázaly, že podnikání nemůže z dlouhodobého hlediska prosperovat bez náležité a zodpovědné firemní kontroly. Rozsáhlé neevidované platby státním úředníkům či zprostředkovatelům mohou uvést finance společnosti do zmatku a zpochybnit plnění povinností vůči jejím investorům. Negativní dopad na pověst společnosti, k němuž dochází v důsledku nepříznivé publicity následující po odhalení, je nevyčíslitelný. Dokonce i když korupční jednání zůstanou neodhalena, jsou krátkodobé zisky dosaženy na úkor dlouhodobé výnosnosti. Po určité době společnosti, které vložily prostředky do financování úplatků namísto investic do vývoje, produkce a marketingu kvalitních výrobků a služeb, stále více ztrácejí konkurenceschopnost, a jsou tedy stále více závislé na úplatcích jako prostředku k udržení svého podílu na trhu.
19. Úplatkářství uvnitř soukromého sektoru se stalo obzvlášť nebezpečným v posledních letech, kdy státy zahájily privatizaci řady činností a služeb, jež byly dříve vykonávány institucemi veřejného sektoru. Rovněž, stejně jako ve veřejném sektoru, pokud jednotliví zaměstnanci přijímají rozhodnutí, jež nejsou v nejlepším zájmu jejich společnosti, je narušen vnitřní rozhodovací proces, což má škodlivé důsledky pro společnost a její akcionáře.
20. Mezinárodní obchodní komora již více než dvě desetiletí podporuje protikorupční aktivity ve světě obchodních společností. Prvním počinem byl tzv. Shawcrossův výbor (*Shawcross Committee*), který v roce 1977 požadoval vytvoření pravidel chování, jež by měla sloužit jako základ pro seberegulaci obchodních společností.

Od té doby vedly nesčetné iniciativy mezinárodních organizací a zájmových skupin k celé řadě mezinárodních instrumentů zaměřených zejména na roli soukromého sektoru v korupčních aktivitách, jako je Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*), přijatá Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj v roce 1997, a Deklarace OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích, jakož i k vytvoření směrnic a manuálů, jež poskytují podnikatelům nezbytné nástroje k zajištění toho, aby zaměstnanci splňovali požadavky jak právního řádu, tak i principů řádných obchodních zvyklostí. Rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie č. 2003/568/JHA o boji proti korupci v soukromém sektoru a Úmluva OSN proti korupci, jež je prvním celosvětovým právně závazným instrumentem výslovně vyžadujícím na smluvních státech, aby zvážily kriminalizaci úplatkářství v soukromém sektoru, jsou rovněž charakteristickým výrazem tohoto procesu.

21. V téže době vzešly některé další iniciativy ze samotného prostředí obchodních společností. Conference Board, celosvětová obchodní organizace, se v roce 2000 dotázala obchodních společností na celém světě na jejich protikorupční programy. Průzkum zjistil podobně zaměřené programy ve 42 zemích, přičemž 40 % respondentů mělo sídlo mimo Severní Ameriku a západní Evropu. Iniciativa za transparentnost v těžebním průmyslu (*Extractive Industries Transparency Initiative*) z roku 2002, zahrnující vlády, obchodní společnosti a občanskou společnost, má za cíl zvýšit průhlednost plateb prováděných obchodními společnostmi, působícími v těžebním průmyslu, a příjmů státu. Tzv. *Equator Principles* z roku 2005 poskytují finančním institucím obecný rámec pro zjišťování, hodnocení a zvládání environmentálních a sociálních rizik spojených s financováním projektů, a Wolfsberské zásady proti praní špinavých peněz pro soukromé bankovníctví (*Wolfsberg Anti-Money-Laundering Principles for Private Banking*) z roku 2000 byly přijaty řadou těch největších komerčních bank, jež se zavázaly k dodržování principu řádné péče a pravidel chování, založených na souladu s mezinárodními standardy, zaměřenými proti praní špinavých peněz. Mezinárodní rada pro hornictví a kovoprůmysl (*International Council on Mining and Metals*) přijala v roce 2002 Chartu udržitelného rozvoje (*Sustainable Development Charter*), která vyjadřuje závazek jednotlivých členů dodržovat principy udržitelného rozvoje ve čtyřech hlavních oblastech: dozor nad životním prostředím; dozor nad výrobou; komunální odpovědnost; a obecná korporátní odpovědnost.
22. V souvislosti se zapojením soukromého sektoru do boje proti korupci je třeba zdůraznit roli a možnosti dalších mezinárodních iniciativ, jako je tzv. „Globální dohoda“ (*Global Compact*). V projevu ke Světovému ekonomickému fóru dne 31. ledna 1999 vyzval Generální tajemník přední představitele obchodního sektoru,

aby se připojili k mezinárodní síti Global Compact, jež by spojila obchodní společnosti s orgány OSN, odbory a občanskou společností při podpoře určitých principů v oblasti lidských práv, práce a životního prostředí. Pracovní fáze projektu byla zahájena v New Yorku 26. července 2000. V průběhu prvního Summitu vedení Global Compact, který se konal v New Yorku 24. června 2004, oznámil Generální tajemník doplnění desáté zásady do programu organizace, podle níž by měl obchodní sektor působit proti korupci ve všech jejích formách, včetně vymáhání úplatků a podplácení, a to v rámci širší tendence k sociální odpovědnosti obchodních společností (viz též <http://www.unglobalcompact.org/Portal/>).

23. Rozšíření podobných významných iniciativ v soukromém sektoru představuje vítaný vývoj, který demonstruje zvýšené povědomí o nutnosti společného postupu proti korupci a vůli soukromého sektoru zapojit se a zhostit se své role v něm. Jedná se o vítaný vývoj i proto, neboť naznačuje posun v pohledu na roli soukromého sektoru od pojmání postupu proti korupci jako výhradní odpovědnosti státu k přístupu, který takový postup pokládá za úkol, o který se stát musí podělit s občanskou společností a samotným soukromým sektorem. Hodnota těchto iniciativ je značná, navzdory některým skeptickým názorům, zpochybňujícím, zda se jedná o skutečné přijetí zodpovědnosti, či o snahu získat sympatie veřejnosti, když předbíhají či usměrňují přísnější státní regulaci. Uvedené iniciativy zároveň představují dvě vzájemně související otázky, které jsou v debatě o soukromém sektoru klíčové. První otázkou je, jak dosáhnout vhodného poměru mezi státní regulací a prostředím, jež prospívá řádnému fungování volného trhu; druhou, nakolik se lze na takové iniciativy spoléhat při tvorbě účinného souboru opatření k prevenci a kontrole korupce. Výsledek zmíněné debaty bude přirozeně záviset na celé řadě faktorů a specifických rysech národní ekonomiky. Stačí však uvést, že hledání takového vhodného poměru by mělo být založeno na kritickém zhodnocení jednotlivých aktivit, jednotnosti při jejich využívání a účinnosti jejich výsledků. Dále by mělo být založeno na uznání skutečnosti, že dobrovolné iniciativy nelze pokládat za všelék, ani za náhražku širších regulačních rámců.

III. ODČERPÁVÁNÍ MAJETKU A LEGALIZACE VÝNOSŮ Z KORUPCE

24. Významnou výzvu pro mezinárodní společenství představuje zpronevěra finančních prostředků a státního majetku, a jejich převod do zahraničí. I když empirické poznatky o rozsahu tohoto jevu jsou skromné, nedávné případy nasvědčují rozměrům, jež by mohly ničit národní hospodářství a narušovat rozvoj. Takové problémy vyžadují rychlá a rozhodná preventivní opatření, zaměřená na nedostatečný soulad s mezinárodními standardy proti praní špinavých peněz, zavádějící odrazující sankce a pomáhající překonat obtíže v mezinárodní spolupráci. Odčerpávání majetku a legalizace výnosů z korupce přinášejí postiženým zemím celou řadu závažných důsledků: oslabují zahraniční pomoc, zmenšují měnové rezervy, snižují daňový základ, poškozují hospodářskou soutěž,

ničí volný obchod a zvyšují úroveň chudoby. Škody způsobené státům jsou nesmírné v absolutním i relativním smyslu. Bylo kupříkladu oznámeno, že bývalý prezident Republiky Zaire Mobutu Sese Seko nezákonně odčerpал majetek ve výši 5 miliard USD – částku odpovídající v dané době zahraničnímu dluhu této země. Podle peruánské vlády bylo za panování Alberta Fujimoriho odčerpáno a převedeno do zahraničí přibližně 227 milionů USD (A/AC.261/12, odst. 10). Bývalý předseda vlády Ukrajiny Pavlo Lazarenko údajně odčerpал ze státního majetku okolo 1 miliardy USD. V současnosti, kdy se nachází v USA ve vazbě kvůli podezření z praní špinavých peněz ve výši cca 114 milionů USD, Lazarenko doznal, že tímto způsobem legalizoval 5 milionů USD přes Švýcarsko, které již téměř 6 milionů USD vrátilo Ukrajině. Makroekonomický rozměr nezákonného odčerpávání majetku a jeho dopad na ekonomický rozvoj země je zřejmý např. v případě Nigérie, kde měli již zesnulý generál Sani Abacha a jeho společníci zpronevřit finanční prostředky ve výši až 5,5 miliardy USD. Vláda Nigérie se dále domnívá, že v průběhu minulých desetiletí bylo ze země odčerpáno 100 miliard USD (A/AC.261/12, odst. 1). To je obzvlášť znepokojující vzhledem ke skutečnosti, že zahraniční dluh této země dosahuje přibližně 28 miliard USD a odhadovaný hrubý domácí produkt činil v roce 2003 41,1 miliardy USD. Odčerpáný majetek pochází typicky ze dvou druhů aktivit – úplatkářství a zpronevěry státních prostředků. Úplatkářství bývá často, i když v žádném případě výhradně, vyhrazeno příbuzným a blízkým společníkům vysoce postavených veřejných činitelů. Druhým typem rozsáhlého korupčního jednání je zpronevěra státního majetku, pohybující se od přímého převodu prostředků ze státní pokladny na osobní účty až k fyzické krádeži státních zásob zlata, jakož i přírodních zdrojů, a ke zpronevěře příjmů a půjček od mezinárodních finančních institucí. V této souvislosti hrají klíčovou roli mezinárodní banky. Na konci roku 2000 a počátku roku 2001 našly britský Úřad pro finanční služby (*British Financial Services Authority*) a švýcarská Komise pro federální bankovníctví (*Swiss Federal Banking Commission*) slabiny v kontrolních mechanismech celé řady bank, zapojených do transakcí s prostředky, převáděnými Sani Abachou a jeho společníky.

25. Navrácení majetku, nezákonně odčerpávaného prostřednictvím korupčních aktivit nejvyšších veřejných činitelů a politiků, se stalo pro řadu členských států naléhavým problémem, a to jak těch, které byly obětí svého politického vedení, tak i těch, na jejichž území byl majetek převeden. Zařazení průkopnických ustanovení o vymáhání majetku do Úmluvy OSN proti korupci je důkazem priority, kterou tomuto problému přiznává mezinárodní společenství. Právní rámec je však pouze jedním prvkem – ačkoli možná tím nejdůležitějším – potřebným k zajištění úspěšného vymáhání. Dalšími problémy, jež mohou úspěšnému vymáhání bránit, jsou: a) neexistující či slabá politická vůle v zemi původu, jakož i v zemích, kam byl majetek převeden; b) nedostatek schopnosti jednotlivých zemí rozvíjet svůj národní institucionální a právní protikorupční rámec, což může vést k opětovnému zhoršení problému; c) nedostatečná odbornost orgánů činných v trestním řízení v

zemi původu k položení základů na národní úrovni - úspěšnému stíhání pachatelů a přiměřené formulaci žádostí o vzájemnou právní pomoc; d) omezená speciální odbornost k vymáhání v zemích, do nichž byl majetek převeden. Vzhledem k tomu, že v současnosti disponují podobnou odborností především soukromí právníci, jejichž služby jsou velmi drahé, a kteří obvykle nemají zájem pomáhat při budování nezbytných kapacit v rozvojových zemích, je patrně nezbytné hledat alternativní řešení pod vedením Konference smluvních států (*Conference of the Parties*) Úmluvy OSN proti korupci, jakmile Úmluva vstoupí v platnost.

IV. KORUPCE A KONFLIKT

26. Korupce vyživuje konflikty a prospívá jim. Korupce vede ke krizím legitimacy státu, selhávání vlády a narušení ekonomiky. Podporuje sociální, politickou a ekonomickou nerovnost, často způsobuje křivdy vůči politicky a ekonomicky marginalizovaným skupinám a etnickým menšinám. Korupční praktiky rovněž mohou přimět soupeřící strany prodlužovat konflikt, využívající jej k zakrytí nezákonného odčerpávání přírodních zdrojů, zneužívání či zpronevěry humanitární pomoci, či získávání jiného prospěchu z válečné ekonomiky. V této souvislosti je u zemí, které trpí korupcí značného rozsahu, rovněž pravděpodobnost závažného – často násilného – politického a/nebo etnického konfliktu.
27. Zatímco korupce sama o sobě není nezbytně hlavním faktorem vzniku občanské války a vnitřních konfliktů, je schopna konflikty urychlovat tím, že zbavuje politické vedení legitimacy (viz A/55/985-S/2001/574). Tam, kde politické elity přežívají díky donucování a korupci, porušování politických a lidských práv značné části obyvatel a omezování spravedlivého přístupu k ekonomickým příležitostem včetně ochrany vlastnického práva, mohou být výsledkem radikální požadavky marginalizovaných skupin na politickou a ekonomickou změnu. Nejsou-li vyslyšeny, mohou vyvolat násilný sociální a politický konflikt, zejména pokud horizontální nerovnost odpovídá vnímaným skupinovým identitám.
28. Bylo zjištěno, že v mnoha případech korupce a související praktiky prodlužují stávající konflikty (viz S/2001/357 a S/2000/992). Konflikt může bojujícím stranám sloužit jako zástěrka pro nezákonné odčerpávání přírodních zdrojů, jako jeden z hlavních zdrojů financování. V důsledku toho se soupeřící strany snaží udržovat či rozšiřovat svou kontrolu nad územím a jeho obyvateli, které často nutí pracovat v otrockých podmínkách při těžbě přírodních zdrojů (viz S/2003/1027 a S/2002/537). Další příležitosti pro korupci a související praktiky sahají až k nezákonnému obchodu se zbraněmi, černému trhu, zpronevěře státního majetku a mezinárodní pomoci. Za takové situace se motivace k uzavření míru a dokonce i k vítězství v konfliktu mohou vytrácet a být snadno nahrazeny novými příležitostmi, které skýtá válečná ekonomika.

29. Velmi často hrají významnou roli také cizí subjekty (viz S/2002/1146). Vyskytují se případy cizích zemí či zahraničních společností se zájmem na udržení lukrativních smluvních vztahů či přímého přístupu k přírodním zdrojům, jež podplácují státní úředníky a povstalice. V případech, kdy motivem korupčního jednání jsou zahraniční zájmy, nemusejí být pokusy o vyřešení konfliktu úspěšné bez intervence typu embarga či licencí pro určité druhy přírodních zdrojů, pocházejících z dané země, a možná též ze zemí sousedních.
30. Tam, kde je konflikt podporován nezákonnou těžbou přírodních zdrojů, je zapotřebí specifických opatření, směřujících ke změně pobídkové struktury. Taková opatření mohou zahrnovat zveřejnění plateb domácích i zahraničních společností zabývajících se těžbou a obchodováním s příslušnými přírodními zdroji. Kromě toho by mezinárodní burzy mohly zvážit zařazení zveřejnění plateb společností mezi předpoklady uvedení do seznamu burzy. Současně by jednotlivé vlády měly zvážit zrušení koncesí k těžbě přírodních zdrojů, jakož i zřízení rezervy přírodních zdrojů, a zveřejnit veškeré platby, přijaté od obchodních společností. A dále by mezinárodní úvěrové instituce měly zvážit zavedení iniciativ typu „zveřejni co platíš“ jako podmínky pro další příspěvky a projekty (viz S/2003/1027).
31. Korupce se též ukazuje být závažnou překážkou zvládnutí postkonfliktní situace. Pokud postkonfliktní intervence nesníží v první řadě horizontální nerovnost, jež vedla k politické nestabilitě, konflikt se pravděpodobně objeví znovu. Zavedení spravedlnosti, bezpečnosti, lidských práv, vlády práva a řádné správy věcí veřejných má tedy klíčový význam pro úspěšné řešení konfliktů (viz S/2004/3/Add.1 a S/2004/616).

V. CESTA VPŘED

32. Rozvoj efektivních strategií proti korupci vyžaduje jako první krok vytvoření vhodného právního rámce. Takový rámec lze nyní nalézt v Úmluvě OSN proti korupci. Její sjednání v rekordním čase, na němž se podílela značná část členských států, a její přijetí, jsou mocným projevem společné politické vůle mezinárodního společenství vytvořit základní bod a zdroj budoucího úsilí. Před mezinárodním společenstvím nyní stojí výzva v podobě nutnosti zajistit, aby Úmluva nezůstala pouhým cílem, ale stala se funkčním nástrojem. V zájmu dostat této výzvě by se nemělo šetřit úsilím při uvedení Úmluvy v platnost co nejdříve. V době přípravy tohoto dokumentu podepsalo Úmluvu 118 států, a 18 států se stalo její smluvní stranou. Podle stálého tempa ratifikací lze soudit, že Úmluva pravděpodobně vstoupí v platnost do konce roku 2005.

33. Podpora rychlé ratifikace Úmluvy má vysokou prioritu UNODC. Ústředním bodem jeho aktivit je vytvoření legislativního manuálu pro ratifikaci a implementaci Úmluvy. Po dobré zkušenosti s Legislativním manuálem pro Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a její Protokoly (*Legislative Guides for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*) vytvořil UNODC expertní skupinu ze všech regionů, zapojených do procesu sjednávání, a tedy důvěrně obeznámených s Úmluvou. S podporou Ústavu OSN pro výzkum interregionální kriminality a trestní justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) se skupina sešla v červenci 2004 a únoru 2005, aby posoudila první návrh legislativního manuálu, jenž bude rozeslán co nejširšímu okruhu adresátů, aby byly získány připomínky jednotlivých států a zajištěna maximální průhlednost.
34. Kromě toho má Úřad v úmyslu zorganizovat sérii předratifikačních seminářů pro politiky a odborníky s cílem seznámit je blíže s požadavky Úmluvy, jakož i s příležitostmi, které z ní vyplývají. Účel těchto aktivit je dvojitý: jednak zajistit, aby byly legislativní a regulační požadavky Úmluvy jasně pochopeny politiky a tvůrci právních předpisů, a byly plněny způsobem, který umožní státům plně využít potenciál, jenž Úmluva nabízí pro účely reformy národních systémů a posílení mezinárodní spolupráce; a dále udržet a posílit politickou vůli a odhodlání, jež umožnily sjednání Úmluvy vzhledem ke skutečnosti, že její ratifikace zůstává především politickým rozhodnutím. UNODC současně s cílem podpořit tuto práci vynakládá veškeré možné úsilí na poskytování technické pomoci žádajícím zemím v souladu s ustanoveními Úmluvy. Těžiště Úmluvy spočívá v oblasti prevence – nejprve poskytnutí institucionálního a regulačního rámce pro snižování pravděpodobnosti korupčních praktik. Zajištění vytvoření takového systému prevence představuje základ pro veškerá další opatření proti korupci. Pomoc je zaměřena na podporu tvorby a posilování institucí a regulačního prostředí předvídaných Úmluvou v žádajících státech, a podporu vytváření snížené tolerance vůči korupci. Technická pomoc se, konkrétněji řečeno, zaměří na rozvoj národních protikorupčních strategií a mechanismů v souladu s článkem 5 Úmluvy, který stanoví, že smluvní státy budou vytvářet a realizovat účinné a koordinované protikorupční strategie, jež budou podporovat zapojení společnosti a odrážet principy vlády práva, řádné správy věcí veřejných a veřejného majetku, poctivosti, průhlednosti a zodpovědnosti. UNODC již pomohl několika zemím při rozvoji protikorupčních strategií, když podporoval vytváření protikorupčních orgánů v Maďarsku, Libanonu, Nigérii a Rumunsku. UNODC soustředí své úsilí na zkušenosti získané při realizaci těchto aktivit k tvorbě dalších programů a projektů v dalších oblastech světa, včetně Afghánistánu a zemí západní Afriky.
35. Další kritickou oblastí je sektor justice. Úmluva ve svém článku 11 uvádí integritu justičního systému jako ústřední složku jakékoliv protikorupční strategie, zejména pokud jde o představitele soudnictví a státního zastupitelství. Vzhledem

ke skutečnosti, že v řadě zemí tvoří představitelé justice relativně malou skupinu osob, představuje podpora jejich bezúhonnosti jasně zaměřený úkol s potenciálně vysokým dopadem. Projekty na podporu integrity v justici a budování kapacit již byly realizovány v Nigérii a probíhají v Indonésii, Islámské republice Írán, Mozambiku a Jihoafrické republice.

36. Vytváření prostředí nepříznivého pro korupci má ústřední význam jak pro soukromý, tak i veřejný sektor. Strategie k tomuto účelu nikdy nemohou být krátkodobé – závisejí na zvyšování informovanosti a zajištění spolupráce všech sektorů. Rozhodující je zejména účinný rozvoj a realizace kodexů chování v zájmu etického a poctivého výkonu veřejných funkcí. K prosazení takových kodexů je klíčové školení v etice, důvěryhodný systém vyřizování stížností, informovanost veřejnosti o právech veřejnosti a veřejných činitelů, a vhodná disciplinární opatření. Projekty zaměřené na podporu poctivosti ve veřejné správě byly realizovány v Kolumbii a Jihoafrické republice.
37. Úmluva klade důraz na účinné mechanismy prevence legalizace výnosů z korupce (čl. 14) a na vymáhání majetku (čl. 51 – 59). Pokud existuje jen málo příležitostí, jak uvést nezákonné výnosy z korupce do oficiálního oběhu nebo převést je do jiné jurisdikce, je motivace ke korupčnímu jednání narušena. Využívají se specifické projekty, zaměřené na tvorbu místních kapacit pro vymáhání majetku v Keni a Nigérii.
38. Jak již bylo výše uvedeno, ratifikace probíhají stálým tempem, což demonstruje trvalý odhodlání dodržovat Úmluvu a principy, jež vyjadřuje. Ve skutečnosti se tento dokument přibližuje svému vstupu v platnost rychlejším způsobem než Úmluva o organizovaném zločinu za srovnatelnou dobu. Při bližším pohledu na dosud uložené ratifikační listiny je však patrná nerovnováha mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi. Doposud byla Úmluva ratifikována rozvojovými zeměmi či zeměmi s transformační ekonomikou. Je zcela pochopitelné, že ratifikační procesy v rozvinutých zemích mohou být často delší a složitější, když zahrnují dlouhá připomínková řízení a zdlouhavou přípravu příslušné legislativy. To se zdá být jediným důvodem prodlevy při ratifikaci v rozvinutých zemích. Přesto lze těmto zemím doporučit, aby zdvojnásobily své úsilí o zahájení a dokončení řízení nezbytných pro předložení Úmluvy národním zákonodárným sborům k ratifikaci v nejbližším možném termínu.
39. Vstup Úmluvy v platnost je významný z dvojího důvodu: bude znamením nové éry v koordinovaném postupu mezinárodního společenství v oblasti prevence a kontroly korupce; rovněž uvede v pohyb implementační mechanismy Úmluvy prostřednictvím Konference smluvních států. Konference má významný potenciál vzhledem ke svému všeobecnému mandátu, a vzhledem ke skutečnosti, že přistupuje ke složitému problému implementace komplexním způsobem s plnou

účasti smluvních států a v souladu s duchem spolupráce a vzájemného respektu, který doprovázel vyjednávací proces a patřil ke kořenům jeho úspěchu.

40. Efektivní fungování Konference smluvních států bude záviset na dvou faktorech: zaprvé bude efektivní, pokud bude zahrnovat co nejširší účast států s optimální rovnováhou mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi; a zadruhé, dokáže zvládnout své náročné úkoly, pokud bude spojovat nezbytnou podporu jak politickou, tak finanční. Žádoucí součástí takové podpory je přiměřeně financovaný sekretariát a rezervní fondy pro technickou pomoc státům, které ji potřebují a žádají za účelem posílení jejich schopnosti plnit požadavky Úmluvy. K podpoře Konference smluvních států při budování informační základny nutné k získání odpovídajícího přehledu o problémech a požadavcích implementace budou nezbytné přiměřené zdroje.
41. V této souvislosti by bylo užitečné zamyslet se nad problémem sběru a analýzy dat o korupci pod vedením a dohledem Konference smluvních států. Úsilí v tomto směru bylo dosud vyvinuto především ze strany nevládních organizací, a vycházelo převážně z výzkumných metod, kladoucích důraz na osobní dojmy. Je pochopitelné, že osobní dojmy mohou být důležité a v řadě případů i vhodné k uchopení problému tak složitého a mnohostranného, jako je korupce. Přesto mají tyto metody zřejmá omezení, a staly se předmětem intenzivnějšího zkoumání, zejména pokud jde o jejich spolehlivost a přesnost. Ačkoliv však existují značné problémy při vývoji a použití vědecktějších metod sběru a analýzy dat, tyto problémy nejsou nepřekonatelné. Třebaže Úmluva poskytuje rámec a koncepční jistotu, jež jsou nezbytnými předpoklady vývoje a použití metod sběru a analýzy informací o důsledcích, povaze a trendech korupce, mnohem více úsilí bude třeba k udržení žádoucího postupu takových iniciativ na globální úrovni, v úzké součinnosti se všemi zainteresovanými subjekty.
42. Pro všechny výše naznačené oblasti a s cílem zajistit, aby měly vhodné aktivity širší dopad, 11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici může doporučit:
- a) Rozšíření osvědčené praxe k usnadnění implementace Úmluvy;
 - b) Rozvoj sítě v problému se orientujících osob a institucí oddaných cílům Úmluvy a připravených podporovat trvalá opatření proti korupci ve svých společnostech, jakož i pomáhat ostatním v konfrontaci s podobnými problémy;
 - c) Další posilování úsilí Mezinárodní skupiny pro protikorupční součinnost (*International Group for Anti-Corruption Coordination*) při prohlubování spolupráce mezi organizacemi působícími na mezinárodní úrovni v oblasti

protikorupční strategie, podpoře prosazování těchto aktivit a budování kapacity;

- d) Založení užších vazeb na nevládní organizace, občanskou společnost a soukromý sektor tak, aby byli všichni relevantní činitelé zapojeni do komplexnějších osvětových kampaní.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná

23. února 2005

Originál: angličtina

Bod 6 předběžného programu*

Ekonomická a finanční kriminalita: výzvy pro udržitelný rozvoj

Ekonomická a finanční kriminalita: výzvy pro udržitelný rozvoj

Pracovní materiál připravený Sekretariátem

I. ÚVOD

1. Potenciální škody způsobené ekonomickou a finanční kriminalitou byly v průběhu posledního desetiletí stále zřejmější v souvislosti se sérií rozsáhlých případů v Evropě a Severní Americe, které závažným způsobem poškodily důvěryhodnost řady společností a finančních institucí, když vedly k úpadkům, ztrátě pracovních míst a závažnému poškození institucí, zabývajících se investicemi i individuálních investorů. V rozvinutém světě lze navzdory závažnosti takových případů jejich dopad zvládnout, a to jak vzhledem k rozměrům ekonomik, v nichž k nim došlo, tak s ohledem na schopnost dotčených zemí zavést vhodné regulační mechanismy k prevenci dalších podobných případů. V rozvojovém světě je však vzhledem ke slabým institucím v některých zemích dlouhodobý dopad na udržitelný rozvoj a náklady na něj spojené s ekonomickou a finanční kriminalitou podstatně vyšší. Díky řadě faktorů včetně nedostatečného regulačního rámce a omezené kapacity států je skutečně mnoho rozvojových zemí zvláště zranitelných vůči ekonomické a finanční kriminalitě.
2. Pojem „ekonomická a finanční kriminalita“ pokrývá široký okruh nenásilných trestných činů, které vedou k finanční škodě, a to i přesto, že někdy mohou být takové škody skryty, či nemusejí být jako takové společností vnímány. Taková trestná činnost tedy zahrnuje širokou škálu nezákonných aktivit. Kategorie

* A/CONF.203/1.

„ekonomická kriminalita“ se však vymyká jednoduchému popisu, a její přesná definice zůstává nevyřešeným problémem. V roce 1981 kupříkladu Výbor ministrů Rady Evropy označil za ekonomické trestné činy 16 druhů trestných činů (doporučení č. R (81) 12): kartelové trestné činy; podvodné praktiky a zneužití ekonomické situace nadnárodními společnostmi; podvodné vylákání či zneužití dotací od státu či mezinárodních organizací; počítačová kriminalita; falešné firmy; falšování hospodářských výsledků společnosti a trestné činy proti účetnictví; podvod týkající se hospodářské situace a obchodního jmění společností; porušení předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců při práci ze strany společnosti; poškozování věřitele; podvod na spotřebitele; nekalá soutěž, včetně podplácení a klamavé reklamy; daňové trestné činy a vyhýbání se sociálním odvodům ze strany firem; celní trestné činy; trestné činy proti měně a měnové regulaci; burzovní a bankovní trestné činy; trestné činy proti životnímu prostředí.

3. Výše uvedený výčet demonstruje značný počet trestných činů, které mohou být případně zahrnuty do kategorie „ekonomická a finanční kriminalita“, a nepřímo tak zdůrazňuje, jak je důležité, aby bylo dosaženo pojmové čistoty a shody. Problém pojmového vymezení ekonomické a finanční kriminality je dále komplikován rychlým technologickým pokrokem, který tomuto druhu kriminality nabízí další příležitosti. Jak bude níže rozebráno, dostupné poznatky naznačují, že technologické změny, z toho nejvýznamněji rozvoj internetu, mají značný dopad na celkovou úroveň ekonomické a finanční kriminality. Uvedené faktory však rovněž komplikují pokusy o pochopení a analýzu rozsahu kriminality, spadající do široké kategorie „ekonomické a finanční“ kriminality.

II. ROZSAH PROBLÉMU

4. Vzhledem k absenci jasného a ustáleného pojetí ekonomické a finanční kriminality je složité určit celkový rozsah tohoto jevu a posoudit, zda je v současnosti rozšířenější než v minulých letech. Shromažďování údajů tohoto druhu je v každém případě komplikováno skutečností, že systémy evidence ekonomické a finanční kriminality se v jednotlivých zemích liší. Rovněž trestné činy v této rozsáhlé kategorii mohou být definovány rozdílně a s rozdílnými znaky skutkové podstaty, anebo v některých zemích nemusí být vůbec zákonem upraveny. Rovněž míra oznamování ekonomické a finanční kriminality je obecně nižší než u jiných druhů trestné činnosti, neboť v mnoha závažných případech společnosti a finanční instituce upřednostňují interní vyřízení záležitostí, aby tak zabránily veřejné kontrole nebo nepříznivé publicitě. Důležité je, že údaje o případech oznámených či odhalených úřady zřídka kdy poskytnou obrázek o výši způsobené škody; kupříkladu relativně drobný případ šekového podvodu může být pokládán za jeden skutek stejně jako rozsáhlý podvod v souvislosti s obchodní společností. Pokud jsou úspěšné, nemusí být tyto trestné činy vůbec odhaleny – podle

nedávného odhadu se například pouze 20 % případů podvodu dostane na veřejnost – nebo mohou být jednoduše v některých společnostech brány jako součást podnikání či politiky, nebo tolerovány v důsledku obav z odplaty vůči těm, kdo by je oznámili. Všechny tyto faktory činí provedení odpovídajícího zhodnocení problému obtížným.

5. Navzdory uvedeným problémům naznačily některé celosvětové průzkumy vnímání občanů, že jak jednotlivci, tak komerční subjekty si jsou jasně vědomi možného nárůstu ekonomické a finanční kriminality, a to především případů podvodu. Nedávný průzkum v podnikatelské sféře kupříkladu zjistil, že ze 3 532 organizací dotazovaných po celém světě se jich 33 % (celkově největší skupina) domnívá, že ekonomická kriminalita v nadcházejících pěti letech bude spíše problémem. Je též zajímavé pozorovat, že pozornost médií věnovaná podvodům (počítáno podle počtu titulků zpráv na toto téma) se za posledních deset let dramaticky zvýšila, přičemž v roce 2003 se tohoto tématu týkalo téměř 90 000 titulků v nejvýznamnějších periodikách po celém světě.
6. Existují nicméně určité poznatky, že rozsah a dopady ekonomické a finanční kriminality se zvyšují, ačkoliv se stále nedaří přinést o tom přesvědčivé důkazy. Nedávný průzkum viktimizace mezi obchodními společnostmi ukázal, že více než jedna třetina (37 %) všech respondentů byla postižena některou z forem ekonomické kriminality, což znamená nárůst oproti předchozím podobným průzkumům, přičemž jako nejvíce zranitelné se projeví odvětví bankovníctví a pojišťovnictví. Podobný celosvětový průzkum mezi obchodními společnostmi v roce 2004 zjistil, že téměř polovina respondentů (47 %) zaznamenala v předchozím roce zkušenost se závažným podvodem, a že v 6 % případů, kdy byl zjištěn pachatel, byla za čin odpovědná skupina organizovaného zločinu.
7. Ve specifickém případě trestného činu podvodu, který je jednou z nejobvyklejších forem ekonomické a finanční kriminality, naznačují dostupná výzkumná data obzvláště patrný nárůst v některých regionech – v západní Evropě se počet organizací, které oznámily podvod, zvýšil mezi roky 1999 a 2002 z 29 % na 34 %, a ve střední a východní Evropě ze 26 % na 37 %. K většině případů podvodu dochází v rozvojovém světě, především v Africe, kde více než 51 % respondentů bylo obětí podvodu.
8. Ačkoliv je prakticky nemožné spočítat celkové škody způsobené ekonomickou a finanční kriminalitou, a to zejména v rozvojových zemích, dostupná čísla naznačují, že dopad je závažný. Například ve Spojených státech amerických odhadují regulační orgány trhu s cennými papíry, že podvody na trzích s cennými papíry a komoditami ve svém úhrnu činí přibližně 40 miliard USD ročně. Odhaduje se, že šekové podvody stojí obchodníky v USA 10 miliard USD ročně, přičemž padělány jsou ročně šeky v hodnotě přibližně 500 milionů USD. Podvody v souvislosti s teleshoppingem se odhadují až na 10 % z 500 miliard USD objemu

všech obchodů realizovaných prostřednictvím teleshoppingu v Kanadě a USA každý rok. Nejnovější zpráva o trendech organizovaného zločinu, vydaná Evropským policejním úřadem (*European Police Office*) (Europol), znepokojeně poznamenává, že způsoby padělání eura jsou stále sofistikovanější. V roce 2003 bylo zadrženo 570 000 padělků eurobankovek v hodnotě 30 milionů EUR. Vzhledem k těmto číslům uvedl Mezinárodní měnový fond (*International Monetary Fund*) (MMF), že v budoucnosti by ekonomická kriminalita, jako je podvod, při svém tempu nárůstu, mohla jako zdroj zisku skupin organizovaného zločinu konkurovat obchodu s drogami.

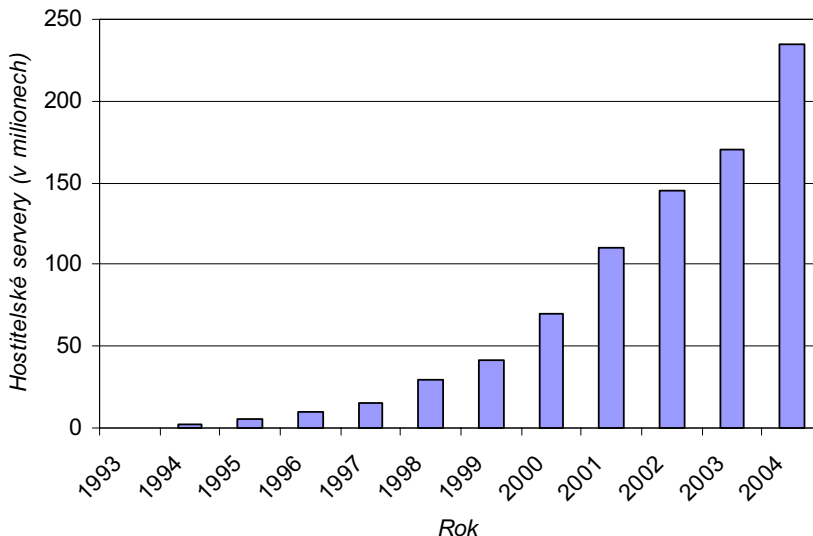
9. Ačkoliv ekonomické trestné činy mohou být páčány jednotlivci, úroveň promyšlenosti a organizace u řady takových trestných činů, zejména u těch přinášejících vysoký nezákonný prospěch, naznačuje zapojení skupin organizovaného zločinu. Jak konstatovala jedna nedávná oficiální studie: „Kromě vidiny značného zisku je (ekonomická kriminalita) přitahuje z důvodu relativně nízkého rizika odhalení, stíhání a trestu. Jednoduše řečeno, prospěch zjevně převažuje rizika“ Mnoho trestných činů, zahrnutých do široké kategorie ekonomické a finanční kriminality může být samozřejmě spácháno i legálně existujícími společnostmi. Tendence k zapojení do nadnárodního organizovaného zločinu se nicméně zvyšuje, přičemž hranice mezi zákonnými a nezákonnými aktivitami se v některých odvětví stírají a zločinecké skupiny stále více využívají formálně legální podnikatelskou činnost k praní peněz nebo k investování výnosů, a „nastrčených firem“ („*shell companies*“) k zakrytí nelegálních aktivit.
10. Nárůst míry a závažnosti ekonomické a finanční kriminality je posilován na jedné straně probíhajícím procesem globalizace a z ní vyplývající integrace světových finančních trhů a oslabování sociální kontroly a spolehlivosti, a na straně druhé technologickým pokrokem. Rychlá integrace světového hospodářství usnadňuje nejen realizaci legálních podnikatelských transakcí, ale i těch nezákonných. Dále větší integrace světových finančních a jiných trhů způsobuje, že lavinovité účinky ekonomické a finanční kriminality se jen zřídka omezují na jedinou zemi. Důsledky nejzávažnějších případů rozsáhlých podvodů v bankovním systému v posledním desetiletí byly skutečně celosvětové, postihly investory po celém světě a poškodily bankovní systémy mnoha rozvojových zemí.
11. Skupiny organizovaného zločinu se dopouštějí závažné ekonomické a finanční kriminality například ve formě trestných činů souvisejících s podvody s kreditními kartami, krádežemi identity a paděláním. Rozvoj elektronického bankovníctví a rychlé rozšíření internetu rovněž přinesly nové příležitosti v oblasti ekonomické a finanční kriminality. Podvodné užití kreditních či platebních karet se dnes pokládá za závažný mezinárodní problém, vytvářející celkově mnohem vyšší nezákonný prospěch než např. padělání peněz. Rovněž internet se stal mocným nástrojem k páčání podvodu, když zvýšil dostupnost informací o jednotlivcích a obchodních

společnostech, které mohou pachatelé využít, a poskytl způsoby, jak realizovat vícero podvodných jednání najednou. V případech podvodů s předplatným (tzv. Nigerijských dopisů) se například internet využívá k vytipování možných obětí a elektronická pošta jich umožňuje kontaktovat najednou tisíce.

III. DŮSLEDKY TECHNOLOGICKÉHO POKROKU

12. V rozmezí jen o něco více než jednoho desetiletí změnil významný pokrok v oblasti technologií světové toky informací a způsoby podnikání. V roce 1991 existovala pouze hrstka hostitelských serverů či webových stránek, zatímco nyní jich má být nejméně 200 milionů. Možná ještě více překvapující je skutečnost, že k více než polovině z uvedeného nárůstu došlo v posledních třech letech, když se odhaduje, že v tomto krátkém období bylo připojeno zhruba 100 milionů hostitelských serverů. Významný nárůst počtu hostitelských serverů je znázorněn v grafu níže. Celosvětový dosah internetu, rostoucí sofistikovanost bankovního sektoru a další technologický pokrok dramaticky snížily význam fyzických hranic, což je situace, kterou kriminální struktury využívají.

Nárůst počtu hostitelských serverů v letech 1993 – 2004



Pramen: Internet Systems Consortium

13. Od doby, kdy Rada Evropy stanovila různé druhy ekonomické a finanční kriminality, vytvořily rychlý technologický pokrok a expanze internetu nespočetně dalších možností. Objevila se celá škála podvodných aktivit za využití internetu, a významně roste počet případů podvodu s kreditními a platebními kartami. Kupříkladu Centrum oznamování internetové kriminality (*Internet Crime Complaint Center*), dříve Centrum oznamování internetových podvodů (*Internet Fraud Complaint Center*) v USA, což je společná iniciativa Národního centra pro kriminalitu bílých límečků (*National White Collar Center*) a Federálního úřadu pro vyšetřování (*Federal Bureau of Investigation*), zaznamenalo v posledních pěti letech značný nárůst počtu podnětů. Z více než 207 000 podnětů, obdržených v roce 2004, jich 190 143 bylo postoupeno orgánům činným v trestním řízení a tvořilo je mnoho různých druhů podvodu, jako je podvod při dražbě na internetu, nedodání objednaného zboží a podvody s kreditními či platebními kartami. Podvodné používání kreditních a platebních karet skupinami organizovaného zločinu, které těží z rozvoje padělatelských technologií, se stalo skutečně globalizovanou živností. S využitím běžně dostupných technologií mohou být z pravé kreditní karty v jedné zemi ráno získána data, odpoledne může být v jiné zemi vyrobena karta falešná, a ta pak může být jinde použita. Dané země dokonce ani nemusí být na téže kontinentu. Celkové ztráty způsobené podvody s plastickými kartami se pro rok 2000 odhadovaly na více než 2 miliardy USD.
14. Pokračující rychlé tempo technologického pokroku ztěžuje spolehlivé odhady nových forem ekonomické kriminality. Oblastí kriminální činnosti, které je třeba se v této souvislosti pozorně věnovat, jsou podvody s identitou. Podvody s identitou zahrnují shromažďování informací o jednotlivcích a padělání jejich průkazů totožnosti mj. pro účely získání úvěru, a vzhledem ke své složitosti vyžadují poměrně vysoký stupeň organizace. Nárůst počtu případů podvodů s identitou byl umožněn rozvojem internetu, jednoduchým přístupem k osobním údajům a dokonce i prostřednictvím webových stránek, které poskytují návod, jak získat či vytvořit falešné doklady. Tím, že usnadnil obchodní styk, internet rovněž přinesl nové příležitosti ke zneužití falešných průkazů totožnosti, zejména umožněním online možností podvodného získání kreditních či platebních karet a půjček. Federální obchodní komise (*Federal Trade Commission*) USA v roce 2003 uvedla, že celých 4,7 % obyvatel této země, tj. 10 milionů osob, se stalo v předchozím roce obětí krádeže identity s celkovou ztrátou ve výši 53 miliard USD, z nichž převážnou většinu nesly obchodní společnosti. Předpokládá se, že se ve Spojených státech v roce 2003 zvýšila oproti předchozímu roku četnost případů podvodu s identitou o více než 40 %.
15. U mnoha ekonomických trestných činů, využívajících moderní technologie, není fyzická přítomnost pachatele pojmovým znakem. Trestné činy mohou tedy být páčány ze zemí, jež mají nejslabší legislativu a donucovací infrastrukturu k jejich potírání. Existuje mnoho případů trestné činnosti, založené na moderních

technologiích, včetně podvodů prostřednictvím internetu, jež je páchána z rozvojových zemí, a jejíž oběti jsou v zemích rozvinutých. Jako příklad mohou sloužit neblaze proslulé podvody s předplatným či podvody typu „419“ (tzv. Nigerijské dopisy), pocházející ze západní Afriky. Důsledky rozvoje technologií i pro oblast ekonomické a finanční kriminality zbavuje významu státní hranice, a ačkoliv kriminalita založená na moderních technologiích bývá často zmiňována pouze jako jeden z druhů, jež mají dopad na rozvojový svět, má pro rozvojové země kritické důsledky. Pokud donucovací orgány v rozvinutých zemích vynakládají značné úsilí, aby udržely krok s novými technologiemi, obdobné orgány v zemích s transformační ekonomikou či v rozvojovém světě čelí v tomto směru závažným problémům (viz též podkladový materiál k Workshopu 6. – Opatření k boji s počítačovou kriminalitou – 11. kongresu (A/CONF.203/14)).

IV. PRANÍ ŠPINAVÝCH PENĚZ

16. Možná jedním z nejvýznamnějších druhů ekonomické a finanční kriminality, zasluhujícím si zvláštní pozornost, je praní špinavých peněz. Nejenže ekonomická a finanční kriminalita často produkuje významné nelegální zisky, jež je třeba legalizovat v oficiálním finančním systému, takže je sama o sobě hlavní trestnou činností, ale praní špinavých peněz také představuje klíčové spojení mezi veškerými kriminálními aktivitami, které vytvářejí významné nelegální zisky, a požadavky na legalizaci těchto výnosů v oficiálním finančním systému.
17. Praní špinavých peněz poskytuje pachatelům a skupinám organizovaného zločinu jak hotovostní prostředky, tak investiční kapitál. Existují dva hlavní důvody, proč se země samy zavazují rozvíjet a udržovat účinné systémy zaměřené proti praní špinavých peněz. Zprvé, zbavení pachatele zisku z trestné činnosti představuje rozhodující zbraň, neboť zisk je hlavním motivem ke spáchání většiny trestných činů. Zadruhé, praní špinavých peněz narušuje stabilitu, výkonnost a integritu finančních systémů a hospodářský rozvoj v rozvinutých i rozvojových zemích.
18. Nedávno zveřejněné údaje naznačují významný nárůst počtu oznámených případů praní špinavých peněz, ačkoliv je tento nárůst zčásti důsledkem důslednější právní úpravy jejich oznamování v různých zemích. Služba pro potírání finanční kriminality (*Financial Crimes Enforcement Network*) – FinCEN – Ministerstva financí USA zveřejnila soubor údajů shromážděných z hlášení o podezřelých finančních aktivitách (SAR) a podaných depozitními a dalšími finančními institucemi. Více než 1,5 milionu formulářů SAR bylo do FinCEN podáno do prosince 2003, přičemž množství podání SAR bylo v roce 2003 o 45 % vyšší než v roce 1996. Ve Zprávě Europolu o organizovaném zločinu (*Organized Crime Report*) za rok 2004 se též uvádí, že „všechny členské státy, které podávají zprávy o praní špinavých peněz, zaznamenaly nárůst počtu podezřelých peněžních

převodů a případů praní špinavých peněz, kde peněžní převody a nákupy nemovitostí jsou stále nejobvyklejším modelem operandi“. Zpráva dochází k závěru, že „případné praní špinavých peněz prostřednictvím Systému ukládání hotovosti (*Cash Deposit System*) má vzrůstající tendenci. Majitelé účtů jsou často „bílí koně“ (podobně se využívají falešná totožnost a „nastrčené společnosti“), a k vybírání peněz jsou využívány padělané bankovní karty, což vše zvyšuje anonymitu.

19. Opatření k omezování praní špinavých peněz dosud silně závisí na oznamování podezřelých transakcí ze strany finančních institucí. Země se slabou regulací a kontrolou finančního sektoru jsou obzvláště zranitelné vůči zneužívání skupinami organizovaného zločinu, což vede ke zničujícím následkům. Kriminální aktivity zůstávají neodhaleny a legalizované prostředky jsou využívány k financování dalších kriminálních aktivit. Praní špinavých peněz kromě toho deformuje finanční trhy, neboť v důsledku narušené integrity finančních institucí odrazuje přímé zahraniční investice. K boji proti praní špinavých peněz je tedy nezbytný komplexní přístup, zejména u států, jež mají nedostatečnou legislativu a tzv. offshore zemí. V mnoha případech je domácí právní úprava nevyhovující, a donucovací orgány obvykle nejsou schopny držet krok s vývojovými trendy.
20. Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) při své činnosti v oblasti boje proti praní špinavých peněz zjistil v mnoha rozvojových zemích nízkou úroveň zapojení do tzv. „formálního“ finančního systému; např. v několika zemích má méně než 10 % obyvatel bankovní účet. Není nedůvodné se proto domnívat, že značná část ekonomických aktivit (převody a ukládání majetku) probíhá mimo formální finanční instituce (např. systém převádění finančních prostředků *hawala*). To znamená, že přinejmenším v současnosti je řada metod prosazování práva, známých v rozvinutém světě, v takových zemích zřejmě nepoužitelná, a to zejména v případech, kdy existují důkazy o rozsáhlém zapojení skupin organizovaného zločinu. V mnoha rozvojových zemích a zemích s transformační ekonomikou tudíž existuje naléhavá potřeba rozvíjet schopnosti a metody k postižení výnosů z trestné činnosti, odpovídající stupni rozvoje jejich finančních systémů a odbornosti orgánů činných v trestním řízení. To zahrnuje nutnost zaměřit se znovu na základní aspekty, jako jsou základní vyšetřovací postupy, operativní policejní práce, konfiskace majetku zaměřená na jeho hodnotu, obrácení důkazního břemene pokud jde o původ majetku, přeshraniční vyhledávání peněz a další související opatření.
21. Kromě toho uvolnění trhu a technologický pokrok urychlily v jiných zemích a regionech rozvoj odvětví elektronického bankovníctví s nabídkou nových forem elektronických plateb, např. prostřednictvím internetu. Vzestup elektronického bankovníctví může přinášet prospěch organizovanému zločinu, neboť umožňuje rychlý a anonymní převod velkého množství peněz, čímž usnadňuje praní špinavých peněz. V budoucnosti bude internet k převodu peněz z jedné země do

druhé využíván ještě více. Praní špinavých peněz pak bude probíhat více prostřednictvím přímého bankovníství, GSM bankovníství a předplacených karet. Vzhledem k absenci prostředníka (jako je banka) umožňují počítačové platební systémy větší anonymitu při převodu peněz a výrazně snižují náklady transakce. Podobné transakce také bude obtížnější vystopovat, což zvyšuje možnosti financování terorismu a korupce.

22. Dostupné údaje, jakkoliv ne zcela průkazné, nasvědčují tomu, že ekonomická a finanční kriminalita by se měla v následujících letech rychle rozvíjet a dokonce se stát jako zdroj kriminálních zisků konkurentem nezákonnému obchodu s drogami. Vzhledem k tomu, že skupiny organizovaného zločinu a teroristické organizace využívají nelegálních finančních transakcí k převádění i podvodnému získávání zdrojů, stává se boj proti tomuto druhu kriminality stále více neoddelitelným od účinného omezování současných hrozeb pro globální bezpečnost. Nárůst ekonomické a finanční kriminality tedy představuje pro mezinárodní společenství významnou výzvu, včetně nezbytnosti nalézt mechanismy, jak vytvořit odpovídající legislativu a pojistky k její prevenci, aniž by byly nadměrně narušeny legální obchodní aktivity. Protože tato kriminalita přesahuje národní hranice, účinná opatření její kontroly a prevence musejí být založena na mnohem vyšší úrovni spolupráce mezi jednotlivými státy, než tomu je dosud.

V. DOPAD NA UDRŽITELNÝ ROZVOJ

23. Tvrdí se, že rozvoj tržních společností byl vždy doprovázen ekonomickou kriminalitou, jež vede ke hromadění značného jmění a tvorbě bohatství. Jako příklad jsou často uváděni „loupeživí rytíři“, a ti, kdo bohatli v průběhu alkoholové prohibice v USA (1919 – 1933). Značné množství důkazů však ukazuje, že žádná země nemůže dosáhnout udržitelného ekonomického rozvoje prostřednictvím nelegální ekonomické aktivity. Hromadění soukromého majetku prostřednictvím kriminality nevede k vyššímu národnímu důchodu. Ve skutečnosti většina majetku, shromážděného prostřednictvím trestné činnosti, zejména finanční kriminality, je výsledkem převedení legálně získaného příjmu na pachatele. Nejedná se o součtově neutrální převody majetku z jedné osoby na druhou, ale o převody ztrátové, neboť nezákonné aktivity samy o sobě mohou způsobit hospodářskou škodu, jako je odrazování investic a podkopávání legálních ekonomických aktivit. Kromě toho odčerpávají již tak málo dostupné prostředky na oblast prosazování zákona a boj s kriminalitou, čímž v důsledku snižují celkové bohatství a kvalitu života společnosti. Banky kupříkladu musejí budovat systémy prevence podvodných transakcí a praní špinavých peněz, soukromé osoby, jež přišly o finanční prostředky, musejí věnovat čas snaze je opět získat, a veřejné instituce musejí budovat odpovídající mechanismy pro boj s trestnou činností.

24. Tvrdí se též, že porušování zákonů ekonomiky v zemích, kde instituce a právní a justiční systém brání rozvoji moderního trhu a ekonomickému růstu, může být nejen pozitivní, ale dokonce i nezbytné. Zatímco krátkodobě mohou takové aktivity vytvářet majetek, v dlouhodobé perspektivě mají zásadní dopad na společnost, v níž probíhají. Pokud obchodní společnosti získaly dovednosti pro využívání nelegálních kriminálních aktivit k podpoře svých obchodních zájmů a tím nutí konkurenci činit totéž, celkovým výsledkem je deformace legálního trhu. Narušováním hospodářské soutěže se snižuje průhlednost a hromadí se majetek úzké elity, což vede ke ztrátě jakýchkoliv vyhlídek na dosažení otevřeného systému, založeného na vládě práva. Když se takové praktiky zažijí, je velmi obtížné je odstranit, neboť existují mocné skupiny subjektů s přímým zájmem na jejich zachování.
25. Z uvedených důvodů představuje ekonomická a finanční kriminalita v řadě zemí závažnou dlouhodobou hrozbu poklidnému a demokratickému společensko-ekonomickému rozvoji. Zatímco krátkodobě tyto trestné činy přinášejí náklady, které jsou kvantifikovatelné, pokud k nim dochází opakovaně po určitou dobu, stává se jejich dopad (ač méně přímý) závažnějším, když si udržuje potenciál poškozovat efektivní fungování či konsolidaci demokracie, odpovědnosti a vlády práva. Ekonomická a finanční kriminalita vnáší do tržních hospodářství závažné deformace. Legální hospodářská praxe je narušována zaváděním uměle vysokých rizikových prvků do rozhodování o investicích a obchodu, jakož i motivováním jednotlivců k rychlému zbohatnutí mimo formální struktury regulované ekonomiky.
26. V ekonomikách, kde je ekonomická a finanční kriminalita společensky akceptována jako samozřejmost, bývá závažně oslabena důvěra legálních investorů. Finanční trhy i řádné obchodní vztahy přitom na důvěře spočívají. Efektivní fungování finančních trhů silně závisí na očekávání, že jsou dodržovány a vynucovány přísné profesní, právní i etické standardy. Jejich trvalé porušování tuto důvěru oslabuje a v důsledku snižuje možnosti udržitelného ekonomického růstu. Pověst integrity – poctivosti, spolehlivosti, dodržování standardů a právních předpisů – je jedním z investory a finančními institucemi nejvíce ceněných aktiv. Dlouhodobý a udržitelný ekonomický růst je při absenci těchto faktorů možný jen zřídka.
27. Různé formy zneužívání finančního systému mohou poškodit pověst finančních institucí, což má negativní vliv na důvěru investorů a tedy přináší oslabení finančního systému. Škoda ekonomice nevzniká pouze přímo z jednotlivých ekonomických a finančních trestných činů, ale též z pouhého vědomí, že k nim dochází, což ovlivňuje pověst finančních systémů a odrazuje vnější investice. Rozšířené podezření veřejnosti, že ekonomickou a finanční kriminalitu páchají elity veřejného i soukromého sektoru, rovněž v mnoha zemích podkopává

legitimitu vlády. Účinný boj s ekonomickou a finanční kriminalitou má tedy rozhodující význam pro udržitelný rozvoj a budování institucí.

28. Jakmile se kriminální organizace vytvoří, mají potřebu založit si ve společnosti podpůrné sociální kontakty. Takové kontakty mají několikery význam: usnadňují nezákonné ekonomické aktivity; brání konkurenci ve vstupu na tytéž trhy; chrání systémy praní špinavých peněz a investice zdrojů nelegálního původu; a ochraňují významné představitele zločinu před činností orgánů činných v trestním řízení. Podpůrné kontakty zahrnují kvalifikované osoby, nezbytné pro nezákonnou činnost (technický personál, jako např. počítačová odborníci či účetní), a ty, jež jsou nutné k tomu, aby nezákonná činnost mohla vůbec probíhat (pohraničníci, vojáci a policisté, političtí představitelé). Výsledkem je celková korupce společnosti, kdy finanční (a v některých případech dokonce i společenský a politický) prospěch, plynoucí z účasti v nezákonném sektoru, často převyšuje prospěch spojený s účastí v legální ekonomice.
29. Páchání ekonomické a finanční kriminality přináší rozvojovým zemím řadu přímých výdajů. Mezi nejvýznamnější patří skutečnost, že tato kriminalita má často vážný dopad na chudé, neboť vede k odčerpávání prostředků ze státní pokladny. V rozvojových zemích jsou kupříkladu běžní občané s nízkými úsporami či zdroji k překonání důsledků poškození drobnými podvody v mnohem vyšší míře, než jejich protějšky v zemích rozvinutých. Údaje z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti, realizovaného Ústavem OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) v roce 2002 ukázaly, že podíl respondentů, kteří uvedli, že se stali obětí podvodu na spotřebiteli v průběhu roku 2000, činil 28,1 % v Africe, 27,6 % v Asii, 36,7 % ve východní a střední Evropě a 19,6 % v Latinské Americe. Výzkum zjistil významně nižší míru podvodu na spotřebiteli v Severní Americe a západní Evropě.
30. V případech humanitárních krizí jsou v souvislosti s malými možnostmi státu často předmětem zneužití prostředky od dárců, v důsledku čehož se požadované zdroje nedostanou ke zranitelným chudým příjemcům. Po rozsáhlých katastrofách oběti často investují významné částky z vlastních prostředků na obnovu domů a obcí, čímž je činí cílem kriminálních struktur hledajících snadný zisk. Individuální štedrost z území mimo oblast humanitárních krizí může klesat v důsledku vědomí pravděpodobnosti, že poskytnuté prostředky skončí ve špatných rukou. V dlouhodobé perspektivě mohou poznatky o zpronevěře prostředků bránit dárům v plnění jejich slibů či v poskytování další pomoci. Za příklad může sloužit potenciální zranitelnost vůči kriminálním aktivitám v případě pomoci při nedávném vzedmutí vln tsunami v Indickém oceánu.

VI. PREVENCE A KONTROLA EKONOMICKÉ A FINANČNÍ KRIMINALITY

31. Zvyšující se zneklidnění ohromnými zisky z obchodu s drogami, důsledky globalizace na nadnárodní organizovaný zločin a pokrok v komunikačních technologiích (který kromě jiných výhod usnadnil převod prostředků, a to jak legálních, tak nelegálních), vedly od konce osmdesátých let k sérii opatření mezinárodních institucí a mezinárodního společenství k boji s finanční kriminalitou, a to zejména s praním špinavých peněz.
32. Mezinárodní systém proti praní špinavých peněz představuje soubor standardů přijatých v rámci regionálních či mezinárodních organizací. Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu omamnými a psychotropními látkami (*United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*) z roku 1988 a Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha 1) obsahují ustanovení pro boj proti praní špinavých peněz. Posléze uvedený dokument poskytuje právní základ pro kriminalizaci legalizace výnosů, pocházejících z jakéhokoliv závažného trestného činu, a pro přijetí opatření k identifikaci zákazníka, uchovávání záznamů a oznamování podezřelých transakcí. Úmluva OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) (rezoluce Valného shromáždění č. 58/4, příloha) rovněž obsahuje ustanovení k usnadnění navrácení odcizeného státního majetku do země jeho původu. Čtyřicet doporučení Finanční akční skupiny pro boj proti praní špinavých peněz (*Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering*) – FATF – revidovaná v říjnu 2003, také představují soubor směrnic pro tuto oblast (viz též podkladový materiál k Workshopu 5 – Opatření pro boj s ekonomickou kriminalitou včetně praní špinavých peněz – 11. kongresu (A/CONF.203/13)).
33. Je důležité v této souvislosti poznamenat, že Vysoké grémium o hrozbách, výzvách a změně (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*), uznávající nadnárodní organizovaný zločin za kritickou hrozbu světovému společenství, vedle dalších opatření doporučilo sjednání komplexní mezinárodní úmluvy o praní špinavých peněz (viz A/59/565 a Corr. 1, odst. 174). Podobná doporučení byla vyslovena v rámci přípravných regionálních zasedání k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici (viz A/CONF.203/RPM.2/1, odst. 51). Tlak na přijetí nového globálního dokumentu o praní špinavých peněz je částečně dán skutečností, že řada ustanovení stávajících úmluv OSN, týkajících se praní špinavých peněz, nemají kogentní povahu, a doporučení FATF nejsou dodržována všeobecně. Zatímco návrhy Vysokého grémia neodvratně podnítí živou diskusi o vhodnosti takového nového dokumentu, 11. kongres je významným fórem k zahájení jednání o účinnějším mezinárodním postupu v tomto směru. UNODC má zkušenosti pro podporu jak odborné diskuse, tak

vyjednávacího procesu při přijímání nového dokumentu proti praní špinavých peněz, neboť tak již činil v případě úmluv o drogách, zločinu a korupci. Před zahájením vyjednávání však bude zapotřebí mnoha přípravných prací, a to nejen k odstranění odborných překážek, ale také k lepšímu poznání současné situace.

