

**INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI**

**TRESTNÍ POLITIKA A JEJÍ REALIZACE  
V OBLASTI TRESTNÍ JUSTICE**

**JUDr. Zdeněk Karabec, CSc. a kol.**

Tento text neprošel jazykovou korekturou a je určen pro studijní účely

Neprodejné

**Praha 2008**

## **Zpracovali:**

**JUDr. Simona Diblíková:** Část 7. (7.1, 7.2.3) a 8 (8.3).

**JUDr. Zdeněk Karabec, CSc.**(odpovědný řešitel): Část 1., 2., 3. (3.1, 3.2), 4 (4.4.1, 4.4.2) a 9.-cizojazyčné resumé, redakční zpracování, vedoucí autorského kolektivu

**JUDr. Václav Nečada:** Část 4. (4.4) a 6 (6.2).

**Mgr. Hana Přesličková:** Část 3. (3.10, 3.11), 4. (4.1, 4.2, 4.3) a 6. (6.1)

**PhDr. Markéta Štěchová:** Část 3 (3.7, 3.8, 3.9, 3.12) a 7. (7.2)

**Mgr. Jiří Vlach:** Část 3. (3.3, 3.4, 3.5, 3.6) a 8. (8.1 a 8.2)-seznam literatury

**JUDr. Petr Zeman, Ph.D.:** Část 2 (2.3.4.) a 5.

## **Odborní recenzenti:**

Mgr. Petr Kotulan

JUDr. Daniel Prouza, PhD.

Asistentka: Věra Havránková

**ISBN 978-80-7338-071-7**

© Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2008

[www.kriminologie.cz](http://www.kriminologie.cz)

# Obsah

**Část 1. Předmět, metody a cíl výzkumu**

**Část 2. Vstup do problematiky**

**Část 3. Prameny trestní politiky ve vybraných oblastech**

- 3.1. Vězeňství
- 3.2. Reforma justice
- 3.3. Bezpečnostní situace
- 3.4. Organizovaný zločin
- 3.5. Drogová kriminalita
- 3.6. Korupce
- 3.7. Extremismus
- 3.8. Nelegální migrace
- 3.9. Integrace cizinců
- 3.10. Obchodování s lidmi a komerční sexuální zneužívání dětí
- 3.11. Ochrana životního prostředí
- 3.12. Prevence kriminality

**Část 4. Tvorba (formování) trestní politiky**

- 4.1. Legislativní návrhy poslanců Parlamentu ČR
- 4.2. Rozborové materiály státního zastupitelství
- 4.3. Aktivity nevládních organizací
- 4.4. Průběh rekodifikace trestního zákona

**Část 5. Odraz trestní politiky v důkazním právu.**

- 5.1. Východiska právní úpravy dokazování v trestním řízení
- 5.2. Vývoj právní úpravy dokazování v ČR po r. 1990
- 5.3. Dotazníkové šetření
- 5.4. Shrnující poznámka

**Část 6. Vývoj v trestním právu hmotném a procesním (vybrané problémy)**

- 6.1. Zabezpečovací detence jako nová forma ochranného opatření
- 6.2. Komparace vývoje trestního práva v ČR a SR

**Část 7. Vliv veřejného mínění a obecné politiky**

- 7.1. Trestní politika v programech politických stran
- 7.2. Informovanost občanů o trestní politice

**Část 8. Trestní politika a média**

- 8.1. Možnosti analýzy
- 8.2. Vybrané kauzy (mediální markanty) roku 2005
- 8.3. Vliv médií na vybrané trestní kauzy

## **Část 9. Souhrn a závěry**

**Seznam použité literatury**

**Summary**

**Přílohy :**

- I. Parlament České republiky Poslanecká sněmovna - Stenografický zápis 14. schůze, 10. dubna 2003**
- II. Programové prohlášení vlády České republiky, únor 2007 (vybrané trestně politické pasáže)**
- III. Koncepce reformy justice v letech 2008 až 2010**

# Část I. Předmět, metody a cíl výzkumu

## 1.1 Úvodní poznámka

Institut pro kriminologii a sociální prevenci jako teoretické, analytické a výzkumné pracoviště se v rámci svého mezioborového zaměření zabývá též trestní politikou a kontrolou zločinnosti z hlediska represe i prevence.

Podle střednědobého plánu výzkumné činnosti na období let 2004 – 2007, který byl schválen rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ze dne 20. 2. 2004, čj. 84/2004 – Org., a na základě výzkumného projektu schváleného ředitelem IKSP po interním oponentním řízení, byl realizován výzkum „Trestní politika a její realizace v oblasti trestní justice“, jehož výsledky jsou obsahem této studie.

**1.2** Výzkum byl realizován formou dílčích výzkumných úkolů (sondy, analýzy a studie) k vybraným tématům, která zahrnovala širší okruh trestně politické problematiky.

*V obecné rovině byly tedy předmětem výzkumu prameny trestní politiky, mechanismus tvorby trestní politiky a opatření k realizaci trestní politiky v oblasti trestní justice.*

Výzkum byl proveden relevantními metodami, zejména analýzou dokumentů, dotazníkovým šetřením, dílčím výzkumem veřejného mínění, analýzou statistických dat a rozhovory s experty (interview). Jednotlivé dílčí úkoly byly samozřejmě řešeny i na základě studia příslušné odborné literatury.

*Obecný cíl výzkumu spočíval ve zjištění hlavních charakteristik trestní politiky v České republice v období od r. 1990 do r. 2005 se zřetelem na tvorbu a realizaci zásadních trestně politických opatření ve vybraných oblastech, na vybrané hmotně právní a procesní instituty odrážející změny v trestní politice a na poznání faktorů ovlivňujících tvorbu a realizaci trestní politiky v uvedeném období.*

Vzhledem k harmonogramu výzkumu byly analyzovány též některé dokumenty a právní předpisy publikované v roce 2006; k dokumentům z pozdějšího období bylo možno přihlídnout jen v ojedinělých případech.

## Část 2. Vstup do problematiky

**2.1.** Trestní politika jako fenomén společenské povahy se dosti vzpírá empirickému zkoumání; nikoliv snad pro obtíže při shromažďování a analýze podkladového materiálu, jako spíše pro nesnadné vymezení předmětu a zaměření výzkumu.

Obecně se má za to, že každý stát svou trestní politikou deklaruje zejména úroveň ochrany základních lidských a občanských práv a svobod, kterou je ochoten a schopen reálně zabezpečit. Trestní politika státu je konkretizována především v jeho trestní legislativě hmotně právní i procesní, v systému a uspořádání orgánů a institucí zajišťujících uplatňování trestněprávních norem i v praktické činnosti těchto subjektů

Pro náš výklad rozumíme *politikou* zejména činnost, která vede ke stanovení cílů a forem působení ve veřejných záležitostech; *trestní politikou* pak činnost, která směřuje k tvorbě a využívání prostředků trestního práva.

*P.Rock* popisuje trestní politiku jako organizovaný proces, při kterém se transformují ideje a představy veřejných činitelů i odborníků do praktických opatření realizovaných v systému trestní justice.<sup>1</sup>

*G.Kaiser* vymezuje trestní politiku jako „trestněprávní část systému sociální ochrany právních statků“, která využívá především normy, zásady a prostředky trestního práva.<sup>2</sup> Navazuje tak na pojetí *H.-J.Schwinda*, který definuje trestní politiku jako „souhrn veškerých státních opatření přijímaných k ochraně společnosti a jejích jednotlivých členů před kriminalitou a v boji proti ní“.<sup>3</sup>

Na těsnou souvislost praktických opatření proti kriminalitě s všeobecným politickým očekáváním upozorňuje např. *K.-L.Kunz*, když rozvíjí úvahy o vztahu vědeckého zkoumání zločinnosti s konkrétními formami fungování trestněprávního systému kontroly kriminality.<sup>4</sup>

*O.Novotný* zařazuje trestní politiku (pojmově ji vymezuje jako „kriminální politiku v užším smyslu“) mezi samostatné disciplíny v oblasti kriminálních věd, mezi kterými dále uvádí kriminologii, trestněprávní vědu, kriminalistiku a kriminální politiku.<sup>5</sup> Vztahem kriminologie a trestní politiky se zabývá i *H.Válková*, když zdůrazňuje, že objektivní zkoumání aktuálních kriminologických témat by nemělo sloužit krátkodobým populistickým cílům. Trestní politiku pak charakterizuje jako „kontrolu kriminality založenou na využívání poznatků získaných vědeckými metodami a postupy, zejména kriminologickým výzkumem“, zahrnující i přímé uplatňování trestněprávních a souvisejících norem v praxi, včetně snah o sjednocení této aplikační praxe. Jde při tom i o kontrolu sociálně patologických jevů, které kriminalitu doprovázejí nebo s ní jinak souvisejí.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Rock, P.: „The opening stages of criminal justice policy making.“ *The British Journal of Criminology*, Vol.35, č.1/ 1995, str.1-16

<sup>2</sup> Kaiser, G.: „Kriminologie“.1.vydání. Praha, C.H.Beck 1994, str.257.

<sup>3</sup> Schwind, H.-J.: „Kriminologie“. 13.vydání. Heidelberg, Kriminalistik Verlag, str.15 (cit dle op. uvedeného v pozn.5)

<sup>4</sup> Kunz, K.-L.: „Souvislosti mezi kriminologií a kriminální politikou a jejich odlišnosti“. *Právník* č.8/1997, str.673-692.

<sup>5</sup> Novotný, O., Zapletal J., a kol.: *Kriminologie*. Druhé vydání. Praha, ASPI Publishing, 2004, str.26-30.

<sup>6</sup> Kuchta, J., Válková, H. a kol.: *Základy kriminologie a trestní politiky*. 1.vydání. Praha. C.H.Beck, 2005, str.8 a násl.

Pro účely zkoumání trestní politiky je třeba rozlišovat *trestní politiku v širším a užším pojetí*. Širší pojetí zahrnuje do trestní politiky všechny činnosti a opatření uplatňované zákonodárnými i exekutivními orgány, státními i nestátními organizacemi a hospodářskými subjekty i občanské aktivity, které jsou zaměřeny na kontrolu kriminality, její potlačování i prevenci. Toto vymezení je pochopitelně příliš neurčité, neumožňuje např. odlišit opatření obecně politická od specificky trestně politicky zaměřených činností (např. vypracování a prosazování státního rozpočtu je úkolem odborným a politickým, přičemž ovšem skladba a objem finančních prostředků a jejich navrhované využití vlastně předurčují faktické možnosti specifických trestně politických opatření - jako příklad lze uvést rozpočtové krytí výdajů na trestní justici a policii, nebo finanční zajištění úkolů resortů při řešení drogové problematiky aj.).

V tomto širším pojetí se také rozplývají činnosti a opatření, která sice ve svých konečných důsledcích mají vliv na stav kriminality a na její vývoj a strukturu (např. úkoly při výchově mladé generace, opatření v sociální oblasti apod. ), ale jejich primární zaměření je na jiné cíle, než na kontrolu kriminality.

Souhrnně by tedy bylo možno uvést, že součástí obecné politiky je trestní politika v širším pojetí .

Užší vymezení trestní politiky zahrnuje především trestní zákonodárství a činnosti i opatření orgánů činných v trestním řízení; aktivity dalších subjektů pouze v tom rozsahu, v jakém jsou přímo orientovány na kontrolu kriminality či do trestní oblasti.

Výstižné vymezení trestní politiky proto podává *J.Musil*, když uvádí následující charakteristiku: *Trestní politika, jako součást obecné politiky, formuluje cíle a prostředky společenské kontroly kriminality pomocí trestního práva.*<sup>7</sup>

Pro úplnost dodejme, že v odborné literatuře i v praxi se také operuje s pojmy kriminální a sankční politika. Vztah všech těchto pojmů je možno charakterizovat tak, že kriminální politikou lze rozumět všechna opatření proti zločinnosti, trestní politikou ta opatření, která využívají trestní právo a sankční politikou stanovení účelu trestání, systému trestních sankcí a jejich uplatňování.<sup>8</sup>

**2.2.** Ve výčtu dalších vymezení trestní politiky by bylo možno pokračovat; pro účely jejího zkoumání je však stěžejní identifikovat základní definiční prvky trestní politiky. Ty je možno spatřovat v následujícím:

- souvislost s obecnou politikou,
- zaměření na kriminalitu i na další sociálně patologické jevy,
- souvislost s trestní legislativou a systémem trestní justice
- využívání prostředků trestního práva,

Tyto prvky, které lze extrahovat z uvedených definičních vymezení trestní politiky, ovšem pro její empirické zkoumání nepostačují. Vycházíme ze samozřejmého předpokladu, že při tvorbě trestní politiky je třeba respektovat *princip legitimacy* zákonodárné a výkonné moci. V České republice, jako demokratickém státě, jsou zákonodárné orgány periodicky

<sup>7</sup> Musil, J.: „Úloha trestní politiky při reformě trestního práva“. *Trestní právo 1998*, č. 1. str. 3-5

<sup>8</sup> Srov. studii IKSP „Účinky transformace trestního zákonodárství na stav kriminality a zvyšování efektivnosti justice ve vztahu k bezpečnosti občanů ČR v horizontu roku 2000“, Praha 2001, část 3.1.

voleny, a tím je založena jejich legitimita i obecná odpovědnost za vytváření trestní politiky. Legitimita exekutivních orgánů je dána (kromě toho, že působí na základě zákona a v rámci zákonem vymezených kompetencí) i tím, že jejich činnost je kontrolovatelná a transparentní.

V demokratickém státě se uznává i legitimita působení dalších subjektů na tvorbu trestní politiky, pokud vyvíjejí aktivity podložené odbornou (nebo morální, náboženskou a pod.) autoritou. Může jít o různé *nevládní organizace i jednotlivce*. V podmínkách České republiky lze v současné době pocítovat vliv nevládních organizací (NGO- Non Government Organization) na trestní politiku jako nikoliv zanedbatelný. Je to dáno zřejmě tím, že NGO se zaměřily na různé souvislosti ochrany lidských práv a svobod a že dokázaly pro svou činnost získat prostředky i ze zahraničí, odkud také čerpaly určitou inspiraci pro své aktivity. Podařilo se tak postupně překonat nedůvěru k jejich aktivitám ze strany státních orgánů a působení nevládních organizací začalo být chápáno jako organická součást občanské společnosti. Jejich přínos pro tvorbu trestní politiky lze obecně spatřovat v tom, že nabízejí mnohdy nekonvenční pohled na společensky škodlivé jevy, na jejich příčiny i na možnosti prevence, a v tom, že často disponují informacemi a údaji o výskytu těchto jevů, které jsou exekutivním orgánům jen obtížně dostupné (např. údaje o domácím násilí, o obchodování s lidmi apod.).

Samostatnou kategorií představuje *tisk, televize, rozhlas* a další media působící na široký okruh lidí a mnohdy rozhodujícím způsobem ovlivňující veřejné mínění ve státě. *A tlak veřejného mínění*, např. růst represivních nálad ve společnosti v důsledku strachu z kriminality, může značně ovlivňovat zákonodárce při schvalování legislativních záměrů a koncepcí v trestní oblasti. Nelze samozřejmě ani vyloučit okolnost, že intenzivní medializace některých projednávaných trestních věcí může přímo nebo nepřímo ovlivnit rozhodování soudu. I když je soudce při svém rozhodování vázán zákonem, jeho hodnocení předložených důkazů, osoby pachatele a souvisejících okolností reflektuje tak či onak i jeho mravní, světonázorové, charakterové aj. dispozice, což vytváří potenciální prostor i pro vliv médií na jeho rozhodování.

Jako hromadný sociální jev má kriminalita nepochybně i značný politický potenciál v tom smyslu, že problematika jejího omezování a kontroly, i činnost policie a efektivnost justičního systému při potlačování zločinnosti a zacházení s pachateli a představy o vhodnosti řešení koncepčních i aktuálních problémů v této oblasti, se stávají *součástí programů politických stran*. Formulování trestní politiky se tak stává i předmětem politického soupeření.

Významnou komponentou trestní politiky je *hodnocení její účinnosti*. Kritéria účinnosti však nejsou jednoznačná, neboť v etiologii zločinnosti se uplatňuje řada různých faktorů. Kromě obvyklého indikátoru účinnosti, jakým je růst a pokles zločinnosti (zjišťování dynamiky a struktury kriminality), je nutno zvažovat i výskyt recidivy (efektivnost zacházení s pachateli), výši nákladů na boj se zločinností (rozpočtové náklady na činnost policie, soudů, na vězeňství, na odškodňování obětí aj.), je nutno přihlížet i ke skutečnosti, že část populace (kriminální kontingent) se nepodílí na tvorbě národního důchodu („cost of crime“ v širším smyslu) apod.

Na IV. konferenci Evropské kriminologické společnosti (Amsterdam, srpen 2004) bylo upozorněno i na další kritéria účinnosti trestní politiky, jakými jsou její ohlas v médiích a akceptace konkrétních trestně politických opatření veřejností. Pro ilustraci tohoto přístupu lze zmínit výsledky aktuálního průzkumu veřejného mínění v ČR<sup>9</sup>, když z celkového počtu 1004 respondentů na otázku, zda si myslí, že jsou informováni o opatřeních, která jsou

---

<sup>9</sup> Factum Invenio s.r.o., listopad 2006, velikost dotazovaného souboru 1004 osob (standardní kvótní výběr pro pravidelné průzkumy veřejného mínění-Omnibus).



v České republice prováděna k omezování kriminality, pouze 6,2% odpovědělo jednoznačně kladně, 22,9% uvedlo, že jsou částečně informováni, 39,1% uvedlo, že mají spíše nedostatek informací a 25,6% jednoznačně postrádá informace o opatřeních k omezování kriminality (6,3% uvedlo, že neví nebo otázku neumí posoudit). Uvedené výsledky naznačují, že občané ČR nemají dostatek informací o prováděných opatřeních proti zločinnosti v naší společnosti, což může mít značný vliv na jejich akceptaci trestní politiky státu, na jejich vztah k policii i k trestní justici obecně. To, co lidé o trestní politice vědí a jak to, co znají, hodnotí, určuje rovněž úroveň jejich právního vědomí.

*J.Musil* oprávněně a naléhavě upozorňuje na nezbytnost zkoumání právního vědomí občanů a na verifikaci získaných poznatků, protože společenský konsensus o principech trestní politiky i o charakteru a intenzitě klíčových opatření proti kriminalitě, včetně zacházení s pachateli, má rozhodující význam pro její účinnost.<sup>10</sup> *O.Novotný* uvádí, že jednotlivým trestně politickým opatřením, např. kriminalizaci (tj.prohlášení za trestné) nějakého společensky škodlivého jednání, by mělo vždy předcházet pečlivé zjištění příčin a podmínek výskytu takového chování (např.projevů rasové nesnášenlivosti a extremismu), neboť trestní politiku je třeba formulovat velmi uvážlivě tak, aby se opírala o podporu většiny společnosti.<sup>11</sup>

Protože trestní politika je založena především na využívání práva, je třeba nazírat na právo nejen jako na fenomén normativní povahy, ale též jako na sociální kategorii a zkoumat vztah práva a společnosti. Jde tedy o problematiku sociologie práva. Právo je v pojetí *J.Szczepanského* „souborem formalizovaných sankcí, který reguluje chování jednotlivců, činnost institucí i dalších subjektů.“<sup>12</sup> Sociologie práva bývá někdy chápána jako hraniční disciplína na pomezí sociologie a právních věd, nikoliv jako sociologická disciplína. Jejimi základními tématy jsou vznik práva ze života společnosti (genetická sociologie práva) a regulační funkce práva v sociálním jednání (operacionální sociologie práva).<sup>13</sup> Operacionální sociologie práva bývá někdy dávána do souvislosti se sociálním inženýrstvím nebo sociotechnikou a je v současnosti rozvíjena z pragmatických důvodů přednostně.

Právo lze chápat jako „organický projev sociálního života“<sup>14</sup> a snažit se o stanovení přímých souvislostí mezi sociálními jevy, které se odrážejí v právních systémech a mají vliv na jejich formování. Je také třeba zásadně rozlišovat mezi mravy a zvyky a právem; právo vzniká na základě přijetí určitého mravního řádu, který má naplňovat.

Sociologie práva se v současné době dělí na teoretickou (ta se snaží o objasnění a upřesnění hlavních rysů práva jako sociálního jevu), empirickou (využívá běžné sociologické metody a techniky při popisu a pozorování práva jako sociální kategorie) a kritickou (ta se zaměřuje na objasnění ideových a ideologických předpokladů platného práva a právní dogmatiky).

V našem výzkumu šlo o zúžení sociologického přístupu a o pokus o vyjasnění působení práva prostřednictvím trestní politiky. Vyjdeme-li z uvedené definice, že „trestní politika je součástí obecné politiky, a formuluje cíle a prostředky společenské kontroly kriminality pomocí trestního práva“, pak se jedná o tematiku na pomezí trestního práva,

---

<sup>10</sup> Opus cit. v pozn.6

<sup>11</sup> Srov.Novotný, O: „Kriminalita, trestní právo, kodifikace“. Trestní právo č.10/ 1998.

<sup>12</sup> Szczepanski, J..“Základní sociologické pojmy. Praha, NPL,1996.

<sup>13</sup> Kol.autorů: „Velký sociologický slovník“. Praha, Karolinum, 1996.

<sup>14</sup> Ehrlich, E.“ „Živé právo“. In: Sociologie práva v textech (ed.Večeřa, M., Urbanová, M.), Masarykova universita, 1998.

kriminologie a sociologie. Sociologie práva zkoumá i jednotlivé sociální funkce práva a proto při výzkumu trestní politiky je třeba se zajímat zejména o regulativní funkce práva, které „vyjadřují schopnost práva působit ve společnosti jako mechanismus řešení sociálních konfliktů a schopnost stanovit chování jednotlivců ve společnosti“.<sup>15</sup>

**2.3.** Empirické zkoumání trestní politiky je žádoucí zaměřovat zejména do následujících oblastí:

- na identifikaci hlavních pramenů trestní politiky a na jejich obsah;
- na způsob tvorby (mechanismus formování) trestní politiky;
- na identifikaci konstant trestní politiky;
- podle potřeby též na obsah, formu a účinnost aktuálních trestně politických opatření.

Každá z těchto oblastí má svá specifika, kterým je třeba přizpůsobit výběr a aplikaci použitých metod výzkumu. Těžiště metodologického přístupu nepochybně bude spočívat v obsahové analýze vybraných dokumentů z oblasti trestního práva, a zákonodárné činnosti v oblasti kontroly a prevence kriminality.

K jednotlivým oblastem lze uvést ve stručnosti následující:

**2.3.1.** Identifikace hlavních pramenů trestní politiky by neměla činit problémy. Je zřejmé, že v nejobecnější rovině je základem této politiky Ústava, Listina základních práv a svobod, platné zákony a další normativní akty a na ně navazující opatření exekutivních orgánů. Tato opatření mají obvykle podobu různých koncepčních, plánovacích a organizačních dokumentů, často schvalovaných formou vládního usnesení, ve kterých jsou ukládány jednotlivým členům vlády a vedoucím ústředních správních úřadů konkrétní úkoly k realizaci trestně politických záměrů (např. usnesením vlády ČR č.125 ze dne 17.2.1999 byl schválen Vládní program boje proti korupci, usnesením vlády ČR č.1044 ze dne 23.října 2000 byla aktualizována Koncepce boje s organizovaným zločinem, přijatá vládou na základě programového prohlášení v roce 1996 aj.) Tato zásadní opatření mívají různá označení, jako např. Národní plány boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí, Bezpečnostní strategie České republiky, Koncepce rozvoje vězeňství v ČR, Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí, Zásady reformy soudnictví, Koncepce stabilizace justice atd. Mezi tyto dokumenty patří i rozborové a analytické materiály orgánů činných v trestním řízení, např. Zprávy o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti (každoročně zpracovávány Ministerstvem vnitra z podkladů poskytnutých ostatními ústředními orgány), rozborové materiály Nejvyššího státního zastupitelství, Nejvyššího soudu aj..

Důležitými prameny trestní politiky jsou samozřejmě rozhodnutí obecných soudů všech stupňů i nálezy Ústavního soudu a to nejen pokud jde o praktickou aplikační rovinu, ale i pokud jde o ovlivňování postojů veřejnosti k právu a zákonosti.

Obsahová analýza shora uvedených pramenů by měla poskytnout informace o konkrétních tématech trestní politiky, měla by poskytnout i představu o úrovni poznání etiologie a fenomenologie jevu, k jehož potlačení jsou jednotlivá trestně politická opatření směřována a z obsahové analýzy by mohly vyplynout i poznatky o jejich účinnosti.

---

<sup>15</sup> Pribáň, J.: Sociologie práva. Praha 1996.

**2.3.2.** Empiricky zkoumat způsob tvorby (mechanismus formování) trestní politiky je složitějším úkolem. Je tomu tak proto, že předivo idejí, názorů, zájmů, závazků, cílů i možností jak ovlivňovat trestní politiku je značně nepřehledné, pokud se nespokojíme s prvoplánovým konstatováním, že trestní politiku vytvářejí zákonodárné instituce.

I když budeme vycházet z tohoto konstatování, je nutné se omezit jen na některé vybrané rysy zákonodárné činnosti v oblasti trestní politiky.

Bylo již mnohokrát přesvědčivými argumenty zdůvodněno, proč bylo třeba naše trestní právo zásadně reformovat.<sup>16</sup> Vzhledem k tomu, že po roce 1990, a vlastně až do současnosti, s různými peripetii probíhaly neúspěšné snahy o komplexní rekonstrukci trestního práva, bylo nezbytné postupně reformovat trestní zákon a trestní řád přímými i nepřímými novelami. Od roku 1990 do roku 2006 byl provedeno 59 legislativních změn trestního zákona a 43 legislativních změn trestního řádu.

Z hlediska formování trestní politiky je významné zjištění, že většinou se jednalo o vládní návrhy, a pokud byly předkládány poslanecké návrhy na změnu trestně právních předpisů, jejich úspěšnost nedosáhla vcelku ani 50%. Stanoviska vlády k poslaneckým legislativním návrhům v oblasti trestního práva dosud byla většinou zamítavá a to nejčastěji s všeobecným odůvodněním, že daný problém bude řešen v rámci připravované rekonstrukce trestního práva, i když toto rekonstrukční úsilí trvá již patnáct let. Častým důvodem pro odmítnutí poslanecké legislativní iniciativa bývá také poukaz na nesystemovost nebo nevhodnost či nízkou kvalitu návrhu.

To implikuje možný závěr, že mechanismus tvorby trestní politiky je převážně v rukách exekutivních orgánů. Z jiného úhlu pohledu se však potvrzuje teze, že trestní politika je součástí obecné politiky, neboť poslanecká legislativní iniciativa v oblasti trestního práva se často orientuje na záležitosti, které jsou citlivě vnímány veřejností (např. na postih drogové kriminality, domácího násilí aj.) a kdy je tedy možno výrazně prezentovat i stanovisko jednotlivých politických stran.

Aby byl pohled na tuto problematiku tvorby trestní politiky vyvážený, je třeba také konstatovat, že trestní politika žádného státu samozřejmě nevzniká jako fenomén izolovaný od mezinárodních konotací; pro Českou republiku to platí dvojnásobně. Již v celém procesu přístupových jednání bylo nezbytné zcela konkrétně reagovat na závazky vyplývající z členství v EU. To kladlo ovšem zvýšené nároky na odbornou přípravu legislativních návrhů a na specifické znalosti z oblasti komunitárního práva a na náležitý přehled o mezinárodních dokumentech, ze kterých v této oblasti vyplývají závazky, resp. doporučení, pro Českou republiku, což lze samozřejmě očekávat (a vyžadovat) především od exekutivních orgánů. Zastupitelské sbory, které reflektují rozložení politických sil, vnášejí ovšem do těchto procesů vlastní politická hlediska; lze zmínit např. diskuse o evropském zatýkacím rozkazu, o trestní odpovědnosti právnických osob aj.

Trestní politika se tedy formuje i pod vlivem faktorů mezinárodních. V oblasti trestního práva může docházet k dosti složitým situacím, i když tato oblast je ponechána v podstatě v kompetenci členských států EU a OSN. Např. při implementaci Statutu Mezinárodního trestního soudu (ICC) do našeho právního řádu je třeba řešit i některé ústavní problémy,

---

<sup>16</sup> Srov. např.: Šámal, P. - Karabec, Z.: Ke koncepci rekonstrukce trestního práva hmotného. Právník, č. 4/2000 (str. 321-366).

neboť mezi ústavním pořádkem ČR a Statutem ICC je v některých případech formální rozpor.<sup>17</sup>

V této souvislosti je také vhodné poznamenat, že Statut ICC byl připravován a schvalován pod velkým tlakem veřejnosti (nejen odborné), takže vznik Mezinárodního trestního soudu je spíše výsledkem mezinárodně politického působení příslušných institucí (OSN), než přirozeným vyvrcholením vývoje mezinárodního práva v trestní oblasti. Statut ICC je nepochybně významným trestně politickým dokumentem a při jeho vzniku se zřetelně projevila převaha politiky nad právem, což implikuje závěr, že nelze reálně požadovat, aby právo zůstávalo vzdálené vlivům politiky.

Pro mechanismus formování trestní politiky je také významná okolnost, že plnění některých závazků vyplývajících z mezinárodních konvencí, které Česká republika podepsala, je blokováno oddalováním ratifikace těchto dokumentů (jde zejména o Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a o Úmluvu OSN proti korupci).