34. Stejně jako v případě praní špinavých peněz se žádný mezinárodní dokument nezabývá výlučně pouze otázkou ekonomické a finanční kriminality, a žádný se nezaměřuje specificky na zvláštní problémy rozvojových zemí. Nicméně jak Úmluva o organizovaném zločinu, tak Úmluva proti korupci obsahují ustanovení významná při budování mezinárodního rámce pro boj s takovými kriminálními aktivitami. Úmluva o organizovaném zločinu se vztahuje specificky na případy, kdy ekonomickou či finanční kriminalitu páchají skupiny organizovaného zločinu. Úmluva proti korupci pokrývá ekonomickou finanční kriminalitu, která je výsledkem korupčních praktik. Vedle těchto mezinárodních dokumentů přijala na regionální úrovni Evropská unie rámcové rozhodnutí, podle něhož musejí členské státy podvod a falšování v oblasti bezhotovostních plateb pokládat za trestný čin. Je třeba též poznamenat, že čl. 8 Úmluvy o počítačové kriminalitě (*Convention on Cybercrime*), přijaté Výborem ministrů Rady Evropy, se zabývá výslovně problémem podvodů spojených s využitím počítačové techniky.
35. Navzdory uvedeným významným krokům zbývá vykonat mnoho práce k vybudování kapacity pro komplexní boj s ekonomickou a finanční kriminalitou. Především, jak bylo uvedeno výše, právní definice trestných činů, spadajících do kategorie ekonomické a finanční kriminality, je v různých zemích různá. Ve zvýšené míře to platí zejména ve vztahu k trestným činům spáchaným prostřednictvím internetu, a to vzhledem k různorodosti potenciálně nových trestných činů. Vyšetřování ekonomické a finanční kriminality dále vyžaduje vysokou úroveň odbornosti, včetně finančně analytických metod, jež nejsou u mnoha příslušných orgánů dostatečně vyvinuty. Jedná se především o případ rozvojových zemí.
36. Mezinárodní systém usměrňující nejrůznější druhy nezbytných opatření k prevenci a kontrole trestných činů, zahrnovaných pod pojem „ekonomická a finanční kriminalita“, představuje vzhledem k výrazným rozdílům v jejich koncepci mezi jednotlivými zeměmi významnou výzvu. Problém lze ilustrovat na obtížích při zahrnování daňových úniků mezi trestné činy predikativní vůči praní špinavých peněz. Některé z těchto rozdílů vyplývají z kulturní, historické a společenské odlišnosti ve světě. Jiné prostě jen odrážejí zájmy jednotlivých zemí. Finanční a daňové ráje a tzv. offshore bankovníctví jsou například do určité míry založeny na pomoci cizincům uniknout daním v jejich vlastní zemi. Ve skutečnosti v řadě tzv. offshore center nemohou provádět vklady místní obyvatelé.

37. Obtíže při dosahování shody o tom, co by mělo být zahrnuto do kategorie „ekonomická a finanční kriminalita“ naznačují, že další postup by se měl zaměřit spíše na jednotlivé podkategorie, např. počítačovou kriminalitu. Oblasti jako tato nabízejí možnosti zabývat se jednotlivými problémy bez nutnosti řešení některých nejsložitějších institucionálních sporů mezi zeměmi a mohou vybudovat odrazový můstek k vytvoření komplexnějšího souboru mezinárodních opatření. Za příklad může sloužit zkušenost s právní úpravou boje proti praní špinavých peněz. Poprvé se problematika praní špinavých peněz řešila na mezinárodní úrovni v rámci Úmluvy z roku 1988. Jednalo se v té době pouze o prostředky získané nedovoleným obchodem s drogami. Uvedený koncept byl v nedávné minulosti rozšiřován, a tento proces bude pokračovat. Právní úprava se postupně rozšířila a není pochyb o tom, že bude i nadále pokrývat stále širší okruh trestných činů, včetně finanční kriminality. V některých zemích dále bylo praní špinavých peněz upraveno jako samostatný trestný čin bez ohledu na původ prostředků, tj., že již není nadále nutné předchozí odsouzení za původní trestný čin, aby bylo možno osobu stíhat za praní špinavých peněz.
38. Základní otázkou k diskusi je potřeba dosažení shody mezi státy, pokud jde o význam prevence nezákonných ekonomických aktivit ve všech ekonomikách. Je třeba zdůraznit nejen skutečnost, že ekonomický růst, založený na nezákonné činnosti, je neudržitelný, ale (a to je horší) že také vytváří kriminální propojení, jež narušují státní zřízení dané země, podporují kořistnické ekonomické jednání, produkuje násilí a nakonec brzdí skutečný hospodářský růst. Jakmile tomuto jevu správně porozumí, přihlásí se jednotlivé státy samy k principu vlády práva.
39. Nesmírně důležitým partnerem při prevenci nárůstu ekonomické a finanční kriminality je pro stát soukromý sektor. To platí zejména v případě odvětví bankovníctví, kde mohou být účinně zavedeny efektivní mechanismy pro předcházení zneužívání finančního systému. Vedle toho jsou důležité též řádný výkon prověřování zákazníka a finančních transakcí, jakož i zavedené postupy oznamování podezřelých transakcí. Vyšetřování složité finanční kriminality vyžaduje nejen nezbytné schopnosti a kapacity ze strany státu, ale též spolupráci institucí soukromého sektoru.
40. V boji s ekonomickou a finanční kriminalitou je též třeba posilovat mezinárodní a regionální spolupráci orgánů činných v trestním řízení. Pachatelé z různých zemí spolupracují jednoduše, zatímco pro donucovací orgány je to často obtížné. Územní konflikty, nacionalismus a kulturní rozdíly, jež ztěžují komunikaci, vedou mezi těmi, kdo s nadnárodním zločinem bojují, k nižší loajalitě než panuje mezi těmi, kdo ji páchají. Tuto skutečnost je nejprve třeba si uvědomit a následně řešit, tak aby došlo k posílení mezinárodní spolupráce. Posilování mezinárodních právních nástrojů je v tomto směru prvním krokem, který musí být doprovázen

dalším úsilím při budování společenského kapitálu mezi orgány činnými v trestním řízení po celém světě.

41. Technická pomoc při budování národní kapacity pro boj s ekonomickou a finanční kriminalitou je poměrně novou oblastí. OSN podporuje přijetí modelové legislativy proti praní špinavých peněz a poskytla pomoc při zřízení orgánů finančního vyšetřování v několika zemích. Další programy technické pomoci OSN a různé dvoustranné či mnohostranné iniciativy obsahují aktivity k reformě a posílení policie a justičních systémů. Většina těchto programů jsou z poslední doby a jejich výsledky teprve budou vyhodnoceny. Zkušenost z řady zemí naznačuje, že při boji s finanční kriminalitou dochází k výraznému procesu učení za pochodu, ovšem že z dlouhodobého a střednědobého hlediska je možno dosáhnout značných výsledků. Kupříkladu Kolumbie byla jedním z prvních států, které přijaly legislativu proti praní špinavých peněz, ovšem soudní řízení po více než deset let bránila tomu, aby byl zajištěný majetek zkonfiskován. Nakonec v roce 2002 byl tento proces upraven novým zákonem, a během posledních několika let bylo zkonfiskováno značné množství prostředků obchodníků s drogami. Tuto zkušenost je třeba vyhodnotit k získání poznatků, které bude možno využít i jinde.
42. A konečně, ekonomická a finanční kriminalita představuje široký okruh trestných činů. Pro některé z nich mohou být vypracovány spolehlivé indikátory, ovšem ne pro všechny. Zkušenosti s odhady míry nezákonného obchodu s drogami upozorňuje na obtížnosti při snaze dospět k určitým odhadům a na jejich vysoký stupeň nespolehlivosti. Uvedené zkušenosti rovněž ukazují, že společenské škody, vyplývající z ekonomické a finanční kriminality, závisí na struktuře hospodářství daného státu a jeho institucí. Některé rozvojové země, ačkoliv mají hospodářství na vyšší úrovni, mohou být zranitelnější než jiné s méně rozvinutou ekonomikou. To naznačuje, že kromě rozvoje indikátorů rozsahu finanční a ekonomické kriminality je rovněž nezbytné zkoumat dlouhodobé účinky a sociální změny, způsobné nelegálními činnostmi. Pouze v takovém případě bude možné plně zhodnotit důsledky nezákonných ekonomických aktivit na určitou zemi.

VII. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

43. Pochopení důsledků ekonomické a finanční kriminality v současném globálním kontextu, a to zejména pro rozvojové země, je komplikováno dvěma faktory – zaprvé obtížností stanovení vyčerpávající definice pojmu, a zadruhé skutečností, že je těžké určit rozsah i náklady ekonomické a finanční kriminality. Existuje nicméně stále více důkazů o tom, že - obecně řečeno - míra ekonomické a finanční kriminality roste převážně v odvětvích ovlivněných rychlým technologickým pokrokem, jako jsou komerční aktivity prostřednictvím internetu.

44. Oblastí, která si zaslouží zvláštní pozornost, je praní špinavých peněz, a to vzhledem k jeho vazbám nejen na ostatní oblasti nezákonné činnosti ve finančním sektoru, ale také kvůli jeho využívání skupinami organizovaného zločinu, zapojenými do řady různých nezákonných aktivit. Zatímco přesně určit míru nárůstu praní špinavých peněz je složité, zdá se být zřejmé, že existující opatření k oznamování podezřelých finančních transakcí vykazují v poslední době jejich znatelný nárůst. Rovněž názor Vysokého grémia o hrozbách, výzvách a změně, že je zapotřebí globálního právního dokumentu, týkajícího se praní špinavých peněz, soustřeďuje znovu pozornost na účinnost současných opatření a možnosti případných budoucích opatření pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.
45. Dostupné poznatky rovněž naznačují, že náklady spojené s ekonomickou a finanční kriminalitou, ačkoliv se často nedaří je krátkodobě přesně vyčíslit, jsou pro řadu zemí, snažících se o dosažení udržitelné úrovně rozvoje, značné. Je tomu tak zejména proto, že podobné nezákonné praktiky ve střednědobé a dlouhodobé perspektivě podkopávají účinné řízení hospodářství, transparentní praxi a vládu práva, jež jsou pro udržitelný růst nezbytné. Nezákonné ekonomické a finanční aktivity také obecně přinášejí prospěch pouze několika členům společnosti, zatímco pro většinu znamenají větší chudobu a méně prostředků.
46. Vzhledem k uvedeným závěrům a s ohledem na doporučení regionálních přípravných zasedání, 11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici může zvážit následující doporučení:
- a) Vytvoření mechanismů na národní, regionální a mezinárodní úrovni ke zkvalitnění sběru dat o ekonomické a finanční kriminalitě se zvláštním důrazem na ty oblasti, v nichž technologický pokrok nabízí nové příležitosti pro kriminální aktivity;
 - b) Zvážení způsobů, jimiž lze zlepšit celosvětový právní rámec pro boj s ekonomickou a finanční kriminalitou. Jestliže se pojetí ekonomické a finanční kriminality zdá být příliš široké, mohlo by pomoci určení specifických oblastí (jako je podvod prostřednictvím internetu), v nichž lze realizovat kroky směrem k účinnějšímu globálnímu postupu;
 - c) Poskytnutí účinné technické pomoci rozvojovým zemím ke zlepšení schopnosti jejich policejních a justičních orgánů vypořádat se s problémem, zejména s ohledem na technologický pokrok a z něj vyplývající nové příležitosti pro ekonomickou a finanční kriminalitu;
 - d) Dosažení shody o opatřeních ke zlepšení spolupráce mezi státem a soukromým sektorem při prevenci ekonomické a finanční kriminality, jakož i při určování nových oblastí zranitelných vůči organizovanému zločinu;

- e) Stanovení účinných opatření k potlačování praní špinavých peněz v zemích, kde je nízká míra zapojení do „oficiálního“ finančního systému, a to včetně oblastí výzkumu, školení, rozvoje schopností, programů technické pomoci a regionální a mezinárodní spolupráce.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná

1. dubna 2005

Originál: angličtina

Bod 7 předběžného programu*

Aby standardy fungovaly:

padesát let zavádění standardů v oblasti prevence kriminality a trestní justice

Aby standardy fungovaly: padesát let zavádění standardů v oblasti prevence kriminality a trestní justice

Pracovní materiál připravený Sekretariátem

I. ÚVOD

1. Vycházejíce z principů, zakotvených v Chartě OSN a Všeobecné deklaraci lidských práv (Rezoluce Valného shromáždění č. 217 A (III)), vypracovala OSN standardy a normy pro oblast prevence kriminality a trestní justice, jež se zabývají otázkami od zacházení s odsouzenými až po soudnictví nad mládeží či restorativní justici. Kongresy OSN přispěly k tomuto normotvornému procesu počínaje 1. kongresem, který se konal v Ženevě v r. 1955, na němž byla přijata Standardní minimální pravidla pro zacházení s odsouzenými (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*). 5. kongres (Ženeva 1975) a 6. kongres (Caracas 1980) vedly k přijetí Deklarace o ochraně všech osob před mučením a jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním (*Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) (rezoluce Valného shromáždění č. 3452 (XXX), příloha), Karakaské deklarace (rezoluce Valného shromáždění č. 35/171, příloha), pojistek garantujících ochranu práv osob, jimž hrozí trest smrti (rezoluce Hospodářské a sociální rady (*Economic and Social Council*) č. 1984/50, příloha) a postupů pro efektivní implementaci Standardních minimálních pravidel pro zacházení s odsouzenými (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1984/47).

* A/CONF.203/1.

2. 7. kongres, který se konal v Miláně v roce 1985, přijal Milánský akční plán, jenž byl následně schválen Valným shromážděním v jeho rezoluci č. 40/1932 ze dne 29. listopadu 1985. Dále 7. kongres doporučil schválení Standardních minimálních pravidel OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (*United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*) – tzv. Pekingských pravidel (rezoluce Shromáždění č. 40/33, příloha), Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*) (rezoluce Shromáždění č. 40/34, příloha), a přijal Základní principy nezávislosti v soudnictví (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*), Vzorovou dohodu o předávání odsouzených cizinců (*Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*) a doporučení o zacházení s odsouzenými cizinci. V roce 1989 přijala Hospodářská a sociální rada Zásady účinné prevence a vyšetřování nezákonných, svévolných a hromadných poprav (*Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extralegal, Arbitrary and Summary Executions*) (rezoluce Rady č. 1989/65, příloha), postupy pro efektivní implementaci Základních principů nezávislosti v soudnictví (rezoluce Rady č. 1989/60, příloha) a Směrnici pro efektivní implementaci Kodexu chování pro pracovníky donucovacích orgánů (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*) (rezoluce č. 1989/61, příloha), jež byly všechny následně schváleny Valným shromážděním v jeho rezoluci č. 44/162 ze dne 15. prosince 1989.
3. 8. kongres, který se konal v Havaně v roce 1990, doporučil přijetí dalších standardů a norem (viz rezoluci Valného shromáždění č. 45/121 a č. 45/166), včetně Směrnice OSN pro prevenci delikvence mladistvých (*United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) – tzv. Rijádské směrnice (rezoluce Shromáždění č. 45/112, příloha), Pravidel OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) (rezoluce Shromáždění č. 45/113, příloha), Standardních minimálních pravidel OSN pro opatření nespojená s odnětím svobody (*United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures*) – tzv. Tokijských pravidel (rezoluce Shromáždění č. 45/110, příloha), Základních principů zacházení s odsouzenými (*Basic Principles for the Treatment of Prisoners*) (rezoluce Shromáždění č. 45/111, příloha), Vzorové smlouvy o vydávání (*Model Treaty on Extradition*) (rezoluce Shromáždění č. 45/116, příloha a č. 52/88, příloha), Vzorové smlouvy o vzájemné právní pomoci v trestních věcech (*Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters*) (rezoluce Shromáždění č. 45/117, příloha a 53/112, příloha I), Vzorové smlouvy o předávání trestního řízení (*Model Treaty on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters*) (rezoluce Shromáždění č. 45/118, příloha), Vzorové smlouvy o předávání dohledu nad pachateli podmíněně odsouzenými či podmíněně propuštěnými (*Model Treaty on the Transfer of Supervision of Offenders Conditionally Sentenced or Conditionally*

Released) (rezoluce Shromáždění č. 45/119, příloha) a vzorové smlouvy o prevenci trestných činů proti movitému kulturnímu dědictví lidstva.

4. Ve vyjádření zásad a akčního programu v rámci Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justice (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*), přijatého rezolucí Valného shromáždění č. 46/152 ze dne 18. prosince 1991, členské státy uvedly, že obecné cíle programu by měly mj. přispět k účelnějšímu a účinnějšímu výkonu justice a k podpoře nejvyšších principů nestrannosti, lidskosti, spravedlnosti a profesionálního chování (rezoluce Shromáždění č. 46/152, příloha, odst. 16). Vycházejíce z doporučení 9. kongresu (Káhira 1995) a 10. kongresu (Víděň, 2000), pokračovala Komise pro prevenci kriminality a trestní justice v účasti na normotvorném procesu, když doporučila přijetí Směrnice pro spolupráci a technickou pomoc v oblasti prevence městské kriminality (*Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime Prevention*) (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1995/9, příloha), Vzorových strategií a praktických opatření v oblasti prevence kriminality a trestní justice k odstranění násilí na ženách (*Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice*) (rezoluce Valného shromáždění č. 52/86, příloha), Vzorové dvoustranné smlouvy o vracení kradených či zpronevěřených vozidel (*Model Bilateral Treaty for the Return of Stolen or Embezzled Vehicles*) (rezoluce Rady č. 1997/29, příloha II), Směrnice pro postup vůči dětem v systému trestní justice (*Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System*) (rezoluce Rady č. 1997/30, příloha), Mezinárodního kodexu chování veřejných činitelů (*International Code of Conduct for Public Officials*) (rezoluce Shromáždění č. 51/59, příloha), Deklarace OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (*United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*) (rezoluce č. 51/191, příloha), akčního plánu implementace Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci (rezoluce Rady č. 1998/21, příloha), základních principů využití programů restorativní justice v trestních věcech (rezoluce Rady č. 2002/12, příloha) a Směrnice pro prevenci kriminality (*Guidelines for the Prevention of Crime*) (rezoluce Rady č. 2002/13, příloha).
5. V roce 1992 byl na základě rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1989/69 ze dne 24. května 1989 publikován přehled standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice. Aktualizovaná verze přehledu bude publikována v blízké budoucnosti.
6. Většina standardů a norem OSN byla přijata Valným shromážděním nebo Hospodářskou a sociální radou na základě konsensu, a tudíž obsahuje společnou představu o tom, jaká by měla být struktura systému trestní justice, jaké trestně politické strategie by měly být rozvíjeny, a jak by měla být zajištěna prevence

kriminality a trestní justice. Ačkoliv standardy a normy neukládají členským státům vynutitelné povinnosti, poskytují jim tyto dokumenty praktický návod k postupu v této oblasti, a obsahují cíle, metody a strategie všeobecně uznávané mezinárodním společenstvím.

II. VYUŽITÍ A APLIKACE STANDARDŮ A NOREM OSN V OBLASTI PREVENCE KRIMINALITY A TRESTNÍ JUSTICE

A. Vliv na formulaci národních strategií a domácí legislativy

7. Valné shromáždění opakovaně potvrzuje význam úplné a efektivní implementace standardů a norem OSN o lidských právech při výkonu spravedlnosti. Vídeňská deklarace o kriminalitě a justici: Odpověď na výzvy 21. století (*Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*) (rezoluce Shromáždění č. 55/59, příloha), a akční plány její implementace (rezoluce Shromáždění č. 56/261, příloha) obsahují řadu ustanovení, týkajících se využití a aplikace standardů a norem OSN v národním právu a praxi (viz zejména části IX, X, a XII – XV akčních plánů). Otázky, jimiž se akční plány zabývají, naznačují jednotlivá vhodná opatření, která státy mají realizovat na národní úrovni v následujících oblastech: prevence kriminality, ochrana svědků a obětí trestné činnosti, přeplněnost věznic a alternativní tresty, soudnictví nad mládeží, zvláštní potřeby žen v systému trestní justice a restorativní justice. Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) ve spolupráci s dalšími mezinárodními a regionálními subjekty poskytuje státům na jejich žádost přiměřenou pomoc formou poradenství, hodnocení potřeb či budování kapacit.
8. Sekretariát s podporou sítě institucí a účastnických států Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici provádí rozsáhlou distribuci standardů a norem OSN, pomáhá při jejich překladu do jazyků mnoha zemí a připravuje k publikaci množství manuálů, příruček a nástrojů za účelem podpory jejich implementace v praxi. Mnoho států včlenilo různé standardy a normy do svých národních systémů trestní justice a pokračují v tomto procesu formou legislativní, justiční a institucionální reformy. Některé to dokázaly s využitím vlastních zdrojů, jiné spoléhaly na technickou pomoc ze strany OSN či jiných mezinárodních organizací.
9. Standardy a normy OSN jsou využívány k prosazování vnitrostátních justičních reforem, např. použitím manuálů OSN, vysvětlujících, jak mají být globální dokumenty aplikovány v úsilí o reformu trestní justice (např. Lidská práva a vazba: příručka mezinárodních standardů týkajících se vazby (*Human Rights and Pre-trial Detention: a Handbook of International Standards relating to Pre-trial Detention*) a Příručka spravedlnosti pro oběti (*Handbook on Justice for Victims*)), a sledováním dopadů vybraných standardů a norem. Jak poznamenal Dirk van Zyl Smit,

standardsy trestní justice OSN mohou ovlivnit národní právo tím, že jsou využívány k interpretaci obecnějších předpisů, které jsou mezinárodně závazné.

10. Ačkoliv nelze přesně zjistit rozsah, v němž jsou standardy a normy OSN aplikovány v jednotlivých členských státech, různé zprávy Generálního tajemníka a informace předkládané členskými státy naznačují, že tyto standardy a normy mají dopad na národní politiku a vnitrostátní legislativu. Lze to vysledovat z činnosti vládních i nevládních organizací, např. v oblasti soudnictví nad mládeží, obětí trestné činnosti a zneužití moci či zacházení s odsouzenými.
11. Přestože je obtížné určit, které standardy a normy OSN měly v průběhu let největší vliv, tvrdí se, že nejvíce se mohla na národní i mezinárodní úrovni odrazit Minimální standardní pravidla pro zacházení s odsouzenými.
12. Některé z nejnovějších souborů standardů a norem OSN, či další doplnění těch již existujících, upravují žádoucí praxi v oblasti prevence kriminality a trestní justice, čímž zvyšují svůj případný dopad. Kupříkladu Vzorové strategie a praktická opatření v oblasti prevence kriminality a trestní justice k odstranění násilí na ženách již prokázaly svou prospěšnost jakožto nový mezinárodní nástroj k podpoře dosažení svých cílů. Celosvětově o tom vedle ohlasů obdržených k této otázce od jednotlivých států a různých organizací existuje dostatek dalších důkazů. Je tomu tak patrně díky strategicky orientované a praktické povaze dokumentu (E/CN.15/2001/9, odst. 38).

B. Dopad na mezinárodní úrovni

1. Vliv na proces přijímání mnohostranných smluv

13. Jak v průběhu let pokračoval vývoj jednotlivých dokumentů mezinárodního trestního práva, byly principy obsažené v existujících standardech a normách OSN postupně včleňovány do právně závazných dokumentů, jako v případě přijetí Mezinárodního paktu o občanských a politických právech Valným shromážděním (rezoluce Shromáždění č. 2200 A (XXI), příloha). V čl. 10 Paktu, pojednávajícím o lidském a důstojném zacházení s každým člověkem, jsou obsažena zvláštní ustanovení, jež k tomuto cíli přispívají: požadavek odděleného umístění mužů a žen, mladistvých a dospělých, odsouzených a dosud neodsouzených osob. Tato ustanovení byla do Paktu zařazena přímo ze Standardních minimálních pravidel pro zacházení s odsouzenými.
14. Výslovný odkaz na Deklaraci o ochraně všech osob před mučením a jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním, obsahuje Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (rezoluce Shromáždění č. 39/46, příloha).

15. Některé principy, vyjádřené v Deklaraci základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci, byly včleněny do dokumentů, upravujících mezinárodní trestní soudy (viz např. čl. 68 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu).
16. Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha I) je dalším příkladem dopadu celosvětových standardů prevence kriminality a trestní justice na proces přijímání mnohostranných smluv. Článek 25 odst. 1 Úmluvy, který zavazuje smluvní státy přijmout v rámci svých možností vhodná opatření k poskytnutí pomoci a ochrany obětem obchodování s lidmi, zejména v případech pomsty a zastrašování, vychází z odstavce 6 písm. d) Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci, týkajícího se ochrany před zastrašováním a pomstou. Článek 25 odst. 3 Úmluvy vychází z odstavce 6 písm. b) Deklarace, když uvádí, že smluvní strany umožní, aby oběti mohly ve vhodném stadiu trestního řízení proti pachateli vyjádřit své názory a obavy, a aby tyto názory a obavy byly vzaty v úvahu, aniž by to bylo na újmu práv obhajoby. Vliv Deklarace je rovněž patrný z celkové koncepce Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha II), zejména jeho článků 6 – 8.
17. Principy obsažené ve Vzorové smlouvě o vydávání a Vzorové smlouvě o vzájemné právní pomoci v trestních věcech usnadnily mezinárodní shodu při formulaci závazných ustanovení, upravujících tyto otázky v Úmluvě o organizovaném zločinu (čl. 16 a 18) a Úmluvě OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) (rezoluce Shromáždění č. 58/4, příloha) (čl. 44 a 46).
18. Článek 8 Úmluvy OSN proti korupci vyžaduje po smluvních státech, aby v rámci svých institucionálních a právních systémů aplikovaly kodexy pravidel chování pro řádný, čestný a spravedlivý výkon veřejných funkcí, přičemž za tím účelem upozorňuje na Mezinárodní kodex chování veřejných činitelů (odst. 3).
19. Deklarace OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích hrála průkopnickou roli při přijímání zákonů a jiných právních předpisů proti úplatkářství v mezinárodních transakcích, čímž mj. připravila cestu pro uzavření Úmluvy Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj o boji s podplácením zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních obchodních

transakcích (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*).

2. Vliv na činnost dalších orgánů OSN

20. Dopad standardů a norem v oblasti prevence kriminality a trestní justice lze zaznamenat i v činnosti a programech dalších orgánů OSN. Kupříkladu Výbor pro lidská práva čerpá z existujících standardů a norem při posuzování zpráv z jednotlivých zemí či jednotlivých stížností. Některé standardy a normy byly vzaty v úvahu při práci na Úmluvě o právech dítěte (*Convention on the Rights of the Child*) (rezoluce Valného shromáždění č. 44/25, příloha), a Výbor pro práva dítěte (*Committee on the Rights of the Child*), zřízený na základě čl. 43 Úmluvy, využívá stávající mezinárodní standardy a normy v oblasti soudnictví nad mládeží při plnění svých úkolů. Zvláštní zpravodajové Komise pro lidská práva (*Commission on Human Rights*) a její Subkomise pro podporu a ochranu lidských práv (*Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights*) využívají standardy a normy ve svých analýzách a zprávách, např. o nezávislosti soudnictví, mučení, nezákonných a hromadných popravách, obětech porušování lidských práv a obchodování s lidmi, zejména se ženami a dětmi.

3. Regionální vývoj

21. Dopad standardů a norem na regionální úrovni je patrný prostřednictvím vývoje nových standardů a norem. Kupříkladu Standardní minimální pravidla zacházení s odsouzenými poskytla základ pro vytvoření Evropských vězeňských pravidel (*European Prison Rules*), jež jsou následně využívána Evropským soudem pro lidská práva při jeho rozhodování.

4. Vliv na mezinárodní úroveň

22. Vliv standardů a norem na mezinárodní úrovni může být silný a přesto nemusí být vždy zjevný. Kupříkladu Vzorová smlouva o vydávání a Vzorová smlouva o vzájemné právní pomoci v trestních věcech mohou být využívány jako vhodná vodítka při uzavírání mnohostranných i dvoustranných smluv či dohod, které mají za cíl zvýšit účinnost mechanismů vydávání a vzájemné právní pomoci, a provádějí příslušná ustanovení Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (*United Nations Convention against Illicit Traffic in narcotic Drugs and Psychotropic Substances*) z roku 1988 (čl. ž a 7), Úmluvy o organizovaném zločinu (čl. 16 a 18) a Úmluvy OSN proti korupci (čl. 44 a 46). Totéž platí o Mezinárodním kodexu chování veřejných činitelů, který

může být základem pro formulaci a aplikaci národních kodexů či standardů chování veřejných činitelů jako jednoho ze základních preventivních nástrojů proti korupci, čímž se provádí článek 8 Úmluvy OSN proti korupci.

23. Standardy a normy nadále odrážejí hodnoty a cíle, a to bez ohledu na svou vazbu k určité smlouvě, jak bylo zdůrazněno ve zprávě Generálního tajemníka Radě bezpečnosti o vládě práva a přechodné justici v konfliktních a postkonfliktních situacích (S/2004/616, odst. 10):

„Tyto standardy rovněž představují normativní hranice zapojení OSN, např. takové, že tribunály OSN nikdy nemohou brát v úvahu trest smrti, dohody podepsané OSN nikdy nemohou připustit udělení milosti v případě genocidia, válečných zločinů, zločinů proti lidskosti či závažných porušení lidských práv, a pokud jsme zmocnění převzít výkon justice, zařízení provozovaná OSN musejí důsledně vyhovovat mezinárodním standardům lidských práv v oblasti výkonu spravedlnosti.“

III. MECHANISMY PRO ŠIRŠÍ APLIKACI

A. Mechanismy podávání zpráv a hodnocení

24. Když svou rezolucí č. 663 (XXIV) ze dne 31. července 1957 schválila Hospodářská a sociální rada Standardní minimální pravidla zacházení s odsouzenými, doporučila dále, aby byl Generální tajemník každých pět let informován o pokroku, dosaženém při jejich aplikaci. Tím byl založen zvláštní proces podávání zpráv, v jehož rámci mají členské státy každých pět let informovat Generálního tajemníka o míře aplikace Standardních minimálních pravidel a o obtížích při této aplikaci.
27. V průběhu 11. zasedání Komise se tématická diskuse soustředila na reformu systému trestní justice: dosažení účinnosti a spravedlnosti. Generální tajemník svolal na základě části I rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2002/15 ze dne 24. července 2002 Schůzku expertů k aplikaci standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice, která se uksutečnila ve dnech 10. – 12. února 2002 v rakouském Stadtschlainingu. Schůzka posoudila dosažené výsledky a pokrok v otázce aplikace existujících standardů a norem, zhodnotila stávající systém podávání zpráv, zvážila různé možnosti pokračování sběru informací, vyhodnotila očekávané výhody využití mezioborového přístupu a podala konkrétní doporučení (viz E/CN.15/2003/10/Add.1).
25. V návaznosti na rozšíření standardů a norem začalo být vyjadřováno znepokojení nad prospěšností režimu oznamování, a to zejména vzhledem k nízkému množství

ohlasů, nízké kvalitě některých poskytnutých informací a absenci účinných implementačních postupů. Proto se ve Vídni ve dnech 14. – 16. října 1991 uskutečnila Schůzka expertů ke zhodnocení implementace norem a směrnic OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice (*Meeting of Experts for the Evaluation of Implementation of United Nations Norms and Guidelines in Crime Prevention and Criminal Justice*), aby zhodnotila aplikaci standardů a norem a upravila cykly podávání zpráv.

26. Vycházejí ze závěrů a doporučení této Schůzky (viz E/CN.15/1992/4/Add.4) doporučila Komise pro prevenci kriminality a trestní justici (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) Hospodářské a sociální radě přijetí rezoluce č. 1993/34 ze dne 27. července 1993. V části III rezoluce požádala Rada Generálního tajemníka, aby zahájil proces shromažďování informací prostřednictvím průzkumů a příspěvků z jiných zdrojů, jež by se zabývaly standardy, normami a směrnicemi OSN s tím, aby měly členské státy dostatek času na předložení odpovědí k posouzení Komisi. První cyklus podávání zpráv (1996 – 2002) završila Komise na svém 11. zasedání v roce 2002. Zprávy, které byly v této souvislosti předloženy, a jež obsahovaly shrnutí odpovědí od jednotlivých členských států, orgánů OSN, mezivládních organizací, nevládních organizací a institucí, tvořících síť Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, odrážely řadu iniciativ a úspěchů. Přesto nebyly schopny poskytnout přesný obraz o dosaženém výsledku.

28. Na 12. zasedání Komise bylo navrženo, aby byly v rámci jednotného přístupu sjednoceny všechny relevantní dokumenty, týkající se ochrany lidských práv, s těmi, které se zabývají otázkami trestní justice. Důraz byl kladen na zajištění přístupu ke spravedlnosti, práva obviněného v průběhu různých stadií trestního řízení, a odškodnění obětí za újmu, kterou utrpěly. Bylo též navrženo, aby OSN kladla větší důraz na vzájemný vztah mezi ochranou lidských práv a účinností postupu trestní justice, například jednoznačnější úpravou základních práv odsouzených, která by se zaměřila také na genderové hledisko, či na poskytnutí vzdělání a výchovy odsouzeným mladistvým pachatelům, jakož i sociálních služeb dětem, jež potřebují péči a ochranu.

29. Vycházejí z návrhů Schůzky expertů, doporučila Komise na svém 12. zasedání Hospodářské a sociální radě přijetí rezoluce č. 2003/30, ze dne 22. července 2003, v níž Rada uznala potřebu reformy a usměrnění procesu shromažďování informací s konečným cílem učinit tento proces účinnější a nákladově efektivní. V zájmu lepší identifikace specifických potřeb členských států a poskytnutí analytického rámce se zaměřením na zlepšení odborné spolupráce, rozhodla Rada rovněž seskupit standardy a normy do následujících kategorií: a) standardy a normy týkající se primárně osob, jejichž osobní svoboda byla omezena, sankcí nespojených s omezením osobní svobody, soudnictví nad mládeží a restorativní justice; b) standardy a normy, týkající se primárně právních, institucionálních a

praktických opatření pro mezinárodní spolupráci; c) standardy a normy, týkající se primárně prevence kriminality a problematiky obětí; a d) standardy a normy, týkající se primárně řádné správy věcí veřejných, nezávislosti soudnictví a integritou pracovníků trestní justice. S ohledem na dobrovolný charakter režimu podávání zpráv byl kladen důraz na zvýšení motivace jednotlivých států zapojit se, a to prostřednictvím zjednodušení procesu podávání zpráv.

30. V souladu s rezolucí Hospodářské a sociální rady č. 2003/30 svolal Generální tajemník do Vídně ve dnech 23. – 25. března 2004 Schůzku mezivládní expertní skupiny k standardům a normám OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice, aby připravila návrhy pro 13. zasedání Komise s ohledem na: a) vytvoření nástrojů pro sběr informací, jež budou krátké, jednoduché, komplexní a srozumitelné, pokud se týče výběru skupiny standardů a norem, a jež budou zaměřeny na určení a řešení specifických problémů členských států, požadujících pomoc, a na poskytnutí analytického rámce za účelem zvýšení odborné spolupráce; a b) nové způsoby a prostředky maximalizace účinnosti technické pomoci členským státům ve specifických oblastech prevence kriminality a trestní justice, zahrnuté v kontextu obnovy institucí trestní justice v rámci mírových operací a v postkonfliktních situacích, a to zejména pokud jde o budování kapacit a podporu principů vlády práva.
31. V rezoluci č. 2003/30 požádala Rada Generálního tajemníka, aby na 15. zasedání Komise pro prevenci kriminality a trestní justice podal zprávu o pokroku při prvotním sběru informací o skupině standardů a norem, uvedených v rezoluci (viz výše odst. 29), a to včetně sdělení, jak se tento sběr informací vztahoval k žádostem členských států o technickou pomoc.
32. Zpráva ze Schůzky mezivládní expertní skupiny k standardům a normám OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice, konané ve Vídni ve dnech 23. – 25. března 2004 (E/CN.15/2004/9/Add.1), byla předložena Komisi na jejím 13. zasedání. Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality (*European Institute for Crime Prevention and Control*), působící při OSN, připravil čtyři návrhy instrumentů pro sběr informací o standardech a normách, týkajících se primárně alternativ trestu odnětí svobody, osob, jejichž osobní svoboda byla omezena, soudnictví nad mládeží a restorativní justice. Návrhy byly posouzeny Schůzkou mezivládní expertní skupiny a předloženy Komisi na jejím 13. zasedání ve formě konferenčních materiálů.
33. V rezoluci č. 2004/28 ze dne 21. července 2004 Hospodářská a sociální rada zmínila čtyři instrumenty pro sběr informací; požádala Generálního tajemníka, aby je předal členským státům, mezivládním a nevládním organizacím a institucím ze sítě Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justice, jakož i dalším orgánům OSN k připomínkám; a též požádala Generálního tajemníka, aby

instrumenty na základě obdržení připomínek zrevidoval, a poté upravené instrumenty předložil na mimořádné schůzi Komise ke schválení.

B. Šíření materiálů a zvyšování informovanosti

34. Diskuse v rámci jednotlivých zasedání Komise potvrdily, že účinné aplikace standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice lze dosáhnout pouze jejich rozsáhlým šířením a podporou na mezinárodní, regionální i národní úrovni. Účelem předání relevantních textů do rukou politiků a zákonodárců, odpovědných za tvorbu rámce pro postup na národní úrovni, odborníků odpovědných za každodenní práci v oblastech prevence kriminality a trestní justice, jakož i osob, které jsou jimi ovlivňovány (např. oběti či domnělí pachatelé), je tedy zvýšit informovanost, koordinovat činnost a dosáhnout spolupráce s dalšími orgány OSN, mezivládními i nevládními organizacemi, s cílem prohloubit rozšíření existujících standardů a norem.
35. Využívání a aplikaci standardů a norem lze dále zlepšovat prostřednictvím poradenských služeb, schůzek expertních skupin, školicích seminářů, přípravy školicích materiálů, aktualizace stávajících příruček a vytváření souborů v praxi osvědčených nástrojů. Uvedený proces může podpořit větší využívání nových technologií při rozšiřování těchto materiálů a související dokumentace.

C. Technická pomoc, zejména ve vztahu k mírovým operacím a postkonfliktním situacím

36. Valné shromáždění ve své rezoluci č. 46/152 rozhodlo, že Program OSN pro prevenci kriminality a trestní justici by se měl věnovat poskytování praktické pomoci státům, jako je sběr údajů, výměna informací a zkušeností v zájmu dosažení cílů prevence kriminality uvnitř států a mezi nimi, a zlepšení reakce na kriminalitu. Podle akčního programu, obsaženého v příloze uvedené rezoluce, by se v rámci Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici měla spojit činnost mj. Komise, regionálních institucí prevence kriminality a zacházení s pachateli, a jednotlivých kongresů při poskytování pomoci členským státům v jejich snaze snižovat nápad a náklady trestné činnosti, a rozvíjet řádně fungující systémy trestní justice. Obecnými cíli Programu by mělo být přispět: a) k prevenci kriminality uvnitř států a mezi nimi; b) ke kontrole kriminality na národní i mezinárodní úrovni; c) k posilování regionální a mezinárodní spolupráce v oblasti prevence kriminality, trestní justice a boje s nadnárodním organizovaným zločinem; d) k integraci a konsolidaci úsilí členských států při prevenci a potírání nadnárodního zločinu; e) k účinnějšímu a účelnějšímu výkonu spravedlnosti při plném repektování lidských práv všech osob, které jsou postiženy trestnou činností, a osob, jež se dostanou do systému trestní justice; a f) k podpoře nejvyšších zásad nestrannosti, lidskosti, spravedlnosti a profesionálního chování.

37. V souladu s výše uvedeným podporuje OSN trvale standardy a normy v oblasti lidských práv a výkonu spravedlnosti, prevence kriminality a trestní justice, používá je jako parametry při posuzování potřeb určité země v rámci poskytování poradenských služeb, a jako rámec pro formulaci a realizaci projektů technické pomoci v úzké spolupráci s jednotlivými státy, různými mezivládními a nevládními organizacemi a odborníky. Udržuje též úzkou spolupráci s Ústavem OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) a dalšími institucemi ze sítě Programu, jakož i s jinými zainteresovanými subjekty v zájmu zkvalitnění společného postupu a zabránění duplicitní činnosti.
38. Poskytování technické pomoci a služeb právního poradenství jednotlivým státům zahrnuje pomoc při ratifikaci či přístupu k dokumentům mezinárodního práva; pomoc při tvorbě právních předpisů tak, aby byly v souladu s mezinárodními smluvními závazky; budování kapacit školením pracovníků policie, vězeňské služby, státních zástupců, sociálních pracovníků či justičních pracovníků; a budování infrastruktury a institucí.
39. Specifické projekty zahrnují regionální školení státních zástupců a soudců v implementaci národní legislativy o kontrole drog a prevenci organizovaného zločinu, a o regionální a mezinárodní spolupráci v otázkách kontroly drog a prevence kriminality, zejména pokud jde o vydávání pachatelů a vzájemnou právní pomoc v trestních věcech; zřizování finančních zpravodajských služeb; opatření k boji proti korupci; prevenci městské kriminality; násilí vůči ženám; obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi; soudnictví nad mládeží a restorativní justici; a trestní a penitenciární reformy.
40. UNODC vyvinul jako doplněk své technické pomoci ve spolupráci s dalšími orgány OSN řadu pracovních nástrojů a vzorových předpisů. Zatím poslední se týká vydávání pachatelů, zatímco podobný vzorový zákon o vzájemné právní pomoci v trestních věcech se v současnosti připravuje (viz http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html). Většina vzorových předpisů obsahuje komentář k otázkám praktické implementace.
41. Dopad standardů a norem OSN je ještě zjevnější, nazírá-li se v kontextu různých aktivit a projektů technické pomoci, realizovaných OSN. Jejich praktická aplikace může pomoci maximalizovat účinnost takových projektů, např. prostřednictvím zlepšení ochrany lidských práv činnosti národních systémů trestní justice. Jejich využití může naznačit oblasti, v nichž je třeba pokračovat v práci, a to též poskytnutím základu pro vývoj měřitelného kritéria, s jehož pomocí by bylo možno posuzovat spravedlivost a účinnost činnosti národních systémů trestní justice z mezinárodního hlediska.

42. V posledních letech se stále více uznává význam umístění principů vlády práva do centra plánování a realizace mírových misí a postkonfliktní rekonstrukce, a to mimo jiné prostřednictvím reformy systémů trestní justice. Uznává se rovněž fakt, že zatímco nouzová opatření mohou být nezbytná pro ochranu lidských práv a bezpečnosti lidí v případech, kdy konflikt narušil či zmařil vnitrostátní vládu práva, z dlouhodobého hlediska žádné ad hoc, dočasné či vnější opatření nemohou nikdy nahradit činnost národního systému trestní justice (S/2004/616, odst. 34). Proto by policejní intervence v postkonfliktních společnostech měla být chápána jako integrální součást kontinuity vlády práva spolu s paralelní intervencí v dalších složkách systému trestní justice, jako jsou soudní a sankční systém, jak bylo zdůrazněno ve zprávě Vysokého grémia o hrozbách, výzvách a změně (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) (A/59/565 a Corr. 1, odst. 229-230):

„Spolu s nastolením bezpečnosti je hlavním úkolem při budování míru vytvořit účinné veřejné instituce, které jednáním s občanskou společností mohou vybudovat konsensuální rámec pro řízení státu v souladu s vládou práva. Relativně levná investice do bezpečnosti občanů prostřednictvím reformy policie, justice a vlády práva, budování kapacity pro ochranu lidských práv a řešení sporů na místní úrovni, jakož i budování kapacity pro poskytování služeb veřejného sektoru na místní úrovni, může v dlouhodobé perspektivě významně přispět k budování míru. To by se mělo odrazit v politice OSN, mezinárodních finančních institucí a dárců, a mělo by se stát prioritou dlouhodobé politiky a financování. K plnění tohoto úkolu potřebují terénní pracovníci OSN (včetně vedoucích mírových operací) jednoznačnou podporu v mnoha oblastech budování míru, zejména v oblasti vlády práva.“

43. S ohledem na výše uvedené tvoří standardy a normy OSN solidní základ pro řízení v kontextu probíhajících mírových operací a postkonfliktní rekonstrukce, neboť nabízejí orientaci a inspiraci, jakož i vhodný rámec pro vytvoření, obnovení a posilování systémů trestní justice. To je třeba kombinovat s intervencemi v počátečních fázích krizové situace a rekonstrukce, tak, aby byl položen přiměřený základ pro rozvoj moderních opatření, zapojení komunity a posilování struktur místní vlády.

44. V této souvislosti by měly účinné strategie budování národních systémů trestní justice věnovat náležitou pozornost právním předpisům, řízením (jak formálním tak neformálním) a institucím. Základem je legislativa, která je v souladu s mezinárodními standardy ochrany lidských práv a odráží současné potřeby a realitu dané země. Silné soudnictví, nezávislé a nadané přiměřenými pravomocemi, rozpočtem, vybavením a odborností k ochraně lidských práv při výkonu spravedlnosti, je rovněž nezbytné. Stejně významné jsou i další instituce justičního sektoru, včetně legitimních policejních služeb, humánní vězeňské služby, nestranných státních zastupitelství a kompetentních advokátních komor,

sdužujících obhájce v trestních věcech. Mimo oblast trestního práva musejí takové strategie zajistit rovněž účinné právní mechanismy k uspokojení soukromoprávních nároků a řešení souvisejících sporů, včetně majetkových sporů, řešení problémů v oblasti správního práva, nároky týkající se národnosti a státního občanství, a další klíčové právní problémy, jež vznikají v podmínkách postkonfliktní situace. Systémy soudnictví nad mládeží musejí být zřízeny k tomu, aby zaručily přiměřené, a uznávaným standardům soudnictví nad mládeží odpovídající nakládání s dětmi, jež se dostaly do konfliktu se zákonem. Instituce justičního sektoru musejí být citlivé v otázce pohlaví, a reforma tohoto sektoru musí zahrnovat ženy, a posílit jejich postavení (S/2004/616, odst. 35).

45. Další významný aspekt, vztahující se k mírovým operacím a postkonfliktní rekonstrukci, se týká role, kterou mohou hrát standardy a normy OSN při poskytování vzorových přechodných kodexů trestního práva, jako tomu bylo v případě Přechodné správy OSN v Kambodži (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*), či policejních zákonů a pravidel, jako v případě Pravidel trestní justice OSN pro mírové policejní sbory (*United Nations Criminal Justice Standards for Peace-keeping Police*) – tzv. „Modré knihy“ („*Blue Book*“). V tomto směru lze zmínit i odborné komentáře k postupu vůči obětem trestného činu při vyšetřování, vypracované na základě Zásad účinné prevence a vyšetřování nezákonných, svévolných a hromadných poprav (*Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extralegal, Arbitrary and Summary Executions*) (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1989/65, příloha), jakož i Manuál účinné prevence a vyšetřování nezákonných, svévolných a hromadných poprav (*Manual on the Effective Prevention and Investigation of Extralegal, Arbitrary and Summary Executions*) a Směrnici OSN pro postup při prověřování oznámení o hromadných vraždách (*Guidelines for the Conduct of United Nations Inquiries into Allegations of Massacres*). Oba tyto materiály, jež byly použity v několika mírových operacích, jsou doplněny vzorovým protokolem o pitvě.

46. V nedávné době se UNODC zapojil do revize souboru komplexních návrhů vzorových zákonů pro trestní justici v postkonfliktních situacích, známých jako přechodné zákony (*transitional codes*). Soubor obsahuje přechodný trestní zákon, přechodný trestní řád, přechodný zákon o vazbě a vzorový přechodný policejní předpis. Všechny tyto přechodné dokumenty byly vypracovány expertní skupinou, sestavenou v rámci Programu vlády práva (*Rule OF Law Programme*) amerického Institutu míru (*United States Institute of Peace*) a irského Centra lidských práv (*Irish Centre for Human Rights*), ve spolupráci s úřadem Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (*United Nations High Commissioner for Human Rights*), a zabývají se právním vakuem, jež se tvoří v rychle se měnící situaci po občanské válce, kdy mírové sbory mají zmocnění převzít přechodnou správu nad územím, ovšem nemají právní nástroje pro kontrolu a prevenci kriminality. Jak odborníci zdůrazňují, navržené dokumenty odrážejí nejen ustanovení Mezinárodního paktu o občanských

a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*), použitelné regionální smlouvy a deklarace (plus národní vzorové předpisy a významnou mezinárodní a národní judikaturu), ale také „některé deklarace OSN a jiných organizací, jež dávají větší obsah poměrně lakonickým ustanovením (výše uvedených) základních dokumentů.“

IV. CESTA VPŘED

47. Při úvahách o tom, jak realizovat doporučení ke konsolidaci, usměrnění a větší racionalizaci mechanismů podávání zpráv o aplikaci standardů a norem OSN, vyzdvihla Komise pro prevenci kriminality a trestní justici „skupinový přístup“, kdy jsou zprávy seskupovány podle několika hlavních oblastí, což proces podávání zpráv usměrňuje.
48. Tento nový přístup může dále významně přispět k vytvoření návodu pro další následné cykly podávání zpráv v souladu s hlavními programovými prioritami OSN, jak jsou stanoveny ve Vídeňské deklaraci a jejím akčním plánu, které, jak již bylo uvedeno, obsahují řadu ustanovení, týkajících se využití a aplikace standardů a norem OSN ve vnitrostátním právním řádu a praxi, přičemž se zaměřují na svědky a oběti trestné činnosti, přeplněnost věznic a alternativy trestu odnětí svobody, soudnictví nad mládeží, zvláštní potřeby žen v systému trestní justice a restorativní justici.
49. Vzhledem k tomu, že mezinárodní společenství provádí revizi úspěchů, dosažených v oblasti tvorby mezinárodního práva, je třeba zmínit, že ačkoli v aplikaci standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice bylo dosaženo významného pokroku, zbývá stále ještě mnoho práce. V popředí politiky OSN v této oblasti by měly být komplexní strategické rámce, zaměřené na podporu jejich dodržování po určitou dobu. Kupříkladu v souvislosti se soudnictvím nad mládeží a opatřeními k zajištění řádného zacházení s dětmi v konfliktu se zákonem, zejména těmi, jejichž osobní svoboda byla omezena, se uvádí, že zatímco některé státy učinily značný pokrok v aplikaci mezinárodních standardů v oblasti soudnictví nad mládeží, v řadě zemí stále podmínky dětí v konfliktu se zákonem těchto standardů nedosahují, což často konstatuje Výbor pro práva dítěte při kontrole zpráv z jednotlivých zemí.
50. Státy by tedy měly vyvíjet koordinované a trvalé úsilí k aplikaci mezinárodních standardů ve všech oblastech týkajících se dětí v konfliktu se zákonem a používat opatření spojená s omezením osobní svobody jen jako poslední možný prostředek v mimořádných případech a jen na nejkratší možnou dobu. V této souvislosti by měl být kladen důraz na posouzení možnosti vytvoření akčního plánu pro soudnictví nad mládeží, jenž by stanovil cíle ke snižování počtu dětí zadržených, uvězněných,

nebo ve vazbě, a zaměřil se též na sběr a analýzu národních dat o dětech, jejichž osobní svoboda byla omezena, za účelem podpory účinnějších opatření pro prevenci delikvence mladistvých, včetně širšího využívání alternativních sankcí.

51. Kromě toho by měla být zvláštní pozornost věnována potřebě zajistit účinnou ochranu obětí trestné činnosti, zejména obětí organizovaného zločinu a terorismu mj. vytvořením a realizací právní úpravy a plánů či fondů finanční podpory za účelem poskytnutí pomoci obětem v souladu s Deklarací základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci příslušnými ustanoveními Protokolu o obchodování s lidmi, doplňujícího Úmluvu o organizovaném zločinu, a příslušnými doporučeními Hospodářské a sociální rady a Rady bezpečnosti.
52. Dále by mělo být důkladně posouzeno současné úsilí o vytvoření efektivního právního a institucionálního rámce k posílení vlády práva a ochrany lidských práv. Příklady slibné praxe jsou následující:

- a) V zájmu zajištění širší aplikace standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice patří k osvědčené praxi publikovat je v národních jazycích a následně je rozšiřovat např. prostřednictvím informačních kampaní. Je rovněž osvědčenou praxí vyvěšovat je viditelně na veřejných místech, jako jsou policejní služebny, věznice či soudy, nejlépe s vysvětlivkami o tom, jak se mohou postižení občané domoci práv, která jsou v nich zaručena, čímž se stávají dostupnými široké veřejnosti. A konečně je osvědčenou praxí zpřístupňovat relevantní standardy ve formě přijatelných a jednoduše dostupných dokumentů příslušným profesním skupinám, zabývajícím se výkonem spravedlnosti;
- b) Účinná aplikace standardů a norem závisí též do značné míry na poctivé a oddané práci řádně kvalifikovaných pracovníků v různých oblastech výkonu spravedlnosti, od policejních pracovníků, státních zástupců, soudců, až po pracovníky vězeňské služby a sociální pracovníky. Ačkoliv je přiměřené vzdělání zásadně důležité ve fázi přijímání pracovníků, nezbytné je rovněž celoživotní prohlubování kvalifikace za účelem udržení kroku s nejnovějším vývojem v dané oblasti;
- c) Mnoho států uznává význam využívání opatření nespojených s omezením osobní svobody v rámci výkonu spravedlnosti, když berou v úvahu udržování rovnováhy mezi potřebou nápravy pachatelů, právy obětí a zájmem společnosti na veřejné bezpečnosti. Je tedy osvědčenou praxí zvažovat alternativy trestu odnětí svobody pro vhodné pachatele, aby mohli těžit z nápravného systému, který jim poskytne příležitost stát se prospěšnějšími členy společnosti. Tzv. drogové soudy se typicky zaměřují na pachatele, jejichž závislost přispívá k páchání závažných trestných činů, jako jsou vloupání, majetkové trestné činy či domácí násilí, a v některých případech i prodej drog, kteří souhlasí s účastí v programu a jsou k

tomu vhodní. Stále více se uznává, že při pečlivém výběru pachatelů, léčebných a nápravných programů lze řešit základní problémy pachatelů s drogovou závislostí, a tím snižovat jejich související trestnou činnost. Úspěšným návratem těchto pachatelů do společnosti budou ušetřeny náklady výkonu trestu odnětí svobody a další prostředky na potírání jejich trestné činnosti, a vzroste společenský prospěch. Stále více zemí se obrací k tomuto typu přístupu, jak nalézt a narušit vazbu mezi zneužíváním drog a kriminalitou. UNODC vypracoval v roce 2000 za podpory řady expertů v daném oboru Vzorový zákon o drogových soudech (léčba a náprava pachatelů) (*Model Drug Court (Treatment and Rehabilitation of Offenders) Bill*) (dostupný na http://www.unodc.org/unodc/en/legal_advisory_tools.html);

- d) Podobně při výkonu soudnictví nad mládeží využívá řada států opatření, jež berou v úvahu zvláštní potřeby dětí v konfliktu se zákonem. Tato opatření jsou odlišná od těch, jež se využívají v případech dospělých pachatelů, když zohledňují věk dítěte a žádoucí podporu reintegrace dítěte s předpokládanou konstruktivní rolí společnosti. Koordinační panel OSN pro technické poradenství a pomoc v oblasti soudnictví nad mládeží (*United Nations Coordination Panel on Technical Advice and Assistance in Juvenile Justice*) ve své chystané publikaci Ochrana práv dětí v konfliktu se zákonem (*Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law*) rozebírá nedostatky v oblasti soudnictví nad mládeží v řadě zemí a nabízí příklady osvědčené praxe.

V. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

53. Od přijetí Standardních minimálních pravidel OSN pro zacházení s odsouzenými na 1. kongresu v roce 1955 působí systém OSN směrem k účinné aplikaci standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice. Role OSN v této oblasti je klíčová, neboť se jedná o jedinou celosvětovou organizaci, jež může nabídnout globální perspektivu a mobilizovat podporu mezivládních a nevládních organizací. Vzhledem k uznání jejich významu pro podporu principů vlády práva se standardy a normy OSN staly stálým bodem programu Komise pro prevenci kriminality a trestní justice již od jejího zřízení.
54. Vzhledem k tomu, že jak kriminalita, tak způsob, jakým na hrozby a výzvy, které představuje, reaguje společnost prostřednictvím příslušné odezvy systému trestní justice, se stále vyvíjejí, je zřejmé, že je třeba dále pracovat na podpoře členských států při realizaci programů reformy trestní justice, a to s využitím vhodných standardů a norem OSN. Jejich využití v kontextu projektů a aktivit technické pomoci je zásadní při tvorbě základů řádné správy věcí veřejných, budování institucí a ochraně lidských práv, zejména v případech zemí s transformační ekonomikou, či zemí vzniklých z konfliktů. Ovšem i rozvinutější země mohou těžit

z existence takových instrumentů při identifikaci mezer a nedostatků svého systému trestní justice a zahájení vhodných reforem, kdykoliv je to nezbytné.

55. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a s ohledem na doporučení regionálních přípravných zasedání, může 11. kongres zvážit následující doporučení:

- a) Aplikace standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice by měla mít i nadále vysokou prioritu v systému OSN. V této souvislosti by se budoucí zkoumání jejich aplikace měla zaměřit na identifikaci obtíží a problémů, jakož i na osvědčenou praxi při jejich překonávání za účelem šíření takových informací a zvyšování účinku technické spolupráce;
- b) Státy by měly zvážit vytvoření struktur a mechanismů na národní úrovni, jako je určitý koordinační orgán, k podpoře co nejširší aplikace standardů a norem OSN, včetně koordinace činností příslušných národních úřadů a institucí, jakož i podpory výměny informací mezi nimi. Takové mechanismy by měly mít podporu příslušných nevládních a občanských organizací;
- c) Vzhledem ke skutečnosti, že v řadě zemí tvoří většinu vězeňské populace obvinění ve vazbě, a že v důsledku přeplněnosti věznic žije mnoho vězňů v nelidských podmínkách a často jsou podrobeni závažnému porušování lidských práv, či dokonce mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení, měly by státy zajistit, aby byly důsledně aplikovány veškeré relevantní mezinárodní dokumenty o lidských právech, zejména v případech řešení složitých kriminálních aktivit, jako jsou organizovaný zločin či teroristické akty. V této souvislosti se pozornosti 11. kongresu doporučuje návrh listiny základních práv vězňů, založený na iniciativě správců různých regionů, jakož i na doporučení, obsažené ve zprávě Schůzky mezivládní expertní skupiny pro vytvoření pravidel justice ve věcech zahrnujících dětské oběti či svědky trestného činu, jež se konala ve Vídni ve dnech 15. a 16. března 2005 (E/CN.15/2005/14/Add.1), v souladu s rezolucí Hospodářské a sociální rady č. 2004/27 ze dne 21. července 2004;
- d) Vzhledem k tomu, že obligatorní tresty omezují volnost soudů při zvažování poměrů každého jednotlivého pachatele a při aplikaci alternativních trestů, státy, které tak dosud neučinily, by měly zvážit přijetí právních předpisů, jež by umožnily flexibilitu rozhodování o trestu a ukládání opatření nespojených s omezení osobní svobody.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná

2. března 2005

Originál: angličtina

Bod 8 a) předběžného programu*

**Prohlubování mezinárodní spolupráce v oblasti prosazování práva,
včetně opatření k vydávání pachatelů**

Workshop 1: Prohlubování mezinárodní spolupráce v oblasti prosazování práva, včetně opatření k vydávání pachatelů**

Podkladový materiál

Shrnutí

Tento materiál popisuje hlavní trendy, praxi a poslední vývoj v oblastech spolupráce donucovacích orgánů a mezinárodní spolupráce v trestních věcech, včetně vydávání pachatelů a vzájemné právní pomoci. Líčí vývoj formální i neformální mezinárodní spolupráce, identifikuje výzvy a problémy, jimiž je třeba se zabývat v každé z relevantních oblastí.

Materiál odráží nejvýznamnější vývoj v rámci operativních činností a mezinárodních instrumentů, a to jak na regionální, tak i mezinárodní úrovni. Důraz klade především na Úmluvu OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (*United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*) z roku 1988, a Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against*

* A/CONF.203/1.

** Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Evropskému institutu pro prevenci a kontrolu kriminality (*European Institute for Crime Prevention and Control*), působícímu při OSN, a Mezinárodnímu institutu vyšších studií v trestních vědách (*International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences*), za pomoc při organizaci Workshopu I.

Transnational Organized Crime). Tyto reprezentativní příklady mnohostranných dokumentů obsahují komplexní ustanovení o mezinárodní spolupráci. Materiál rovněž připouští potřebu posilování mechanismů mezinárodní spolupráce s využitím dosavadních zkušeností směrem od národních koncepcí a strategií, jež již nadále nejsou účinné, zejména v boji s nadnárodním organizovaným zločinem a mezinárodním terorismem. Závěrem zdůrazňuje potřebu uceleného přístupu k mezinárodní spolupráci v trestních věcech tak, aby se její jednotlivé formy navzájem doplňovaly. To pomáhá vyhnout se nesystémovým opatřením nebo postupu, který by bránil řádnému výkonu spravedlnosti.

1. ÚVOD

1. Kriminalita byla tradičně pokládána za lokální či nejvýše národní problém, a vyšetřování a stíhání trestné činnosti bylo tedy dlouho chápáno jako činnost omezená státními hranicemi. V důsledku toho si trestní právo ponechalo téměř zcela teritoriální charakter, zabývá se pouze konáním či opomenutím, k němuž došlo na území daného státu. Trestné činy spáchané v zahraničí nebyly předmětem zájmu národních úřadů, které zároveň nebyly ochotny pomáhat orgánům jiného státu ve snaze pohnat pachatele ke spravedlnosti, ani zajišťovat důkazní materiál, nezbytný pro zahájení či provedení trestního řízení, či odebrat jim jejich majetek související s trestnou činností.
2. Tento pohled donucovacích orgánů a trestní justice již déle neplatí. Pachatelé se mohou snažit uniknout spravedlnosti překračováním mezistátních hranic. Ekonomická a počítačová kriminalita a trestné činy proti životnímu prostředí mají kromě toho mezinárodní účinky i tehdy, když pachatel neopustí svou vlast. Skupiny organizovaného zločinu a teroristické skupiny se stávají stále mobilnějšími a často úmyslně těží z existence mezistátních hranic, např. tak, že trestnou činnost plánují v jedné zemi, v jiných zemích realizují jednotlivé útoky, a nakonec převádějí případné výnosy z trestné činnosti ještě do jiných států. Dokonce i tam, kde kriminalita sama o sobě nemá nadnárodní charakter, si úřady uvědomily výhody výměny informací o způsobu páchaní trestné činnosti jednotlivých pachatelů a o vyšetřovacích metodách.
3. Navzdory skutečnosti, že vzhledem k výše uvedenému se mezinárodní spolupráce v trestních věcech stala nejen užitečnou, ale přímo nezbytnou, byl rozvoj této spolupráce donedávna relativně pomalý, zejména proto, že bylo pokládáno za obtížné a časově náročné snažit se o uzavření případu, kdy se podezřelý, oběť, hlavní důkazy, hlavní svědci, hlavní podklady pro znalecké zkoumání či výnosy z trestné činnosti, nacházeli mimo pravomoc daného státu. Řízení v těchto věcech může být tak náročné, že může dojít k odložení věci, snad i s vroucí nadějí, že se věci ujmou orgány jiného státu. Pokud by však donucovací a justiční orgány

nadále ukazovaly takovou liknavost a zůstávaly pasivní tváří v tvář nadnárodnímu zločinu, pouze by to pachatele v jejich aktivitách povzbudilo.

4. V zájmu úspěšného vyřízení případu s mezinárodním prvkem potřebují vyšetřovatel a státní zástupce především informace, právní nástroje a zdroje. Informace jsou nezbytné v takových věcech, jako na který stát se musí obrátit (např. v zájmu zajištění nezbytného svědectví či věcného důkazu, aby byl podezřelý zadržen a vydán, aby příslušný soud případ převzal a zahájil řízení, či aby byly zabaveny výnosy z trestné činnosti), a jak by měla být podána žádost, aby vedla k požadovanému výsledku v přiměřené době. Potřebné mechanismy tudíž souvisejí s určitými formami mezinárodní spolupráce v trestních věcech, jmenovitě se vzájemnou právní pomocí, vydáváním pachatelů, předáváním trestního řízení a zmrazením a zabavením výnosů z trestné činnosti. Právní nástroje dále zahrnují domácí legislativu, jež je nezbytná v zájmu zajištění toho, aby mezinárodní smlouvy a dohody byly nejen vtěleny do vnitrostátního práva, ale aby též v praxi fungovaly. A konečně zdroje zahrnují především dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků, kteří jsou schopni používat právní nástroje vhodným způsobem, a mají nezbytnou důvěru v činnost donucovacích orgánů a systému trestní justice příslušného cizího státu.

II. VÝVOJ FORMÁLNÍ A NEFORMÁLNÍ MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

5. V průběhu 18. a na počátku 19. století, kdy se pozornost donucovacích orgánů na nadnárodní úrovni soustřeďovala především na pirátství, obchod s otroky, pašeráctví a přeshraniční nájezdy banditů, měly některé státy tendenci podnikat jednostranné akce k zadržení pachatelů a jejich vydání spravedlnosti. Tyto akce mívaly formu bezohledných vpádů na cizí území (s podporou donucovacích orgánů z druhé strany hranice nebo bez ní). Jako příklad může sloužit zmocnění se lodí údajně sloužících pirátům či obchodníkům s otroky i v případech, kdy se nacházely v pobřežních vodách jiného státu.
6. Podobné neformální a jednostranné akce byly nevyhovující odpovědí na narůstající problém. Jednostranná akce může vyvolat zbytečné napětí mezi národy. Kromě toho státy podle mezinárodního práva nesmí zasahovat do vnitřních věcí jiných států. Jednostranné akce jsou dnes naprostou výjimkou. Byly nahrazeny nejprve neformální spoluprací v oblasti prosazování práva a sběru operativních informací. Podobná neformální spolupráce je dnes široce rozšířená, zejména mezi donucovacími orgány, reprezentujícími státy s blízkými politickými vazbami.
7. Strukturovanější formy policejní spolupráce mají mnohem kratší historii. Patří mezi ně vysílání styčných důstojníků, dvoustranné a mnohostranné smlouvy a dohody o policejní spolupráci a o předávání policejních informací, a spolupráce v rámci takových struktur, jako jsou Mezinárodní policejní organizace (*International*

Criminal Police Organization) (Interpol), Evropský policejní úřad (*European Police Office*) (Europol) a Schengenská dohoda (*Schengen Agreement*).

8. Justiční spolupráce v trestních věcech vznikala v porovnání se spoluprací v oblasti prosazování práva pomaleji. Stávající nástroje jsou založeny na dvoustranných a mnohostranných smlouvách a dohodách, nebo v některých případech a tehdy, když takové smlouvy a dohody chybějí, přímo na vnitrostátním právu. Nejnovější mezinárodní smlouvy a dohody byly uzavřeny na dvoustranné úrovni. Výhodou dvoustranných smluv je, že mohou být přizpůsobeny specifickým potřebám daných států a lze je poměrně jednoduše rozšířit, doplnit či (je-li to nezbytné) ukončit. Lze je přizpůsobit specifickým zájmům dvou států, což má zvláštní význam tehdy, pokud je třeba překonat rozdíly jejich právních řádů. Jejich nevýhodou na druhou stranu je, že jejich sjednávání je velice náročné z hlediska zdrojů, zejména pro menší či rozvojové země, které si nemohou dovolit rozsáhlý mezinárodní vyjednávací program, a že jejich narůstající počet nutně vede k nedostatku jednoty.
9. Mnohostranné smlouvy (úmluvy) mají několik smluvních stran. Je obtížnější je vytvořit, doplnit či ukončit, než je tomu u dvoustranných smluv. Implementace některých mnohostranných smluv vyžaduje stálou infrastrukturu (např. sekretariát), což zase vyžaduje dodatečné investice. Současně však mnohostranné smlouvy poskytují mezinárodní spolupráci vyšší stupeň stability. Uzavíráním mnohostranných úmluv dávají státy najevo svůj úmysl ustanovit trvalá pravidla a instituce, založené na vzájemné solidaritě a sdílené odpovědnosti. Přístup k mnohostranné úmluvě kromě toho zbavuje daný stát nutnosti uzavírat řadu různých dvoustranných smluv, z nichž každá vyžaduje odlišný postup. A konečně, rozšíření geografického dosahu mnohostranných smluv o spolupráci v oblasti prevence kriminality a trestní justice snižuje možnost, že by pachatelé mohli uniknout spravedlnosti tím, že by působili na nebo z území států, které nejsou stranou takových smluv, anebo by do nich přechali.
10. Velmi moderní a nová podoba mnohostranné smlouvy se objevila v rámci Evropské unie. Podle čl. 24 a 38 Smlouvy o Evropské unii, ve znění Smlouvy z Nice, může Rada EU sjednávat smlouvy s jedním či více státy či mezinárodními organizacemi mj. v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Na tomto právním základě byly dne 25. června 2003 podepsány smlouvy o vydávání pachatelů a o vzájemné právní pomoci mezi Evropskou unií a Spojenými státy americkými. Tyto smlouvy doplňují a do značné míry modernizují dosavadní dvoustranné smlouvy mezi jednotlivými členskými státy Unie a USA.
11. Mezinárodní spolupráce nemusí být založena pouze na formálních smlouvách mezi státy, pokud vnitrostátní právo umožňuje státním orgánům zapojit se do různých forem spolupráce. Kromě toho tam, kde orgány různých států jsou spolu v úzkém kontaktu (např. z důvodů extradičních případů, žádostí o vzájemnou právní

pomoc či obecné obavy z mezinárodního zločinu), budují zpravidla mezi sebou vztah důvěry. To pak může vést k méně oficiálním formám dvoustranné spolupráce mezi ústředními orgány (jako jsou výměny zaměstnanců ministerstev spravedlnosti či vnitra), nebo např. mezi územními orgány z obou stran hranice (zejména policejními a celními orgány). Takové formy spolupráce mohou být časem doplněny dvoustrannými smlouvami mezi příslušnými orgány.

III. SPOLUPRÁCE V OBLASTI PROSAZOVÁNÍ PRÁVA

12. Protože je policejní činnost jednou z viditelných a represivních forem výkonu politické suverenity, zdráhaly se státy tradičně spolupracovat se zahraničními donucovacími orgány. Tento postoj se pozvolna měnil s rostoucím povědomím o společném zájmu na boji proti organizovanému zločinu, drogové kriminalitě a terorismu, jakož i o významu spolupráce jako reakce na mezinárodní zločin.
13. Neformální i formální policejní spolupráce je však komplikována řadou problémů, jako je rozdílnost právních řádů, rozdílnost struktur donucovacích orgánů, absence komunikačních kanálů pro výměnu např. základních informací a kriminálního zpravodajství, a rozdílnost v přístupech a prioritách.

Rozdílnost právních řádů

14. V důsledku rozdílnosti právních řádů nemusejí být vyšetřovací metody úspěšné v jednom státě, povoleny ve státě jiném. To platí např. o takových metodách, jako je elektronické sledování, sledovaná zásilka, tajné operace, příslib beztrestnosti či mírnějšího trestu za spolupráci při vyšetřování, a využití utajených svědků. Pokud je určitá vyšetřovací metoda legální v jednom státě (stát A), ale nelegální ve státě druhém (stát B), může to vést nejméně ke dvěma druhům problému. Prvním je to, že stát A bude zklamán neschopností donucovacího orgánu státu B používat to, co stát A pokládá za účinný nástroj. Druhým je to, že justiční orgány státu B nemusejí povolit použití žádného důkazu, získaného s využitím toho, co je dle státu B nezákonnou metodou, a to i tehdy, když byl takový důkaz zajištěn v zemi, kde se jednalo o zákonné získání důkazu.
15. V reakci na tento problém vyzývají hlavní dokumenty OSN smluvní státy, aby umožnily používání určitých zvláštních vyšetřovacích metod. Kupříkladu článek 20 Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha I) se v tomto směru věnuje sledované zásilce, elektronickému a jiným formám sledování, a tajným operacím. Tyto metody jsou obzvláště užitečné při postupu proti sofistikovaným skupinám organizovaného zločinu z důvodu rizika a obtíží, které představuje získání přístupu k jejich činnosti, a shromažďování informací a důkazů, využitelných při trestním stíhání v

daném státě nebo v jiných členských státech v rámci systému vzájemné právní pomoci.

Rozdílnost struktur donucovacích orgánů

16. Rozdílnost struktur donucovacích orgánů vede např. k nejasnostem v otázce, který zahraniční orgán je třeba kontaktovat, k duplicitě činností, a v některých případech i k soupeření mezi jednotlivými orgány, čímž způsobuje neúčelné využívání omezených zdrojů. Potřeba operativního utajení kupř. elektronického sledování a utajených operací, zejména pokud je spojena s nedostatkem důvěry, může vést až k nedostatku ochoty k výměně kriminálních informací, a to jak uvnitř země, tak na mezinárodní úrovni.
17. Řada ustanovení hlavních dokumentů OSN se zaměřuje na překonávání podobných rozdílů a odlišností a na posilování spolupráce a pomoci operativního charakteru mezi donucovacími orgány, jako je spolupráce při provádění vyšetřování a zakládání společných vyšetřovacích jednotek (viz čl. 9 odst. 1 písm. c) Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988, čl. 19 Úmluvy o organizovaném zločinu a čl. 49 Úmluvy OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) (rezoluce Valného shromáždění č. 58/4, příloha)). Tato opatření používají na ad hoc základě donucovací orgány několika států. Společné vyšetřovací týmy lze zřídit tehdy, pokud vyšetřování vyžaduje úzkou spolupráci dvou či více států. Skládají se ze zástupců policejních orgánů či jiných kompetentních úřadů příslušných států. Kompetenční otázka, která se nevyhnutelně nabízí tehdy, když se zástupci donucovacích orgánů různých států spojí dohromady k práci na operativních záležitostech, je řešena tak, že zástupce donucovacího orgánu hostitelského státu je ustanoven vedoucím týmu, a požadavkem, aby tým prováděl své operace v souladu s právem hostitelského státu. Kromě toho členové týmu při plnění svých úkolů berou v úvahu podmínky, stanovené jejich vlastními orgány.
18. Další oblastí problematiky prosazování práva, kde si lze představit lepší operativní spolupráci, se týká ochrany svědků. Článek 24 Úmluvy o organizovaném zločinu mj. požaduje, aby smluvní státy zvážily uzavření smluv nebo dohod s jinými státy, které by umožnily přemístění svědků, kteří vypovídali v případech trestných činů, na něž se Úmluva vztahuje, a ve vhodném případě i jejich příbuzných či jiných blízkých osob. Ochrana svědků je obzvláště obtížná v řadě malých zemí, kde i utajený svědek může být poměrně snadno identifikován a může se stát obětí pomsty či výhrůžek.

Absence komunikačních kanálů

19. Absence komunikačních kanálů způsobuje neschopnost získávat operativní (údaje, jež by bylo možno využít vůči určitým trestným činům či určitým pachatelům), i obecné (např. údaje o formách a rozsahu přeshraniční kriminality) informace. Článek 27 Úmluvy o organizovaném zločinu vybízí státy k těsné vzájemné spolupráci např. při rozšiřování, či je-li to nezbytné, budování komunikačních kanálů mezi svými kompetentními úřady, orgány a službami, v zájmu usnadnění zabezpečení a rychlé výměny informací, týkajících se veškerých aspektů trestných činů, na něž se Úmluva vztahuje, posilování spolupráce při provádění vyšetřování, poskytování údajů pro analytické a vyšetřovací účely, výměny informací o modech operandi pachatelů, či výměny pracovníků, včetně vysílání styčných důstojníků.

Rozdílnost v přístupech a prioritách

20. V důsledku rozdílnosti v přístupech a prioritách se nakonec donucovacím orgánům z různých zemí nemusí podařit shodnout se na tom, jak postupovat vůči určité mezinárodní formě kriminality, nebo zda mají být omezené zdroje pro oblast prosazování práva vynakládány na určité druhy vyšetřování.

21. Ve snaze překonat výše zmíněné problémy se stále více využívá vysílání styčných důstojníků, uzavírání dvoustranných i mnohostranných smluv a dohod, jakož i poskytování technické pomoci a spolupráce v rámci mezinárodních struktur.

Styční důstojníci

22. Role styčných důstojníků v rámci donucovacích orgánů spočívá ve zprostředkování přímého kontaktu s donucovacími a jinými státními orgány hostitelského státu, rozvíjení profesionálních vztahů a budování důvěry mezi donucovacími orgány dvou států. Ačkoliv styční důstojníci nemají v hostitelském státě pravomoc donucovacího orgánu, mohou své styky využít ke shromažďování informací, jež mohou být užitečné při prevenci a odhalování mezinárodní kriminality, při identifikaci pachatelů a jejich odevzdání spravedlnosti. Rovněž mohou tyto styky využít ve formě konzultací pro donucovací orgány a orgány obžaloby hostitelského státu, jakož i své vlastní země, pokud jde o to, jak formulovat úřední žádost o právní pomoc. Jakmile jsou takové žádosti podány, může styčný důstojník jejich vyřizování sledovat, aby zajistil, že jim bude v přiměřené lhůtě vyhověno. To je obzvlášť cenné tehdy, když se právní řády daných dvou států značně liší.

23. Z důvodu nákladů spojených s vysláním styčného důstojníka do jiného státu vysílají se styční důstojníci obvykle jen do těch zemí, s nimiž již vysílající stát

významněji spolupracoval. V zájmu snižování nákladů může mít styčný důstojník odpovědnost za zprostředkování kontaktů nejen v hostitelské zemi, ale i v dalším státě či státech daného regionu. Jinou možností je styčný důstojník, zastupující více zemí. Například skandinávské země vyslaly do vybraných zemí celého světa několik společných styčných důstojníků.

Dvoustranné a mnohostranné smlouvy a dohody

24. Rostoucí počet dvoustranných i mnohostranných smluv a dohod v oblasti prosazování práva se zabývá především spoluprací při policejním výcviku a výměnou informací. Podobné dohody vznikly pochopitelně zejména mezi zeměmi, které spojují úzké politické vazby a vzájemná důvěra.

Projekty technické podpory

25. Kromě smluv a dohod obecnější povahy se donucovací orgány mnoha zemí zúčastnily projektů technické pomoci, vytvořených ke zvyšování kapacity cílového státu v oblasti prosazování práva. Uvedené projekty technické pomoci byly naplánovány a realizovány v rámci mezinárodních organizací (jako jsou OSN, Mezinárodní měnový fond (*International Monetary Fund*), Asijská rozvojová banka (*Asian Development Bank*), Světová banka (*world Bank*), Meziamerický výbor proti terorismu (*Inter-American Committee against Terrorism*) a Sdružení zemí jihovýchodní Asie (*Association of South-East Asian Nations*)), nevládních organizací či vlád, anebo byly naplánovány a realizovány přímo mezi donucovacími orgány daných dvou států.

26. Na méně formální úrovni se zástupci jednotlivých donucovacích orgánů z různých zemí navzájem navštěvují. Tento typ osobních kontaktů posiluje vzájemnou důvěru, jakož i mezinárodní síť pracovníků v oblasti prosazování práva. Tutéž funkci plní mezinárodní organizace donucovacích orgánů prostřednictvím svých zasedání, publikací a aktivit na internetových stránkách.

Spolupráce v rámci mezinárodních struktur

27. S ohledem na výše uvedené by se mělo uvažovat o spolupráci v rámci mezinárodních struktur. Za vhodné příklady mohou sloužit činnost Interpolu, Europolu, států Schengenské smlouvy a Jihoafrické organizace pro regionální spolupráci policejních ředitelů (*Southern African Police Chiefs' Cooperation Organization*).
28. Obecně je třeba, aby se členské státy zaměřily na zvážení způsobů a prostředků, jak zvýšit účinnost a účelnost mechanismů spolupráce v oblasti prosazování práva, zejména těch určených k boji s nadnárodním organizovaným zločinem. V té

souvislosti by mělo dojít k rozšíření mezinárodní spolupráce prostřednictvím rozvoje účinnějších systémů sdílení informací o významných trendech ve vývoji skupin organizovaného zločinu a jejich činnosti, a to na regionální i mezinárodní úrovni. Kromě toho by mohly být zřízeny regionální databáze pro účely spolehlivé analýzy údajů a sdílení informací, buď přímo, nebo prostřednictvím orgánů OSN. Jako základ pro podobné aktivity v jiných regionech je rovněž možno použít systém výměny informací Evropské unie.

29. Účinnost jakéhokoliv informačního systému, jako jsou systém hlášení Interpolu či Schengenské databáze, závisí na přesnosti a včasnosti poskytovaných informací. Zároveň však získávání, uchovávání, využívání a mezinárodní předávání operativních údajů vyvolává otázku zákonnosti, průhlednosti a zodpovědnosti postupů v oblasti prosazování práva. Při nedostatku právní regulace a soudního dohledu zde vzniká prostor pro zneužití. Mechanismy účinného shromažďování, vyhodnocování a využívání operativních údajů musí zohledňovat potřebu plného zachování základních práv. Vytvářejí-li se databáze k využití v oblasti prosazování práva, je třeba věnovat pozornost tomu, aby vnitrostátní právní úprava ochrany osobních údajů byla dostatečná a vztahovala se na provoz takových databází nejen na národní, ale i na mezinárodní úrovni.

IV. VYDÁVÁNÍ PACHATELŮ

30. Po dlouhou dobu neexistovala žádná ustanovení či mezinárodní smlouvy o podmínkách vydávání pachatelů, či o postupu potřebném k předání pachatele na útěku, do vyžadujícího státu za účelem trestního stíhání či výkonu trestu. Vydávání pachatelů bylo do značné míry záležitostí recipacity či mezinárodní zdvořilosti (*comity*). Všeobecně se uznává, že při nedostatku závazné mezinárodní smlouvy povinnost k vydávání pachatelů neexistuje. Přesto lze pozorovat rostoucí trend uznávat povinnost vydat nebo stíhat pachatele, zejména v případě určitých zločinů podle mezinárodního práva (viz níže).

31. Praxe uzavírání mezinárodních smluv v oblasti vydávání pachatelů se začala rozvíjet od konce 19. století. Zejména v období po 2. světové válce byl nárůst počtu dvoustranných mezinárodních smluv či dohod značný. Státy systému *common law* široce využívají dvoustranných mezinárodních smluv, obvykle podporovaných vnitrostátní legislativou, upravující řízení o vydání pachatele. Kontinentální právní systémy využívají vnitrostátní legislativu, jakož i mezinárodní smlouvy, recipacitu a mezinárodní zdvořilost. A konečně byly mnohostranné úmluvy o vydávání pachatelů vypracovány v rámci Organizace amerických států (*Organization of American States*), Ligy arabských států (*League of Arab States*), Africké a madagaskarské společné organizace (*African and Malagasy Common Organization*), Hospodářského společenství západoafrických

zemí (*Economic Community of West African States*), Rady Evropy, Commonwealthu, zemí Beneluxu, skandinávských zemí, Evropské unie a zemí jižní Afriky.

32. Poslední fáze vývoje v oblasti vydávání pachatelů je poznamenána vzájemným uznáváním zatýkacích rozkazů, kdy zatýkací rozkaz vydaný příslušným orgánem jednoho státu je uznáván jako platný jedním či více jiných států a může být vykonán. Počátkem roku 2004 začala v rámci Evropské unie implementace nového postupu zavedením evropského zatýkacího rozkazu, který ve skutečnosti nahrazuje tradiční vydávací řízení mezi členskými zeměmi.
33. Kromě mezinárodních smluv o vydávání pachatelů jsou ustanovení o vydávání obsažena též v některých mezinárodních úmluvách, jež se zabývají určitými druhy trestné činnosti. Patrně jedním z nejznámějších příkladů je Úmluva z r. 1988, jejíž článek 6 upravuje vydávání pachatelů. Ustanovení o vydávání pachatelů v Úmluvě o organizovaném zločinu (čl. 16) bylo do značné míry vytvořeno po vzoru Úmluvy z r. 1988.
34. Navzdory existenci řady dvoustranných i mnohostranných smluv o vydávání pachatelů není takto založený systém ani zdaleka komplexní. Stále je třeba uzavírat další mezinárodní smlouvy, a smlouvy stávající by měly být podrobeny revizi za účelem zjištění, zda lze rozšířit jejich dosah, nebo modernizovat jimi založené postupy. V zájmu podpory nových smluv o vydávání pachatelů a poskytnutí návodu k jejich přípravě vypracovala OSN Vzorovou smlouvu o vydávání pachatelů (*Model Treaty on Extradition*) (rezoluce Valného shromáždění č. 45/116, příloha, a č. 52/88, příloha). Státy by též měly zvážit přijetí vnitrostátní právní úpravy extradice, jež může být využita dvěma způsoby. Zaprvé tam, kde mezinárodní smlouvy či dohody o vydávání existují, jako procesní či prováděcí rámec, a to ne za účelem nahrazení či výměny platné mezinárodní smlouvy, ale v zájmu podpory její implementace. Zadruhé v případě zemí, jež vydávají pachatele bez existence mezinárodní smlouvy, jako dodatečný, komplexní a samostatný rámec pro předávání pachatelů na úterku dožadujícímu státu. Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) rovněž vypracoval vzorový zákon o vydávání pachatelů, aby tak pomohl zainteresovaným členským státům při přípravě a implementaci takové legislativy.
35. Poslední trendy a vývoj extradičního práva se zaměřují na omezování striktní aplikace některých důvodů pro zamítnutí žádostí o vydání pachatele. Objevily se kupříkladu pokusy zmírnit problémy spojené s požadavkem oboustranné trestnosti zařazením obecného ustanovení do mezinárodních smluv, a to buď ustanovení, které by vyjmenovalo určité druhy jednání a stanovilo pouze požadavek, aby je právní řády obou států trestaly jako zločiny či trestné činy, nebo ustanovení, které by prostě umožňovalo vydání pachatele pro jakékoliv jednání, jež je v obou státech

kriminalizováno, a je za ně stanoven trest v určité výši. S ohledem na to by na regionální úrovni měly být podniknuty kroky k harmonizaci národních úprav v nejvyšším možném rozsahu, zejména v souvislosti s ustanoveními Úmluvy o organizovaném zločinu a jejích Protokolů, která kriminalizují určitá jednání, tak, aby zásada oboustranné trestnosti nebyla překážkou rozvoje účinnějšího systému spolupráce.

36. V řadě zemí se zřejmě snižuje neochota vydávat své vlastní občany. Úmluva o organizovaném zločinu obsahuje ustanovení, které tento vývoj odráží – článek 16 odst. 11 stanoví možnost dočasného předání pachatele na útěku za podmínky, že bude vrácen do dožádaného členského státu k výkonu uloženého trestu. V případech, kdy dožádaný stát odmítá vydat pachatele na útěku z důvodu, že je pachatel jeho státním občanem, bývá často dovozována povinnost tohoto státu postavit takového pachatele před soud. To je ilustrace principu *aut dedere aut iudicare* (vydat nebo stíhat). Je-li požadováno vydání pachatele k výkonu trestu, dožádaný stát též může sám zajistit výkon uloženého trestu v souladu s požadavky svého právního řádu.
37. Poslední vývoj rovněž naznačuje snahy o omezení okruhu politických trestných činů, pro které se vydávání nepřipouští, nebo princip nepřipustnosti vydávání pro takové trestné činy zrušit docela. Původní text Vzorové smlouvy o vydávání pachatelů, jak byl přijat v roce 1990, tento princip jednoznačně obsahoval jako povinný důvod odmítnutí vydání (čl. 3 písm. a)), ovšem revidovaná verze již obsahuje další omezení v zájmu zajištění nepoužívání principu nepřipustnosti vydávání pro politické trestné činy v případech, kdy se jedná o závažné zločiny, pro které státy převzaly na základě určité mnohostranné úmluvy závazek je stíhat, pokud jejich pachatele nevydají. Rovněž nárůst mezinárodního terorismu vede k ochotě států omezovat rozsah principu nepřipustnosti vydávání pro politické trestné činy, jež nadále neplatí v případech zločinů podle mezinárodního práva.
38. Rozdílný způsob trestního stíhání v anglosaském a kontinentálním právním systému účinnou interregionální a mezinárodní spoluprací ztěžuje. V oblasti vydávání pachatelů jsou tyto rozdíly ještě patrnější při řešení otázky, jaké dokumenty je třeba předložit dožádanému státu, a jaký důkazní materiál je nezbytný k úspěšnému vyřízení žádosti.
39. Vzhledem ke skutečnosti, že koncept „důkazu viny *prima facie*“ se v praxi ukázal být závažnou překážkou vydávání pachatelů nejen mezi systémy s různou právní tradicí, ale i mezi státy se stejnou právní tradicí, ale různým důkazním právem, a protože několik států anglosaského právního systému od tohoto požadavku za určitých okolností upustilo, doporučuje se, aby v extradičním řízení státy omezily důkazní břemeno na minimum a braly ve svých extradičních stycích v úvahu

potřebu zjednodušení požadavků na důkazní materiál (viz též čl. 16 odst. 8 Úmluvy o organizovaném zločinu a čl. 44 odst. 9 Úmluvy OSN proti korupci).

V. VZÁJEMNÁ PRÁVNÍ POMOC

40. Podobně jako je tomu v případě vydávání pachatelů, je i vzájemná právní pomoc zpravidla založena na dvoustranných či mnohostranných mezinárodních smlouvách, ovšem může též vycházet z vnitrostátní legislativy, a to dokonce i při nedostatku podobných smluv. Dvoustranných mezinárodních smluv o vzájemné právní pomoci je patrně mnohem méně, než je tomu u extradice. Kromě toho pouze několik států má vlastní vnitrostátní právní úpravu této problematiky. Na druhou stranu, pokud taková vnitrostátní legislativa existuje, zahrnuje v některých případech komplexním způsobem všechny formy justiční spolupráce v trestních věcech.
41. V průběhu posledních několika desetiletí byly vypracovány některé mnohostranné právní dokumenty, zabývající se jednotlivými druhy kriminality. Tyto dokumenty zpravidla obsahují ustanovení o vzájemné právní pomoci i o extradici. Soubory ustanovení, obsažené v některých z uvedených mezinárodních smluv, jsou tak rozsáhlé, že až jakoby vytvářejí „minismlouvy“ o vzájemné právní pomoci. Za příklad mohou např. sloužit Úmluva z r. 1988 (čl. 7) a Úmluva o organizovaném zločinu (čl. 18). Kromě toho byly mnohostranné dokumenty o vzájemné právní pomoci vytvořeny v rámci Rady Evropy, Commonwealthu, Organizace amerických států, Hospodářského společenství západoafrických zemí, zemí jižní Afriky a Evropské unie.
42. Na půdě OSN byla dále vypracována Vzorová smlouva o vzájemné právní pomoci v trestních věcech (*Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters*) (rezoluce Valného shromáždění č. 45/117, příloha, a č. 53/112, příloha I), která představuje shrnutí mezinárodních zkušeností, získaných při implementaci zmíněných mezinárodních smluv o vzájemné právní pomoci, a to zejména mezi státy reprezentujícími různé právní systémy.
43. Úmluva o organizovaném zločinu požaduje po smluvních státech, aby si navzájem poskytovaly v co nejširší míře právní pomoc při vyšetřování, stíhání a soudním řízení, týkajícím se trestných činů, na něž se Úmluva vztahuje (čl. 18, odst. 1). Každý smluvní stát musí tudíž zajistit, že mezinárodní smlouvy o vzájemné právní pomoci, jimiž je vázán, a jehož zákony vytvářejí prostor pro poskytnutí spolupráce při vyšetřování, stíhání a soudním řízení. Kromě toho jsou smluvní státy povinny si navzájem takovou právní pomoc poskytnout i tehdy, když má dožadující stát opodstatněné důvody se domnívat, že jeden či několik těchto trestných činů jsou mezinárodní povahy, včetně toho, že oběti, svědkové, výnosy, prostředky či důkazy takových trestných činů se nacházejí na území dožádaného

státu, a že je do nich zapojena skupina organizovaného zločinu. Tím, že pokud jde o mezinárodní charakter trestného činu, a zapojení skupiny organizovaného zločinu vyžaduje pouze odůvodněnou možnost a nikoliv důkaz založený na faktech, tedy stanoví nižší důkazní hranici, se Úmluva snaží usnadnit pozici žádosti o vzájemnou právní pomoc při určení, zda jsou v určitém případě prvky internacionality a organizovaného zločinu přítomny, a následného zjištění, zda je mezinárodní spolupráce nezbytná a lze ji využít k následným vyšetřovacím opatřením, k trestnímu stíhání či k extradici.

44. Úmluva rovněž umožňuje některé formy spolupráce, jež předchází mezinárodní dokumenty nezahrnovaly. Mezi příklady patří zajištění majetku (čl. 18 odst. 3 písm. c)), videokonference (čl. 18 odst. 18), a opatření známé jako „spontánní předávání informací“, kdy mají orgány činné v trestním řízení možnost dokonce i bez předchozí žádosti předat příslušným orgánům jiného státu informace, jež by jim podle jejich názoru mohly být k užítu (čl. 18 odst. 4 a 5).
45. S tím, jak si státy lépe osvojily úpravu vzájemné právní pomoci a poznaly její význam, objevila se zřetelná tendence k omezování okruhu podmínek takové pomoci a ke změně dříve nezbytných podmínek na podmínky dobrovolné, a to s ohledem na skutečnost, že řada stávajících důvodů pro odmítnutí žádosti o vzájemnou právní pomoc v dvoustranných, regionálních či mnohostranných právních dokumentech je převzata z mezinárodních smluv o extradici, kdy je život či svoboda vyžádané osoby v sázce bezprostředněji a zřetelněji. Kupříkladu rozsah principu nepřípustnosti vydávání pro politické trestné činy byl omezen zejména s ohledem na boj proti terorismu, a rozsah bankovního tajemství jako důvodu pro odmítnutí žádosti byl rovněž omezen za účelem účinného postupu vůči praní špinavých peněz.
46. Kromě toho by bylo vhodné zvážit další zachovávání požadavku oboustranné trestnosti v úpravě vzájemné právní pomoci. Názory a přístupy k této otázce se velice různí, když některé státy vyžadují oboustrannou trestnost v případě jakékoliv žádosti, jiné jen v případě žádosti o použití donucovacích prostředků, další si ponechávají možnost volného rozhodování o odmítnutí, a jiné oboustrannou trestnost nevyžadují, ani nemají možnost diskrečního rozhodování o odmítnutí. Vzhledem k problémům, jež mohou vznikat při aplikaci tohoto kritéria na případy poskytování vzájemné právní pomoci se nicméně doporučuje, aby příslušné národní orgány zvážily omezení či zrušení jeho používání, zejména tam, kde se jedná o nezbytný předpoklad.
47. Bez ohledu na různé podmínky poskytování vzájemné právní pomoci v různých státech čelí příslušný pracovník, pátrající po důkazech v zahraničí, řadě praktických problémů. I v případech, kdy může být žádost teoreticky vyhověno, často dotyčný pracovník nedostane vůbec žádnou odpověď, nebo dostane důkazní

materiál ve formě nepoužitelné pro dožadující orgán, anebo ho dostane tak pozdě, že už má jen mizivou praktickou hodnotu.

48. Praktické problémy vznikají také ohledně předávání příslušných žádostí. V této souvislosti je třeba na prvním místě zmínit tradiční žádosti formou sdělených otázek (*letters rogatory*), vlastní mezinárodním smlouvám o vzájemné právní pomoci, kdy je justičním orgánem jedné země zaslána justičnímu orgánu země jiné oficiální žádost o provedení konkrétního úkonu či úkonů v zastoupení dožadujícího justičního orgánu. V mezinárodní praxi se tyto žádosti předávají diplomatickou cestou. Žádost o provedení důkazu, obvykle pocházející od státního zástupce, je ověřena příslušným soudem dožadujícího státu, a následně předána ministerstvem zahraničních věcí tohoto státu velvyslanectví státu dožádaného. Velvyslanectví ji zašle příslušnému justičnímu orgánu dožádaného státu zpravidla prostřednictvím ministerstva zahraničních věcí. Jakmile je žádost vyhověno, cyklus se opakuje opačným směrem.
49. Mezinárodní smlouvy o vzájemné právní pomoci stále více vyžadují, aby smluvní státy určily ústřední orgán (zpravidla ministerstvo spravedlnosti), jemuž mají být žádosti zasílány, čímž nabízejí alternativu diplomatické cesty. Justiční orgány dožadujícího státu tak mohou komunikovat přímo s daným ústředním orgánem. V současnosti se stále více využívají ještě bezprostřednější cesty, kdy příslušný úředník dožadujícího státu může zaslat žádost přímo příslušnému úředníku jiné země.
50. Tato tendence demonstruje význam národního ústředního orgánu jako nezbytné podmínky efektivnější vzájemné právní pomoci. V Úmluvě o organizovaném zločinu je jeho určení povinným požadavkem k zajištění rychlého a řádného provedení či předání žádostí, aniž by ovšem bylo dotčeno právo smluvních států na využití tradiční diplomatické cesty (čl. 18 odst. 13). Kromě toho je rovněž důležité obsadit ústřední orgán pracovníky, kteří jsou právnicky vzděláni a mají dlouhodobější zkušenosti s uvedeným institutem a související praxí, jakož i zajistit jim přísun aktuálních informací.
51. Vzhledem k širokému a stále rostoucímu okruhu mezinárodních dokumentů zavazujících smluvní státy, aby si navzájem poskytovaly v největší možné míře právní pomoc a určily k tomu účelu ústřední orgán, je pro státy rovněž důležité, aby měly pouze jediný takový ústřední orgán. Důvodem je zajištění jednotné praxe v oblasti vzájemné právní pomoci u různých druhů trestných činů, a omezení možnosti tříštění sil na tomto poli.
52. Protože se procesní předpisy jednotlivých států významně liší, může dožadující stát požadovat provedení určitého postupu (např. notářského zápisu), který právní řád dožádané země nezná. Téměř výlučnou zásadou tradičně bylo, že by dožádaný

stát měl postupovat podle vlastního procesního práva. Tato zásada vedla k obtížím zejména tehdy, když dožadující a dožádaný stát byly zástupci různých právních systémů. Kupříkladu důkaz předaný dožádaným státem může mít formu předepsanou právním řádem tohoto státu, ovšem podle procesního práva dožadujícího státu může být takový důkaz nepřipustný.

53. Novodobým trendem je větší flexibilita, pokud jde o řízení. Podle článku 7 odst. 12 Úmluvy z r. 1988 by měl být požadovaný úkon proveden podle práva dožádaného státu. Uvedený článek ovšem zároveň stanoví, že v rozsahu, jenž neodporuje domácímu právu dožádaného státu, a je-li to možné, by měl být požadovaný úkon proveden postupem uvedeným v žádosti. Ačkoliv tedy Úmluva z r. 1988 nezachází tak daleko, aby zavazovala dožádaný stát vyhovět procesní formě žádané státem dožadujícím, zcela jasně jej k tomu vybízí. Stejně ustanovení bylo doslova převzaté do článku 18 odst. 17 Úmluvy o organizovaném zločinu. Vzorová smlouva o vzájemné právní pomoci v trestních věcech v téže souvislosti umožňuje provedení požadovaného úkonu způsobem uvedeným dožadujícím státem, a to v rozsahu, v jakém to odpovídá právu a praxi státu dožádaného.

54. Jedním z hlavních problémů v oblasti vzájemné právní pomoci je celosvětově skutečnost, že dožádaný stát často reaguje pomalu, a podezřelé je nutno v důsledku důkazní nouze propustit. Zmíněná pomalost má řadu pochopitelných důvodů – nedostatek kvalifikovaných pracovníků, jazykové problémy, rozdíly v procesních předpisech, jež komplikují odpověď atd. Je však přesto zdrcující, když je případ nutno odložit jen proto, že docela jednoduché žádosti nebylo vyhověno včas. Úmluva z r. 1988 nestanoví výslovný závazek dožádaného státu reagovat neprodleně. Vzorová smlouva z r. 1990 (čl. 6) uvádí, že žádosti o právní pomoc budou vyřízeny neprodleně. Část 6 odst. 1 Plánu Commonwealthu na vzájemnou právní pomoc v trestních věcech (*Commonwealth Scheme for Mutual Assistance in Criminal Matters*) vyzývá dožádaný stát, aby požadovanou pomoc poskytl, jak nejrychleji je to možné.

55. Úmluva o organizovaném zločinu je ohledně významu rychlosti ještě důraznější, a zmiňuje ji ve dvou různých ustanoveních. Článek 18 odst. 13 Úmluvy stanoví, že pokud o žádosti rozhoduje přímo ústřední orgán, měl by zajistit její vyřízení rychle a bez odkladu. Pokud ústřední orgán žádost předá např. příslušnému soudu, měl by usilovat o rychlé a řádné provedení požadovaného úkonu. Článek 18 odst. 24 stanoví, že žádost je třeba vyřídit v nejkratší možné době, a že dožádaný stát má v co největší míře respektovat veškeré lhůty, jež jsou uvedené dožadujícím státem, a pro které existují důvody.

56. Jak již bylo obdobně zmíněno v souvislosti se spoluprací v oblasti prosazování práva, členské státy by měly zvážit alternativní způsoby překonání obtíží při poskytování vzájemné právní pomoci, jako je vysílání styčných osob do

ústředních orgánů zemí téhož regionu, či zemí regionu nebo kontinentu, s nimiž probíhá dostatečně častá či intenzivní spolupráce na to, aby bylo umístění těchto osob odůvodněné. Členské státy by rovněž mohly vzít vážně v úvahu již existující regionální mechanismy, jež by mohly sloužit za vzor postupu v této oblasti.

VI. MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE ZA ÚČELEM KONFISKACE VÝNOSŮ Z TRESTNÉ ČINNOSTI

57. Jedním z hlavních motivů páchání trestné činnosti je dosažení nezákonného zisku.

Trestní právo jednotlivých států se tradičně snaží zajistit, aby pachatelé neměli z výnosů z trestné činnosti prospěch. Na druhé straně v oblasti mezinárodní spolupráce je důraz kladen na dopadení pachatele na útěku a jeho vydání spravedlnosti. Menší pozornost byla až donedávna věnována žádostem, aby jiný stát učinil opatření a poskytl pomoc v souvislosti s konfiskací výnosů z trestné činnosti.

58. Konfiskace, a to jak v rámci jednoho státu, tak mezinárodně, je obtížnější v důsledku složitosti bankovníctví a finančního sektoru a technologického pokroku. Novodobý požadavek na jednoduchost finančních transakcí a efektivní (a často samoregulační) bankovní systém s minimem kontrolních mechanismů, a požadavek na ochranu totožnosti majitele účtu, se dostaly do střetu s potřebami vyšetřování.

59. Teprve nedávno se v mezinárodních smlouvách objevila ustanovení o pomoci při identifikaci, sledování a zajišťování či zabavování výnosů z trestné činnosti za účelem případné konfiskace (což lze pokládat za zvláštní formu vzájemné právní pomoci). Nutnost čelit zjištěným motivům, jež jsou v pozadí rychlého nárůstu drogové kriminality, vedla tvůrce Úmluvy z r. 1988 k zařazení ustanovení, zavazujících smluvní státy kriminalizovat praní špinavých peněz, a s výhradou svých ústavních principů a základních zásad svého právního systému kriminalizovat vědomé získání, držení či užívání majetku pocházejícího z trestných činů, na něž se Úmluva vztahuje. Úmluva z r. 1998 rovněž zavazuje smluvní státy vytvořit vlastní mechanismy pro sledování, zadržení a konfiskaci výnosů z drogové kriminality. Mezinárodní spolupráce byla upravena tak, že smluvní státy mají být schopny vyhovět žádostem jiných států o sledování, zadržení a konfiskaci výnosů z drogových trestných činů.

60. Některé pozdější mnohostranné dokumenty rovněž obsahují ustanovení o mezinárodní spolupráci. Jedním z nejvýznamnějších je Úmluva Rady Evropy o praní, vyhledávání, zadržování a konfiskaci výnosů ze zločinu z r. 1990 (*Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime*). Zatímco Úmluva z r. 1988 se zaměřuje na výnosy z drogové kriminality, Úmluva Rady Evropy obsahuje ustanovení určená proti praní

nezákonných výnosů z trestné činnosti obecně. Kromě toho nabízí částečně integrovaný přístup k mezinárodní spolupráci v trestních věcech, vzhledem ke skutečnosti, že upravuje mechanismy vzájemné právní pomoci, prozatímní opatření a konfiskaci majetku, a zároveň se snaží být v souladu s dalšími úmluvami Rady Evropy o právní pomoci.

61. Jak Úmluva z r. 1988, tak Úmluva Rady Evropy z r. 1990 významně přispěly k formulaci příslušných ustanovení Úmluvy o organizovaném zločinu (čl. 12 a 13) a Úmluvy OSN proti korupci, jakož i Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*) (rezoluce Valného shromáždění č. 54/109, příloha).
62. Pokud jde o Evropskou unii, dne 26. července 2001 bylo přijato rámcové rozhodnutí č. 2001/500/JHA o praní špinavých peněz, identifikaci, sledování, zmrazení, zadržení a konfiskaci prostředků a výnosů z trestné činnosti. Jedná se ve skutečnosti o dodatek Úmluvy Rady Evropy z r. 1990, stanovící, že členské státy nemohou vůči této Úmluvě činit žádné výhrady. Kromě toho rámcové rozhodnutí č. 2003/577/JHA o výkonu příkazů k zajištění majetku či důkazů v rámci Unie ze dne 22. července 2003 stanoví pravidla, umožňující členskému státu na svém území uznat a vykonat příkaz k zajištění vydaný justičním orgánem jiné členské země v rámci trestního řízení.
63. Dalšími významnými mezinárodními instrumenty, ačkoliv nejsou právně závazné, je Čtyřicet doporučení Finanční akční skupiny proti praní peněz (*Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering FATF*), vydaných v r. 1990 a upravených v r. 1996, a soubor principů, přijatých Výborem pro regulaci a kontrolu bankovníctví (*Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*) (nyní Basilejský výbor pro kontrolu bankovníctví – *Basel Committee on Banking Supervision*), složeným ze zástupců deseti průmyslově vyspělých zemí.
64. Opatření proti praní špinavých peněz se vytvářejí tak, aby účinně zbavovala pachatele výnosů z trestné činnosti. Skutečnost, že se smluvní stranou Úmluvy z r. 1988, Úmluvy o organizovaném zločinu a Úmluvy o financování terorismu stala celá řada států, znamená, že značná část mezinárodní spolupráce v této oblasti může vycházet z mnohostranných mezinárodních dokumentů. Navíc nedávná doba jejich přijetí a skutečnost, že při jejich implementaci pomáhá mnoho významných mezivládních a nevládních organizací, by mohly v principu znamenat, že většina států přijala do značné míry podobnou legislativu, a že praxe v jednotlivých státech se bude ubírat dosti podobným směrem.
65. Přesto si však mezinárodní spolupráce při konfiskaci vytváří své vlastní potíže. Přispívá k tomu několik faktorů. Jedním z nich je, že navzdory vlivu např. Úmluvy

z r. 1988 a Úmluvy o organizovaném zločinu zůstávají stále značné rozdíly ve vnitrostátních režimech příslušných států. Druhým faktorem je potřeba zajistit spolupráci bankovního a finančního sektoru. Třetím faktorem, který je třeba vzít v úvahu, je skutečnost, že způsoby této formy mezinárodní spolupráce jsou poměrně nové a příslušným orgánům cizí, čímž působí v praxi problémy.

66. Podobné problémy lze překonat pouze úzkou spoluprací na mezinárodní úrovni ve směru sladění národních úprav a praxe při největším možném využití takových vodítek, jako jsou příslušná ustanovení Úmluvy o organizovaném zločinu. Na národní úrovni by legislativa a praxe měly být tvořeny tak, aby umožňovaly větší pružnost při poskytování mezinárodní spolupráce při zajištění a konfiskaci majetku, aniž by byly dotčeny oprávněné zájmy třetích stran. Mnohé ze současných obtíží lze odstranit zajištěním toho, aby příslušné orgány znaly použitelné právní nástroje spolupráce, a byly motivovány je využívat.

67. Mezinárodní spolupráce v této oblasti by mohla být rozšířena tak, aby zahrnovala smlouvy či dohody o výměně zkonfiskovaných výnosů z trestné činnosti či majetku, zejména s ohledem na článek 5 odst. 5 Úmluvy z r. 1988, a článek 14 Úmluvy o organizovaném zločinu. V této souvislosti připravila mezivládní expertní skupina, svolaná na základě rezoluce Hospodářské a sociální rady (*Economic and Social Council*) č. 2004/24 ze dne 21. července 2004 do Vídně ve dnech 26. až 28. ledna 2005, návrh vzorové dvoustranné smlouvy o nakládání se zkonfiskovanými výnosy z trestné činnosti, na kterou se vztahují výše uvedené úmluvy, jež by mohly členské státy použít jako rámec při uzavírání příslušných dvoustranných smluv (viz E/CN.15/2005/7, příloha).

VII. PŘEDÁVÁNÍ TRESTNÍHO ŘÍZENÍ

68. Poměrně novou možností mezinárodní trestní justice je předání trestního řízení z jednoho státu do druhého. Takové řešení je vhodné v případech, kdy je druhý stát v lepší pozici k provedení řízení, nebo k němu má obviněný bližší vztah, např. proto, že je jeho občanem či v něm žije. Lze je rovněž použít jako vhodný procesní nástroj ke zvýšení účinnosti a účelnosti trestního stíhání namísto extradice (zejména v případech, kdy je vydání odmítnuto z důvodu, že požadovaná osoba je občanem dožádaného státu).

69. Byla přijata mnohostranná mezinárodní úmluva, zabývající se předáním trestního řízení ad hoc. V rámci Rady Evropy byla v roce 1972 otevřena k podpisu Evropská úmluva o předávání trestního řízení (*European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters*), jež vstoupila v platnost v roce 1978. Ratifikovalo ji 21 ze 46 členských zemí Rady Evropy. Úmluva sama je komplikovaná, ovšem základní princip je prostý – pokud je určitá osoba podezřelá

z toho, že spáchala čin trestný podle práva jednoho smluvního státu, může tento stát žádat stát jiný, aby místo něj zahájil řízení v souladu s Úmluvou, a tento dožádaný stát může trestný čin stíhat podle svého práva. K tomu účelu vyžaduje Úmluva oboustrannou trestnost.

70. OSN se snaží podporovat rozvoj dvoustranných a mnohostranných mezinárodních smluv v této oblasti tím, že připravila Vzorovou smlouvu o předávání trestního řízení (*Model Treaty on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters*). Jedná se pouze o rámcovou smlouvu, kterou je třeba přizpůsobit konkrétním požadavkům dvou či více států, které jednají o uzavření takové smlouvy. Na normativní úrovni obsahují Úmluva z r. 1988 i Úmluva o organizovaném zločinu zvláštní ustanovení o předávání trestního řízení (čl. 8, resp. 21), která umožňují smluvním státům využít tuto formu mezinárodní spolupráce, je-li to v zájmu řádného výkonu spravedlnosti, zejména v případech, které se týkají více jurisdikcí, a to za účelem koncentrace trestního stíhání.

VIII. ZDROJE

71. Jak již bylo zmíněno, účinnost mezinárodní spolupráce závisí na existenci právních nástrojů, včetně mezinárodních smluv a národních prováděcích předpisů, které takovou spolupráci umožňují. Praktická zkušenost však ukázala, že pouhá existence nástrojů mezinárodní spolupráce neposkytuje sama o sobě záruku, že taková spolupráce bude poskytnuta. Dále je totiž třeba mít k dispozici dostatečný počet kvalifikovaných a motivovaných pracovníků, schopných právní nástroje používat vhodným způsobem, nezbytný podpůrný personál, přístup ke kontaktům a informacím, a také nezbytnou důvěru v činnost donucovacích orgánů a systému trestní justice příslušného cizího státu.
72. Potřeba dostatečného počtu kvalifikovaných a motivovaných pracovníků je dostatečně zřejmá, což ovšem neznamená, že je jednodušší tuto potřebu uspokojit. Pracoviště, zabývající se mezinárodní spoluprací, musejí soupeřit o zdroje s ostatními orgány, jež mají stejně naléhavý zájem. Odměna takových pracovníků by měla být dostatečně vysoká, aby přitáhla právníky a další odborníky s požadovanými jazykovými znalostmi. Základní personál rovněž potřebuje pomoc podpůrného personálu, jako jsou překladatelé a administrativní pracovníci. Kromě toho jsou zapotřebí zdroje na vybavení, jako jsou počítače a komunikační zařízení. V oblasti mezinárodní spolupráce mají orgány rozvinutějších zemí tendenci přehlížet základní obtíže, jimž musejí čelit orgány mnoha rozvojových zemí. Nalezení podezřelých a svědků může být například komplikováno nedostatečnou evidencí obyvatelstva, nebo třeba i nedostatečnou dopravní a telefonní sítí v daném místě. Vyřízení žádostí o trestní záznamy může být komplikováno zastaralým systémem správy informací.

73. Spolupráce se zástupci odlišných právních řádů by rovněž mohla napomoci při budování důvěry v tyto právní řády. Je pochopitelné, že všichni praktici dávají přirozeně přednost vlastnímu právnímu řádu, jeho metodám a přístupům. Ze stejného důvodu může také existovat neochota přizpůsobit se požadavkům zahraničního právního řádu, dokonce i když domácí právo takový postup umožňuje. S větší důvěrou může vzrůst i připravenost podávat a vyřizovat žádosti o právní pomoc a též se spojit se svým protějškem v jiné zemi v případě, že se při poskytování takové pomoci vyskytnou jakékoliv potíže.

IX. ZÁVĚRY

74. S nárůstem cestování, technologickým a komunikačním pokrokem, větší pravděpodobností, že dopad trestné činnosti bude přesahovat národní hranice, a zvyšujícími se zisky, jichž lze dosáhnout v rámci organizovaného zločinu, se rychle zvyšuje potřeba pomoci jiného státu při dopadení pachatele, shromažďování nezbytných důkazů či konfiskaci výnosů z trestné činnosti. Základní formy mezinárodní spolupráce, které mohou být využity – zjemněna extradice a vzájemná právní pomoc v trestních věcech – se stále vyvíjejí a často sotva drží krok s vývojem kriminality.

75. V posledních letech bylo věnováno zvýšené úsilí rozšíření a prohloubení mezinárodní spolupráce v reakci na mezinárodní organizovaný zločin prostřednictvím uzavírání mnohostranných mezinárodních smluv. Tempo vývoje se během 90. let a na počátku nového tisíciletí zvýšilo. Úmluva z r. 1988, Úmluva o organizovaném zločinu a Úmluva OSN proti korupci jsou jasnou známkou toho, že mnohostranným mezinárodním dokumentům je přikládán stále větší význam. Všechny tyto mnohostranné dokumenty vyzývají smluvní státy k uzavírání dvoustranných a mnohostranných smluv či dohod k posílení účinnosti mechanismů extradice a vzájemné právní pomoci, a k podpoře spolupráce mezi donucovacími orgány. V důsledku toho státy stále rozšiřují okruh svých smluv v oblasti mezinárodní spolupráce uzavíráním dvoustranných smluv či dohod s jinými státy, s nimiž sdílejí konkrétní starosti a zájmy.

76. Množství dvoustranných a mnohostranných dokumentů, a tedy dostupnost řady ustanovení o mezinárodní spolupráci, není všelékem na problémy a obtíže denní praxe. Podobné mezinárodní dokumenty mohou poskytovat uspokojivý či dokonce autonomní a soběstačný právní základ spolupráce, vzhledem k tomu, že poslední dokumenty OSN vytvořily dosti podrobný a strukturovaný rámec takové spolupráce. Ovšem jejich ustanovení by měla být aplikována způsobem, který zabrání nesystémovým řešením a bude brát v úvahu potřebu zajistit řádný výkon spravedlnosti. Je tedy důležité přijmout a realizovat holistický a pružný přístup, který spojuje jednotlivé formy mezinárodní spolupráce v zájmu podpory

spolupráce mezi státy a zabránění beztrestnosti pachatele. V tomto smyslu může být trestní stíhání na základě principu *aut dedere aut judicare* tam, kde je např. vydání pachatele odmítnuto z důvodu jeho občanství, účinné pouze tehdy, jestliže jsou zároveň dostupné a řádně použité mechanismy vzájemné právní pomoci či předávání trestního řízení. Členské státy by tedy měly uvažovat o přijetí a implementaci vhodného právního rámce, který by usnadnil a podporoval používání celé škály dostupných forem spolupráce.

X. DOPORUČENÍ

77. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a s ohledem na doporučení regionálních přípravných zasedání, může 11. kongres zvážit následující doporučení:

- a) Členské státy by měly podporu mezinárodní spolupráce v trestních věcech pokládat za klíčovou součást a předpoklad plné implementace Úmluvy OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988, Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a jejích Protokolů, a Úmluvy OSN proti korupci. V této souvislosti by členské státy měly přezkoumat či rozšířit své smlouvy o vydávání pachatelů, vzájemné právní pomoci a spolupráci v oblasti prosazování práva a/nebo upravit svou legislativu za účelem zajištění souladu s příslušnými požadavky, obsaženými v dokumentech OSN;
- b) Členské státy by měly zvýšit účinnost mechanismů spolupráce v oblasti prosazování práva, zejména v oblasti boje proti organizovanému zločinu a mezinárodnímu terorismu, mj. rozvojem účinných systémů výměny informací, budováním komunikačních kanálů mezi příslušnými orgány, a uzavíráním smluv k posílení vzájemné pomoci či společné činnosti operativní povahy;
- c) Členské státy by měly pokračovat ve snaze odstranit obtíže vzniklé striktní aplikací tradičních důvodů pro odmítnutí extradicce a přijmout vhodná opatření ke zjednodušení a zrychlení extradičního řízení;
- d) Členské státy by měly zajistit pružnost svého národního práva a praxe při poskytování vzájemné právní pomoci v co nejširší míře, mj. omezením okruhu důvodů pro odmítnutí vzájemné právní pomoci a poskytnutím možnosti výkonu požadovaných úkonů, a to způsobem, který umožní využití důkazu v trestním řízení v zahraničí;
- e) Členské státy by měly dále posilovat efektivitu určených ústředních orgánů, působících v oblasti vzájemné právní pomoci, a udržovat přímé komunikační spoje mezi nimi v zájmu zajištění včasného vyřízení žádostí;

- f) Členské státy by měly pokračovat v úsilí o budování a podporu pružných a účinných forem mezinárodní spolupráce v oblasti konfiskace, mj. rozvojem či revizí národní legislativy či praxe s cílem dosáhnout větší pružnosti při vyřizování žádostí o sledování, zmrazení a konfiskaci;
- g) Členské státy by měly podporovat účinné a pružné mechanismy mezinárodní spolupráce v trestních věcech tak, aby stávající způsoby této spolupráce mohly být používány společně, navzájem se posilovaly, a dále zajišťovaly a podporovaly řádný výkon spravedlnosti;
- h) Členské státy by měly zajistit dostatečné zdroje pro orgány či úřady, působící v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech. V této souvislosti by mělo být vyvinuto co největší úsilí o zvýšení finanční a materiální pomoci rozvojovým zemím a zemím s transformační ekonomikou za účelem posílení jejich kapacity v této oblasti;
- i) OSN by měla pokračovat v poskytování technické pomoci žádajícím státům se zaměřením na zvýšení národní kapacity v oblasti prosazování práva a systému trestní justice ve vztahu k mezinárodní spolupráci v boji proti mezinárodnímu organizovanému zločinu, korupci a mezinárodnímu terorismu. Tato technická pomoc může mít podobu školení pracovníků, působících v této oblasti, a poskytnutí nezbytných znalostí a návodů, jak přijmout či revidovat vhodné právní nástroje, využitelné v této oblasti;
- j) Členské státy by měly OSN zajistit dostatečnou podporu a zdroje k poskytování služeb technické pomoci v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech, aby mohla rychle uspokojovat rostoucí potřeby na tomto poli.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná

24. února 2005

Originál: angličtina

Bod 7 předběžného programu*

Aby standardy fungovaly: padesát let zavádění standardů v oblasti prevence kriminality a trestní justice

**Workshop 2: Prohlubování reformy trestní justice,
včetně restorativní justice****

Podkladový materiál

Shrnutí

Systémy trestní justice musejí čelit složitým problémům. Musejí uspokojit různé požadavky na spravedlnost ze strany obviněných, vězňů, svědků, obětí nebo skupin, jako jsou ženy, děti, domorodí obyvatelé, menšiny a místní komunity, jakož i ze strany mezinárodního společenství. Předkládaný podkladový materiál nejprve identifikuje některé obecné priority reformy trestní justice, jakož i některé osvědčené postupy při provádění takové reformy. Uvádí nedávné příklady úspěšných snah o dosažení reformy. Ve světle současných iniciativ v oblasti restorativní justice a snah o podporu práv obětí je zvláštní pozornost věnována těmto otázkám. Příklady nejsou vyčerpávající, prostě jen slouží jako výchozí bod pro další zkvalitňování trestní justice. Materiál rovněž obsahuje možný program postupu, včetně možností výměny informací a budování kapacity. Poskytuje určitý obecný návod, týkající se optimálních prostředků k dosažení kvalitní reformy trestní justice, který obsahuje:

a) zapojení do komplexních reforem integrovaných v rámci celého systému trestní justice;

* A/CONF.203/1.

- b) koordinaci reformy na regionální a mezinárodní úrovni s příslušnou technickou a finanční pomocí, aby se do reformy zapojila komunita a občanská společnost;
- c) efektivní využívání omezených zdrojů, ovšem též poskytování přiměřených zdrojů nejméně rozvinutým zemím;
- d) zajištění toho, aby reforma trestní justice byla sledována, hodnocena a založena na poznatcích.

Materiál nabízí určité závěry, na nichž účastníci workshopu mohou založit svá doporučení pro budoucí reformu trestní justice.

I. ÚVOD

1. Workshop 2 o „Prohlubování reformy trestní justice, včetně restorativní justice“ pomůže identifikovat některé z řady potíží, kterým čelí výkon trestní justice, a povzbudí diskusi o současných celosvětových zkušenostech se zkvalitňováním tohoto výkonu. Regionální přípravná zasedání k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici naznačila, že pozornost je třeba věnovat důsledkům trestní justice pro nejzranitelnější skupiny lidí, zejména ženy, děti, domorodé obyvatele, a příslušníky nejchudších sociálních vrstev. Na regionálních přípravných zasedáních zazněl rovněž návrh, aby se workshop pokusil určit osvědčené postupy v oblasti reformy trestní justice, implementace přístupů restorativní justice, rozvoje alternativ trestu odnětí svobody a řešení problému přeplněnosti věznic, a věnoval se implementaci standardů a norem OSN, týkajících se dětí v konfliktu se zákonem a restorativní justice. Rovněž bylo navrženo, aby proběhla revize a diskuse nad programy restorativní justice, jakož i nad přípravou těch, kdo jsou za realizaci těchto programů zodpovědní, a to s ohledem na oběti trestné činnosti.