2.3.3. Identifikace konstant trestní politiky může být nazírána z různých hledisek. *J. Musil* uvádí, že “ k základním úkolům trestní politiky patří formulace určitých konstant, které budou dlouhodobě ovlivňovat trestní legislativu i praxi”.<sup>18</sup> Upozorňuje zároveň, že tyto konstanty jsou historicky a sociálně podmíněné, jejich určení je však nezbytné, aby zejména při velkých kodifikacích zůstala trestní politika konzistentní. V našich podmínkách nacházíme takové konstanty např. v důvodové zprávě k vládnímu návrhu nového trestního zákona (schváleném usnesením vlády ze dne 9.června 2004), kde se uvádí, že návrh kodifikace trestního zákoníku je založen na těchto základních zásadách:

- „- subsidiární úloha trestního práva (princip „ultima ratio“) jako krajní prostředek ochrany jednotlivců a společnosti;
- pachatele lze uznat vinným trestným činem a uložit mu za něj trestněprávní sankci jedině na základě zákona („nullum crimen nulla poena sine lege“);
- zákaz retroaktivity přísnějšího zákona v souladu s Listinou základních práv a svobod;
- nepřipustnost analogie k rozšiřování podmínek trestní odpovědnosti a při stanovení trestů a ochranných opatření, včetně podmínek jejich uložení (zákaz analogie in malam partem);
- individuální trestní odpovědnost fyzických osob, vyjadřující odpovědnost jen za vlastní jednání, čímž je vyloučena kolektivní odpovědnost, což není v rozporu se zavedením trestní odpovědnosti právnických osob, jejichž trestní odpovědnost je připuštěna za podmínek uvedených ve zvláštním zákoně;
- trestní odpovědnost je založena na zavinění;
- ukládání a výkon sankcí vyjadřuje přiměřenost trestání ve vztahu k závažnosti trestného činu a osobě pachatele.“

Podle uvedené důvodové zprávy „zásady vyjádřené v návrhu kodifikace nového trestního zákoníku respektují i návaznost na historický vývoj, tradice a zkušenosti československé a střeoevropské právní kultury a odstraňují z trestního práva České republiky všechny prvky, které byly poplatné ideologickým a politickým postulátům z totalitního období vývoje našeho státu. Vyjadřují tedy ideovou a obsahovou diskontinuitu s deformacemi

---

<sup>17</sup> Viz: Král, V.: “K ústavněprávním aspektům ratifikace Statutu Mezinárodního trestního soudu“. In: Problémy implementace Statutu Mezinárodního trestního soudu do právního řádu. (Sborník příspěvků ze semináře České národní skupiny AIDP). Praha, C.H.Beck, 2004, str.67-70.

<sup>18</sup> Opus.cit v pozn.6

právního řádu odporujícími principům demokratického společenského a státního uspořádání.<sup>19</sup>

To lze jistě označit za jasné vyjádření trestní politiky České republiky při vytváření legislativního rámce pro aplikaci základních funkcí trestního práva, což umožňuje při empirickém zkoumání trestní politiky sledovat, jak tyto konstanty (zásady) jsou reflektovány v praxi.

Vyskytují se ovšem i názory, že historická epocha velkých právních kodifikací již nenávratně uplynula a že „právo se stává akčním“ v tom smyslu, že by mělo *ad hoc* pružně reagovat na nové jevy v kriminalitě (např. na nové formy hospodářské a finanční kriminality, na organizovaný zločin a pod.). Zdá se, že některé nové právní instituty, které se objevují v právních řádech některých zemí a které se značně vymykají tradičním trestně politickým přístupům, např. zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, institut korunního svědka, některé prostředky k potlačování korupce (testy integrity) apod., nasvědčují tomu, že trestní právo a tedy trestní politika se bude vyvíjet dynamičtěji, než v minulých epochách.<sup>20</sup>

V této souvislosti je třeba upozornit na závěry XVI. Kongresu Mezinárodní společnosti pro trestní právo (AIDP), na kterém bylo zdůrazněno, že není možné „demontovat trestní právo“ pouze proto, aby se stalo účelově použitelným nástrojem k potlačení jedné formy kriminality, byť aktuálně velmi závažné a globálně nebezpečné. Nabývají proto na významu myšlenky „sociální ochrany“, které dávají přednost takovým trestně politickým opatřením, které orientují trestní politiku i na využívání prostředků sociálního a ekonomického charakteru.<sup>21</sup>

2.3.4. Trestní politika každého státu se výrazně realizuje v rámci trestního řízení. Trestní řízení se koná o skutku, který byl spáchán v minulosti mimo bezprostřední vnímání orgánů, které trestní řízení vedou. Uvedené orgány si proto musejí příslušný skutek rekonstruovat prostřednictvím procesu dokazování.<sup>22</sup> Významným aspektem tohoto procesu je neustálý střet dvou protichůdných požadavků - na účinný postup orgánů činných v trestním řízení a na ochranu práv a svobod člověka. Uvedený střet se pochopitelně netýká jen dokazování. Charakteristickým rysem trestního procesu je jeho kolizní povaha a z toho pramenící napětí.<sup>23</sup>

Na jedné straně je třeba dát orgánům činným v trestním řízení do rukou účinné nástroje na odhalování a vyšetřování trestných činů a trestání jejich pachatelů, přimět je tyto nástroje účinně a přiměřeně aplikovat. Některé skutkové okolnosti nelze rekonstruovat jinak, než způsobem znamenajícím závažný zásah do sféry práv a svobod jednotlivce, a to nejen obviněného, ale i osob jiných. Na straně druhé je třeba respektovat zásady demokratického právního státu a uznávané standardy ochrany lidských práv a svobod. Nepřiměřené omezování práv a svobod jednotlivců ve prospěch činnosti orgánů činných v trestním řízení může velmi snadno vést k závažnému zkreslení výsledků dokazování, oslabuje veřejnou kontrolu uvedených orgánů a paradoxně tedy může potlačovat pocit bezpečí a svobody ve společnosti.

<sup>19</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk 744/0.

<sup>20</sup> Karabec, Z.: „Úloha kriminologie při vytváření trestní politiky“. In: Význam kriminologického skúmania a jeho využitie pre trestno-právnú prax. Sborník odborných příspěvkov z medzinárodného seminára zo dňa 2.marca 2005. Akadémia Policajného zboru, Bratislava.

<sup>21</sup> Karabec, Z.: Trestní justice a výzva organizovaného zločinu. Kriminalistika, č. 1/2000, str.73-79.

<sup>22</sup> srov. např. Císařová, D. a kol.: Trestní právo procesní. Linde Praha a.s., Praha 1999, str. 160 a násl.

<sup>23</sup> Musil, J.: Ochrana práv obviněného v trestním řízení – tendence. Trestní právo č. 11/2006, str. 3.

Trestní politika je mimo jiné hledáním kompromisu mezi oběma uvedenými požadavky. Skutečný poměr mezi těmito dvěma požadavky, projevující se v příslušné právní úpravě i v justiční praxi, je proto důležitým ukazatelem trestní politiky daného státu. V historickém vývoji lze vysledovat jistou dynamiku řešení vzájemného vztahu těchto zčásti protikladných hodnot. Jejich správné vybalancování je velmi složitým problémem kriminální politiky, legislativy, ale též policejní a justiční praxe.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> tamtéž

## část 3. Prameny trestní politiky ve vybraných oblastech

Při analýze vybraných témat trestní politiky byl v zásadě dodržován tento postup:

- charakteristika tématu (historie dané problematiky v kontextu trestní politiky),
- charakteristika analyzovaných dokumentů ,
- popis hlavních trestně politických problémů u daného tématu (deskripce strategií a cílů),
- dílčí shrnutí (vliv analyzovaných dokumentů na praktickou trestní politiku, příp. výsledky této politiky v oblasti daného tématu apod.).

### 3.1. V zezství

3.1.1. Vězeňství, tedy úprava a zajištění výkonu trestu odnětí svobody a výkonu vazby je významnou součástí činnosti ministerstva spravedlnosti. Současně je to však velmi výrazné téma obecné politiky, protože způsob zacházení s pachateli trestných činů odráží vztah společnosti (státu) k jednotlivým členům společnosti a úroveň ochrany jejich občanských práva a svobod. Právě proto se vězeňství, jeho historie, současnost i koncepce dalšího vývoje, stává zrcadlem celkové civilizační, ekonomické , sociální a kulturní, i politické úrovně každé země.

Současné české vězeňství má za sebou neblahou historii spjatou s poválečným politickým vývojem v Československu a se všemi důsledky vyplývajícími z existence totalitního režimu a peripetemi politického a společenského vývoje před rokem 1990. Mezi nejhorší důsledky trestní politiky tohoto období ve vězeňství patřilo zejména:

- původní zařazení vězeňství do resortu ministerstva vnitra a existence táborů pro politické vězně,
- vojenská organizace vězeňského sboru (Sbor nápravné výchovy – SNV),
- režim ve věznicích založený na drilu a izolaci od vnějšího světa, ponižující zacházení s vězni, excesy při výkonu kázeňských trestů,
- zneužívání pracovní povinnosti vězňů,
- zneužívání vazby a výkonu trestu pro potřeby orgánů Státní bezpečnosti,
- výběr vězeňského personálu podle hledisek politické a ideologické spolehlivosti a jeho nedostatečná profesní příprava, výchova a výcvik,
- nedostatky v materiálním zajištění vězeňství ( stav budov, ubytování a stravování vězňů, zajištění hygieny a pod.),
- nerespektování mezinárodních konvencí a pravidel při zacházení s vězni.

Teprve v 70. a 80. letech minulého století se postupně zlepšovaly podmínky pro výkon vazby a trestu odnětí svobody v českých věznicích, postupně se projevovala snaha o orientaci výkonu trestu na resocializační efekty a o přizpůsobení režimu výkonu trestu alespoň hlavním požadavkům Standardních minimálních pravidel OSN pro zacházení s vězni, a o zvýšení odborné úrovně vězeňského personálu.

Přesto bylo nezbytné provést již na počátku porevolučního období v 1. pol. roku 1990 zásadní personální změny v celém systému řízení vězeňství a očistit tehdejší Sbor nápravné výchovy od nositelů praktik totalitního režimu.

3.1.2. Politické a společenské změny umožnily po roce 1990 v České republice postupně koncipovat a realizovat i změny trestně politické. V oblasti vězeňství byla po ustavení nového vedení tehdejšího SNV vypracována již v roce 1991 *Koncepce rozvoje vězeňství v ČR* a byl zpracován na ni navazující Harmonogram dlouhodobého vývoje.

Oba materiály plně respektovaly zásady Evropských vězeňských pravidel, podle kterých byl nově definován účel trestu odnětí svobody a stanoven požadavek humanizace jeho výkonu. V rámci humanizace neztrácí trest odnětí svobody svůj represivní charakter, při jeho výkonu je však respektována lidská důstojnost vězňů a život ve vězení se v co největší míře přizpůsobuje běžným standardům civilního života.

Reformní úsilí bylo zaměřeno na řešení tří hlavních problémů každého vězeňského systému:

- na vytvoření účinného systému humánního zacházení s vězni a přizpůsobení režimu výkonu trestu resocializačním cílům,
- na profesionální zkvalitnění vězeňského personálu,
- na modernizaci vězeňských zařízení a jejich vybavení.

Bylo zdůrazněno, že důležitou oblastí vězeňského systému je zajištění bezpečnosti společnosti, vězeňského personálu i vězňených osob. Pro další pozitivní vývoj vězeňství v České republice bylo důležité, že v uvedených materiálech byly formulovány i východiska a směry trestní politiky v této oblasti. Pro moderní vězeňský systém je charakteristická jeho dvojitá povaha. Na jedné straně zůstává, jako součást orgánů činných v trestním řízení, represivní institucí, na straně druhé má být chápáno i jako součást systému sociální péče, protože usiluje o nápravu a převýchovu osob, které závažným způsobem porušili pravidla společenského života. Návaznost na systém sociální péče se musí projevovat zejména při zajišťování kontinuity procesu integrace propouštěných osob do společnosti i při udržování žádoucích extramurálních vazeb odsouzených v průběhu výkonu trestu.

Koncepce rozvoje českého vězeňství z roku 1991 se stala základem pro radikální reformu výkonu vazby a trestu i celého systému a struktury vězeňství v ČR. Trestně politické principy této reformy, spočívající v depolitizaci vězeňství, v jeho humanizaci a demilitarizaci, byly postupně naplňovány. Legislativní rámec k tomu vytvořily zejména zákon č. 555/1990 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a na ně navazující vyhlášky, řády, směrnice a instrukce, vydávané ministrem spravedlnosti a generálním ředitelem VSČR.

Trestní politika z hlediska reformy vězeňství byla aktualizována na základě usnesení vlády ze dne 10. března 1999 č. 199, ke „Zprávě o stavu a aktuálních problémech vězeňství České republiky a o určení početních stavů Vězeňské služby ČR na rok 2000“, kterým bylo ministerstvu spravedlnosti mimo jiné uloženo zpracovat priority trestní politiky v souladu s moderními trendy, které by umožnily snížení počtu osob ve výkonu trestu odnětí svobody na počty srovnatelné se státy Evropské unie a připravily tak podmínky nezbytné pro reformu vězeňství. Vznikl tak materiál, který v poměrně širokém záběru začlenil problematiku vězeňství do dalších souvislostí trestní politiky, jako například, pokud jde o novelizaci trestního zákona a trestního řádu, o alternativní sankce a odklony v trestním řízení, o vznik



probační služby, o zkoumání účinnosti trestání aj. Byl také podán poměrně podrobný výčet problémů a obtíží na jednotlivých úsecích vězeňství, například pokud šlo o vězeňský personál, materiální podmínky vězeňství, zacházení s vězni a pod.

Integrace České republiky do evropských struktur, rozvoj široké mezinárodní spolupráce, stabilizace naší společnosti i úspěšný ekonomický vývoj umožňují další rozvoj českého vězeňství. Současné trestně politické záměry a cíle v této oblasti byly vyjádřeny v dokumentu *Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015*, který byl zpracován Vězeňskou službou ČR a schválen Ministerstvem spravedlnosti v roce 2005. Tento koncepční materiál zdůrazňuje návaznost na Koncepci z roku 1991, kontinuitu teoretických východisek a principů, na kterých byl reformován vězeňský systém v České republice. Je zdůrazněn význam další aplikace mezinárodních konvencí, směrnic a doporučení EU i stanovisek a doporučení Rady Evropy, zejména v oblasti dodržování lidských práv. V tomto dokumentu je naznačen i vývoj penologických teorií a orientace na pozitivní zkušenosti evropských demokratických zemí.

3.1.3. Na jednotlivých úsecích činnosti vězeňské služby ČR jsou podle cit. Koncepce spatřovány zejména tyto problémy:

- Bezpečnost v českých věznicích.

Bezpečnostní situaci v českých věznicích lze z dlouhodobého hlediska považovat za relativně stabilizovanou. Její úroveň je v jednotlivých zařízeních různá, stejně jako je různá úroveň technického vybavení a stavební dispozice těchto zařízení. V období posledních 10 let se podařilo významně vylepšit technické zabezpečení řady objektů. Řada věznic je vybavena detekčními rámy, rentgeny i perimetrickou ochranou, zlepšena je vnitřní signalizace a komunikační prvky. Technická zařízení stará téměř 40 let jsou však na samé hranici použitelnosti.

České vězeňství řešilo řadu závažných mimořádných událostí a krizových situací. Zabývalo se aktivitami organizovaného zločinu a hromadnými nepokoji ve věznicích a v návaznosti na to byla přijata některá specifická opatření, jako např. vybudování pěti oddělení se zvýšeným stavebně technickým zabezpečením, vybudování sítě detekce mobilních telefonů ve vazebních věznicích aj.

Hromadná vystoupení vězňů opakovaně spočívají v pasivním odmítání stravy, v odmítání podřídit se stanovenému režimu, ve vyhazování předmětů a ničení vybavení věznic, přičemž některé projevy nespokojenosti nabývají charakteru vzpoury.

Počítá se s rozšířením počtu objektů střežených justiční stráží, vzhledem k personálním limitům budou ověřovány možnosti zajištění bezpečnosti justičních objektů soukromými bezpečnostními agenturami. Potřebná je rovněž změna organizační struktury justiční stráže tak, aby odpovídala územnímu členění soudů a státních zastupitelství.

- Výkon vazby

Český vězeňský systém se od evropských standardů odlišuje nejvíce materiálními podmínkami pro výkon vazby. Nová zákonná úprava výkonu vazby zajišťuje osobám ve výkonu vazby podstatně větší rozsah práv včetně rozšíření možností ke kontaktu s blízkými osobami; vytváří také předpoklady pro realizaci preventivně výchovných vzdělávacích

a sportovních programů. Tomuto rozšíření práv osob ve výkonu vazby však neodpovídá materiální zajištění.

Především jde o nevhodné prostory, v nichž je vazba vykonávána. Mnohdy se jedná o malé cely s hygienickými podmínkami na samé hranici únosnosti. Architektonické uspořádání vazebních objektů je poplatné jejich stáří a často neumožňuje žádnou činnost, jež by byla prováděna mimo celu. Rovněž vycházkové prostory jsou zpravidla velmi malé, strohé a nevhodně uspořádané.

Realizaci programů zacházení s obviněnými v rozsahu stanoveném zákonem není vězeňská služba dosud schopna plně zajistit. Přednostně jsou proto uvedené problémy řešeny v souvislosti s výkonem vazby mladistvých a mladších vězňů ve věku do 26 let a obviněných žen.

- Výkon trestu odnětí svobody

Koncept zacházení s obviněnými osobami, jenž byl stanoven na začátku 90. let, byl ve své době progresivní a byl dobrým východiskem pro realizaci převýchovných programů při výkonu trestu odnětí svobody. Rozvíjelo se řešení specifických potřeb některých skupin odsouzených ve specializovaných odděleních, zejména při zacházení s odsouzenými s duševními poruchami a poruchami chování. Individuálně je zacházeno s osobami, jež jsou závislé na požívání alkoholu nebo drog. Specializovaná oddělení jsou zřízena pro odsouzené pracovní nezařaditelné, invalidní a odsouzené důchodce. Jako zcela nový prvek systému výkonu trestu odnětí svobody bylo zřízeno specializované oddělení pro výkon trestu matek s dětmi do 3 let. Dosud se nepodařilo dořešit postavení specializovaných oddělení, jejichž úlohou je výkon ochranného léčení.

Před zcela nové úkoly bude české vězeňství postaveno v souvislosti se zavedením institutu zabezpečovací detence. Podle zahraničních zkušeností může potřebná kapacita těchto zařízení v českých podmínkách dosáhnout až 500 lůžek. Detenční ústavy budou organizačně samostatnými jednotkami s vlastní ekonomikou oddělenou od věznic. Trvalá pozornost bude věnována i problematice utajovaných svědků z řad osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody.

Základním problémem ve výkonu trestu odnětí svobody je ve všech zemích náležitá diferenciaci, tedy různě strukturované zacházení s různými skupinami osob, např. s pachateli závažných násilných trestných činů, s pachateli trestných činů spáchaných z nedbalosti, s odsouzenými, kteří ohrožují spoluvězně nebo vězeňský personál apod. V našem trestním právu se užívají pojmy vnitřní a vnější diferenciaci. Vnitřní diferenciaci provádí sama vězeňská služba, a to na základě komplexních zpráv o odsouzených. Vnější diferenciaci určují soudy zařazováním dospělých odsouzených v odsuzujícím rozsudku do jednoho ze čtyř typů věznic. V mezinárodním srovnání, v evropském kontextu, patříme mezi poslední země, které tento postup uplatňují.

Zahraníční zkušenosti jednoznačně ukazují, že dosavadní systém zařazování odsouzených do jednotlivých skupin vnější diferenciaci je již překonán a měl by být nahrazen metodou hodnocení rizik a potřeb pachatele v průběhu výkonu trestu odnětí svobody. Tak by bylo také lépe respektováno stanovisko Evropského soudu pro lidská práva, jež zdůrazňuje, že nebezpečnost není ani nezbytným, ani trvalým rysem pachatele trestné činnosti. Přejít od konceptu komplexních zpráv o odsouzeném ke konceptu posuzování rizik a potřeb představuje zásadní změnu v pojetí diferenciaci při zacházení s vězněnými osobami, na kterou by měl navazovat i pružnější způsob přeřazování odsouzených do jednotlivých typů

věznic. Lze poznamenat, že tato změna byla již obsažena v původní verzi nového zákona o Vězeňské službě z roku 1995, příslušné ustanovení zákona však Ústavní soud zrušil a ponechal vnější diferenciaci v kompetenci soudů.

- Zdravotní péče ve věznicích

Zdravotnictví v České republice se nachází v období tvorby nové koncepce, Otázky organizace a struktury zdravotnických zařízení, ale také otázky z oblasti sociální, zejména pokud jde o nemocenské pojištění, mohou být předmětem dramatických změn. Přestože další vývoj nelze s jistotou předvídat, je nepochybné, že zdravotnictví ve vězeňství bude muset být v souladu se zdravotnictvím veřejným. Zdravotnická zařízení vězeňské služby v současné době poskytují vedle běžné zdravotnické péče o vězněné osoby i další specifický servis, jako např. lékařské vyšetření odsouzených osob při příjmu, před propuštěním, prohlídky v souvislosti s eskortami, při kázeňských trestech apod. Jde o zdravotní úkony, které nelze a ani v budoucnu nebude možné účtovat zdravotním pojišťovnám.

Zdravotnická zařízení vězeňské služby poskytují vězněným osobám na základní úrovni též nemocniční péči. Rozsah ani strukturu zdravotnických služeb zajišťovaných vězeňskou službou nebude možno, při očekávané transformaci veřejného zdravotnictví, v dosavadním rozsahu zachovat.

- Organizace a řízení

Požadavky na funkčnost organizační struktury odůvodňují zachování dvoustupňového modelu řízení věznic. V dlouhodobější časové perspektivě je však možné přistoupit na myšlenku právní subjektivity věznic a jejich transformaci na organizační složky státu se všemi důsledky, zejména v oblasti ekonomického zajištění a s novým vymezením úlohy generálního ředitelství VSČR.

Zaváděním vyšších generací administrativních technologií a přenosu dat se postupně vytvářejí podmínky pro to, aby řada agend, především ekonomických, legislativních a personálních, byly vykonávány centrálně pro potřeby všech věznic. Současný vývoj naznačuje, že ve státním sektoru, tedy i ve vězeňství, bude ve stále větší míře nacházet uplatnění i sektor privátní.

- Lidské zdroje

Pojetí personální práce zdůrazňuje význam vzdělávání, kariérního plánování, motivačních nástrojů a hodnocení výkonů. Lze uvažovat i o rozšíření vzdělávacích úkolů Institutu vzdělávání VSČR, o vytvoření penologického pracoviště i o vytvoření prostoru pro znovuzřízení katedry penologie při některé z vysokých škol. Je třeba uplatňovat i další netradiční formy vzdělávání, zejména managementu vězeňské a justiční stráže, např. ve spolupráci s Policejní akademií ČR.

Závažným problémem, které musí české vězeňství řešit prakticky neustále, je otázka množství a složení personálu. Velmi nepříznivě v tomto smyslu působí výrazné kolísání vězněných osob. Nelze připustit, aby stejně výrazně kolísaly i počty a složení personálu. Je proto nutné trvat na objektivizaci počtu pracovníků VSČR.

- **Ekonomika**

Objemy rozpočtových prostředků, každoročně vynakládaných na vězeňství jsou faktorem, který zásadním způsobem ovlivňuje rozvoj a modernizaci v této oblasti. Čerpání finančních prostředků je soustředěno na zvyšování kapacit vězeňských zařízení na úkor jejich modernizace, rekonstrukce jsou odkládány a zpožďuje se obnova strojů a zařízení. Formou oprav a údržby se řeší jen nejnaléhavější problémy a havarijní stavy, k překonání této situace je nezbytné minimálně ve čtyřletých cyklech zpracovávat programy reprodukce majetku a na jejich podkladě zajišťovat finanční prostředky na dané období.

Zaměstnanost vězňů je na nedostatečné úrovni (40 – 50 %), je třeba intenzivně hledat další příležitosti k jejich zaměstnávání jak vně, tak uvnitř vězeňských objektů a hledat odbyt pro výrobky vězeňské služby. Je třeba se orientovat na spolupráci veřejného a soukromého sektoru i na možnost dlouhodobého úvěrování výrobní činnosti ve vězeňských zařízeních, příp. i na projekty spolufinancované evropskou unií.

Koncepce rozvoje českého vězeňství do roku 2015 je doplněna analýzou ekonomických dopadů v závislosti na prognózovaném vývoji počtu vězňů. Krizová varianta předpokládá do roku 2015 nárůst celkového počtu osob ve vazbě a ve výkonu trestu na 21 tisíc, nulová varianta zachování současného stavu (jako v r. 2005), tj. 19 tisíc vězňů, pozitivní varianta pokles na 16 tisíc vězňů.

### 3.1.4. Díl í shrnutí

Z analyzovaných uvedených dokumentů je zřejmé, že konkrétní trestní politika (v užším smyslu) v oblasti vězeňství se od roku 1990 formulovala na základě seriálních teoretických poznatků, odborné erudice i profesních znalostí. Tyto předpoklady byly umocněny specifickými obecně politickými faktory spočívajícími v tom, že řada osob, které v totalitním období aktivně působily v disentu, a zejména ty, které za své politické postoje a aktivity byly tehdy odsouzeny a získaly osobní zkušenost se „socialistickým“ vězeňským systémem, se po roce 1990 angažovaně prosadily ve veřejném životě a zastávaly i významné politické funkce.

Tato okolnost, spolu s velkým zájmem médií, různých nevládních organizací i veřejnosti přispěly k tomu, že koncepční trestně politické záměry v oblasti vězeňství byly zřetelně formulovány a v podstatě vyjádřeny a zajištěny v příslušných zákonech a jiných právních předpisech.

Realizace těchto trestně politických záměrů se ovšem neobešla bez potíží. Zdá se, že hlavní příčina konkrétních problémů a nedostatků ve vězeňství po roce 1990 do současnosti tkví ve dvou oblastech: v personálním stavu vězeňské služby (potřeba zvýšení odborné a profesionální způsobilosti) a v ekonomickém zajištění potřeb vězeňství (omezené finanční zdroje).

Kritický pohled na některé přetrvávající nedostatky, zejména z hlediska zajištění práv vězňů, vyjadřuje ve svých hodnotících zprávách např. Český Helsinský výbor (srov. „Právo na soudní a jinou právní ochranu v detenci – materiální podmínky ve věznicích ČR, zacházení s vězňůmi osobami. Monitoring 2003 – 2005“. Závěry z projektu ČHV).

Souhrnně lze konstatovat, že trestně politické koncepce i na ně navazující jednotlivá organizační a legislativní opatření pokrývají hlavní oblasti činnosti Vězeňské služby ČR, a že

tedy trestní politika ve vězeňství je zřetelná, jasně formulovaná a v podstatě funkční. K tomu lze dodat, že některé problémy ve vězeňství mají základ mimo tuto oblast (např. růst počtu vězňů a nedostatek ubytovacích kapacit je založen růstem kriminality, právní úpravou postihu pachatelů apod.). Rovněž formy zacházení a trestání jsou pro výkon vazby a trestu odnětí svobody upraveny trestním právem a další zákonnou úpravou. Zároveň je však třeba, aby právě z těchto důvodů se vězeňství včas připravovalo na možné změny v trestní politice, např. pokud jde o rozšíření forem omezení osobní svobody, zabezpečovací detenci, domácí vězení, výkon ochranné léčby, o způsoby trestání mladistvých pachatelů, formy převýchovy a resocializace a pod).

## 3.2. Reforma justice

3.2.1. Problémy související s organizací a výkonem soudnictví v České republice mají nepochybně své kořeny v totalitním období, některé jeho nedostatky však byly umocněny (nebo se nově objevily) až po roce 1990.

Mnohdy dramatické projevy soudní zvrůle a devalvování pojmu „spravedlnost“ pod přímým a ani nezakryvaným tlakem politické moci (jako např. v politických procesech v 50. letech) způsobily téměř nenapravitelné škody ve vztahu občanů k orgánům justice.

V totalitním období byly soudy v tehdejší Československé socialistické republice obecně považovány za součást státního mocenského aparátu, který je samozřejmě využíván k prosazování politických cílů všeovládající komunistické strany. O politické nezávislosti soudnictví, ani o nezávislosti individuálního soudního rozhodování se raději ani teoreticky, natož veřejně, nediskutovalo. Občané se fakticky smířili s tím, že soudy aplikují zákony podle třídních hledisek a ve výlučném zájmu „ochrany socialistické společnosti“. V tomto smyslu bylo soudní rozhodování jednoznačně předvídatelné a celý soudní systém dostatečně funkční. Ojedinelé občanské kritické aktivity v 80. letech (např. činnost Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných – VONS) byly tvrdě potlačovány nebo ignorovány a na celkovém stavu justice nemohly mnoho změnit.

Justice spolehlivě plnila svá politická zadání tak, jak bylo v jednotlivých údobích vyžadováno (např. v 50tých letech při upevňování komunistické moci, v 60tých letech při tolerování existenčních důsledků různých stranických a třídních prověrek pro postižené občany, i při aktivním potlačování projevů nesouhlasu s metodami „normalizace“ v 70 – 80. letech). Toho bylo dosaženo zejména kádrovým výběrem při obsazování vedoucích míst v justičních orgánech, zneužitím systému vzdělání a odborné přípravy soudců (různé zkrácené kurzy pro dělnické kádry vybrané do soudcovských funkcí) i narušením tradičních vztahů a autority mezi orgány bezpečnosti, prokuratury a soudů v neprospěch soudní moci.