A. Tlak na systémy trestní justice

2. Na systémy trestní justice je vyvíjen zvyšující se tlak, aby se přizpůsobily novým podmínkám. Jedná se o národní i mezinárodní tlak na řešení závažných forem kriminality, jako terorismus, organizovaný zločin, obchodování s lidmi, drogami a zbraněmi. V boji s těmito formami kriminality je nezbytná mezinárodní spolupráce, a každý národní systém musí být uveden v soulad s mezinárodními závazky dané země. Od národních systémů se očekává, že zaručí bezpečnost a vyhoví rostoucím nárokům veřejnosti. Kromě toho čelí řada systémů trestní justice i dalším závažným problémům, jako je korupce, nedostatečné zdroje, politické

^{**} Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Mezinárodnímu centru pro reformu trestního práva a trestní politiku (*International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*) za pomoc při organizaci Workshopu 2.

vměšování a nízká efektivita. Mezi další problémy, které stojí před systémy trestní justice, patří:

- a) *Krise veřejné důvěry a nárůst veřejného očekávání.* V mnoha případech vzbuzuje systém trestní justice méně důvěry než ostatní veřejné instituce. Nedostatek důvěry podněcuje veřejnou poptávku po větší bezpečnosti a efektivnějších institucích. Řada států vytyčila specifické cíle, kterých má systém dosáhnout. Zvyšující se poptávka po veřejné bezpečnosti není vždy doprovázena realistickým vědomím omezené role, kterou trestní justice hraje v rámci širší problematiky veřejné bezpečnosti a obrany;
- b) *Poznání, že systém trestní justice zanedbává zranitelné skupiny.* Všeobecně se uznává, že domorodé obyvatelstvo a některé národnostní, etnické či náboženské menšiny a handicapovaní lidé se ve velké míře stávají obětmi trestné činnosti a jsou často nadměrně zastoupeni ve vězeňské populaci. Zvyšuje se povědomí o genderově založeném násilí, vykořisťování a zneužívání dětí, a sekundární viktimizaci obětí ze strany systému trestní justice;
- c) *Nárůst ochrany zájmů obětí.* Ačkoliv jsou tradičně v některých zemích vyloučeny z účasti na určitých fázích trestního řízení, hrají oběti trestné činnosti stále významnou roli. Mnoho států v současnosti umožňuje obětem se v rámci soudního řízení o trestu či podmíněném propuštění vyjádřit. Větší uplatnění principů restorativní justice kromě toho též přispělo k nárůstu podpory reformy systému ve směru rozšíření práv obětí;
- d) *Omezená kapacita stávajících systémů a nedostatek lidských a finančních zdrojů.* Mnoho rozvojových zemí čelí závažným omezením v oblasti zdrojů, jež mohou vynaložit na trestní justici. Často jsou konfrontováni s obtížnou volbou při stanovování investičních priorit při budování či modernizování svých systémů. Řada rozvinutých zemí si začala uvědomovat, že vyšší investice zdrojů do činnosti policie a vězeňství nemusí nezbytně vést k větší spokojenosti veřejnosti se systémem trestní justice či vyššímu pocitu bezpečí či spravedlnosti. Zároveň nelze pominout vztah mezi trestní justicí a prosperitou, ani příspěvek trestní justice pro transformující se justici v zemích, vzniklých z konfliktů, a zemích s transformační ekonomikou.

B. Přístup ke spravedlnosti

3. Všechny výše zmíněné problémy mají významný dopad na přístup ke spravedlnosti. Přístup ke spravedlnosti je složitý pojem – mnohem širší, než pouhý požadavek na lepší přístup k policii, státnímu zástupci, soudnímu či nápravnému orgánu. Zahrnuje požadavek odpovědnosti za trestný čin, ochrany obětí a ochrany práv obviněných, jakož i požadavek, aby se pracovníci trestní justice řídili principy

vlády práva. Zahrnuje rovněž ochranu práv příslušníků znevýhodněných skupin, kteří mohou být neúměrně viktimizováni či kriminalizováni.

4. Požadavek přístupu ke spravedlnosti se odráží v různých mezinárodněprávních dokumentech a standardech. Dokumenty, jako je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (rezoluce Valného shromáždění č. 2200 A (XXI), příloha) a další související standardy se zabývají základními právy osoby, obviněné z trestného činu. Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*) (rezoluce Shromáždění č. 40/34, příloha) se věnuje základním právům obětí trestné činnosti. Římský statut Mezinárodního trestního soudu (*Rome Statute of the International Criminal Court*) se zabývá novým požadavkem odpovědnosti za nejzávažnější zločiny, které nelze dosáhnout v rámci národních justičních systémů. Problém všeobíhajícího přístupu ke spravedlnosti lze vztáhnout k vyvíjejícímu se chápání spravedlnosti a nespravedlnosti na úrovni komunity, státu a mezinárodního společenství, neboť jak komunity, tak národy, zejména v transformačním či postkonfliktním prostředí, čelí minulým i současným nespravedlnostem.
5. Na nejobecnější úrovni představuje zločin ohrožení bezpečnosti, která je nezbytná pro společenský a ekonomický rozvoj. „Bezpečnost má základní význam pro lidskou existenci, snižování chudoby a dosažení Rozvojových cílů tisíciletí (*Millenium Development Goals*). Týká se osobního bezpečí a bezpečí státu, přístupu k sociálním službám a politickým procesům. Je hlavním druhem odpovědnosti státu, nezbytným pro ekonomický a sociální rozvoj, a životně důležitým pro ochranu lidských práv.“ Je třeba vytvořit udržitelné bezpečnostní systémy, které pozitivně přispějí k rozvojovým cílům. Přístup ke spravedlnosti v mnoha rozvojových a nejméně rozvinutých zemích může klást zvláštní požadavky na budování kapacity a ochranu lidských práv.

C. Restorativní justice

6. Restorativní postupy, jak jsou popsány v základních zásadách využití programů restorativní justice v trestních věcech (rezoluce Hospodářské a sociální rady (*Economic and Social Council*) č. 2002/12, příloha), jsou takové, kdy se pachatelé, oběti a/nebo jiné osoby postižené trestným činem účastní, často s pomocí mediátora, urovnání záležitostí vzniklých v důsledku trestného činu. Důraz je v těchto případech kladen na individuální a kolektivní potřeby a reintegraci obětí i pachatele. Postupy restorativní justice vznikly jako významná alternativa postupů trestní justice založené na obžalobě a jako alternativa používání trestu odnětí

svobody jako prostředku, jak vyjádřit odpovědnost pachatele. Restorativní justice může být též pokládána za doplněk formálnějšího řízení.

7. Nedávné zkušenosti s budováním míru se společnostmi v konfliktech a zeměmi s přechodnou správou naznačují, že obnovení vlády práva a důvěryhodné trestní justice je nezbytným základem pro dosažení Rozvojových cílů tisíciletí v oblasti míru, bezpečnosti, zmírnění chudoby, lidských práv, demokracie, řádné správy věcí veřejných a ochrany zranitelných. S ohledem na válečné zločiny, zločiny proti lidskosti a problémy transformující se justice se znovu klade důraz na dosažení odpovědnosti, a to jak prostřednictvím trestního stíhání, tak i alternativních přístupů, jako jsou „komise pravdy a usmíření“ (*truth and reconciliation commissions*), založené na restorativních principech.
8. Restorativní justice sice vychází z existujících tradičních, domorodých a náboženských způsobů řešení sporů, ovšem účinné metody restorativní justice často závisí na dobře fungujícím a důvěryhodném systému trestní justice. Opětovný důraz na restorativní justici se často zakládá na názoru, že stát již nemůže být nadále pokládán za jediný zdroj efektivní a spravedlivé justice. Současný důraz na hledání alternativ se odráží v základních zásadách využívání programů restorativní justice v trestních věcech či jiných mezinárodních standardech, jako je Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci. Tyto dokumenty jsou významným zdrojem pro ty členské státy, které hledají způsoby, jak zkvalitnit svůj systém trestní justice.

II. PRIORITY REFORMY TRESTNÍ JUSTICE

9. V této části jsou na základě příkladů úspěšných reforem v řadě zemí určeny některé slibné směry budoucího zkvalitňování trestní justice.

A. Uznání a respektování diverzity

10. Reformy, jež mohou být vhodné a realizovatelné v některých zemích, nemusejí být uskutečnitelné všude. Kromě toho je třeba respektovat rozmanitost populace, včetně vzájemného vztahu systému trestní justice a žen, dětí, seniorů, národnostních, etnických a kulturních menšin a handicapovaných osob. Tyto skupiny mohou být neúměrně zasaženy trestnou činností. Výsledkem může být neangažovanost a odcizení určitých skupin vůči systému trestní justice.
11. V celé řadě zemí jsou různé menšinové skupiny, u nichž je vyšší pravděpodobnost, že se dostanou (případně opětovně) do konfliktu se systémem trestní justice. Mezi takové menšinové skupiny patří např. původní obyvatelé či cizinci. Takové obyvatelstvo může být vystaveno neúměrnému dohledu ze strany

orgánů trestní justice (jako je policie), což může vést k rozdílnému přístupu ze strany soudu či vězeňského systému. V důsledku toho může být jedna či více určitých menšinových skupin neúměrně vysoce zastoupena ve vězeňské populaci.

12. V úvahu lze vzít řadu zvláštních reformních opatření, včetně následujících:

- a) Vytvoření kulturně vhodně členěných policejních sborů, či snaha o zvýšení podílu příslušníků menšin mezi policisty;
- b) Vytvoření školících programů na zvýšení informovanosti pracovníků v trestní justici, jako jsou policisté, státní zástupci a soudci, o významu diverzity;
- c) S ohledem na původní obyvatele vytvoření, provozování a hodnocení domorodé justice, programů odklonů a poradenství a specializovaných soudů;
- d) Informace o tom, jak fungují kulturně citlivé postupy a možnosti ukládání trestů (jako je skupinové projednávání deliktu (*circle sentencing*));
- e) Zavedení nových způsobů reakce restorativní justice na kriminalitu.

Ukládání trestů pachatelům z řad domorodého obyvatelstva

Austrálie, Kanada a Nový Zéland čelí neúměrně vysokému podílu domorodých obyvatel na vězeňské populaci. Mezi nedávné pokusy o řešení tohoto problému patří instrukce soudcům, aby se snažili méně ukládat trest odnětí svobody v případech domorodých obžalovaných.

Nejvyšší soud Kanady v řadě případů zdůraznil význam restorativních principů při ukládání trestů domorodým pachatelům. Jako cíle ukládání trestů stanovil odškodnění a uznání způsobené újmy a nápravu pachatele. Rovněž vydal pokyn soudcům, aby snížili podíl trestů odnětí svobody, ukládaných všem Kanadánům, zejména však domorodým obyvatelům. Výsledky byly poněkud smíšené – zatímco došlo k celkovému poklesu počtu nástupů do věznic, podíl domorodých obyvatel na těchto nástupech zatím neklesl. Neúměrně vysoký podíl domorodého obyvatelstva ve vězeňské populaci je tedy stále problémem. V některých kanadských městech byly zřízeny zvláštní soudy pro obžalované z řad domorodého obyvatelstva, kteří si přejí být souzeni v prostředí, v němž probační pracovníci, státní zástupci, obhájci a soudci znají problémy původních obyvatel v městských aglomeracích.

Australská Královská komise pro úmrtí domorodých obyvatel ve věznicích (*Royal Commission on Aboriginal Deaths in Custody*) je příkladem, jak může řešení jednoho problému vést k diskusi a doporučení v oblasti celé řady problémů, týkajících se rizikové populace.

Studie z Nového Zélandu ukázala na dvou oddělených vzorcích pokles počtu recidivistů – jeden ze vzorků tvořili pachatelé z řad Maorů, kteří jednali se zástupci svého kmene, druhý byl složen z pachatelů, kteří podstoupili jednání s oběťmi a členy komunity.

Děti v konfliktu se zákonem

Existují důkazy, že kriminalita dětí a mladistvých souvisí s rodinnou strukturou a s konflikty v rodině. Na základě zkušeností s rodinným projednáváním deliktu (*family conference*) na Novém Zélandě a v Austrálii vznikly návrhy na projednávání deliktu s ohledem na vývoj mládeže (*youth development circles*), které by pomohlo ohroženým dětem v celé řadě oblastí. Podobné novinky by měly být předmětem důkladného hodnocení, jež by se zaměřilo nejen na dopad takových opatření na kontakt se systémem trestní justice, ale též na školní výsledky a snižování užívání drog.

B. Ochrana zranitelných

13. Ochrana zranitelných členů společnosti je další jasnou prioritou. Obecné příklady zranitelného obyvatelstva zahrnují ženy, děti a seniory, kteří všichni mají neúměrně vysoký podíl mezi oběťmi domácího násilí. Patří sem rovněž osoby, jež se staly obětí zločinu z nenávisti a svědci, zejména dětští svědci, kteří se mohou stát obětí trestného činu v důsledku svého svědectví v nepřátelském prostředí. Zranitelné mohou být i osoby, které jsou pokládány za podezřelé či pachatele. Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci výslovně uznává, že mezi oběti lze počítat i osoby, které utrpěly újmu v důsledku zneužití moci, porušení základních práv. Podobně i základní zásady využívání programů restorativní justice v trestních věcech uznávají potřebu zohlednit nerovnost vedoucí k nevyváženosti moci, jakož i kulturní rozdíly mezi stranami, a začlenit pachatele i oběť znovu do společnosti.
14. Zdá se, že existuje shoda v tom, že by trestní právo mělo hrát určitou roli při řešení problému domácího násilí. Současně se uznává potřeba dlouhodobějšího řešení domácího násilí a zejména násilí na ženách a dětech. Problematika násilí v rodině a zacházení s oběťmi musí být též dána do kontextu mezinárodního vývoje v oblasti ochrany práv žen a dětí. Kupříkladu soudem uložená povinnost k náhradě nákladů náhradního ubytování nemusí být řešením, pokud samo ubytování není dostupné. Podobně reformní změny v rozvinutém světě, jako jsou zákazy

zvěřejňování a využití videonáhravěk jako důkazu předpokládají určitý stupeň vývoje a úroveň orgánů trestní justice, která nemusí být dostupná ve všech členských státech.

Domácí násilí

Mnoho států zvolilo v reakci na domácí násilí zvláštní přístup. Takový přístup zahrnuje řadu vzájemně propojených prvků, jako jsou: koncepce povinného obvinění; zvláštní protokoly pro výkon diskreční pravomoci policie; specializované týmy státních zástupců; specializované „soudy domácího násilí“. V Kolumbii spojuje síť více než 32 „justičních domů“ („*houses of justice*“) celou škálu služeb v oblasti násilí v rodině. Zahrnují policii, státní zástupce a právní poradce, jakož i psychology, služby rodinného poradenství, zdravotnické služby a služby obětem. V roce 2002 bylo „domům justice“ předloženo 300.000 případů, většinou ženami. Přibližně jedna čtvrtina byla postoupena soudu; zbytek případů byl vyřešen prostřednictvím jednání mezi stranami konfliktu.

15. V mnoha oblastech světa spočíval přístup k problému sexuálního násilí vůči ženám a dětem v reformě hmotněprávních i procesních aspektů trestního práva. Uvedená reforma se zabývala zlepšením ochrany tělesné a sexuální integrity žen a dětí a snižováním možnosti opětovné viktimizace v průběhu trestního řízení. Jedním z kroků, inspirovaným pravidlem č. 70 Pravidel řízení a dokazování (*Rules of Procedure and Evidence*) Mezinárodního trestního soudu, je odmítnutí možnosti dovozovat souhlas z mlčení či nedostatku odporu oběti. Mezinárodní trestní soud rovněž stanoví, že není přípustný žádný důkaz, týkající se předchozího či následného sexuálního chování oběti či svědka. V této a jiných oblastech je třeba nalézt citlivou rovnováhu mezi právem obviněného předkládat důkazy na svou obhajobu a zájmem na ochraně soukromí oběti a svědka, a na zabránění možné opětovné viktimizace v systému trestní justice. Reforma právní úpravy sexuálního napadení hraje roli v nárůstu počtu skutků sexuální agrese oznamovaných policii. V mnoha zemích došlo k významnému nárůstu v počtu oznamovaných případů sexuálního násilí, a existují určité důkazy o nárůstu oznamování takového násilí ze strany osob, které oběť zná.

Ochrana obětí sexuální agrese před sekundární viktimizací

V nedávné době přijalo několik států legislativu na ochranu obětí znásilnění („*rape shield*“ *legislation*), jež chrání oběti znásilnění, které vypovídají, před dotěrným křížovým výslechem, jež by mohl mít nepříznivé psychické důsledky. Související právní úprava chrání právo na soukromí oběti sexuálního napadení

regulací přístupu obhájce zastupujícího obviněného u soudu k záznamům třetích osob. Kromě toho řada zemí rozšířila okruh služeb obětem sexuální agrese vytvořením specializovaných policejních jednotek, jakož i krizových center pro oběti znásilnění a sexuálního napadení.

16. Ochrana zranitelných stále více vyžaduje kromě reformy trestního práva mezinárodní a regionální spolupráci a využití mezinárodních nástrojů. Kupříkladu Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha II), kromě výzvy ke kriminalizaci takového obchodování ve všech smluvních státech obsahuje též výzvu k zavedení specifických opatření k ochraně obětí.

C. Zamezení přílišnému spoléhání na trest odnětí svobody

17. Rozvinuté i rozvojové země všeobecně uznávají, že trest odnětí svobody by měl být využíván pouze v případech, kdy by jiná sankce nenaplnila účel ukládání trestů. To je známo jako princip subsidiarity trestu odnětí svobody nebo zásada zdrženlivosti (*principle of restraint*). Zásada zdrženlivosti byla výslovně upravena v mnoha státech, včetně Kanady, Finska, Nového Zélandu a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Uvedená zásada je rovněž v souladu s cíli restorativní justice; opětovné začlenění pachatele a oběti do společnosti je obtížnější, pokud je pachatel umístěn v nápravném zařízení.

18. Jedním ze způsobů, jak šetřit vzácné zdroje trestní justice, je zajistit, aby byli obvinění po dobu trestního řízení na svobodě (pokud nepředstavují nebezpečí pro společnost nebo neohroží jejich útěk). Navzdory tomu je umisťování obviněných do vazby problémem většiny zemí. Ustanovení § 140 návrhu přechodného trestního řádu má stanovit alternativy vazby, včetně domácí vazby, a dalších forem dohledu komunity nad podezřelým. Dále má stanovit, že v případech domácího násilí lze omezit možnost podezřelého vrátit se domů. Vždy existuje nebezpečí, že koncepce nahrazení vazby peněžitou zárukou bude realizována způsobem, který bude diskriminovat obviněné, kteří si nemohou dovolit vyhovět finančním požadavkům na propuštění. V této fázi jsou důležité konzultace s oběti, které mohou vést k nápaditým alternativám vazby. Zároveň je třeba důkladněji zhodnotit účinky těchto alternativ na různé skupiny obětí, zejména žen a dětí.

19. Za účelem zajistit, aby byl trest odnětí svobody vyhrazen jako sankce jen pro nejzávažnější případy, byla přijata řada koncepcí:

- a) Zákonem stanovená pravidla pro soudy ukládat trest odnětí svobody jako „poslední možnou sankci“, tj. pouze tehdy, nelze-li uložit žádnou sankci alternativní;
- b) Stanovení zákonných kritérií, jež musejí být splněna, aby bylo možno pachateli trest odnětí svobody uložit;
- c) Nabídka realistických alternativ odnětí svobody prostřednictvím rozšíření okruhu alternativních trestů;
- d) Zavedení postupů restorativní justice, jako je mediace mezi obětí a pachatelem a skupinové projednávání deliktu, k povzbuzení rozvoje tvůrčích doporučení v oblasti ukládání trestů;
- e) Snaha informovat veřejnost o podstatě alternativních trestů a tím snižovat tlak na soudce, aby posílali pachatele do vězení.

20. Odnětí svobody znamená přerušení výchovy a morálního vývoje dětí a zbavuje je podpory rodiny v kritickém období jejich života. Je tedy zvláště důležité informovat soudce o využívání vazby a trestu odnětí svobody v případech mladistvých. Uznání této skutečnosti vedlo na národní i mezinárodní úrovni ke snaze o rozšíření okruhu alternativ trestního stíhání a trestání mladistvých, např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. Rec(2003)20, o nových přístupech k delikvenci mladistvých a roli soudnictví nad mládeží. Kromě toho je taková reforma v souladu s Úmluvou o právech dítěte (*Convention on the Rights of the Child*) (rezoluce Valného shromáždění č. 44/25, příloha), jež byla ratifikována 192 státy.

Soudnictví nad mládeží a restorativní justice

Pokud jde o soudnictví nad mládeží, začala reforma příslušných systémů v zemích Latinské Ameriky v roce 1989 přijetím Úmluvy o právech dítěte (ačkoliv určité snahy se objevily již na počátku osmdesátých let v rámci sjednávání Standardních minimálních pravidel OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (*United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*) – tzv. Pekingských pravidel, což byl proces, jehož se aktivně účastnil Latinskoamerický institut pro prevenci kriminality a zacházení s pachateli (*Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*)). Pekingská pravidla byla přijata rezolucí Shromáždění č. 40/33 ze dne 29. listopadu 1983.

Nová legislativa, přijatá v některých zemích Latinské Ameriky, zavedla princip odpovědnosti, odpovídající zásadám Úmluvy o právech dítěte a dokumentů, které ji doplňují – Pekingskými pravidly, Pravidly OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) (rezoluce Shromáždění č. 45/113, příloha), a Směrnicí OSN pro prevenci delikvence mladistvých (*United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) – tzv. Rijádskou směrnicí (rezoluce Shromáždění č. 45/112, příloha). Součástí nového systému je snaha zabránit trestnímu stíhání mladistvých, včetně opatření, jež je mají uchránit před předčasnou újmou, rozšíření okruhu sankcí, kdy trest odnětí svobody má být výjimečný a vyhrazený jen pro nejzávažnější trestné činy, pokud není možné uložit jiný druh trestu, a zapojení oběti do řízení.

Latinskoamerický institut realizoval pětiletý projekt pomoci zemím regionu při harmonizaci jejich právní úpravy s Úmluvou o právech dítěte. Projekt zahrnoval Brazílii (v r. 1990), Peru (v r. 1994) a Honduras (v r. 1995), které přijaly obecné kodexy, a Salvador (v r. 1994) a Kostariku (v r. 1996), které přijaly zvláštní právní předpisy o trestním soudnictví nad mládeží. Dalšími zeměmi, které přijaly příslušné zákony či jiné právní předpisy později, jsou Nikaragua (v r. 1998), Venezuela (v r. 1999), Bolívie (v r. 2000) a Paraguay (v r. 2000). Začalo sledování výsledků redukce ukládání trestu odnětí svobody a nárůstu počtu alternativních trestů. V průběhu workshopu budou prezentovány některé srovnávací údaje.

21. Řada zemí zavedla opatření na podporu využívání alternativních trestů a současného snižování ukládání trestu odnětí svobody. Jednou ze strategií tohoto druhu je rozšíření okruhu alternativních trestů, založených na komunitě. Tento přístup byl přijat jak v rozvinutých, tak i v rozvojových zemích. Mnoho z těchto nových druhů sankcí obsahuje restorativní prvky a požadují, aby pachatel cosi vrátil společnosti či obětem.
22. Řada zemí přijala určitou formu trestu domácího vězení. Taková sankce si ponechává některé rysy trestu odnětí svobody, ovšem umožňuje pachateli zůstat v komunitě, a to obvykle ve svém domově. K zajištění toho, aby pachatel skutečně setrval doma, je v rozvinutých zemích často využíváno elektronické monitorování. V jiných zemích se téhož cíle dosahuje prostřednictvím namátkových kontrol probačních úředníků. Pokud je pachateli nutno uložit trest odnětí svobody, dává se přednost tomu, aby byl vykonán v komunitě, nikoliv v příslušném zařízení. To je v souladu s principy restorativní justice. Je však třeba provést hlubší výzkum toho, zda je trest domácího vězení realizovatelnou alternativou v rozvojových zemích.

23. Programy a strategie restorativní justice nepatří pouze do předsoudního a soudního stadia výkonu trestní justice. Restorativní justice může též přispět ke zkvalitnění činnosti trestní justice v oblasti vězeňství. Program restorativní justice ve věznicích v Belgii prokázal svůj přínos pro oběti a odsouzené.

D. Inkorporace mezinárodních standardů a zdrojů

24. Jak již bylo výše uvedeno, značná část tlaku na zkvalitnění trestní justice je vedena potřebou zlepšit přístup ke spravedlnosti. Tato potřeba nachází vyjádření v početné skupině mezinárodních standardů, týkajících se práv obviněných, odsouzených, obětí, dětí, žen a jiných osob. Kromě toho dosáhlo mezinárodní společenství značného pokroku při převádění abstraktních standardů do detailnější podoby strategií a směrnic pro reformu trestní justice. Dále se mezinárodní standardy týkají určitých prioritních trestných činů, jako je terorismus a nezákonné obchodování, a role trestní justice v zemích v konfliktu a v různých fázích rozvoje. Je třeba, aby se místní političtí představitelé blíže seznámili s příslušnými mezinárodními standardy, a tam, kde je to možné, využívali podporu a zdroje dostupné na mezinárodní úrovni pro zlepšení situace na úrovni národní.

Budování trestní justice v postkonfliktních společnostech

Jako zdroj standardů pro zkvalitňování trestní justice mohou být užitečné návrhy přechodných zákoníků, použitelné v postkonfliktních společnostech. Ty byly vypracovány na základě zkušenosti mezinárodních ad hoc tribunálů a Mezinárodního trestního soudu, jakož i relevantních mezinárodních standardů. Návrhy přechodných zákoníků poskytují cenný zdroj pravidel pro základ systému trestní justice, počítají s místními specifiky při současném respektování mezinárodních standardů, ovšem nevyčerpávají problematiku zlepšování trestní justice ani v postkonfliktních společnostech. Více než 30 „komisí pravdy“ bylo zřízeno v různých postkonfliktních zemích. Komise mohou podporovat princip odpovědnosti a zapojit oběti, ale zároveň potřebují nezávislost, podporu ze strany občanské společnosti a mezinárodního společenství, a potřebují se věnovat potřebám obětí, včetně poskytování náhrady škody (S/2004/616, odst. 50 – 51 a 54 – 55). Většina komisí nenásleduje jihoafrický model udělování milostí; některé vydávají doporučení k následnému trestnímu stíhání nebo předání ke zvykovému nebo komunitnímu řízení. Uvedené hybridní přístupy sledují základní zásady využití programů restorativní justice v trestních věcech.

Dětské oběti a svědkové

Jednou z priorit je, aby činnost trestní justice nepoškozovala zranitelné osoby, a zejména nevedla k opětovné viktimizaci obětí trestné činnosti, jež mohou vystupovat v trestním řízení jako svědkové. Mnohostranná povaha tohoto úkolu se odráží ve směrnici pro justici ve věcech dětských obětí a svědků trestného činu, vytvořené Mezinárodním úřadem pro práva dětí (*International Bureau for Children's Rights*) (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2004/27, příloha). Směrnice byla vytvořena s cílem pomoci členským státům při tvorbě vlastních právních předpisů, postupů a praxe způsobem, jenž je v souladu s relevantními mezinárodními standardy a směrnicemi. Je založena na zásadě respektování důstojnosti dítěte, zásadě nejlepšího zájmu dítěte, zásadě práva dítěte na účast v řízení, které se ho týká, a zásadě zákazu diskriminace. Vyžaduje, aby se zásahy do soukromého života dítěte omezily na minimum nezbytné k zajištění řádného a nestranného výkonu spravedlnosti, a aby kontakt dítěte s justičním systémem probíhal citlivým a ohleduplným způsobem. Děti by měly být informovány a schopny se zapojit do řízení ve smyslu vyjádření obav o svou bezpečnost a toho, jak si přejí podat svou výpověď. Zákaz diskriminace zahrnuje diskriminaci na základě třídy, společensko-ekonomických podmínek, postavení přistěhovalce či uprchlíka, jakož i zvláštních potřeb dítěte. Směrnice předpokládá zvláštní pomoc dětem nejen v rámci trestního řízení, ale též pokud jde o finanční, zdravotní a sociální služby a tělesnou, duševní i jinou péči nezbytnou k opětovnému začlenění dítěte do společnosti.

III. PŘÍLEŽITOSTI K EFEKTIVNÍMU ZKVALITNĚNÍ TRESTNÍ JUSTICE

25. Níže uvedené praktické pokyny mohou být brány v úvahu při plánování, realizaci a hodnocení opatření reformy trestní justice. Zdůrazněny jsou možnosti mezinárodní spolupráce, využití mezinárodních standardů, školení a empirické vyhodnocení, jakož i myšlenky poskytování technické pomoci rozvojovým zemím.

A. Snahy o integrovanou a komplexní reformu

26. V zájmu dosažení specifických strategických cílů, jako je snížení počtu osob nastupujících trest odnětí svobody, a tím snížení přeplněnosti věznic, je třeba, aby reformy měly integrovaný a komplexní charakter spíše než charakter ad hoc. Snížení počtu vězňů vyžaduje reformu ve všech stádiích systému: větší využívání odklonů od trestního řízení ze strany policie i státního zástupce, větší využívání alternativních trestů založených na komunitě, a větší využívání podmíněného propuštění a jiných mechanismů předčasného propuštění. Nejúspěšnější pokusy o

snížení počtu nástupů trestu odnětí svobody řešily daný problém v rámci celého trestního řízení. Potřeba integrace představuje pro jednotlivé země a geograficky rozlehlé státy uvnitř zemí specifický problém. Činitelé, jako jsou policie, státní zástupci, soudy a vězeňský systém musejí působit koordinovaně tak, aby účinky jedné intervence (např. různé koncepce obvinění) vyhovovaly i ostatním institucím. Měla by být povzbuzována pravidelná setkání zástupců různých orgánů činných v trestním řízení. Současně je třeba věnovat péči zajištění toho, aby orgány činné v trestním řízení působily jako systém vzájemných kontrol a protivah. Proto mohou státní zástupci v některých zemích přezkoumávat rozhodnutí policie a soudy mohou přezkoumávat rozhodnutí vězeňských pracovníků.

Snížení podílu uložených trestů odnětí svobody u národnostních menšin

Snížení podílu uložených trestů odnětí svobody u národnostních menšin bude vyžadovat komplexní přístup, zahrnující všechny subjekty působící v justičním systému, včetně policie, státních zástupců, obhájců, soudců a pracovníků ve vězeňství. Kromě toho lze požadavek na komplexní reformu rozšířit za hranice systému trestní justice, aby zahrnovala i rozvojovou problematiku, jako je poskytnutí ekonomických příležitostí a projektování obytných zón způsobem, který bude odrazovat kriminalitu (viz též Vídeňskou deklaraci o kriminalitě a justici (*Vienna Declaration on Crime and Justice*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/59, příloha) a akční plány na implementaci Vídeňské deklarace (rezoluce Shromáždění č. 56/261, příloha, odst. 31 – 33)).

B. Regionální a mezinárodní koordinace reformního úsilí

27. Vedle potřeby větší koordinace trestní justice na národní úrovni je též zapotřebí větší koordinace na úrovni regionální a mezinárodní. Některé druhy kriminality se rozrůstají přes národní hranice. Mezinárodní organizovaný zločin, terorismus, obchod s drogami a obchodování s lidmi patří mezi příklady takových problémů. Úsilí jednotlivých států se samo o sobě s touto trestnou činností nevypořádá. Zároveň se však potřeba větší mezinárodní a regionální spolupráce neomezuje jen na oblast mezinárodního zločinu. Dvoustranná a mnohostranná podpora je zapotřebí tam, kde rozvinuté země se zkušenostmi se zkvalitňováním trestní justice pomáhají jiným zemím v jejich reformních snahách. V tomto procesu je třeba respektovat diverzitu, místní podmínky a zvyky. Mezinárodní a dvoustranná podpora může státu pomoci zlepšit systém trestní justice a znovu dosáhnout prvků zapojení veřejnosti do justičních záležitostí. Dále je třeba věnovat na takovou technickou pomoc přiměřené prostředky. Uvedený proces může rovněž pomáhat při vývoji základních dat a indikátorů realizace, jejichž prostřednictvím by mohla být hodnocena efektivita pomoci i dosaženého zlepšení trestní justice. Rovněž je

zapotřebí výměna informací o osvědčených postupech v oblasti trestní justice a lepší pochopení relevantních mezinárodních standardů a směrnic o trestní justici ze strany pracovníků trestní justice, občanské společnosti a široké veřejnosti. Zvýšený důraz by měl být kladen na praktické návody, které takové standardy a směrnice nabízejí členským státům při zlepšování trestní justice.

Bezpečnost, ochrana a spravedlnost pro chudé v Nigérii

Dobrým příkladem komplexního reformního programu, založeného na ochraně lidských práv, je program Spojeného království/Nigérie Bezpečnost, spravedlnost a růst (*United Kingdom/Nigeria Security, Justice and Growth*), který podporuje realizaci cílů obsažených v Deklaraci tisíciletí OSN (*United Nations Millenium Declaration*). Obecným cílem pětiletého programu ministerstva mezinárodního rozvoje Spojeného království je zlepšení kvality bezpečnosti, ochrany a spravedlnosti a zlepšení přístupu k nim pro chudé obyvatele Nigérie. Program, který byl zahájen v březnu 2002 a je financován 30 miliony GBP, řídí Britská rada (*British Council*) společně s místními partnery. Program podporuje opatření, jako je budování kapacity ve třech základních oblastech – bezpečnost a ochrana, přístup ke spravedlnosti a hospodářský růst. Poskytuje technickou pomoc, vybavení a materiální podporu. Ministerstva nigerijské vlády, národní a státní instituce přispívají na financování řady aktivit prostřednictvím podpory v hotovosti a naturáliích. Pokud jde o bezpečnost a ochranu, snaží se program zlepšit poskytování služeb oficiálních i neoficiálních policejních struktur a posilovat mechanismy předcházení, řešení a zvládání konfliktů. Jedním z cílů je podpora transformace kultury a organizace Nigerijského policejního sboru (*Nigeria Police Service*) prostřednictvím zavedení principů policejní činnosti v komunitě. Program se rovněž snaží zlepšit přístup ke spravedlnosti podporou vytvoření lepšího systému pro výkon efektivního soudnictví vůči chudým lidem na národní i státní úrovni. Specifické cíle v dané oblasti zahrnují posilování strategie, plánování a financování justičního sektoru na národní a státní úrovni, informování klientů justice o jejich právech a podporu jejich přístupu ke spravedlnosti, jakož i podporu dodržování lidských práv. V oblasti hospodářského růstu se program snaží podporovat vytvoření prostředí příznivého pro ekonomický růst, přinášející prospěch chudým. Specifické cíle zahrnují posilování právního a regulačního prostředí tak, aby soukromý sektor mohl takový růst usnadnit, a posilování institucí a orgánů pro boj s korupcí.

C. Zapojení komunity, občanské společnosti a institucí tradičně nespojených se systémem trestní justice do reformního úsilí

28. Zkvalitnění trestní justice s sebou nese zapojení i jiných společenských institucí. Například imigrační systémy se silně zapojují do úsilí potlačit obchodování s lidmi a terorismus. Oficiální i neoficiální systémy péče o duševní zdraví mohou mít zásadní význam při stanovení způsobu zacházení s osobami s duševní poruchou v rámci systému trestní justice. Náboženské instituce, vojenská či soukromá policie, mohou v některých zemích plnit funkce jinak spojené s trestní justicí. Média, nevládní organizace, zdravotnictví, výzkumná centra, advokátní komory, zákonodárné sbory, komise pro lidská práva a reformu práva rovněž mohou hrát významnou roli při zkvalitňování trestní justice. Instituce, včetně těch ze soukromého sektoru, jež se nacházejí mimo oblast tradiční trestní justice, mohou také sloužit jako důležitý vzor pro budování institucí a reformu v rámci systému trestní justice.
29. Reforma trestní justice nemůže proběhnout bez aktivní podpory veřejnosti či přinejmenším s jejím souhlasem. Obzvláště to platí u progresivních reforem, jako jsou větší využívání odklonů, mechanismy alternativního řešení sporů a restorativní opatření vůbec. Zapojení komunity vyžaduje na straně vlády investici do vzdělání veřejnosti prostřednictvím informačních kampaní. Tato skutečnost byla uznána konferencí o trestní reformě v jižní Asii, která se konala v Káthmandú v listopadu 1999. Opatření založená na komunitě mají rovněž mnohem větší potenciál podporovat cíle restorativní justice.
30. Snahy o zlepšení trestní justice prostřednictvím přístupů restorativní justice budou rovněž zahrnovat instituce, jež nejsou s trestní justicí tradičně spojovány, a budou vyžadovat zapojení skupin občanské společnosti a společnosti vůbec. Thajsko představuje dobrý příklad toho, jak mohou média pomoci zapojení společnosti do výkonu trestní justice využívající restorativní model.

Pomoc při zapojení veřejnosti do výkonu trestní justice v Thajsku

V průběhu procesu výměny informací a vzdělávání veřejnosti, který trval v letech 2000 – 2002, byly principy restorativní justice v Thajsku diskutovány na řadě národních seminářů, z nichž některé byly živě přenášeny veřejnoprávní televizí. Proběhly též studijní návštěvy Nového Zélandu a Mezinárodní institut restorativních postupů (*International Institute for Restorative Practices*) provedl školení příslušných pracovníků, a to za podpory Dětského fondu OSN (*United Nations Children's Fund*) (UNICEF) a thajské Nadace podpory zdraví (*Health Promotion Foundation*). Pro zdůraznění jejího souladu s thajskou tradicí řešení sporů společným

konsensem komunity byla restorativní justice označena jako „justice pro sociální harmonii“. Vytvořeny byly pilotní projekty sítě komunální justice, jež by měly pomoci v oblasti prevence kriminality a zacházení s pachateli, včetně případů kriminality mladistvých či domácího násilí. Zřízeny byly rovněž multidisciplinární výbory drogové rehabilitace, složené ze státních zástupců, probačních pracovníků, lékařů, psychologů a zástupců komunity. Restorativní principy byly základem komplexní celosystémové reformy s cílem reagovat na problémy, jako je přeplněnost věznic a délka soudního řízení, a posloužily jako prostředek realizace formálnějších programů odklonů od trestního řízení. Tyto programy byly podpořeny rovněž přijetím právních předpisů, týkajících se podmíněného zastavení trestního stíhání. V případech kriminality mladistvých byl s úspěchem využit program odklonu ke skupinovému projednání deliktu v rodině či komunitě.

D. Dostatečné a efektivní investování zdrojů do reformy

31. Úsporné vynakládání zdrojů představuje základní podmínku efektivní správy trestní justice. Justiční systém, který se snaží řešit všechny konflikty tím, že každý oznámený případ trestného činu dovede až před soud, bude pravděpodobně přetížen, a může se nakonec zhroutit. V řadě zemí se objevily dva základní principy – a) odklon tolika případů od řízení před soudem, kolik jen je bezpečné a vhodné; a b) snížení nákladů trestního řízení vyvedením vhodných případů mimo formální systém, což může zároveň přispět ke snižování nákladů na trestní věc tím, že bude zabráněno dalšímu postupu pachatelů v trestním řízení. Nejnákladnější případy jsou ty, v nichž je pachatel obžalován, souzen a případně odsouzen k trestu odnětí svobody. Nahrazování trestu odnětí svobody alternativními tresty je významným strategickým cílem mnoha zemí.
32. Určit, které případy z trestního řízení vyloučit, je společnou výzvou všech justičních systémů, ať v zemích rozvojových či rozvinutých, ať v zemích angloamerického či kontinentálního právního systému. Nikoliv odpirání spravedlnosti, ale odklon trestních věcí k postupům co nejefektivnějším po stránce nákladů, jež v mnoha případech zároveň nabízejí obětem více než soudní řešení, jinými slovy „odklony“. Případy jsou odklány od formálního řízení před soudem. Kromě toho, jakmile dojde k rozhodnutí, způsob zacházení s pachatelem je efektivnější, vede jej k přijetí odpovědnosti, a nabízí určitý restorativní prospěch oběti.
33. Trest odnětí svobody je jednou z nejméně nákladově efektivních možností potrestání. Ačkoliv bývá trest odnětí svobody nezbytný v těch nejzávažnějších případech, poskytuje oběti typicky jen malý konkrétní prospěch kromě satisfakce z

toho, že pachatel je potrestán. Reforma trestní justice může být proto prohloubena podporou využití:

- a) Odklonových policejních programů v předsoudním stadiu – takové programy jsou obzvláště účinné v případech zahrnujících mládež v konfliktu se zákonem;
- b) Odklonových programů pod záštitou státního zastupitelství – výkon diskreční pravomoci orgánu obžaloby může ušetřit cenné soudní zdroje a zároveň být ku prospěchu oběti, které se dostane omluvy a náhrady škody (ve vhodných případech);
- c) Zdrženlivosti ve vztahu k trestu odnětí svobody – úpravou ukládání trestu odnětí svobody;
- d) Vazby délky trestu na kapacitu věznic.

34. Jiné země se pokusily dosáhnout téhož cíle větším využíváním komunitních opatření vůči kriminalitě (např. skupinového projednání deliktu v rodinách). Mnohé země vyvinuly restorativní přístupy v případech kriminality mladistvých. Kupříkladu Thajsko začalo odklánět případy mladistvých směrem ke skupinovému projednání deliktu v rodině a komunitě.

35. V rozvojových zemích může být nedostatek zdrojů v některých případech důvodem, proč je kriminalita řešena pouze na neformální úrovni v rámci společnosti. Neformální způsoby řešení kriminality mohou přinášet určitý prospěch ve smyslu praktického řešení problémů a vyvarování se újmy a nákladů spojených s formálním systémem trestní justice. Některé formy neformální justice mohou mít rysy, jež bývají připisovány restorativní justici. Zároveň může neformální justice znásobit existující nerovnováhu uvnitř a napříč společností. Pro některé země Karibiku je obtížné používat restorativní postupy v případech kriminality mladistvých zčásti proto, že chybí zavedený systém soudnictví nad mládeží. Restorativní justice obecně působí v určitém horizontu a doplňuje výkonný, spravedlivý a efektivní justiční systém.

36. Zdroje nemusí být vším, co je třeba k uspokojení poptávky po přístupu ke spravedlnosti a neustále narůstajícího očekávání vůči systému trestní justice. Řada rozvinutých zemí, které vynakládají značné prostředky na stávající systém trestní justice, má pochyby o efektivitě této politiky. Zdroje, vynaložené na policejní činnost, trestní stíhání, vězeňství a

přijímání nových trestních zákonů, zřejmě nevedly ke snížení úrovně kriminality či zmírnění obav veřejnosti z viktimizace. Mnoho těchto států vzhlíží k restorativní justici jednak jako k prostředku odklonu vhodných případů od systému trestní justice, a jednak jako k myšlence konstruovat výkon trestní justice pomocí většího využívání prostředků, jako jsou tresty nespojené s odnětím svobody, odškodnění a změny určené ke snížení sekundární viktimizace v systému trestní justice.

Reforma soudnictví nad mládeží v Libanonu

V polovině devadesátých let nebyl institucionální a legislativní systém Libanonu schopen řešit nárůst kriminality mladistvých. Účinný výkon soudnictví nad mládeží byl komplikován absencí koordinačního orgánu a nedostatkem účinného systému sběru informací. V období 1996 – 1997 byl realizován program reformy soudnictví nad mládeží, který zahrnoval zřízení odboru pro mladistvé v rámci ministerstva spravedlnosti. Odbor koordinuje činnost příslušníků soudní policie, soudců, státních zástupců, sociálních pracovníků, vychovatelů a pracovníků vazebních a vězeňských zařízení. Sjednává osvědčenou praxi a monitoruje dopad aktivit zainteresovaných subjektů určených na problematiku dětí a adolescentů. Odbor je zodpovědný za tvorbu strategie a zahájení nových vzdělávacích a reintegračních programů, přičemž úzce spolupracuje s ostatními relevantními státními orgány. Pracuje též na přípravě akčních plánů prevence kriminality mladistvých a ochrany dětských obětí. V rámci odboru pro mladistvé ministerstva spravedlnosti byl vytvořen elektronický informační systém pro sběr údajů o mladistvých v konfliktu se zákonem.

E. Sledování a hodnocení praxe v trestní justici

37. Místní i mezinárodní činitelé získali zkušenosti se sledováním trestní justice v krizových situacích. Role Mezinárodního výboru Červeného kříže (*International Committee of the Red Cross*) při návštěvách věznic a jiných míst, kde je omezována osobní svoboda, je jedním z jasných příkladů. Sledování je v některých zemích světa založeno na mandátu OSN. Koncept sledování má však významný potenciál i v jiných částech světa. Princip strategického a poučeného sledování činnosti trestní justice je významným příslibem pro oblast podpory odpovědnosti a

spravedlnosti v justičním systému a hodnocení, jež je nezbytné k zajištění efektivních, a na poznatcích založených reforem.

38. Efektivní reforma a výkon trestní justice by měly být pokud možno založené na poznatcích. U nových programů to znamená využít v co nejširší míře systematického hodnocení a školení v problematice správy dat a statistice. Výchozí data jsou nezbytná k hodnocení trendů a účinnosti jakéhokoliv jednotlivého opatření. Množství odborné literatury k problematice hodnocení opatření restorativní justice se rychle zvyšuje, ačkoliv je stále v počátečním stadiu. Takový výzkum by měl pokračovat, a výsledky by měly být šířeny po celém světě tak, aby zainteresované subjekty přesně věděly, jak může restorativní justice doplnit, a v některých případech i nahradit činnost konvenční trestní justice.
39. Významným krokem vpřed, podporujícím programy a strategie trestní justice založené na poznatcích, bylo zřízení *Campbell Collaboration* (www.campbellcollaboration.org), neziskové organizace s mezinárodní sítí expertů, kteří provádějí revizi výzkumných poznatků v určité oblasti nebo k určitému problému. Poté, co je revize provedena a publikována, je aktualizována tak, aby závěry revize odpovídaly posledním výzkumným poznatkům.

F. Podpora zodpovědnosti a úcty k relevantním standardům lidských práv a vlády práva v rámci reformního úsilí

40. Jako součást závazku k zachovávání vlády práva (a uznání významu veřejné důvěry v systém trestní justice) by měla být věnována zvláštní pozornost zneužívání pravomoci policie, státních zástupců, soudců a pracovníků ve vězeňství. Je nezbytné vůči korupci a zneužití pravomoci postupovat způsobem, který potvrzuje odhodlání systému zachovávat spravedlnost a vládu práva. Školení a další formy intervence by měly být věnovány problematice řešení a omezování korupce a násilí ze strany veřejných činitelů. Postupy restorativní justice mohou být účinně využity při tvorbě opatření, jež berou provinění vážně, ovšem přitom se snaží o reintegraci provinilce. Takové postupy nabízejí možnost zapojení komunity a účasti obětí z řad občanů.

G. Zvýšený důraz na oběti trestné činnosti a zranitelné skupiny, jako jsou děti, v souladu s mezinárodními směrnicemi a standardy

41. Jednou ze slibných strategií při zkvalitňování trestní justice je stanovení péče o oběti jako priority. Nejenže taková priorita pomůže zvýšit respekt vůči pravidlům zacházení s oběťmi, když věnuje zvláštní pozornost ženám, dětem a menšinám jako obětem trestného činu, ale zároveň by mohla sloužit jako spojení s širší

rozvojovou agendou v souladu s Rozvojovými cíli tisíciletí. Zájem o potřeby a zapojení obětí by též sloužil jako cenný návod, jak řešit priority reformy trestní justice, a jak vyhodnocovat účinnost reform. Efektivní reformy trestní justice by se měly v největší možné míře zabývat zájmy obětí v rámci celého trestního řízení, a to způsobem, který je v souladu s principy justice. Znamená to informovat oběti o vývoji jejich případu, umožnit jim zapojení do řízení (kde je to možné a vhodné) a snažit se uspokojit jejich potřeby – např. ve vhodných případech motivací pachatele poskytnout oběti odškodnění. To je zjevně v souladu s filosofií restorativní justice, která nadřazuje potřeby obětí zájmu na potrestání pachatele.

Odškodňování v jižní Africe

Odškodnění se stalo významným tématem v rozvinutých i rozvojových zemích a má důsledky pro činnost trestní justice na národní i mezinárodní úrovni. V jižní Africe byly vytvořeny programy odškodňování za účelem uspokojení potřeb obětí porušování lidských práv

42. V rámci celkového výše naznačeného zájmu o problematiku obětí by mohlo být rovněž vhodné zaměřit se na skupiny, které jsou zranitelné jako oběti trestné činnosti i jako pachatelé v rámci systému trestní justice. Kupříkladu dětské prostitutky jsou obětí pohlavního zneužívání, násilí a vykořisťování, ale jsou zároveň zranitelné vůči trestu jako pachatelé. Ženy a domorodí obyvatelé v konfliktu se zákonem vykazují často zároveň vysokou míru viktimizace. Nejlepší by bylo věnovat omezené zdroje na oběti trestné činnosti, které samy přinášejí společnosti a systému trestní justice největší náklady, a soustředit se na reformy, jež by pomohly omezit cyklus viktimizace a recidivy. Obecněji řečeno, principy OSN, týkající se obětí trestné činnosti a restorativní justice, uznávají potřebu zabývat se špatným zacházením jak s oběťmi, tak i s pachateli. Takový přístup by rovněž musel uznat, že jak oběti, tak pachatelé často pocházejí z ekonomicky znevýhodněných poměrů.

H. Zvýšený důraz na využívání restorativních postupů a principů ve vhodných případech a v souladu s mezinárodními směrnicemi a standardy

43. Základní zásady využívání programů restorativní justice v trestních věcech poskytují členským státům cenný nástroj k integraci restorativních postupů ve vhodných případech do jejich stávajících systémů trestní justice. Dokonce i v případech nejzávažnějších trestných činů, včetně těch páchaných obyvateli konfliktních oblastí, mohou být cenné pro úsilí o dosažení restorativních výsledků, které by odrážely potřeby obětí, pachatelů a komunity, a směřovaly k reintegraci.

Většina odborníků na restorativní justici zastává názor, že restorativní justice by neměla být chápána jako paralelní justiční systém, ale spíše jako doplněk činnosti konvenční trestní justice. Členské státy by měly zvážit možnosti, které nabízí zvýšení výměny informací o restorativní justici a vzájemné spolupráce při výzkumu, školení a technické pomoci v této oblasti, se zvláštním zaměřením na rozvojové země a země s transformační ekonomikou.

IV. ZÁVĚR A DOPORUČENÍ

44. Tento podkladový materiál se zabývá některými tlaky, které působí na systémy trestní justice. Nejvýznamnější z nich se týkají požadavků na lepší přístup ke spravedlnosti pro obviněné a pachatele, pro oběti a pro komunity. Byla identifikována některá slibná opatření v různých oblastech reformy trestní justice a některé praktické strategie pro usnadnění pokroků efektivní trestní justice. Účastníci Workshopu 2 mohou pokládat za důležitá následující obecná doporučení:

- a) Potřeba uznat diverzitu mezi členskými státy a v rámci členských států, při snaze o zkvalitnění stávajících systémů trestní justice;
- b) Potřeba poskytnout ochranu zranitelným členům společnosti, při snaze o zkvalitnění stávajících systémů trestní justice;
- c) Potřeba ukládat trest odnětí svobody jen v nezbytných případech;
- d) Potřeba zachovávat mezinárodní standardy ochrany lidských práv a další mezinárodní standardy v oblasti justice;

45. Účastníci mohou zvážit následující zvláštní doporučení:

- a) Reformy trestní justice by měly zahrnovat všechny části národního systému trestní justice a být co nejkomplexnější a co nejvíce integrované;
- b) Měl by být uznán zásadní význam mezinárodní spolupráce pro dosažení úspěchu trestní reformy, a technická pomoc by měla být poskytována v co nejširší míře;
- c) Reformy by měly být založeny na aktivním zapojení účasti občanské společnosti, společenských skupin a institucí, jež nejsou tradičně spojeny se systémem trestní justice;
- d) Státy by měly maximalizovat efektivní využívání omezených zdrojů a poskytovat přiměřené zdroje se zvláštním důrazem na pomoc rozvojovým zemím a roli trestní justice při realizaci Rozvojových cílů tisíciletí;

- e) Státy by měly uznat potřebu sledování a hodnocení reforem trestní justice pro zajištění jejich efektivity a toho, aby byly založeny na poznatcích;
- f) Měly by být vytvořeny mechanismy k zajištění odpovědnosti a zachování vlády práva;
- g) Státy by měly klást zvýšený důraz na oběti trestné činnosti a zranitelné skupiny, jako jsou děti, v souladu s mezinárodními směrnici a standardy;
- h) Státy by měly ve vhodných případech a v souladu s mezinárodními směrnici a standardy ve zvýšené míře využívat postupy a principy restorativní justice.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná
11. února 2005
Originál: angličtina

Bod 8 c) předběžného programu*

Workshopy: strategie a osvědčená praxe v oblasti prevence kriminality, zejména s ohledem na městskou kriminalitu a ohroženou mládež

Workshop 3: Strategie a osvědčená praxe v oblasti prevence kriminality, zejména s ohledem na městskou kriminalitu a ohroženou mládež**

Podkladový materiál

Shrnutí

Předkládaný podkladový materiál shrnuje některé hlavní trendy a praxi v oblasti rozvoje prevence kriminality a vysvětluje, proč by členské státy, jiné součásti mezinárodního společenství i samospráva měly znovu a v mnohem větším rozsahu věnovat pozornost investicím do prevence kriminality v městských oblastech, se zvláštním důrazem na ohroženou mládež.

Materiál naznačuje problémy městských oblastí a důvody pro investice do koncepční integrované prevence kriminality, zejména do ohrožené mládeže. V následujících kapitolách materiál uvádí některé z posledních úspěchů a pokroků v koncepci a praxi v oblasti efektivní integrované prevence kriminality v městských oblastech vůči ohrožené mládeži. Nabízí příklady osvědčené praxe z řady zemí, které ukazují, jak jsou aplikovány mezinárodní standardy.

* A/CONF.203/1.

** Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Mezinárodnímu centru prevence kriminality (*International Centre for the Prevention of Crime*) za organizaci Workshopu 3.

V souladu s příslušnými dokumenty OSN o prevenci kriminality, včetně Vídeňské deklarace o kriminalitě a justici: Odpověď na výzvy 21. století (*Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*) a Deklarace a cílů tisíciletí OSN (*United Nations Millenium Declaration and Goals*), poskytuje materiál řadu praktických doporučení ke zlepšení prevence kriminality, zejména ve vztahu k městským oblastem a ohrožené mládeži. Závěrem materiál doporučuje prohloubit výměnu informací, zkušeností a technické pomoci mezi zeměmi a městy, v rámci regionů i na mezinárodní úrovni.

I. ÚVOD

1. Regionální přípravná zasedání k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici doporučila, aby workshop ke strategiím a osvědčené praxi v oblasti prevence kriminality, zejména s ohledem na městské oblasti a ohroženou mládež, věnoval zvláštní pozornost ochraně ohrožených mladých lidí posilováním odezvy komunity namísto omezování osobní svobody těch, kteří jsou v konfliktu se zákonem, a zahrnutím samotných mladých lidí do vytváření příslušných projektů. Doporučila, aby workshop velmi praktickým způsobem ukázal, jak toho je dosahováno. Bylo rovněž doporučeno, aby byli k účasti na workshopu přizváni zástupci mládežnických organizací.
2. Od roku 1990, kdy 8. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachatelé v rámci bodu „Prevence kriminality a trestní justice v kontextu rozvoje: realita a perspektivy mezinárodní spolupráce“ vzal na vědomí zprávu Generálního tajemníka pod názvem „Seznam komplexních opatření pro prevenci kriminality“ (*Inventory of comprehensive crime prevention measures*) (A/CONF.144/9), tj. již po více než desetiletí jsou města uznávána jako hlavní síla pokroku v realizaci prevence kriminality. Panuje též mnohem větší vědomí o vazbách mezi kriminalitou a viktimizací.
3. V průběhu minulého desetiletí došlo rovněž k významnému pokroku v oblasti koncepce, praxe a mezioborových znalostí prevence kriminality na mezinárodní, regionální, národní i místní úrovni. V roce 1995 vzal 9. kongres v rámci svého bodu „Koncepce prevence kriminality, zejména pokud jde o kriminalitu v městských oblastech, kriminalitu mladistvých a násilnou kriminalitu, včetně problematiky obětí: hodnocení a nové perspektivy“ na vědomí pracovní materiál Sekretariátu k tomuto tématu (A/CONF.169/7) a podkladové materiály dvou workshopů – o koncepci a prevenci kriminality ve městech (A/CONF.169/10), a o prevenci násilné kriminality (A/CONF.169/11). V roce 2000 vzal 10. kongres v rámci bodu „Účinná prevence kriminality: udržet krok s novými vývojovými trendy“ na vědomí pracovní materiál Sekretariátu k tomuto tématu

(A/CONF.187/7) a podkladový materiál k workshopu o zapojení komunity do prevence kriminality (A/CONF.187/11). A konečně Valné shromáždění ve své rezoluci č. 56/261 ze dne 31. ledna 2001, nazvané „Akční plány implementace Vídeňské deklarace o kriminalitě a justici: Odpověď na výzvy 21. století“, přijaté po 10. kongresu, vyjmenovalo řadu opatření, týkajících se prevence kriminality, včetně komplexních koncepcí prevence kriminality na mezinárodní, regionální, národní i místní úrovni, z nichž se mnoho týká workshopu o strategii a osvědčené praxi v oblasti prevence kriminality. Tyto kroky, vyjádřené a/nebo rozvíjené ve výše zmíněných dokumentech uznávají, že státy a systémy trestní justice samy o sobě nemohou účinně snižovat kriminalitu či jí předcházet, a že je zapotřebí mnohem větší vzájemné spolupráce a plánované reakce, zahrnující všechny úrovně státu, komunity a občanské společnosti.

4. Řada zemí přijala národní strategii prevence kriminality, jež klade mnohem větší důraz na to, co lze učinit pro zabránění trestné činnosti před tím, než přijde ke slovu systém trestní justice, a pro doplnění činnosti systému trestní justice. Takové přístupy vyjadřují zájem o to, co lze učinit na místní úrovni, co nejbližší komunitě, kde k trestné činnosti dochází, a zahrnují průřezové, mezioborové integrované koncepce a opatření, s podporou národních a subregionálních vlád. To zahrnuje významné investice do znalostí, výzkumu a praxe založené na poznatcích. Při tvorbě svých strategií prevence kriminality se řada zemí zaměřuje na mládež ohroženou kriminalitou a viktimizací, neboť uznává význam investic do jejich zdraví, vzdělání a ochrany. Taková mládež zahrnuje děti žijící v nejchudších, nejokrajovějších podmínkách, děti v konfliktu se zákonem, děti ulice a děti vykořisťované obchodem s drogami, sexuálně zneužívané či postižené HIV/AIDS, válkou a přírodními katastrofami.
5. Na mezinárodní úrovni jsou uvedené vývojové trendy v oblasti prevence kriminality znázorněny příkladem činnosti Programu bezpečnějších měst v rámci Programu OSN pro lidská sídla (UN-Habitat) (*Safer Cities Programme of the United Nations Human Settlements Programme*), Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC), a podporovány mezinárodními a regionálními organizacemi, jako je Rada Evropy, Evropská síť pro předcházení trestné činnosti (*European Union Crime Prevention Network*), Evropské fórum pro městskou bezpečnost (*European Forum on Urban Security*), Mezinárodní centrum prevence kriminality a další instituce sítě Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*). Jsou posilovány přijímáním standardů a směrnic OSN, včetně směrnice pro spolupráci a technickou pomoc v oblasti prevence městské kriminality (rezoluce Hospodářské a sociální rady (*Economic and Social Council*) č. 1995/9, příloha), přijaté po 9. kongresu, a Směrnice pro prevenci kriminality (*Guidelines for the Prevention of Crime*) (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2002/13, příloha), přijaté po 10. kongresu.

Ve své rezoluci č. 2003/26 ze dne 22. července 2003 vyzvala Rada členské státy, aby při implementaci a hodnocení programů a projektů prevence městské kriminality ze Směrnice pro prevenci kriminality vycházely, a aby vytvořily koncepci ochrany ohrožených dětí v městských oblastech.

6. V současnosti se uznává, že prevence kriminality je základním předpokladem dosažení Rozvojových cílů tisíciletí (*Millenium Development Goals*), neboť snižování chudoby a udržitelný rozvoj v rozvojových zemích musí být založeny na bezpečí lidí, zahrnujícím ekonomickou, zdravotní a osobní ochranu a bezpečnost. Podobně i rozvinuté země mají odpovědnost za respektování a podporu těchto cílů.
7. V souvislosti s workshopem o strategiích a osvědčené praxi v oblasti prevence kriminality existuje řada problémů. Rychlý nárůst městských oblastí ve všech částech světa, rostoucí nerovnosti v příjmech a životních podmínkách a vysoký podíl dětí a mladých lidí, žijících v chudobě v těchto městských oblastech, představují hlavní problémy. Úroveň kriminality a násilí se zejména v rozvojových zemích zvýšila, často ve spojení s obchodováním se zbraněmi a drogami. Rostoucí počet mladých lidí je v současnosti ohrožen kriminalitou a viktimizací v souvislosti s chudobou, nerovnostmi v příjmech a poruchou tradičních socializačních mechanismů.

II. PROBLÉMY MĚSTSKÝCH OBLASTÍ V ROZVINUTÝCH A ROZVOJOVÝCH ZEMÍCH

A. Zvyšující se urbanizace

8. Svět získává stále více městský charakter. Předpokládá se, že městská populace vzroste z 2,86 miliardy osob v roce 2000 na 4,68 miliardy osob v roce 2030, kdy zhruba 60 % světové populace bude žít ve městech. K větší části tohoto nárůstu dochází v rozvojových zemích než ve vysokopříjmových vyspělých zemích; v kombinaci s chudobou a destrukuralizací to povede k obrovským problémům. V roce 2003 mělo 39 měst více než 5 milionů obyvatel a 16 z nich bylo „megaměst“ s více než 10 miliony obyvatel. V Latinské Americe a Karibiku žije 75 % obyvatel ve městech. Asijský a tichomořský region v současnosti soustřeďuje 3 z největších „megaměst“ světa – Dillí, Dháku a Mumbaj. Subsaharská Afrika má ze všech regionů nejrychlejší tempo urbanizace, spolu s vysokou mírou dětské úmrtnosti, nízkou průměrnou délkou života, nízkou mírou gramotnosti a vysokou mírou infekce HIV/AIDS.
9. Velkou část přírůstku městské populace způsobuje zvyšující se migrace venkovského obyvatelstva do městských oblastí a legální i ilegální migrace mezi státy a regiony. V zemích, jako jsou Filipíny, je hromadný odchod venkovského

obyvatelstva do městských oblastí umocněn přírodními a člověkem vyvolanými katastrofami. V severní Africe a na Středním východě vede migrace k tomu, že zhruba 50 % populace, a v některých zemích 80 – 90 % pracovní síly tvoří mezinárodní migranti. Země s transformační ekonomikou zaznamenaly rostoucí pohyb populace a migraci do městských oblastí v posledních deseti letech, po kolapsu politického systému v roce 1989. V rozvinutých zemích, jako je Austrálie, Kanada a Spojené státy americké, bez ohledu na nárůst počtu přistěhovalců, v městských oblastech rychle roste podíl domorodého obyvatelstva, z velké části žijícího v chudobě, což má dopad na venkovské oblasti, z nichž přichází. Rychlost těchto změn a jejich sociální, politické a ekonomické důsledky přinesly značnou zátěž pro města a země mnoha regionů, včetně Evropy.