V tomto stavu a s tímto dědictvím vstoupila česká justice po pádu totalitního režimu do 90. let, která přinesla převratné změny v ekonomickém, politickém i sociálním životě naší společnosti. Přejít na tržní hospodářství, demokratizace politického a veřejného života, garance občanských práv a svobod, přijetí do Rady Evropy, příprava na vstup do EU, přistoupení k významným mezinárodním úmluvám a další a další faktory vyvolaly potřebu mnohdy překotně přijímaných nových právních norem, s jejichž aplikací při soudním

rozhodování se justiční systém jen obtížně vyrovnává. K tomu přistoupilo složité a časově náročné řešení různých restitučních nároků, i odstraňování a náprava křivd v rehabilitačních řízeních. Na tuto situaci nebyl justiční systém připraven – personálně, organizačně ani materiálně. Kvantitativní řešení (značný nárůst soudcovských míst, výrazné zvýšení rozpočtových prostředků pro justici) nebylo dostatečně účinné. Reforma justice začala být proto všeobecně považována za nezbytnou.

3.2.2. Ministerstvo spravedlnosti zpracovalo solidní analytický materiál nazvaný „Zásady reformy soudnictví“, který projednala vláda ČR 14. dubna 1999, a usnesením č. 325 uložila ministru spravedlnosti předložit vládě návrh „Koncepte reformy soudnictví“, která bude vycházet u zvedených Zásad.

V Zásadách byl zevrubně popsán stav a vývoj soudnictví po roce 1990 s analýzou hlavních nedostatků a byly naznačeny příčiny, které k nim vedly. Ve stručnosti lze uvést zejména tyto okruhy:

- Personální situace;

přibližně polovina soudců odešla na počátku 90. let ze svých funkcí, a to z části z politických důvodů, určitou úlohu sehrála i skutečnost, že výkon soudcovské funkce přestal být atraktivní, a v nových podmínkách se nabízely výhodnější příležitosti k uplatnění právnické profese. I když se posléze podařilo zastavit vlnu odchodu soudců z jejich funkcí a poměrně rychle obsadit volná místa a překonat tak personální krizi justice, nově přicházející soudci potřebovali delší čas k získání zkušeností, k osvojení návyků pro výkon soudcovské práce a zásad profesní etiky. V některých případech se projeví i nedostatky v personálním výběru do soudcovských funkcí, které vedly k nízké odborné úrovni, k nedostatečnému pracovnímu výkonu i k nevhodnému chování k účastníkům řízení.

- Nedostatečná výkonnost justice;

ta se projevovala zejména ve zdlouhavém vyřizování věcí a v nedostatečné kvalitě soudních rozhodnutí. Délka řízení byla souběžně ovlivňována řadou faktorů, zejména nárůstem složitých právních sporů, nepřehledností novelizovaných právních předpisů, nevyvážeností systému řádných a mimořádných opravných prostředků (hypertrofie kasačního principu) i zneužíváním procesních pravidel účastníky řízení.

- Malý vliv soudní moci na uspořádání poměrů v justici;

bylo upozorňováno na omezené možnosti pro soudce podílet se na správě soudnictví, na výběru a výchově kandidátů do soudcovských funkcí, na ustanovování soudních funkcionářů. Bylo požadováno zvýšení vlivu soudců i v oblasti dohledu nad výkonem soudnictví z hlediska plynulosti řízení, dodržování zásad soudcovské etiky, kárné pravomoci a všech souvisejících otázek organizačních a personálních v soudní soustavě.

- Nedostatky v materiálním vybavení justice;

kapacitně a stavebně nevyhovující objekty justice, nedostatky v základním vybavení pracovního prostředí, nedostatek důstojných jednacích síní, aj.

- Nedostatky při zavádění a využívání výpočetní techniky;

soudy nebyly vybaveny počítači tak, aby se zjednodušila administrativní agenda, tvorba a rozšiřování soudních písemností, a podstatně zvýšila dostupnost informací pro soudcovské rozhodování včetně aktuálních informací o pramenech domácího i evropského práva.

V Zásadách byly specifikovány jednotlivé kroky k nápravě uvedeného stavu české justice. Tyto náměty pak byly podrobně rozvedeny v materiálu nazvaném „*Koncepce reformy soudnictví*“, který byl projednán a vzat na vědomí vládou ČR 15. června 1999.

Koncepce se systematicky zabývá všemi rozhodujícími úseky nezbytnými pro reformu justice, jak je patrné z následující osnovy tohoto materiálu:

Materiální, personální a finanční podmínky reformy

Podíl justice na uskutečnění reformy

Postavení soudců a organizace soudů

Právní rámec postavení soudců

Výběr do funkcí soudců

Charakteristika činnosti a výchova začínajících soudců

Povinnosti soudců, soudcovská etika

Práva soudců

Přidělování k výkonu funkce

Oddělení správy soudnictví od výkonu soudní moci

Působnost Nejvyšší soudcovské rady

Složení Nejvyšší soudcovské rady a její vznik

Disciplinární odpovědnost soudce

Disciplinární řízení

Nižší soudcovské rady

Předsedové a místopředsedové soudů

Změny v soudní organizaci v důsledku změny procesních předpisů

Územní organizace soudní soustavy

Vnitřní organizace činnosti soudů

Nejvyšší soud

Správní soudnictví

Řízení před soudem

Společná charakteristika současných procesních předpisů a potřeby jejich změn

Změny věcné příslušnosti – rovnoměrnější zatížení soudní soustavy

Nová pravidla občanského soudního řízení

Soudní výkon rozhodnutí – exekuční řízení

Konkursní řízení

Obchodní rejstřík

Trestní řízení – předsoudní stádium

Trestní řízení – před soudem I. stupně po podání žaloby

Trestní řízení – odvolání

Dovolání v trestním řízení

Vazební řízení

Boj proti hospodářské a finanční kriminalitě

Alternativní způsoby trestního řízení a alternativní sankce

Justiční probační a mediační služba

Výhledy rekonstrukce trestního zákona v oblasti sankcí

Trestní soudnictví nad mládeží

Složení soudů

Státní správa soudů a státních zastupitelství  
Systemizace počtu funkčních míst soudců a státních zástupců  
Vyšší soudní úředníci  
Systém vzdělávání a výchovy odborného nesoudcovského personálu  
Racionalizace činnosti soudů  
Dělbá působnosti mezi ministerstvem spravedlnosti a Nejvyšší soudcovskou radou  
Výběr, přijímání, vzdělávání a výchova justičních a právních čekatelů  
Správa soudů v oblasti hospodářské, materiální a finanční  
Další působnost ministerstva  
Technické zajištění chodu soudů

Státní zastupitelství  
Posílení postavení státního zástupce jako veřejného žalobce  
Rozšíření působnosti v netrestní oblasti z důvodu veřejného zájmu  
Charakteristika postavení, výstavby a fungování soustavy  
Informační prostupnost a usměrňování činnosti jednotlivých článků  
Dohled nad činností nižších státních zastupitelství  
Dozor nad místy omezení osobní svobody  
Podíl na prevenci kriminality

Z uvedené osnovy je patrná širší témat, které byly do Koncepce reformy soudnictví zahrnuty, protože ministerstvo spravedlnosti (zpracovatelé Koncepce) právem předpokládalo, že reforma justice vyžaduje komplexní přístup.

Výjimečnou úlohu mělo téma soudcovské samosprávy a oddělení správy soudnictví od výkonu soudní moci. Koncepce předpokládala, že v oblasti správy soudnictví je nutno změnit dosavadní stav, kdy státní správu soudů vykonávají ministerstvo a předsedové a místopředsedové soudů. V navrhovaném novém systému by správa soudnictví byla vykonávána po dvou liniích, jednak jako správa prováděna soustavou soudcovských rad v čele s Nejvyšší soudcovskou radou, jednak jako správa vykonávaná exekutivními státními orgány v čele s ministerstvem spravedlnosti. Navrhované řešení by oddělilo správu soudnictví (ve vztahu k vlastnímu výkonu soudnictví – soudní dohled) od zabezpečování chodu soudů po stránce hospodářské, finanční a provozní.

Koncepce reformy soudnictví mj. také předpokládala, že soustava soudů bude postupně převedena do systému tří článků místo dosavadní čtyřstupňové soustavy a bude tvořena prvostupňovými okresními soudy, odvolacími krajskými soudy a Nejvyšším soudem.

Tyto a řada dalších zásadních myšlenek a návrhů, které byly do Koncepce zahrnuty, vytvořily z reformy justice velmi ambiciózní projekt, který se neseťkal s plným pochopením v politické sféře. Výhrady k posilování soudcovské moci na úkor exekutivních orgánů a k principům samosprávné justice (včetně obav z obtížné průchodnosti případných ústavních změn) vedly k tomu, že Koncepce reformy soudnictví tak, jak byla předložena, nenašla potřebnou politickou podporu, a v následujících letech byla realizována jen fragmentálně.

3.2.3. Jako součást dílčích reformních kroků, i když ne vždy v návaznosti na představy obsažené v Koncepci reformy soudnictví, byl přijat nový zákon o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb., který se neseťkal s příznivou odezvou u soudcovské veřejnosti, a posléze prezident republiky podal návrh k Ústavnímu soudu na zrušení některých ustanovení tohoto zákona. Návrh prezidenta se týkal v podstatě těchto oblastí:



- nově zaváděného institutu povinného periodického hodnocení odborné způsobilosti soudců s důsledkem možného skončení soudcovského mandátu;
- svěřeni státní správy soudů v zákonem stanoveném rozsahu předsedům a místopředsedům soudů, kteří jsou současně soudci;
- povinného zařazování soudců k odbornému vzdělávání v Justiční akademii.

Pokud jde o hodnocení odborné úrovně soudců, prezident republiky ve svém návrhu uváděl, že soudce je do své funkce jmenován prezidentem republiky bez časového omezení, pokud splňuje základní ústavní a další zákonné předpoklady včetně odborné způsobilosti. Navrhované dodatečné paušální posuzování odborné způsobilosti soudců na základě abstraktních, vágně formulovaných kritérií nesouvisejících s rozhodovací činností soudce, které by mohlo vést až k jeho odvolání ze soudcovské funkce, by představovalo závažný zásah do nezávislosti soudů.

Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 7/02 (publikovaným pod č. 349/2002 Sb.) návrhu prezidenta republiky v řadě směrů vyhověl. K hodnocení odborné způsobilosti Ústavní soud uvedl, že je nepochybně třeba souhlasit s tím, že odborná způsobilost soudce, vedle jeho integrity mravní je rozhodujícím předpokladem pro řádný výkon jeho funkce. Toto hodnocení odborné způsobilosti musí však předcházet jmenování soudce do jeho funkce, a právě v této fázi by měly být shromážděny a zhodnoceny všechny informace o odborné způsobilosti k výkonu soudcovské funkce.

Pokud jde o návrh na stanovení povinnosti soudců periodicky absolvovat vzdělávání v Justiční akademii, ústavní soud uvedl, že uvedený systém vzdělávání, řízený fakticky z centra moci výkonné, neposkytuje potřebné předpoklady k tvorbě nezávislých názorů na podkladě různých pramenů, jejichž volba by měla být ponechána autonomnímu rozhodnutí soudce samotného. Centrálně reglementované celoživotní vzdělávání soudců by mohlo vést i k dalším nežádoucím účinkům, jako je ztráta pocitu vlastní odpovědnosti v procesu soudcovského rozhodování. Ústavní soud proto zrušil všechna ustanovení, která vzdělávání soudců Justiční akademii stanoví jako jejich povinnost.

Uvedený nálezk Ústavního soudu představuje významný pramen politiky nejen v oblasti trestní justice, ale celého soudnictví, protože v novém kontextu zdůvodňuje a prosazuje nepřípustnost ingerence moci výkonné do moci soudní a trvá na respektování principu dělby moci v demokratickém státě.

**3.2.4.** V Poslanecké sněmovně se postupně zvyšoval poslanecký tlak na výrazné zlepšení stavu českého soudnictví. Jako příklad lze uvést písemnou interpelaci poslankyně Miroslavy Němcové na ministra spravedlnosti Pavla Rychetského, která byla projednána na Schůzi sněmovny dne 10. 4. 2003 ( viz PŘÍLOHA I.). V interpelaci bylo požadováno podání zprávy o stavu českého soudnictví a ministr ve své obsáhlé odpovědi uvedl, že se pro to pokusí charakterizovat stav české justice, pojmenovat příčiny tohoto stavu a nastínit východiska a řešení.

Uvedl některé konkrétní údaje: v té době bylo před českými soudy neukončených 443 tisíc sporů, dalších 455 tisíc otevřených exekučních řízení, tedy dohromady 1 mil. občanskoprávních sporů v běhu. Přes 77 tisíc sporů řešily české soudy déle než 3 roky, tedy při překročení časové hranice, kterou Evropský soud pro lidská práva obvykle považuje za krajní mez pro přiměřenost délky soudního řízení.

Příčinu průtahů nelze spatřovat v nedostatku soudců; v uplynulých letech se jejich počet ztrojnásobil a v přepočtu na 100 tisíc obyvatel má česká republika daleko nejvíce soudců ze všech evropských zemí.

Základní nedostatky českého soudnictví tedy spočívají v neschopnosti rozhodovat v reálném čase, ve kterém má soudní rozhodnutí pro účastníky řízení ještě prakticky význam pro ochranu jejich práv. S tím souvisí „procesní posedlost“ zejména soudů vyšších stupňů, kdy v odvolacím řízení se nezabývají meritem sporu, ale z formálně procesních důvodů ruší rozsudky a věc vracejí na začátek soudního procesu.

Nepřehlednost a nestabilita právního řádu vede k nejednotnosti a nepředvídatelnosti soudního rozhodování.

Stěžejním problémem je však nevyhovující a tedy špatná organizace práce na českých soudech. To lze překonat např. vytvořením pracovních týmů z odborného a administrativního aparátu, které budou přímo pracovat pro každého soudce a ten za ně bude zodpovídat. Je také třeba řešit způsob rozvrhu práce na soudech tak, aby složitější případy řešili zkušenější soudci, a aby se lépe využívala jejich specializace. Do řízení práce soudců je třeba vnést prvky manažerského řízení. Je třeba také uvažovat o vložení lhůt pro rozhodování soudů přímo do procesních předpisů, o efektivnějším doručování soudních písemností, o případném rozšíření kárné odpovědnosti soudců apod.

Ve své odpovědi na interpelaci ministr také uvedl, že uvažuje o přípravě „bílé knihy českého soudnictví“, kde by byly shrnuty a rozvedeny přednesené myšlenky o stavu justice a zahájena diskuse o reformě.

Uvedený obsah a průběh interpelace tak vlastně předznamenal zpracování dalšího koncepčního materiálu, připraveném ministerstvem spravedlnosti, nazvaném „*Koncepce stabilizace justice (program ministerstva spravedlnosti), který vzala vláda na vědomí 17. března 2004.*

V této Koncepci stabilizace je zdůrazněno, že jde o programový dokument ministerstva spravedlnosti, který bude prosazován cestou postupných kroků. Souhrnně jsou zde charakterizovány nedostatky současného stavu justice s tím, že i když řada opatření, která byla uskutečněna po roce 1990, vytvořila předpoklady pro plynulý, rychlý a spravedlivý výkon soudnictví, bránila tomu řada problémů. Cílovým řešením stabilizace justice má být dosažení stavu, kdy:

- řízení před soudem a jeho výsledné rozhodnutí bude v souladu se zákonem
- rozhodnutí soudu bude předvídatelné, opírající se o přesvědčivý odkaz na zákonnou úpravu,
- spravedlnost bude nalezena a rovněž vykonána rychle.

Je zdůrazněno, že k dosažení uvedených cílů je třeba volit takové postupy, které současně znamenají snižování nákladů soudního řízení, a jsou tedy méně náročné na výdaje ze státního rozpočtu.

Ministerstvo spravedlnosti nepovažuje Koncept stabilizace za reformu justice, která by přinášela zcela nová řešení „ve struktuře soudů, v postavení soudců, v definici úlohy soudů, ve formulaci záruk nezávislosti soudů a soudců, a v úloze soudnictví v systému výkonu veřejné moci. Naopak respektuje dosud provedené kroky a nehodlá je zpochybňovat.“ Opatření, na které se mají systémové i dílčí kroky ke zlepšení současného stavu zaměřit, jsou strukturována do těchto oblastí.

- vnější a vnitřní organizace soudů,
- personálního vybavení soudů,
- efektivního výkonu správy soudnictví,
- úrovně právního prostředí, determinujícího jak postavení soudů a soudců, tak i obsah právních norem, které soudy aplikují a podle nichž postupují.

V textu Konceptu jsou jednotlivá zamýšlená opatření v uvedených oblastech podrobně specifikována. Souhrnně lze uvést např. následující myšlenky a náměty k dalšímu postupu.

Ústava zavedla čtyřstupňový systém soudů. Uvedený systém soudů se postupně ustálil, byť lze uvažovat o jeho zjednodušení. I když předchozí úvahy o redukci soudní soustavy kalkulovaly se zavedením třístupňového systému (spočívajícího ve zrušení vrchních soudů, neshledává ministerstvo ve zrušení dvou vrchních soudů klíč k řešení současných problémů justice, a bude prosazovat zachování stávajícího systému soudní soustavy tak, jak ji definuje Ústava.

Pokud jde o systém práce u jednotlivých soudů, který předpokládá, že je to soudce, kdo pracuje se spisem od okamžiku podání věci soudu, a činí všechna opatření a úkony směřujícími k jejímu vyřízení, je snahou ministerstva prosadit právní úpravu, která by zásadním způsobem změnila způsob práce u všech soudů. Soudce by se měl věnovat rozhodovací činnosti ve smyslu Ústavy a ostatní úkony spojené s řízením v dané věci by vykonávali odborní justiční zaměstnanci (právníci v pracovním poměru, vyšší státní úředníci, další odborní pracovníci soudů). Soudce by při výkonu své funkce spolupracoval s úzkou stabilní skupinou těchto zaměstnanců, kteří by plnili úkoly buď samostatně (v souladu s vymezením své působnosti v zákoně), nebo na pokyn a pod vedením soudce.

Způsob rozvrhu práce na soudech by měl umožňovat přesun nové agendy na jiného soudce v případech, kdy je to třeba v zájmu rovnoměrného zatížení soudců i vzhledem k obtížnosti případu tak, aby skutkově a právně nejobtížnější věci nerozhodovali začínající, méně zkušení soudci.

Extrémní nárůst počtu soudců v posledních letech vedl k tomu, že Česká republika výrazně převyšuje evropský průměr přepočtu na index obyvatel, přičemž soudcovsky předimenzovaná justice není schopná zajistit projednávání věcí v obecně přijatelných lhůtách. Ministerstvo v případě schválení příslušené zákonné úpravy hodlá jít cestou postupného omezování počtu soudců s využitím přirozeného úbytku a posilováním odborného aparátu soudů.

Poměrně radikální návrh se týkal možnosti změnit Ústavu a převzít osvědčenou praxi některých evropských států, které diferencují mezi statutem začínajícího a zkušeného soudce. Tedy uplatňují systém, kdy soudce je nejprve jmenován na omezenou dobu několika málo let bez jistoty svého přidělení ke konkrétnímu soudu na celou dobu. Během ní soudce působí na těch soudech, kde je aktuálně nedostatek soudců, a po skončení stanoveného období je jeho práce předmětem hodnocení. Taková změna by přispěla k rovnoměrnějšímu personálnímu obsazení soudů a zároveň by umožnila, aby se justice zbavila těch soudců, jejichž jmenování se s ohledem na jejich práci ukázalo být omylem.

S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu, kterým byla zrušena některá ustanovení zákona č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích, a musela být nahrazena novelizací uvedeného zákona, bude systém dalšího vzdělávání soudců uspořádán tak, že nabídka vzdělávání bude alternativní. Základem bude nabídka vzdělávacích programů Justiční akademie, a vedle toho budou mít soudci reálnou možnost zejména podle své specializace absolvovat postgraduální a jiné formy vzdělávání. Obsahovou a organizační podobu vzdělávání v Justiční akademii bude určovat Rada Justiční akademie. I nadále bude na jednotlivých soudcích, které z nabízených vzdělávacích akcích se podle principu dobrovolnosti zúčastní, avšak jejich účast na těchto akcích bude jedním z hledisek, majících význam pro kariérní postup.

Přestože ve veřejnosti dosud převládá názor, že kárná řízení nepokrývají velkou část případů porušení povinností ze strany soudců, a v kárném řízení se projevuje profesní solidarita, nepokládá ministerstvo v současné době za potřebné stávající systém řízení před kárnými soudy měnit. Spoléhá však na to, že soudci sami budou schopni kolegiálního odsudku neschopných a nezodpovědných soudců a vyvinou na tě takový tlak, že se stane obecným povědomím, že pro takové soudce na soudech není místo.

Je třeba vytvořit kariérní řád, který by motivoval schopné soudce a dával jim s určitou mírou pravděpodobnosti vizi jejich profesního postupu. V zásadě to znamená buď převzetí větší odpovědnosti při výkonu soudnictví při rozhodování o řádných a mimořádných opravných prostředcích, nebo participaci na státní správě soudů ve funkci předsedy nebo místopředsedy soudu.

Současný model výkonu státní správy soudů realizovaný ministerstvem spravedlnosti prostřednictvím předsedů soudů jednotlivých stupňů nehodlá ministerstvo nyní měnit, protože přechod na tzv. systém soudcovské samosprávy sám osobě nepředurčuje efektivnost výkonu soudnictví. Rozhodující je vytvořit potřebné materiální podmínky pro výkon soudnictví, vytvořit fungující systém informačních technologií a aplikovat vhodné metody sběru a přenosu údajů nutných pro zajištění chodu soudů. Značné nedostatky jsou v komunikačním propojení uvnitř jednotlivých soudů i mezi nimi navzájem.

Pokud jde o právní prostředí, ministerstvo konstatuje, že určitost právních norem a jejich srozumitelnost je nepřímou úměrná objemu soudní agendy. Proto zejména při přípravě rekodifikace trestního práva a občanského práva bude ministerstvo prosazovat, aby navržené právní normy přispěly k větší přehlednosti právního řádu.

V zájmu snížení soudní agendy a rozpočtových nákladů na výkon soudnictví hodlá ministerstvo prosazovat rozvíjení mediace nejen v trestním, ale i v občanském soudním řízení (především ve věcech obchodních). V úvahu přicházejí i postupy, kdy soudce bude mít právo uložit stranám povinnost podrobit se mediaci.

V oblasti procesního práva je nezbytné, aby snaha o všestranné a spolehlivé garantování práv osob, které v řízení vystupují, neomezovala soud rychle a pokud možno neformálně v řízení postupovat. Samotné dodržování procesních pravidel nemůže být považováno za cíl a smysl soudního řízení. Není třeba, aby procesní předpisy detailně upravovaly všechny možné situace, v nichž se soud může v průběhu řízení ocitnout, a lze spoléhat na schopnost soudce správně aplikovat i jiné právní předpisy (včetně ústavních zákonů).

Při úvahách o dalších modifikacích právní úpravy obsažené v trestním řádu bude třeba zvážit zejména rozšíření možností takových odklonů, které ve svém důsledku nevedou k soudnímu řízení; to předpokládá posílit oprávnění státního zástupce zejména v řízeních o méně závažných věcech.

### 3.2.5. Díl í shrnutí

Skutečnost, že Koncepce reformy soudnictví nezískala jako celek politickou podporu, a že některé její prvky byly výslovně odmítnuty (soudcovská samospráva), potvrzuje tezi o vlivu obecné politiky na konkrétní i systémová opatření v oblasti justice. Reforma justice je evidentně dlouhodobým procesem, takže v celku logicky se přešlo „od reformy ke stabilizaci“. To není ústupek nebo rezignace na cíle reformy, ale realistické vyjádření možností, jak se v nejbližší době soustředit na klíčová opatření, která by zajistila překonání hlavních nedostatků v českém soudnictví.

Analyzované dokumenty představují i nadále rezervoár podnětů a myšlenek ke zlepšení stavu celé justice a jsou tedy i významným pramenem trestní politiky, neboť bez efektivního fungování soudnictví nelze náležitě využívat prostředků trestního práva k omezování kriminality. V Koncepci reformy soudnictví i v Koncepci stabilizace justice byly explicitně vyjádřeny náměty na zjednodušení a zrychlení trestního řízení ve všech jeho stádiích, k posílení významu řízení před soudem na úkor přípravného řízení, na zvýšení úlohy státního zástupce a jeho dozorových funkcí v předsoudním stádiu. Uvedené koncepční materiály představují důležitý pramen pro rekonstrukci trestního práva.

V intencích těchto dokumentů postupně došlo k podstatnému zlepšení materiálních podmínek českého soudnictví, zejména k jeho vybavení výpočetní technikou a informačními a komunikačními technologiemi. Lze dodat, že v současné době se již reálně připravuje zavedení prvků elektronického soudnictví (e-justice). Na podzim 2007 zveřejnil ministr spravedlnosti mj. představu o zrušení čtyřstupňové soustavy soudů, aby zrušením vrchních soudů a vrchních státních zastupitelství došlo k výraznému zjednodušení a zefektivnění dosavadního systému.

Je ovšem samozřejmé, že představy o reformních krocích v české justici a intenzita a důslednost při jejich provádění souvisí i s poměrně častými změnami na funkci ministra spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti uspořádalo pod záštitou předsedy vlády České republiky Mirka Topolánka (a za jeho osobní účasti) dne 19. listopadu 2007 v Praze konferenci, na které ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil představil návrh nové Koncepce reformy justice v letech 2008-2010 ( viz PŘÍLOHA III.) s tím, že cílem je věcný posun k řádně fungujícímu justičnímu systému a stabilizovanému právnímu prostředí v České republice.

### 3.3. Bezpečnostní situace

3.3.1. K zajištění bezpečnosti, jakožto žádoucího stavu je třeba přijmout celou řadu opatření a kroků směřujících k prevenci a eliminaci hrozeb směřujících vůči obyvatelstvu, svrchovanosti a územní celistvosti, demokratickému zřízení a principům právního státu, vnitřnímu pořádku, majetku, životnímu prostředí, jakož i plnění mezinárodních bezpečnostních závazků. Souhrn těchto kroků a opatření je pak označován termínem bezpečnostní politika. K vytvoření a přijetí účinné bezpečnostní politiky je zapotřebí důkladné analýzy bezpečnostní situace. V oblasti vnitřní bezpečnosti tuto situaci systematicky analyzuje Ministerstvo vnitra. Na základě podrobné analýzy jsou následně identifikovány rizikové faktory a stanoveny priority politiky v oblasti bezpečnosti a veřejného pořádku. V gesci odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra jsou připravovány vzájemně provázané strategické resortní a vládní dokumenty týkající se především bezpečnostních složek a jejich činnosti.

Základním dokumentem v oblasti bezpečnosti je vládní *Bezpečnostní strategie České republiky*, zpracovaná vládou ve spolupráci s Kanceláří prezidenta republiky a Parlamentem ČR. Jejím hlavním úkolem v oblasti politiky vnitřní bezpečnosti je formulovat a realizovat zásady směřující k ochraně demokratických základů státu, vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v České republice. Na tuto strategii pak navazují dílčí strategie a koncepce jak v oblasti vnitřní, tak vnější bezpečnosti. První verze tohoto dokumentu byla přijata v roce 1999 a následně pak novelizována<sup>25</sup> v prosinci 2001. Aktuální verze byla schválena 10. prosince 2003.

Na Bezpečnostní strategii České republiky navazují v oblasti vnitřní bezpečnostní situace především *Zprávy o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky*, zpracovávané každoročně Ministerstvem vnitra z podkladů poskytnutých ostatními ministerstvy, Nejvyšším státním zastupitelstvím, Bezpečnostní informační službou, Národním bezpečnostním úřadem, jakož i dalšími institucemi. Tyto zprávy si kladou za cíl podat ucelený přehled o situaci v oblastech souvisejících s veřejným pořádkem a vnitřní bezpečností včetně přehledů o trendech a dynamice kriminality. Na základě obsažených poznatků zprávy identifikují a deklarují oblasti, které představují bezpečnostní rizika a jsou tak podkladem pro návrh souboru potřebných opatření. Ty jsou základem politiky proti nežádoucím společenským jevům ohrožujícím vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek.

### 3.3.2. Hlavní trestněpolitické problémy v oblasti bezpečnosti a veřejného pořádku

Bezpečnostní strategie České republiky (2003) vytyčuje strategické zájmy, jejichž naplňování směřuje mj. k zajištění společenského rozvoje a prosperity. Vláda prostřednictvím zákonem pověřených institucí analyzuje situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, identifikuje hrozby, posuzuje rizika a iniciuje návrhy na jejich účinnou eliminaci. Usiluje též o prosazování strategií a opatření, ať již legislativní či nelegislativní povahy. Bezpečnostní strategie ČR vytyčuje následující zásady a priority politiky vnitřní bezpečnosti:

---

<sup>25</sup> Usnesením č. 141 ze dne 19. prosince 2000 schváleným Bezpečnostní radou státu

- *Aktivní participace všech prvků bezpečnostního systému na zajištění vnitřní bezpečnosti*

Velký důraz je vládou kladen především na profesionalitu a vysoké kvality příslušných bezpečnostních složek a orgánů činných v trestním řízení. Nezanedbatelnou úlohu sehrává též odpovědnost a podpora občanů.

- *Aktivní boj proti všem formám terorismu*

V reakci na události 11. září 2001 v USA byl vypracován Národní akční plán boje proti terorismu, jehož cílem je minimalizace potenciální zranitelnosti ČR teroristickými útoky namířenými proti jejímu území nebo jejím zájmům v zahraničí a celým spektrem teroristických činů. ČR je připravena přijímat v boji proti terorismu systémová preventivní opatření.

- *Boj proti organizovanému zločinu ve všech jeho formách*

ČR se zaměřuje na vytváření legislativních a organizačních podmínek, které ztíží a pokud možno eliminují možnost legalizace výnosů z tohoto druhu trestné činnosti a umožní jejich následnou konfiskaci.

- *Omezování nelegální migrace a s ní spojených nelegálních aktivit*

ČR usiluje o výrazné omezení všech forem nelegální migrace a s ní spojených nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak opatřeními vnitřními. ČR důsledně harmonizuje a uplatňuje migrační, vízovou a azylovou politiku EU. Prioritou zůstává plná implementace Schengenských dohod.

- *Potlačování distribuce, prodej a zneužívání omamných a psychotropních látek*

Prioritou ČR v oblasti vnitřní bezpečnosti je též potlačování distribuce, prodeje a zneužívání omamných a psychotropních látek jako jedné z hlavních aktivit mezinárodního organizovaného zločinu. ČR tak hodlá činit vyváženými preventivními a represivními aktivitami a účinnou mezinárodní spoluprací.

- *Boj proti korupci a závažné hospodářské kriminalitě*

Značnou pozornost věnuje vláda též boji proti korupci a závažné hospodářské kriminalitě, které jsou jedním z nástrojů pronikání organizovaného zločinu do veřejné správy a jež ohrožují hospodářskou soutěž a základní principy demokratického zřízení. Za jeden z prioritních úkolů ČR považuje vytvoření legislativních předpokladů pro předcházení korupci ve veřejné správě a formulování protikorupčního programu zaměřeného na vyhodnocení korupčních rizik spojených s činností volených zástupců státu. Úspěšná realizace protikorupčních opatření je nemyšlitelná bez podpory občanů.

- *Odhalování a postihování projevů xenofobie, rasismu a politického extremismu*

S použitím preventivních i represivních opatření usiluje ČR o maximální redukci viditelných i latentních forem extremismu. Významnou úlohu připisuje preventivním opatřením na ochranu příslušníků národnostních a etnických menšin s cílem podporovat bezkonfliktní a tolerantní multikulturní soužití. Významným příspěvkem k prevenci xenofobních postojů veřejnosti jsou vzdělávací aktivity v oblasti lidských práv a multikulturní výchovy a systémový přístup státních orgánů k integraci cizinců.

- *Potlačování ilegálních či nežádoucích obchodů se zbraněmi a vojenským materiálem*

ČR potlačuje ilegální či nežádoucí obchody se zbraněmi, vojenským materiálem a materiály dvojího užití. Věnuje zvýšenou pozornost opatřením proti šíření zbraní

hromadného ničení a transferům technologií a služeb, které mohou být využity při jejich vývoji, výrobě, skladování a dalších souvisejících činnostech.

- *Přijímání a zdokonalování opatření na ochranu a sdílení utajovaných informací*

V technicky a finančně náročných oblastech bezpečnosti komunikačních a informačních systémů hodlá ČR i nadále usilovat o ochranu důležitých informačních systémů a kritické infrastruktury a o důsledné potírání informační kriminality. Velký důraz je aktuálně kladen na velmi citlivé oblasti ochrany duševního vlastnictví a personální bezpečnosti.

- *Monitorování a analyzování situace v oblasti veřejného pořádku*

Vláda bude i nadále nepřetržitě monitorovat a analyzovat situaci v oblasti veřejného pořádku, identifikovat rizikové faktory a iniciovat návrhy řešení nejen v oblasti represe, ale také v oblasti prevence kriminality. Klíčový význam v oblasti veřejného pořádku je spatřován především v posilování bezpečí občanů, mj. snižováním kriminality a nehodovosti v silničním provozu a jejich negativních dopadů na občany.

- *Prevence a tvorba kapacit k ochraně veřejného zdraví*

Tato vládní opatření si kladou za cíl zabránit vzniku a šíření a omezit výskyt nakažlivých, zejména pak smrtelných onemocnění.

- *Optimalizace činnosti složek integrovaného záchranného systému*

Jednotlivé složky integrovaného záchranného systému a další složky podílející se na zajištění vnitřní bezpečnosti státu a ochrany obyvatelstva musejí být schopny profesionálně reagovat a v součinnosti s dalšími subjekty účinně zasáhnout v případě mimořádné události či krizové situace způsobené teroristickými útoky, živelnými a ekologickými pohromami, průmyslovými haváriemi, nehodami a dalším nebezpečím, které ohrožuje životy, zdraví, majetek, životní prostředí, vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek v ČR.

- *Rozvoj koncepce krizového řízení a metodiky krizového plánování*

ČR zajišťuje odborné zázemí pro plánování, přípravu, koordinaci a sjednocení postupů orgánů státní správy a samosprávy, právnických a podnikajících fyzických osob při jejich přípravě na krizové situace. Krizové situace, při nichž významně vzrůstá riziko narušení vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, stále častěji vyžadují koordinovanou mezinárodní spolupráci. ČR je v souladu se svými mezinárodními závazky a v duchu mezinárodní solidarity odhodlána účinně asistovat při řešení krizových situací mimo území státu.

- *Zkvalitnění činnosti orgánů působících v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku*

ČR bude i nadále přijímat opatření, jejichž záměrem je zvyšování kvality činnosti a výsledků orgánů působících v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku a jejich vzájemnou koordinaci. Vláda je připravena využít potenciálu dalších aktérů bezpečnosti, např. bezpečnostních, zdravotnických a sociálních služeb, soukromého sektoru či dobrovolníků. Bude též důsledně prosazovat, aby mechanismy boje proti korupci, rasismu či extremismu byly zapracovány do všech výkonných součástí v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku. V následujícím období budou soustavně vytvářeny podmínky pro efektivní koordinaci jednotlivých orgánů, např. podmínky pro lepší koordinaci bezpečnostních potřeb vyšších územně samosprávných celků s aktivitami Policie ČR či posilování spolupráce zpravodajských služeb ČR (zpravodajské služby) a Policie ČR.

- Vláda shledává pro úspěšné naplňování záměrů v oblasti vnitřní bezpečnosti velmi důležitou *podporu veřejnosti, spolupráci s nevládními organizacemi a bezpečnostní*



komunitou. Také vládní podpora vědy, výzkumu a vzdělávání v problematice vnitřní bezpečnosti je neopominutelným prostředkem zabezpečujícím potřebný profesionální standard při řešení koncepčních a strategických úkolů.

Také zprávy Ministerstva vnitra o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky vymezují na základě informací o vývoji, trendech a dynamice kriminality, jakož i informací o pocitu bezpečí občanů, priority bezpečnostní politiky v dané oblasti. Za priority bezpečnostní politiky z hlediska vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku byla ve zprávách ze sledovaného období (tj. za roky 2000 až 2004) označena tato témata:

- *Kriminalita mládeže*

Kriminalita mládeže patří bezpochyby k velmi závažným společenským problémům. Po roce 1989 došlo nejen ke značnému nárůstu trestné činnosti dospělých pachatelů, ale bohužel též trestné činnosti páchané pachateli z řad mládeže. Nikterak tedy nepřekvapí, že především v letech 2000 – 2002 zaujímal kriminalita mládeže ve výčtu priorit bezpečnostní politiky jedno z předních míst.

- *Závažná hospodářská kriminalita*

Závažná hospodářská kriminalita zahrnující podvody, daňové úniky a tzv. praní špinavých peněz je zcela oprávněně považována dlouhodobě za jednu z nejzávažnějších hrozeb pro vnitřní bezpečnost státu. Podíl výskytu hospodářské kriminality se ve sledovaném období pohyboval kolem 10 % výskytu celkové kriminality, avšak škody způsobené tímto druhem trestné činnosti činí téměř tři čtvrtiny škod z veškeré zjištěné trestné činnosti.

- *Korupce*

Jako vysoce nebezpečné jednání je dlouhodobě pocíťována též korupce, jíž se daří prokazovat jen s velkými obtížemi nejen u nás, ale i v zahraničí. V případech s podezřením na korupční jednání se jednalo především o úplatkářství, zneužívání pravomoci veřejného činitele, porušování závazných pravidel hospodářského styku a porušování pravidel při správě cizího majetku. Jejím charakteristickým znakem ztěžujícím odhalování je absence personifikované oběti – obětí je totiž celá společnost.

- *Terorismus*

Po událostech 11. září 2001 došlo k zařazení terorismu do výčtu priorit bezpečnostní politiky. Ačkoliv je situace z hlediska projevů terorismu v ČR relativně klidná a k žádnému teroristickému útoku na našem území doposud nedošlo, potencionální nebezpečí teroristických akcí organizovaných zahraničními subjekty, jejich financování nebo jiné formy jejich podpory jsou i nadále považovány za závažné bezpečnostní riziko. Zvláště ničivé teroristické útoky na Madrid (11. 3. 2004) a Londýn (6. 7. 2005) se staly jasným dokladem stále přetrvávajícího nebezpečí překvapivého teroristického útoku, které nesmí být podceňováno. Jisté znepokojení vyvolává občasný výskyt incidentů, při nichž dochází k použití nebo k výhrůžce použití výbušnin či chemických a biologických látek k akcím kriminálního charakteru bez politického podtextu. Jde především o případy vydírání (ať již adresovaného státu respektive jiným veřejným či soukromým subjektům) nebo vyřizování si účtů mezi jednotlivými zločineckými skupinami. Tyto případy však nelze stricto sensu považovat za projevy terorismu.

- *Nelegální migrace*

Také nelegální migrace byla i přes klesající tendenci<sup>26</sup>, dle zpráv o bezpečnostní situaci z let 2000 – 2004 považována za významné bezpečnostní riziko. Nejčastěji jde o nelegální překračování státních hranic a porušování pobytového režimu překračováním délky povoleného pobytu. Negativně však působí především provázání s organizovaným zločinem (převaděčské skupiny, padělání a pozměňování cestovních dokladů a víz) pro který představuje poměrně lukrativní formu činnosti.

- *Kriminalita zločineckých organizací*

Kriminalita zločineckých organizací<sup>27</sup> představuje závažné ohrožení demokracie, lidských práv a zákonnosti. Vzhledem k širokému poli působnosti zločineckých skupin (mj. korupce, obchod s lidmi, protiprávní jednání v oblasti omamných a psychotropních látek, nelegální obchod se zbraněmi atp.) je boj proti tomuto druhu kriminality dlouhodobě prioritou bezpečnostní politiky z hlediska veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.

- *Kriminalita s extremistickým podtextem*

S projevy extremismu se více či méně potýkají všechny demokratické státy a ČR není v tomto směru žádnou výjimkou. Jako extremistické jsou považovány ideologicky motivované aktivity vybočující ze zákonných či ústavních limitů, vyznačující se prvky netolerance a útočící proti demokratickým principům a společenskému uspořádání. Kriminalita s extremistickým podtextem je proto dlouhodobě považována za jev ohrožující vnitřní bezpečnost státu a jako takové je jí věnována také pozornost v příslušných koncepčních dokumentech.

- *Protiprávní jednání v oblasti omamných a psychotropních látek*

Negativní dopady užívání drog spočívají nejen v poškozování zdraví a kvality života samotných konzumentů či jejich blízkých, ale v důsledku negativních zdravotních, sociálních, ekonomických a bezpečnostních dopadů, které s užíváním drog souvisejí, ohrožuje i zdravý vývoj celé společnosti. Nebezpečnost tohoto negativního jevu zvyšuje mj. též výrazné zapojení organizovaných zločineckých skupin. Vzhledem k těmto skutečnostem není nikterak překvapivé zařazení této problematiky jako jedné z priorit bezpečnostní politiky. Potírání protiprávních jednání v oblasti omamných a psychotropních látek se samostatně ve výčtu priorit bezpečnostní politiky objevovalo pravidelně až do roku 2002. Ve zprávách Ministerstva vnitra z let 2003 a 2004 byla tato problematika zahrnuta již jako součást boje proti kriminalitě zločineckých organizací.

- *Kriminalita na úseku duševního vlastnictví*

Kriminalita v oblasti duševního vlastnictví je vážným problémem vzhledem k velkému počtu případů nedovolených zásahů do práv duševního vlastnictví, souvisejících zejména s možností velmi snadno, rychle a kvalitně pořízovat prostřednictvím stále se zdokonalujících technologií nelegální napodobeniny a rozmnoženiny. Dodržování práv duševního vlastnictví je mimo jiné též důležitým ukazatelem hrajícím významnou roli při rozhodování zahraničních firem o jejich investicích v ČR.

- *Počítačová kriminalita*

Od roku 1996 je již pravidelně za jedno z významných bezpečnostních rizik označována také počítačová kriminalita<sup>28</sup>. Tato specifická forma trestné činnosti s vysokou mírou latence

---

<sup>26</sup> viz [http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/nelegalni\\_migrace](http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/nelegalni_migrace)

<sup>27</sup> Cejp, M.: Organizovaný zločin v České republice III, IKSP, Praha 2004, s. 7

<sup>28</sup> [http://www.mvcr.cz/casopisy/policista/prilohy/pc\\_krimi.html](http://www.mvcr.cz/casopisy/policista/prilohy/pc_krimi.html)  
<http://www.mvcr.cz/casopisy/studie/diskuse/analyza.html>

zahrnuje dynamicky se rozvíjející oblast informačních technologií a Internetu. Lze předpokládat, že informační technologie budou k páchání rozmanité trestné činnosti využívány ve větší míře než je tomu nyní.

- *Loupeže*

Přestože se ve sledovaném období podíl násilné kriminality na kriminalitě celkové pohyboval pod hranicí 7 %, vyvolává ve společnosti silný a přetrvávající pocit ohrožení. Proto se ve výčtech priorit bezpečnostní politiky pravidelně objevují loupeže, jejichž počet má vzrůstající tendenci, zatímco vraždy byly uvedeny naposledy ve zprávě za rok 2000. Loupež je typickým příkladem pouliční kriminality a ta pak „úzce souvisí s úrovní společenské kontroly lidského chování, ať již touto kontrolou míníme kontrolu formální, prováděnou ze strany orgánů činných v trestním řízení, nebo neformální, prováděnou ze strany veřejnosti.“<sup>29</sup>

- *Vloupání, krádeže aut a věci z nich*

Vloupání, krádeže aut a věci z nich jsou dlouhodobě považována za problém, který ovlivňuje negativně pocit bezpečí občanů. V letech 2000 – 2004 byla přijata některá preventivní opatření mající za cíl potlačit tento druh trestné činnosti. Mírný pokles této kriminality byl však zaznamenán teprve v roce 2004.

- *Porušování pravidel provozu na pozemních komunikacích*

Jako vážný celospolečenský problém byla po celé sledované období vnímána bezpečnost silničního provozu. S cílem snížení počtu dopravních nehod a počtu zraněných a usmrcených osob byl do výčtu priorit bezpečnostní politiky zařazen též boj proti porušování pravidel provozu na pozemních komunikacích.

V následujícím období (2005 a 2006) již výčet priorit bezpečnostní politiky z hlediska veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti nedoznal výrazných změn. Ustálil se v podstatě na následujících problémech boje proti:

- kriminalitě zločineckých organizací (včetně obchodu s lidmi, protiprávního jednání v oblasti omamných a psychotropních látek, nelegálního obchodu se zbraněmi a paděláním)
- korupci
- závažné hospodářské kriminalitě (podvodům, daňovým únikům, tzv. praní špinavých peněz, kriminalitě na úseku duševního vlastnictví a počítačové kriminalitě)
- nelegální migraci
- terorismu
- kriminalitě mládeže
- kriminalitě s extremistickým podtextem
- loupežím
- krádežím vloupáním, krádežím aut a věcí z nich
- porušování pravidel provozu na pozemních komunikacích

V současné době<sup>30</sup> probíhá meziresortní připomínkové řízení ke Zprávě o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky za rok 2006 (ve srovnání s rokem 2005). Ačkoli v této zprávě není výčet priorit bezpečnostní politiky pro následující rok výslovně uveden, je zřejmé, že okruh bezpečnostních rizik se výrazněji nezměnil a struktura priorit bezpečnostní politiky se již víceméně stabilizovala a patrně také v následujícím období nedozná podstatných změn.

<sup>29</sup> Rozum, J. a kol.: Výzkum trestného činu loupeže v Praze, IKSP, Praha 2005, s. 5

<sup>30</sup> tj. březen 2007

### 3.3.3. Dílčí shrnutí

Základním dokumentem v oblasti bezpečnosti je vládní Bezpečnostní strategie České republiky, která si klade za cíl především formulovat a realizovat zásady směřující k ochraně demokratických základů státu, vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v České republice. První vyhodnocení plnění aktuální Bezpečnostní strategie České republiky je obsaženo ve zprávě o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky v roce 2004. Stručně pojednává o provedených či plánovaných aktivitách v oblastech označených bezpečnostní strategií za klíčové z hlediska politiky vnitřní bezpečnosti.

Zprávy o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky jsou základními koncepčními dokumenty pro oblast vnitřní bezpečnostní politiky státu. Jsou zpracovávány Ministerstvem vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem obrany, Ministerstvem financí (včetně Generálního ředitelství cel), Ministerstvem kultury, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvem zahraničních věcí, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem dopravy a spojů, Nejvyšším státním zastupitelstvím a Bezpečnostní informační službou. Tyto zprávy si kladou za cíl zhodnotit bezpečnostní situaci na území ČR v daném roce ve srovnání s rokem předešlým. Činí tak především z hlediska bezpečnostních rizik stanovených vládou ČR pro příslušné období. Dále zjišťují zda tato bezpečnostní rizika byla stanovena v souladu s nejdůležitějšími problémy vnitřního pořádku a bezpečnosti ČR. Na základě zjištěných faktů stanovují bezpečnostní rizika pro další období spolu s návrhem souboru příslušných opatření a návrhem priorit policejní činnosti.

Z uvedených dokumentů je tedy patrné, že vláda a další exekutivní orgány České republiky systematicky identifikují možná rizika ohrožující vnitřní pořádek a bezpečnost a k jejich eliminaci přijímají i opatření trestně politické povahy.

## 3.4. Organizovaný zločin

**3.4.1.** Organizovaný zločin je zcela oprávněně považován za jednu z nezávažnějších forem trestné činnosti. Jeho nebezpečnost tkví především ve značné flexibilitě s jakou volí a mění sféry svých zájmů, dle naskytnuvších se příležitostí k snadnému dosažení maximálních zisků. Organizovaný zločin tedy představuje bezpečnostní rizika pro stále nové a nové oblasti, kterými jsou např. životní prostředí, těžba nerostných surovin či informační a telekomunikační technologie. Vzhledem k postupující globalizaci, se již nejedná jen o tradiční zločinecké skupiny působící v rámci hranic jednotlivých států, ale také o zločinecké struktury s mezinárodní působností. Aktivity těchto struktur v oblastech obchodování se zbraněmi a zbrojnými technologiemi, organizování nelegální migrace či pašování a distribuce omamných a psychotropních látek, představují ohrožení vnitřní i vnější bezpečnosti státu.

Ohrožena však není pouze bezpečnost, neboť organizovaný zločin skrytě proniká do oblasti veřejné správy s cílem minimalizovat či zcela ochromit aktivity státních orgánů, mající za úkol jej potlačovat. K dosažení těchto cílů využívá zpravidla prostředníků či spojenců působících ve veřejném sektoru, které získává korupcí nebo nátlakem.

Značným rizikem je též působení skupin organizovaného zločinu v ekonomické sféře. Svou ekonomickou činností, směřující bezohledně k maximálním ziskům, za použití jakýchkoliv prostředků, výrazně narušuje a deformuje tržní systém. Ovládnutím podstatné části

ekonomického sektoru dochází v konečném důsledku k posílení moci a vlivu organizovaného zločinu na celou společnost.

Zatímco v předlistopadovém Československu nebyl ve své rozvinuté formě organizovaný zločin zaznamenán, již od počátku 90. let byl registrován policií a od roku 1993 se jím začal zabývat též kriminologický výzkum. Politickou reprezentací byla problematika organizovaného zločinu do značné míry podceňována a teprve v polovině 90. let došlo na základě aktivit mezinárodních společenství ke změnám v nazírání tohoto negativního společenského jevu. V programovém prohlášení<sup>31</sup> z roku 1996 se již vláda České republiky výslovně zavázala pravidelně vyhodnocovat a aktualizovat schválenou strategii postupu proti organizovanému zločinu. Vláda následně přijala koncepci, která zahrnovala široký soubor legislativních a správních opatření. Velký důraz byl mimo jiné kladen na komplexní analýzu stavu a trendů organizovaného zločinu sloužící jako podklad pro přípravu konkrétních opatření. Koordinací zahrnující též návaznost na úkoly vyplývající z mezinárodních závazků vůči Evropské unii, Radě Evropy či OSN, byla pověřena Bezpečnostní rada České republiky. S tím souviselo i ustavení některých speciálních útvarů Policie ČR (jako jsou například Útvar pro odhalování organizovaného zločinu zahrnující i Národní protidrogovou centrálu, Služba policie pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti, speciální odbor v rámci Úřadu vyšetřování ČR).<sup>32</sup>

**3.4.2.** Státní orgány, vědomy si výše uvedených nebezpečí, přijímají potřebná opatření napomáhající v boji s organizovaným zločinem. Mezi nejvýznamnější dokumenty zabývající se prevencí a strategií boje proti organizovanému zločinu patří především:

- Aktualizovaná koncepce proti organizovanému zločinu (1997 a 2000)
- Vládní program boje proti korupci v České republice (1999)
- Informace o stavu organizovaného zločinu na území České republiky (2000)
- Národní akční plán boje proti terorismu (2003)

První koncepce boje s organizovaným zločinem byla, na základě programového prohlášení, přijata vládou v roce 1996 a následně aktualizována v letech 1997<sup>33</sup> a 2000<sup>34</sup>. Koncepce obsahují stanovení prioritních úkolů pro státní orgány v boji proti organizovanému zločinu. Jako jeden ze základních principů státní politiky boje s organizovaným zločinem je zde vyjádřena potřeba systémového, koordinovaného a vzájemně provázaného postupu státních orgánů. Vzhledem k poměrně širokému poli působnosti organizovaných zločineckých skupin, zasahujícím rozmanité oblasti společenských aktivit, je třeba krom orgánů činných v trestním řízení zapojit do boje s organizovaným zločinem též mnohé další orgány státní správy. Koordinační role všech oblastí boje proti organizovanému zločinu byla svěřena Bezpečnostní radě státu, jakožto nejvyššímu orgánu odpovědnému za bezpečnost státu.

V souvislosti s potřebou komplexní analýzy stavu a předpokládaného vývoje organizovaného zločinu byly v roce 1999 Ministerstvem vnitra ČR zřízeny specializované meziresortní pracovní skupiny tak, aby na základě jejich zjištění bylo možno přijmout příslušná opatření uvedená v aktualizované Koncepci z roku 2000. Též bylo navrženo rozšíření těchto skupin o zástupce mimoexekutivní sféry, jakož i další podpora kriminologického výzkumu.

<sup>31</sup> [http://vlada.cz/cs/vlada/historie/vlady/vlady1993-2006/vaclav-klaus-96-98/programove\\_prohlaseni.html](http://vlada.cz/cs/vlada/historie/vlady/vlady1993-2006/vaclav-klaus-96-98/programove_prohlaseni.html)

<sup>32</sup> Cejp, M.: Organizovaný zločin v České republice III, IKSP, Praha 2004, s. 62 a n.  
<http://www.mvcr.cz/bezpecnost/ozlocin.html>

<sup>33</sup> usnesení vlády České republiky č. 673 z 29. října 1997

<sup>34</sup> usnesení vlády České republiky č. 1044 z 23. října 2000

Koncepce též přihlíží k hodnocení situace v ČR zpracované v rámci projektu Octopus II<sup>35</sup> v návaznosti na „Předvstupní pakt o organizovaném zločinu mezi členskými státy EU a žadatelskými zeměmi střední a východní Evropy a Kyprem“ (1998) a v neposlední řadě zohledňuje také opatření obsažená v Úmluvě OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu<sup>36</sup>.

**3.4.3.** Spolu s Aktualizovanou koncepcí byl v roce 2000 přijat též harmonogram, shrnující opatření potřebná k účinnému boji proti organizovanému zločinu na základě podrobné analýzy plnění Aktualizace Koncepce z roku 1997. Krom výše již zmiňované koordinační úlohy Bezpečnostní rady státu a podpory vědeckého výzkumu problematiky organizovaného zločinu vymezuje některé dílčí úkoly státní politiky boje proti organizovanému zločinu. Šlo především o následující oblasti aktivit organizovaných zločineckých skupin:

- *Nelegální obchod s drogami*

Jednou z priorit mezinárodních zločineckých skupin v ČR i v zahraničí je organizovaná trestná činnost spojená s nedovolenou výrobou a distribucí omamných a psychotropních látek. Dlouhodobě je registrována aktivita nejen tuzemských, ale i zahraničních zločineckých struktur. V oblasti organizovaného obchodu s omamnými a psychotropními látkami se krom Čechů angažují především Arabové, Kosovští Albánci, Rusové, Ukrajinci, Makedonci, jakož i asijské zločinecké skupiny. Nezanedbatelný je také podíl romského etnika na pouliční distribuci drog. Hlavními dlouhodobě přetrvávajícími aspekty vytvářejícími podmínky vhodné pro organizování nelegálního obchodu s omamnými a psychotropními látkami jsou relativně snadné podmínky k získání legálního pobytu na našem území, malé riziko spojené s legalizací zisku, jakož i snadné zakládání a nízké náklady na provoz krycích firem.<sup>37</sup>

- *Nezákonný obchod s lidmi, převaděčství*

K jednom z nejrozšířenějších aktivit<sup>38</sup> organizovaného zločinu nejen v ČR, ale též v celosvětovém měřítku patří nezákonný obchod s lidmi a organizování nelegální migrace<sup>39</sup>. Česká republika je běženci zatím stále vnímána především jako tranzitní prostor, který je využíván jen k dočasnému pobytu a zpravidla nelegálním ekonomickým aktivitám. Pouze pro malou část běženců je ČR cílem dlouhodobé imigrace. Část převaděčské skupiny obvykle zajišťuje rekrutování běženců v domovských zemích, zatímco druhá část se věnuje již samotné přepravě běženců z výchozí do cílové země. Při obchodu s lidmi figuruje ČR jednak jako zdrojová země (české dívky jsou obvykle vylákány do zahraničí pod příslibem zajištění práce a následně pak nuceny k prostituci), země tranzitní a také jako země cílová pro dívky ze zahraničí (převážně z Ukrajiny, Slovenska, Ruska, Bulharska, ale též z Vietnamu, Číny, Thajska, JAR či Mongolska). Zaznamenány byly též případy obchodování s lidmi v rámci státních hranic ČR (tj bez překročení státní hranice). Nezákonné aktivity v oblasti obchodu s lidmi jsou zpravidla provázány s další závažnou trestnou činností (jako je např. organizovaná prostituce, obchod se ženami a s dětmi, ohrožování mravnosti a legalizace výnosů trestné činnosti obvykle prostřednictvím erotických klubů). Při potírání těchto aktivit organizovaných zločineckých skupin se krom nezbytné mezinárodní spolupráce, osvědčila též spolupráce s nevládními organizacemi zabývajícími se problematikou obchodu s lidmi.

<sup>35</sup> Octopus II je společným projektem Rady Evropy a Evropské komise zaměřeným na podporu boje s korupcí a organizovaným zločinem ve státech střední a východní Evropy.

<sup>36</sup> Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu byla valným shromážděním OSN schválena 15. listopadu 2000. Česká republika, přestože byla jedním z prvních signatářských států, tuto úmluvu dodnes neratifikovala.

<sup>37</sup> Cejp, M.: Organizovaný zločin v České republice III, IKSP, Praha 2004, s. 106 a n.

<sup>38</sup> Cejp, M.: Organizovaný zločin v České republice III, IKSP, Praha 2004, s. 41 a n.

<sup>39</sup> [http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/nelegalni\\_migrace](http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/nelegalni_migrace)

- *Nelegální obchod se zbraněmi, výbušninami a radioaktivním materiálem*

Je zcela pochopitelné, že natolik výnosná aktivita jakou představuje nelegální obchod se zbraněmi, výbušninami a radioaktivním materiálem nezůstala stranou pozornosti organizovaných zločineckých struktur. Značně problematickým se jeví nedostatečné znehodnocování zbraní, umožňující s vysokou mírou latence jejich zpětné uvedení do plně funkčního stavu. Celosvětovým problémem je v posledních letech ve vzrůstající míře reexport zbraní a vojenského materiálu přes prostřednické státy do třetích zemí, které podléhají zbrojnímu embargu. Rizika nelegálního obchodu se zbraněmi, vojenským materiálem, výbušninami a radioaktivním materiálem spočívají především v jejich možném zneužití ve válečných konfliktech a také v jejich zneužití skupinami organizovaného zločinu či teroristů. Proto je v boji proti tomuto organizovanému nelegálnímu obchodu dlouhodobě kladen důraz na meziresortní i mezinárodní spolupráci.

- *Násilná trestná činnost*

Nebezpečí organizované násilné trestné činnosti spočívá především v rostoucí míře profesionality pachatelů. Byly zaznamenány případy tzv. vražd na objednávku, jejichž pachatelé (převážně cizinci) neprodleně po činu opustily území ČR. Ve sledovaném období byl též zaznamenán vzrůstající počet pohřešovaných osob z řad podnikatelů. V oblasti vražd a ostatní organizované násilné trestné činnosti se výrazně angažují skupiny z bývalého Sovětského svazu, Vietnamu, Číny a samozřejmě též skupiny tuzemské. Byly též zaznamenány případy použití teroristických metod organizovaným zločineckými skupinami. Poměrně novou aktivitou jsou případy vydírání státu či velkých nadnárodních koncernů, kdy pod hrozbou kontaminace potravin či zdrojů pitné vody jedy a jinými zdraví škodlivými látkami a následného ohrožení velké skupiny osob, jsou pachatelé požadovány velké finanční částky. Tato trestná činnost je zpravidla páchána prostřednictvím výpočetní techniky. Existují též informace nasvědčující organizovanému výcviku k teroristickým aktivitám na území České republiky.