B. Zvyšující se rozdíly v příjmech a přístupu ke službám

10. Města mají zásadní význam pro ekonomický a sociální rozvoj zemí, ovšem rychlé rozrůstání řady měst, zejména v rozvojových zemích, nebylo doprovázeno investicemi do infrastruktury a životního prostředí, ani do zajištění služeb a podpory pro rostoucí počet chudých obyvatel města. Většina nejchudších obyvatel města, včetně vysokého podílu migrantů a menšinových skupin, žije v neoficiálních neplánovaných chudinských osadách a čelí dlouhodobé nezaměstnanosti. Například obyvatelstvo městských slumů ve Střední Americe představovalo v roce 2001 třetinu z celkové populace regionu, přibližně 128 milionů lidí. V Karáči žije v podmínkách slumů až 2, 5 milionu nelegálních přistěhovalců. Ve městech Asie a Tichomoří, navzdory místnímu značnému ekonomickému růstu, žije zhruba polovina světové populace slumů a městské chudiny. V subsaharské Africe má přibližně 49 % obyvatel méně než 1 USD na den a 70 % populace žije v městských slumech, přičemž jejich počet se podle předpokladů přibližně každých 15 let zdvojnásobí.
11. I když tempo urbanizace ve vyspělých ekonomikách včetně Japonska, Severní Ameriky a severozápadní Evropy je mnohem nižší než jinde, existují zde jasné rozdíly v hustotě populace, kulturní a etnická nerovnost, a zvyšující se rozdíly v příjmech.

C. Dopad na děti a mládež

12. Děti a mládež mají velmi vysoký podíl mezi obyvatelstvem, které přichází do měst zejména v rozvojových zemích, a tvoří přibližně jednu polovinu městské chudiny. V rozvojových zemích je více než 50 % obyvatel mladších 19 let, a tento trend bude pravděpodobně v následujících dvaceti letech pokračovat. Rychlost rozrůstání měst, spolu s nárůstem rozdílů v příjmech, má významný dopad na strukturu a funkce sociálních institucí, včetně školství a rodiny. Rodina jako společenská jednotka rovněž byla vážně zasažena následky úmrtí v důsledku HIV/AIDS.

13. V nejchudších oblastech vyrůstá mnoho dětí v rodinách bez otců, s nedostatečným nebo žádným vzděláním, slabými pracovními dovednostmi či vyhlídkami, a v prostředí mezigenerační nezaměstnanosti. Například v Karibiku se nezaměstnanost mezi mladými lidmi do 25 let věku pohybuje od 37 % v Barbadosu, Trinidadu a Tobagu, až po 50 % na Jamajce. Jedním z důsledků narůstajících rozdílů v příjmech je bezdomovectví a rostoucí počet dětí ulice. Více než dvě třetiny městské populace v subsaharské Africe je ve věku mezi 12 a 25 lety, a počet dětí ulice se v posledních deseti letech stupňuje. Například v Nairobi se odhadovaný počet dětí ulice zvýšil ze 4500 na 30 000 mezi lety 1991 a 1994. V západní Evropě dosáhla míra lidí bez domova nejvyšší úroveň za 50 let a Severní Amerika zažívá podobný fenomén. Rostoucí počet domorodé mládeže v Austrálii, Kanadě a na Novém Zélandě žije v chudobě v městských oblastech.
14. Ohrožení mladí lidé v rozvinutých i rozvojových zemích bývají vyloučeni ze společnosti. Obzvláště náchylní k této exkluzi jsou ti, kteří žijí v nejchudších podmínkách, včetně mnoha svobodných matek, zástupců etnických a kulturních menšin a nedávných migrantů či přistěhovalců. Ohrožená mládež, včetně mladých žen, je rovněž zranitelná vůči zneužívání osobami zapojenými do mezinárodního organizovaného zločinu a obchodu s drogami, zbraněmi a lidmi. Mládež reprezentuje jak významný potenciál pro vykořisťování, tak i významný přínos pro ekonomický rozvoj měst a zemí, je však do značné míry vyloučena z rozhodování o věcech, které se jí týkají.

D. Rostoucí kriminalita a násilí a viktimizace mládeže

15. Závažným důsledkem rostoucí chudoby a nerovnosti v městských oblastech je nárůst kriminality, zejména násilné. Nárůst násilí zahrnuje obecné i organizované kriminální násilí, jakož i násilí v rodině. Pouze v Severní Americe dochází v posledních osmi letech ke stabilnímu poklesu úrovně kriminality. V mnoha rozvinutých zemích je úroveň kriminality stále mnohem vyšší než v minulosti. Týká se to vloupání do obydlí, majetkové a pouliční kriminality, případů „neslušnosti“, zneužívání návykových látek a násilí na ženách, jakož i kriminální nesnášenlivosti. Obecně řečeno je násilí ve městech pevně spjata se sociálními, ekonomickými a politickými nerovnostmi, ačkoliv se mezi jednotlivými městy i v rámci nich liší, pokud jde o projevy jako násilí mládeže a genderově založené násilí. To má na nejchudší vrstvy populace mnohem větší dopad, než na jiné obyvatele. Přírodní katastrofy rovněž zvyšují nebezpečí násilností a rabování v městských oblastech.
16. Pokud jde o míru kriminality, má Karibik třetí nejvyšší míru vražd na světě (44 na 100 000 obyvatel). V Trinidadu a Tobagu mezi lety 1998 a 2002 rychle vzrostla závažná kriminalita, včetně poměrně vzácných trestných činů, jako je únos. V Asii a Tichomoří, ačkoliv zde je celková míra kriminality a viktimizace

nižší než jinde, došlo v posledních 10 letech k nárůstu majetkové kriminality, organizované násilné kriminality a obchodu s drogami, jakož i k nárůstu dětské sexuální turistiky. V subsaharské Africe se míra kriminality a viktimizace, zejména v souvislosti s násilím, během posledních 10 let zvýšila, a to z velké části díky rozsáhlému obchodu s ručním střelnými zbraněmi, pocházejícími z mnoha občanských či regionálních válečných konfliktů. V Jihoafrické republice byl nárůst násilné kriminality obzvláště zřejmý od roku 1994 do roku 2001, kdy měla země jeden z nejvyšších počtů případů násilí vůči ženám na světě (přibližně 52 000 případů znásilnění registrovaných každým rokem, většinou včetně mladých žen ve věku mezi 12 – 17 lety). V Ruské federaci se míra vražd zvýšila z 9 na 22 případů na 100 000 obyvatel mezi lety 1990 a 2000. Maďarsko i Ruská federace mají vysoký počet odsouzených mladistvých. Státy bývalého Sovětského svazu dnes představují hlavní zdroj pro obchodování s lidmi, a to ve značné míře s mladými ženami a dětmi, jakož i pro obchod s drogami. Sociální, ekonomické a politické nerovnosti jsou spojeny s nárůstem organizovaného a mezinárodního zločinu, což lze pozorovat např. v jižní Africe, která vykazuje jednu z nejvyšších úrovní organizovaného zločinu na světě.

17. V rozvojových zemích značná část nárůstu kriminality a viktimizace zahrnuje mládež. Mezi viktimizací mládeže a kriminalitou mládeže existuje pevné spojení. Většinu obětí násilí ze strany mládeže tvoří rovněž nezletilé osoby, a téměř všechny znají útočníky. Míra viktimizace, pokud jde o kriminalitu a násilí, je mezi mládeží vyšší než mezi ostatními věkovými skupinami, a obzvláště vysoká je u ohrožené mládeže. Světová zdravotnická organizace (*World Health Organization*) (WHO) odhadovala, že v roce 2000 došlo ke 199 000 případů vražd nezletilých. V Latinské Americe a Karibiku je mládež v roli pachatelů i obětí zapojena do nárůstu násilí v regionu, často v nejchudších *favelas* a slumech, a je významně ovlivněna organizovaným zločinem a gangy. Přibližně 29 % pachatelů vražd v regionu tvoří osoby mezi 10 – 19 lety věku, což je úroveň až třikrát vyšší, než je celostátní úroveň. V Brazílii se míra vražd mezi mládeží zvýšila v posledních 10 letech o 77 %, což má souvislost především s rozšířením střelných zbraní a obchodu s drogami; odhaduje se, že 20 000 dětí a mladistvých ve věku 10 – 16 let působí jako drogoví kurýři. Děti vyrůstající v tak chudých a násilných podmínkách jsou do značné míry produktem tohoto prostředí; děti samy o sobě problémem nejsou.

E. Zvyšující se tlak na městskou samosprávu

1. Selhání tradičních kulturních hodnot, sociálních vazeb a řádné správy

18. V mnoha městských oblastech došlo k poruše či ztrátě tradičních socializačních vazeb a neformální kontroly. Rodiny, často vedené svobodnou matkou, jsou oslabeny chudobou, špatným zdravotním stavem a vysokou mírou kriminality a

násilí. V jiných případech vytvořily úmrtí v důsledku HIV/AIDS, válka, konflikt a přírodní katastrofy sirotky a rodiny vedené dětmi či mladistvými. Kulturní a etnické hodnoty populace migrantů a přistěhovalců se dostávají do střetu se stávajícími městskými tradicemi. Nedostatek škol, problémy s předčasným ukončením školní docházky a ekonomický tlak na místní prostředí, všechny tyto faktory ničí komunitní vazby a sociální kapitál a ohrožují tradiční sociální kontrolu ve čtvrtích a městech. Ohrožená mládež ztrácí „souvislost“ a postrádá pevné hodnoty. Je zapotřebí nových způsobů společné práce se stále více různorodými rodinnými strukturami a kulturně smíšenými a fragmentovanými sídlišti v městských oblastech. Dřívější koncepce vhodných rodinných struktur či hodnot je patrně třeba přehodnotit.

2. Rostoucí exkluze ohrožené mládeže a menšinové populace

19. Ohroženou mládež tvoří celá řada různých skupin – mládež žijící v nejchudších a periferních městských oblastech, děti ulice, mládež zapojená do gangů, zneužívání a obchodu s drogami, sexuálně zneužívaná mládež a mládež, která se již dostala do konfliktu se zákonem nebo se vrací z výkonu trestu do komunity. V některých zemích, zejména v subsaharské Africe, sem patří i děti osiřelé v důsledku HIV/AIDS či války, a děti poznamenané válkou jiným způsobem. V řadě regionů je mládež systematicky získávána osobami zapojenými do organizovaného zločinu, zejména obchodníky s drogami. Především zvýšená pozornost médií vůči kriminalitě mladistvých přispívá k demonizaci mládeže, čímž odvádí pozornost od role organizovaného zločinu při jejich vykořisťování.

20. Děti a mládež jsou obzvlášť zranitelné vůči zvůli ze strany policie. Prostřednictvím kriminalizace společně s nedostatečným přístupem ke službám a k ekonomickým a sociálním výhodám společnosti, v níž žije, se zvyšuje exkluze ohrožené mládeže z městského prostředí. Mládež bývá v městských oblastech vyloučena z účasti na rozhodování o věcech, které se jí týkají. Takovou exkluzi lze nalézt rozvojových i rozvinutých zemích, kde se zvyšuje znepokojení nad „neslušností“ mládeže. Z toho vyplývá, že města se musejí snažit o začlenění mládeže a okrajové populace, o vyškolení těch, kteří s mladými lidmi pracují, o chápání mládeže spíše jako tlaku ke změně než jako problému, a o umožnění její účasti na rozhodování.

21. Obyvatelstvo z řad menšin a přistěhovalců je podobným způsobem předmětem sociální a ekonomické exkluze. Ačkoliv země v Severní Americe a západní Evropě v poslední době zaznamenávají celkový pokles míry násilí a viktimizace mládeže, násilí je často přičítáno cizincům či „lidem odjinud“ a tak jako ve všech zemích, u mládeže patřící mezi domorodé obyvatele, etnické menšiny a přistěhovalce je vyšší pravděpodobnost, že bude nejvíce ohrožena a neúměrně zastoupena v systému trestní justice. To naznačuje, že je třeba věnovat zvláštní pozornost podpoře začlenění menšin v rámci strategie prevence kriminality.

3. Strach a nejistota a tlak veřejnosti na reakci vůči kriminalitě

22. Vysoká úroveň městského násilí a viktimizace vyvolala zvýšený strach a nejistotu mezi městským obyvatelstvem. Dokonce i v Evropě a Severní Americe, kde kriminalita v posledních letech klesá, zůstává úroveň strachu z ní vysoká. Vnímání a reakce veřejnosti na městskou kriminalitu násilí mládeže obvykle vyžadují rychlou a represivní odpověď. Stále více se spoléhá na přísnější reakci trestní justice, která kriminalizuje zejména ohroženou mládež a zvyšuje populaci mladých lidí ve věznicích. Ztrácí se důvěra ve schopnost policie a systému trestní justice na kriminalitu reagovat. Jenže reakce na kriminalitu prostřednictvím systému trestní justice je drahá a ve srovnání s kvalitními programy koncepční prevence nákladově neefektivní. Využívání trestu odnětí svobody může přinést krátkodobou úlevu díky zneškodnění pachatele, ovšem má dlouhodobé ekonomické důsledky pro mladé lidi, jejich rodiny a komunity, a je velmi nákladné i samo o sobě. Tím je zdůrazněn význam investic do oblasti prevence. Správa na všech úrovních čelí velké výzvě obrátit veřejné mínění ve prospěch prevence, a to prostřednictvím dobře naplánovaných strategií, vyváženě kombinujících krátkodobá a dlouhodobá opatření vůči kriminalitě a nejistotě, a ve prospěch alternativ vůči ukládání trestu odnětí svobody mladým lidem.

4. Zvyšující se spoléhání na privatizaci veřejného prostoru, na domobranu a na spravedlnost davu

23. Jedním ze způsobů reakce na rostoucí městskou kriminalitu zejména v rozvojových zemích je zvyšující se tlak na privatizaci a segregaci veřejného prostoru. To je doprovázeno stále vyšším využíváním ozbrojené domobrany. Privátní bezpečnost a rozvoj uzavřených chráněných komunit jsou ku prospěchu bohatším vrstvám městské populace, ovšem přinášejí prospěch pouze krátkodobý. Zároveň zvyšují sociální exkluzi chudších vrstev obyvatelstva a posilují nerovnost mezi komunitami. A naopak obyvatelé mnoha chudších městských čtvrtí mohou mít pocit, že jim k ochraně sebe samých před násilím nezbyvá než nosit zbraně, spoléhat se na domobranu a spravedlnost davu či ulice. To naznačuje, že by orgány samosprávy měly zvýšit spolupráci s místními komunitami a začlenit jejich problémy do mnohem prospěšnějších koncepcí, a regulovat privatizaci veřejného prostoru.

5. Korupce, nedostatek důvěry veřejnosti a kultura bezpráví

24. Korupce, nedostatek důvěry veřejnosti v policii, minulost policie jako represivního orgánu spíše než služebníka veřejnosti a náchyllost městských správ vůči organizovanému zločinu, to vše jsou faktory, které působí proti rozvoji bezpečných a zajištěných společenství. Zároveň podřívají lidská práva a vytvářejí úrodnou půdu pro rozšiřování nadnárodního organizovaného zločinu a

nezákonného obchodování. Reforma policie je dlouhodobým procesem vzhledem k problémům spojeným se snahou o změnu kultury policejní činnosti. To znovu potvrzuje skutečnost, že řádná správa věcí veřejných je jednou hlavních podmínek účinné prevence městské kriminality a městské obnovy.

III. CO PŘINÁŠÍ PREVENCE KRIMINALITY MĚSTSKÝM OBLASTEM

A. Výhody a principy

25. Jak je zdůrazněno ve Směrnici pro prevenci kriminality (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2002/13, příloha): „Je jasné prokázáno, že dobře naplánované strategie prevence kriminality nejenže předcházejí trestné činnosti a viktimizaci, ale podporují bezpečnost společnosti a přispívají k udržitelnému rozvoji států.“ Zlepšují kvalitu života a přinášejí dlouhodobé výhody ve smyslu snižování nákladů spojených se systémem trestní justice i dalších společenských nákladů vyplývajících z trestné činnosti.

26. Směrnice uznává, že kriminalita má více příčin, a že prevence vyžaduje dobře plánovaný strategický přístup, který tyto příčiny řeší různými druhy opatření. Na mezinárodní úrovni jsou faktory, které způsobují ohrožení dětí a mladých lidí kriminalitou a viktimizací, nebo které je pomáhají chránit, velmi dobře známe – tyto faktory by měly být brány v úvahu při tvorbě strategie účinné intervence. Jedná se o rodinné faktory, individuální faktory a charakteristiky dané čtvrti a místního prostředí, včetně chudoby, nedostatečného bydlení, nedostatečného školství a nedostatku rekreačních a sociálních zařízení. Kromě toho jako hlavní spouštěcí mechanismus kriminality působí přítomnost drog či zbraní. Prevence znamená vývoj programů, které např. podporují rodiny a děti, posilují školství, rozvíjejí vzdělání a pracovní dovednosti, nabízejí mladým lidem vyžití a učí mediaci a schopnosti řešení konfliktů, čímž podporují pocit zapojení a sounáležitosti. Mnoho z toho, co je skutečnou prevencí, bývá často nazýváno jinak – městská obnova, podpora vzdělávání, rozvoj v raném dětství, péče o drogově závislé. Rozsáhlé zkušenosti jsou i s prevencí kriminality prostřednictvím environmentálního designu a městské výstavby. Je třeba spolupracovat s komunitami a zapojit je do tvorby opatření na prevenci kriminality. Dobře naplánovaná strategie prevence kriminality zahrnuje:

- a) Sociální opatření prevence kriminality, které se zabývají sociálními, ekonomickými a zdravotními problémy, a zaměřují se na městské čtvrti, rodiny, a ohrožené děti a mládež;
- b) Zlepšení struktury a podmínek městské čtvrti a komunity, a posilování kapacity komunity;

c) Omezování příležitostí k trestné činnosti prostřednictvím situačního plánování a environmentálního designu;

d) Prevenci recidivy podporou reintegrace pachatelů.

28. Základní zásady vedení účinné prevence kriminality jsou:

a) Všechny úrovně veřejné správy by měly hrát vedoucí roli;

b) Prevence kriminality by měla být integrovaná napříč všemi sociálními a ekonomickými koncepcemi a programy, včetně zaměstnanosti, vzdělávání, zdravotnictví, bydlení a městské výstavby, justice a sociálních služeb;

c) Strategie by měly být vybudovány na partnerství mezi státními institucemi a ministerstvy, komunálními a nevládními organizacemi, podnikatelským sektorem a občanskou společností;

d) K zajištění implementace a udržitelnosti strategie je třeba odpovídající financování a další zdroje, jakož i jasně daná odpovědnost;

e) Strategie a opatření by měly být založeny na hluboké znalosti příčin kriminality a efektivních postupů;

f) Veškerá opatření prevence kriminality musejí respektovat lidská práva a principy vlády práva;

g) Je třeba brát v úvahu spojení mezi místní kriminalitou a nadnárodním organizovaným zločinem;

h) Strategie prevence kriminality by měly věnovat zvláštní pozornost různým potřebám mužů a žen a nejzranitelnějších členů společnosti.

B. Vstříc účinné koncepci a praxi prevence městské kriminality

1. Role státu v oblasti prevence městské kriminality

29. Na národní a subregionální úrovni sjednotila řada zemí strategie a mechanismy, jež usnadňují tvorbu strategie a koncepce na úrovni místní. Týká se to zemí s velmi rozdílným historickým, politickým a ekonomickým kontextem. Patří mezi ně legislativní a politická opatření, často podpořená značnou investicí zdrojů.

Partnerství pro omezování kriminality a porušování veřejného pořádku ve Spojeném království

Právní úprava, přijatá v roce 1998 (a později novelizovaná) v Anglii a Walesu, ukládá samosprávě a policejnímu ředitelství každé z oblastí spolupracovat navzájem a se zdravotní a hasičskou službou za účelem vytvoření strategie snižování kriminality, porušování veřejného pořádku a problémů spojených s drogami. Bylo vytvořeno více než 370 partnerství pro omezování kriminality a porušování veřejného pořádku (*crime and disorder partnerships*). Každé tři roky musí každé partnerství provést audit problémů, poradit se s komunitou o jejích záležitostech, vybrat priority, přijmout novou tříletou strategii, shodnout se na specifických cílech a realizovat akční plán. Cíle na roky 2005 – 2008 musejí být rovněž dohodnuty s vládou, aby bylo zajištěno, že souhrnem všech lokálních cílů bude dosaženo národního cíle snížení kriminality o 15 % do roku 2008 (ve srovnání s výchozím obdobím 2002 – 2003).

30. Argentina, Belgie, Chile, Francie, Nizozemí, Peru a Jihoafrická republika využily národní opatření a smluvní mechanismy zajištění bezpečnosti ve městech k podnícení a vedení činnosti na místní úrovni. Na Filipínách zahrnuje koncepce prevence kriminality mandát všech městských samospráv vytvořit integrované plány veřejné bezpečnosti v daném obvodu/komunitě, ve spolupráci s komunitou, policií a dalšími institucemi. Austrálie, Dánsko a Nový Zéland mají na úrovni samosprávy zavedené mechanismy spolupráce v oblasti prevence kriminality. Maďarsko nedávno vytvořilo Národní strategii sociální prevence kriminality (*National Strategy for Social Crime Prevention*) na základě Směrnice pro prevenci kriminality. Mnoho rozvinutých zemí klade zvláštní důraz na empirický výzkum a praxi, a zřídilo regionální podpůrnou síť pomoci při implementaci místních strategií.

Comuna Segura: program bezpečnější obce v Chile

Comuna Segura byla spuštěna jako pilotní program v roce 2000 ministerstvem vnitra Chile, a do roku 2005 bude zavedena v 70 obcích po celé zemi. Program tvoří rámec a strukturu financování pro obecní projekty vytvořené ke snížení kriminality v cílových obcích. Občané jsou pokládáni za hlavní partnery městské samosprávy a policie. Účast komunity je podněcována prostřednictvím „obecních rad pro bezpečnost občanů“ a plány jsou vytvořeny a implementovány na základě pečlivého zkoumání.

Další opatření na národní úrovni představují Program bezpečného okolí (*Safe Neighbourhood Programme*), zahájený v roce 2001 a věnující se nejzranitelnějším

oblastem s problémy souvisejícími s drogami, a Plán segmentové policejní činnosti (*Quadrant Policing Plan*), vytvářející prostor pro policejní činnost založenou na komunitě, který byl zahájen v roce 1999.

Komunální prevence kriminality v Peru

Peru vzniklo z 20 let trvajícího konfliktu, který zapříčinil ztrátu přibližně 70 000 životů. Začalo reformovat policii a reagovalo na rostoucí pocit nedostatku bezpečnosti mezi veřejností zavedením Národního systému bezpečnosti občanů (*National Citizen Security System*). Systém byl vytvořen v roce 2003 a zahrnuje výbory občanské bezpečnosti na národní, regionální, provinční a místní úrovni. Místní výbory jsou mezioborové – řídí je starosta a členy jsou zástupci policie a justice, zdravotnických a sociálních organizací a občanské společnosti. Výbory posuzují místní situaci v oblasti bezpečnosti a realizují a hodnotí své strategické bezpečnostní plány. Šest pilotních měst získalo finanční prostředky a technickou pomoc k provedení posouzení místní situace v oblasti bezpečnosti. Strategické bezpečnostní plány zahrnují zkvalitňování veřejného prostoru a parků, zavádění programů pro mládež a proti zneužívání drog, a vynucování obecních předpisů. Místní výbory jsou podporovány soutěžními grantovými programy a soubory nástrojů, přičemž výsledky budou vyhodnoceny.

2. Role samosprávy při tvorbě komplexních strategií

31. Zajištění bezpečného životního prostředí pro své občany je jednou z hlavních rolí samosprávy. Vzhledem k tomu, že k trestné činnosti dochází na lokální úrovni, má samospráva hlavní roli v oblasti rozvoje bezpečnosti a též strategickou pozici, aby postupovala účinně. Samospráva kontroluje využívání pozemků, infrastrukturu, základní služby, místní sociální a ekonomické koncepce a přístup ke spravedlnosti, a především ovlivňuje a usměrňuje místní rozhodování. Rostoucí počet měst tuto vedoucí roli přijímá a vytváří integrované mechanismy v rámci městské správy, a spolupracuje s místními institucemi a dalšími partnery při rozvoji celokomunální preventivní strategie. Postupují příčným či „celou-správu-zahrnujícím“ způsobem, při plánování a implementaci své strategie využívají důkladnou znalost situace a informační systémy.
32. Činnost Programu bezpečnějších měst UN-Habitat je příkladem takového přístupu. Program, vytvořený v roce 1996 na žádost afrických měst k řešení problémů městského násilí a bezpečnosti, v současnosti zahrnuje 15 městských projektů po celém světě. Pomáhá budovat schopnost samosprávy vytvářet

integrované plány a opatření prevence kriminality, a to prostřednictvím řádné správy věcí veřejných, zlepšené činnosti trestní justice a sociálních a situačních přístupů. Má dvě cílové skupiny – mládež a ženy s dětmi.

Program bezpečnějších měst v Dar es Salaamu

Program bezpečnějších měst v Dar es Salaamu byl zaveden v roce 1997 za účelem koordinace a posílení místní kapacity v oblasti prevence kriminality, a to v rámci partnerství s místními představiteli a komunitami. Vedl ke zřízení místního koordinátora a vytvoření stálého úřadu v rámci městské rady a sítě oblastních koordinátorů. K získání podkladů pro vytvoření městské bezpečnostní strategie byly realizovány bezpečnostní audity, týkající se bezpečnosti žen, a viktimologické výzkumy kriminality a pocitů ohrožení. Program se zaměřil na změnu postojů ke kriminalitě, podporuje kulturu dodržování zákona. V reakci na vysokou míru nezaměstnanosti mládeže Program poskytuje výcvik dovedností a kulturní aktivity, včetně přijímání a výcviku místní nezaměstnané mládeže do služby v nočních bezpečnostních hlídkách a řady podpůrných projektů na získání příjmů a kvalifikace.

3. Posilování komunální policejní činnosti a komunálního partnerství

33. Úsilí o zapojení občanské společnosti a posílení komunit a městských čtvrtí se projevilo v mnoha různých komunálních fórech a cílených programech. Státy stále více budují systémy policejní činnosti orientované na komunitu, jako to nedávno učinily Filipíny. Není ovšem vždy snadné zavést efektivní komunální policejní činnost nebo transformovat místní policii tak, aby byla více aktivní a spolupracovala se samosprávou a komunitou. V Kapském městě (JAR) byla využita metoda plánování obecního postupu k tomu, aby se místní komunity spojily s policií při mapování a analýze toho, kde dochází k trestné činnosti a při hledání řešení, zatímco Western Cape využil strategii komunální účasti (Bambanani) ke zlepšení své metodiky poskytování služeb. Rozvoj nebo rozšiřování komunální policejní činnosti do měst či oblastí slumů je dalším příkladem partnerských spojení, která kromě větší bezpečnosti pomáhají budovat lepší vztahy mezi policií a obyvateli slumů. V Mumbaji (Indie) bylo vytvořeno partnerství mezi sociálně vyloučenými komunitami ze slumů a místní policií. Ve státě Engunu v Nigérii byla zřízena komunální bezpečnostní fóra za účelem pomoci při posilování domobrany, jež se objevila v chudých komunitách.

Komunální policejní stanice v oblastech slumů v Mumbaji, Indie

Poté, co došla k přesvědčení o potřebě zlepšit vzájemný vztah mezi obyvateli slumů a policií, zahájila policie v Mumbaji partnerství s komunálními organizacemi za účelem výkonu policejní činnosti ve slumech. Ve slumech žije více než polovina z 15 milionů obyvatel města. Rady slumové policie (*Slum police panchayats*), z nichž každá je složena z deseti místních obyvatel a jednoho policisty, byly zřízeny v 65 slumech.

Domobrana a rozvoj místních komunálních fór ve státě Engunu v Nigérii

Obavy o bezpečnost a využívání domobrany včetně davových zásahů jsou v Nigérii široce rozšířené. Účastníci studie ze čtyř států uvedli, že jejich hlavní obavou v oblasti bezpečnosti jsou osobní ochrana před zločinci, zejména ozbrojenými lupiči; ochrana před politickým gangsterstvím; prevence násilných konfliktů; odstranění policejní korupce a brutality; a ochrana majetku před krádeží a zničením. Zřízena byla řada fór o komunální bezpečnosti za účelem posílení zastoupení komunity, ochrany lidských práv a odpovědnosti, a to v partnerství samosprávy, policie, struktur domobrany a místních činitelů, včetně žen a nedomorodých skupin.

4. Integrace bezpečnosti žen a dívek do městské strategie

34. Stále výraznější tendence na globální úrovni směřuje k prevenci násilí vůči ženám a dívkám, včetně násilí v domácnostech a na veřejných místech, a k prevenci obchodování s nimi. Státní správa a samospráva v řadě zemí začala brát v úvahu genderovou problematiku a integruje zájmy a potřeby žen do strategií plánování městské bezpečnosti a prevence. Vytvořila partnerské projekty s komunálními organizacemi, policií, justičním systémem a jinými institucemi, a v současnosti existuje stále větší okruh osvědčených projektů a nástrojů z rozvinutých i rozvojových zemí. Patří mezi ně práce se ženami z menšinových skupin a z prostředí nedávných přistěhovalců. Samospráva s podporou národních a regionálních orgánů rovněž začala hrát významnější roli v prevenci obchodování se ženami a dětmi.
35. Stále se rozšiřuje okruh informačních systémů a nástrojů pomáhajících tvorbě místních strategií prevence kriminality. Kromě policejních údajů zahrnují viktimologické a participační průzkumy, bezpečnostní audity, sociální charakteristiky, využití zdravotnických údajů a údajů o nehodách při plánování

prevence násilí, regionální monitorovací střediska a centra sledující kriminalitu a sociální problémy, návody pro tvorbu, implementaci a hodnocení strategií a projektů, empirický výzkum a osvědčené postupy. Při absenci přesných policejních údajů byla například samospráva v Bogotě a v Diadema (Brazílie) schopna snížit incidenci případů vražd díky využití sociálních a zdravotních údajů k určení rizikových oblastí. Program bezpečnějších měst UN-Habitat vytvořil soubor nástrojů místní prevence kriminality. Vychází ze Směrnice pro prevenci kriminality a ze zkušenosti s prací ve městech v rozvojových zemích a poskytuje detailní praktický návod pro proces tvorby místní strategie, odborný návod pro roli partnerů, environmentálního designu, komunální policejní činnosti, viktimologických průzkumů a metod sestavení charakteristiky, dále příklady osvědčené praxe a výcvikové moduly.

C. Ohrožená mládež v městských oblastech: účinné koncepce a osvědčená praxe

1. Začlenění a účast

36. Samosprávy věnují při tvorbě svých strategií prevence městské kriminality stále větší pozornost potřebám mladých lidí, zejména ohrožené mládeže. Často se tak děje v rámci celkové koncepce v oblasti mládeže, nikoliv sérií neprovázaných aktivit. Zkušenosti ukazují, že nejúčinnější přístupy jsou ty, které: a) se snaží mládež začlenit, nikoliv vyloučit; b) zahrnují řadu místních institucí a partnerů, včetně komunálních organizací; c) udržují v rovnováze investice do včasné intervence, sociální výchovy a občanské výchovy s rozvojem „spojitosti“ („*connectedness*“) a s přístupy kontroly kriminality; d) se zaměřují a přizpůsobují na posilování faktorů, které chrání jednotlivé ohrožené oblasti či skupiny, a to s využitím dobře naplánovaných a dobře realizovaných programů, včetně alternativ trestu odnětí svobody, založených na komunitě. Níže uvedené příklady ilustrují některé z programů a přístupů, jež byly efektivní při tvorbě ochranných faktorů ke snižování kriminality a viktimizace mezi mládeží.

37. Podpora účasti ohrožené mládeže ve strategiích prevence městské kriminality je stále více chápána jako významný způsob reakce na jejich společenskou exkluzi a tvorby účinných opatření. Mladí lidé jsou hlavním zdrojem poznání jejich vlastních potřeb a toho, co lze udělat, mají dobré postavení, aby hovořili se svými vrstevníky a ovlivňovali je, a mohou působit jako schopní výzkumníci, školitelé, aktivisté a projektanti programů a projektů. Může se jednat o činnost od analýzy, návrhu a realizace projektů ve veřejném prostoru s mladými lidmi, až po projekty zahrnující mládežnické gangy v Argentině, Brazílii či Guatemale, pouliční mládež v Jihoafrické republice či vztahy mezi domorodou mládeží a policií v Austrálii. Preventivní programy, zaměřující se na mládežnické gangy, se obecně snaží zabránit mladým lidem připojit se ke gangu či pomoci jim jej opustit. Zahrnují

školní vzdělávací programy a programy v ohrožených oblastech, které se zaměřují na stávající či potenciální členy gangů, nabídku alternativních sociálních vazeb, životní dovednosti, vzdělání a přípravu na zaměstnání a komunální podporu. Podpora začlenění dětí ulice prostřednictvím rozvoje projektů městských partnerství může být účinným způsobem reakce na jejich potřeby a minimalizace využití zásahů trestní justice.

Projekt Othandweni v Johannesburgu, Jihoafrická republika

Cíle projektu Othandweni v Johannesburgu jsou: působit jako ochránce dětí ulice a nabídnout alternativu k životu na ulici; chránit jejich lidská práva; dostat děti z ulice a vrátit je k jejich rodinám; podporovat ohroženou mládež; a minimalizovat institucionalizaci. Projekt byl zahájen jako systém poskytování stravy dětem ulice, a rozšířil se o poskytování základní péče, dozor v soudním řízení, nabídku sportů, rekreace a životních dovedností, podporu a výchovu v oblasti zdravotní péče zejména v souvislosti s HIV/AIDS, útluky pro opuštěné novorozence a projekty školení v obchodních a praktických dovednostech. Účelem těchto aktivit je pomoci dětem získat alternativy k životu na ulici. Program spolupracuje se samosprávou a komunálními partnery.

38. Rostoucí počet programů (např. v Austrálii, Kanadě, Kostarice a Thajsku) se v současnosti zabývá jednotlivými zkušenostmi a potřebami mladých mužů a mladých žen, včetně zranitelnosti mladých žen vůči sexuálnímu vykořisťování, dětské sexuální turistiky, zážitků z násilí v rodině a rozvoje vnímavosti vůči pohlaví mezi mladými muži i ženami.

2. Integrované a komplexní strategie

39. Školy pomáhají předávat sociální hodnoty a „souvislost“, jakož i vzdělání a životní dovednosti. Jsou velmi efektivním místem pro prevenci kriminality a viktimizace mládeže, zejména pokud programy integrovaným způsobem úzce spolupracují s rodiči, policií a dalšími místními institucemi a komunálními organizacemi. Účinné komplexní přístupy se zabývají prevencí šikany na školách, poskytují podporu ohroženým dětem, podporují vzdělání a rozvoj dovedností, a zahrnují rodiče, místní podnikatelský sektor a komunitu. Jiné školní programy motivují mládež setrvávat ve škole, což je hlavní faktor chránící mladé lidi před pácháním trestné činnosti. Mediace a restorativní přístupy rovněž zaznamenaly v řadě zemí úspěch v oblasti prevence násilí a eskalace problémů, a vybudovaly schopnosti a alternativní způsoby řešení konfliktů. Do této skupiny patří řešení konfliktů ve škole, sociální pracovníci urovnávající konflikty na veřejných místech

či v prostředcích veřejné dopravy, či veřejné diskuse k řešení sporů v rámci jednotlivých městských čtvrtí (např. v Austrálii, Kanadě, Francii, Spojeném království a Spojených státech).

Projekt „Společně osvětlíme cestu“ v Kanadě a Trinidadu: podpora bezpečných a vstřícných komunit prostřednictvím škol.

Školní projekt včasné intervence k budování odolnosti a odpovědnosti dětí ve věku 4 –14 let Společně osvětlíme cestu (*Together We Light the Way*) spojuje partnery z oblasti obchodu a veřejných služeb, policii, zaměstnance školy, studenty a rodiče za účelem zlepšení vzdělanosti, zaměstnatelnosti, nenásilných reakcí, postojů, hodnot a chování mezi žáky. Projekt byl vyvinut, úspěšně vyhodnocen a opakován v řadě kanadských provincií za podpory Národní strategie prevence kriminality (*National Crime Prevention Strategy*), a je rovněž realizován na Trinidadu.

3. Vyvážené a cílené programy

40. Integrace prevence do strategií rozvoje dítěte a do širšího systému soudnictví nad mládeží pomáhá vytvořit vyváženější způsob reakce na kriminalitu a viktimizaci mládeže. Kupříkladu v Anglii a Walesu musí od roku 2003 všechny orgány samosprávy přijímat preventivní strategie týkající se osob do 19 let věku a realizovat cílená opatření na pomoc těm, u kterých existuje nebezpečí, že se dostanou do problémů. Řada programů je založena na partnerství mezi samosprávou, veřejnými službami a komunálními organizacemi na místní úrovni, s odbornou terénní podporou a poradenstvím ze strany neziskových organizací. Khulisa, komunální organizace v Jihoafrické republice, spolupracuje se samosprávou, institucemi poskytujícími služby mládeži a nápravnými zařízeními při nabídce vedení mládeže, získání příjmu a programů nespojených s odnětím svobody, vzdělávání a výchovy v nápravných zařízeních, a podpory a školení po propuštění za účelem pomoci začlenění mládeže do společnosti. Programa Comunidades Vulnerables (program zranitelné komunity) v Argentině působí v oblasti podpory mládeže v nejzranitelnějších španělských čtvrtích Buenos Aires. Rozvíjí životní a pracovní dovednosti, realizuje vzdělávací a kulturní aktivity a poskytuje podporu malým podnikatelům. Školící programy pro ohroženou mládež a mládež již v konfliktu se zákonem, vytvořené v zemích jako jsou Francie, Nizozemí, Spojené království a Spojené státy, se ukázaly být úspěšné při snižování kriminality. Zahrnují úzké osobní vztahy s dospělými školiteli, a jsou často kombinované s programy zaměřenými na vzdělávání a získávání dovedností.

D. Výzvy pro efektivní a udržitelnou bezpečnost

41. Ačkoliv bylo dosaženo mnoha pokroků, existují přesto překážky rozvoje účinné, integrované prevence kriminality v městských oblastech. Integrace prevence kriminality s dalšími institucemi na všech úrovních veřejné správy není jednoduchá. Hlavními problémy mnoha rozvojových a postkonfliktních zemí a měst jsou snižování korupce na úrovni samosprávy a reforma policie. Nový výcvik stávajících pracovníků a rozvoj životaschopných alternativ podporujících bezpečnost vyžaduje mnoho vytrvalosti, času a prostředků. Lze se však podělit o významné poznatky o tom, jak jsou tyto problémy překonávány. Mnoho se lze naučit výměnou zkušeností mezi jednotlivými městy i zeměmi.

1. Budování kapacity

42. Realizace a udržování strategií a programů vyžadují dostatečné investice do programu, zdroje mimo pilotní iniciativy a začlenění strategií do stávající praxe samosprávy. Potřebné mohou být strukturální změny rozhodovací a řídicí praxe. Samospráva potřebuje trvalou podporu vyšších správních celků a státu. Mnoho rozvojových zemí a měst přijalo mezinárodní směrnice a smlouvy o prevenci kriminality, ovšem postrádá zdroje, znalosti a schopnost je realizovat nebo udržovat. Je třeba poskytovat více cílené technické pomoci a podpory. Jedná se o podporu rozvoje strategií, řízení a systémů sběru dat, realizace, monitorování a hodnocení projektu, a komunikační nástroje. To mohou usnadnit donorské státy, jakož i regionální a meziměstská spolupráce a výměna. Školení, podpora a budování kapacity musejí být zařazeny do projektů a iniciativ, a více pozornosti je třeba věnovat potřebám odborníků v terénu, jako jsou městští manažeři a bezpečnostní koordinátoři, a to například prostřednictvím výměn mezi jednotlivými městy. Program bezpečnějších měst UN-Habitat zprostředkoval v letech 1998, 2002 a 2003 výměnu zkušeností a vzájemné posilování kapacit mezi africkými starosty. Rovněž podpořil dvě konference o ohrožené mládeži, jednu v Africe v roce 2002 a druhou v Latinské Americe a Karibiku v roce 2004. Mezinárodní centrum prevence kriminality vyvíjí mezinárodní školicí institut, a jeho výměnný program spojuje města Montreal, Bordeaux a Lutych ve dvouletém projektu na rozvoj opatření vůči pocitu ohrožení.

2. Posilování komunit a občanské společnosti

43. Rozvoj partnerství v oblasti prevence kriminality a spolupráce s komunitou může být obtížná. Je často jednodušší zaměřit se na přímá opatření, např. vůči mladistvému jednotlivci, který je v konfliktu se zákonem. Města musejí věnovat větší pozornost podpoře a pomoci partnerství s občanskou společností, včetně soukromého sektoru. Jedná se o problémy integrace genderové otázky, prevence násilí mezi blízkými osobami a bezpečnosti žen na veřejných místech, do všech městských koncepcí. Je zapotřebí nových přístupů, které uznávají rostoucí

složitost rodinných struktur a různých etnických a kulturních komunit. Mobilizace a zapojení zástupců komunity a jejich smysluplná účast vyžaduje, aby samospráva aktivně rozvíjela partnerství, které je skutečně inkluzivní, a neomezuje se na symbolické konzultace. To znamená starat se o názory a zapojení etnických menšin či ohrožené mládeže, např. při sběru informací, analýze problémů a řešení, a návrzích a realizaci opatření. Znamená to začlenit jejich účast do probíhajícího rozhodovacího procesu ve městě či jeho části.

3. Vyvážení krátkodobých a dlouhodobých cílů

44. Reakce na bezprostřední potřeby a obavy veřejnosti v oblasti bezpečnosti není jednoznačná. Veřejné či politické tlaky na přísná opatření trestní justice nemusí přinášet dlouhodobý prospěch. Kupříkladu využití zákazů vycházení u mladých lidí, tvrdé policejní zásahy a omezování „neslušností“ spojených s žebráky, zneužíváním drog a prostitucí, může zvýšit sociální exkluzi mladých lidí a jiných okrajových skupin. Podobně příliš silný důraz na situační či environmentální prevenci může být ku prospěchu bohatším obyvatelům a obchodníkům, ovšem zároveň přesunovat kriminalitu do jiných čtvrtí, aniž by byly řešeny faktory vedoucí k páčání trestné činnosti. Okamžité reakce v oblasti veřejné bezpečnosti jsou nezbytné v situacích po přírodních katastrofách či náhlých vlnách násilí, musejí však být vyvážené s dlouhodobými opatřeními. Veřejná správa na všech úrovních se musí snažit změnit veřejné mínění o kriminalitě, jejích příčinách, o prospěšnosti prevence kriminality, a to i prostřednictvím spolupráce s médii.

4. Vnímání souvislostí

45. Jedním z nejvýznamnějších současných poznatků v oblasti prevence kriminality je význam tvorby či změny strategií a programů na základě souvislostí, v nichž se uskutečňují. V rozvinutých zemích, kde jsou zdroje a znalosti podstatně vyšší než v zemích rozvojových a zemích s transformační ekonomikou, a jejichž politická, ekonomická a sociální historie je velmi odlišná, bylo realizováno mnoho výzkumů účinného postupu. Přírodní katastrofy, konflikty či HIV/AIDS přinášejí složité podmínky a rizika do městských oblastí a vyžadují specifická řešení. V průběhu posledních deseti let se jasně ukázalo, že přenos řešení vyvinutých ve městech a zemích Severu na Jih není ani jednoduchý, ani vždy vhodný. Jedním z řešení je zvýšit regionální spolupráci mezi zeměmi s podobnými poměry. Projekt Jih-Jih UNODC (projekt GLOR78) například spojuje Jihoafrickou republiku s Karibikem, tedy rozvojové regiony s podobnými problémy: vysoká míra násilí a používání zbraní mezi mládeží, vysoká nezaměstnanost a nerovnost v příjmech, probíhající reforma policie. Jiným řešením je soustředit se na obzvlášť problémové případy prevence kriminality, např. v Rio de Janeiro (Brazílie), kde UNODC pomáhá úřadům města ve *favelas* (nízkopříjmové komunity) při omezování obchodu s

drogami a souvisejícími kriminálními problémy (projekt BRAR75). A konečně na mezinárodní úrovni je jedním z východisek vyvinutých UNODC elektronická Globální síť mládeže proti zneužívání drog (*Global Youth Network against Drug Abuse*) (www.unodc.org/youthnet/), umožňující sdílení osvědčené praxe mezi nevládními organizacemi působícími v oblasti drogové prevence.

5. Získávání a sdílení znalostí

46. Větší pozornost je třeba věnovat hodnocení opatření v oblasti prevence kriminality ve specifických souvislostech. Strategie prevence kriminality je třeba budovat na kvalitních informacích a znalostech o účinných postupech, ovšem ne všechny přístupy je snadné vyhodnotit. Zjišťování nákladů a přínosů opatření je časově náročné a často je jednodušší u přístupů situační či rozvojové prevence či jednotlivých opatření, než u složitých komunálních strategií, využívajících celou řadu opatření. Podobně u včasné intervence či komunálních opatření lze pouze doufat, že v dlouhodobé perspektivě přinesou výsledky. Města si musejí stanovit jasné cíle a úkoly a vytvořit kvalitní monitorovací systém, aby mohla zhodnotit, zda svých cílů dosáhla. To jim pomůže zvolit preventivní přístup založený na poznatcích. Tak budou moci v nezbytných případech zavádět novinky, namísto aby se spoléhala na přístupy osvědčené jinde. Ne každý program je možno opakovat i jinde, stejně jako by města neměla očekávat, že se jim podaří vyčerpávajícím způsobem vyhodnotit každou strategii a program. Pro mezinárodní orgány a dárce to znamená, aby netrvali na rigidních podmínkách a přístupech založených na myšlenkách modelu rozvinuté země, ale aby dále umožnili shromažďování a hodnocení poznatků vycházejících z daného kontextu. Rozvoj nástrojů, jako jsou indikátory prevence kriminality, by pomohly samosprávě při hodnocení jednotlivých opatření.

IV. DOPORUČENÍ

47. Rychlý nárůst městských oblastí v řadě zemí spolu s chudobou, vzrůstajícími rozdíly v příjmech a narušením tradičních rodinných, sociálních a kulturních vazeb tyto městské oblasti a vysoký počet dětí a mladých lidí, žijících v nestabilních a chudých městských podmínkách, vystavuje vysokému riziku kriminality a viktimizace. Městská mládež mnoha zemí zakouší mnoho násilí a kriminality, spojených s obchodem s drogami, přítomností ručních střelných zbraní a sexuálního zneužívání. To usnadňuje nárůst nadnárodního organizovaného zločinu, neboť městské oblasti poskytují trvalý zdroj nových sil, zákazníků a podpory pro tyto aktivity. Tato situace představuje hlavní problém, kterému musí veřejná správa na mezinárodní, národní, oblastní i místní úrovni čelit.

48. V souladu s Rozvojovými cíli tisíciletí, Směrnicí pro prevenci kriminality a příslušnými mezinárodními úmluvami a protokoly mohou účastníci workshopu zvážit následující doporučení:

- a) Všechny členské státy by měly být přesvědčeny, aby přijaly Směrnici pro prevenci kriminality a mezinárodní standardy a normy týkající se práv mladých lidí;
- b) Vlády by měly vytvořit komplexní strategie a koncepce, které umožní a podpoří tvorbu koncepcí týkajících se prevence městské kriminality a ohrožené mládeže na úrovni místní správy. Přesun pravomocí na oblastní orgány, snižování korupce a poskytování mechanismů financování a odpovědnosti jsou významné způsoby, jak mohou vlády pomoci při řešení lokálních problémů s kriminalitou v městských oblastech;
- c) Samospráva by měla zvolit integrovaný, strategický přístup k prevenci kriminality se zvláštním důrazem na ohroženou mládež. To bude od samosprávy vyžadovat, aby převzala vedení a spolupracovala mezioborovým způsobem se všemi součástmi místních veřejných služeb a správy, místními komunitními skupinami, nevládními organizacemi, soukromým sektorem a občanskou společností;
- d) Takové strategie by měly věnovat pozornost začlenění ohrožené mládeže, včetně etnických a kulturních menšin, mladých žen a mužů, namísto jejich exkluze, a měly by podporovat jejich účast v procesu rozhodování o věcech, které se jich týkají. Aktivně by měla být podporována účast mládeže při plánování a realizaci strategií a koncepcí;
- e) Takové strategie by měly být citlivé vůči otázce pohlaví, zahrnovat zvláštní ustanovení o ohrožené mládeži a zaměřit se na její jednotlivé skupiny, včetně mladých lidí v nejchudších městských oblastech, dětí ulice, členů mládežnických gangů, sexuálně zneužívané mládeže a mladých lidí postižených zneužíváním drog, válkou, přírodními katastrofami a HIV/AIDS. Strategie by měly podporovat alternativy umístění v nápravných zařízeních a pomáhat mladým lidem z nich propuštěným, a měly by využívat restorativní přístupy se zaměřením na budování individuálních i komunálních schopností řešit konflikty dříve, než se vystupňují;
- f) Opatření by se měla zaměřit na nejohroženější skupiny a oblasti, využívat v co nejvyšší míře osvědčenou praxi a přístupy založené na poznatcích, jež jsou přizpůsobeny či vytvořeny s ohledem na místní podmínky, potřeby a realitu. Přitom by měla veřejná správa na oblastní, národní i místní úrovni pomáhat

posilovat faktory, jež chrání nejzranitelnější obyvatele, včetně žen a dětí, a omezovat prostředí příznivé pro nadnárodní zločin;

- g) Realizace strategií a opatření by měla být v co největší míře monitorována a vyhodnocována ve smyslu jejich výsledků za účelem úpravy a širšího uplatnění osvědčené praxe a empirických znalostí. Více pozornosti by mělo být věnováno rozvoji nástrojů, jako jsou indikátory pro hodnocení, určování charakteristiky pomoci a strategickému plánování;
- h) Mezinárodní společenství, včetně dárců, by mělo spolupracovat na usnadnění a podpoře budování kapacity na úrovni samosprávy, např. prostřednictvím meziměstských výměn, technické pomoci a odborného školení, a to mezi jednotlivými zeměmi Jihu a mezi Jihem a Severem.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná
21. března 2005
Originál: angličtina

Bod 4 předběžného programu*

Mezinárodní spolupráce proti terorismu a spojení mezi terorismem a jinými kriminálními aktivitami v kontextu činnosti Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu

Workshop 4: Opatření pro boj proti terorismu s ohledem na příslušné mezinárodní úmluvy a protokoly**

Podkladový materiál

Shrnutí

Tento podkladový materiál zkoumá roli mezinárodního práva a mezinárodní spolupráce v oblasti boje proti terorismu. Předkládá hodnocení technické pomoci při budování kapacity, se zvláštním důrazem na opatření k prohloubení mezinárodní spolupráce a význam vlády práva v boji proti terorismu. Materiál obsahuje směrnici pro technickou pomoc v boji proti terorismu pro účely diskuse na 11. kongresu o prevenci kriminality a trestní justici.

* A/CONF.203/1.

** Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Mezinárodnímu institutu vyšších studií v trestních vědách (*International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences*) za pomoc při organizaci Workshopu 4.

I. ÚVOD

1. S příchodem globalizace se terorismus a teroristické skupiny staly hlavní hrozbou mezinárodnímu míru a bezpečnosti (viz rezoluci Rady bezpečnosti č. 1368 (2001) a č. 1371 (2001)). Ve své zprávě, nazvané „Bezpečnější svět: naše sdílená odpovědnost“ („*A more secure world: our shared responsibility*“), uvedlo Vysoké grémium o hrozbách, výzvách a změně (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*), že nová dynamika dává hrozbě terorismu větší naléhavost, a že Al-Kajdá je prvním – ovšem pravděpodobně nikoliv posledním – příkladem ozbrojené nestátní sítě celosvětového dosahu a velkých schopností. Útoky proti více než 10 členským státům čtyř kontinentů v posledních pěti letech ukázaly, že Al-Kajdá a související organizace představují univerzální hrozbu členům OSN a Organizaci spojených národů jako takové (A/59/565 a Corr.1, odst. 146).
2. Odstranění časových a vzdálenostních bariér a zvýšený veřejný přístup k informacím, technologiím a komunikacím změnily metody používané k dosažení teroristických cílů a umožnily teroristickým skupinám se navzájem propojit. Díky tomu pak mohou rozvíjet strategická spojení s dalšími skupinami zapojenými do mezinárodního zločinu, čímž vytvářejí synergická spojení a znásobují své schopnosti.
3. Uskutečnila se čtyři regionální přípravná zasedání k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici, jež vycházela z programu diskuse (A/CINF.203/PM.1 a Corr. 1, odst. 163 – 170), vytvořeného v souladu s rezolucí Valného shromáždění č. 58/138 ze dne 22. prosince 2003. Zprávy z regionálních přípravných zasedání obsahují řadu doporučení k diskusím v rámci Workshopu 4, včetně následujících:
 - a) Vhodné způsoby posílení spolupráce při vyšetřování a trestním stíhání teroristických trestných činů;
 - b) Podpora souladu s příslušnými mezinárodními úmluvami a protokoly proti terorismu při hledání způsobů zajištění ochrany lidských práv a dodržování standardů mezinárodního a humanitárního práva;
 - c) Způsoby zajištění principu spravedlivého soudního procesu (*due process of law*) a zajištění ochrany lidských práv, standardů mezinárodního a humanitárního práva a národní suverenity, při hledání rovnováhy s potřebou předcházet teroristickým trestným činům a stíhat je;
 - d) Způsoby a prostředky posilování kapacity soudnictví, orgánů obžaloby a policie v boji proti teroristickým organizacím a aktivitám, včetně různých druhů technické pomoci, kterou může poskytnout Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) k zajištění plné aplikace

mezinárodních dokumentů proti terorismu, a to včetně nabídky legislativních směrnic a specializovaných školení pro pracovníky trestní justice;

e) Zkoumání „osvědčené praxe“ a současných trendů v oblasti rozvoje aktivit technické spolupráce, jež by mohlo doplnit diskusi o hlavních otázkách..

4. Valné shromáždění v rezoluci č. 59/153 ze dne 20. prosince 2004, připomínaje své rezoluce č. 58/136 a č. 58/140 ze dne 22. prosince 2003, pochválilo UNODC za jeho činnost v oblasti prevence terorismu a boje proti němu prostřednictvím poskytování technické pomoci v úzké spolupráci s Protiteroristickým výborem Rady Bezpečnosti (*Counter-Terrorism Committee of the Security Council*), a za implementaci rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001); požádalo UNODC, aby ve vhodných případech zvýšil své úsilí při poskytování technické pomoci v souvislosti s prevencí terorismu a bojem proti němu, a to včetně školení pracovníků justice o implementaci mezinárodních úmluv a protokolů týkajících se terorismu; a vyzvalo členské státy, aby v průběhu 11. kongresu zkoumaly způsoby a prostředky posílení mezinárodní spolupráce v trestních věcech, týkající se prevence terorismu, a to s ohledem na celosvětové úsilí v oblasti boje proti terorismu.

II. ROLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA V OBLASTI BOJE PROTI TERORISMU

5. Terorismus je – a má být – útokem na principy zákonnosti, pořádku, lidských práv a mírového urovnávání sporů. Pracovní skupina pro OSN a terorismus (*Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*) ve své zprávě (A/57/273-S/2002/867, příloha, odst. 16) uvedla, že OSN může nejlépe přispět k boji proti terorismu rozhodným úsilím o posilování a trvalé prosazování svých hlavních principů a cílů, neboť teroristé se snaží právě tyto hlavní principy a cíle OSN podrývat.

6. Významnou součástí takového úsilí je mezinárodní právo. Role mezinárodního práva v oblasti boje proti terorismu musí být chápána v kontextu dvou hlavních úkolů mezinárodního práva: zajišťovat mír a chránit lidská práva. Tyto úkoly jsou vzájemně provázány – jeden má určité dopady na druhý. Úcta všech členských států mezinárodního společenství k základním lidským právům se vztahuje k bezpečnosti celého světa. Mezinárodní právo tedy doplňuje funkce státu při zajišťování bezpečnosti jeho občanů, když chrání osobní svobodu. Lidská práva jsou zárukou a nezbytnou podmínkou osobní svobody. Budou však respektována pouze ve společnosti, kde stát podporuje principy vlády práva (*rule of law*), a to i za obtížných okolností.