- *Padělání*

Padělání dokumentů, šeku, peněz, mincí a jiných platebních prostředků je považováno spíše za jednu z tzv. podpurných aktivit organizovaného zločinu. Vlivem přijetí účinných preventivních opatření reagujících na rostoucí výskyt padělaných bankovek (především € a Kč) se ČR v oblasti padělaných peněz stala víceméně zemí tranzitní. Pozornost organizovaných zločineckých skupin se ve sledovaném období zaměřila též na padělání ostatních platebních prostředků – především pak platebních karet. Je tomu tak proto, že prostřednictvím padělaných platebních karet lze obvykle získat přístup k celému účtu a dosáhnout tak mnohdy nemalých zisků. V oblasti padělání a pozměňování dokladů a veřejných listin je Česká republika dokonce považována za padělatelskou velmoc.

- *Korupce*

K velmi nebezpečným aktivitám organizovaného zločinu vykazujícím vysokou míru latence patří bezpochyby korupční jednání zaměřené především na politickou, společenskou a ekonomickou oblast. Pomocí úplatku se organizované skupiny snaží zajistit potřebné informace, ovlivňovat strategická rozhodnutí a zajistit si bezpečnost či dokonce beztrestnost. Nejlukrativnější a tedy z hlediska nebezpečí korupčního jednání nejproblematictější oblastí zůstává již po delší dobu zadávání a uzavírání výběrových řízení v oblasti státních a obecních zakázek.

- *Finanční kriminalita, praní špinavých peněz*

Značný důraz je zde kladen především na přijetí vhodných legislativních a organizačních prostředků, směřujících k odčerpávání výnosů z trestné činnosti. Cílem je především připravit zločinecké organizace o výsledek jejich jednání a tím také o prostředky k páčání další trestné činnosti. Nezanedbatelným není ani preventivní účinek těchto opatření, který je spatřován ve ztrátě motivace k páčání další organizované trestné činnosti.

- *Oblast movitého kulturního dědictví*

Organizovaná trestná činnost v oblasti kulturního dědictví se zaměřuje především na církevní objekty, hřbitovy a archeologická naleziště. Zvláště v případech nezákonného vývozu uměleckých děl, archiválií a vzácných tisků do zahraničí dochází k nevyčíslitelným škodám. Účinnou se ukázala koncepce Integrovaného systému ochrany movitého kulturního dědictví (ISO) v jehož rámci úzce spolupracují specializovaná resortní pracoviště Policie ČR, Ministerstva kultury a Generálního ředitelství cel, která se zaměřují především na evidenci<sup>40</sup> uměleckých děl a předmětů kulturní hodnoty. Nástrojem působícím preventivně proti aktivitám organizovaných skupin je v této oblasti též zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty. Koncepčně je tedy třeba přistupovat i v oblasti ochrany kulturního dědictví před aktivitami zločineckých organizací.

- *Krádeže motorových vozidel*

Dále je zmiňována potřeba přijmout účinná legislativní a organizační opatření zamezující evidenční legalizaci odcizených motorových vozidel, neboť celá třetina majetkové trestné činnosti připadá právě na krádeže motorových vozidel. Nikterak tedy nepřekvapí, že bývají krádeže motorových vozidel a obchodování s nimi, pro svou lukrativnost, často experty označovány za jednu z nejfrekventovanějších aktivit organizovaných zločineckých skupin na území ČR<sup>41</sup>. Problém je mimo jiné též spatřován v obtížné kontrole tzv. „VIN“ (Vehicle Identification Number) a nedostatečných postizích za jeho pozměňování.

- *Kriminalita proti životnímu prostředí – potírání aktivit organizovaného zločinu směřujících proti životnímu prostředí*

Zvýšený výskyt organizované trestné činnosti zaměřené proti životnímu prostředí je dokladem značné flexibility zločineckých skupin při volbě zájmových sfér. Závažným problémem je především kriminalita související s odpady, jejich přepravou, skladováním a likvidací. Česká republika je vzhledem k nedokonalé právní úpravě této oblasti, nedůsledným kontrolám na hranicích a nezodpovědnému přístupu vlastníků úložišť, vyhledávanou cílovou zemí pro dovoz odpadů. Poměrně často též dochází k nepovolené těžbě dřeva a jeho následnému vývozu do zahraničí. Velmi lukrativní činností je pro organizované skupiny nedovolený obchod s ohroženými a chráněnými druhy živočichů a rostlin. K účinnému boji proti činnostem organizovaného zločinu v oblasti životního prostředí je třeba vypracovat koncepční řešení.

---

<sup>40</sup> jde o SEUD–Systém evidence uměleckých děl Policie ČR, CEUD–Celní evidence uměleckých děl a digitalizovaný systém dokumentace ISO Ministerstva kultury.

<sup>41</sup> Cejp, M.: Organizovaný zločin v České republice III, IKSP, Praha 2004, s. 41, s. 110 a n. Marešová, A. a kol.: Kriminalita v roce 2004, IKSP, Praha 2006, s. 50



- *Mezinárodní zločinecké organizace – opatření zamezující zneužívání podnikatelských institutů k legalizaci pobytu na území ČR a nelegálnímu zaměstnávání cizinců*

Více než polovinu zločineckých organizací působících na našem území, lze označit jako mezinárodní či alespoň s dominující zahraniční účastí<sup>42</sup>. Převážně pocházejí ze zemí bývalého SSSR, z jihovýchodní Asie, z bývalé Jugoslávie, Bulharska a arabských zemí. Mezi jednotlivými skupinami pocházejícími z různých zemí lze zaznamenat jisté rozdíly co do druhu páchané trestné činnosti. Zatímco se například zločinecké organizace z bývalého Sovětského svazu zabývají především vydíráním, násilnou trestnou činností a obchodováním s drogami, jsou skupiny pocházející z jihovýchodní Asie zaměřeny na organizování nelegální migrace, pašování spotřebního zboží a legalizaci výnosů z trestné činnosti – tzv. praní peněz. Negativním jevem je též nelegální zaměstnávání cizích státních příslušníků, z jejichž řad se posléze mohou rekrutovat spolupracovníci či přímo příslušníci organizovaných zločineckých skupin. K legalizaci pobytu na území ČR využívají mnohdy podnikatelských institutů, kdy je např. vydání živnostenského listu formálním důvodem pro získání pobytového víza. Aktualizovaná Koncepce z roku 2000 vyjadřuje naléhavou potřebu přijmout taková opatření, která by podobným praktikám dokázala efektivně čelit.

- *Informační technologie*

Pozornost se zcela oprávněně zaměřuje též na zneužívání informačních technologií organizovaným zločinem k páčání trestné činnosti. Spolu s dynamickým rozvojem stále vyspělejších technologií, jehož tempo bude mít zřejmě i do budoucna vzrůstající tendenci, se otvírají zločineckým skupinám nové příležitosti. Informační technologie totiž mohou být zneužity k neoprávněnému přístupu k informacím<sup>43</sup>, jakož i k páčání celé řady dalších trestných činů. Odhalování tohoto druhu kriminality naráží v praxi na mnohá úskalí, protože s pomocí výpočetní techniky lze páchat často vysoce společensky nebezpečnou trestnou činnost s minimálním rizikem bezprostředního odhalení.

### 3.4.4. Dílčí shrnutí

Ve světle uvedených skutečností považují zpracovatelé zkoumaných dokumentů za potřebné pojmout politiku boje s organizovaným zločinem systémově a koordinovaně na základě přijatých koncepcí, neboť i činnost organizovaných zločineckých skupin zasahuje rozmanité oblasti spadající do působnosti různých orgánů veřejné správy. Je zcela zřejmé, že dosud není v silách státních orgánů potírat zločinecké aktivity organizovaných skupin v celé jejich šíři, pročež je důležité stanovit jednoznačně priority, které je však nutno dle možnosti flexibilně aktualizovat. Okruh stanovených priorit je poté vyjádřen v Harmonogramu navrhovaných opatření, který je součástí Aktualizované Koncepce boje proti organizovanému zločinu. Je-li však organizovaný zločin označován za globální bezpečnostní problém, nelze proti němu efektivně bojovat jen na úrovni národních států. Proto byly přijaty potřebné úmluvy<sup>44</sup> tvořící mezinárodně-právní základ pro spolupráci v této oblasti. K obsahu těchto dokumentů je samozřejmě též přihlédnuto při tvorbě koncepčních dokumentů vyjadřujících státní politiku boje s organizovaným zločinem.

<sup>42</sup> Cejp, M.: Organizovaný zločin v České republice III, IKSP, Praha 2004, s. 38 a n.

<sup>43</sup> dle § 257a zákona č. 140/1961 Sb.

<sup>44</sup> např. Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu – EUROPOL (1995), Akční plán boje proti organizované kriminalitě Rady EU (1997), Předvstupní pakt organizované trestné činnosti mezi členskými státy EU a žadatelstvámi zeměmi střední a východní Evropy a Kypr (1998) či Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (2000)

Na základě přijatých koncepčních dokumentů a mezinárodních právních aktů došlo v letech 2000 – 2004 k celé řadě legislativních i organizačních změn umožňujících efektivnější potírání nejzávažnějších forem organizované kriminality.

Významným krokem bylo např. přijetí zákona č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědků a dalších osob v souvislosti s trestním řízením, který v souladu s právními akty Evropské unie<sup>45</sup> a doporučením Rady Evropy. Zavedení ochrany svědků bylo též podporováno v rámci návrhu Národního programu Phare 2000 pro ČR v souvislosti se schválením programu MV „Posílení boje proti organizovanému zločinu - CZ 00.07.01“ Na základě výše uvedeného zákona byla v rámci ředitelství služby kriminální policie zřízena policejní jednotka s celostátní působností, která se na problematiku ochrany svědků specializuje. Institut tzv. „korunního svědka“ se doposud prosadit nepodařilo<sup>46</sup>, ačkoliv je některými z analyzovaných koncepčních dokumentů označován jako prostředek významnou měrou přispívající k narušování struktur organizovaného zločinu.

Z hlediska problematiky odčerpávání výnosů z trestné činnosti byl bezpochyby významnou událostí vznik specializovaného pracoviště – tzv. „týmu Výnosy“ v polovině roku 2001, který se již počátkem následujícího roku transformoval v řádné pracoviště v rámci Útvaru pro odhalování korupce a závažné hospodářské trestné činnosti Služby kriminální policie a vyšetřování. Činnosti tohoto pracoviště se již od počátku dostalo významné podpory prostřednictvím evropského programu Phare.

Oblastí působnosti organizovaných zločineckých skupin vykazující ve sledovaném období vysokou míru latence byla označována oblast nelegálního obchodu s lidmi, dětské pornografie a zvláště pak organizovaná prostituce. K přijetí účinných legislativních opatření regulujících prostituci se doposud nedošlo.

Závěrem lze konstatovat, že stav opatření a nástrojů přijatých k boji proti organizovanému zločinu na základě analyzovaných koncepčních dokumentů již víceméně odpovídá evropským standardům a výrazné koncepční změny patrně nelze v dohledné době očekávat.

## **3.5. Drogová kriminalita**

**3.5.1.** Zneužívání drog a kriminalita spojená s výrobou, distribucí, obstaráváním a užíváním omamných a psychotropních látek, jakož i kriminalita pod vlivem drog páchaná je již po delší dobu vnímáno jako obzvláště závažný společenský problém nejen v České republice, ale i v celosvětovém měřítku.

Lze říci, že užívání drog poškozuje zdraví a kvalitu života nejenom uživatelům drog a jejich blízkých, ale v důsledku negativních zdravotních, sociálních, ekonomických a bezpečnostních dopadů, které s užíváním drog souvisejí, ohrožuje i zdravý vývoj celé společnosti. Užívání drog představuje závažné riziko spočívající ve změnách základních životních hodnot, oslabování vůle, narušování mezilidských vztahů a rozkladu rodin, ohrožení

---

<sup>45</sup> Rezoluce Rady EU č. 395Y1207(04) o ochraně svědků v boji proti mezinárodní organizované kriminalitě ze dne 23. listopadu 1995 a Rezoluce Rady EU č. 497Y0111(01) o jednotlivcích, kteří spolupracují při soudním řízení v boji proti mezinárodně organizovanému zločinu, z 20. prosince 1996

<sup>46</sup> Tento institut charakteristický pro anglo-americkou právní oblast nalezl již své místo i v právních řádech kontinentálních evropských zemí – např. v Itálii, Německu, Maďarsku, Polsku či Slovensku.

pořádku ve městech, veřejného zdraví a bezpečnosti, jakož i nárůst společenských nákladů obecně.<sup>47</sup>

V předlistopadovém Československu byla drogová scéna charakteristická relativně uzavřenými uživatelskými komunitami, koncentrovanými kolem jednotlivých producentů – tzv. „vaříčů“, kteří výrobou z dostupných léků jednak pokrývali svou vlastní spotřebu, ale též drogou zásobovali širší okruh jim známých konzumentů. V tomto období byla většina výrobců drog tedy zároveň i jejich konzumenty a samostatný obchod s drogami ovládaný organizovanými zločineckými skupinami pro které by drogy byly pouze lukrativním obchodním artiklem, prakticky neexistoval<sup>48</sup>. Tehdejší režim prezentoval užívání drog výhradně jako jeden ze znaků úpadku kapitalistického zřízení a drogová problematika na našem území se tak vzhledem k informačnímu vakuu nedostala do obecného povědomí širší veřejnosti.

Společenské změny po roce 1989 přinesly také výrazné změny české drogové scény. Spolu s liberalizací společnosti, otevřením hranic a přechodem k tržnímu hospodářství ke vzniku komerčně fungujícího černého trhu, čímž mimo jiné došlo k výraznému rozšíření sortimentu nabízených drog a zjednodušení jejich dostupnosti širšímu okruhu konzumentů.

Již v roce 1990 byla vládou ČSFR zřízena Federální komise pro narkotika, která se zabývala vytvořením protinarkotické koncepce, ale její činnost nevedla k prakticky využitelným výsledkům.

Krátce po vzniku samostatné ČR zřídila vláda Meziresortní protidrogovou komisi (MPK) jakožto iniciační, koordinační, koncepční a poradní orgán v rámci Dohody o spolupráci ve věcech ochrany před omamnými a psychotropními látkami. Stalo se tak usnesením vlády č. 446 z 18. srpna 1993. Později byla Komise přejmenována a v současnosti se tento orgán nazývá Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky.<sup>49</sup>

V souladu s Akčním plánem OSN, který schválilo Valné shromáždění OSN v roce 1991, Rada systémově řeší drogovou problematiku. Zabezpečuje součinnost resortů odpovědných za realizaci dílčích opatření a plnění úkolů, vyplývajících z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Soustřeďuje, projednává a předkládá vládě informace, podklady a návrhy pro tvorbu a uplatňování jednotné protidrogové politiky vlády a koordinuje plnění úkolů Národní strategie protidrogové politiky ČR na mezinárodní, centrální, krajské a místní úrovni.<sup>50</sup>

Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky se tedy podobně jako v minulosti Meziresortní protidrogová komise podílí významnou měrou na tvorbě základních koncepčních dokumentů vlády v oblasti protidrogové politiky.

Česká republika se svou protidrogovou politikou hlásí k mezinárodním úmluvám OSN o drogách, k Politické deklaraci o základních principech snižování poptávky po drogách Zvláštního zasedání Valného shromáždění OSN z června 1998, k Amsterdamské úmluvě Evropského společenství, k závěrům Dublinské konference o podobě budoucí protidrogové strategie EU, jakož i k programu Světové zdravotnické organizace Zdraví pro všechny v 21. století.

<sup>47</sup> [http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rkpp/publikace/protidrogova\\_strategie\\_2001-2004\\_cz.pdf](http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rkpp/publikace/protidrogova_strategie_2001-2004_cz.pdf)

<sup>48</sup> Trávníčková, I., Zeman, P.: Možnosti trestní justice v protidrogové politice I. IKSP, Praha 2008

<sup>49</sup> Dle statutu schváleného 26. září 2001 byl změněn název takto: Rada vlády – Meziresortní protidrogová komise. Současný název Rady byl schválen 19. června 2002 usnesením č. 643.

<sup>50</sup> [http://www.drogy-info.cz/index.php/o\\_nas/sekretariat\\_rady\\_vlady\\_pro\\_koordinaci\\_protidrogove\\_politiky](http://www.drogy-info.cz/index.php/o_nas/sekretariat_rady_vlady_pro_koordinaci_protidrogove_politiky)

**3.5.2.** Pro námi sledované období let 2000 až 2004 jsou stěžejními dokumenty pro oblast protidrogové politiky Národní strategie protidrogové politiky na období 1998 až 2000 a 2001 až 2004.

Koncepce a program protidrogové politiky na období 1998 – 2000 vychází z obecných zásad stanovených koncepcí platné od roku 1993. Přihlíží však k specifikům vývoje situace v oblasti užívání drog v letech předchozích a zaměřuje se též na aktuální témata jevící se pro tuto oblast klíčovými. Stejně jako koncepce předcházející považuje i tato za hlavní cíl především ochranu občana před negativním vlivem drog a podporu jeho individuálního rozhodnutí pro život bez drog spolu s případným poskytováním poradenské, léčebné a resocializační pomoci.

Konkrétní protidrogová strategie vlády je obsažena v programu protidrogové politiky na období 1998 – 2000. Definiuje konkrétní odpovědnosti věcně příslušných resortů a dalších subjektů státní správy. Vymezuje též působnost a úlohu dalších veřejných a soukromých subjektů, včetně nestátních organizací působících v dané oblasti.

Národní strategie protidrogové politiky na období 2001 – 2004 navazuje na předešlé dva vládní dokumenty zabývající se koncepcí protidrogové politiky a tyto dále rozvíjí. Vláda se jejím prostřednictvím hlásí k základním zásadám, principům a cílům obsaženým v Akčním plánu EU boje proti drogám na období 2000 – 2004. Je klíčovým dokumentem schváleným vládou ČR, který definuje základní východiska a směry řešení problematiky užívání drog. Slouží též jako základ pro tvorbu a realizaci protidrogových strategií jednotlivých resortů, jakož i orgánů veřejné správy, ať již na místní či krajské úrovni.

**3.5.3.** Koncepce a program protidrogové politiky na období 1998 – 2000 vytyčuje základní cíle a prostředky protidrogové politiky vlády. Analyzuje situaci v oblasti užívání a nelegální distribuce drog, identifikuje aktuální problémy a určuje příslušná opatření. Obecným cílem protidrogové politiky vlády ČR je dle tohoto dokumentu ochrana občana před negativním vlivem drog a jeho individuálního rozhodnutí pro život bez drog, přičemž musí být občanu poskytnuta ochrana před nabídkou ilegálních drog, jakož i poznatky k tomu, aby přijal osobní rozhodnutí pro život bez drog. V případě potřeby musí být občanu též poskytnuta poradenská, léčebná a resocializační pomoc.

Vláda se v tomto dokumentu zavazuje učinit potřebná opatření směřující k snížení nabídky a dostupnosti drog. Jde především o:

- vytváření legislativních nástrojů a právní ochrana společnosti před různými formami trestné činnosti související s drogami,
- potlačování organizovaného obchodu s drogami na území ČR i v rámci zahraniční spolupráce,
- potlačování pouliční dostupnosti drog
- omezování průniku ilegálních drog do ČR
- prevence a represe kriminality páchané v souvislosti s drogami,
- omezování průniku zisků z trestné činnosti do legální ekonomiky a veřejného života,
- včasné a účinné uplatňování zákona v oblasti trestní justice,
- kontrola zákonného zacházení s omamnými a psychotropními látkami, včetně tzv. prekursorů.

Další oblastí v níž se vláda zavazuje učinit potřebná opatření je snižování poptávky po drogách prostřednictvím primární, sekundární a terciální prevence.

Národní strategie protidrogové politiky<sup>51</sup> na období 2001 – 2004 vychází z podrobné analýzy stávajícího systému protidrogové politiky ČR na jejíž základě pak definuje základní východiska, cíle a úkoly pro dané období. Strategie si klade za cíl především aktivní zapojení co nejširší části společnosti do činností směřujících ke snížení dostupnosti drog a zvrátit dosavadní nepříznivý stav jejich šíření a užívání.

Realizace Národní strategie protidrogové politiky na období 2001 - 2004 se zaměřila na:

- prevenci užívání drog zejména dětmi a mladými lidmi, posun prvního setkání s nimi do dospělého věku a na minimalizaci negativních důsledků jejich užívání u uživatelů, u jejich blízkých i u nejširší veřejnosti,
- snižování poptávky po drogách a snižování poškození zdraví, které drogy způsobují, preventivními aktivitami a profesionálními službami,
- rozlišení mezi drogami v závislosti na jejich zdravotních a společenských rizicích. Cílem tohoto přístupu je předejít tomu, aby experimentátoři a uživatelé drog byli vytlačováni na okraj společnosti a aby nepřecházeli k nebezpečnějším druhům a formám užívání drog a chování,
- nabídku odpovídající pomoci a služeb závislým lidem a tím jejich podporu v tom, aby se užívání drog vzdali. Pokud se k tomu rozhodnou, je jim poskytnuta odpovídající péče. Hlavním cílem tohoto přístupu je pomoc při obnově jejich fyzického a psychického zdraví a při jejich opětovném zapojení do společnosti,
- reakci na měnící se trendy. Je zapotřebí informovat co nejširší veřejnost o rizicích spojených s užíváním drog a poskytovat jí informace o nebezpečí nově se objevujících druhů drog. K tomu je nezbytný monitoring nových látek a podpora výzkumu,,
- snižování nabídky drog zejména postihem a potíráním organizovaného zločinu a pouliční kriminality, která s užíváním drog souvisí,
- potírání organizovaného zločinu v oblasti nedovolené výroby, pašování, držení a distribuce drog jako nejvyšší priority v oblasti potlačování nabídky,
- preferenci léčby a pomoci, před postihem za užívání a držení drog pro osobní potřebu, která je efektivnější než pronásledování a stigmatizace.

*Za hlavní cíle pak Národní strategie označuje:*

- zastavení nárůstu užívání drog a snížení počtu dětí a mladých lidí experimentujících s drogami,
- poskytování odpovídající dostupné, včasné a profesionální pomoci rodinám a jedincům, kteří přijdou do styku s drogami a řeší problémy spojené s jejich užíváním,
- snížení dostupnosti všech typů drog (včetně alkoholu a tabáku), zejména pro děti a mladé lidi,
- zachování stávající sítě poskytovaných služeb,
- vytvoření uceleného systému vzdělávání v oblasti protidrogové politiky a zvyšování odborné způsobilosti pracovníků,
- aktivní účast na realizaci mezinárodních aktivit a programů k potlačování nabídky a poptávky po drogách,
- zkvalitnění systému koordinace protidrogové politiky na horizontální a vertikální úrovni,
- zapojení celé společnosti do prevence užívání drog se zvláštním důrazem na obce či místní komunity,

---

<sup>51</sup> [http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rkpp/publikace/protidrogova\\_strategie\\_2001-2004\\_cz.pdf](http://www.vlada.cz/assets/cs/rvk/rkpp/publikace/protidrogova_strategie_2001-2004_cz.pdf)

- zabezpečení odpovídajících finančních zdrojů, vytvoření a zavedení nového systému financování programů protidrogové politiky do praxe s ohledem na reformu veřejné správy.

### 3.5.4. Dílčí shrnutí

Užívání drog se stalo jedním z nejzávažnějších společenských problémů nejenom u nás, ale i v celosvětovém měřítku. Proto vláda České republiky, vědoma si závažnosti tohoto negativního společenského jevu, položila již v roce 1993 základy národní protidrogové politiky, která je dále rozvíjena a aktualizována.

Základními dokumenty protidrogové politiky ČR byly ve sledovaném období *Koncepce a program protidrogové politiky na období 1998 – 2000* a na ní časově navazující *Národní strategie protidrogové politiky na období 2001 – 2004*. Tyto dokumenty analyzují situaci v oblasti užívání a nelegální distribuce drog, identifikují aktuální problémy a určují příslušná opatření.

Funkci hlavního koordinačního orgánu protidrogové politiky v ČR plní Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky, jejímiž členy jsou ministři vnitra, obrany, práce a sociálních věcí, školství zdravotnictví a spravedlnosti. Jednání Rady se však mohou zúčastnit i ministři dalších resortů, do jejichž působnosti spadají dílčí aspekty protidrogové politiky.

Co do úspěšnosti protidrogové politiky ČR lze konstatovat, že úkoly vyplývající z koncepčních dokumentů se převážně daří plnit, což se také odráží ve strukturálním vývoji drogové scény.

V námi sledovaném období let 2000 až 2004 byl zaznamenána diferenciací vývoje v oblasti experimentálního a rekreačního užívání drog oproti užívání drog problémovému. Zatímco problémové užívání drog<sup>52</sup> se v tomto období stabilizovalo a počet uživatelů má klesající trend, je tomu u experimentálního a rekreačního užívání drog<sup>53</sup> právě naopak. Klesající trend byl zaznamenán v oblasti experimentování s heroinem a pervitinem, jakož i tolerance k těmto drogám. Pozitivně je také hodnoceno zastavení poklesu věku v němž získávají uživatelé první zkušenosti s nelegálními drogami.

Síť služeb zaměřených na uživatele drog a jejich blízké se ve sledovaném období stabilizovala. Léčba je s výjimkou některých specializovaných programů a substitučních center dostupná bez čekací doby.

V oblasti snižování dostupnosti drog byla zaznamenána diferenciací v pohledu mladých lidí na dostupnost ilegálních drog. Zatímco vnímaná dostupnost marihuany a extáze se zvýšila, u heroinu a pervitinu byl zaznamenán trend zcela opačný.

Náležitá pozornost byla věnována také vzdělávání v oblasti protidrogové politiky a zvyšování odborné způsobilosti pracovníků působících v této oblasti, což vedlo k průběžnému růstu jejich profesionální úrovně.

Na poli mapování, prevence, léčby drogové závislosti a boje proti pašování drog je ČR zapojena do řady mezinárodních aktivit, jako byl např. rozsáhlý projekt Phare Twinning 2000

<sup>52</sup> tj. dlouhodobé a pravidelné užívání převážně heroinu a pervitinu

<sup>53</sup> jde především o konzumaci konopných drog a extáze

„Posílení národní protidrogové politiky“, který ve spolupráci s Rakouskem probíhal v letech 2001 – 2003 a byl zaměřen na zkvalitnění dat o drogách, koordinaci protidrogové politiky a vzdělávání pracovníků působících v této oblasti.

Kladně lze hodnotit výsledky úsilí o zapojení celé společnosti do prevence užívání drog. Významný článek oblasti služeb určených uživatelům drog a závislým představuje občanská společnost reprezentovaná nestátními neziskovými organizacemi. Ty v některých oblastech poskytují až 70 % objemu poskytovaných služeb. Především ve velkých městech vzniklo již několik funkčních programů komunitní prevence.

Nedostatečnou se prozatím jeví práce s rizikovou mládeží v sociálně segregovaných skupinách či romské komunitě.

Na realizaci programů protidrogové politiky jsou ze státního rozpočtu ročně uvolňovány prostředky ve výši cca 300 mil. Kč<sup>54</sup>, přičemž na prevenci a léčbu činí výdaje cca 180-190 mil. Kč a na represivní opatření pak 110-120 mil. Kč. V posledních letech se vzrůstající měrou podílí na financování prevence a léčby drogových závislostí také kraje a obce.

## 3.6 Korupce

**3.6.1.** Korupce jako jedna z nejhorších a zároveň nejrozšířenějších forem chování poškozujících chod veřejné správy není jevem nikterak novým. První písemné zmínky o boji s tímto společensky nežádoucím jevem pocházejí již ze starověké Mezopotámie. Zůstává smutnou skutečností, že se ji nikdy nepodařilo zcela vymýtit a provází tak lidskou společnost dodnes. Lze tedy říci, že snaha dosáhnout cíle bez nutnosti dodržování daných pravidel prostřednictvím korupčního jednání je přirozenou součástí lidské povahy.

Korupční jednání definuje Konvence OSN o postupu proti korupci<sup>55</sup> (vstoupila v platnost v prosinci 2005) jako „*nabídka, slib nebo předání jakékoli výhody v něčí prospěch jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání jeho povinností, a vyjednávání, požadavek, přijetí jakékoli takové výhody jako nepřiměřené pohnutky pro výkon nebo nevykonání povinností.*“

Již v roce 1995 definoval IX. kongres OSN v Káhiře korupci jako „*úplatkářství nebo jiné chování ve vztahu k osobám, jimž byla svěřena odpovědnost, které porušuje jejich povinnosti vyplývající z jejich postavení a směřuje k získání nepatřičných výhod jakéhokoli druhu pro ně samé nebo pro jiné*“.

Charakteristickým znakem korupce hrající negativní roli při jejím odhalování je též obvyklá absence personifikované oběti, neboť obětí je zpravidla společnost jako taková.

K potlačení korupčního jednání, jakožto nežádoucího a vysoce nebezpečného jevu je třeba přijmout celou řadu opatření a kroků směřujících k prevenci a efektivnímu boji proti tomuto jevu.

<sup>54</sup> [http://www.drogy-info.cz/index.php/content/download/6384/44238/file/bilancni-zprava-plneni-nspp\\_web.pdf](http://www.drogy-info.cz/index.php/content/download/6384/44238/file/bilancni-zprava-plneni-nspp_web.pdf), str. 33-34

<sup>55</sup> [http://www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention-e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf)

**3.6.2.** Ve snaze o zefektivnění boje s tímto závažným negativním společenským jevem schválila vláda ČR usnesením č. 125 ze dne 17. 2. 1999 Vládní program boje proti korupci a zároveň uložila členům vlády, vedoucím ústředních správních úřadů a řediteli Bezpečnostní informační služby úkoly, jejichž plnění vést k efektivnějšímu potírání korupčního jednání ve společnosti. Koncepce vládního programu boje proti korupci vychází z následujících tezí:

- Projevy korupce způsobují korozi občanských ctností a důvěry v právní stát. Demobilizují a demotivují široké vrstvy obyvatelstva.
- Korupce ohrožuje hospodářskou soutěž a tím může i ohrozit stabilitu státu.
- Korupce vytváří paralelní mocenské struktury, které nemají demokratický původ. Tím ohrožuje základní principy demokratického státu, neboť distribuce moci může jejich prostřednictvím probíhat na základě jiných než ústavních kritérií.
- Korupce je nástrojem organizovaného zločinu k jeho etablování ve veřejné správě a ve společnosti.
- Korupce ohrožuje vlastnická práva, vládu, práva a pohnutky k investování a tím ohrožuje samotný hospodářský a politický rozvoj.
- Jediným možným řešením je nastoupení „ozdravné kúry“, kterou musí absolvovat jak instituce státního aparátu, tak i veřejnost sama.

Prvořadou prioritou Vládního programu boje proti korupci je potírání korupce ve veřejném sektoru. Jako zvláště závažnou je pocíťována především korupce vedoucích pracovníků ústředních orgánů státní správy, soudců, státních zástupců, policistů, celníků, zaměstnanců finančních úřadů, jakož i státních kontrolních institucí. Tato, pro stabilitu státu nejnebezpečnější korupce, by dle Vládního programu mohla být překážkou efektivního boje proti dalším formám korupce a jiným protiprávním jednáním vůbec.

Vládní program však neopomíná ani korupci v dalších oblastech veřejné správy, kterou je třeba se též intenzivně zabývat, jakož i korupční jednání páchané osobami odpovědnými za chod subjektů ryze soukromoprávní povahy. To vláda považuje za nebezpečné především v případech, kdy jeho dopady ohrožují plnění veřejných úkolů nebo mají široký společenský dopad (např. v bankovníctví, ve školství, ve zdravotnictví, v médiích).

Boj s korupcí je záležitostí celé společnosti, a při realizaci protikorupčních opatření je třeba usilovat o širší společenský konsensus. Vláda ČR se proto prostřednictvím programu boje proti korupci obrací s nabídkou ke spolupráci a odborné diskusi na široké spektrum subjektů včetně politických stran a nevládních organizací (např. Transparency International), které mají zájem na hledání efektivních řešení při potírání korupce.

Na základě Vládního programu boje proti korupci jsou každoročně v gesci Ministerstva vnitra zpracovávány Zprávy o korupci v České republice a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci.

Zprávy o korupci v České republice si kladou za cíl především:

- podat informaci o plnění vládního programu boje proti korupci a dalších úkolů vyplývajících ze Zprávy o korupci v ČR v předchozích letech,
- podat přehled o kvantitativním i kvalitativním vývoji trestné činnosti související s korupcí a o pachatelích této trestné činnosti,
- umožnit využití získaných poznatků pro boj proti trestné činnosti v oblasti úplatkářství, zvláště pak pro přípravu rozhodnutí v oblastech legislativy jakož i koncepčních a organizačních opatření,



- identifikovat oblasti, na které je zapotřebí se ze strany orgánů veřejné moci zaměřit pozornost.

Ke zpracovávání těchto zpráv jsou využívány nejen údaje oficiálních statistik ministerstva vnitra a ministerstva spravedlnosti, ale též výsledků sociologických zkoumání daného fenoménu nezávislými agenturami.

**3.6.3.** Zpráva o korupci v ČR a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci v ČR za rok 2000 konstatuje, že i přes průběžné plnění většiny úkolů vyplývajících z protikorupčního programu je korupce pro ČR stále vážným problémem. Obzvláště z kvalitativního hlediska bylo oproti předchozímu období zaznamenáno zhoršení, především vzhledem k vyšší provázanosti korupce s organizovaným zločinem či snaze získat prostřednictvím korupčního jednání politický vliv. Alarmující bylo též zjištění, že dvě třetiny odhalených případů zneužívání pravomoci veřejného činitele bylo spácháno příslušníky policie ČR.

Také v následujících letech jsou spatřována hlavní rizika korupce v prorůstání do struktur státní správy na centrální i regionální úrovni, v působení organizovaných zločineckých skupin na legislativní procesy jakož i působení zahraničních zločineckých struktur v hospodářské sféře. Těžiště korupce ve státní správě a samosprávě spočívá především ve výkonu správní činnosti a v oblasti zadávání státních a obecních zakázek. I nadále bylo závažným, silně pocíťovaným a veřejností negativně vnímaným jevem korupční jednání příslušníků policie ČR, které ve sledovaném období (2000 – 2004) vykazovalo rostoucí tendenci. Jednou z oblastí v níž byly dlouhodobě spatřovány problémy je zejména v blokovém řízení manipulace policistů s penězi. Často se vyskytovaly podvody, defraudace, ale též krádeže bloků jakož i peněz za ně vybraných. Opatřením navrženým ministerstvem vnitra k oslabení korupčních nezákonných praktik při ukládání pokut v rámci blokového řízení je zavedení bezhotovostního finančního styku mezi pokutujícím policistou a přestupcem.

Řešení problematiky odhalování a prevence kriminality spojené s korupčním jednáním spatřovala vláda především v důsledné úpravě legislativy pro využití operativních postupů a prostředků. Proto bylo 17. 4. 2002 ministru vnitra uloženo usnesením vlády č. 391 analyzovat možnost využití testu integrity a navrhnout vládě způsob a možnosti jeho využití.

Na základě tohoto usnesení byl vypracován dokument „Analýza možnosti využití testu integrity v podmínkách České republiky, návrh způsobu a podmínek jeho využití“, který byl ministrem vnitra předložen vládě. Při projednávání tohoto dokumentu byla 22. 1. 2003 vládou ustavena pracovní skupina. složená z I. místopředsedy vlády a ministra vnitra, místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti, ministra informatiky a místopředsedy vlády a ministra zahraničních věcí. Tato skupina měla za úkol se nadále zabývat možnostmi využití testu integrity v ČR, spolu s doporučením využít tohoto institutu v trestním řízení. Usnesením vlády č. 473 ze dne 19. 5. 2003 byl konkretizován úkol pracovní skupiny a jejím členům bylo uloženo vypracovat analytický materiál o možnosti využití testu integrity ve vztahu k využitelnosti dostupných prostředků trestního práva při dokumentování trestné činnosti korupčního charakteru.

Dne 20. 10. 2003 byl dokument schválen usnesením vlády č. 1032, kterým byl zároveň uloženo ministru vnitra úkol *“Zpracovat a předložit vládě návrh věcného záměru zákona a návrhy věcných změn příslušných právních předpisů, na jejichž základě by došlo k právnímu zakotvení institutu kontroly majetkových poměrů a předstírané nabídky úplatku”* do 30. 6. 2004.

V rámci plnění tohoto úkolu byl zpracován návrh věcného záměru zákona o kontrole majetkových poměrů a návrh změny zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

Institut kontroly majetkových poměrů, jímž se návrh věcného záměru zabýval, měl umožnit potvrzení či vyloučení případného podezření, že majetek byl nabyt nelegálně či v důsledku korupčního jednání zaměstnance. Kontrola majetkových poměrů se měla vztahovat na zaměstnance ve správních úřadech státu, úředníky územně samosprávných celků, příslušníky obecní policie, příslušníky bezpečnostních sborů a ozbrojených sil, zaměstnance v subjektech, které jsou převážně financovány z veřejných rozpočtů nebo na jejichž řízení se převážně podílí orgány veřejné správy nebo jež byly zřízeny zákonem, soudce, státní zástupce, přísedící a justiční či právní čekatele, neboť ke korupčnímu jednání dochází především v oblasti správy věcí veřejných. Tento institut by nebyl uplatňován vůči všem osobám z výše uvedených kategorií, ale jen u těch, s jejichž pracovní činností je spojena možnost přímo ovlivňovat obstarávání věcí obecného zájmu.

Kontrola majetkových poměrů měla být dle návrhu věcného záměru prováděna prostřednictvím povinného podávání čestného prohlášení při nástupu do zaměstnání a vysvětlení majetkových poměrů vždy po třech letech. Předložení vysvětlení majetkových poměrů by bylo povinné také při ukončení pracovního poměru.

S cílem zefektivnit využívání operativně pátracích prostředků v boji proti korupci byla též navrhována změna zákona c. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním. Šlo konkrétně o doplnění ustanovení § 158c tak, aby v rámci provádění předstíraného převodu byl příslušný orgán oprávněn při svém vystupování zastírat skutečný účel své činnosti jakož i svou totožnost. V rámci tohoto jednání měl být orgán též oprávněn předstírat ochotu podílet se na nezákonném jednání.

Jako prostředek využitelný pro potřeby testování integrity byl navrhován institut předstírané nabídky úplatku v oblasti pracovního práva. Vláda však preferovala jeho zavedení v oblasti trestněprávní. Při podrobných analýzách možnosti zavedení tohoto institutu do právního řádu ČR bylo zjištěno, že jeho zavedení by bylo překročením mezí daných v rámci trestního práva ústavními a mezinárodněprávními limity a toto jednání mohlo být považováno v rámci trestního práva za nepřijatelnou policejní provokaci. Z tohoto důvodu byl nakonec v návrhu ponechán institut předstírané nabídky úplatku v pracovníprávní rovině.

Legislativní rada vlády návrh projednala 11. 11. 2004 a na návrh Ministerstva spravedlnosti rozhodla o přerušení jeho dalšího projednávání.

### **3.6.4. Dílčí shrnutí**

Boj proti korupci je zcela pochopitelně jednou z předních priorit ČR v oblasti bezpečnostní politiky, neboť schopnost institucí potlačovat korupční jednání je považována za indikátor kvality příslušných institucí jakož i celého institucionálního systému vůbec. Vláda ČR proto iniciovala vypracování celé řady koncepčních dokumentů a přijetí legislativních aktů směřujících k potírání korupce ve všech jejích formách. Základními předpoklady k úspěšnému potlačení korupčních praktik ve veřejném sektoru jsou:

- fungující systém kontroly poskytující objektivní informace, na jejichž základě lze přijmout účinná opatření k nápravě,

- komplexní a vnitřně konzistentní legislativa, včetně jasně formulovaných a dodržovaných sankcí,
- stabilní, kvalifikovaná státní správa, mající autoritu v očích veřejnosti.

Dle Transparency International ČR byly v období let 2000 – 2004 spatřovány jako problematické především oblasti politické korupce a neprůhlednosti veřejné správy jako takové. K omezení politické korupce doporučuje Transparency International na základě výsledků Indexu vnímání korupce<sup>56</sup> z října 2004 přijmout následující protikorupční opatření:

- přijmout účinný zákon o střetu zájmů,
- omezit imunitu ústavních činitelů,
- omezit zákonodárnou iniciativu poslanců,
- regulovat exekutivní i parlamentní lobbying.

Jako opatření vedoucí ke zprůhlednění veřejné správy pak Transparency International doporučuje především:

- urychleně modernizovat veřejnou správu (např. odbouráním nadbytečné regulace),
- zavedení účinné finanční kontroly ve veřejné správě,
- vyvozování konkrétních důsledků z kontrolních zjištění,
- rozšířit pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu, případně dalších orgánů kontrolovat hospodaření krajů a obcí v samosprávné kompetenci,
- zajistit legislativní i faktickou ochranu informátorů, kteří upozorní na nekalé jednání
- důsledné prosazování etických kodexů.

Účinný boj s korupcí ovšem musí být vždy záležitostí celé společnosti a při realizaci protikorupčních opatření je třeba usilovat o širší společenský konsensus, neboť je-li korupce považována obecně v některých rozvojových, totalitních a posttotalitních zemích za jev zcela samozřejmý, ve vyspělých demokratických státech by tomu tak být nemělo. I přes veškerá přijatá opatření je však více než pravděpodobné, že se tento společensky nežádoucí jev nepodaří v dohledné době zcela vymýtit.

---

<sup>56</sup> <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2640>

## 3.7. Extremismus

**3.7.1.** Extremismus patří mezi projevy chování, které jsou společnostmi klasifikovány jako nežádoucí, protože porušují sociální i morální normy a práva ostatních, patří tedy mezi sociálně patologické jevy. Ve slovníku najdeme pod pojmem extremismus = krajně výstřední radikální postoj, extremistu je stoupenec krajního řešení.

Odborná veřejnost chápe extremismus jako intoleranci spojenou s agresivními projevy. Takové pojmání extremismu je poměrně nové a objevilo se v naší zemi v souvislosti se znovuobjevením se násilností vůči jedincům i skupinám obyvatel s odlišnými rasovými, náboženskými, politickými a jinými charakteristikami a názory.<sup>57</sup>

Pod pojem *extremismus* jsou v materiálech ministerstva vnitra zahrnovány aktivity se zpravidla ideologickou motivací, které vybočují ze zákonných, ústavních norem, které útočí proti demokratickým principům a společenskému uspořádání a vykazují prvky xenofobie a netolerance. Extremismus je vžitým pojmem pro krajně vyhocené, demokratickému systému nepřátelské postoje, přecházející v aktivity, které působí, ať již přímo nebo v dlouhodobém důsledku, destruktivně na stávající demokratický politicko - ekonomický systém, tj. snaží se nahradit demokratický systém systémem antagonistickým (totalitním režimem, diktaturou, anarchií). Shrňme-li výše uvedené, je extremismus pojmán jako komplex aktivit zaměřených proti ústavnímu zřízení a jím chráněným hodnotám.

V oblasti trestní politiky se pracuje s pojmy trestné činy spáchané z rasových, národnostních nebo jiných nenávistných pohnutek. Konkrétně jsou pod pojem extremismus většinou řazeny jevy jako rasismus, xenofobie, nacionalismus, fašismus, antisemitismus, náboženský fundamentalismus, anarchismus a terorismus.

**3.7.2.** Jednotlivé zprávy<sup>58</sup> představují souhrnný, konsensuální pohled orgánů státní správy. Byly zpracovány Ministerstvem vnitra ČR, na její přípravě se podíleli zástupci Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace, resortů zahraničních věcí, spravedlnosti, obrany, školství, mládeže a tělovýchovy, kultury, práce a sociálních věcí, Nejvyššího státního zastupitelství a Rady vlády ČR pro lidská práva.

---

<sup>57</sup> Ve světové politologické literatuře se obvykle rozlišuje extremismus levicový a pravicový a dále náboženský, ekologický a v (některých případech) národnostní. Poslední tři formy extremismu se v čisté, jednoznačně identifikovatelné formě v ČR nevyskytly, výklady se proto zaměřují hlavně na extremisty pravicové (inspirované a používající v prvé řadě majoritně nacionální, rasovou, etnickou zášť, sympatizující s historickým fašismem, nacismem) a levicové (motivované především záští sociální, třídní, antikulturní, sympatizující s historickým komunismem nebo anarchismem). Někdy je dělítko mezi těmito typy extremistů značně obtížné. Někteří politologové pojem extremismus jako takový zpochybňují, a upozorňují, že může vést k přílišným zjednodušením.

<sup>58</sup> Informace o problematice extremismu na území ČR (samostatná část Zprávy o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území ČR - ve srovnání s předchozím rokem) v roce 2003, 2004, 2005. Zpráva o problematice extremismu na území České republiky v roce: 2002, 2001, 2000, 1999 Zpráva o postupu státních orgánů při postihu trestných činů motivovaných rasismem a xenofobií nebo páchaných příznivci extremistických skupin a o aktivitách extremistických uskupení na území České republiky v roce: 1998, 1997

Byl vytvořen funkční *monitorovací systém* tohoto jevu, na němž se podílejí především zpravodajské služby a Policie ČR.

Pravidelnou součástí analyzovaných dokumentů je hodnocení české extremistické scény z pohledu zahraničí, a to zejména Evropské unie. Evropské monitorovací středisko rasismu a xenofobie (EUMC) zpracovává každoročně výroční zprávu o rasismu a xenofobii v členských zemích EU. Zpráva popisuje situaci v zemích EU v pěti oblastech: zaměstnání, bydlení, vzdělání, legislativa a rasově motivované násilí. Zmiňuje, že Česká republika je jednou ze zemí, kde je akutní problém segregace Romů v bydlení. Zaznamenává nový školský zákon, jenž má napomoci odstranit znevýhodnění romských dětí ve vzdělávání. Především však uvedla, že Česká republika (spolu s Maďarskem, Polskem a Slovenskem) patří k menšině z deseti nových členských zemí EU, které sbírají a vyhodnocují informace o rasově motivovaném násilí a s ním spjatých trestných činech. Ve spojitosti s Českou republikou je rovněž konstatováno, že je věnována pozornost projevům antisemitismu.

Pod pojmem *kriminalita s extremistickým podtextem* se rozumí jednání inspirované extremismem, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu nebo přestupku. V praxi se jedná nejčastěji o následující trestné činy spáchané v souvislosti s extremismem:

obecné ohrožení,  
násilí proti skupině obyvatel a proti jednotlivci,  
hanobení národa, rasy a přesvědčení,  
podněcování k národnostní a rasové nenávisti,  
výtržnictví,  
vražda,  
ublížení na zdraví,  
omezování osobní svobody,  
vydírání,  
omezování svobody vyznání,  
porušování domovní svobody,  
porušování svobody sdružování a shromažďování,  
poškození cizí věci,  
genocidium,  
podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů,  
persekuce obyvatelstva.

V Informaci o problematice extremismu za r. 2005<sup>59</sup> je uvedeno, že v r. 2005 bylo v České republice evidováno Policií ČR 253 trestných činů s extremistickým podtextem, což je 0,07% z celkového množství. Jde o pokles ve srovnání s r. 2004. Nejvíce těchto činů bylo spácháno v krajích Severomoravském (28%), Severočeském (19,4%) a v Praze (13%). Pokud jde o strukturu tohoto typu trestné činnosti, převládaly – stejně jako v minulých letech – tr. činy podle §§ 260, 261 a 261a (podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka – stíháno bylo 111 osob a § 198 (hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení), za který bylo stíháno 69 osob.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> <http://www.mvcr.cz/dokument/2006/extrem05.pdf>  
<http://www.mvcr.cz/dokument/2005/ext2004.pdf>  
[http://www.mvcr.cz/dokumenty/bezp\\_si03/extrem03.pdf](http://www.mvcr.cz/dokumenty/bezp_si03/extrem03.pdf)

<sup>60</sup> Soudní statistiky vypovídají spíše o stagnaci: v roce 2005 bylo soudy České republiky celkem pravomocně odsouzeno 67.561 osob, z tohoto počtu bylo odsouzeno 159 osob za trestné činy s rasovým kontextem. Tento počet představuje pouze 0,24% z celkového počtu pravomocně odsouzených. Ve srovnání s rokem 2004 tak lze zaznamenat téměř shodný počet pravomocně odsouzených osob za trestný čin spáchaný s rasovým podtextem, když v předchozím roce bylo zaznamenáno 160 osob. Z uvedeného počtu zároveň vyplývá, že tento segment trestné činnosti stagnuje.

Stejně tak se výrazněji neodlišovali od předchozích let pachatelé trestných činů s extremistickým podtextem. Jednalo se zejména o skinheady, ale i o pachatele bez zjevných vazeb na extremistické subjekty, mezi pachateli byli i Romové. Pachatelé extremistických trestných činů se častěji než ostatní jedinci vyznačují určitými rysy osobnosti, mezi něž patří sklon k mesiášství a megalomanii, dále jedinci s nižšími rozlišovacími a rozpoznávacími schopnostmi. Větší sklony k tomuto typu deliktů mají lidé žijící na okraji společnosti (nezaměstnaní, přistěhovalci, bezdomovci, etnické menšiny...). Bezsporně nejrizikovější skupinou je mládež.<sup>61</sup>

Váženým problémem v celoevropském měřítku je sílící antisemitismus, který je zjišťován i v jiných zemích v rámci Evropské unie. Problematika antisemitismu byla proto zařazena mezi prioritní témata Meziresortní komise pro boj s extremismem. V ČR sice nebyly dosud zaznamenány vážnější antisemitské útoky a nezvýšil se ani jejich počet, přesto MV ČR v r. 2005 rozšířilo kódy identifikující tuto činnost, aby bylo možno lépe rozpoznat a sledovat tento typ deliktů. Stále vzrůstající roli v šíření antisemitských materiálů hraje internet a jeho stále snadnější dostupnost.

V poslední době (od r.2003) byl zaznamenán nárůst aktivit spjatých s produkcí hudby pravicově extremistických hudebních skupin. Jde o koncerty (tzv. uzavřené akce) s mezinárodní účastí, na nichž je prezentována tzv. white power music (WPM). Dle materiálu MV ČR<sup>62</sup> zůstávají tyto akce „platformou pro šíření neonacistické propagace (prodej hudebních nosičů WPM a jiných extremistických materiálů), finančním zdrojem neonacistické scény a prostorem pro upevňování její identity, místem setkávání předních představitelů a příznivců hnutí...“ Pro akce je rovněž typická vysoká zakonspirovanost.

Velkou pozornost a aktivizaci Policie ČR a dalších orgánů ochrany práva vyvolaly mediálně sledované WPM koncerty v r. 2005. Byly zjištěny nedostatky v přípravě, organizaci, zabezpečení i vyhodnocování poznatků policí. Byla ministerstvem vnitra a policejním prezidentem zřízena pracovní skupina, která se zabývá problematikou pravicově extremistických hudebních produkcí. Trestní stíhání bylo zahájeno dle §198a/1,3b trestního zákona proti jedné osobě.

Celou extremistickou scénou prolíná zneužívání internetu k šíření neonacistických, rasistických a jiných xenofobních idejí. V tištěné podobě se již příliš takto zaměřených textů nevyskytuje, což odpovídá prioritnímu postavení internetu mezi komunikačními médii.

Legislativa na vývoj situace reagovala v r. 2005 podepsáním Úmluvy o počítačové kriminalitě, která však vzhledem k probíhajícím rekodifikačním pracím nebyla do současnosti ratifikována. V r. 2005 zároveň nabyl účinnosti nový zákon č.127/2005 Sb. o elektronických komunikacích, který však ne úplně vyhovuje potřebám bezpečnostních sborů.

Dalším sledovaným problémem v oblasti extremismu je trestná činnost spjatá s diváckým násilím. V souvislosti s fotbalovými a hokejovými zápasy bývají zaznamenávány fyzické útoky, poškozování majetku a projevy rasismu. Současně se zvyšuje zájem tzv. rizikových fanoušků cestujících na zápasy do zahraničí. V zahraničí byl dále v této souvislosti zjištěn ilegální prodej vstupenek.

---

<sup>61</sup> Více viz Extremismus mládeže v České republice. Praha, IKSP 1996.

<sup>62</sup> Informace o problematice extremismu na území ČR (samostatná část Zprávy o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území ČR - ve srovnání s předchozím rokem) v roce 2005

### 3.7.3. Dílčí shrnutí

Dokumenty, které jsou zde analyzovány, vycházejí z *Listiny lidských práv a svobod* a považují extremismus za jev, který je nepřipustný a odporuje dobrým mravům. V podstatě u všech typů extremismu jde o výraznou deviaci od obecně přijímaných norem v dané době a dané společnosti. V tomto duchu jsou dokumenty formulovány a směřují k cíli omezovat ty projevy extremismu, které jsou pro společnost a jednotlivce nejvíce ohrožující.

Obecně je většinou zastáván názor, že česká legislativa poskytuje dostatečné množství zákonných prostředků k postihu extremistické kriminality, ale i ke sledování projevů extremismu a obraně společnosti proti nim.

V této souvislosti lze zmínit i Ústavu ČR a Listinu základních práv a svobod a některé další zákony, sloužící k ochraně demokratických základů státu před extremismem. Jsou to např. zákony č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností a především zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon ve znění pozdějších předpisů (např. §§ 196, 197a, 198, 198a, 260, 261, 261a). Při novelizaci trestního zákona byla vzata v úvahu potřeba přijmout legislativní opatření, nezbytná pro zvýšení efektivnosti boje s extremismem. V této souvislosti lze zmínit zejména novelu trestního zákona z r. 2002, která u výše zmíněných některých trestných činů rozšířila skutkové podstaty, u jiných zpřísnila jejich sankci.

## 3.8. Nelegální migrace

**3.8.1.** O aktuálnosti problematiky migrace svědčí skutečnost, že Česká republika je státem, ve kterém dochází v posledních letech k nejvyššímu relativnímu přírůstku počtu cizinců. Konkrétně se počet cizinců v loňském roce zvýšil o 18,2%. (Za Českou republikou následují např. Jižní Korea s 16,3 %, Španělsko s 12,9, Portugalsko s 12,8 a Slovensko s 11,6 %<sup>63</sup> atd.

Úřad pro zahraniční styky a informace vypracoval analytickou studii „Migrace v r. 2004“, ve které je bez dalšího odkazu uvedeno, že pouze během roku 2004 proniklo na území Evropské unie 350 000 – 700 000 ilegálních migrantů. Celkový počet ilegálních migrantů na území členských států EU je v současnosti odhadován na 3 – 6 milionů osob. Dále se v pramenu uvádí, že vzrůstá úloha organizátorů a profesionálních převaděčů na úkor individuálních forem ilegální migrace a jednotlivé trasy jsou ovládnuty specializovanými skupinami organizovaného zločinu.

Migrace je dle Velkého sociologického slovníku<sup>64</sup> definována jako „prostorové přemísťování osob přes libovolné hranice, spojené se změnou místa bydliště na dobu kratší či delší, příp. natrvalo.“ Je to přesun jednotlivců i skupin v prostoru, který je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel na všech úrovních. S ekonomickým rozvojem se intenzita migrace neustále zvyšuje.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> V březnu 2005 v Paříži zveřejnila Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) pravidelnou zprávu mapující sociální situaci v členských zemích. Tato zpráva mj. hodnotí za období deseti let (do roku 2002) přírůstek cizinců v členských zemích.

<sup>64</sup> Kol. autorů: Velký sociologický slovník. Praha, Karolinum, 1996

<sup>65</sup> <http://www.mvcr.cz/dokument/2006/migrace05.pdf>  
<http://www.mvcr.cz/dokument/2005/migrace04.html>

Na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR<sup>66</sup> se hovoří o migraci jako o „komplexním fenoménu mezinárodního významu, který má zásadní dopady na nejrůznější oblasti společenského, hospodářského a politického života země.“ Tyto dopady mohou být dle zmíněného zdroje jak negativního charakteru (bezpečnostní rizika spojená s nelegální migrací), tak mohou mít i pozitivní přínos (zmírnit dopady nepříznivého společensko-ekonomického vývoje poznamenaného stárnutím populace).

Celosvětově mezinárodní migrace dosahuje v posledním období rekordní úrovně a počty osob usídlených mimo zemi, ve které se narodily, se odhadují řádově na stovky milionů. I přes tuto skutečnost většina států unie - Českou republiku nevyjímaje - pocítuje v důsledku stárnutí populace nedostatek pracovní síly a tento deficit se bude dle prognóz dále prohlubovat. Názory na imigraci se tudíž mění, imigrace se stává svým způsobem vítanou a podporovanou, neboť imigrační zemi pomáhá do jisté míry nahradit chybějící pracovní potenciál. Při vhodné regulaci může tudíž pozitivně ovlivňovat výkon národní ekonomiky imigrační země.

**3.8.2.** Gestorem problematiky mezinárodní migrace a azylu v České republice je ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky. Prioritou v oblasti imigrace je v souladu se „Zásadami politiky vlády v oblasti migrace cizinců“ formulovat účinná opatření, která budou podporovat řízenou legální migraci a zároveň minimalizovat nelegální migraci. S tímto cílem také souvisí snaha zajistit účinnou ochranu státních hranic a plné zapojení České republiky do schengenského prostoru.

Zprávy o situaci v oblasti migrace na území České republiky za léta 1996 – 2004 mapují problematiku migrace cizinců na území České republiky a přináší základní analýzu migračních trendů.<sup>67</sup> Jejich cílem je podat souhrnnou informaci o problematice migrace a shrnout pozitiva a negativa vyplývající z aktuálních migračních pohybů. Autor zprávy, Ministerstvo vnitra České republiky, vycházel z vlastních poznatků a z informací dalších ministerstev zabývajících se vybranými aspekty migrace.

Jednotlivé „Zprávy“ jsou v průběhu let mnohem výrazněji proimigrační. Jednoznačně však prezentují názor, že imigrace musí být státem řízená, kontrolovaná na základě jasných kritérií. Jako jeden z problémů se uvádí, že zejména v zemích, které v posledních patnácti letech prošly demokratickými změnami, zůstává v myšlení lidí odmítavý postoj k imigrantům a jistá předpojatost. Řízením a kontrolou imigrace souběžně se zvýšeným důrazem na posílení integračních programů pro imigranty (v našich podmínkách je prezentováno v *Koncepci integrace cizinců*) se Česká republika snaží předcházet sociální exkluzi, tj. vydělení imigrantů z většinových společností. Důvodem je mj. skutečnost, že hrozící sociální exkluze může být potenciálně spojena s bezpečnostními riziky.

Dalšími skutečnostmi, které jsou ve Zprávách pravidelně zmiňovány, je, že každým rokem je evidováno více cizinců s povoleným trvalým a dlouhodobým pobytem. Dále vzrůstá počet žadatelů o přiznání postavení uprchlíka, který doprovází výrazný růst případů *zneužívání azylové procedury* k nelegální migraci. Mnoho cizinců si pobyt v ČR nelegalizuje.

---

<sup>66</sup> tamtéž

<sup>67</sup> „Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky v letech 2001“ a stejný název mají zprávy z let 2002, 2003 a 2004.