7. Ve svém projevu k Protiteroristickému výboru dne 7. března 2003 zdůraznil Generální tajemník potřebu vytvořit mezinárodní akční program, založený na neotřesitelném odhodlání podporovat principy vlády práva. Vzhledem ke skutečnosti, že terorismus porušuje právo s úmyslným použitím násilí, reakce na terorismus by měla mít za cíl zajistit vládu práva.
8. Teroristické činy závažným způsobem podřívají vládu práva na mezinárodní i národní úrovni. Teroristické činy, metody a postupy mají za cíl destabilizovat stát a narušit občanskou společnost. Státy mají povinnost chránit své občany před teroristickými činy. Způsob, jakým je realizována snaha o potírání terorismu, však může mít dalekosáhlé důsledky na princip vlády práva. V rámci regionálních konzultací pořádaných Vysokým grémiem o hrozbách, výzvách a změně, zaznamenalo Grémium znepokojení vlád a občanských organizací nad tím, že současná „válka proti terorismu“ narušila v některých případech právě ty hodnoty, které byly cílem teroristů – lidská práva a vládu práva. Většina těch, kteří podobné znepokojení vyjádřili, nezpochybnila závažnost teroristické hrozby a uznala, že právo na život je tím nejzákladnějším z lidských práv. Přesto však vyjádřila obavy, že přístupy k terorismu, zaměřené výhradně na vojenská, policejní a zpravodajská opatření hrozí podřívat úsilí o podporu řádné správy věcí veřejných a ochranu lidských práv, ztratily sympatie značné části světové populace a tím oslabily možnosti společného postupu proti terorismu (A/59/565 a Corr.1, odst. 147).
9. Pracovní skupina pro OSN a terorismus ve své zprávě uvedla, že ochrana a podpora lidských práv podle principů vlády práva je pro oblast prevence terorismu nezbytná (A/57/273-S/2002/857, příloha, odst. 26):

„Za prvé, terorismus často vzkvétá v prostředí, v němž jsou porušována lidská práva. Teroristé mohou využít porušování lidských práv k získání podpory pro svou věc. Za druhé, je třeba jasně chápat, že terorismus sám o sobě je porušováním lidských práv. Teroristické činy, které vedou ke ztrátám na životech, porušují právo na život stanovené v článku 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*). Za třetí, je rovněž třeba chápat, že mezinárodní právo vyžaduje v boji proti terorismu dodržování základních standardů lidských práv. Boj proti mezinárodnímu terorismu bude dále posilován, pokud nejzávažnější zločiny spáchané teroristy budou souzeny před Mezinárodním trestním soudem (*International Criminal Court*) a stíhány podle jeho Statutu (pokud je příslušný národní soud nemůže nebo nebude stíhat). Vzhledem ke skutečnosti, že se Statut vztahuje na zločiny proti lidskosti, mezi které patří vražda a vyhlazení, spáchané v rámci rozsáhlého či systematického útoku proti civilnímu obyvatelstvu, mohou být určité teroristické činy souzeny podle Statutu.“

10. Zachovávání mezinárodního právního rámce, ať už v souvislosti s protiteroristickým postupem, výjimečným stavem či jakoukoliv jinou situací dotýkající se národní bezpečnosti, je nesmírně významné. V oblasti boje proti terorismu je zapotřebí vyváženého přístupu – takového, který bere v úvahu legitimní zájem na bezpečnosti státu a úctu k principům vlády práva, jak bylo zdůrazněno v několika rezolucích Valného shromáždění a Rady bezpečnosti.
11. S tím, jak mezinárodní společenství vnímá nárůst hrozby terorismu jak ve smyslu závažnosti, tak i rozsahu, souvisí odpovídající nebezpečí přehnané reakce zavedením opatření a mechanismů, jež se mohou ukázat být zbytečně represivními, a jejich udržování po dobu delší než nezbytně nutnou, čímž se takovým opatřením umožní stát se součástí právního řádu.
12. V důsledku událostí z 11. září 2001 zavedlo mnoho zemí nová opatření, zejména metody a postupy proti terorismu, které podle některých názorů nejsou v souladu s mezinárodním právem, když porušují především mezinárodní právo ochrany lidských práv. Ve svém projevu k Protiteroristickému výboru dne 21. října 2002 vyjádřil zesnulý Sergio Vieira de Mello, v té době Vysoký komisař OSN pro lidská práva, své přesvědčení, že „nejlepší – a jediná – strategie, jak izolovat a porazit terorismus, spočívá v respektování lidských práv, podpoře společenské spravedlnosti, posilování demokracie a zachovávání nadřazenosti principu vlády práva. Potřebujeme ... zajistit, aby ti, kdo vládnou a ti, kterým vládnou, pochopili a uznali, že musejí jednat v rámci zákona. ... Ačkoliv mezi implementací rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 a dodržováním lidských práv není vůbec žádný rozpor, jsem zneklidněn zprávami, které dostávám ... o množství zemí, které přijaly protiteroristickou legislativu, jež je svým rozsahem příliš široká (zejména která umožňuje potlačování aktivit, jež jsou ve skutečnosti legitimní), nebo ... které se snaží bojovat proti terorismu mimo rámec soudního systému. Jinými slovy, jsem zneklidněn tím, že dalším negativním důsledkem terorismu je porušování některých základních občanských a politických práv.“
13. Podle zjištění Výboru pro lidská práva (*Human Rights Committee*), který se zabývá souladem protiteroristických opatření se závazky členských států vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vzbuzují některá nově zavedená opatření proti terorismu vážné pochybnosti ve vztahu k mezinárodnímu právu. Některá z nich posunují meze závazků v oblasti lidských práv či tyto závazky dokonce porušují, čímž podřívají principy mezinárodního práva (A/58/266, odst. 34 – 51).
14. Ve svém projevu na Mezinárodním summitu o demokracii, terorismu a bezpečnosti: Globální strategie pro boj s terorismem (*International Summit on Democracy, Terrorism and Security: a Global Strategy for Fighting Terrorism*), který se konal v březnu 2005 v Madridu, oznámil Generální tajemník, že podle

zjištění mezinárodních odborníků na lidská práva porušují mnohá opatření, přijatá státy v poslední době k boji proti terorismu, lidská práva a základní svobody. „Právo ochrany lidských práv poskytuje rozsáhlý prostor pro protiteroristický postup, a to i za zcela výjimečných okolností. ... Dodržování lidských práv nejen že je v souladu s úspěšnou protiteroristickou strategií. Je její neodmyslitelnou součástí.“

15. Účinná protiteroristická opatření musejí brát bezvýhradně v úvahu principy vlády práva a úctu k lidským právům. Při veřejném ohrožení, kdy je ohrožena existence národa, mohou být určitá opatření přijata a dokonce mohou být určitá práva dočasně potlačena. Státy mohou využívat tzv. výjimečných pravomocí v boji proti terorismu, a přitom hledat rovnováhu mezi právy jednotlivce, ochranou společnosti a národní bezpečností. Ve svém projevu na konferenci Mezinárodní komise právníků (*International Commission of Jurists*) v Berlíně v srpnu 2004 připomněla Vysoká komisařka OSN pro lidská práva, že právo ochrany lidských práv poskytuje široký prostor pro účinný protiteroristický postup. Poznamenala, že článek 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech byl konstruován právě tak, aby státům poskytl volnost, kterou potřebují při řešení skutečně výjimečných situací, aniž by se tím dostaly mimo právní rámec. V situacích, kdy je ohrožen „život národa“, může stát přijmout výjimečná opatření, ovšem pouze v rozsahu nezbytně vyžadovaném danou situací, v souladu s dalšími mezinárodními závazky státu, a nikoliv způsobem diskriminujícím na základě zvláštních důvodů. Uvedla, že určitá práva jsou nezrušitelná (A/59/404, odst. 10).
16. Orgány a zvláštní postupy OSN, vytvořené na základě mezinárodních smluv o lidských právech, jakož i regionální orgány, upozornily na některá práva, jež se ocitla v souvislosti s bojem proti terorismu pod tlakem. Generální tajemník ve své zprávě o ochraně lidských práv a základních svobod při potírání terorismu uvedl, že je tomuto tlaku třeba věnovat zvláštní pozornost v zájmu zajištění plného zachovávání lidských práv v protiteroristickém úsilí (A/58/266, odst. 34). Mezi uvedená práva patří právo na život; právo nebýt mučen či vystaven krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání; zachovávání zásady zákonnosti; právo nebýt svévolně zadržen; prvky práva na spravedlivý proces, včetně práva na obhájce; svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání; svoboda projevu a shromažďovací; zákaz diskriminace; právo hledat azyl před pronásledováním a požívat jej; a dodržování ustanovení o lidských právech, použitelných ve výjimečných situacích (A/59/428, odst. 20).
17. Při přijímání legislativy a při realizaci opatření k prevenci terorismu a boji s ním je jedním z největších problémů činit tak bez nadbytečného potlačení či omezení svobody jednotlivce. Mezi problémy, které státy při přijímání a implementaci protiteroristické legislativy řeší, patří následující specifické otázky:

- a) Definice teroristických činů a souvisejících trestných činů, jakož i definice členství v teroristické organizaci v hmotném trestním právu by měly být jasné. To je obzvláště významné v kontextu nezrušitelné zásady zákonnosti (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, čl. 15). Nejasné či všeobecné ustanovení by mohlo být zneužito k potlačování zákonných aktivit;
- b) Principy upravující určení nezákonných organizací ve vnitrostátním procesním právu by měly být pečlivě analyzovány;
- c) Právo na spravedlivý proces (*fair trial*) uznává řada regionálních a mezinárodních smluv a nesmluvních dokumentů. Aplikuje se u trestních i civilních soudů a zahrnuje řadu principů, jako jsou: právo na obhájce; právo na rovnost zbraní; právo na veřejný proces; právo na opravné prostředky; a právo být souzen v přiměřené lhůtě. Většinu z těchto soudních záruk lze omezit. Výbor pro lidská práva však vyjádřil názor (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, odst. 16), že principy zákonnosti a vlády práva vyžadují, aby byly základní podmínky spravedlivého procesu zachovány i za výjimečného stavu. Pouze soud může soudit a odsoudit osobu za trestný čin. Presumpce nevinny musí být zachována;
- d) Opatření pro boj proti terorismu možná musejí zahrnovat zavádění nových postupů při zadržování osob podezřelých z terorismu či při trestním stíhání ve věcech souvisejících s terorismem. Opatření, která umožňují, aby bylo zadržení založeno na informaci, která je obviněnému odepřena, nebo jiná, která omezují princip *habeas corpus* či přístup k obhájci, by vždy měla být důkladně přehodnocena v zájmu zachování celkového charakteru práva na spravedlivý proces;
- e) Vydávání osob podezřelých z terorismu je další oblastí, kde je třeba dodržovat princip vlády práva. Zvláštní pozornost je třeba věnovat dodržování práva na řádný postup (*due process*) a zákazu násilného navracení podezřelých do zemí, kde byli vystaveni pronásledování (*prohibition against refoulement*). Dokazování by vždy mělo být upraveno takovým způsobem, aby bylo v takovém řízení zcela vyloučeno mučení či nezákonnost;
- f) Rovněž právo na majetek by mělo být při přijímání a realizaci opatření proti majetku teroristů chráněno, zejména pokud jde o zajištění a konfiskaci majetku. Osoby, které se domnívají, že jim byl nezákonně a svévolně zabaven majetek, musejí mít k dispozici účinné opravné prostředky;
- g) Opatření a postupy přijaté v boji proti terorismu by rovněž měly brát v úvahu problematiku azylu a související řízení, jakož i právo na ochranu před nezákonnými zásahy do soukromí, domova nebo korespondence.

18. Komise pro lidská práva ve své rezoluci č. 2001/37 potvrdila, že všechna opatření pro boj proti terorismu musejí být v přísném souladu s mezinárodním právem, včetně mezinárodních standardů ochrany lidských práv (viz též rezoluci Komise č. 1998/47, č. 1999/27 a č. 2000/30). Každé opatření pro boj proti terorismu musí být z principu přezkoumáno z pohledu závazků k dodržování zásad ochrany lidských práv, jako je zákaz diskriminace, svoboda sdružování a svoboda náboženského vyznání, jakož i soudní pojistky, jako je presumpce nevin, právo na obhajobu a právo být souzen nezávislým a nestranným soudem. Nezávislost soudnictví a existence zákonných opravných prostředků představují základní elementy vlády práva ve všech situacích zahrnujících protiteroristická opatření.
19. Dodržování principů vlády práva, včetně ochrany lidských práv, je jednou ze základních povinností států v rámci snahy bojovat proti terorismu v souladu se svými mezinárodními závazky. To následně pomůže státům spolupracovat. Mezinárodní spolupráce může účinně fungovat pouze tehdy, pokud všechny strany dodržují mezinárodní právo, a pokud se jednoznačně uplatňuje vláda práva.
20. Jak poznamenal Generální tajemník v projevu k Radě bezpečnosti dne 18. ledna 2002: „Není vůbec nutno volit mezi účinným postupem proti terorismu a ochranou lidských práv. Naopak věřím, že v dlouhodobém pohledu zjistíme, že lidská práva společně s demokracií a sociální spravedlností jsou jedním z nejlepších preventivních prostředků vůči terorismu.“

III. K ÚČINNĚJŠÍ MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCI

21. Hlavní překážkou mezinárodní spolupráce v oblasti boje proti terorismu je absence účinného propojení národní legislativy a mechanismů mezinárodní spolupráce, jež by zajistilo soulad s rezolucí Rady bezpečnosti č. 1373 (2001) ze dne 28. září 2001. Uvedená rezoluce byla přijata Radou podle Kapitoly VII Charty OSN, což ji činí vůči členským státům závaznou. V této rezoluci Rada rozhodla, že by všechny státy měly: odepřít útočiště těm, kteří financují, plánují, podporují či páchají teroristické činy, či poskytují útočiště; a zajistit, aby každá osoba, která se podílí na financování, plánování, přípravě či páchání teroristických činů nebo na jejich podpoře byla postavena před soud, a aby takové teroristické činy byly jako závažné trestné činy uvedeny v národním právu.
22. Kromě toho Rada bezpečnosti ve své rezoluci č. 1373 (2001) vyzvala všechny státy, aby se co nejdříve staly smluvní stranou příslušných mezinárodních úmluv a protokolů, týkajících se terorismu. V publikaci OSN nazvané *Mezinárodní dokumenty, týkající se prevence a potlačování mezinárodního terorismu (International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism)*, vydané ještě před útoky z 11. září 2001, je uvedeno dvanáct mezinárodních dokumentů proti terorismu. Protiteroristický výbor, orgán

OSN sledující plnění rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001), definoval první fázi plnění rezoluce následujícím způsobem:

a) Státy by měly mít právní úpravu pokrývající všechny aspekty rezoluce č. 1373 (2001), a disponovat procedurou pro co nejrychlejší ratifikaci 12 mezinárodních úmluv a protokolů, týkajících se terorismu;

b) Státy by měly mít efektivní výkonný aparát pro prevenci a potlačování financování teroristických činů.

23. Uvedených dvanáct úmluv a protokolů, týkajících se terorismu a přijatých v období 36 let (1963 – 1999), položilo významné normativní základy pro řadu oblastí. Čtyři úmluvy se věnují bezpečnosti leteckého provozu. Další úmluvy se zabývají útoky na mezinárodně chráněné osoby, jako jsou příslušníci diplomatického sboru, a jejich únosy; útoky na civilní námořní plavidla; útoky na plošiny na volném moři; braním civilních rukojmí; výbušninami a jinými nebezpečnými prostředky; financováním terorismu; a ochranou jaderného materiálu.

24. Ačkoliv žádný z uvedených mezinárodních právních dokumentů neobsahuje výslovnou právní definici „mezinárodního terorismu“, deset z nich obsahuje přísně „pracovní“ definice týkající se některých trestných činů. Vysoké grémium o hrozbách, výzvách a změně uvedlo ve své zprávě (A/59/565 a Corr.1, odst. 157 – 160), že neschopnost členských států dohodnout se na návrhu komplexní úmluvy o mezinárodním terorismu, včetně definice terorismu, zabránila OSN uplatnit svou morální autoritu a vyslat jednoznačné poselství, že terorismus nebude nikdy přijatelnou taktikou, a to ani z těch nejomluvitelnějších pohnutek. Dále to přispívá k nesystémovému přístupu k řešení problému terorismu a vede k přehodnocení existujících protiteroristických úmluv v odborné literatuře, kde se objevují návrhy na určitá opatření k jejich posílení. Navzdory některým zřejmým mezerám, včetně počítačového terorismu, vražd a ublížení na zdraví spáchaných ručními zbraněmi (kdy se na zbraně nevztahuje Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků (*International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*), nebo na oběti různé úmluvy chránící cestující v letadlech a na lodích, zástupce diplomatického sboru či rukojmí), není přiměřenost existujícího právního rámce ani tak otázkou právní, jako politickou. Podle Vysokého grémia o hrozbách, výzvách a změně byly z právního hlediska skutečně všechny formy terorismu zakázány některým z 12 mezinárodních protiteroristických dokumentů, mezinárodním obyčejovým právem, Ženevskými konvencemi či Římským statutem. Je však jasný rozdíl mezi tímto roztříštěným seznamem úmluv a málo známých ustanovení ostatních smluv, a přesvědčivým, všem srozumitelným normativním rámcem, který by měl otázku terorismu pokrývat (A/59/565 a Corr.1, odst. 159 a 163).

25. Ve Valném shromáždění probíhají pokusy vytvořit takový přesvědčivý právní rámec a zároveň vyplnit mezery, zanechané 12 „dílčími“ úmluvami. Ve své rezoluci č. 51/210 ze dne 17. prosince 1996 Valné shromáždění rozhodlo o zřízení ad hoc výboru pro přípravu mezinárodní úmluvy o potlačování teroristických bombových útoků, a následně mezinárodní úmluvy o potlačování aktů nukleárního terorismu, pro doplnění souvisejících stávajících mezinárodních dokumentů, a dále pro činnost při dalším rozvoji komplexního právního rámce úmluv, zabývajících se mezinárodním terorismem. Dosud byly ukončeny práce na dvou úmluvách – Mezinárodní úmluvě o potlačování teroristických bombových útoků, a Mezinárodní úmluvě o potlačování financování terorismu (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*). Posuzují se dva další návrhy – návrh mezinárodní úmluvy o potlačování aktů nukleárního terorismu, a návrh všeobecné úmluvy o mezinárodním terorismu. Pracovní skupina Šestého výboru (*Sixth Committee*), zřízeného v průběhu 59. zasedání Valného shromáždění vzala v úvahu neformální konzultace o návrhu všeobecné úmluvy o mezinárodním terorismu a návrhu mezinárodní úmluvy o potlačování aktů nukleárního terorismu. Pokud jde o návrh všeobecné úmluvy o mezinárodním terorismu, uvedla Pracovní skupina, že ačkoliv je ještě třeba dosáhnout dohody o hlavních nevyřešených otázkách, atmosféra obnoveného zájmu o posouzení nových návrhů a alternativních řešení byla povzbuzující. Pokud jde o návrh mezinárodní úmluvy o potlačování aktů nukleárního terorismu, bylo uvedeno, že rozdíly v názorech, které stále existují, nejsou nepřekonatelné, a že by Pracovní skupina měla stavět na dosud dosaženém pokroku se stálým ohledem na účel přijetí úmluvy o potlačování aktů nukleárního terorismu.

26. Navzdory poměrně pomalému postupu jednání o návrhu všeobecné úmluvy nelze podceňovat to, čeho bylo dosud dosaženo. Existující úmluvy a protokoly zavazují smluvní státy kriminalizovat téměř všechny předvídatelné formy teroristického násilí. Kromě toho dva poslední dokumenty, Úmluva proti teroristickým bombovým útokům a Úmluva proti financování terorismu, obsahují významné politické rozhodnutí, když v případě stanovených trestných činů výslovně ruší princip nepřípustnosti vydání pachatele pro politické trestné činy.

27. Úmluva proti teroristickým bombovým útokům a Úmluva proti financování terorismu jsou zvláště významnými dokumenty. Úmluva proti teroristickým bombovým útokům zavazuje k zavedení jednotných skutkových podstat spolu s dalšími ustanoveními, umožňujícími mezinárodní spolupráci proti využívání výbušných a zápalných prostředků. Tyto prostředky patří mezi nejobvyklejší a ničivé nástroje teroristických útoků. Již méně známo je to, že Úmluvu proti teroristickým bombovým útokům lze využít i proti případným teroristickým útokům využívajícím chemické, biologické, radioaktivní a nukleární prostředky a materiály, a to díky široké definici „teroristických bombových útoků“. V článku 1 odst. 3 Úmluvy je „výbušné nebo jiné nebezpečné zařízení“ definováno jako:

- a) výbušnina nebo zápalná zbraň nebo zařízení určené nebo schopné způsobit smrt, vážné zranění nebo značné hmotné škody, nebo
 - b) zbraň nebo zařízení určené nebo schopné způsobit smrt, vážné zranění nebo značné hmotné škody prostřednictvím uvolnění, šíření nebo vlivu toxických chemikálií, biologických činidel nebo toxinů či podobných látek, radiace nebo radioaktivního materiálu.
28. Úmluva proti financování terorismu má jedinečný preventivní potenciál, neboť je zaměřena na trestání přípravných finančních operací dříve, než přerostou v teroristické násilí.
29. Těmito „dílčími“ dokumenty vytvořilo mezinárodní společenství široký, i když dosud nikoliv komplexní, rámec mezinárodního trestního práva, jež omezuje svobodu pohybu teroristů, kteří mají být buď vydáni či stíháni smluvními státy, jež je na svém území dopadnou. Jakmile všechny členské státy přijmou princip „vydat nebo stíhat“ (*aut dedere aut iudicare*), jenž tvoří základ většiny uvedených dokumentů, pro teroristy již nebude bezpečného útočiště.
30. Donedávna byla jedním z hlavních omezení mezinárodní protiteroristické právní úpravy absence orgánu, který by monitoroval plnění závazků, které státům vznikají v souvislosti s přistoupením k uvedeným dokumentům. Dalším omezením byla (a stále je) skutečnost, že ne všechny státy se staly smluvní stranou všech dvanácti úmluv a protokolů. Ve skutečnosti v době útoků z 11. září 2001 ratifikovaly všech dvanáct právních dokumentů jen dva státy.
31. To vše se významně změnilo přijetím rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001), v níž Rada vyzvala všechny státy, aby se co nejdříve staly smluvními stranami příslušných mezinárodních úmluv a protokolů týkajících se terorismu, včetně Mezinárodní úmluvy o potlačování financování terorismu. Pasáže rezoluce, ukládající závazné povinnosti podle Kapitoly VII Charty OSN, zahrnují body odvozené z Úmluvy, čímž ukládají smluvní povinnosti i těm státům, jež se dosud smluvní stranou Úmluvy nestaly.
32. Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001) rovněž pomáhá vyplnit mezery dvanácti stávajících dokumentů, když zavazuje všechny státy přijmout široký okruh opatření, a to zejména: a) zdržet se poskytování jakékoliv podpory organizacím či osobám zapojeným do teroristických aktivit; b) potlačovat získávání nových členů teroristických skupin; c) zdržet se dodávek zbraní teroristům; d) zlepšovat výměnu informací s ostatními státy; e) poskytovat vzájemnou právní pomoc; f) zabavovat majetek teroristů; g) zavést účinné kontroly na hranicích; a h) zlepšovat kontrolu vydávání průkazů totožnosti a cestovních dokladů.

33. Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001) rovněž vedla k vytvoření Protiteroristického výboru, který sleduje plnění rezoluce a mocně podporuje ratifikaci dvanácti mezinárodních právních dokumentů. Nedávno bylo úsilí Protiteroristického výboru při monitorování posíleno zřízením Protiteroristického výkonného ředitelství (*Counter-Terrorism Executive Directorate*) v rámci Sekretariátu, jehož hlavním úkolem je podporovat znalost a plnění rezoluce Rady č. 1373 (2001). Způsob, jakým bude Protiteroristický výbor pomáhat státům při zajišťování řádného plnění rezoluce, spočívá ve spolupráci na identifikaci slabých míst a v pomoci při jejich řešení, přičemž státy s většími možnostmi by měly pomáhat státům s možnostmi menšími. Dopisy Protiteroristického výboru státům, které žádají o radu při revizi svých protiteroristických právních předpisů a přijímání zákonů o potlačování a prevenci terorismu, odkazují na program pomoci UNODC.
34. V únoru 2005 se smluvní stranou všech dvanácti úmluv a protokolů stalo 60 států. Pohled na míru ratifikace v posledních čtyřech letech ukazuje, že bylo dosaženo pokroku, zejména pokud jde o dohody vytvořené od roku 1971. Ze 41 států, jimž UNODC poskytl v roce 2004 dvoustrannou právní pomoc, se 17 v téže roce stalo smluvní stranou jednoho či více mezinárodních dokumentů. Navzdory tomuto úsilí zbývalo v únoru 2005 stále ještě 45 států, jež jsou smluvní stranou nejvýše šesti z uvedených mezinárodních dokumentů. Vysoké grémium o hrozbách, výzvách a změně uvedlo, že příliš mnoho zemí zůstává mimo dosah úmluv, a že ne všechny státy, ratifikující úmluvy, přistoupily k přijetí vnitrostátních realizačních opatření (A/29565 a Corr.1, odst. 149).
35. Navzdory prudkému nárůstu počtu ratifikací Úmluvy proti financování terorismu, od nuly v polovině roku 2000 ke 133 v lednu 2005, a navzdory rezoluci Rady bezpečnosti č. 1267 (1999) ze dne 15. října 1999, v níž Rada vyzvala k přijetí opatření proti Talibanu, a následně je rozšířila na Usámu bin Ládina, Al-Kajdu a související teroristické skupiny, konstatovalo Vysoké grémium, že snahy o řešení problému financování terorismu nebyly dostatečné. Zatímco do tří měsíců po 11. září 2001 byly zajištěny prostředky, jež mají patřit teroristům, ve výši 112 milionů USD, v následujících dvou letech byly takto zajištěny již jen 24 miliony USD. Zabavené prostředky představují jen malou část fondů, jež mají teroristické organizace k dispozici. Vysoké grémium rovněž připustilo, že řada zemí má nedostatečnou legislativu a odbornou kapacitu pro boj proti praní peněz, že teroristé mají vysoce propracované únikové techniky, a že mnoho prostředků, využívaných teroristy, může mít legální původ, což komplikuje možnost jejich regulace (A/59/565 a Corr.1, odst. 149).
36. Bez ohledu na výše uvedená omezení tvoří rozsáhlá síť úmluv, protokolů a rezolucí Rady bezpečnosti strukturu, která je podstatným krokem k vytvoření

odpovídajícího právního rámce pro mezinárodní justiční spolupráci v boji proti terorismu. Úkolem zůstává zajistit, aby fungoval.

IV. TECHNICKÁ POMOC PŘI BUDOVÁNÍ KAPACITY

37. Těžiště technické pomoci UNODC v oblasti posilování protiteroristického právního rámce spočívá v poskytování poradenství žádajícím státům při tvorbě právních předpisů. Účelem je vytvoření sítě prováděcí protiteroristické legislativy v řadě zemí. Nezbytná právní opatření zahrnují kriminalizaci teroristických trestných činů, vybudování mechanismů pro zajišťování a zabavování majetku teroristů, a ustanovení upravující různé formy mezinárodní spolupráce v boji proti terorismu. V průběhu počátečního období realizoval UNODC své aktivity ve více než 100 zemích, a to jak formou přímé pomoci konkrétní zemi, tak i prostřednictvím podpory mezinárodních dokumentů a mezinárodní spolupráce v boji proti terorismu formou organizování subregionálních seminářů. Subregionální aktivity umožnily státům téhož regionu učit se jeden od druhého, harmonizovat legislativní činnost a spojit své úsilí. Prostřednictvím seminářů se více než 600 zákonodárců, policistů a dalších pracovníků z oblasti trestní justice seznámilo s požadavky mezinárodních právních dokumentů proti terorismu a rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001). Dále byla některým státům na jejich žádost poskytnuta pomoc při zpracování zprávy pro Protiteroristický výbor.
38. Na základě rezoluce Valného shromáždění č. 58/136 ze dne 22. prosince 2003 připravil UNODC směrnice, podle nichž by měla být poskytována pomoc při podpoře ratifikace, přístupu a implementace mezinárodních úmluv a protokolů proti terorismu, a při určení konkrétních elementů takové pomoci za účelem usnadnění spolupráce mezi členskými státy. Směrnice pro technickou pomoc, jež byly vytvořeny na schůzce expertní skupiny v Kapském městě (JAR) v únoru 2004, by měly být posouzeny na 14. zasedání Komise pro prevenci kriminality a trestní justici (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*). Na základě rezoluce Shromáždění č. 59/153 ze dne 20. prosince 2004, se směrnice předkládají 11. kongresu k diskusi (viz přílohu).
39. Ačkoliv se počáteční činnost UNODC zaměřila především na přípravu a následné přijetí hmotněprávních ustanovení pro boj proti terorismu na národní úrovni, měly by být tyto aktivity prováděny procesními mechanismy mezinárodní spolupráce. Rada bezpečnosti ve své rezoluci č. 1373 (2001) rozhodla, že by si všechny státy měly navzájem poskytovat co nejširší pomoc v souvislosti s vyšetřováním či trestním řízením, týkajícím se financování či podpory teroristických činů, včetně pomoci při získávání důkazů, jež mají k dispozici, pro účely řízení. V téže rezoluci Rada vyzvala všechny státy k výměně informací v souladu s mezinárodním i vnitrostátním právem a ke spolupráci ve správních a justičních záležitostech při

prevenci páchaní teroristických činů; a ke spolupráci, především prostřednictvím dvoustranných a mnohostranných smluv a dohod, při prevenci a potlačování teroristických útoků a při postupu proti pachatelům takových činů.

40. K povzbuzení takové spolupráce přijala Rada bezpečnosti rezoluci č. 1377 (2001) ze dne 12. listopadu 2001, v níž vyzvala všechny státy, aby neodkladně podnikly kroky k úplnému splnění rezoluce č. 1373 (2001), a aby si při tom navzájem pomáhaly. Zároveň vyzvala Protiteroristický výbor, aby spolu s mezinárodními, regionálními a subregionálními organizacemi hledal podporu pro osvědčenou praxi v oblastech, na něž se vztahuje rezoluce č. 1373 (2001), včetně případné přípravy vzorových zákonů.
41. Různé orgány v reakci na výše uvedené výzvy vydaly směrnice a připravily manuály a vzorové zákony, založené na osvědčené praxi, vybrané mezinárodními experty. Tyto dokumenty slouží jako školící nástroje pro pracovníky soudů a státních zastupitelství v oblasti řádné implementace mezinárodních úmluv a protokolů. Pokud jde o mezinárodní spolupráci, vypracoval UNODC v posledních několika letech řadu manuálů a vzorových zákonů o extradici a vzájemné právní pomoci, jež mají umožnit státům využít tyto nástroje jako vodítko při tvorbě dvoustranných smluv a příslušné vnitrostátní legislativy.
42. V roce 2004 vydal UNODC Legislativní příručku o mezinárodních protiteroristických úmluvách a protokolech (*Legislative Guide to the Universal Anti-Terrorism Conventions and Protocols*). Úřad aktivně podporuje distribuci této publikace, jež je jak vodítkem pro zákonodárce, tak i vzdělávacím prostředkem pro aktivity legislativní pomoci. Dále Úřad jako další nástroj posilování implementace mezinárodních dokumentů proti terorismu dokončuje práce na návodu pro inkorporaci a implementaci mezinárodních dokumentů proti terorismu. Návod půjde dále než legislativní příručka, neboť zohlední též další závazky států podle mezinárodního práva, jako jsou principy ochrany lidských práv. Rovněž poskytne hloubkovou analýzu mezinárodní spolupráce, jež je pokládána za nedílnou součást právních opatření proti terorismu. Kromě toho nabídne návod širokou škálu možností a příkladů, které může zákonodárce na národní úrovni vyzkoušet v rámci zavádění nových opatření proti terorismu do vnitrostátní legislativy. K dalšímu doplnění této práce Úřad shromáždil kompendium právních dokumentů a užitečných nástrojů technické pomoci v oblasti prevence terorismu a jiných souvisejících forem kriminality. Kompendium, které mj. obsahuje relevantní legislativní příručky, vzorové zákony, manuály a implementační pomůcky, týkající se terorismu a jiných souvisejících forem kriminality, bude distribuováno v elektronické formě prostřednictvím internetu a na CD-ROM disku.
43. Jak bylo uvedeno výše, absence systému vnitrostátní legislativy a mechanismů prosazování práva na mezinárodní úrovni se pokládá za základní překážku

mezinárodní spolupráce proti terorismu. Fungování mezinárodní spolupráce v trestních věcech má dva aspekty. Prvním je vytvoření dostatečné sítě pro mezinárodní spolupráci, která je podporována poradenstvím v oblasti legislativy a rozsáhlým šířením legislativních nástrojů, jako jsou vzorové smlouvy, manuály a vzorové zákony. Kromě toho je zapotřebí pomoci při podpoře ve stadiu budování kapacity, s využitím odborných poradců strategicky umístěných v různých zemích či regionech. Výhody poradenství spočívají v tom, že může být poskytováno praktické školení po dobu několika měsíců, a v průběhu této doby lze získat mnohem jasnější obraz o místních překážkách lepší mezinárodní právní spolupráce. Takové poznání může vést k trvalejším řešením, nalezeným především národními orgány, jež je musejí realizovat. Protože Protiteroristický výbor má plnit úkoly při identifikaci problémů, včetně plnění závazků vyplývajících z rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001), mohlo by poradenství sloužit též jako prostředek k překonání překážek, s nimiž se Výbor setkává.

44. Druhým problémem ohledně fungování mezinárodní spolupráce v trestních věcech je často nedostatek politické vůle ze strany zemí navzájem spolupracovat, především v důsledku existujících politických, normativních a právních rozdílů. Ačkoliv prostředky pro rozvoj politické vůle jsou omezené, jeden zvláštní aspekt by měl být státům žádajícím o mezinárodní spolupráci a státům na takovou žádost odpovídajícím zdůrazněn – význam principů vlády práva, jakož i potřeba jejich celosvětové aplikace. Valné shromáždění ve své rezoluci č. 59/195 ze dne 20. prosince 2004 zdůraznilo potřebu prohloubit účinnou mezinárodní spolupráci v boji proti terorismu v souladu s mezinárodním právem, včetně relevantních závazků států, vyplývajících z mezinárodního práva ochrany lidských práv a mezinárodního humanitárního práva, a potřebu posilovat roli OSN v tomto směru. Stát mnohem pravděpodobněji vydá obviněného jinému státu v případech, kdy je důsledně uplatňován princip vlády práva, a kdy má např. takový stát záruky, že se obviněnému dostane spravedlivého procesu, a je zakázáno násilné navracení obviněného do země, kde byl vystaven pronásledování.

45. Důkladná pomoc při budování kapacity v kontextu principu vlády práva, a to jak pro implementaci mezinárodních dokumentů proti terorismu, tak i pro mezinárodní spolupráci, vyžaduje více. Je třeba, aby se podpůrná činnost více zaměřila na:

- a) Posilování mezinárodních struktur a mechanismů, jež by pomohly státům implementovat ustanovení protiteroristických dokumentů, a to s plným zachováním principů vlády práva a ochrany lidských práv;
- b) Poskytování on-line informací na základě žádosti o vydání či vzájemnou právní pomoc, a to při plném zachování procesního práva na obhajobu v celkovém kontextu podpory trestní justice;

- c) Poskytování specializovaných informací o mechanismech mezinárodní spolupráce prostřednictvím poradenství, jednak k urychlení postupu, a zároveň k dosažení souladu s mezinárodními standardy;
 - d) Umožnění a poskytování školení pro pracovníky trestní justice na národní úrovni, založeného na mezinárodních dokumentech a v souladu se standardy a normami OSN pro oblast trestní justice.
46. UNODC bude nadále poskytovat podporu žádajícím státům při budování kapacity pro boj s terorismem a souvisejícími hrozbami, a bude klást větší důraz na mezinárodní spolupráci a vládu práva, čímž přispěje k dosažení cíle, spočívajícího v zajištění toho, aby dohody o účinné mezinárodní spolupráci neponechaly teroristům žádné útočiště, a aby tyto osoby byly postaveny před soud.

V. DOPORUČENÍ

47. S ohledem na aktivity při budování kapacit zmíněné výše může 11. kongres posoudit a dále rozvíjet směrnici pro technickou pomoc v oblasti boje proti terorismu, uvedenou v příloze tohoto materiálu. Kromě toho může 11. kongres zvážit následující doporučení:
- a) Všechny státy by měly být pobízeny, aby se staly smluvní stranou mezinárodních dokumentů proti terorismu, a přehodnotily svou legislativu za účelem inkorporace ustanovení zmíněných dokumentů v zájmu zajištění jejich plné implementace;
 - b) Mezinárodní společenství, včetně dárců, by mělo být vyzváno k větší podpoře rozvojových zemí a zemí s transformační ekonomikou při jejich snahách o přístup k uvedeným dokumentům a jejich implementaci;
 - c) Stávající režim mezinárodní spolupráce v trestních věcech by měl být posílen za účelem zabránění legislativním mezerám a k odstranění bezpečných útočišť, a to tlakem na státy, aby vytvořily a udržovaly účinné mechanismy mezinárodní spolupráce;
 - d) Členské státy by měly být vyzvány, aby zvolily vyvážený přístup v boji proti terorismu bez ústupků v oblasti vlády práva a ochrany lidských práv;
 - e) Mezinárodní společenství by mělo pokračovat v rozvíjení užitečných prostředků, včetně prvků osvědčené praxe, jež by pomohly státům v úsilí bojovat s terorismem v rámci jejich mezinárodních závazků, a to včetně

zachovávání principů vlády práva, úcty k lidským právům a základním svobodám.

PŘÍLOHA

Směrnice pro technickou pomoc v oblasti boje proti terorismu

Úřad OSN pro drogy a kriminalitu při podpoře implementace mezinárodních úmluv a protokolů týkajících se terorismu a jiných souvisejících forem kriminality, v rámci činnosti v oblasti své působnosti a ve spolupráci s Protiteroristickým výborem by měl poskytovat technickou pomoc v souladu s následující směrnicí pro technickou pomoc v oblasti boje proti terorismu:

- a) Technická pomoc, jež má být poskytnuta členským státům na jejich žádost, by měla být založena na integrovaném přístupu zaměřeném na požadavky a další ustanovení rezoluce Rady bezpečnosti č. 1373 (2001) ze dne 28. září 2001, jakož i v všech úmluv a protokolů týkajících se prevence mezinárodního terorismu a boje s ním;
- b) Technická pomoc by měla být poskytována komplexním způsobem tak, aby se zvýšila účinnost odborné spolupráce, a měla by odrážet jak vazby mezi terorismem a organizovaným zločinem, tak i odpovědnost Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu za programy v oblasti boje proti terorismu, obchodu s drogami, nadnárodnímu organizovanému zločinu, praní špinavých peněz, korupci a dalším souvisejícím formám trestné činnosti. Kromě toho by taková pomoc měla zahrnovat faktory zajišťující zachovávání lidských práv v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti č. 1456 (2003) ze dne 20. ledna 2003;
- c) Technická pomoc v oblasti boje proti terorismu by měla obhajovat přístup založený na principech vlády práva tím, že bude poskytovat státům na jejich žádost informace o vhodných opatřeních, jež zachovávají rovnováhu mezi legitimním zájmem na zachování bezpečnosti a úctou k principům vlády práva, včetně ochrany lidských práv;
- d) Aby bylo zabráněno duplicitě, měly by být aktivity technické pomoci úzce koordinovány s činností členských států, Protiteroristického výboru a dalších mezinárodních, regionálních a subregionálních organizací;
- e) Při poskytování technické pomoci by rovněž měly být brány v úvahu regionální a dvoustranné závazky a další použitelné standardy;
- f) Technická pomoc by měla být přiměřená požadavkům, zjištěným potřebám, okolnostem a prioritám žádajících států;
- g) Technická pomoc členským státům při jejich přístupu k relevantním úmluvám a protokolům a jejich implementaci by měla zahrnovat opatření k budování

kapacity systému trestní justice pro vyšetřování, stíhání a mezinárodní spolupráci, a pro prevenci terorismu a souvisejících forem kriminality a boj s nimi;

- h) Měly by být vytvořeny nástroje pomoci žádajícím státům při posuzování jejich potřeb technické pomoci a při hodnocení účinnosti a důsledků pomoci již poskytnuté;
- i) Technická pomoc by měla být poskytována způsobem, který při podpoře co nejvyšší míry mezinárodní spolupráce uznává rozdílné právní systémy a tradice;
- j) Technická pomoc by měla být poskytována včas a nákladově efektivním způsobem;
- k) Je třeba hledat nová opatření a metody pro poskytování technické pomoci, jako jsou: moderní on-line poskytování pomoci; povzbuzování států, aby do aktivit technické pomoci zapojily zástupce zákonodárných sborů; vyšší využití partnerství se sítí institucí Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*); a poradenství pro pracovníky trestní justice.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná

16. března 2005

Originál: angličtina

Bod 6 předběžného programu*

Ekonomická a finanční kriminalita: výzvy pro udržitelný rozvoj

Workshop 5: Opatření k boji s ekonomickou kriminalitou, včetně praní špinavých peněz**

Podkladový materiál***

I. ÚVOD

1. Vedle transformace společensko-ekonomických struktur podporuje globalizaci též současný rychlý vývoj v oblasti komunikačních technologií a dopravy spolu s nárůstem počtu transakcí a diverzifikací ekonomických aktivit, jež mají stále více nadnárodní povahu. Společně s těmito změnami, jež vytvořily nové příležitosti pro hospodářský růst a rozvoj, se rovněž ekonomická kriminalita stala celosvětovým problémem, když se způsob páchání trestné činnosti zločineckých skupin stal propracovanějším, a rozsah jejich aktivit významně vzrostl. Tento trend je umocňován rychlým šířením počítačů, značným nárůstem počtu uživatelů internetových služeb a rozmachem ekonomiky založené na používání kreditních karet. Trestné činy spáchané s využitím internetu jako nástroje svou povahou snadno přesahují národní hranice a šíří se po celém světě. Zločinci plně využívají internet a elektronický obchod k páchání ekonomické kriminality v mezinárodním rozsahu. Nadnárodní povaha této kriminality komplikuje její odhalování a činí vyšetřování a stíhání obtížnějším. Sledování a návrat výnosů z trestné činnosti se

* A/CONF.203/1.

** Předložení tohoto podkladového materiálu bylo opožděno z důvodu potřeby dalšího výzkumu a konzultací.

*** Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Institutu pro prevenci kriminality a zacházení s pachateli pro Asii a Dálný Východ (*Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*) a vládě Švédska za pomoc při organizaci Workshopu 5.

rovněž stává mnohem složitějším. Ekonomická kriminalita tedy představuje v globalizující se společnosti závažný problém mezinárodního společenství a je překážkou rozvoje světového hospodářství.

2. 11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici bude příležitostí pro rozsáhlou diskusi o obsáhlém problému ekonomické a finanční kriminality. Pro účely této diskuse připravil Sekretariát pracovní materiál (A/CONF.203/7), který obsahuje řadu otázek k diskusi a popisuje dosti detailně problémy, které tato forma kriminality přináší, včetně konceptualizace ekonomické a finanční kriminality, a důvody, pro něž si tyto problémy zaslouží zvláštní pozornost mezinárodního společenství.
3. Workshop 5 je další příležitostí pro vzájemný dialog zástupců jednotlivých států, odborníků a pracovníků z praxe, se zaměřením na rozsah a důsledky ekonomické kriminality v jejích mnoha projevech. Takové zaměření bude rovněž nezbytné pro formulaci doporučení k životaschopné a praktické strategii a pro zkoumání požadavků na národní postup a mezinárodní spolupráci, včetně technické pomoci.
4. Konkrétněji řečeno, může Workshop 5 sloužit jako výchozí bod pro úvahy o opatřeních pro boj s ekonomickou kriminalitou a praním špinavých peněz, včetně diskuse o následujících otázkách:
 - a) Současné trendy v oblasti ekonomické kriminality, včetně praní špinavých peněz, se zvláštním důrazem na typologii takové kriminality;
 - b) Rozsah, v němž mohou být v boji proti ní použity stávající mezinárodní právní nástroje, včetně Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha I) a jejích Protokolů, a Úmluvy OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) (rezoluce č. 58/4, příloha);
 - c) Formulace účinných preventivních strategií;
 - d) Nové vyšetřovací metody;
 - e) Zřizování efektivních finančních zpravodajských jednotek, včetně jejich lepší vzájemné spolupráce;
 - f) Mezinárodní spolupráce a technická pomoc.

V zájmu maximalizovat praktickou orientaci ve workshopu a povzbudit vzájemný dialog obsahuje tento podkladový materiál hypotetický případ pro analýzu a diskusi (viz přílohu).

II. KRÁDEŽ IDENTITY

5. Jedním z principů, jimiž se řídí činnost Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*), je potřeba zajistit, aby při jakémkoliv nárůstu schopností pachatelů trestné činnosti následoval podobný nárůst schopností orgánů policie a trestní justice. Dalším cílem programu je kontrola kriminality na národní i mezinárodní úrovni. Pozornost vůči vnitrostátním i mezinárodním opatřením pro řešení krádeží identity je v souladu s oběma těmito úkoly.
6. Jako „krádež identity“ lze označovat dva alternativní, rozdílné druhy aktivit. Prvním je přípravné stádium získávání, shromažďování a převodu osobních údajů, ať již v podobě nehmotné (např. virtuální informace na obrazovce počítače) či hmotné (osobní údaje opsané na papír z obrazovky počítače či ze skutečného dokladu). V tomto stadiu nedochází ke skutečnému využití údajů k pokusu o spáchání či přímo ke spáchání trestného činu jako je podvod, krádež či vydávání se za někoho jiného. Osobní údaje jsou získávány jako nástroj trestného činu pro budoucí použití. Druhou, alternativní formu krádeže identity představuje skutečné použití osobních údajů k pokusu o spáchání či ke skutečnému spáchání trestného činu. V tomto případě jsou osobní údaje použity buď k předstírání zcela nové totožnosti (osoba A se vydává za osobu B) nebo k přesvědčení oběti, že určitý prvek transakce je jiný než ve skutečnosti (např. že zůstatek na bankovním účtu je X USD a nikoliv Y USD, protože účet patří osobě B a nikoliv pachateli A).
7. Krádež identity tedy zahrnuje jeden či více skutků v rámci lidského chování, které příležitostně vedou ke spáchání trestného činu, zpravidla ekonomické povahy. Ve většině zemí, pokud pachatel v zájmu získat osobní údaje nespáchá trestný čin, například krádeží, není získání a držení osobních údajů samo o sobě trestným činem. Stále více poznatků ovšem ukazuje, že krádež identity usnadňuje páchaní ekonomické kriminality na národní i mezinárodní úrovni.
8. V řadě, pokud ne ve většině zemí, vzniká trestní odpovědnost často až poté, co pachatel skutečně použije osobní údaje, a nikoliv v okamžiku, kdy osobní údaje s úmyslem budoucího použití pro trestnou činnost získává. Kupříkladu pachatel může tajně získat osobní údaje za účelem předstírat totožnost oběti a tak spáchat podvod, vyhnout se zadržení či odhalení nebo, v některých případech, spáchat trestný čin související s organizovaným zločinem či terorismem. V řadě zemí, pokud není prokázáno zločinné spolčení či organizovaná trestná činnost, nebývají některé z následujících činů trestné: shromažďování, opatrování, ukládání, držení,

prodej, nákup, dovoz a vývoz osobních údajů v nehmotné podobě (např. osobní údaje dostupné v počítači či písemné seznamy osobních údajů opsaných z průkazů totožnosti).

9. Prostředky, jimiž si pachatel opatřuje osobní údaje, se liší ve smyslu jejich technické náročnosti. Některé z těchto aktivit jsou trestnými činy téměř ve všech zemích (např. krádež), některé nikoliv. Mezi nejobvyklejší způsoby získávání osobních údajů k pozdějšímu použití k trestné činnosti patří:

- a) Krádeže peněženek a náprsních tašek; krádeže dokumentů z pošty; přesměrování pošty z adresy oběti na adresu pachatele;
- b) Obnovení vyhozených dokumentů, které obsahují osobní údaje týkající se oběti, např. číslo kreditní karty či bankovního účtu (tzv. „*dumpster diving*“);
- c) Neoprávněné kopírování digitalizovaných údajů (např. „čtecí“ („*skimming*“) zařízení, která zaznamenávají čísla kreditních a/nebo debetních karet; skrytá kamera, která zaznamenává osobní identifikační kódy (PIN) a je používána současně se „čtením“ debetních karet);
- d) Získávání osobních údajů zemřelé osoby za účelem předstírat její totožnost (tzv. „*tombstoning*“);
- e) Získávání osobních údajů z veřejných zdrojů (např. tzv. „*shoulder surfing*“, které spočívá v nahlížení přes rameno jiné osoby, zatímco při použití debetní karty zadává PIN kód);
- f) Získávání profilových osobních údajů o určité osobě z internetu za účelem předstírání její totožnosti;
- g) Použití internetu k nasměrování oběti na webovou stránku, vyhlížející jako řádná obchodní služba. Na stránce je oběť požádána o zadání svých osobních údajů. Osobní údaje jsou shromažďovány pachatelem pro pozdější použití ke spáchání podvodu či jiného druhu ekonomické kriminality (této aktivitě se říká „*phishing*“);
- h) Zneužití velkých databází (např. nabourání se do veřejných či soukromých počítačových databází k získání osobních údajů za účelem vytvoření falešných průkazů totožnosti);
- i) Využití osobních údajů předaných podplacenými státními či firemními zaměstnanci k vytvoření padělaných dokumentů (např. falešného řidičského průkazu) nebo získání falešných průkazů totožnosti od těchto zaměstnanců.

10. Jedním z problémů, kterým čelí mnoho zemí při řešení krádeže identity je, že osobní údaje obecně neodpovídají definici „předmětu vlastnictví“. Trestný čin krádeže tradičně vyžaduje, aby přisvojená nehmotná a/nebo hmotná „věc“ mohla být charakterizována jako „předmět vlastnictví“. K naplnění znaků skutkové podstaty také musí jednání ve vztahu k „věci“ zahrnovat skutečné odebrání vlastníkov. V mnoha zemích pouhé porušení důvěrnosti osobních údajů samo o sobě nestačí k naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu krádeže či podvodu. Pokud tedy v řadě zemí není při samotném získávání osobních údajů spáchán trestný čin, pak pouhé opsání nebo vylákání takových údajů nemůže být trestným činem. Šíření osobních údajů, které neodpovídají definici „předmětu vlastnictví“, rovněž ve většině zemí není trestné. V tomto směru se osobní údaje stávají nástrojem páchaní trestného činu, ovšem jejich získávání, držení a předávání jiným samo o sobě trestným činem není.
11. Kromě omezení, spočívajícího v řadě zemí v právní definici „předmětu vlastnictví“ či v požadavku odebrání přisvojované „věci“, také rozvoj technologie změnil způsob, jakým je prostřednictvím zneužití osobních údajů páchána ekonomická kriminalita. Kupříkladu před vynálezem počítače a internetu mohl typický případ podvodu zahrnovat individuální odcizení průkazu totožnosti jiné osoby a následné využití tohoto průkazu k předstírání cizí totožnosti za účelem ručení za půjčku nebo získání půjčky od banky. Obviněný tak byl zapojen do všech aspektů trestného činu, a to jak fyzicky tak duševně. Obvykle také docházelo k fyzickému kontaktu mezi pachatelem a obětí.
12. Příchod počítačů a internetu usnadnil páchaní trestných činů, které v průběhu kriminální aktivity zahrnují různé účastníky. Jejich odhalení je komplikováno anonymitou, kterou počítačová technologie typicky přináší. To povzbuzuje využívání více účastníků, kteří jednají buď navzájem ve shodě, nebo jinak nezávisle jeden na druhém, ovšem s vědomím, že osobní údaje se shromažďují a převádějí ke kriminálním účelům. Problémem pro policejní orgány je, že ani jeden z účastníků nespáchal všechny skutky v průběhu jednání, které nakonec vyústí ve spáchání tradičního ekonomického trestného činu. Každá osoba je odpovědná za určitou část aktivity, která dohromady představuje trestný čin, jako např. podvod. Tuto metodu páchaní ekonomické kriminality užívají skupiny organizovaného zločinu k ochraně jednotlivců před trestním stíháním.
13. Příklad využití více osob ke spáchání trestného činu je následující: osoba A může zkopírovat z počítače osobní údaje týkající se různých osob. Poté prodá osobní údaje osobě B. To lze provést s použitím sofistikované technologie jako je internet, nebo k tomu může dojít tradičnějším způsobem, jako je prosté předání peněz výměnou za údaje. Osoba B může být prostředníkem a prodat údaje osobě C, která údaje využije při výrobě falešných průkazů totožnosti. Osoba C prodá falešné průkazy totožnosti zákazníkům v různých zemích. Někteří ze zákazníků použijí

falešné průkazy totožnosti ke spáchání podvodů na obětech z různých zemí. Jiní zákazníci prodávají falešné průkazy totožnosti skupinám organizovaného zločinu či teroristům za účelem usnadnění spáchání dalších trestných činů, jako je obchod s drogami, praní špinavých peněz nebo podloudnictví. S výhradou právních předpisů, týkajících se zločinného spolčení či účastenství na trestném činu, nespáchaly osoby A nebo B podle práva řady zemí žádný trestný čin, ačkoli jejich činnost tvoří základ pro poskytnutí nezbytných údajů osobě C, aby mohla vyrobit falešné průkazy totožnosti.

14. Právní řád většiny zemí nezná trestný čin „krádeže identity“. Je proto obtížné ze statistického hlediska určit, zda podvod zahrnující krádež identity je obecně zahrnován do statistik o podvodech obecně. To komplikuje snahy sledovat mezinárodní trendy kriminality zahrnující zneužití osobních údajů. Existuje naděje, že lepší poznání národních i mezinárodních trendů v oblasti podvodu a kriminálního zneužívání a falšování totožnosti by mohlo vyplynout ze studie vyžádané Hospodářskou a sociální radou (*Economic and Social Council*) v rezoluci č. 2004/26 ze dne 21. července 2004.
15. Současné statistické údaje z Kanady a Spojených států amerických, týkající se podvodů spáchaných zneužitím osobních údajů, potvrzují prudký nárůst kriminality tohoto druhu. Národní telefonické centrum Phonebusters (*Phonebusters National Call Centre*) v Kanadě oznámilo 8187 ohlášených případů krádeže identity v roce 2002, přičemž toto číslo se do roku 2003 významně zvýšilo na 13 359 ohlášených případů. Ztráty z případů krádeže identity činily podle Phonebusters 11,8 milionů CAD v roce 2002, a až 21,6 milionů CAD v roce 2003 (viz <http://www.phonebusters.com>). Federální obchodní komise USA (*Federal Trade Commission*) v posledních čtyřech letech uvádí krádež identity na prvním místě seznamu stížností zákazníků podaných Komisi. V září 2003 Komise publikovala výsledky průzkumu, podle něhož 27,3 milionu Američanů bylo v posledních pěti letech obětí krádeže identity. Náklady, které s tím byly pro zákazníky a obchodní sektor v roce 2002 spojeny, jsou uváděny ve výši 53 miliard USD. Jiný průzkum, realizovaný Komisí v roce 2003 odhaduje, že 10 milionů obětí krádeže identity v tom roce ztratilo 300 milionů hodin při snaze nahradit své finanční ztráty, obnovit úvěrovou spolehlivost a dobré jméno. Kanadská Rada pro lepší obchody (*Council of Better Businesses*) odhadla, že celkové zákaznické a obchodní ztráty z krádeží identity činily v roce 2002 2,5 miliardy CAD.
16. Volný tok informací, jenž je živou vodou internetu a tedy též obchodů po internetu, nabízí pachatelům bezpočet příležitostí k neoprávněnému získání osobních údajů a jejich použití ke spáchání trestného činu. Neoprávněné shromažďování a přenos osobních údajů za účelem pozdějšího použití při trestné činnosti má potenciál podřývat ekonomickou a národní bezpečnost členských států.

III. PRANÍ ŠPINAVÝCH PENĚŽ

17. „Praní špinavých peněz“ je všeobecně chápáno jako takové nakládání s výnosy z trestné činnosti, jež má zastřít či utajit jejich nezákonný původ. Pachatelé se snaží prostřednictvím praní peněz zabezpečit a dále požívat či užívat finanční zisky pocházející z trestné činnosti. Praní peněz je tedy pro většinu pachatelů velmi významným procesem, zejména pokud jde o finanční kriminalitu páchanou především za účelem dosažení finančního zisku. Praní peněz využívají pachatelé i z toho důvodu, že jim umožňuje se zapojit do další trestné činnosti nebo financovat jejich kriminální organizace.
18. Vzhledem k tomu, že k praní peněz dochází ve většině případů s využitím či zneužitím existujících finančních systémů, představuje závažnou hrozbu pro integritu finančních systémů a finančních institucí. Finanční instituce narušené praním špinavých peněz jsou ve větším nebezpečí, že se stanou cílem další finanční kriminality, a tak se dostávají do bludného kruhu. V rozvojových zemích praní peněz komplikuje nebo zpomaluje hospodářský rozvoj. Velké množství legalizovaných peněz, jež uniklo dohledu a regulaci národních finančních orgánů, je překážkou pro vhodnou státní měnovou politiku a daňový systém.
19. Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (*United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*) z roku 1988 byla prvním milníkem v trvalém úsilí OSN v oblasti boje proti praní špinavých peněz. Boj proti praní peněz započal soustředěním na praní výnosů z drogové kriminality, ovšem postupně začalo být jasné, že praní peněz v souvislosti s dalšími závažnými trestnými činy představuje podobnou hrozbu pro společnost, a že by tedy mělo být řešeno podobně. Výsledkem je, že pozdější mezinárodní dokumenty vyzývají smluvní státy, aby trestaly praní peněz získaných z jakékoliv, či aspoň z té nejzávažnější kriminality.
20. Teroristické útoky z 11. září 2001 ve Spojených státech dostaly do popředí celosvětové obavy z terorismu a mezinárodní společenství se brzy shodlo na zintenzivnění úsilí o prevenci a zastavení financování terorismu. Vzhledem k podobnosti odhalování a analýzy potenciálních aktivit v oblasti praní peněz a potenciálních aktivit v oblasti financování terorismu je efektivnější, když se hlavní organizace, zabývající se bojem proti praní peněz, zaměří též na problematiku financování terorismu. Rada bezpečnosti na tuto potřebu reagovala rychle tím, že svou rezolucí č. 1373 (2001) ze dne 28. září 2001 zřídila Protiteroristický výbor (*Counter-Terrorism Committee*), který spolu s Odborem prevence terorismu (*Terrorism Prevention Branch*) Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC) tvoří nedílnou součást společného postupu OSN proti terorismu. Mělo by však být uvedeno, že pocit naléhavosti již před 11. zářím 2001 vedl v roce 1999 k úspěšnému sjednání Mezinárodní úmluvy

o potlačování financování terorismu (*International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*) (rezoluce Valného shromáždění č. 54/109, příloha), která vstoupila v platnost v roce 2002. Rovněž Finanční akční skupina pro boj proti praní špinavých peněz (*Financial Action Task Force on Money Laundering*) rozšířila svou působnost na oblast financování terorismu.

21. Druhy a metody praní peněz se stále vyvíjejí. Obecně se uznává, že pachatelé bývají o krok (či více) před svými protivníky, tj. před vyšetřovacími orgány, při hledání mezer v legislativě jednotlivých států týkající se praní peněz. Znalost nejnovějších způsobů praní špinavých peněz je tedy pro vyšetřovací a jiné relevantní orgány nezbytnou podmínkou účinných opatření proti němu.
22. Protože hotovostní hospodářství umožňují pachatelům převádět peníze či měnit formu majetku aniž by zanechali záznamy o finanční transakci, čelí vyšetřovatelé při sledování a zajišťování důkazů o toku peněz závažným obtížím. Dokonce i v zemích s nejpropracovanějšími finančními systémy existuje k zajištění určitých potřeb určitá míra hotovostního hospodářství. V mnoha rozvojových zemích, kde nejsou plně vyvinuty oficiální finanční systémy, je hotovostní hospodářství nejobvyklejším a nejspolehlivějším finančním systémem, a jakkoliv je regulovat není snadným úkolem. Hromadné používání drahokamů či šperků jako formy majetku představuje stejný problém, pokud jsou využívány jako alternativa hotovosti.
23. Alternativní systémy převodu prostředků, které převádějí peníze či jiný majetek s využitím jiných cest, než jsou oficiální finanční instituce, mohou být rovněž překážkou boje proti praní peněz. Důvěryhodnost řady alternativních systémů převodu prostředků má kořeny v kulturních, etnických či náboženských komunitách a tyto systémy zpravidla nevyžadují ani prokázání totožnosti zákazníka, ani vedení záznamů o finančních operacích, jak to vyžadují mezinárodní standardy upravující finanční instituce. V některých zemích, kde je provádění převodu peněz nebo valut umožněno pouze institucím licencovaným či registrovaným jako banka, jsou alternativní systémy převodu prostředků automaticky nezákonnou a utajenou formou bankovnictví. V řadě jiných zemí jsou takové systémy legálními finančními systémy, které existovaly dlouho před rozvojem moderních bankovních služeb.
24. Zapojení a potenciální zneužití nefinančních činností a profesí při praní špinavých peněz vyvolalo mezinárodní obavy v poslední době, kdy se objevilo více takových případů. Jedná se o advokáty, notáře a jiné nezávislé právníky, účetní (známé souhrnně jako „strážníci“ („*gatekeepers*“) pro jejich profesní roli pojistek integrity finančních transakcí), obchodníky s drahými kovy či drahokamy a poskytovatele služeb pro trusty a společnosti. Vzhledem k významné roli, kterou tyto činnosti a profese hrají při finančních transakcích, došlo ke shodě, že regulace dohledu nad

praním peněz by v některých případech měla zahrnovat i je, aniž by byly dotčeny výsady spojené s profesionální mlčenlivostí.

25. Při řešení problému praní špinavých peněz jsou již dlouho ve středu pozornosti offshore finanční centra, a to s ohledem na jejich možné využití jako útočišť pro pachatele praní peněz. Díky spojenému mezinárodnímu úsilí však řada offshore finančních center zlepšila své postupy odejmutím licencí „fingovaným“ bankám (*shell banks*) či zvyšováním požadavků na identifikaci zákazníka vůči společnostem. Veřejné kampaně na národní, regionální i mezinárodní úrovni měly velký úspěch při zvýšení informovanosti veřejnosti o rizicích využívání offshore finančních center, jež nemají transparentní strukturu a operace. Problém těchto center však vyžaduje pokračující zkoumání a dohled, zejména z důvodu stále jednoduššího provádění obchodních transakcí s nimi z kterékoliv části světa prostřednictvím internetu a dalších moderních technologií.
26. Řada mezinárodních pravidel pro boj proti praní peněz již existuje. Jak bylo zmíněno dříve, OSN je již dlouho v oblasti přípravy významných právních dokumentů lídrem. V roce 1988 přijalo Valné shromáždění Politickou deklaraci (*Political Declaration*) (rezoluce S-20/2, příloha) a akční plán proti praní peněz (rezoluce S-20/4 D). Úmluva o organizovaném zločinu a Úmluva OSN proti korupci vyzývají smluvní státy, aby posilovaly své systémy boje proti praní peněz a jejich realizaci. OSN rovněž v této oblasti poskytuje prostřednictvím Globálního programu UNODC proti praní špinavých peněz (*UNODC Global Programme against Money-Laundering*) významnou technickou pomoc.
27. Dalším významným zdrojem mezinárodních standardů v této oblasti je Finanční akční skupina pro boj proti praní špinavých peněz. Jeho Čtyřicet doporučení (*Forty Recommendations*), původně vydaných v roce 1990 a revidovaných v roce 2003, obsahuje podrobné odborné standardy. Skupina rovněž každoročně vydává typologickou zprávu. Ačkoliv je členství v ní omezené, spřízněné regionální orgány po celém světě pomáhají dalším státům při plnění jejich doporučení.
28. Mezi další zdroje mezinárodních standardů patří Basilejský výbor pro bankovní dohled (*Basel Committee on Banking Supervision*), Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry (*International Organization of Securities Commissions*), Mezinárodní asociace orgánů dohledu nad pojišťovnami (*International Association of Insurance Supervisors*) a Wolfsberská skupina (*Wolfsberg Group*), která je tvořena 12 hlavními mezinárodními komerčními bankami ve spolupráci s Transparency International.
29. Rovněž Mezinárodní měnový fond (*International Monetary Fund*) a Světová banka (*World Bank*) v posledních letech posílily své zapojení do boje proti praní špinavých peněz a financování terorismu, a ve spolupráci s Finanční akční

skupinou pro boj proti praní špinavých peněz vypracovaly komplexní metodiku hodnocení shody.

30. Finanční instituce mají k dispozici hojnost užitečných informací pocházejících z běžných obchodních transakcí, probíhajících v každém okamžiku. Z tohoto pohledu jsou mechanismy pravidelné a funkční spolupráce mezi soukromými finančními institucemi na straně jedné a příslušnými státními orgány na straně druhé rozhodující pro účinné nakládání s informacemi, jež mohou vést k vyšetřování a stíhání případů praní peněz.
31. Pokud má finanční instituce podezření nebo rozumné důvody se domnívat, že určité prostředky jsou výnosy z trestné činnosti, měla by mít povinnost své podezření neodkladně oznámit orgánu, zřízenému zvláště ke shromažďování a nakládání s takovými informacemi, jako jsou finanční zpravodajské jednotky. Finanční zpravodajská jednotka je národním střediskem pro přijímání (a je-li to umožněno i vyžadování), analýzu a postupování zpráv o podezřelých transakcích a jiných informací o možném praní špinavých peněz. Zřízení finanční zpravodajské jednotky je jedním z úvodních významných kroků při vytváření efektivního národního režimu proti praní špinavých peněz. Finanční zpravodajské jednotky jsou obvykle umístěny v centrální bance, na ministerstvu financí či v rámci policie, ovšem důležité není jejich umístění, ale zda jsou plně funkční. Zprávy o podezřelých transakcích jsou důležité jako prostředek zajištění prověření zákazníka při identifikaci potenciálního praní špinavých peněz. Příslušné národní orgány by měly finančním institucím poskytnout praktický návod pokud jde o to, co se pokládá za podezřelou transakci.