**3.8.3.** Problém migrace souvisí s problematikou trestní politiky zprostředkovaně. Týká se deliktů, které se objevují v souvislosti zejména s migrací nelegální, kterou se rozumí případy, ve kterých osoby (cizinci i občané ČR) z různých důvodů nedovoleným způsobem překročí státní hranice ČR. Patří sem případy neoprávněných vstupů cizinců na území ČR i případy, kdy cizinci území nedovoleným způsobem opouštějí nebo se o neoprávněný přechod státních hranic prokazatelně pokoušejí. Jde o případy použití neregulérních cestovních dokladů, dále případy, kdy se cizinec pokusí vstoupit na území ČR, ačkoli mu nemůže být z různých důvodů vstup umožněn. Např. trvá trest vyhoštění uložený soudem nebo trvá pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění. V tomto bodě je migrace jedním z nejvýznamnějších témat dotýkajících se společných zájmů Evropské unie.<sup>68</sup>

Např. v roce 2005 zaznamenalo Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie MV ČR 14 545 případů nelegální migrace cizinců. Nedovoleným způsobem překročilo státní hranici 4 745 cizinců (nejčastěji Rusů, Ukrajinců a Poláků). Porušování pobytového režimu se týká 9 800 osob, nejčastěji Ukrajinců a Vietnamců. Tento problém je legislativně řešen zák. č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR, zák. č. 325/1999 Sb. o azylu, zák. č. 216/2002 Sb. o ochraně státních hranic ČR. Vybrané skutky jsou zmíněny v trestním zákoně č.140/1961.

Z trestně právního hlediska je závažné, že *nelegální migrace* je velmi často profesionálně organizována (spolupachatelé jsou řízeni centrálně, dostávají pevně stanovené úkoly, migrantům jsou obstarávány potřebné cestovní doklady a pro případ zadržení jsou instruováni, jak se mají chovat). Běžné je zneužívání bezvýhodného postavení migrantů (mezi zadrženými bývá přes polovinu cizinců bez cestovních dokladů). Stále častější jsou využívány *převaděčské služby*. Současný směr nelegální migrace i statistické údaje potvrzují, že Česká republika přestává být převážně tranzitním státem běženců na cestě do západní Evropy.

Velmi výrazným trestně právním problémem ovlivňujícím současnou imigrační politiku je bezpochyby *obava z mezinárodního terorismu*. Množí se důkazy, že se na organizaci ilegální migrace stále intenzivněji podílejí i subjekty z prostředí mezinárodního terorismu. Experti uvádějí, že zisky organizátorů ilegální migrace do Evropy se každý rok pohybují v částkách od 2 do 4 miliard eur. Mezi teroristická uskupení, která na ilegální migraci participují a zisky využívají jako finanční zdroj pro vlastní nezákonné aktivity, je řazena síť Al-Kaida. Množí se případy krádeží cestovních pasů. *Organizované převaděčství* zahrnuje v současné době také padělání a pozměňování cestovních dokladů pro migranty na profesionální úrovni a nejnověji jejich distribuci prostřednictvím internetu. (Podle některých odhadů je v současnosti na celém světě „v oběhu“ téměř 10 milionů ztracených nebo odcizených cestovních pasů.) Na mnoha evropských letištích stále ještě neexistuje dostatečná bezpečnostní kontrola osob.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> V posledních letech dochází v imigrační politice Evropské unie k posunu od restriktive k liberálnějšímu systému. Zvolenou cestou je otevírání se imigraci ze třetích zemí; posun v politice Evropské unie dokumentují v poslední době vydávané směrnice upravující např. problematiku slučování rodin, otázku právního postavení občanů třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, nebo upravující podmínky přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia. Tyto snahy korespondují s potřebou rozvíjet společnou politiku v otázkách migrace a azylu. Zásadní záležitostí je usměrňování migračních toků ve spolupráci se zeměmi, ze kterých migranti přicházejí. Je důležité, aby imigrační politika vycházela ze schopností Evropské unie a jejích členských států přijímat imigranty.

<sup>69</sup> Zdroj informací: analytická studie „Migrace v r. 2004“ Úřad pro zahraniční styky a informace. <http://www.mvcr.cz/dokument/2005/migrace04/trendy.pdf>

Cílové země, mezi něž se řadí i Česká republika, se proto snaží aplikovat stále nové a účinnější legislativně technické prostředky, rozšiřovat vzájemnou spolupráce a vytvářet tak účinná opatření proti nelegální migraci, proti pronikání a působení mezinárodního terorismu, proti obchodu s lidmi a narkotiky a dalšími negativními jevy.

Pokud jde o preventivní aspekty, je vstup a pobyt migrantů na území naší republiky regulován právními normami a dalšími opatřeními, např. vízovou povinností, nutností prokázat při vstupu do země potřebné množství finančních prostředků atd. Účinnými nástroji v regulaci nelegálního přistěhovaectví jsou též readmisní smlouvy. Za velmi důležitou je považována spolupráce zemí původu a tranzitních zemí při společné správě a kontrole hranic a při readmisi.

Jednou z reakcí státu na nelegální migraci je institut *vyhoštění* - od roku 2001 stabilně vzrůstá počet cizinců, kterým bylo útvary služby cizinecké a pohraniční policie vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění.<sup>70</sup>

V průběhu roku 2004 bylo útvary služby cizinecké a pohraniční policie vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění 15 194 cizincům (+1 078 osob, tj. +7,2 %). Převládajícím důvodem pro toto opatření bylo v roce 2004 porušování pobytového režimu - neoprávněný pobyt na území České republiky (14 689 rozhodnutí, +1 438, +10,9 %) a nedovolené překročení státních hranic ČR (3 152 rozhodnutí, -432, -25,5 %). Podle státní příslušnosti: nejčastěji byli vyhoštěni občané Ukrajiny, kterým bylo vydáno 67% z ročního počtu všech vydaných rozhodnutí o správním vyhoštění. Jejich počet se meziročně výrazně zvýšil (10 158 osob, +1 244, +14 %), což je způsobeno zejména situací v nelegální migraci v hodnoceném období, s vyššími počty odhalených při neoprávněném pobytu i s jejich častějším zapojováním do nelegální migrace přes státní hranice, zejména pokud jde o používání neregulérních cestovních dokladů.

V těchto souvislostech je třeba zmínit i obrovské množství registrovaných přestupků a správních deliktů vztahující se k migraci.

V roce 2004 např. bylo základními útvary služby cizinecké a pohraniční policie řešeno celkem 141 815 přestupků a byly uloženy blokové pokuty v celkové částce 68,5milionů Kč. Z toho bylo řešeno 38 284 přestupků podle Zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR a 102 393 přestupků podle Zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. V souvislosti s porušením zákona o ochraně státních hranic bylo řešeno 615 přestupků. Podle § 93 zákona o azylu bylo registrováno 523 přestupků. Ve stejném období bylo základními útvary služby cizinecké a pohraniční policie řešeno na základě zákona o pobytu cizinců celkem 1 343 (-155, -10,3 %) správních deliktů, kde celková výše uložených pokut dosáhla hodnoty téměř 53,7 milionů Kč (-27,1 miliónu, -33,6 %).

Nejnoveji byla v této souvislosti s výše zmíněnými novými skutečnostmi v r. 2006 zásadně přepracována a schválena novela cizineckého zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců.

Zákon o pobytu cizinců vymezuje povinnosti cizinců, dopravců, věznic, orgánů státní správy a povinnosti jiných osob, definuje správní delikty, pokuty, příslušnost a pravidla řízení o deliktech. V ustanovení § 157 definuje přestupky, pokuty, příslušnost a další pravidla pro vyřizování přestupků. Nařízení o přestupcích podle cizineckého zákona se vztahuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, pokud zákon o pobytu cizinců nestanoví jinak. Přestupky projednává policie. Pokud cizinec poruší povinnosti stanovené

---

<sup>70</sup> tamtéž

zákonem o pobytu cizinců, může být cizinec vyhoštěn. Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince. Soudní vyhoštění cizinců se provádí na základě výkonu trestu vyhoštění, který ukládají soudy rozsudkem v trestním řízení v souvislosti s jedním nebo více trestnými činy, pro které byl cizinec odsouzen. Trest vyhoštění může soud uložit podle trestního zákona jako trest samostatný nebo vedle jiného trestu. Pokud je trest vyhoštění uložen současně s nepodmíněným trestem odnětí svobody, je trest vyhoštění vykonáván po částečném nebo úplném odpykání trestu odnětí svobody. Údaje o soudně vyhoštěných cizincích jsou v materiálu uváděny jako doplňující informace k údajům o cizincích vyhoštěným na základě správního rozhodnutí. Cizinecká policie vytváří podmínky pro realizaci trestu vyhoštění, zajišťuje cestovní doklady pro cizince, jízdenku či letenku na spoj do domovského státu.

V roce 2004 uložily soudy trest vyhoštění podle ustanovení § 57 trestního zákona<sup>88</sup> jako trest samostatný nebo vedle jiného trestu 2 168 cizincům. Jedná se o nárůst 262 případů oproti roku předešlému. Více než 43 % z celkového počtu soudních vyhoštění připadlo v roce 2004 na občany Ukrajiny (940 osob, +132, +16,3 %), více než 13 % na občany Slovenska (292 osob, -40, -12,0 %) a přibližně 5 % na občany Polska (98 osob, -10, -9,3 %).

Dalším závažným aspektem souvisejícím se zkoumanou problematikou a sílícím přílivem migrantů je skutečnost, že registrovaná kriminalita cizinců bývá vyšší než kriminalita majoritní společnosti. Zejména některé etnické skupiny a národnosti jsou kriminalitou více zatíženy než by odpovídalo jejich podílu ve společnosti.<sup>71</sup> To vyvolává vedle potřeby další regulace migrujících jedinců na základě spolehlivých informací o jejich identitě následně i speciální přístup, vycházející z jejich odlišné mentality.

### **3.8.4. Dílčí shrnutí**

Migraci je nezbytné usměrňovat a kontrolovat, zamezit živelnosti a s ní spojeným negativním projevům, zejména migraci nelegální a jejím dopadům na bezpečnostní situaci v imigrační zemi.

Závěrem je možno říci, že Česká republika kontrolovaně podporuje legální imigraci a restriktivně přistupuje k imigraci nelegální. V legislativně koncepčních aktivitách se zmíněná skutečnost odrazila zejména ve vládou České republiky přijatými „Zásadami politiky vlády v oblasti migrace cizinců“. Mezi ně patří i zásada zaměřit migrační politiku státu na odstraňování všech forem nelegální migrace a jiných nelegálních aktivit, a to jak opatřeními na poli mezinárodní spolupráce, tak i opatřeními národními.

Jedním z kroků k jejímu naplňování je Akční plán boje proti nelegální migraci, přijatý usnesením vlády České republiky č. 108 ze dne 4. února 2004. Materiál byl vypracován i v návaznosti na úkoly stanovené Národním akčním plánem České republiky v boji proti terorismu a rovněž na základě závěrů přijatých na summitu Evropské unie, konaném v Seville ve dnech 21. a 22. června 2002 a na základě doporučení přijatých na pražské konferenci konané v rámci Budapešťského procesu. Jeho hlavním cílem je nalézt a realizovat taková opatření, která by minimalizovala nelegální migraci na území České republiky. Jedním z dalších legislativních kroků byla novela v r. 2006 zásadně přepracována a schválena novela cizineckého zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců.

---

<sup>71</sup> Více viz např. Kuchta, J., Válková, H., Základy kriminologie a trestní politiky. Praha, C.H.Beck, 2005, s. 299 ad.

Aktivní přístup k imigraci umožňuje migraci řídit a využívat jejích výhod s tím, že přínosnou může být nejen pro státy, ale i pro samotné migranty. Trestní politiku je třeba orientovat na možné průvodní negativní jevy.

### 3.9. Integrace cizinců

**3.9.1.** V dnešní době žije mimo svoji rodnou zemi velký počet jedinců. Odhady hovoří o více než 150 miliónech lidí, odhady OSN až o 175 miliónech jedinců (je to v celosvětovém měřítku cca 2% populace). Pro srovnání: v r. 1910 migrovalo cca 33 mil. osob a více než polovina nárůstů současných migrantů spadá do posledních tří desetiletí 20. století. Migrace cizinců je proto aktuálním tématem současnosti.

Cizincem se v právním systému ČR rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie. (§1, zák. č. 326/1999 Sb.) V České republice žije v současnosti více než čtvrt miliónu cizinců. Dalším důležitým pojmem je azylant, což je cizinec, kterému byl na území ČR udělen azyl podle zákona č. 325/1999 Sb. (zákon o azylu). Azylant nemá aktivní ani pasivní volební právo, nevztahuje se na něj branná povinnost a některá další jeho práva jsou omezena. V ideálním případě by měl být brán naroveň občanovi ČR. Předpokládá se, že azylant po určité době požádá o české státní občanství.

Většina migrantů je v ekonomicky aktivním věku. S tím souvisí i hlavní příčiny migrace: ekonomické disproporce mezi bohatšími a chudšími zeměmi. Hlavní směr pohybu je z chudší – jižní části zeměkoule do bohatší – severní části planety. Bohatší sever v mnoha směrech ovlivňuje chudší jih a tím se rozdíly nadále prohlubují. Svoji roli hrají i další faktory jako politické zřízení, demografické charakteristiky, bezpečnostní stabilita opouštěných zemí apod.

Otázka integrace nově příchozích cizinců do společnosti se z výše načrtnutých důvodů stává v poslední době předmětem diskusí na mnoha politických i společenských úrovních. Důvodem je zejména skutečnost, že integrace cizinců je klíčová pro zachování sociální a ekonomické stability hostitelských zemí.<sup>72</sup>

V Evropě rozhodně není tato problematika novinkou, na rozdíl od postkomunistických zemí včetně České republiky, kde teprve v důsledku celospolečenských změn v 90. letech 20. století docházelo k postupnému růstu počtu cizinců. Ve všech zemích je patrná snaha řešit tyto problémy, rozdílné jsou přístupy k tomuto jevu. Objevují se nejrůznější pojetí a návrhy; většinou odrážejí politické smýšlení jednotlivých expertů.

Názorové spektrum prezentované v souvislosti s regulací migrace se pohybuje od *liberálního přístupu*, charakterizovaného snahou o úplné a rovnoprávné zapojení cizinců do života společnosti přes tzv. *řízenou imigraci*, tj. určení mechanismu, podle kterého budou do země vpuštěni pouze ti cizinci (většinou ti, kteří mohou představovat pro hostitelskou zemi pozitivní přínos), až po *úplné uzavření hranic*. Současná evropská, tedy i česká politika se pohybuje mezi oběma extrémů a snaží se vypracovat systém řízené imigrace.

Současná politika evropských států směřuje ve většině případů k prosazování aktivní spolupráce státních orgánů s nestátními neziskovými organizacemi. Jedná se jak o politiku na celoevropské úrovni, tak v rámci jednotlivých států. Zdaleka ne všude se tento trend daří

<sup>72</sup> <http://www.mvcr.cz/dokumenty/integrace/koncepce.pdf>

úspěšně prosazovat, spolupráce státních organizací s neziskovými je často zdrojem dalších problémů a rivality.

Ze sociálního a bezpečnostního hlediska bývá ve „starých“ evropských státech prioritou zejména integrace dlouhodobě usídlených imigrantů. Dalším krokem, odehrávajícím se povětšinou v politicko-bezpečnostní rovině, je - vedle snahy vlád zemí o řízenou migraci - boj proti nelegální migraci.

**3.9.2.** V České republice je klíčovým dokumentem pro postupnou tvorbu politiky vlády v oblasti integrace cizinců materiál Ministerstva vnitra ČR „Koncepce integrace cizinců na území České republiky“ (dále „Koncepce“) z r. 2001. Cizincem se v tomto materiálu rozumí osoba, která nemá státní občanství ČR a která má povolení k pobytu; nebo která má vízum nad 90 dnů; nebo která má platný azyl v ČR. Integrace cizinců je v „Koncepci“ pojímána jako „komplexní proces, který se projevuje zejména v oblasti integrace sídelní, politické a právní, společenské a kulturní.“ Materiál byl aktualizován v r. 2005.

Z právního hlediska byl v daném materiálu kladen důraz na postupnou harmonizaci s právními předpisy Evropské unie. Z tohoto důvodu je za jeden z hlavních cílů integrace cizinců v ČR považováno „přiblížení právního postavení dlouhodobě a legálně žijících cizinců na území ČR co nejvíce právnímu postavení občanů ČR“.

Cíl „Koncepce“ je deklarován jako vytvořit „originální, funkční i mezinárodně srovnatelný systém opatření v oblasti integrace cizinců...“ Jako cílová skupina byli v textu definováni „dlouhodobě legálně usazení cizinci“. Základními oblastmi integrace byly stanoveny v souladu s doporučeními materiálu Rady Evropy Framework of integration policies (Rámec integrační politiky) následujícím způsobem:

- postavení a ochrana cizinců
- zaměstnání a podnikání
- bydlení
- kultura (jazyk, náboženství)
- vzdělávání dětí i dospělých
- zdravotní péče.

**3.9.3.** Východiskem právního rámce migrace v České republice je pojem státní občanství, který zakládá právní rámec vztahu občana a České republiky. Zmíněný vztah má vedle práv a povinností jeden klíčový bod: občan s českým státním občanstvím nesmí být nucen (až na výjimky) Českou republiku opustit. To neplatí pro migranty, cizince, kteří státní občanství nemají. Jiné postavení mají uprchlíci, kteří sice nejsou občany ČR se všemi z tohoto statusu vyplývajícími právy a povinnostmi, ale jejich postavení je právně poněkud odlišné a pro jejich život výhodnější. Mají např. lepší postavení při shánění zaměstnání a nesmějí být ze země vyhoštěni.

Vstup a pobyt migrantů na území naší republiky je podobně jako v jiných státech regulován právními normami a *dalšími pravidly* např. vízovou povinností, nutností prokázat při vstupu do země potřebné množství finančních prostředků atd.

Při řízení migraci do naší země je v souvislosti s právními normami přihlíženo k několika faktorům:

- demografická situace: postupné stárnutí obyvatelstva je jedním z nejpřesvědčivějších argumentů pro provádění aktivní proimigrační politiky. Z něj vycházel materiál Ministerstva práce a sociálních věcí ČR z r. 2003 „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“,
- sociální situace: nedávné zkušenosti z některých zemí, zejména z Francie, ukazují, že absence nebo nedostatečná propracovanost integrační politiky nebo její přílišná liberálnost může vést až k destabilizaci celé společnosti. Migranti žijící v přistěhovaleckých ghettech na okrajích velkých měst, která konzervují původní zvyky a tradice, svým rizikovým chováním ukazují, že vlastně k žádné integraci ještě nedošlo,
- ekonomické hledisko: migranti jsou většinou ekonomickým zatížením hostitelských zemí, zejména vzrůstá počet žadatelů o sociální dávky. Migranti mohou být i ekonomickým přínosem pokud získají práci a budou platit daně. Na druhé straně bývají migranti zdrojem levné pracovní síly,
- kulturní a náboženské hledisko – hluboké zakořenění v původní kultuře a náboženský konservatismus, příp. fundamentalismus je, jak se ukázalo rovněž v Paříži na podzim 2005, neustálým zdrojem napětí, jehož ventilování je pro společnost nebezpečné.

Trestně právní konotace jsou v této souvislosti spojovány především s pojmem nelegální migrace. Např. v roce 2005 zaznamenalo Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie MV ČR 14 545 případů nelegální migrace cizinců. Nedovoleným způsobem překročilo státní hranici 4 745 cizinců (nejčastěji Rusů, Ukrajinců a Poláků). Porušování pobytového režimu se týká 9 800 osob, nejčastěji Ukrajinců a Vietnamců. Tento problém je legislativně řešen zák. č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR, zák. č. 325/1999 Sb. o azylu, zák. č. 216/2002 Sb. o ochraně státních hranic ČR. Vybrané skutky jsou zmíněny v trestním zákoně č. 140/1961.

Dalším často diskutovaným pojmem je diskriminace cizinců. Novější definice byla stanovena Evropskou unií v r. 2000/43/EC, v podstatě jde o zvýhodnění jedné skupiny obyvatel na úkor jiné skupiny v nejrůznějších oblastech života. Nejnověji byla v této souvislosti v letošním roce zásadně přepracována a schválena novela cizineckého zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců.

### 3.9.4. Dílčí shrnutí

Zásady, ze kterých dokument vychází a které by měly být zohledněny při tvorbě politiky integrace cizinců jsou zásada právní jistoty, spravedlivého přístupu a narůstání práv. Jinak řečeno, cílem Koncepce integrace cizinců je vymezit takový rozsah práv a povinností cizinců, který bude vnímán jako spravedlivý.

Bylo konstatováno, že v oblasti práv a povinností cizinců zdaleka není vše v pořádku. Jako problematické byly vyhodnoceny následující oblasti:

- nevyhovující právní úprava pobytových otázek, která je příliš komplikovaná a klade na cizince zbytečně velké množství formálních požadavků,
- nesrovnalosti v rovném přístupu a rovné příležitosti v oblasti zaměstnání a podnikání,
- rezervy ve vztahu k dílčím právním nebo legislativním podmínkám v oblasti zdravotní péče, bydlení a sociálního zabezpečení,
- rezervy v oblasti diskriminace cizinců a vytváření podmínek pro aktivní podporu jejich integrace.

Institucionální zajištění jednotlivých integračních aktivit není dosud optimální. Kromě vládních integračních programů, které zajišťuje Ministerstvo práce a sociálních věcí, by se mohlo více využívat i programů financovaných mezinárodními organizacemi a fondy Evropské unie. Tyto programy mají za cíl lepší zapojení migrantů na trhu práce, zlepšení jejich jazykových znalostí, podporu jejich kulturního a náboženského života a zvýšení jejich

informovanosti o orientaci ve společnosti vůbec. Výhodné by bylo i více spolupracovat s instituty občanské společnosti.

Pozitivní je konstatování, že na území ČR nebyly zjištěny cílené projevy legislativní nebo jiné diskriminace dlouhodobě legálně usazených cizinců.

## **3.10. Obchodování s lidmi a komerční sexuální zneužívání dětí**

### **3.10.1. Obchodování s lidmi**

Obchodování s lidmi představuje jeden z nejzávažnějších problémů současnosti, a to zejména proto, že je spojeno se závažným porušováním lidských práv a ponižováním lidské důstojnosti, dotýká se svobody pohybu, práva na soukromí a sebeurčení a odporuje zásadám vyjádřených ve všech významných mezinárodních lidsko-právních dokumentech. Zahrnuje kruté praktiky, používání násilí, nelidské zacházení, zneužívání, používání pohrůzek a nátlaku. Je také často proto oprávněně označováno jako novodobé otroctví, které svým obsahem dalekosáhle přesahuje hranice jednotlivých států.

Mimo skutečnost, zcela zjevnou, že takové jednání je třeba velmi přísně postihovat, bylo také zjevné, že je třeba se tímto problémem zabývat na mezinárodní úrovni s ohledem na charakteristiky obchodování s lidmi a proto také je této problematice věnována pozornost mnoha mezinárodních organizací a institucí.

Trestněprávní úprava obchodu se ženami byla počátkem 20. století ještě naprosto nedostatečná. Zato obchod se ženami se rozmáhal, využíval zdokonalených dopravních prostředků, hospodářské tísně obyvatelstva i shovívavosti jednotlivých vlád k tomu, aby se světově organizoval podle všech pravidel obchodu. V západní Evropě se obchodování se ženami začalo výrazněji rozmáhat v 70. letech 20. století. Skutečného rozkvětu však dosáhlo po pádu tzv. „železné opony“. V druhé polovině 70. let byla jako hlavní zdrojový region z hlediska obchodování se ženami uváděna Latinská Amerika, poté nastoupila vlna obchodovaných žen z Filipín, které začátkem 80. let vytlačil příliv obchodovaných žen z Afriky a Thajska. O deset let později příliv žen z tradičních zdrojových zemí rychle začal zaostávat za přílivem žen ze zemí východní Evropy, včetně zemí bývalého Sovětského svazu.

Jedním z nejdůležitějších poválečných mezinárodních dokumentů vztahujících se bezprostředně k problematice obchodování s lidmi, neboť obecné otázky týkající se tohoto fenoménu lze nalézt v mnoha mezinárodních úmluvách o lidských právech a svobodách, je dodnes platná Úmluva o potlačování a zrušení obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob ze dne 2. 12. 1949, která byla přijata jako reakce na potřebu revize předešlých předválečných závazků a nahradila všechny původní úmluvy upravující tuto problematiku.<sup>73</sup>

S ohledem na výše již zmíněný „rozmach“ obchodování s lidmi ke konci 20. století a zejména pak na změny, které nastaly v souvislosti s přeměnou politického klimatu v mnoha zemích střední a východní Evropy, vznikla další naléhavá potřeba zdokonalit a zaujmout adekvátní postoj k tomuto závažnému jednání. Kromě OSN vznikala na půdě Evropské Unie, Rady Evropy a dalších mezinárodních organizací řada iniciativ, aktivit, dokumentů,

---

<sup>73</sup> Lze říci, že tato úmluva je klíčovou překážkou v přijetí právní úpravy prostituce v České republice

doporučení a rozhodnutí směřujících k efektivnímu boji proti obchodování s lidmi jako vysoce organizované trestné činnosti.

V roce 1996 reagovala EU na znepokojivou situaci v oblasti obchodování s lidmi přípravou globální a multidisciplinární strategie boje proti obchodování s lidmi, která kladla důraz na pomoc obětem a nutnost zapojení všech institucí a organizací do boje proti této trestné činnosti. K nejdůležitějším evropským dokumentům vztahujícím se k obchodování s lidmi patří *Rámcové usnesení k boji proti obchodu s lidmi* přijaté Radou Evropské unie 19. července 2002 a *Legislativní návrh Evropské komise o povolení krátkodobého pobytu pro oběti obchodování s lidmi z 11. února 2002*. Rámcové usnesení, vycházející z široké definice obchodování s lidmi, mimo jiné požaduje zavedení trestní odpovědnosti právnických osob a sjednocení trestních sazeb za účelem usnadnění mezinárodní soudní i policejní spolupráce na úseku boje proti obchodování s lidmi. Materiál je závazný pro členské země EU, které měly do 1. srpna 2004 modifikovat svoji trestní legislativu a uvést ji do souladu s požadavky obsaženými v tomto dokumentu.<sup>74</sup>

Vývoj na celosvětové úrovni vyvrcholil na půdě OSN přijetím mezinárodní *Úmluvy o nadnárodním organizovaném zločinu*<sup>75</sup>, resp. *Protokolem o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi*, který Úmluvu doplňuje. Tento Protokol obsahuje první všeobecně přijatou definici obchodování s lidmi, která postihuje všechny druhy a formy tohoto kriminálního jednání. Mimo definici stanoví Protokol také základní úkoly, jimž je třeba věnovat zvýšenou pozornost. Těmi jsou prevence boje s obchodováním s lidmi se zvláštní zřetelem na ženy a děti, ochrana a pomoc obětem takového obchodování, s plným ohledem na jejich lidská práva a zahájení spolupráce mezi členskými státy za účelem dosažení těchto cílů.

- *Vývoj v České republice*

Pokud jde o vývoj v České republice, je třeba zmínit, že Československá jakož i Československá socialistická republika byla vždy smluvní stranou mezinárodních úmluv o potírání obchodu s lidmi, resp. se ženami a proto závazky z nich plynoucí byly vždy provedeny prostřednictvím trestního zákonodárství do našeho právního řádu. Poprvé byla otázka obchodu se ženami upravena zákonem č. 71/1922 Sb. o vystěhovalectví, následně pak byl obchod se ženami (obchodování se ženami) jako jeden z trestných činů trvale součástí každého trestního zákona, tj. trestního zákona č. 86 z roku 1950 (§ 243) jakož i trestního zákona č. 140/1961 Sb., platného dodnes (pův. § 246). I přesto, že v poválečném období doznala skutková podstata tohoto trestného činu určité změny, byly tyto změny jakož i vůbec skutečnost existence této skutkové podstaty v československém trestním zákoně odůvodňovány právě pouze nezbytností provedení mezinárodněprávních závazků a nikoli potřebou praxe, neboť v minulých letech se tento trestný čin před českými soudy prakticky nevyskytoval.

Zásadní obrat ovšem nastal v devadesátých letech minulého století, a to v souvislosti se změnou politického režimu a tedy otevřením hranic, možností mezinárodního cestování, ale také změnou ekonomických podmínek. Zpočátku se Česká republika stala významnou zdrojovou zemí. Obchod s lidmi byl soustředěn především na ženy a dívky a jeho účelem bylo především poskytování sexuálních služeb, resp. prostituce. Ženy tak často dobrovolně odcházely za slíbenou seriózní prací do zahraničí, kde byly následně nuceny k prostituci. Česká republika však zaznamenala v oblasti obchodování se ženami specifický vývoj. V důsledku společenských změn po roce 1989, geografického umístění státu a ekonomických

---

<sup>74</sup> *Národní strategie boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice*

<sup>75</sup> Úmluva o nadnárodním organizovaném zločinu byla přijata v Palermu 13. prosince 2000



podmínek, se Česká republika postupně transformovala z původně zdrojové země na zemi tranzitní a cílovou. To se týká zejména žen pocházejících z Ruska, Ukrajiny, Moldavska, Bulharska, Rumunska, Číny a Vietnamu. Posléze se postupně ukázalo, že obětí obchodování nejsou pouze ženy a že jediným účelem pro který dochází k obchodování s lidmi není pouze sexuální vykořisťování

Pokud jde však o počty evidovaných trestných činů obchodování s lidmi na území České republiky, ani v současnosti podle statistických údajů se nevyskytují případy obchodování s lidmi před českými soudy příliš často, lépe řečeno vyskytují se jen velmi zřídka (průměrně zhruba okolo 20 – 25 případů ročně). Velmi nízký počet stíhaných příp. odsouzených pachatelů za trestný obchodování s lidmi, vykazovaný za poslední 15 ve statistikách je ovšem v příkrém rozporu se skutečným vývojem situace v obchodování s lidmi za toto období. Tento rozdíl je dán jednak tím, že obchodování s lidmi bylo postihováno podle jiných skutkových podstat jiných trestných činů (např. tr. čin kuplířství podle § 204 tr.zák., zbavení osobní svobody podle 232 tr. zák. atd). Významnější příčinou je však velmi vysoká míra latence této trestné činnosti. Ukázalo se tedy, že represivní opatření nejsou nikterak účinná bez náležitého pochopení a aktivního přístupu především v oblasti pomoci a podpory obětem této trestné činnosti, neboť oběti jsou dosti často jedinými, případně nejdůležitějšími svědky, přičemž svědectví oběti bývá dosti často u tohoto druhu trestné činnosti rozhodujícím důkazním prostředkem k usvědčení pachatele.