A. Kriminalizace praní peněz: právní rámec

32. Pro boj proti praní peněz má základní význam efektivní právní rámec. Znaky skutkové podstaty trestného činu praní špinavých peněz jsou uvedeny v příslušných mezinárodních právních dokumentech, zejména v Úmluvě z roku 1988, Úmluvě o organizovaném zločinu a Úmluvě OSN proti korupci. Smluvní státy těchto úmluv se zavázaly v rámci své legislativy ke kriminalizaci jednání, popsaného v úmlouvách. Kromě toho mají smluvní státy zohlednit též ustanovení úmluv, která stanoví, že vědomost, úmysl či pohnutku, které tvoří znaky skutkové podstaty, lze dovodit i z objektivních faktických okolností.
33. Přesto lze pozorovat řadu rozdílů v tom, jak státy definují a trestají aktivity spojené s praním peněz. Kupříkladu při definování trestných činů souvisejících s praním peněz je některé státy vypočítávají v seznamu, který tvoří součást legislativy, zatímco jiné zastávají tzv. prahový (*threshold*) přístup a tyto trestné činy definují jako činy postižitelné určitým způsobem. V každém případě Úmluva o organizovaném zločinu a Úmluva OSN proti korupci vyzývají smluvní státy, aby

jako trestné činy predikativní vůči praní peněz stíhaly širokou škálu závažných trestných činů.

B. Vyšetřování trestných činů spočívajících v praní peněz

34. Jak bylo uvedeno výše, metody praní peněz se stále vyvíjejí a vyšetřovací metody obvykle zaostávají. Pro vyšetřovatele je tedy rozhodující získat základní znalosti a nezbytné dovednosti v oblasti vyšetřování praní peněz, včetně forenzního vyšetřování a účetnictví, a stále sledovat vývoj v této oblasti. Ještě důležitější je, že by vyšetřovatelé měli mít k dispozici odpovídající technologické vybavení a podporu při své každodenní činnosti, jakož i vzdělávací možnosti pro prohlubování své odborné vyšetřovací kapacity. V tomto ohledu by mělo být ze strany států s rozvinutými zkušenostmi a dovednostmi v oblasti vyšetřování praní peněz dále prohlubováno poskytování technické pomoci státům, jež trpí nedostatečnou institucionální kapacitou, aby se nestávaly útočištěm pro bezpečné praní peněz.

C. Mezinárodní spolupráce

35. Tak jako finanční kriminalita stále více přesahuje národní hranice, získává i praní peněz stále více mezinárodní charakter. Pro vyšetřovací orgány je vždy obtížným úkolem sledovat a dokazovat složitý mezinárodní tok peněz, a z toho důvodu je podobně jako při vyšetřování mezinárodní finanční kriminality mezinárodní spolupráce mimořádně významná. Příkladem takové spolupráce je Egmontská skupina finančních zpravodajských jednotek (*Egmont Group of Financial Intelligence Units*), mezinárodní organizace založená k usnadnění mezinárodní spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami po celém světě.

D. Kontrola výnosů z trestné činnosti

36. Vzhledem k tomu, že ekonomická kriminalita včetně praní peněz je páchána za účelem dosažení zisku, jsou nejúčinnějšími opatřeními proti těmto kriminálním aktivitám sledování, zajišťování, zabavování a konfiskace výnosů z trestné činnosti. Poslední soubor opatření, která se mezinárodní společenství rozhodlo přijmout, lze nalézt v Úmluvě o organizovaném zločinu a Úmluvě OSN proti korupci, a to zejména v pasáži o vymáhání majetku. Existuje naléhavá potřeba zvýšit na národní i mezinárodní úrovni úsilí k dalšímu rozvoji a plnému využívání těchto opatření.

E. Technická pomoc

37. Hlavním cílem Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici je pomáhat mezinárodnímu společenství při uspokojování jeho naléhavých potřeb v

oblasti prevence kriminality a trestní justice, a poskytovat státům včasnou a praktickou pomoc při řešení problémů spojených s vnitrostátním i mezinárodním zločinem.

38. Jednou z priorit programu je posouzení potřeby rozvojových zemí a zemí s transformační ekonomikou v oblasti odborné podpory a dalších zdrojů nezbytných k vytvoření a rozvoji odborné spolupráce na národní a místní úrovni.
39. Workshopy, jež v rámci 11. kongresu proběhnou, nabídnou příležitost k praktické pomoci ve formě přímé účasti odborníků, jakož i výměny informací a zkušeností. Workshopy rovněž umožní posoudit náměty a projekty odborné spolupráce týkající se řešení prioritních potřeb a posilování dvoustranných i mnohostranných iniciativ v oblasti technické pomoci a školení.
40. Rozvoj programů účinné technické spolupráce vyžaduje mechanismy a projekty, jež jsou pružné a vhodné k identifikaci potřeb žádající země, a jež nedublují aktivity jiných subjektů. Kromě toho vyžaduje účinný přístup k boji s ekonomickou kriminalitou a praním peněz též poskytnutí následné technické pomoci v řadě oblastí, včetně zvyšování informovanosti a rozvoje strategie; vytvoření a realizace vhodné právní infrastruktury; přijetí opatření v oblasti regulačního a finančního sektoru; a pomoci při podpoře procesu prosazování práva.
41. Poskytovaná pomoc může zahrnovat výměnu informací a výzkumných poznatků; analýzu potřeb; konzultace a poradenské služby; studijní pobyty; semináře ke zvýšení informovanosti; přípravu vzorových zákonů a jiných právních předpisů; plány pomoci v oblasti legislativy a regulace; lokální, národní a regionální školicí kurzy; počítačové školicí moduly; školení, stáže a pracovní cesty; návody a prostředky osvědčené praxe; a podporu a školení v oblasti komunikačních a informačních technologií. Školení a pomoc lze poskytovat prostřednictvím státních či regionálních projektů a mohou zahrnovat místní, dvoustrannou i mnohostrannou spolupráci.
42. Jedním z hlavních problémů při tvorbě programů včasné a praktické pomoci vhodných pro určitou zemi je možnost přesně zjistit potřeby v oblasti technické pomoci a školení. Tato informace se obvykle získává z různých zdrojů – dvoustranných a mnohostranných studií analyzujících potřeby; hodnocení shody a vzájemného posouzení ve vztahu k příslušným mezinárodním standardům; sebehodnocení; a národních zpráv v kontextu regionálních a mezinárodních fór.
43. Účinně připravené hodnocení potřeb může poskytnout kvalitní základy pro účinné a koordinované poskytování pomoci. Zatímco některé země si mohou stěžovat na „únavu z hodnocení“ jak obecně, tak ve vztahu k určité technické pomoci a školení, jiné po takovém hodnocení stále volají, neboť jim pomáhá definovat a

upravovat jejich potřeby. Při nedostatku právního rámce se otevírá možnost pro větší mezinárodní spolupráci při přípravě a realizaci hodnocení potřeb ke zvýšení konzistence a omezení duplicity.

44. S přípravou informací o potřebách je spojena identifikace priorit pomoci. Odborná spolupráce může být efektivní pouze tehdy, když jsou při určování priorit a vhodných způsobů realizace hlavním hlediskem státní či lokální potřeby, a nikoliv politické či provozní požadavky dvoustranných či mnohostranných dárcovských organizací.
45. Při posuzování požadavků na odbornou spolupráci, odpovídající potřebám dané země, aniž by byly dublovány aktivity vyplývající z jiných mechanismů, je nutno pamatovat na účinnou koordinaci. Určení toho, jak by taková koordinace měla být organizována a realizována, se stalo předmětem značné mezinárodní diskuse, a to zejména v kontextu mezinárodního úsilí v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu. Ačkoliv potřeba koordinace je často zdůrazňována, je zároveň stejně důrazně opakováno, že koordinační mechanismy nesmějí kontrolovat či omezovat pokyny a aktivity dárců a poskytovatelů, ani nesmějí působit jako „nárázová zóna“ mezi státy žádajícími pomoc a poskytovatelem. Je tedy jasné, že aby byla koordinace odborné spolupráce úspěšná, musí se jednat o dobrovolný a pružný proces, který přidává hodnotu a nikoliv náklady při zachování jednotlivých pokynů dárcovských a poskytovatelských organizací.
46. Kromě koordinace je jedním z největších problémů aktivit odborné spolupráce požadavek na budování udržitelné kapacity. Obzvláště to platí vzhledem k rozdílnosti mezi členskými státy pokud jde o polohu, velikost, stupeň hospodářského a sociálního vývoje, institucionální kapacitu a právní a administrativní systém. Přijímající země stále volají po tom, aby se dárci a poskytovatelé obrátili od krátkodobé pomoci s krátkodobými účinky k dlouhodobějšímu školení v dané zemi, stážím, studijním pobytům, školení lektorů a poradenským pobytům. Poskytování pomoci je třeba podporovat po řadu let, a pokud se jedná o krátkodobé školení v rámci země či regionu, musí být následováno aktivitami k upevnění a institucionalizaci znalostí a dovedností. V oblasti ekonomické kriminality a praní peněz se ovšem pohybuje jen několik dostatečně kvalifikovaných a zkušených odborníků. Proto je třeba pečlivého plánování a koordinace ze strany mezinárodního společenství. Dárci mají na dvoustranné i mnohostranné úrovni možnost podporovat rozvoj udržitelné kapacity prostřednictvím zvyšování dostupnosti dlouhodobějších vzdělávacích programů, poradenství, stáží a odborných pobytů.
47. Při realizaci opatření v boji proti ekonomické kriminalitě, včetně praní peněz, je důležité pamatovat na příspěvek soukromého sektoru. Tak jako jsou organizace soukromého sektoru často nevědomým prostředkem k páchání takové kriminality,

mohou být tytéž organizace zároveň aktivními partnery při prevenci a realizaci opatření. Vzhledem k těmto rolím může soukromý sektor významně přispět v oblasti odborné spolupráce na národní, regionální i mezinárodní úrovni. S tím souvisí problém identifikace příležitostí k zapojení soukromého sektoru do spolupráce v oblasti technické pomoci a vzdělávání, zahrnujících organizace veřejného i soukromého sektoru.

IV. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

48. Workshop 5 poskytne mezinárodnímu společenství příležitost posoudit praktické způsoby efektivnějšího řešení výše uvedených problémů, a to s ohledem na návrhy vzešlé z regionálních přípravných zasedání k 11. kongresu. K zaměření diskuse poslouží rovněž otázky, uvedené v průvodci diskusí k 11. kongresu (A/CONF.203/PM.1), jako jsou:

- a) úspěšné příklady a problémy spojené s bojem proti ekonomické kriminalitě a stíháním případů praní peněz, včetně konfiskace výnosů z trestné činnosti, realizované na základě legislativy k boji proti praní peněz;
- b) jak mohou finanční zpravodajské jednotky spolupracovat se svými protějšky a jinými institucemi při zajišťování osvědčené praxe v rámci národní i mezinárodní spolupráce; a
- c) jak co nejlépe implementovat standardy pro boj proti praní peněz v neformálních, a na hotovosti založených ekonomikách. Dále se workshop pokusí podpořit ratifikaci a implementaci Úmluvy o organizovaném zločinu a Úmluvy OSN proti korupci, zejména pokud jde o jejich ustanovení týkající se praní peněz.

49. V zájmu dosažení těchto cílů byl připraven hypotetický případ k usnadnění diskuse mezi účastníky (viz přílohu).

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná
14. března 2005
Originál: angličtina

Bod 3 předběžného programu*

Účinná opatření pro boj s nadnárodním organizovaným zločinem**Workshop 6: Opatření pro boj s počítačovou kriminalitou****

Podkladový materiál***

Shrnutí

Celosvětové šíření nových informačních a komunikačních technologií dalo vzniknout více druhům počítačové kriminality, která ohrožuje nejen důvěrnost, integritu či dostupnost počítačových systémů, ale také bezpečnost rozhodující infrastruktury. Technologický pokrok dále dává vzniknout různým formám pokroku kriminálního; proto různé problémy vyplývající z počítačové kriminality odrážejí rozdíly ve spektru tzv. „digitální propasti“. Při boji s takovou kriminalitou čelí vyšetřovatelé, žalobci i soudci řadě forenzních problémů, zčásti vzniklých v souvislosti s nehmotnou a přechodnou povahou digitálních důkazů. Kromě toho vyžaduje účinné vyšetřování a stíhání počítačové kriminality často sledování kriminálních aktivit a jejich důsledků prostřednictvím řady různých poskytovatelů internetu, v některých případech i mimo hranice daného státu, což může vést ke složitým otázkám týkajícím se pravomoci a suverenity.

Složitost problémů specifických pro počítačovou kriminalitu vyžaduje nezbytně mezinárodní spolupráci, k níž musejí být státy vybaveny nezbytnými

* A/CONF.203/1.** Generální tajemník by rád vyjádřil uznání korejskému Institutu pro kriminologii (*Institute of Criminology*) a vládě Kanady za pomoc při organizaci Workshopu 5.

*** Předložení tohoto podkladového materiálu bylo opožděno z důvodu potřeby dalšího výzkumu a konzultací.

právními, procesními a regulačními nástroji. Za účelem tvorby účinných metod efektivní mezinárodní spolupráce v boji s počítačovou kriminalitou bylo v posledních letech vynaloženo značné úsilí na regionální i meziregionální úrovni, jež vedlo k několika významným úspěchům. Aby bylo toto úsilí naplněno, je nezbytné podporovat rozsáhlý výzkum různých aspektů boje s počítačovou kriminalitou a aktivní partnerství mezi vládou a soukromým sektorem.

Tento podkladový materiál upozorňuje na problémy, jež představuje počítačová kriminalita, dává účastníkům Workshopu 6 možnost zvážit doporučení připravená regionálními přípravnými zasedáními k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici a naznačuje možnosti účinné globální reakce.

I. ÚVOD

1. Informační a komunikační technologie mění společnost na celém světě. Inovace vytvářejí nové trhy zboží a služeb. Tyto technologie působí převrat v pracovním procesu, zvyšují produktivitu tradičního průmyslu a mění rychlost a tok kapitálu. Ekonomické změny jsou však pouze jednou stranou rovnice. Společnost rovněž zažívá zásadní kulturní změny – přetváří se a je přetvářena masmédií a přizpůsobuje se prudkému šíření internetu. Celosvětový rozvoj nových informačních a komunikačních technologií však vrhá i temný stín – přináší nové možnosti zneužívání, nové příležitosti pro trestnou činnost, a v podstatě i nové druhy kriminality.
2. Ze čtyř regionálních přípravných zasedání k 11. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici vzešla řada doporučení, jež by měl 11. kongres zvážit, např. a) posoudit současné zkušenosti a existující vnitrostátní právní rámce a prostředí pro spolupráci mezi státy, jakož i mezi státy a poskytovateli internetu; b) posoudit nejlepší způsoby podpory spolupráce, výměny znalostí, zkušeností a know-how mezi vládami a soukromým sektorem za účelem vytvoření a provozu mechanismů prevence a kontroly počítačové kriminality, zajištění bezpečnosti počítačových sítí a komunikačních systémů a existence odpovídajících mechanismů reakce; c) zkoumat způsoby a prostředky pro zvýšení schopnosti států vytvářet a používat odpovídající zvláštní vyšetřovací metody a schopnosti obžaloby, včetně tvorby a zavádění komplexních vzdělávacích programů pro pracovníky trestní justice; d) zabývat se využíváním počítačové technologie při vykořisťování žen a dětí, zejména v souvislosti s pornografií a pedofilií; e) posoudit možnost vytvoření globální internetové akční skupiny pro mezinárodní spolupráci při úsilí v boji s počítačovou kriminalitou; a f) zvážit možnost sjednání nové úmluvy proti počítačové kriminalitě s ohledem na vytvoření základů pro účinný společný postup proti této formě trestné činnosti.

Konceptualizace „počítačové kriminality“ nebo podobných pojmů, jako je „kyberkriminalita“, je posledních 30 let předmětem diskuse. Počátek má ve zprávě Stanfordského výzkumného ústavu (*Stanford Research Institute*), a poté se objevila v pozměněné formě v letech 1979 a 1989. V následných člancích o počítačové kriminalitě pak bylo obecně užíváno organizační schéma – počítač jako subjekt trestného činu, počítač jako objekt trestného činu nebo počítač jako nástroj (čtvrtá role, navrhovaná v roce 1973, tedy počítač jako symbol, byla opuštěna v osmdesátých letech). Nová praktická formulace tohoto koncepčního modelu chápe počítačovou kriminalitu jako jednání zakázané právními předpisy a/nebo judikaturou, které a) míří přímo vůči počítačovým a komunikačním technologiím; b) zahrnuje použití digitálních technologií ke spáchání trestného činu; nebo c) zahrnuje vedlejší použití počítače při páčání jiných trestných činů, a tedy počítač jako zdroj digitálního důkazu. Právní předpisy a smlouvy, včetně Úmluvy Rady Evropy o počítačové kriminalitě (*Council of Europe's Convention on Cybercrime*) definují řadu typů počítačové kriminality (jako jsou trestné činy proti důvěrnosti, integritě či dostupnosti počítačových systémů, trestné činy související s obsahem a trestné činy týkající se duševního vlastnictví).

II. POČÍTAČOVÁ KRIMINALITA

3. Existuje řada forem počítačové kriminality, jež míří proti samotným informačním a komunikačním technologiím, a někdy jsou uváděny jako trestné činy proti důvěrnosti, integritě či dostupnosti počítačových systémů. Zahrnují krádež telekomunikačních služeb a krádež počítačových služeb prostřednictvím různých hackerských metod (v závislosti na technologii se jedná o neoprávněný přístup, prolomení přístupového kódu či hesla, digitální klonování, stahování údajů z kreditních karet atd.). Servery a webové stránky mohou být cílem útoků vedoucích k odmítnutí služby (*denial-of-service attacks*). V některých případech je tato trestná činnost důsledkem rozšířených útoků vedoucích k odmítnutí služby, kdy jsou desítky či stovky napadených počítačů zneužity jako tzv. „zombies“ k bombardování cíle požadavky, jež jsou tak početné, že žádný z nich nelze splnit. V jiných případech dochází k odmítnutí služby v důsledku tzv. „packet storms“, vytvořených prudkou reprodukcí ultrarychlých červů (počítačové programy reprodukcující samy sebe), které v minutě vytvoří miliardu kopií sebe samých – nesmírné množství, které zahltí i to nejsilnější vedení z optických kabelů a způsobuje výpadky obrovských počítačových systémů. Celovětová epidemie počítačových virů narušuje již po dvě desetiletí obchodní a zákaznické sítě; opakovaně se objevují nové, obzvlášť nebezpečné a škodlivé typy virů a červů. Poslední zkušenosti odkrývají dvě krajní formy – při jedné z nich jsou červi

upravení na cílovou populaci v řádech desítek milionů počítačových systémů provozujících nejoblíbenější operační systémy a aplikace, při druhé jsou červi vytvořeni k útokům pouze na nejvíce zabezpečené aplikace probíhající jen na několika tisících platformách.

Dva obyvatelé Melbourne v Austrálii poslali něco mezi 6 – 7 miliony zpráv elektronické pošty (e-mail) na adresy v Austrálii a Spojených státech amerických, a dále velké množství zpráv na diskusní fóra hlavních poskytovatelů internetu. Účelem této činnosti bylo podnítit nákup podílu v americké korporaci, jejíž akcie byly obchodovány v USA na burze Systému automatizovaného kotování Národní asociace obchodníků s cennými papíry (*National Association of Securities Dealers Automated Quotations*) (NASDAQ). Zprávy, zasílané pod falešnými jmény a prostřednictvím serverů třetích osob, ohlašovaly nárůst ceny akcií společnosti až o 900 procent. Krátce poté se objem obchodu s akciemi zvýšil desetinásobně, a než bylo obchodování zastaveno a společnost popřela tvrzení uvedená ve zprávách, se cena zdvojnásobila.

Uvedení občané realizovali tradiční schéma „*pump and dump*“: jeden ze spolupachatelů, vlastník akcií dané společnosti, vědomě šířil nepravdivé informace. Poté, co se cena akcií zvýšila, svůj podíl ve společnosti se ziskem prodal.

Oba porušili právní předpisy jak Austrálie, tak i USA. Kromě manipulce na trhu cenných papírů postačovalo množství korespondence, realizované prostřednictvím spamového e-mailu, k naplnění skutkové podstaty porušení pravidel legální práce s počítačem. Australská komise pro cenné papíry a investice (*Australian Securities and Investments Commission*) (ASIC) se v důsledku stížností australských občanů a na základě informace poskytnutých úřady USA případem zabývala. Pachatelé byli vystopováni podle cesty e-mailových zpráv rozesílaných prostřednictvím nic netušících obchodních sítí a podle finančních cest, použitých k platbám za internetové služby.

Jak je v případě takových trestných činů obvyklé, Komise USA pro cenné papíry a burzu (*United States Securities and Exchange Commission*) usilovala o vydání a o dočasná i trvalá opatření, jež by pachatelům zabránila svou činnost opakovat. Byli vyzváni k vydání svých nezákonně dosažených zisků a k závazku, že podobnou činnost již nebudou provozovat. Úřady v USA důvěřovaly schopnosti Austrálie provést na svém území trestní stíhání. ASIC pachatele obvinila z 19 trestných činů. Oba byli uznáni vinnými, že šířili nepravdivé či zavádějící informace, které pravděpodobně vyvolaly nákup cenných papírů, a že porušili pravidla řádného užívání počítače či takovému užívání bránili. Oběma byl uložen dvouletý trest odnětí svobody s podmíněným odkladem (poté, co hlavní pachatel strávil tři měsíce ve vazbě).

4. V případech společností může mít ztráta přístupu k datům různou podobu, od situace, kdy lze data obnovit (např. útok nespokojeného zaměstnance, který neoprávněně kóduje datové soubory), až k nevratnému zničení dat (ve smyslu nikoliv pouhého vymazání, ale fyzického odstranění a/nebo zničení pevného disku či jiného paměťového média obsahujícího soubory). Bezdrátové lokální sítě (LAN), jež v posledních letech společnosti hojně zavádějí, mohou být zranitelné vůči útokům vedoucím k odmítnutí služby, jako je rušení (*jamming*), i když jsou zabezpečeny proti neoprávněnému přístupu.
5. Rovněž je nezbytné vědět, jak jsou počítače využívány jako prostředky či nástroje ke spáchání trestného činu. Existuje mnoho variant kriminality spojené se změnami údajů – někdy se jedná o trestné jednání typu elektronického vandalizmu (poškození webové stránky), jindy o profesionální padělatelství a falšování. Lze nalézt webové servery zasvěcené tzv. „*cardingu*“ (padělání kreditních karet), jejichž prostřednictvím lze získat vysoce kvalitní padělky peněz a cestovních dokladů. Krádež dat pokrývá široké spektrum činnosti, od informačního pirátství a průmyslové špionáže k porušování autorských práv (krádež předmětu duševního vlastnictví ve formě pořizování pirátského software, hudebních souborů ve formátu MP3, digitálních videozáznamů atd). Krádež dat nemusí být jen druhem ekonomické kriminality; může též porušovat právo na soukromí a související práva jednotlivce v důsledku trestné činnosti spojené s krádeží identity.
6. Existuje mnoho druhů počítačové kriminality, včetně trestné činnosti zaměřené na zisk, jako jsou hackerské útoky na banky a finanční systémy, jakož i podvod zahrnující převod prostředků v elektronické podobě. Jsou též vyjadřovány obavy z elektronického praní špinavých peněz a souvisejících problémů, jako jsou daňové úniky.
7. Počítače jsou rovněž využívány k realizaci celé řady telemarketingových a investičních podvodů, včetně klamavých praktik. Podle komplexní zprávy, vypracované v USA za rok 2003 jsou podvody při dražbách na internetu podle oznámení zákazníků nejčastěji hlášeným počítačovým podvodem s 61 % podílem na všech oznámených podvodech. Další formy podvodu na spotřebiteli spadají do kategorie „nedodání zboží či platby“ v rámci internetové transakce. Podvody s cennými papíry, spojené s manipulací s burzovním trhem prostřednictvím nízkých investic, jsou na zákaznické úrovni stále poměrně vzácné.

Patnáctiletý Kanadčan získal v únoru 2000 kontrolu nad několika počítači a využil je k realizaci útoků vedoucích k odmítnutí služby proti Yahoo, Amazon.com a jiným předním zprostředkovatelům elektronického obchodu. Zpomalením či omezením přístupu na tyto webové servery způsobil majitelům ztráty za miliony dolarů v podobě neuskutečněných obchodů, ztráty tržní hodnoty společnosti a nákladů

na vylepšení bezpečnostních systémů. Mladík byl odhalen Federálním úřadem vyšetřování USA (*Federal Bureau of Investigation*) poté, co se útoky vychloubal v jedné z chatovacích místností na internetu, a případ byl postoupen Královské kanadské jízdní policii (*Royal Canadian Mounted Police*). Jen málo zemí, pokud vůbec nějaká, je ochotno vydávat mladistvé, a v tomto případě bylo vydání mladistvého podle kanadského práva nepřípustné. V září 2001 byl odsouzen k pěti měsícům v nápravném zařízení pro mladistvé.

8. „*Phishing*“ (neboli návodný spam) znamená vytvoření elektronických (e-mailových) zpráv s odpovídajícími webovými stránkami, které budí dojem běžných obchodních stránek. Jako v případě nevyžádaných e-mailů (spamu) jsou rozesílány miliony takových podvodných e-mailových zpráv; ovšem narozdíl od přímé nabídky prodeje zboží či služeb tyto e-maily předstírají, že přicházejí z bank, aukčních stránek a jiných legitimních stránek a snaží se, aby neopatrní uživatelé v odpovědi uvedli své osobní či finanční údaje a hesla. Tyto osobní údaje jsou pak zneužity k podvodným účelům (někdy poté, co jsou prodány třetí osobě).
9. Stávající trestné činy, jako je vydírání (výhrůžky prozrazením majetkových či osobní informací nebo poškozením dat či systémů) a obtěžování, jsou rovněž páčány on-line. Objevily se i oznámené a úspěšně stíhané případy pomluvy a urážky na cti.
10. Existuje celá škála trestných činů souvisejících s obsahem, zejména šíření nezákonného a škodlivého materiálu. Zvláštní pozornost věnuje mezinárodní společenství dětské pornografii. Ačkoliv dětská pornografie existuje již celá desetiletí (ve formě fotografií, magazínů, filmů a videonahrávek), od konce osmdesátých let existuje rostoucí tendence šířit dětskou pornografii prostřednictvím různých počítačových sítí za využití řady internetových služeb včetně webových stránek, síťových diskusních skupin, internetového chatovacího systému (IRC), a sítě s přímou komunikací uživatelů mezi sebou (P2P). Tyto sítě jsou využívány k usnadnění výměny informací, k obchodu s fotografiemi či videonahrávkami obsahujícími dětskou pornografii, k peněžním transakcím a k informacím týkajícím se dětské sexuální turistiky. Určitá část distribuce dětské pornografie má komerční charakter (narozdíl od neplacené výměny mezi pedofily), a je spojena s nadnárodním organizovaným zločinem. Existuje též méně jasně definovaná šedá zóna, kde nezákonnost přesahuje do obecně dovolené sféry, vzhledem k tomu, že je internet v posledních 25 letech využíván k distribuci dětské pornografie, z velké části legální v mnoha zemích a z velké části komerčním způsobem, často nazývaným „zábavní průmysl pro dospělé“. Existují nicméně jiné případy, jež jsou definovány mnohem jasněji; určitá zobrazení představující pornografii (ať již ve formě digitálních obrázků či videonahrávek) pokládá právo mnoha zemí za obscenní, a šíření takového obscenního materiálu je trestným činem. Internet je

využíván též k jiným trestným činům souvisejících s obsahem, jako je šíření nenávistné propagandy a xenofobního materiálu.

Mezi nejznámější případy devadesátých let patří útok proti Citibank v Rusku, kde mladý muž získal neoprávněný přístup na servery banky v USA. Získal řadu spolupachatelů, kteří si otevřeli bankovní účty po celém světě, a poté prostřednictvím počítače Citibank převedl prostředky na různé účty. Když byl čin odhalen a údajný pachatel identifikován, federální soud USA vydal příkaz k zatčení. V té době neexistovala smlouva o vydávání pachatelů mezi Ruskou federací a USA, ovšem obviněný udělal chybu v tom, že navštívil Spojené království, aby se zúčastnil počítačové výstavy. Podle dohody o vydávání pachatelů mezi Spojeným královstvím a USA mohly britské orgány pomoci do té míry, pokud trestný čin, z něhož byl pachatel obviněn, měl určitou obdobu v britském právu. Obviněný se odvolával na *habeas corpus*, nesouhlasil s vydáním a argumentoval mj. tím, že k přisvojení prostředků došlo v Ruské federaci, kde se nachází klávesnice jeho počítače, a nikoliv v USA. Soud rozhodl, že fyzická přítomnost obviněného v Petrohradě má menší význam než skutečnost, že působil na magnetické disky umístěné v USA. Kromě toho, činy, z nichž byl obviněn, mají zřetelnou obdobu v činech uvedených v britském zákoně o zneužívání počítače z roku 1990 (*Computer Misuse Act*), a kdyby jednal z území Spojeného království a ne Ruské federace, měly by britské soudy pravomoc jej soudit. Obviněný byl vydán do USA, kde byl odsouzen k trestu odnětí svobody.

11. V posledních letech je stále větší pozornost věnována vztahu mezi terorismem a internetem, ačkoliv i tato oblast zahrnuje celou řadu aktivit. Existují poznatky, že je internet využíván k financování terorismu a jako logistický nástroj pro plánování a provádění teroristických činů. Zvýšený důraz je rovněž kladen na roli internetu při šíření teroristické propagandy a na jeho využití při získávání nových členů. Tyto aktivity se liší od počítačového terorismu, který je definován Národním centrem pro ochranu infrastruktury USA (*United States National Infrastructure Protection Center*) jako „trestný čin spáchaný prostřednictvím počítače, vedoucí k násilí, smrti a/nebo ničení, a vyvolávajícího strach za účelem přinutit stát, aby změnil svou politiku.“ Předmětem zájmu jsou dvě rozdílné oblasti – útoky na klíčová data a útoky na klíčovou infrastrukturu.
12. Stále více je uznáván význam klíčové informační infrastruktury, tj. sítí, které nejenže umožňují komunikaci, ale jsou též využívány k řízení a kontrole hlavních aspektů jiné klíčové infrastruktury, jako je energetika, doprava, výživa a zdravotnictví. V řadě zemí po celém světě může být klíčová infrastruktura v soukromém vlastnictví obzvlášť zranitelná, protože mnoho jejích decentralizovaných kontrolních systémů, systémů dálkového řízení a sběru dat jsou připojeny k internetu, z něhož mohou být narušeny. Vzhledem ke stále větší

vzájemné závislosti v moderní společnosti mohou mít počítačové útoky na takovou infrastrukturu okamžité závažné dopady na celý systém národního hospodářství a politiky, jakož i hluboké mezinárodní důsledky. Je nezbytné mít schopnost odrážet útoky na klíčovou informační infrastrukturu (ať již motivované terorismem či jinou kriminální aktivitou), a to v zájmu minimalizace závažného nebezpečí možného kaskádového efektu na další společensky nezbytné klíčové infrastruktury.

13. Problém široce dostupného, kvalitního kódování, který v posledních pěti letech přitahuje mezinárodní pozornost, nebyl vyřešen, a na obzoru je nyní nová generace kvantové kryptografie. Ačkoliv kryptografie je nezbytná pro obchod a elektronický obchod, je též využívána pachateli trestné činnosti. Dilema „dvojím způsobem užívané technologie“ přesahuje od steganografie až k různým volně dostupným software pro sítě s přímou komunikací uživatelů mezi sebou, obohacené o kvalitní kódování, jež je vysoce odolné vůči kontrole (jako je Freenet). Taková technologie podporuje svobodu projevu a mohla by přispět k podpoře demokratických svobod, ovšem zároveň by mohla být zneužita pachateli k utajení jejich komunikace či k distribuci nelegálního materiálu.

III. DIGITÁLNÍ PROPAST A POČÍTAČOVÁ KRIMINALITA

14. V době, kdy se informační a komunikační technologie rozšířily do celého světa, není rozložení technologie jednotné. Zatímco v jedné oblasti jsou rozšířena vysokokapacitní kabelová vedení, v jiné lze pozorovat rychlý nárůst mobilních a bezdrátových sítí. Rozdílné formy technologického pokroku vystavují regiony různým druhům nebezpečí, a objevují se specifické druhy počítačové kriminality, aby těžily z rozdílných podmínek.
15. Změny jsou značné – obrovský strmý nárůst v množství zařízení pro informační a komunikační technologie (v současnosti je na světě v provozu kolem 2 miliard počítačů a jiných mikroprocesorových zařízení); exponenciální nárůst konektivity; revoluční pokroky v oblasti počítačů, jako jsou průlomové objevy v miniaturizaci, rychlosti a obsahu paměti; nástup inteligentních systémů a robotiky; a zlepšená interakce mezi člověkem a počítačem. Ovšem tyto technologické změny nejenže prostupují prostředím a spojují lidi, objekty a informace způsobem, který nemá obdoby, ale přinášejí s sebou rovněž další generaci digitální hrozby a zranitelnost, a vyžadují dramatické přehodnocení náhledu na kriminalitu ve 21. století.
16. Vědomo si této skutečnosti, podpořilo Valné shromáždění v roce 2002 nové mezinárodní snahy v oblasti pomoci členským státům při řešení počítačové kriminality. V akčních plánech implementace Vídeňské deklarace o kriminalitě a justici: Odpověď na výzvy 21. století (*Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*), jež jsou přílohou rezoluce Shromáždění č. 56/261 ze dne 31. ledna 2002, je jedna ze samostatných sekcí

nazvána „Postup proti kriminalitě využívající moderní technologie a proti počítačové kriminalitě“. Tato sekce obsahuje akční politická doporučení pro prevenci a kontrolu takových forem kriminality. Shromáždění ve své rezoluci č. 57/170 ze dne 18. prosince 2002 vyzvalo Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), aby při formulaci doporučení pro 11. kongres v souladu s rezolucí Shromáždění č. 56/119 ze dne 19. prosince 2001 vzala v úvahu pokrok dosažený při plnění Vídeňské deklarace a akčních plánů.

17. Uznání digitální propasti je jedním z pilířů přínosu OSN na počátku 21. století. Celkový kontext poskytuje Deklarace tisíciletí OSN (*United Nations Millenium Declaration*), přijatá Valným shromážděním v rezoluci č. 55/2 ze dne 8. září 2000. V rámci cíle č. 8 Rozvojových cílů tisíciletí (*Millenium Development Goals*), jež jsou přílohou zprávy Generálního tajemníka nazvané „Cestovní mapa implementace Deklarace tisíciletí OSN“ (A/56/326), je jako úkol č. 18 uvedeno: „Ve spolupráci se soukromým sektorem zpřístupnit prospěch z nových technologií, zejména informačních a komunikačních“. V Deklaraci principů (*Declaration of Principles*), přijaté Světovým summitem o informační společnosti (*World Summit on Information Society*), který se konal v Ženevě ve dnech 10. – 12. prosince 2003, je obsažena společná vize informační společnosti (A/C.3/59/3, kap. I, odd. A): „Jsme si také plně vědomi toho, že prospěch z revoluce v informačních technologiích je dnes nerovnoměrně rozdělen mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi a v rámci společnosti. Jsme rozhodně odhodláni zvrátit tuto digitální propast na digitální příležitost pro všechny, zejména pro ty, u nichž je nebezpečí, že budou opomenuti a dále marginalizováni.“

Do konce roku 2004 získalo v Číně přístup k internetu 94 milionů osob, neboli přibližně 7,2 % obyvatel, z nichž 45,5 % byli uživatelé širokopásmového internetu. Odhadovalo se, že v zemi bylo 41,6 milionu hostitelských serverů, 60 milionů vlastních IP adres, 432.077 doménových jmen a 668.900 webových serverů s koncovkou cn. Při ročním nárůstu o zhruba 18 % počet uživatelů v Číně převyší počet uživatelů v Severní Americe do roku 2008, a již přesáhl počet uživatelů internetu v Japonsku a Korejské republice dohromady. V roce 1999 tam bylo pouhých 8,9 milionu uživatelů, a tento počet se zvýšil na 33,7 milionu v roce 2001. Počet hostitelských serverů vzrostl z 3,5 milionu v roce 1999 na 33,7 milionu v roce 2001.

18. Do konce roku 1985 přesáhl počet internetových hostitelských serverů 2 000; v roce 1989 dosáhl 100 000 a v roce 1990 překonal hranici 300 000. Milionu bylo dosaženo v polovině roku 1992, 10 milionů na přelomu let 1995 a 1996, a 100 milionů na konci roku 2000; v červenci 2002 převyšoval počet hostitelských serverů 162 milionů. V roce 2002 bylo v rozvojovém světě pouhých 4,1 uživatelů

internetu a 3,3 osobních počítačů na 100 000 obyvatel, zatímco ve světě rozvinutém to bylo 33,3 uživatelů internetu a 36,2 osobních počítačů na 100 000 obyvatel (E/2004/62 a Corr.1). Na jednu pětinu světové populace, která žije v zemích s nejvyššími příjmy, připadá 81,9 % všech osobních počítačů na světě, 76,2 % všech uživatelů internetu na světě a 97,5 % všech internetových hostitelských serverů na světě.

19. Telekomunikační sektor většiny rozvojových zemí není schopen podporovat tak dynamické, moderní a účinné informační a komunikační systémy. V roce 2000 uvedla OSN, že pouze 4,5 % světové populace má přístup k síti, ve srovnání se 44 % obyvatelů Severní Ameriky a 10 % Evropanů, zatímco tyto úrovně v Africe, Asii a Jižní Americe se pohybují mezi 0,3 % a 1,6 %. V současnosti vede na regionální úrovni více než 98 % přenosové kapacity internetových protokolů do a ze Severní Ameriky. Padesát pět zemí vynakládá 99 % světových výdajů na produkci informační technologie (E/200/52, odst. 50 – 51). Existuje zřetelný trend ke znalostnímu hospodářství, ovšem jiné faktory než rozvoj, jako jsou struktura a náklady přístupu k telekomunikačním službám, ovlivňují úroveň přístupu k nim a jejich využívání.
20. Ovšem tak jak se informační a komunikační technologie stále více rozšiřují, bude nezbytné zvýšit informovanost o souvisejících hrozbách a slabínách spojených s počítačovou kriminalitou. Počítačová propast neukazuje pouze na hospodářské rozdíly mezi rozvinutými zeměmi, rozvojovými zeměmi a zeměmi s transformační ekonomikou, ale rovněž odkrývá rozdílné typy nebezpečí, vyplývajícího z počítačové kriminality. Informační a komunikační technologie nejsou zaváděny v rozdílné době v rozdílných regionech pouze v důsledku rozdílu mezi bohatou a chudou částí světa, ale též kvůli faktorům, jako je regionální geografie. Kupříkladu v některých zemích s hornatým povrchem mohou být náklady na položení podzemního telekomunikačního vedení odrazující, zatímco budování mikrovlnných přenosových věží a anténních systémů vede k efektivnímu zavedení bezdrátové telefonní sítě. Typ informačních a komunikačních technologií jako takový může být v určité zemi či regionu dosti odlišný od země či regionu sousedního. Rozdíly v zavádění technologických novinek dávají vzniknout rozdílným způsobům pokroku ve službách kriminality, a tedy rozdílným hrozbám počítačové kriminality.
21. Rozvojová země s minimální telekomunikační infrastrukturou se může stát výchozí základnou útoků nebo tranzitní zemí, přes kterou jsou útoky vedeny, zejména pokud její právní řád neobsahuje sankce odrazující nebo postihující počítačovou kriminalitu. V případě rozvojových zemí mohou původně zavedené a udržované druhy technologií vyvolat hrozbu, pro určitý region novou. Lze se domnívat, že nově se objevující a stále křehké struktury informační technologie mohou být nepřiměřeně zranitelné, dokud systémy nebudou pevnější, a bezpečnostní standardy ustálenější.

22. Druh a škála počítačů a souvisejících sítí v prostředí firem nebo státní správy mohou být dosti odlišné od prostředí zákazníků či domácností. Tak, jak se rozšiřuje zavádění informačních a komunikačních technologií mezi obyvatelstvo, objevují se nové cílové skupiny, které se stávají zranitelnými vůči určitým druhům počítačové kriminality, od virové nákazy a proniknutí do počítače, až po různé formy podvodu na spotřebiteli. Když země začaly zavádět informační a komunikační technologie, různé části společnosti byly vystaveny různým druhům počítačové kriminality.

IV. PŘEKONÁVÁNÍ HRANIC: PŘESHRANIČNÍ KRIMINALITA A FORENZNÍ POČÍTAČOVÁ ANALÝZA

23. Při vyšetřování počítačové kriminality je třeba řešit řadu forenzních problémů. Částí problému při rekonstrukci události představující počítačový trestný čin je, že značná část důkazního materiálu je nehmotné a dočasné povahy. Při vyšetřování počítačové kriminality se narozdíl od fyzických důkazů vyhledávají digitální stopy, jež jsou často nestálé a krátkodobé. Jedním z důvodů nestálosti je, že některé druhy adresových a směrovacích elektronických informací (tj. „provozní údaje“ („*traffic data*“)) nejsou trvale uchovávány. Podobná data mohou zůstat v paměti počítačového systému pouze krátkou dobu, a pak jsou přepsána jinými informacemi.
24. Nové technologie nepřinášejí vyšetřovatelům jen neobvyklé problémy, ale též nové možnosti, když umožňují rekonstrukci digitálních stop. Existuje řada okolností, za nichž jsou provozní údaje a jiné druhy informací o správě sítě uchovávány v log souborech, a nikoliv prostě přepsány. V rámci internetu a jiných počítačových sítí bývá obvykle uchováváno množství různých dat o správě sítě k následné analýze pro účely evidence sítě, spolehlivosti služby, spolehlivosti vybavení sítě, historie chyb, trendů výkonu a prognózy kapacity. Kromě těchto účelů se může jednat i o využití takových dat v oblasti marketingu a zákaznických analýz (např. požadavky na stránky obchodních serverů za účelem zjištění nejoblíbenějších výrobků, nákupních vzorců či spotřebitelských profilů).
25. Skutečnost, zda budou provozní či podobné údaje uchovávány, je však ovlivněna řadou činitelů. Jedním z faktorů je např. druh služby. Služba přístupu k síti (např. s využitím protokolu služby RADIUS (*Remote Authentication Dual-In User Service*)) může uchovávat určité druhy informací o účastníkovi (*subscriber information*) a některé provozní údaje, aby umožnila účastníkovi přístup na internet. Obzvláště se to týká služeb počítaných podle času, kde je třeba zaznamenávat, kdy a na jak dlouho je uživatel připojen. Naopak v minimálním rozsahu jsou data uchovávána u anonymizačních či soukromí podporujících služeb.
26. E-mail, který pochází z nejrannějších dob internetu (byl dostupný na ARPANETu v roce 1971), obsahuje v záhlaví aplikace typicky adresové informace a další

provozní údaje. Některé z těchto informací vytváří klientský program koncového uživatele, a jiné e-mailový server (s využitím Aplikačního protokolu na posílání pošty SMTP (*Simple Mail Transfer Protocol*)).

27. Nejznámější internetovou službou je patrně *World Wide Web*, z něhož převážná část využívá systém doménových jmen (DNS) k vytvoření vztahu mezi doménovými jmény (jméno umístění serverů) a adresou internetového protokolu (IP) (číselná adresa, na kterou a ze které datové jednotky putují). Webové servery mohou uchovávat velké objemy provozních údajů, týkajících se toho, jaké stránky byly shlédnuty a kým (tj. z čí IP adresy). Tento postup je obvyklejší u komerčních serverů, neboť zaznamenáváním dat lze rychle dosáhnout úrovně gigabytů a jejich uchovávání se tak prodrazí.
28. Služby přenosu souborů mohou či nemohou uchovávat data o uživateli v log souborech, a to v závislosti na implementaci. Historicky byly přenosy prováděny s využitím protokolu pro přenos souboru (FTP), ačkoli zabezpečené přenosy se stále více kódovaly za využití Bezpečnostní schránky (SSH). V poslední době se spíše než centrální servery využívají formy P2P; P2P umožňují výměnu souborů mezi velkým počtem uživatelů (decentralizované zdroje šířené po sítích dočasných jednotek; mezi příklady patří Napster, KaZaA, Morpheus, Gnutella a Freenet). Některé formy P2P obsahují snadno dostupné provozní údaje, zatímco jiné jsou vytvořeny za účelem znemožnit analýzu provozních údajů.
29. Mezi další služby patří odhadem 100 000 diskusních fór, jež se zabývají skutečně všemi představitelnými tématy. Jsou dostupná prostřednictvím celosvětové sítě serverů typu „ulož a pošli“, využívajících Protokol pro přenos síťových zpráv (NNTP) (*Network News Transfer Protocol*) – ze serveru lze získat určité provozní údaje a další údaje jsou dostupné z lokálního počítače. Existuje též mnoho forem chatu, od IRC k okamžitému přenosu zpráv (*Instant Messaging*).
30. Různé internetové služby jsou řízeny různými síťovými zařízeními (jako jsou směrovače a servery). V závislosti na tom, jak je konfigurován webový server poskytovatele služby, mohou být různé log soubory uchovány na mnoha různých strojích, potenciálně kontrolovaných různými právními subjekty, a v některých případech umístěných v různých zemích.
31. Vzhledem k okruhu možných služeb různým obchodním místům a množství faktorů včetně nákladů na uchovávání dat lze říci, že se žádné obchodní či průmyslové odvětví shromažďováním a uchováváním provozních údajů a údajů o uživateli nezabývá. Je zjevné, že uchovávání takových provozních a uživatelských dat může usnadnit sledování pachatelů na internetu policejními orgány; některé země v nedávné době přijaly právní úpravu, ukládající povinnost k uchovávání dat. Ovšem i při nedostatku legislativy vyžadující uchovávání provozních údajů je pro

vyšetřovatele rozhodující poznat rozsah postupů poskytovatelů internetových služeb při síťové evidenci a správě, aby mohli určit, do jaké míry lze potřeb donucovacích orgánů dosáhnout v rámci běžné praxe poskytovatelů internetových služeb. Spolupráce poskytovatelů internetových služeb při vyšetřování a stíhání počítačové kriminality může být pro úřady neocenitelná.

32. Účinné vyšetřování a stíhání počítačové kriminality často vyžaduje stopování kriminální aktivity prostřednictvím různých poskytovatelů internetových služeb nebo společností připojených na internet. V zájmu úspěchu musejí vyšetřovatelé sledovat komunikační trasy k počítačům či jiným zařízením zdroje a oběti, a spolupracovat přitom s poskytovateli internetových služeb v různých zemích. K lokalizaci zdroje trestného činu musí policie často využít historické záznamy, které ukazují kdy, odkud a kým byla určitá spojení provedena. V jiných případech potřebují vyšetřovatelé též sledovat spojení, které právě probíhá. Pokud poskytovatelé nespádají do územní působnosti vyšetřovatele, což bývá častý případ, potřebují vyšetřovatelé pomoc od svých kolegů v zahraničí. Tradiční, a dokonce i urychlené formy právní pomoci jsou obecně určeny k získávání historických a aktuálních informací v případech zahrnujících pouze dvě země (např. stát oběti a stát pachatele). Pokud pachatel vede komunikaci přes tři, čtyři či pět zemí, zabírá proces právní pomoci další a další čas, než policie získá data od každého poskytovatele služeb na trase komunikace, což zvyšuje možnost, že tato data budou nedostupná či ztracená, a pachatel zůstane neodhalen a bude mít možnost v páchání trestné činnosti pokračovat.
33. V zájmu pomoci při vyšetřování počítačové kriminality začala Skupina osmi, Podskupina pro kriminalitu spojenou s vyspělou technologií (*Group of Eight Subgroup on High-tech Crime*) v roce 1997 připravovat 24 hodinové kontakty pro mezinárodní kriminalitu spojenou s vyspělou technologií a počítačovou kriminalitu (*24-Hour Contacts for International High-tech and Computer-related Crime*), což je seznam jednotek proti počítačové kriminalitě, jež jsou policejním orgánům k dispozici 24 hodin denně, 7 dní v týdnu (na bázi „24/7“). Kontaktní síť, která v současnosti zahrnuje 40 zemí, je rovněž nedílnou součástí Úmluvy Rady Evropy o počítačové kriminalitě, jež obsahuje řadu vyšetřovacích prostředků k boji proti trestné činnosti spáchané proti, na a/nebo prostřednictvím využití počítačového systému.
34. Vzhledem k rozšíření virů, červů a hackerů, využívajících slabiny systému, je rovněž nezbytné mít k dispozici mechanismy k okamžité reakci. V desítkách zemí světa byly zřízeny Počítačové týmy nouzové reakce (*Computer Emergency Response Teams*) (CERT). Jejich hlavními funkcemi je:
- a) Poskytovat komplexní přehled o metodách útoku, slabých místech a účincích útoku na informační systémy a sítě; poskytovat informace o trendech a charakteristice událostí a slabých míst;

- b) Budovat infrastrukturu stále kvalifikovanějších bezpečnostních pracovníků, kteří mohou rychle reagovat na útoky na systémy spojené s internetem, a jsou schopni své systémy chránit před bezpečnostními hrozbami;
 - c) Poskytovat metody pro hodnocení, zlepšování a udržování bezpečnosti a funkční schopnosti propojených systémů;
 - d) Spolupracovat s obchodníky na zvyšování bezpečnosti dodávaných výrobků.
35. Jestliže může být pachatel v jedné zemi, útok proveden z počítačů v zemi druhé, a účinky nastat v zemi třetí, je zřejmé, že kromě nestálosti dat jsou zde i právní problémy, spojené s hranicemi a pravomocí. Vyšetřování a stíhání počítačové kriminality podtrhuje význam vzájemné právní pomoci. Ovšem otázka suverenity je pouze jedním z problémů, vyplývajících z přeshraničního pátrání a zajišťování. Bez odpovídající právní pomoci nastává nebezpečí neoprávněného přeshraničního pátrání v počítačových systémech, kdy policejní orgán jednoho státu vyhledává informace v počítačích, umístěných ve státě druhém. Ovšem než se o vzájemné právní pomoci začne vůbec uvažovat, je nezbytné reagovat ve vnitrostátní legislativě. Konceskonců mezinárodní spolupráce bezvýhradně vyžaduje, aby jednotlivé státy již měly k dispozici právní předpisy schopné počítačovou kriminalitu řešit.

V. VNITROSTÁTNÍ LEGISLATIVA: NEZBYTNÁ PODMÍNKA

36. V některých případech se určité druhy počítačové kriminality šíří jako epidemie bez ohledu na národní hranice. V jiných případech složky trestné činnosti překonávají hranice s pečlivě uvažujícím záměrem zmást či uvést v omyl. Nárůst informačních a komunikačních technologií v zájmu získávání prospěchu z informační společnosti zároveň zvyšuje četnost počítačové kriminality na národní úrovni. Je tedy v zájmu hospodářství a veřejné bezpečnosti, aby země přijaly vnitrostátní legislativu pro boj s počítačovou kriminalitou.
37. Vnitrostátní právo se vyvíjí po staletí, zatímco internet pouze desetiletí. Právo se samozřejmě stále přizpůsobuje společenským změnám. V reakci na problém počítačové kriminality je třeba vnitrostátní legislativu modernizovat. Sieber uvedl výčet šesti hlavních směrů legislativy proti počítačové kriminalitě, kterou jednotlivé země přijímaly od sedmdesátých let: a) ochrana údajů a ochrana soukromí; b) trestní zákony, týkající se ekonomické kriminality související s využitím počítače; c) ochrana duševního vlastnictví; d) ochrana před nezákonným či škodlivým obsahem; e) trestní právo procesní; a f) právní regulace bezpečnostních opatření, jako je šifrování či elektronický podpis.

38. K řešení počítačové kriminality je zapotřebí řady elementů: a) zajistit, aby byly trestné činy uvedeny v zákoně; b) zavést zákonná vyšetřovací oprávnění k boji proti počítačové kriminalitě; a c) vykonávat je způsobem poskytujícím pojistky, jež garantují ochranu základních lidských práv a svobod.

A. Trestné činy

39. Již byly vytvořeny komplexní seznamy trestných činů proti důvěrnosti, integritě a dostupnosti počítačových systémů. Existuje též řada trestných činů souvisejících s obsahem (jako je výroba a šíření dětské pornografie či xenofobního materiálu), jež patří do kategorie počítačové kriminality.

Kancelář pro dohled nad informační bezpečností (*Information Security Supervision Bureau*) ministerstva veřejné bezpečnosti Číny oznámila, že v roce 2001 bylo registrováno téměř 5 000 počítačových trestných činů, oproti přibližně 2 900 v roce 2000 a asi 400 v roce 1999. Do poloviny roku 2002 Kancelář hlásila přes 3 000 případů a odhadovalo se, že do konce roku 2002 dojde k 350 případům napadení systému a více než 800 případům poškození počítačového systému. Počet případů registrovaných Kanceláří narůstal do obrovské výše, ačkoliv řada případů zůstala neoznámena či neodhalena. Většina pachatelů byli mladí lidé (mezi 18 a 30 lety věku), a většina útoků byla vedena z internetových kaváren, kdy se pachatelé snažili skrýt svou identitu připojením přes http či Sock proxy server, falšováním IP adres nebo použitím šifrování či steganografie. V důsledku toho byla přijata důrazná opatření v oblasti registrace a monitorování internetových kaváren v Číně.

40. Když se jednotlivé státy pokusily přizpůsobit ustanovení, vytvořená pro fyzické statky, a využít je k regulaci nehmotného a pomíjelijícího světa statků digitálních, objevila se řada problémů.

41. Při přijímání právních předpisů je třeba věnovat pozornost tomu, aby nedošlo ke kriminalizaci jednání, jež by mohlo být zákonné. V rámci modernizace trestního práva existuje zřetelná linie mezi obecným a zvláštním. Je možné, že podrobně formulované ustanovení se při nástupu novější technologie stane zastaralým. Proto lze doporučit používání „technologicky neutrálního“ jazyka.

B. Procesní oprávnění

42. V důsledku zvýšeného výskytu elektronických záznamů musela řada zemí v posledních letech řešit otázky týkající se definice „dokumentů“. Dokonce i základní termíny, jako je pojem „místa“, jež má být prohledáno, se mohou stát právním problémem v případě, kdy jsou data šířena prostřednictvím počítačové sítě (tj.

prohledán může být počítač v kanceláři na jednom místě, ovšem data mohou být uložena v počítači na fyzicky jiném místě – ačkoliv „virtuálně“ dostupném uživateli i vyšetřovateli).

43. Při vytváření procesních oprávnění lze doporučit rozlišování mezi třemi různými druhy informace: a) skutečným obsahem elektronické komunikace; b) provozními údaji; a c) informacemi o uživateli. Rozlišování mezi těmito třemi druhy je vhodné proto, že s každým z nich může být spojeno jiné očekávání důvěrnosti či ochrany údajů, nebo výkonu dalších základních lidských práv a svobod.

44. Jedním z prvotních právních problémů je vytvoření definice „provozních údajů“ a „informací o uživateli“. Např. Úmluva Rady Evropy o počítačové kriminalitě definuje provozní údaje jako „jakékoliv počítačové údaje, týkající se komunikace prostřednictvím počítačového systému, vytvářené počítačovým systémem, který tvoří část posloupnosti komunikace, označující původ komunikace, její určení, cestu, čas, datum, rozměr, délku trvání či druh základní služby“ (čl. 1). Informace o účastníkovi je v Úmluvě definována jako „jakákoliv informace ve formě počítačového údaje či v jakékoliv jiné formě, kterou má poskytovatel služby, a která se týká uživatelů jeho služeb, pokud je odlišná od provozních údajů či údajů o obsahu, a z níž lze zjistit:

a) typ použité komunikační služby, k tomu použité technické prostředky a dobu trvání služby;

b) totožnost uživatele, jeho poštovní či geografickou adresu, telefonní či jiná přístupová čísla, účetní a platební informace, dostupné na základě smlouvy či dohody o poskytnutí služby;

c) jakoukoliv jinou informaci o místě instalace komunikačního zařízení, dostupnou na základě smlouvy či dohody o poskytnutí služby“ (čl. 18 odst. 3).

45. Problémem definice se zabývá Příručka OSN pro prevenci a kontrolu počítačové kriminality (*United Nations Manual on the Prevention and Control of Computer-Related Crime*), a věnuje se mu též rámcové rozhodnutí Rady Evropské unie o útocích proti informačním systémům, jakož i legislativa jednotlivých států.

46. V právních řádech řady zemí požívají některé druhy obsahu vyšší ústavní ochrany, a to v rámci konceptů, jako jsou „soukromá korespondence“ a „svoboda projevu“. Proto je třeba právně a procesně odlišovat obsah určitých druhů internetové komunikace (těch, které nejsou veřejné, ale soukromé) od provozních údajů. Je rovněž možné, že určité prvky provozních údajů a informací o uživateli mohou v určitém kontextu souviset s ustanoveními na ochranu osobních údajů, neboť

představují základní biografické údaje, jež mohou být chráněny v rámci ochrany soukromí.

47. Je třeba uvést, že shromažďování a následné uchovávání údajů jsou předmětem protichůdných zájmů a hodnot různých subjektů, a lze doporučit snahu o nalezení rovnováhy mezi různými legitimními zájmy. V některých zemích je shromažďování přísně omezeno pravidly řádné informační praxe, někdy převedených do legislativy na ochranu údajů či soukromí, podle nichž mohou být informace shromažďovány pouze k omezeným účelům, využity pouze k danému účelu, s poučeným souhlasem, a s dalšími pojistkami pro použití (jako jsou kontroly integrity informace, známé harmonogramy zničení a omezený přístup).
48. Strádačové technologie mohou obecně vyvolat různé právní problémy v těch zemích, jež mají rozdílný právní režim pro sledování obsahu v reálném čase (jako jsou ustanovení o odposleších) a pro prohlídky. Pokud jde o počítačovou kriminalitu, může to být problém e-mailu, který může vyžadovat povolení prohlížení obsahu v reálném čase, když je e-mailová zpráva v pohybu, ale také příkaz k prohlídce, když je v klidu (tj. uložena na e-mailovém serveru či na pevném disku koncového uživatele). Problémy mohou nastat v souvislosti s opravnými prostředky proti dvěma různým právním prostředkům, které mohou mít různá právní omezení, ačkoliv e-mailová zpráva zůstává v obou případech v podstatě stejná.
49. Pro účely vyšetřování počítačové kriminality byla vytvořena celá řada právních prostředků, včetně příkazů k uchování dat (*preservation order*) a příkazů k vydání (*production order*). Příkaz k uchovávání dat představuje zrychlený mechanismus, který poskytovateli služby ukládá povinnost uložit a uchovat existující data, jež jsou specifická vůči určité transakci nebo vůči určitému zákazníkovi. Takový procesní prostředek je důležitý v kontextu elektronických důkazů, neboť takové důkazy mohou být smazány či zničeny snadněji než fyzické dokumenty. Ve své podstatě je příkaz k uchování dat příkazem k „nesmazání“ dat. Příkaz k uchování dat je dočasný, a je vydáván do doby, než si policie zajistí nezbytný právní důvod k získání dat (jako je příkaz k zabavení dat nebo příkaz k vydání).
50. Příkaz k vydání ukládá správci dokumentů povinnost dodat nebo zpřístupnit dokumenty v určené lhůtě policii. Příkazy k vydání se podobají příkazům k zabavení, ovšem v případě příkazu k vydání vykonává související prohlídku správce dokumentů, a nikoliv policie. Tento druh příkazu je méně závažným opatřením, neboť správce často zná lépe umístění daných dokumentů. V současném obchodním prostředí společnosti běžně uchovávají údaje v jiné zemi, než ve které působí, často z důvodů nižších nákladů na archivaci. Tradiční příkaz k prohlídce by v takových situacích byl nevhodný, zatímco příkaz k vydání umožňuje, aby držitel údajů či jejich správce dokumenty či záznamy vyhledal.

VI. ŘEŠENÍ PROSTŘEDNICTVÍM MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

51. K efektivní reakci na žádosti jiných států o právní pomoc či k získání pomoci z jiných států může být nezbytné přijmout vnitrostátní legislativu k řešení počítačové kriminality. Kompatibilita s právními předpisy jiných států je při tvorbě právní úpravy proti počítačové kriminalitě významným hlediskem. V zájmu zachování suverénních práv států a k usnadnění mezinárodní spolupráce je bezpodmínečně nutné zkoumat možnosti, které nabízejí formální mezinárodní prostředky, jako jsou úmluvy. Aby vzájemná právní pomoc účinně fungovala, měly by být definice trestných činů a procesní oprávnění v právním řádu jedné země kompatibilní s právem státu druhého.
52. Mezinárodní společenství v současnosti teprve začíná čelit mnoha problémům, jež se v této oblasti objevují. Masivní útoky vedoucí k odmítnutí služby, které využívají stovky napadených počítačů v několika zemích k útokům na komerční servery v jiné zemi, nebo rozsáhlé škody způsobené viry a červy, kteří se šíří ve dvou třetinách světa, vyvolávají základní otázky, např. kde byl trestný čin spáchán, a kdo by jej měl stíhat. Jinou zásadní otázkou je, zda by měl účinný postup skutečně záviset na tom, který stát bude ochoten a schopen pustit se do vyšetřování a stíhání. Je zřejmé, že nadnárodní počítačová kriminalita je schopna využívat mezer, způsobených rozdíly v právních řádech a kapacitě systémů trestní justice. Na jedné straně to lze pokládat za narušení suverenity, na straně druhé je třeba vidět, že s nástupem informační společnosti zažívá svět určitou transformaci suverenity.
53. Podobné scénáře rychle přitahují pozornost ke komplexní otázce extradice, která sama o sobě přináší řadu problémů. Kupříkladu při nedostatku funkční kompatibility hmotného práva může znít skutková podstata trestného činu tak, že nebude splněn požadavek oboustranné trestnosti. Současně se stále více uznává, že pokud se požaduje oboustranná trestnost, musí odpovídat základní jednání nebo základní znaky skutkové podstaty trestného činu, a nikoliv jen forma, jakou je daný trestný čin popsán v příslušných zemích. I v případech, kdy oboustranná trestnost nepřináší problémy, nemusí být počítačový trestný čin pokládán za typově dostatečně závažný (např. ve smyslu trestu, který je za něj možno uložit), aby pro něj mohl být pachatel vydán.
54. Ovšem navzdory problémům bylo od roku 2000, kdy se konal 10. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, dosaženo řady významných pokroků, včetně dvou nových právních dokumentů – Úmluvy Rady Evropy o počítačové kriminalitě a Úmluvy OSN o nadnárodním organizovaném zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*), která je rozsahem globální, ovšem počítačové kriminality se týká jen nepřímo, a to tehdy, když je páchána skupinami organizovaného zločinu.

55. Na mezinárodní úrovni poskytují politickou a technickou pomoc nezbytnou k podpoře mezinárodní spolupráce subjekty, jako Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*) (UNODC), Mezinárodní policejní organizace (*International Criminal Police Organization*) (Interpol), Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*) (OECD) a Skupina osmi, jakož i regionální subjekty, jako je Evropská unie, Rada Evropy, Organizace amerických států (*Organization of American States*), Společenství zemí jihovýchodní Asie (*Association of South-East Asian Nations*) a Rada pro hospodářskou spolupráci Asie a Tichomoří (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) (APEC). Narozdíl od situace před několika lety lze v současnosti hovořit o mezinárodním konsenzu v oblasti boje s počítačovou kriminalitou, zejména pokud jde o její nadnárodní formy, jež často má. Konečně tedy existuje pozitivní „morální klima“ pro společný postup, ať už prostředky civilního, trestního či správního práva, a tato spolupráce zahrnuje to, co sociologové nazývají „společenství sdíleného osudu“.
56. Úmluva o počítačové kriminalitě byla otevřena k podpisu 23. listopadu 2001, dosud ji podepsalo 30 zemí a ratifikovalo 8 zemí. Úmluva může být podepsána neevropskými státy, a čtyři z nich (Kanada, Japonsko, Jihoafrická republika a USA) ji již podepsaly. Úmluva vstoupila v platnost 1. července 2004. Zavazuje smluvní státy, aby harmonizovaly vnitrostátní trestní právo hmotné, upravující trestné činy. Mezi ně patří trestné činy proti důvěrnosti, integritě a dostupnosti počítačových údajů a systémů, jakož i trestné činy související s užíváním počítače, jako je padělání či podvod prostřednictvím počítače, trestné činy spočívající v porušení autorských práv, a trestné činy související s dětskou pornografií spáchané prostřednictvím počítačového systému. Kromě toho Úmluva předvídá soubor významných procesních oprávnění, včetně příkazu k vydání a příkazu k uchování dat, jež mají usnadnit vyšetřování a stíhání v kontextu globálních počítačových sítí. Obsahuje i ustanovení k vybudování rychlého a účinného systému mezinárodní spolupráce. A konečně problematika „zločinů z nenávnosti“ (*hate crimes*) na internetu vedla k přijetí dodatkového protokolu k Úmluvě o počítačové kriminalitě, jenž zavazuje kriminalizovat činy rasistické či xenofobní povahy spáchané prostřednictvím počítačových systémů, a který byl otevřen k podpisu 28. ledna 2003. Dodatkový protokol podepsalo 20 států a ratifikovaly tři.
57. V roce 2002 ministři spravedlnosti a vnitra Commonwealthu přijali vzorový zákon nazvaný zákon o počítačích a počítačové kriminalitě (*Computer and Computer Related Crimes Act*). Vzorový zákon, jenž sdílí obecný rámec Úmluvy o počítačové kriminalitě, poskytuje policii efektivní a moderní nástroje pro boj s počítačovou kriminalitou. Žalobci, vyšetřovatelé a zákonodárci mohou zhodnotit materiály vytvořené na mezinárodní úrovni, jako jsou směrnice, právní i odborné manuály, sborníky osvědčené praxe a vzorová legislativa, za účelem jejich využití při tvorbě vnitrostátních právních předpisů.

58. OSN se od 8. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli v roce 1990 aktivně zapojila do řešení různých aspektů vývoje v oblasti počítačů. V roce 1994 byla s významnou materiální a finanční pomocí kanadské vlády a řady expertů z jiných zemí a nevládních organizací vydána Příručka OSN pro prevenci a kontrolu počítačové kriminality.
59. V roce 2000 se v rámci 10. kongresu konal workshop o trestné činnosti související s počítačovými sítěmi. V roce 2001 předložil Generální tajemník Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici závěry studie o účinných opatřeních k prevenci a kontrole kriminality související s vyspělými technologiemi a počítačové kriminality (E/CN.15/2001/4).
60. Jako výsledek první fáze Světového summitu o informační společnosti, konané v Ženevě v prosinci 2003, zřídil v roce 2004 Generální tajemník Pracovní skupinu pro správu internetu (*Working Group on Internet Governance*), jež má zkoumat spamy, počítačovou bezpečnost a další otázky související s internetem, a to v rámci přípravy na druhou fázi Světového summitu, která se bude konat v listopadu 2005 v Tunisu.
61. Počítačová kriminalita je mezinárodním fenoménem, který vyžaduje mezinárodní řešení. K dosažení takového řešení by mělo mezinárodní společenství citlivě přehodnotit prostředky, které již má k dispozici k posílení mezinárodní spolupráce. Rovněž by se mělo snažit zvýšit své znalosti a pochopení různých projevů tohoto jevu, problémů, jež tyto projevy přinášejí, a dosažitelných a žádoucích způsobů prevence a kontroly tohoto jevu.

VII. SPOLUPRÁCE PŘI VÝZKUMU POČÍTAČOVÉ KRIMINALITY

62. Úkol poskytovat informační základnu pro budoucí strategii je náročný. Výzkum počítačové kriminality je dosud v počátcích. Zasvěcené osoby a instituce ve veřejném i soukromém sektoru nemusejí z důvodů komerčních, politických či národně bezpečnostních být ochotny své znalosti výzkumným pracovníkům sdělovat. Informace, jež si najdou cestu na veřejnost, často nemusejí být kompletní či přesné. Navzdory těmto obtížím je významné budovat informační základnu, tak, aby úsilí zmenšit digitální propast začalo přinášet výsledky.
63. K poskytnutí základních údajů o výskytu a nebezpečnosti různých druhů počítačové kriminality je třeba použít široké škály výzkumných metod a komparativních přístupů. Vedle toho má zásadní význam výzkum účinnosti nové právní úpravy, policejních strategií a trestního stíhání prostřednictvím případové analýzy a studií ztrát (*attrition studies*). Výzkum se nesmí omezit na policejní či soudní údaje, a tyto zdroje by často měly být konkrétnější a jednodušší. Mezi

oblasti, které vyžadují výzkum nejnaléhavěji, patří chování oběti a pachatele, jakož i sledování vývoje legislativy a prosazování práva po celém světě.

VIII. SPOLUPRÁCE VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU PŘI ŘEŠENÍ POČÍTAČOVÉ KRIMINALITY

64. Státy i zástupci soukromého sektoru stále více uznávají zásadní nutnost úzké spolupráce při svém úsilí řešit počítačovou kriminalitu. Žádný stát nebo skupina států, ani žádná společnost nebo průmyslový sektor nemohou uspět samy. Naopak, je zapotřebí úzké spolupráce veřejného a soukromého sektoru, charakterizovaného otevřeností a intenzivní oboustrannou komunikací. Subjekty soukromého sektoru hrály a stále hrají životně důležitou roli v rozvoji technologií, jež mají pomoci předcházení a vyšetřování počítačové kriminality. Ovšem kromě hledání technologických řešení může soukromý sektor hrát rovněž významnou roli při pomoci politickým činitelům určit legislativní priority a řešení. Zkušenosti ukázaly, že aktivní partnerství mezi státem a průmyslem může usnadnit mnohem efektivnější prosazování práva v boji proti pachatelům počítačové kriminality.

65. Je povzbudivé, že existuje více partnerství zahrnujících veřejný a soukromý sektor. Členové Skupiny osmi již dlouho uznávají, že účinná reakce na počítačovou kriminalitu vyžaduje bezprecedentní spolupráci mezi státem a průmyslem, a podnikli v tomto směru významné kroky, včetně pořádání konferencí pro zástupce států a průmyslu, kde mohli diskutovat nad společnými obavami a možnými řešeními. OSN, APEC, OECD a další mnohostranné organizace rovněž vyvíjejí stále větší úsilí k zapojení soukromého sektoru do podobných aktivit.

66. V prosinci 2004 oznámili zástupci řady podniků a donucovacích orgánů zřízení spojení Digital PhishNet, společné operace při prosazování práva, která spojuje vedoucí představitele v oblasti technologií, bankovníctví, finančních služeb a internetových dražeb spolu s donucovacími orgány za účelem boje proti „phishingu“, což je ničivá a rozšiřující se forma krádeže identity prostřednictvím internetu. Digital PhishNet vytváří jedinou jednotnou komunikační linku mezi průmyslem a donucovacími orgány, takže rozhodující informace pro boj proti phishingu mohou být shromažďovány a poskytnuty donucovacím orgánům v reálném čase. Zatímco jiné průmyslové skupiny se zaměřily na identifikaci serverů sloužících pro phishing a na výměnu osvědčené praxe a informací k jednotlivým případům, Digital PhishNet je první skupinou svého druhu, která se zaměřuje na pomoc donucovacím orgánům a podporu při dopadení a stíhání osob, které jsou odpovědné za spáchání trestných činů proti zákazníkům prostřednictvím phishingu. Digital PhishNet spojuje vedoucí představitele průmyslu, mezi něž patří 9 z 10 nejúspěšnějších bank a poskytovatelů finančních služeb v USA, 4 z 5 nejúspěšnějších poskytovatelů internetových služeb a 5 společností zaměřených na

elektronický obchod a technologie, a spolupracuje s vrcholnými federálními a mezinárodními orgány v oblasti prosazování práva.

67. Během posledních několika let se řada subjektů soukromého sektoru spojila s Universitou v Hong Kongu při organizaci mnoha významných konferencí o počítačové kriminalitě. Těchto akcí se účastní vysocí představitelé justice a policie z Asie a Tichomoří, jakož i význační vědci a zástupci hlavních mnohostranných organizací, včetně OSN, Rady Evropy, Interpolu a APEC. Oblasti diskuse zahrnovaly problémy bezpečnosti sítí, hrozby elektronickému obchodu (*e-commerce*), jako je spam, phishing a jiné formy podvodu prostřednictvím internetu, a pirátství po internetu.
68. Pracovníci policie z celého světa pracují v posledních několika letech po boku řady známých společností za účelem odhalení a stíhání pachatelů počítačových podvodů a dalších pachatelů počítačové kriminality, včetně některých světově nejznámějších spammerů.
69. Navzdory tomuto pokroku je třeba ještě mnoho vykonat v zájmu dalšího prohlubování spolupráce mezi státem a průmyslem za účelem zajištění lepší struktury a pravidelnosti dialogu a partnerství veřejného a soukromého sektoru.

IX. DOPORUČENÍ

70. 11. kongres může zvážit následující doporučení, formulovaná na dvou zasedáních expertů, která pořádal Korejský institut pro kriminologii v Soulu, a zohledňující též příslušná doporučení regionálních přípravných zasedání k 11. kongresu:
- a) Pro řešení problému počítačové kriminality je nezbytný široký, komplexní přístup, přesahující oblast trestního práva, trestního řízení a prosazování práva. Přístup by měl zahrnovat požadavky na zajištění bezpečného fungování elektronické ekonomiky, optimalizujícího obchodní tajemství a soukromí jednotlivce, jakož i strategie k podpoře a ochraně pokroku, potenciálu pro tvorbu bohatství, a možností informačních a počítačových technologií, včetně mechanismů včasného varování a reakce v případě počítačových útoků. Za oblastí prevence a stíhání počítačové kriminality se vynořuje větší výzva vytvořit globální kulturu počítačového bezpečí (*cybersecurity*), řešit potřeby celé společnosti, včetně rozvojových zemí s jejich tvořícími se a stále zranitelnými strukturami informační technologie;
 - b) Dále by měla být rozvíjena mezinárodní spolupráce na všech úrovních. Vzhledem ke svému univerzálnímu charakteru by systém OSN s vylepšenými mechanismy mezinárodní koordinace, po nichž volá Valné shromáždění, měl mít

vedoucí roli při mezivládních aktivitách k zajištění fungování a ochrany kyberprostoru, tak, aby nebyl zneužíván a poškozován pachateli trestných činů či teroristy. Zejména by systém OSN měl pomáhat při rozvoji globálních přístupů k boji s počítačovou kriminalitou a k postupu mezinárodní spolupráce s ohledem na zabráňování a zmírňování negativních dopadů počítačové kriminality na klíčovou infrastrukturu, udržitelný rozvoj, ochranu soukromí, elektronický obchod, bankovníctví a obchod;

- c) Všechny státy by měly být povzbuzovány, aby co nejdříve modernizovaly své právní předpisy tak, aby zohledňovaly zvláštní povahu počítačové kriminality. S ohledem na tradiční formy kriminality páchané s využitím nových technologií by tato modernizace měla být prováděna formou upřesňování či rušení ustanovení, která již nejsou zcela odpovídající, jako jsou zákony neschopné řešit zničení či krádež nehmotných statků, nebo formou vytvoření nových ustanovení pro nové trestné činy, jako je neoprávněný přístup do počítače či počítačové sítě. Taková modernizace by zároveň měla zahrnovat procesní předpisy (např. pro sledování komunikace), jakož i zákony, smlouvy a dohody o vzájemné právní pomoci (např. pro rychlou ochranu dat). Při určování rozsahu nové legislativy by státy měly být pobízeny k inspiraci ustanoveními Úmluvy Rady Evropy o počítačové kriminalitě;
- d) Stát, soukromý sektor a nevládní organizace by měly spolupracovat při odstraňování digitální propasti, při zvyšování veřejného povědomí o nebezpečí počítačové kriminality a zavádění vhodných protipatření, a při zvyšování schopností pracovníků trestní justice, včetně pracovníků policie, státních zástupců a soudců. Za tím účelem by měly orgány správy soudnictví a instituce, poskytující právnícké vzdělání v jednotlivých zemích, zařadit komplexní výuku počítačové kriminality do svých studijních plánů;
- e) 11. kongres by měl věnovat zvláštní pozornost vytvoření, vylepšování a rozšiřování stávajících praktických nástrojů pro mezinárodní výměnu informací, mechanismů včasného varování a reakce a opatření na omezení škody v boji proti počítačové kriminalitě (s využitím Interpolu, varovných mechanismů 24/7 vytvořených Skupinou osmi, Úmluvy o počítačové kriminalitě, Počítačových týmů nouzové reakce (CERT) a Fóra týmů reakce a bezpečnosti (*Forum of Incident Response and Security Teams*) (FIRST)), jež se stále omezují jen na několik zemí, převážně rozvinutých. Tyto nástroje by měly být mezinárodně dostupné v zájmu výměny znalostí a informací, týkajících se způsobů a prostředků poznání, ochrany, prevence a řešení nových druhů počítačové kriminality, a informování veřejnosti o účinných mechanismech reakce. Kromě toho by měl být kladen zvláštní důraz na zpřístupnění těchto praktických nástrojů rozvojovým zemím a poskytnutí souvisejícího školení;

- f) Strategie v oblasti počítačové kriminality by měla být založena na poznatcích a podrobena přísnému hodnocení k zajištění účinnosti a účelnosti. Proto by mělo být vyvinuto společné a koordinované úsilí na mezinárodní úrovni k zajištění mechanismů financování praktického výzkumu a omezování mnohých druhů nově se objevující počítačové kriminality. Je však stejně důležité zajistit, aby byl výzkum mezinárodně koordinován, a aby byly jeho výsledky široce dostupné;
- g) UNODC by měl předat výsledky Workshopu o opatřeních pro boj s počítačovou kriminalitou, jenž se bude konat v průběhu 11. kongresu, k posouzení ve druhé fázi Světového summitu o informační společnosti, jež se bude konat v roce 2005 v Tunisu.

11. kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Bangkok, 18. – 25. dubna 2005

Distribuce: obecná
24. března 2005
Originál: angličtina

Bod 1 předběžného programu*
Zahájení kongresu

Padesát let kongresů OSN o prevenci kriminality a trestní justici: dosavadní úspěchy a vyhlídky do budoucnosti

Zpráva Generálního tajemníka o kongresu

I. MINULOST: PŮL STOLETÍ PRÁCE VE SLUŽBÁCH SPRÁVEDLNOSTI

1. Snahy mezinárodního společenství stanovit standardy, normy a směrnice pro oblast trestní justice mají svou tradici. Římské právo se používalo v říši, která pokrývala většinu Evropy a části Afriky a západní Asie. Později se úprava sociálního chování, obsažená v islámském právu, rozšířila na tři kontinenty, a stále tvoří významný prvek justičního systému řady zemí.
2. Jednou z nejranějších forem spolupráce mezi svrchovanými státy v oblasti prosazování práva byly snahy o kontrolu pirátství na volném moři, ovšem tato opatření byla často v některých zemích narušována praxí najímání korzárů na přepadávání protivníků.
3. V devatenáctém století, když se ve velkých městech začaly budovat rozsáhlé policejní sbory, soudní systémy a věznice, přitáhly studie o příčinách kriminality značnou pozornost k oblasti kriminologie. Na konferencích v Evropě, z nichž nejvýznamnější byl Mezinárodní kongres o prevenci a potlačování zločinů (*International Congress on the Prevention and Repression of Crime*), který se konal v Londýně v roce 1872, se setkávali odborníci a pracovníci v dané oblasti z různých zemích. Mezi hlavní témata patřila řádná správa vězeňství, možné

* A/CONF.203/1.

alternativy trestu odnětí svobody, způsoby nápravy odsouzených, zacházení s mladistvými pachateli a smlouvy o vydávání pachatelů.

4. Na závěr Mezinárodního kongresu v Londýně byla vytvořena Mezinárodní vězeňská komise (*International Prison Commission*) s úkolem shromažďovat statistické údaje z vězeňství, podporovat trestní reformu a organizovat další mezinárodní konference. Později, již přidružená k Lize národů, uspořádala Komise v hlavních městech Evropy v letech 1925 – 1935 tři konference. Na poslední z nich byla Mezinárodní vězeňská komise přejmenována na Mezinárodní trestní a penitenciární komisi (*International Penal and Penitentiary Commission*).
5. Tak jako Liga národů ztroskotala na úskalích globálního konfliktu vedoucího ke druhé světové válce, vedlo se podobně i Mezinárodní trestní a penitenciární komisi. Na konci války vznikla Organizace spojených národů s mandátem, který zahrnoval i oblast zacházení s pachateli a prevenci kriminality.
6. Po rozpuštění Mezinárodní trestní a penitenciární komise byly její úkoly a archivy začleněny do činnosti nové Organizace. Valné shromáždění svou rezolucí č. 415 (V) ze dne 1. prosince 1950 schválilo plán, týkající se převodu funkcí Komise na OSN, včetně pořádání mezinárodních kongresů v pětiletých intervalech.

A. 1955: 1. kongres

7. 1. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, který se konal v Ženevě od 22. srpna do 3. září 1955, se převážně zabýval zacházením s mladistvými pachateli a odsouzenými. Počet mladistvých pachatelů a odsouzených se v poválečné Evropě dramaticky zvýšil. 1. kongres zvažoval možnosti „otevřených“ trestních a nápravných institucí, výběr a školení vězeňských pracovníků a řádné využívání práce vězňů. Zúčastnilo se ho 512 osob z 61 států a oblastí, pozorovatelé a zástupci z řady nevládních a mezivládních organizací a 235 individuálních účastníků.
8. 1. kongres schválil Standardní minimální pravidla pro zacházení s odsouzenými (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*), založená na revizi standardů přijatých Ligou národů, kterou provedla Mezinárodní trestní a penitenciární komise. Standardní minimální pravidla byla později schválena Hospodářskou a sociální radou (*Economic and Social Council*) v rezoluci č. 663 C (XXIV) ze dne 31. července 1957, dále rozšířena rezolucí Rady č. 2076 (LXII) ze dne 13. května 1977, a stala se vzorem pro mezinárodní standardy, normy a směrnice v oblasti výkonu trestní justice.

B. 1960: 2. kongres

9. V centru pozornosti 2. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, který se konal v Londýně ve dnech 8. – 19. srpna 1960, byla kriminalita vyplývající ze společenských změn doprovázejících rychlý hospodářský rozvoj, a to včetně kriminality mladistvých. Okruh diskutovaných problémů byl širší než na 1. kongresu a zahrnoval: a) zvláštní policejní činnost k prevenci kriminality mladistvých; b) vliv masmédií na deviaci mladistvých; c) role národního plánování při prevenci kriminality; d) otázky krátkodobého trestu odnětí svobody a práce vězňů; a e) přechod propuštěných vězňů do života společnosti.

C. 1965: 3. kongres

10. Na 3. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, který se konal ve Stockholmu ve dnech 9. – 18. srpna 1965, se poprvé v početnějším zastoupení objevily nově nezávislé země třetího světa. Zástupci 76 zúčastněných států a další účastníci v celkovém počtu přes 1 000 osob se zaměřili na:

- a) technickou pomoc v oblasti prevence kriminality a trestní justice;
- b) kriminologický výzkum k prevenci kriminality a k odbornému vzdělávání;
- c) doporučení k využívání regionálních poradců OSN.

11. 3. kongres rovněž přijal koncepcce: a) vztahu mezi společenskou změnou a kriminalitou; b) komunální činnosti v oblasti prevence kriminality; c) snížení recidivy; d) probačních strategií; a e) zvláštních preventivních a léčebných opatření pro mladistvé a mladé dospělé.

D. 1970: 4. kongres

12. 4. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, který se konal v Kjótu (Japonsko) ve dnech 17. – 26. srpna 1970, byl prvním z kongresů, pořádaných mimo Evropu. Souhrnný název zněl „Kriminalita a rozvoj“, a zvláštní důraz byl kladen na: a) začlenění preventivních strategií do rozvojového plánování; b) organizaci výzkumu koncepcí společenské obrany a komunální prevence; a c) účast veřejnosti na prevenci kriminality.

13. Na 4. kongresu byla také diskutována postupná implementace Standardních minimálních pravidel pro zacházení s odsouzenými. Průzkum v členských státech ukázal, že Standardní minimální pravidla přispěla k prosazování základních lidských práv milionů odsouzených.

E. 1975: 5. kongres

14. Tématem 5. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, který se konal v Ženevě ve dnech 1. – 12. září 1975, byla „Prevence a kontrola kriminality – výzva pro poslední čtvrtinu století“. Téměř 1 000 zástupců ze 101 zemí a řady organizací poprvé diskutovalo o pojetí zločinu jako obchodu, a zaměřilo se na měnící se formy a rozměry národního a nadnárodního zločinu a násilí, včetně role organizovaného zločinu ve zdánlivě legitimním podnikání, kriminality pramenící ze zneužívání alkoholu a drog, a terorismu.
15. 5. kongres přijal doporučení pro oblasti: zneužívání hospodářské moci; obchodu s drogami; terorismu; krádeží a ničení kulturních předmětů; mezilidského násilí; a měnícího se očekávání vůči policejní činnosti.
16. Na doporučení 5. kongresu schválilo Valné shromáždění svou rezoluci č. 3452 (XXX) ze dne 9. prosince 1975 Deklaraci o ochraně všech osob před mučením a jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním (*Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*). Připomínáje svou rezoluci č. 32/62 ze dne 8. prosince 1977, v níž vyzvalo Komisi pro lidská práva, aby na základě principů obsažených v Deklaraci připravila návrh úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání, přijalo Shromáždění rezoluci č. 39/46 ze dne 10. prosince 1984 Úmluvu proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*). Úmluva, která vstoupila v platnost 26. ledna 1987, zavazuje smluvní státy kriminalizovat mučení, jako trestný čin je stíhat a trestat ty, kdo jsou uznáni vinnými.
17. 5. kongres rovněž položil základy pro Kodex chování pro pracovníky donucovacích orgánů (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*), schváleného rezolucí Valného shromáždění č. 34/169 ze dne 17. prosince 1979.

F. 1980: 6. kongres

18. 6. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli se konal v Karakasu ve dnech 25. srpna – 5. září 1980. Bylo to poprvé, kdy se kongres konal v rozvojové zemi. 6. kongres byl uveden prvním podrobným průzkumem OSN o kriminalitě ve světě, založeném na informacích získaných od 65 členských států. Studie odhalila, že velká většina rozvinutých i rozvojových zemí čelí nárůstu násilí a kriminality, že kriminalita nabývá nových forem a rozměrů, a že tradiční opatření prevence a kontroly kriminality nejsou schopna situaci řešit.

19. Souhrnným tématem 6. kongresu byla „Prevence kriminality a kvalita života“. Normy a směrnice OSN byly uznány jako významný nástroj států při účinném postupu proti kriminalitě za současné ochrany lidských práv. Soudnictví nad mládeží bylo zasazeno do kontextu zajišťování sociální spravedlnosti pro všechny děti, a kriminalita byla zkoumána ve vztahu ke zneužívání pravomoci.
20. 6. kongres přijal Karakaskou deklaraci, která byla následně schválena Valným shromážděním v rezoluci č. 35/171 ze dne 15. prosince 1980. Na 6. kongresu bylo tedy poprvé uznáno, že programy prevence kriminality musejí vycházet ze sociálních, kulturních, politických a ekonomických podmínek jednotlivých zemí, a tvořit součást procesu rozvojového plánování. Karakaská deklarace obsahovala doporučení pro standardní minimální pravidla pro soudnictví nad mládeží, účast veřejnosti při prevenci kriminality, kvalitnější statistiku a vymýcení nezákonných poprav.

G. 1985: 7. kongres

21. Tématem 7. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, konaného v Miláně ve dnech 26. srpna až 6. září 1985, byla „Prevence kriminality pro svobodu, spravedlnost, mír a rozvoj“. 7. kongres přijal Milánský akční plán (*Milan Plan of Action*), jenž byl následně schválen Valným shromážděním v rezoluci č. 40/32 ze dne 29. listopadu 1985. Milánský akční plán nastínil celosvětový program prevence kriminality a trestní justice s klíčovými prioritami, jako je nezákonný obchod s drogami, nadnárodní organizovaný zločin a terorismus, zdůraznil potřebu výzkumu zaměřeného na praktický postup a poskytl technickou pomoc rozvojovým zemím.
22. 7. kongres přijal nebo doporučil ke schválení Valnému shromáždění další dokumenty, které vytvořily základní standardy reformy trestní justice:
- a) Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (*United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*) (Pekingská pravidla), schválená rezolucí Shromáždění č. 40/33 ze dne 29. listopadu 1985;
 - b) Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*), schválená Shromážděním v rezoluci č. 40/34 ze dne 29. listopadu 1985;
 - c) Základní principy nezávislosti v soudnictví (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*);

- d) Vzorovou dohodu o předávání odsouzených cizinců (*Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners*) (první vzorová dvoustranná dohoda) a doporučení o zacházení s odsouzenými cizinci.

H. 1990: 8. kongres

23. 8. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli se konal v Havaně ve dnech 27. srpna až 7. září 1990. Více než 1 400 účastníků ze 127 zemí diskutovalo mj. o: krádežích archeologických nálezů; vypouštění nebezpečného odpadu do oceánu; a rostoucím mezinárodním obchodu s nelegálními drogami a osudné vazbě mezi užíváním drog a AIDS, jakož i o výskytu obou těchto jevů ve vězeňské populaci.
24. 8. kongres šířil informace o: počítačových sítích v trestní justici; ustanoveních o zabavování finančních výnosů z organizovaného zločinu a zkoumání bankovních záznamů; a rostoucích zkušenostech se spojením mezi kontrolou kriminality a společensko-ekonomickým rozvojem.
25. Dále 8. kongres posuzoval: rozvoj komunální prevence kriminality; a alternativy trestu odnětí svobody nespojené s odnětím svobody.
26. 8. kongres přijal nebo doporučil ke schválení Valnému shromáždění více mezinárodních dokumentů než všechny předchozí kongresy dohromady, a to:
- a) Standardní minimální pravidla OSN pro opatření nespojená s odnětím svobody (*United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures*) (Tokijská pravidla) (rezoluce Shromáždění č. 45/110, příloha);
 - b) Základní principy zacházení s odsouzenými (*Basic Principles for the Treatment of Prisoners*) (rezoluce Shromáždění č. 45/111, příloha);
 - c) Směrnice OSN pro prevenci delikvence mladistvých (*United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) (Rijádská směrnice) (rezoluce Shromáždění č. 45/112, příloha);
 - d) Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) (rezoluce Shromáždění č. 45/113, příloha);
 - e) Základní principy použití síly a zbraní pracovníky donucovacích orgánů (*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*);
 - f) Směrnice o úloze státních zástupců (*Guidelines on the Role of Prosecutors*);

g) Základní principy úlohy obhájců (*Basic Principles on the Role of Lawyers*).

27. Kromě toho 8. kongres přijal nebo doporučil ke schválení Valnému shromáždění pět vzorových smluv – návrhů dvoustranných dohod, jež mají být pro státy vodítkem při jejich sjednávání: Vzorovou smlouvu o vydávání (*Model Treaty on Extradition*) (rezoluce Shromáždění č. 45/116, příloha a č. 52/88, příloha), Vzorovou smlouvu o vzájemné právní pomoci v trestních věcech (*Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters*) (rezoluce Shromáždění č. 45/117, příloha a č. 53/112, příloha I), Vzorovou smlouvu o předávání trestního řízení (*Model Treaty on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters*) (rezoluce Shromáždění č. 45/118, příloha), Vzorovou smlouvu o předávání dohledu nad pachateli podmíněně odsouzenými či podmíněně propuštěnými (*Model Treaty on the Transfer of Supervision of Offenders Conditionally Sentenced or Conditionally Released*) (rezoluce Shromáždění č. 45/119, příloha) a vzorovou smlouvu o prevenci trestných činů proti movitému kulturnímu dědictví lidstva.
28. 8. kongres přijal rezoluci o korupci ve státní správě, v níž doporučil přípravu dokumentu, který byl později přijat jako Mezinárodní kodex chování veřejných činitelů (*International Code of Conduct for Public Officials*), schválený rezolucí Valného shromáždění č. 51/59 ze dne 12. prosince 1996.
29. Dále 8. kongres přijal rezoluci o organizovaném zločinu, o prevenci a kontrole organizovaného zločinu, a o teroristické trestné činnosti.
30. Dále 8. kongres přijal rezoluci o počítačové kriminalitě, v níž vyzval členské státy, aby zvážily řadu opatření, včetně zlepšení bezpečnostních a preventivních opatření ve vztahu k počítačovým sítím, s ohledem na problémy týkající se ochrany soukromí, zachovávání lidských práv a základních svobod, a regulačních mechanismů používání počítačů.
31. A konečně přispěl 8. kongres k přijetí rezoluce Valného shromáždění č. 45/108 ze dne 14. prosince 1990, v níž Shromáždění rozhodlo zřídit mezivládní pracovní skupinu pro vytvoření zprávy, v níž by byly zpracovány návrhy na efektivní program prevence kriminality a trestní justice. Poznatky Mezivládní pracovní skupiny (*Intergovernmental Working Group*) o Vytvoření efektivního mezinárodního programu pro kriminalitu a justici (*Creation of an Effective International Crime and Justice Programme*) se staly podkladem pro svolání Schůzky ministrů k vytvoření efektivního programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*Ministerial Meeting on the Creation of an Effective United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*), která se konala v Paříži ve dnech 21. – 23. listopadu 1991 (viz A/46/703 a Corr.1). Ta pak vedla k přijetí rezoluce Valného shromáždění č. 46/152 ze dne 18. prosince 1991. V této rezoluci požádalo Shromáždění Hospodářskou a sociální radu, aby rozpustila Výbor pro

prevenci a kontrolu kriminality (*Committee on Crime Prevention and Control*) a zřídila komisi pro prevenci kriminality a trestní justici jako novou funkční komisi Hospodářské a sociální rady.

I. 1995: 9. kongres

32. 9. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli se konal v Káhiře ve dnech 29. dubna až 8. května 1995. 9. kongres dále rozšířil soubor aktivit OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice. Hlavním bodem programu byl boj proti skupinám nadnárodního zločinu a ekonomické kriminalitě prostřednictvím prohloubené mezinárodní spolupráce a praktické technické pomoci při realizaci principů vlády práva, jakož i opatření proti praní špinavých peněz.
33. Diskuse se na 9. kongresu zaměřila na zkoumání nových koncepcí a zájmů v oblastech jako: trestné činy proti životnímu prostředí; systémy trestní justice a policie; a strategie proti násilné kriminalitě, městské kriminalitě, kriminalitě mezi mladými lidmi a násilí na ženách.
34. Úvahy 9. kongresu o organizovaném zločinu čerpaly z pokroků dosažených na dvou jiných zasedáních, jež se konaly v roce 1994 – Mezinárodní konferenci o prevenci a kontrole praní peněz a využívání výnosů z trestné činnosti: Globální přístup (*International Conference on Preventing and Controlling Money-Laundering and the Use of the Proceeds of Crime: a Global Approach*), jež se konala v Courmayeur (Itálie) ve dnech 18. – 20. června 1994 (E/CONF.88/7); a Světové konferenci ministrů o organizovaném nadnárodním zločinu (*World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*), jež se konala v Neapoli (Itálie) ve dnech 21. – 23. listopadu 1994 (A/49/748).
35. Workshopy byly nedílnou součástí programu 9. kongresu. Byly diskutovány národní strategie pro boj proti konkrétním druhům trestných činů a byla vydána doporučení ke zlepšení mezinárodní reakce na tyto druhy kriminality. Konaly se demonstrační a výzkumné workshopy za účelem umožnit účinnější postup v oblasti prevence kriminality a viktimizace, jakož i reformy trestní justice po celém světě. Jednalo se o jedinečné fórum, kde bylo možno diskutovat o zkušenostech a úspěšných opatřeních, využívaných při řešení specifických problémů spojených z hlavními tématy 9. kongresu. Zástupci vlád jednotlivých

zemí, mezivládních organizací, nevládních organizací a vědeckých institucí na 9. kongresu byli vyzváni k účasti a vystoupení na workshopech. Ke každému workshopu byl připraven situační materiál, který sloužil jako podklad pro diskusi. Účastníci byli vyzváni k výměně zkušeností a informování o stávajících či zamýšlených výzkumných projektech, programech či jiných opatřeních, účinných či novátorských ve vztahu ke specifickým cílům workshopů. Zvláštní důraz byl kladen na iniciativy, které zlepšily, nebo mají potenciál zlepšit, dvoustrannou a mnohostrannou technickou pomoc a výměnu znalostí a technologie.

J. 2000: 10. kongres

36. 10. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli se konal ve Vídni ve dnech 10. – 17. dubna 2000. Tématem 10. kongresu byla „Kriminalita a justice: odpověď na výzvy 21. století“. 10. kongresu se zúčastnily stovky zástupců vlád, akademických a nevládních organizací.

37. 10. kongres projednal témata:

- a) Jak podporovat vládu práva a posilovat systém trestní justice;
- b) Mezinárodní spolupráce v boji proti nadnárodnímu organizovanému zločinu: nové úkoly v 21. století;
- c) Účinná prevence kriminality: jak udržet krok s novými vývojovými trendy;
- d) Pachatelé a oběti: odpovědnost a nestrannost v soudním řízení.

38. Kromě toho se konaly workshopy k následujícím otázkám:

- a) Boj s korupcí;
- b) Trestné činy týkající se počítačové sítě;
- c) Zapojení komunity do prevence kriminality
- d) Ženy v systému trestní justice.

39. Na 10. kongresu se zástupci 119 zemí, včetně 76 ministrů a dalších vysoce postavených činitelů, rozhodli přijmout účinnější společná opatření v boji proti problému kriminality ve světě, zejména nejzávažnějším formám nadnárodního organizovaného zločinu.

40. V rámci sekce na vysoké úrovni 10. kongresu byla přijata Vídeňská deklarace o kriminalitě a justici: Odpověď na výzvy 21. století (*Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/59, příloha). Ve Vídeňské deklaraci členské státy stanovily program v oblasti prevence kriminality a trestní justice na začátku

nového tisíciletí. Vídeňská deklarace shrnuje podstatu práce dosud vykonané v průběhu mnoha let a stanoví specifické významné závazky, které by měly odrážet vizi budoucí činnosti Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*) a jednotlivých vlád. Konkrétně se členské státy zavázaly přijmout rozhodná a rychlá opatření v boji proti: terorismu; obchodování s lidmi; nezákonnému obchodu se zbraněmi; pašování migrantů; a praní špinavých peněz.

41. Vídeňská deklarace zdůraznila potřebu účinného mezinárodního právního nástroje proti korupci, nezávislého na Úmluvě OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha I).

II. VLIV

42. Článek 55 Charty OSN vyzývá OSN k podpoře:

- a) Vyššího životního standardu, plné zaměstnanosti a podmínek hospodářského a sociálního pokroku a rozvoje;
- b) Řešení mezinárodních hospodářských, sociálních, zdravotních a souvisejících problémů; a mezinárodní kulturní a vzdělávací spolupráce; a
- c) Obecné úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství a jejich zachovávání.

43. V článku 56 Charty se členové slavnostně zavazují postupovat společně i jednotlivě v součinnosti s Organizací, aby bylo dosaženo cílů stanovených článkem 55. Autoři Charty tím nezamýšleli pouze použití donucovacích prostředků v případě porušení míru a aktů agrese. Předvíдали rovněž snahu vytvořit spravedlivý svět, ve kterém „My, lidé“, k nimž odkazuje preambule Charty, bychom usilovali o lidskou bezpečnost v celém jejím rozsahu.

44. Jednou z oblastí, na něž se článek 55 vztahuje, je prevence kriminality a trestní justice. Podstatou článku 55 jsou výrazy „sociální pokrok a rozvoj“ a „lidská práva a základní svobody pro všechny“. To jsou zároveň základní pojmy, na nichž z větší části spočívá činnost OSN v oblasti trestní justice. Všechna hlediska článku 55 se určitým způsobem odrážejí v dokumentech, vytvořených v posledních 50 letech na kongresech OSN o prevenci kriminality a trestní justici.

45. Kongresům se podařilo vytvořit materiál, který lze pokládat za „legislativní“ v tom smyslu, že stanoví normativní standardy aplikovatelné ve všech státech.

Většina dokumentů má charakter „*soft law*“, a je obsažena v rezolucích příslušných orgánů OSN. Stále více dokumentů však používá jazyk smluv, nebo se stává součástí mezinárodního obyčejového práva. Jako produkt půlstoletí práce lze tento materiál stěží popsat jako hotový „kodex“ doporučené praxe. Jednotlivé dokumenty představují oblasti, v nichž bylo možno v určité době dosáhnout vysokého stupně shody. Některé se do určité míry překrývají, některé jsou do určité míry nadbytečné či zastarávají; přesto je jejich vliv na rozvoj trestní justice, posilování pojmu vlády práva a obecněji celosvětového vědomí slušnosti, svobody a úcty ke společným hodnotám, nesporný.

46. Některé standardy a normy OSN mají významný vliv na rozvoj mezinárodních principů, závazných či nezávazných, a na postup na národní i regionální úrovni. Standardní minimální pravidla pro zacházení s odsouzenými se např. významně odrážejí ve Standardních směrnicích pro nápravná opatření (*Standard Guidelines for Corrections*) v Austrálii, a v „ilustračním návrhu směrnic pro zacházení s odsouzenými v rámci Commonwealthu“, jakož i v Evropských vězeňských pravidlech (*European Prison Rules*) Rady Evropy. Mezinárodní standardy soudnictví nad mládeží a restorativní justice tvořily základ změn v německé právní úpravě těchto oblastí v posledních letech. Nevládní organizace se při své práci pravidelně dovolávají příslušných dokumentů, např. pokud jde o vězeňské podmínky. Amnesty International např. uvádí, že využívá standardy a normy OSN třemi způsoby. Zaprvé, při svém výzkumu posuzuje nahlášený postup veřejných činitelů z hlediska pravidel a standardů obsažených v dokumentech, kdy je pokládá za měřítko jednání veřejného činitele. Zadruhé, opakovaně vyzývá vlády, aby jejich ustanovení implementovaly, včetně zajištění toho, aby se odrazila ve vnitrostátní legislativě a vzdělávacích programech pro státní zaměstnance. A zatřetí, přikládá znění příslušných dokumentů ke zprávám o porušování lidských práv v jednotlivých zemích, čímž toto znění šíří mezi veřejné činitele a širší veřejnost.
47. Dokumenty k prevenci kriminality prokázaly svou užitečnost při podpoře diskuse o obecných standardech vytvořených v jiných částech systému OSN. Jasným příkladem je způsob, jakým se orgány Mezinárodní organizace práce (*International Labour Organization*) dovolávají Standardních minimálních pravidel pro zacházení s odsouzenými v kontextu svobody sdružování pro odbory a jednání se členy odborů.
48. Mezi standardy a normami přijatými na kongresech OSN o prevenci kriminality a trestní justici, a přijatými smluvními orgány působícími v oblasti ochrany lidských práv (*human rights treaty bodies*), jsou stále větší vazby. Výbor pro lidská práva (*Human Rights Committee*) vydal obecnou poznámku (*general comment*) č. 21 (44), potvrzující to, co se již stalo praxí (HRI/GEN/1/Rev.3, odst. 5):

„Smluvní státy mohou ve svých zprávách uvést, do jaké míry aplikují příslušné standardy OSN použitelné v oblasti zacházení s odsouzenými: Standardní minimální pravidla pro zacházení s odsouzenými (1957), Soubor zásad k ochraně všech osob vystavených jakékoliv formě zadržení či uvěznění (*Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*) (1988), Kodex chování pro pracovníky donucovacích orgánů (1978) a Zásady zdravotnické etiky (*Principles of Medical Ethics*), týkající se role zdravotnického personálu, zejména lékařů, při ochraně odsouzených před mučením a jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením či trestáním.“

49. Zástupci smluvních států, kteří vystupují před smluvními orgány, působícími v oblasti lidských práv, jsou rovněž pravidelně dotazováni na Standardní minimální pravidla a další instrumenty. Výbor pro práva dítěte (*Committee on the Rights of the Child*) využil standardy a normy v oblasti soudnictví nad mládeží při interpretaci příslušných ustanovení Úmluvy o právech dítěte (*Convention on the Rights of the Child*) (rezoluce Valného shromáždění č. 44/25, příloha). Dokumenty z oblasti trestní justice jsou též široce používány „tématickými mechanismy“, jako je Pracovní skupina pro nucená či nedobrovolná zmizení (*Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*), a různými zvláštními zpravodaji, jako je ten pro otázku mučení a nezákonných, hromadných či svévolných poprav. Pozice zvláštního zpravodaje pro otázku nezávislosti soudců a advokátů byla zřízena především proto, aby byly uvedeny do života „Vídeňské“ normy, Základní principy nezávislosti v soudnictví a Základní principy úlohy obhájců. Otázce domácího násilí, která se poprvé stala předmětem skutečného jednání na mezinárodní úrovni v rámci 7. kongresu v roce 1985, byla věnována značná pozornost nejen orgány působícími v oblasti lidských práv, ale i na 4. světové konferenci o ženách (*Fourth World Conference on Women*), která se konala v Pekingu ve dnech 4. – 15. září 1995, a v Komisi pro postavení žen (*Commission on the Status of Women*).

50. Jedním z rysů vývoje normativních standardů v oblasti lidských práv je způsob, jakým je materiál, původně schválený ve formě rezoluce, nakonec vtělen do podoby právně závazných ustanovení. Většina ustanovení Všeobecné deklarace lidských práv (*Universal Declaration of Human Rights*) (rezoluce Valného shromáždění č. 217 A (III)) se tak promítla do Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) (rezoluce Shromáždění č. 2200 A (XXI), příloha) a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (rezoluce Shromáždění č. 2200 A (XXI), příloha). Deklarace o odstranění diskriminace žen (*Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*) (rezoluce Shromáždění č. 2263 (XXII)) byla následována Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) (rezoluce

Shromáždění č. 34/180, příloha). Tento postup se až donedávna neuplatňoval v případě dokumentů v oblasti trestní justice, s výjimkou Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, která byla ze značné části založena na Deklaraci o ochraně všech osob před mučením a jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním, jež byla definitivně schválena na 5. kongresu v roce 1975.

51. To se v posledních letech dramaticky změnilo. Římský statut Mezinárodního trestního soudu (*Roma Statute of the International Criminal Court*) obsahuje významná ustanovení o roli obětí v řízení před Soudem, jež jsou v souladu s duchem Deklarace základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci (rezoluce Valného shromáždění č. 40/34, příloha), jež byla definitivně schválena na 7. kongresu v roce 1985. A skutečně, některé formulace Římského statutu pocházejí z této Deklarace. Zejména článek 68 odst. 3 Římského statutu je z Deklarace převzat téměř doslova. Stanoví, že pokud jsou dotčeny osobní zájmy obětí, Soud umožní, aby byly jejich názory a zájmy vyjádřeny a vzaty v úvahu ve stadiu řízení, v němž to Soud uzná za vhodné, a způsobem, který není na újmu právům obžalovaného, ani principům řádného a nestranného řízení. Podobně článek 25 Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, nazvaný „Pomoc a ochrana obětí“, zavazuje všechny smluvní státy, aby v rámci svých možností přijaly vhodná opatření k poskytnutí pomoci a ochrany obětem trestných činů, na něž se Úmluva o organizovaném zločinu vztahuje, zejména v případech výhrůžek, msty nebo zastrašování; dále se všechny smluvní státy zavazují vytvořit odpovídající postupy, jež obětem trestných činů, na něž se Úmluva o organizovaném zločinu vztahuje, umožní přístup k odškodnění a rehabilitaci (pojmy odvozené z Deklarace); a konečně, všechny smluvní státy musejí, v souladu se svým právním řádem, umožnit, aby byly názory a zájmy obětí vyjádřeny a vzaty v úvahu ve vhodných stadiích trestního řízení proti pachatelům, a to způsobem, který není na újmu práv obhajoby. Článek 6 Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) (rezoluce Valného shromáždění č. 55/25, příloha II), pojednává o zacházení s oběťmi dokonce ještě podrobněji, včetně úpravy převzaté z Deklarace z r. 1985, jakož i určité nové úpravy. Úmluva OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*) (rezoluce Valného shromáždění č. 58/4, příloha) tento trend zařazování smluvních ustanovení o obětech následuje (viz článek 32, nazvaný „Ochrana obětí, znalců a svědků“).

52. Při práci na Římském statutu byly brány v úvahu též vzorové smlouvy o spolupráci ve věcech trestních (jako je Vzorová smlouva o vzájemné právní pomoci ve věcech trestních (rezoluce Valného shromáždění č. 45/117, příloha) a

Vzorová smlouva o předávání trestního řízení (rezoluce Shromáždění č. 45/118, příloha)). V Římském statutu představují ustanovení článku 89 („Předání osob Soudu“) a článku 93 („Jiné formy spolupráce“) významnou modifikaci těchto dokumentů vhodnou za situace, kdy je předmětem vztahu spolupráce mezi státem a mezinárodní organizací, nikoliv mezi dvěma státy. Smlouvy, jako je Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (články 13, 16 – 18) a Úmluva OSN proti korupci (články 44 – 46) obsahují ustanovení o vydávání pachatelů, předávání odsouzených a vzájemné právní pomoci, jež úzce odrážejí mnohá ustanovení vzorových smluv.

53. Jiný příklad koncepce přijaté v rámci kongresů, jež si našla cestu do oblastí smluv, lze nalézt v názvu Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu. Ve své slavné přednášce na Universitě Yale v roce 1956 (*Storrs Lecture*) navrhl Philip Jessup, aby pojem „nadnárodní“ (*transnational*) „používaly všechny právní předpisy, které upravují jednání či jevy, které přesahují národní hranice“. Výkonný tajemník 5. kongresu použil pojmu „nadnárodní zločin“ při popisu trestného činu, který přesahuje hranice, přičemž jej uvedl „spíše jako kriminologický než jako právní termín“. Nyní, se vstupem Úmluvy o organizovaném zločinu v platnost, se „nadnárodní organizovaný zločin“ stal odborným právnickým pojmem.

III: BUDOUCNOST

54. Valné shromáždění ve své rezoluci č. 46/152 ze dne 18. prosince 1991 přijalo prohlášení principů a akční program k programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, jež byly přílohou uvedené rezoluce, a které získaly politický souhlas Schůzky ministrů k vytvoření efektivního programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, která se konala v Paříži ve dnech 21. – 23. listopadu 1991 (A/46/703 a Corr.1). První z principů, stanovený v odstavci 1 přílohy rezoluce Shromáždění č. 46/152, odráží článek 55 Charty OSN, a celkově obsahuje mnoho z charakteru tohoto dokumentu:

„1. Uznáváme, že ve světě dochází k velmi významným změnám, vyplývajícím z politického ovzduší, napomáhajícího demokracii, mezinárodní spolupráci, širšímu uplatňování základních lidských práv a základních svobod a realizaci touhy všech národů po hospodářském rozvoji a sociálním blahobytu. Navzdory těmto pokrokům je však svět dnes stále sužován násilím a dalšími formami závažné kriminality. Tyto jevy představují hrozbu pro udržení vlády práva, ať se dějí kdekoliv.“

55. V odstavci 7 prohlášení principů se rovněž uznává, že demokracie a lepší kvalita života se mohou rozvíjet pouze v prostředí míru a bezpečnosti pro všechny.

Kriminalita představuje hrozbu pro stabilitu a bezpečné prostředí. Prevence kriminality a trestní justice jsou tedy, za současného zachovávání lidských práv, přímým příspěvkem k udržení míru a bezpečnosti.

56. Tato slova platí dnes stejně jako před téměř 15 lety. Není pochyb o tom, že bylo dosaženo významného pokroku. Scéna se změnila s úspěšným přijetím Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a jejích Protokolů, jakož i Úmluvy OSN proti korupci. Rychlé sjednání těchto dokumentů a míra jejich přijetí, kterou vyjadřuje množství států, jež se staly jejich smluvními stranami, jsou jistě slibné. Úmluva o organizovaném zločinu a její Protokoly představují příležitost a výzvu. Příležitost spočívá v jejich vysoké kvalitě, shodě, kterou ztělesňují a politickém odhodlání, které vyjadřují. Jsou proto rozhodujícími prvky rámce, který tu chyběl, a měřítkem, které mohou státy použít při mapování postupu při řešení naléhavých potřeb koordinovaným a společným způsobem. Výzvou, která stojí před mezinárodním společenstvím, je otázka, jak zajistit, aby politická vůle zůstala silná a nepolevovalo úsilí při aplikaci uvedených dokumentů, jakož i celého stávajícího systému standardů a norem v oblasti prevence kriminality a trestní justice, jež představují základní stavební kameny vlády práva.

57. Mezinárodní společenství dnes všeobecně uznává, že podpora a garantování principů vlády práva v zemi výrazně podporuje rozvoj země jako celku. Současné rozvojové koncepce a praxe uznávají potřebu pochopení vazeb mezi různými aspekty rozvoje, zejména mezi právními a ostatními rysy procesu rozvoje.

58. Ústřední role, kterou hrají principy vlády práva v oblasti rozvoje, byla uznána a zdůrazněna ve zprávě k Projektu tisíciletí (*Millennium Project*), nazvané Investování do rozvoje: Praktický plán k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí (*Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*).

„Úspěšný rozvoj investičních strategií k dosažení Rozvojových cílů tisíciletí vyžaduje řádnou správu věcí veřejných. To znamená dodržování principů vlády práva ze strany správních a civilních úřadů i ze strany právních a justičních institucí. ... Vláda práva, nezbytná podmínka řádné správy věcí veřejných, může ovlivnit způsob, jakým jsou jednotlivé koncepce formulovány a realizovány.“

59. Obnova vlády práva a opětovné vytváření systémů trestní justice jsou ještě nezbytnější v postkonfliktních společnostech. Posilování vlády práva ihned po konfliktu je nejen investicí do obnovy země, ale tím, že jsou řešeny závažné válečné křivdy a hlavní příčiny konfliktu, může též pomoci zabránit opakování sporů v budoucnosti.

60. Jak upozorňují někteří badatelé, v rozvojových teoriích došlo v posledních několika letech k výraznému posunu od důvěry ve význam projektů a poskytování služeb k pojmům, jako lidská práva a správa věcí veřejných, naznačujícimu zapojení do širšího procesu změny. V nových podmínkách zaujímají koncepce ústřední místo, zatímco projekty se stávají pouze jedním z prvků širší, integrované rozvojové agendy. Cílem je v oblasti mezinárodní rozvojové agendy dosáhnout vyšší koherence.

61. OSN patří v posledních letech přední místo při analyzování nových trendů a vývoje v oblasti globalizace. Záhy poznala, že kromě tradičních hrozeb pro mezinárodní mír a bezpečnost se v globálním měřítku objevily hrozby nové, jako je nadnárodní organizovaný zločin, korupce a terorismus.

62. Členské státy rovněž zjistily, že žádný stát, jakkoli mocný, nemůže s výše uvedenými hrozbami sám o sobě úspěšně bojovat. Problémy, které byly pokládány za výsadní sféru států, jsou stále více řešeny na mnohostranné úrovni na základě společně sjednaných strategií a aktivit.

63. Jak naznačilo Vysoké grémium o hrozbách, výzvách a změně (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) ve své zprávě nazvané „Bezpečnější svět: naše sdílená odpovědnost“ („*More secure world: our shared responsibility*“) (A/59/565 a Corr.1), efektivní reakce na tyto nové hrozby vyžaduje kombinaci různých prvků a postupů, jako jsou:

- a) lepší mezinárodní regulační systém;
- b) odpovídající dodržování tohoto systému ze strany mezinárodního společenství;
- c) zlepšená spolupráce mezi státy; a
- d) koordinace činnosti mezinárodních orgánů.

Součástí udržitelné a účinné strategie řešení nových forem ohrožení bezpečnosti lidstva musí být též zvýšené úsilí o pomoc zemím, zejména těm, jež vznikly z konfliktu a těm s transformační ekonomikou, při budování či obnově kapacit pro zachovávání principů vlády práva.

64. V této souvislosti se péče o respekt k vládě práva stává investicí nejen do rozvoje jednotlivých zemí, ale též do míru a bezpečnosti mezinárodního společenství jako celku.

65. OSN od svého založení působí k podpoře a upevňování vlády práva na národní i mezinárodní úrovni. V Deklaraci tisíciletí OSN (*United Nations Millenium Declaration*), přijaté Valným shromážděním v rezoluci č. 55/2 ze dne 8. září 2000, a odrážející odhodlání signatářských států dosáhnout Rozvojových cílů tisíciletí, vyjádřily členské státy své rozhodnutí posilovat úctu k vládě práva v

mezinárodních i vnitrostátních záležitostech (odst. 9) a prohlásily, že nebudou šetřit úsilím při podpoře demokracie a posilování vlády práva (odst. 24).

66. Dosažení Rozvojových cílů tisíciletí může být bržděno koncepčním přístupem, který musí být naléhavě přehodnocen. Zatímco v posledních letech došlo k významnému vývoji v pojetí vlády práva a k zásadní diskusi o roli vlády práva v oblasti rozvoje, pouze malého pokroku bylo dosaženo v poznání klíčové role, kterou má při budování, udržování a posilování vlády práva systém trestní justice. Je třeba uznat skutečnost, že systém trestní justice je jistou slabinou vlády práva. Ačkoliv pojem vlády práva je nepochybně širší, nebude-li pochopena a přijata ústřední role systému trestní justice jako hlavního pilíře celé konstrukce, vzniká riziko, že navrhovaná a realizovaná opatření nepřinesou požadované výsledky. Nastal čas ustoupit od mylných představ, a v některých případech i obav z negativních důsledků programů na posilování oblasti prosazování práva a systému trestní justice jako celku. Pokud kdy byly takové obavy oprávněné, v současném politickém prostředí dozajista ztratily jakékoliv opodstatnění. Nastal rovněž čas investovat do budování a posilování institucí systému trestní justice, a to integrovaným, koordinovaným a udržitelným způsobem jako součást rozvojové a bezpečnostní agendy mezinárodního společenství.

67. V mezinárodní diskusi o rozvoji se používá nový globální jazyk; často užívanými výrazy jsou partnerství, posilování, vlastnictví, účast, odpovědnost a transparentnost, a ještě frekventovanějšími řádná správa věcí veřejných, vláda práva a lidská práva. Ovšem, i když jazyk a myšlenky nové agendy již byly zavedeny, odpovídající změny se uskuteční jen pomalu. Jak připustili Robert Chambers a Jethro Petit: „Tyto krásné myšlenky stojí v protikladu k prostředí rozvoje, znečištěného neschopností, korupcí, tajnůstkářstvím, nenasytností a protichůdnými zájmy. Jazyk tohoto nového společného postoje nicméně vyvolává naději na spravedlivější a komplexnější cestu k lidskému rozvoji a blahobytu.“

68. OSN musí hrát ústřední roli při plnění těchto cílů, a to formou podpory mezinárodního společenství při vyplňování existujících mezer mezi slovy a praxí, a poznání, že i samotná slova lze využít ke zvýšení informovanosti a aktivity.

69. Budování či posilování systému trestní justice je nezbytnou podmínkou účinné mezinárodní spolupráce. Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a Úmluva OSN proti korupci tvoří rámec takové spolupráce v některých nejdůležitějších oblastech, kde je společný postup nutností. Příznačné je, že jejich autoři usoudili, že budou příliš významné na to, aby byly ponechány bez implementačních mechanismů. Jako první nástroje mezinárodního práva trestního tyto úmluvy předvídají své vlastní implementační mechanismy s citlivě vypracovaným mandátem k zajištění účinnosti za současné garance principů, jako je zachovávání svrchovanosti, která je pro mezinárodní společenství stále posvátná. Tato vyváženost spočívá v jádru možností těchto mechanismů. Nyní, když je jeden z uvedených mechanismů již v provozu a druhý by měl být aktivován v období nikoliv delším než jeden rok, je nutné zajistit, aby byly tyto možnosti plně využity. Za tím účelem musí přežívat duch obou úmluv. Obě úmluvy byly sjednány na stejném principu. Boj s organizovaným zločinem a korupcí je sdíleným cílem, společným úkolem všech zemí světa. V zájmu splnění tohoto cíle by měly všechny země vynaložit veškeré úsilí a investovat do plnění ustanovení uvedených dokumentů. Zároveň bylo připuštěno, že v případě řady rozvojových zemí zůstanou i při největší možné snaze v jejich plnění mezery, a to z důvodu omezených zdrojů, nedostatku kapacit a konkurenčních priorit. Při vyplňování těchto mezer by se mělo spojit celé mezinárodní společenství na základě předpokladu, že v řetězu postupu proti organizovanému zločinu a terorismu nesmějí být slabé články.
70. První kroky k implementaci Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu již byly učiněny. Jedná se o kroky správným směrem, které se však také jeví jako pouze předběžné. Téměř zdvojnásobení počtu smluvních států Úmluvy od konání první Konference smluvních států (*Conference of the Parties*) by mohlo umožnit realizaci rozsáhlejších kroků. Je důležité, aby k takovým rozsáhlejším krokům došlo; podobné kroky by se měly stupňovat. Pokud jde o Úmluvu OSN proti korupci, je současná nevyváženost mezi smluvními státy nešťastná, ovšem stále pochopitelná. Síla obou úmluv spočívá v jejich schopnosti dosáhnout rychle co nejširší možné účasti. Jejich účinnost je přímo spojena s kolektivní silnou vůlí států podporovat jejich implementaci, a to jak politicky, tak finančně. Váhání či nedostatek aktivní podpory by se rychle mohly stát závažným problémem pro důvěryhodnost a představovat riziko zvrácení vývoje mezinárodní spolupráce, jež by bylo skutečně zhoubné.
71. Sjednání a důvěra v úspěchy dosažené v posledních 50 letech od doby, kdy se začaly kongresy konat, jsou moudré a nezbytné. Avšak takový postup rozvoje a uskutečňování společné vize se nesmí do budoucna zastavit. Mezinárodní společenství si nemůže dovolit usnout na vavřínech. Je třeba vykonat mnoho práce a denně se objevují mnohé problémy. Ve světě, kde se vše zrychlilo, je reakce na mnohem méně možností než kdy předtím. Náléhavými potřebami jsou rozvoj

koncepce v nových oblastech, jež vyžadují pozornost, jako jsou nové formy ekonomické kriminality či počítačové kriminality, či koncepční rozvoj a realizace nových přístupů k řešení nových hrozeb a jejich vzájemných vztahů.

72. Pokud mezinárodní společenství odmítne patřičně čelit této výzvě, ohrozí tím samo sebe. 11. kongres nabízí jedinečnou příležitost k diskusi nad všemi těmito problémy a k tomu, aby Komise pro prevenci kriminality a trestní justici (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) získala odpovídající informace, které jí umožní plnit úkoly, k nimž je zmocněna. V Bangkoku musí odkaz předchozích kongresů sloužit jako zdroj inspirace a tradice musí být zachována.

**11. KONGRES OSN
O PREVENCI KRIMINALITY A TRESTNÍ JUSTICI
BANGKOK 18. - 25. DUBNA 2005:**

**ZÁKLADNÍ DOKUMENTY . KONGRESU
PŘEDLOŽENÉ DELEGÁTŮM**

Překlad: Agentura Pylon

Vydavatel: Institut pro kriminologii a sociální prevenci

Určeno: Pro odbornou veřejnost

Tiskárna: Vydavatelství KUFR
František Kurzweil
Naskové 3
Praha 5

Dáno do tisku: Únor 2006

Vydání : První

Náklad: 190

ISBN 80-7338-045-5