- *Přijata opatření*

Tomu také odpovídaly postupné kroky v oblasti trestní politiky, které vycházely nejen z potřeby vyhovět mezinárodněprávním závazkům a případně rozhodnutím a doporučením dalších mezinárodních či nadnárodních organizací a institucí. Především tyto kroky reagovaly na praktickou potřebu účinně čelit jak na národní tak nadnárodní úrovni této závažné trestné činnosti, jakou obchodování se ženami (lidmi) je. Významnou úlohu v řešení problematiky obchodování s lidmi hráli a stále hrají nevládní organizace, které nemalou měrou přispěly k iniciaci a realizaci koncepčního přístupu k boji proti obchodování s lidmi.

V roce 2003 přistoupila vláda České republiky ke koncepčnímu řešení problematiky obchodování s lidmi, neboť se ukázalo, že tento problém vyžaduje samostatný a specifický přístup. Dne 3. září 2003 schválila vláda České republiky usnesením č. 849 *Národní strategii boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v České republice*. Nezbytnou součástí Národní strategie tvořil Akční plán, ve němž byly vymezeny nezbytné kroky a opatření k realizaci této strategie.

To ovšem neznamená, že by do té doby zůstávala problematika obchodování s lidmi stranou pozornosti. Vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi je charakterizováno jako jedna nejvýnosnějších forem organizované trestné činnosti, byla tato problematika řešena zprvu v rámci koncepčních kroků proti organizovanému zločinu jako takovému. V roce 1996 byl Ministerstvem vnitra vypracován první koncepční materiál boje proti organizovanému zločinu, který byl v následujících letech (1997, 2000) hodnocen a aktualizován a jehož část byla věnována obchodování s lidmi a nelegální migraci.

Obchodování s lidmi představuje multifaktoriální jev, jež souvisí s řadou dalších kriminálních a případně jiných nežádoucích jevů, které představují značná rizika. Proto je obchodování s lidmi vždy řešeno s ohledem k dané problematice. Obchodování je bezprostředně spojeno s prostitucí, neboť prostituce je nejrozšířenějším účelem, pro který je obchodování uskutečňováno, dále s nelegální migrací, a je obecnějším problémem ve vztahu ke specifické problematice komerčního sexuálního zneužívání dětí. Proto se tedy obchodování

s lidmi objevuje i jako jeden z úzce souvisejících problémů v rámci koncepčních plánů<sup>76</sup> řešení jednotlivých zmíněných problematik (viz dále)

Vzhledem k tomu, že obchodování s lidmi představuje také jedno z významných bezpečnostních rizik stala se v poslední době tato problematika také součástí zpráv o bezpečnostní situaci, které jsou od roku 1994 zpracovávány jako základní analytický a koncepční materiál vlády v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti.<sup>77</sup>

Jednou z významných iniciativ byla na národní úrovni iniciativa Rady vlády pro lidská práva, která na základě podnětu Výboru pro odstranění všech forem diskriminace žen (schválen usnesením vlády č. 117 ze dne 28. ledna 2002), vyslovila požadavek předložení Protokolu OSN o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště pak se ženami a dětmi vládě k podpisu. Dále doporučuje zohlednění Protokolu v návrhu rekodifikace trestního zákona, jakož i zabývat se ochranou obětí-cizinek obchodování s lidmi a jejich sociálním zabezpečení. Zmíněný Protokol OSN byl podepsán dne 10. prosince 2002.

Národní strategie boje proti obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování ale vychází z již uskutečněných opatření a aktivit v této oblasti s cílem koncepčně přispět k řešení některých praktických otázek boje s touto formou organizovaného zločinu, k řešení postavení obětí, případně svědků v trestním řízení.

Národní strategie shrnuje dosavadní poznatky a opatření učiněná jak na mezinárodní tak na národní úrovni a podává zprávu a o obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování v ČR. Zároveň navrhuje nová koncepční opatření, jež tvoří Akční plán realizace Národní strategie.

Strategie se v této fázi soustřeďuje na problematiku obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování. Předmětem bezprostřední pozornosti tedy nejsou další formy obchodování s lidmi, např. za účelem nucené práce. Tato skutečnost byla ovlivněna do značné míry tehdy platnou právní úpravou obchodování s lidmi v trestním zákoně, jehož tehdejší § 246<sup>78</sup> takováto jednání neupravoval a poznatky o obchodování s lidmi za jinými účely než za účelem pohlavního styku v České republice i jinde v Evropě jsou charakterizovány jako velmi omezené. Analyzovat tyto jevy a vyvodit potřebná opatření je však jedním z kroků Akčního plánu.

Po dvou letech, tak jak bylo uloženo vládním usnesením, byla Národní strategie vyhodnocena a aktualizována jako *Národní strategie proti obchodování s lidmi pro období 2005 – 2007*. V rámci tohoto nového koncepčního materiálu je hodnocen dosažený stav navržených opatření jako solidní základ pro komplexní postup proti obchodování s lidmi. Na základě vyhodnocení úkolů jsou v aktualizované Národní strategii dále specifikována opatření již učiněná. Zásadní změnou vládní politiky ve vztahu obchodování s lidmi bylo rozšíření strategie na podkladě proběhnuvších legislativních změn, provedených výzkumů a získaných poznatků také na další formy obchodování s lidmi.

---

<sup>76</sup> "Rozbor problémů souvisejících s prostitucí a vymezení podmínek jejího systémového řešení" (schválen usnesením vlády č. 331/1999) a Návrh opatření k řešení problémů souvisejících s prostitucí (schválen usnesením vlády č. 1145/2000), Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (schválen usnesením vlády č. 698/2000), Akční plán boje proti nelegální migraci

<sup>77</sup> Národní strategie.

<sup>78</sup> Trestný čin obchodování s lidmi za účelem pohlavního styku podle § 246 dost. 1 tr. zák. „Kdo do ciziny nebo z ciziny zláká, najme nebo dopraví jiného v úmyslu, aby ho bylo užito k pohlavnímu styku, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let.“

## Hlavní problémy

Základní kritéria vládní politiky při řešení problémů obchodování s lidmi za účelem sexuálního vykořisťování jsou určována mezinárodními právně závaznými i politickými dokumenty. Stěžejním východiskem byl především Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi (dále Protokol), z něhož podle slov samotného koncepčního materiálu zejména vyplývají klíčové aspekty Národní strategie. Těmito klíčovými aspekty boje proti obchodování s lidmi, v nichž je třeba učinit rozhodné kroky, jsou:

- *Prevence – provádění a rozvíjení preventivních, informačních a vzdělávacích akcí*

Prevence obchodování s lidmi byla a je vnímána jako jeden z prioritních úkolů nadcházejícího období. Prevence zahrnuje preventivní, informační a vzdělávací opatření, je směřovaná jak k široké veřejnosti, tak na rizikové skupiny osob. Těžiště preventivních aktivit spočívá především v systematickém působení nevládních organizací a v opatřeních ministerstva školství a ve spíše dílčích opatřeních dalších resortů. Již roce 1999 Mezinárodní organizace pro migraci ve spolupráci s La Stradou a za podpory státních orgánů realizovala v letech 1999 – 2000 velkou informační kampaň proti obchodování s lidmi, jejímž cílem bylo informovat odbornou i laickou veřejnost (včetně zájemců o práci v zahraničí) o možných rizicích a důsledcích spojených s obchodováním s lidmi.

Nejaktivnější nevládní organizací v oblasti prevence obchodu je La Strada, která je jedinou nevládní organizací specializovanou výlučně na problematiku obchodování s lidmi. Její preventivní aktivity se zaměřují jak na širokou veřejnost a její senzibilaci vůči problému (pomocí medií a internetu), tak na specifické potencionálně ohrožené cílové skupiny (viz příloha V.)

Podle *Národní strategie pro období 2005 – 2007*, mezi významné nedostatky prevence obchodu s lidmi v uplynulém období patří, že se nepodařilo zopakovat rozsáhlou preventivně informační kampaň zaměřenou na ohrožené skupiny populace (ženy, dívky, pracovní migranty), dále se nepodařilo uspokojivě naplnit cíle Národní strategie (2003 – 2005) v oblasti prevence obchodu lidmi ve zdrojových zemích.

Do oblasti prevence lze zařadit také výzkumy, které byly v rámci strategie provedeny za účelem explorační situace a získávání další poznatků. Prvním z nich byl výzkum realizovaný Institutem pro kriminologii a sociální prevenci v roce 2004 „*Obchodování se ženami z pohledu České republiky*“<sup>79</sup>, a to v rámci projektu OSN proti obchodování s lidmi. V následujícím období byly provedeny další dva výzkumy zaměřené na novou oblast obchodování s lidmi, tj. obchodování s lidmi za jiným účelem, než je sexuální vykořisťování. První z nich byl proveden IOM (Mezinárodní organizací pro migraci) pod názvem „Pilotní výzkum prostředí obchodu s lidmi na území ČR“ (v období prosinec 2004 – únor 2005) Druhý výzkum, jehož cílem byl popis mechanismu obchodování s lidmi za účelem nucené práce, provedla agentura Intermundia, o.p.s. v období únor až duben 2005.

- *Represe – kriminalizace obchodu s lidmi a jeho důsledné trestání*

Trestně politická opatření nacházejí svá vyjádření v oblasti trestního práva, které v této otázce reagovalo na mezinárodní požadavky trestněprávní ochrany. V letech 2002 – 2004 došlo k dvěma jediným, nicméně velmi významným změnám skutkové podstaty trestného činu obchodování s lidmi, které v souladu s Protokolem a Rámcovým usnesením Rady EU postupně rozšířily skutkovou podstatu trestného činu obchodování s lidmi tak, aby odpovídala definici v těchto dokumentech obsažené. První Národní strategie stanovila jeden

<sup>79</sup> Trávníčková, I. a kol.: Obchodování se ženami z pohledu České republiky, IKSP, Praha 2004

ze základních cílů prosadit odpovídající znění trestného činu obchodování s lidmi při rekodifikaci trestního zákona. To se ovšem podařilo ještě dříve, a to novelizací stávajících ustanovení trestního zákona. První významná změna byla provedena zákonem č. 134/2002 Sb., který s účinností od 1. 7. 2002 novelizoval tehdejší znění § 246 trestného činu obchodování se ženami a změnil jej na trestný čin obchodování s lidmi za účelem pohlavního styku. Zásadní změnou bylo jednak rozšíření trestního postihu tohoto jednání za účelem pohlavního styku na všechny osoby bez ohledu na to, zda jde o dítě, ženu nebo muže a dále rozšíření trestního postihu obchodování s lidmi spáchaného nejen z České republiky do ciziny, ale také z ciziny do České republiky.

Novelizací trestního zákona, provedenou zák. č. 537/2004 Sb., bylo s účinností od 22. 10. 2004 zařazeno nové ustanovení § 232a<sup>80</sup> tr. zák. obchodování s lidmi, které nahradilo stávající § 246 obchodování s lidmi za účelem pohlavního styku. Tato novela podstatně rozšířila trestněprávní ochranu. Zahrnula pod trestný čin obchodování s lidmi také další formy, nejen tedy za účelem pohlavního styku (sexuální vykořisťování), ale také obchodování s lidmi pro účely otroctví, nevolnictví nebo nucené práce a jiných forem vykořisťování. Kromě toho již také rozlišuje obchodování s osobami staršími 18 let, v takovém případě váže trestní postih na použití určitého donucovacího prostředku a dětmi (osobami mladšími 18 let), u nichž je použití takového prostředku irelevantní.

Četnými novelizacemi trestního zákona (zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon) a trestního řádu (zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním) byly implementovány do právního řádu další trestněprávní opatření, instituty a prvky, které přímo či nepřímo směřovaly k naplnění předpokladu adekvátního postihu pachatelů a ke zvyšování ochrany obětí této závažné trestné činnosti a rozvoje mezinárodní spolupráce v trestní oblasti. Např. ustanovení § 55 odst. 2 tr. ř. utajení totožnosti svědka, § 51 a tr. ř. možnost bezplatné právní pomoci a další.

V rámci rekodifikace se však počítalo také s tím, že bude zavedena trestní odpovědnost právnických osob, což by mohlo výrazně napomoci potrestání pachatelů této závažné trestné činnosti.

Do oblasti represe je ovšem třeba také zahrnout přístup orgánů činných v trestním řízení, zejména policie. Danou problematikou a jednotlivými případy se v rámci Policie ČR od počátku zabývala specializovaná složka, odbor obchodu s lidmi Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu. Tato složka stále díky mnoha poznatkům rozšiřuje pole své působnosti, přičemž ovšem základním problémem zůstává nedostatek personálních kapacit tohoto odboru. Mimo to je třeba zapojit i další útvary Policie ČR do intenzivní práce ve vztahu k obchodu s lidmi, zvýšit povědomí policistů na regionální i místní úrovni o dané problematice, především pokud jde o identifikaci obětí obchodování a navázání spolupráce s nimi, případně zprostředkování další pomoci. Ministerstvo vnitra v této souvislosti připravilo také *Pokyn ministra vnitra k vytvoření národního koordinačního mechanismu pro*

---

<sup>80</sup> § 232a tr. z., základní skutkové podstaty: 1) Kdo přiměje, zjedná, najme, zláká, dopraví, ukryje, zadržuje nebo vydá osobu mladší osmnácti let, aby jí bylo užito

a) k pohlavnímu styku nebo k jiným formám sexuálního obtěžování nebo zneužívání,  
b) k otroctví nebo nevolnictví, nebo

c) k nuceným pracím nebo k jiným formám vykořisťování, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až deset let.

(2) Stejně bude potrestán, kdo jiného za použití násilí, pohrůžky násilí nebo lstí anebo zneužitím jeho omylu, tísně nebo závislosti, přiměje, zjedná, najme, zláká, dopraví, ukryje, zadržuje nebo vydá, aby ho bylo užito

a) k pohlavnímu styku nebo k jiným formám sexuálního obtěžování nebo zneužívání,

b) k otroctví nebo nevolnictví, nebo

c) k nuceným pracím nebo k jiným formám vykořisťování.

*oblast podpory a ochrany obětí obchodu s lidmi* (napomáhajícího realizaci Programu podpory a ochrany obětí obchodu s lidmi, viz dále) a v návaznosti a něj také „*Manuál pro policejní výkon v oblasti obchodování s lidmi*“, který je určen primárně právě pro řadové policisty ze všech policejních útvarů, kteří se při výkonu služby mohou setkat s potencionální obětí obchodování s lidmi. Jsou dále také pořádány nejrůznější vzdělávací akce a aktivity, jako jsou semináře, školení včetně specializačního vzdělávání v dané oblasti.

- *Pomoc obětem a jejich rehabilitace – vytvoření systému pomoci obětem*

Péče o oběti obchodování s lidmi se stala jedním ze stěžejních témat *Národní strategie*, neboť byla v České republice na naprosto nedostatečné úrovni. V této souvislosti se ukázalo jako zásadní problém to, že se Česká republika nevyrovnala s faktem, že postupem doby se stala nejen zemí zdrojovou a transitní, ale posléze také zemí cílovou, tedy zemí kam jsou obchodovány ženy z jiných států. Část potřeb v této oblasti pokrývaly nevládní organizace, které také v oblasti péče o oběti hrají klíčovou úlohu. Především je třeba zmínit opět La Stradu, která se již od svého vzniku snaží pomáhat právě obětem obchodování s lidmi, dále to je sdružení Česká katolická charita, působící v sociální a zdravotní oblasti anebo Mezinárodní organizace pro migraci. Ochrana a podpora obětí obchodování s lidmi dalekosáhle přesahuje problematiku trestněprávního pojetí postavení poškozeného v trestním řízení, i když trestně právní předpisy poskytují základní garance práv obětem obchodování.

V oblasti podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi se ukázalo, že zatímco legislativa v oblasti trestního práva pružně reagovala na požadavky mezinárodních standardů v boji proti obchodování s lidmi, legislativa v ostatních právních odvětvích je naprosto nevyhovující. V postatě lze říci, že tento systém znemožňoval jakkoli pomoci obětem obchodování (ženám-cizinkám). Tyto problémy se dotýkaly především právní úpravy pobytu cizinců na území ČR, předpisů o sociálním zabezpečení, zdravotním pojištění apod.; mnohé z těchto předpisů posléze prošly významnými legislativními změnami, které značně usnadnily postavení obchodovaných osob.

Součástí *Národní strategie* v roce 2003 byla také účast ČR v Globálním programu OSN pro boj proti obchodu s lidmi, v rámci něhož ČR realizovala „Projekt prevence potlačování a trestání obchodu s lidmi, zvláště ženami a dětmi“. Jedním z podstatných bodů tohoto projektu byla implementace funkčního systému ochrany obětí/svědků, pomocí něhož by mělo dojít ke zkvalitnění prevence, vyšetřování a stíhání této trestné činnosti. Takový systém byl pak postupně realizován nejdříve jako pilotní projekt pod názvem „Model podpory a ochrany obětí obchodování za účelem sexuálního kořistování v ČR“ (od dubna 2003 do března 2004). Dnes je uskutečňován pod oficiálním názvem „*Program podpory a ochrany obětí obchodování s lidmi*“ (dále také Program). Cílem tohoto Programu je zjistit obětem obchodování podporu, zabezpečit ochranu jejich lidských práv a důstojnosti, motivovat oběti ke svědecké výpovědi a tak napomoci orgánům činným v trestním řízení při odhalování, stíhání, usvědčení a potrestání pachatelů. V rámci Programu, na němž spolupracují nejrůznější instituce a významně na něm participují zmíněné nevládní organizace, se podařilo do jisté míry vyřešit některé problémy týkající se právní úpravy. V roce 2004 byla zpracována institucionalizace a formalizace Programu, k níž byl připraven již zmíněný návrh „Pokynu ministra vnitra k vytvoření národního koordinačního mechanismu pro oblast podpory ochrany obětí obchodování s lidmi“, který upravuje následující okruhy<sup>81</sup>:

- Vytváří interdisciplinární skupinu, která bude koordinovat fungování Programu a koncepčně pokrývat celou problematiku,

---

<sup>81</sup> Národní strategie boje proti obchodování s lidmi - období 2005 - 2007

- jmenuje národního koordinátora Programu (tím je podle návrhu I. náměstek ministra vnitra)
  - ukládá relevantním útvarům v rámci resortu vnitra včetně Policie ČR zabezpečit fungování programu.
- *Mezinárodní spolupráce – zejména její rozvoj*

Klíčovou úlohu především i v oblasti mezinárodní spolupráce sehraávají nevládní organizace, které vyvíjely aktivity zaměřené do těchto oblastí již dříve a bylo zřejmé, že jejich participace na koncepčním řešení boje proti obchodování s lidmi bude nezbytná. Důležitým z hlediska mezinárodní spolupráce byl již výše zmíněný Globální program OSN pro boj proti obchodu s lidmi, jehož se Česká republika účastnila. Dále je to také projekt v rámci programu PHARE „Posilování boje proti obchodování s lidmi a lidskými orgány“ z roku 2003, který poskytl moderní vyšetřovací techniku a roční působení školitele, tzv. předvstupního poradce pro oblast obchodování s lidmi. Lze zmínit také spolupráci se SRN, Švédským velvyslanectvím v Praze apod.

### 3.10.2. Komerční sexuální zneužívání dětí

Problematika komerčního sexuálního zneužívání dětí má mnoho styčných bodů s problematikou obchodování s lidmi. Komerční sexuální zneužívání dětí zahrnuje dětskou prostituci, pornografii a obchodování s dětmi. Obecně jde rovněž o celosvětový problém, který představuje závažné porušování základních lidských práv a je velmi úzce spojen s fenoménem prostituce. Tento druh či forma kriminality je ovšem mnohem závažnější s hledem na skutečnost, že obětí této trestné činnosti je dítě (osoba mladší 18 let). Komerční sexuální zneužívání lze chápat také jako specifickou formu pohlavního zneužívání dětí obecně. Jedná se o jeden z nejzávažnějších zásahů do přirozeného vývoje osobnosti i organismu dítěte, který má nedozírné důsledky na kvalitu života oběti i v dospělosti.<sup>82</sup>

Vývoj a rozšíření komerčního sexuálního zneužívání dětí má obdobný charakter jako tomu je u obchodování s lidmi, i když nedosahoval takových rozměrů. Nicméně první iniciativní skupiny odborníků vznikaly až na přelomu 80. a 90. let a působily především v oblasti jihovýchodní Asie. Ukázalo se totiž, že komerční sexuální zneužívání dětí patří v těchto zeměpisných šířkách mezi historicky, ekonomicky a sociálně podmíněný problém. Aktivity v rámci boje proti tomuto fenoménu se postupně rozvinuly a byly institucionalizovány. Jednou z prvních a nejvýznamnějších organizací působících v této oblasti byla nevládní Mezinárodní organizace pro potlačení dětské prostituce a pornografie a obchodování s dětmi pro sexuální účely (ECPAT), která ve spolupráci s Výborem pro práva dítěte, UNICEFEM, Střediskem OSN pro lidská práva, s Komisí OSN pro lidská práva a její Zvláštní zpravodajkou pro prodej dětí, dětskou prostituci a pornografii (navštívila ČR v roce 1996) monitorovala situaci nejprve v asijské oblasti a postupně celosvětově již od počátku 90. let.<sup>83</sup>

V souvislosti s politickými, ekonomickými a sociálními změnami posledních patnácti let v Evropě se podobně jako v případě obchodování s lidmi postupně přesouvalo či spíše rozšířilo komerční sexuální zneužívání dětí také na evropský kontinent. Přispěly k tomu také globalizační procesy jakož i rozvoj informační techniky (zejména Internetu).

<sup>82</sup> Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2002 – 2004) a jeho aktualizace na další období (2004 – 2006), dostupná na [http://www.mvcr.cz/dokument/2004/deti\\_plan.pdf](http://www.mvcr.cz/dokument/2004/deti_plan.pdf)

<sup>83</sup> Zpráva o plnění úkolů Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí a příprava na mezinárodní kongres v Jokohamě, dostupná [http://www.mvcr.cz/prevence/priority/kszd/plneni\\_pn.html](http://www.mvcr.cz/prevence/priority/kszd/plneni_pn.html)

V celosvětovém měřítku byla potřeba sjednotit či koordinovat postupy ve vztahu k ochraně dětí obecně řešena především v Úmluvě OSN o právech dítěte z roku 1989 (podepsána 30. září 1990, ratifikována 7. ledna 1991, publikována pod číslem 104/1991 Sb.), která je základním dokumentem upravujícím práva, ale i základní povinnosti dítěte. K Úmluvě o právech dítěte byly v roce 2000 přidány další dva Opční protokoly, a to Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů a Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie. Česká republika však dosud Opční protokol neratifikovala, a to z toho důvodu, že v našem právním řádu není dostatečným způsobem upravena odpovědnost právnických osob. Opční protokol ponechává smluvním stranám volbu v tom, zda za jednání, jež mají být podle nich trestná, bude pro právnické osoby vyvozena trestněprávní, občanskoprávní nebo správní odpovědnost. Právní řád ČR však v současné době dostatečným způsobem nezajišťuje ani jednu z těchto možností. Druhým důvodem, proč nedošlo k ratifikaci Opčního protokolu, je chybějící úprava trestnosti držení dětské pornografie a jiných obdobných materiálů.<sup>84</sup>

Na úsilí výše zmíněných organizací navázalo také Evropské společenství, které postupně vytvořilo mezinárodní mechanismy směřující ke koordinaci postupů a spolupráci při potlačování tohoto závažného jevu mezi jednotlivými státy. Rovněž na půdě Rady Evropy vznikla řada dokumentů týkajících se komerčního sexuálního zneužívání dětí. Mezi nejdůležitější patří Doporučení<sup>85</sup> č. R (90) 11 týkající se sexuálního zneužívání, pornografie, prostituce a obchodování s dětmi a mladistvými, přijaté Výborem ministrů Rady Evropy 9. září 1991.<sup>86</sup>

Základním podnětem, který udal směr pro veškeré aktivity státních i nestátních institucí k potlačení komerčního sexuálního zneužívání dětí, byl závěr 1. světového kongresu, který se konal na toto téma ve Stockholmu v roce 1996. Z tohoto kongresu vzešla Deklarace a *Plán činnosti proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí*, který mimo jiné zavazoval účastnické státy (včetně ČR) k vytvoření vnitrostátního plánu boje proti tomuto nežádoucímu jevu.

V České republice zmíněné mezinárodněprávní závazky po několika letech realizoval *Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí*<sup>87</sup> (dále také Plán, resp. Národní plán). Tento materiál vznikl v roce 2000 po několika letech kompetenčních sporů mezi jednotlivými resorty nakonec v gesci Ministerstva vnitra, jež se v roce 1999 ujalo plnění úkolu a závazků stockholmského kongresu. Národní plán z roku 2000 položil institucionální a koncepční základ řešení této závažné problematiky, a to jak ve vztahu ke státní správě, tak ve vztahu k samosprávě. Představoval koncepční řešení koordinovaného postupu proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí a stanovil priority a úkoly, jichž je třeba dosáhnout v následujících letech. Součástí Národního plánu byla také *Zpráva o situaci v oblasti komerčního sexuálního zneužívání dětí*, která popsala problematiku na základě podkladů všech zainteresovaných státních institucí včetně Policie ČR ale i nestátních organizací, které také v této oblasti hrají nezastupitelnou úlohu a která konstatovala, že se jedná o problém

<sup>84</sup> [http://www.mvcr.cz/rs\\_atlantic/project/article.php?id=5499](http://www.mvcr.cz/rs_atlantic/project/article.php?id=5499)

<sup>85</sup> V článku 9 se zde vládním členských států doporučuje: zasazovat se o to, aby policejní síly věnovaly zvláštní pozornost prevenci, vyhledávání a vyšetřování trestných činů zahrnujících komerční sexuální zneužívání dětí a mladistvých a poskytovaly jim dostatečné prostředky k uzavření těchto operací.

<sup>86</sup> Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí z roku 2000. Příloha: Mezinárodně právní dokumenty, dostupné na <http://www.mvcr.cz/prevence/priority/kszd/priloha.html>

<sup>87</sup> Materiál byl zpracován v gesci ministra vnitra a předsedy Republikového výboru pro prevenci kriminality. Na jeho zpracování se podíleli zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstva zdravotnictví. Podklady k předkládanému materiálu byly poskytnuty rovněž neziskovými organizacemi působícími v oblasti ochrany dětí a mládeže. Dostupný na <http://www.mvcr.cz/prevence/priority/kszd/index.html>

marginální co do počtu případů, ale mající devastující účinky na oběti a vyžadující zejména řadu opatření preventivní povahy.<sup>88</sup> Národní plán byl schválen vládním usnesením č. 698 ze dne 12. července roku 2000.

Potřeba vypracování předkládaného materiálu byla dána i negativním vývojem v oblasti kriminality dětí a mladistvých a kriminality páchané na mládeži a nebyvalým rozvojem prostituce zejména v některých regionech České republiky. Tato konstatování dokládaly dva v té době již vládou projednané materiály - Návrh systémového přístupu k péči o delikventní mládež (usnesení vlády č. 1032 ze dne 6. října 1999) a Rozbor problémů souvisejících s prostitucí a vymezení podmínek jejich systémového řešení (usnesení vlády č. 331 ze dne 14. dubna 1999). Součástí obou materiálů byl podrobný rozbor uvedených jevů.<sup>89</sup>

Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí z roku 2000 předpokládal celou řadu úkolů směřujících ke zlepšení popsané situace. Zahrnoval zejména opatření směřující k:

- zdokonalení legislativních nástrojů,
- zlepšení spolupráce v rámci systému osvěty a prevence tohoto jevu,
- zvýšení efektivity stíhání osob, které se na komerčním sexuálním zneužívání dětí podílejí,
- vytvoření předpokladů pro rychlejší identifikaci obětí komerčního sexuálního zneužívání,
- posílení ochrany a resocializace obětí.
- Dalším úkolem bylo také vytvořit kvalitnější mechanismy mezinárodní spolupráce a informovanosti v oblasti postihu pachatelů trestných činů a přestupků.

Národní plán byl následně, jak to také předpokládala vláda ve svém usnesení, vždy po dvouletém období hodnocen a aktualizován podle stavu plnění stanovených úkolů a dosažených poznatků a vývoje v dané problematice. Aktualizovaná verze Národního plánu byla předkládána vždy do 30. června druhého roku probíhajícího aktuálního Plánu. Následně postupně byly zmíněné aktualizace provedeny pod následujícími názvy:

- v roce 2002 byl vypracován materiál *Aktuální vyhodnocení úkolů vyplývajících z Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2000 – 2002) a aktualizace tohoto plánu na další období,*
- v roce 2004 byl Plán aktualizován ve *Zprávě o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (léta 2002 – 2004) a jeho aktualizaci na další období (léta 2004 – 2006)*<sup>90</sup>
- v roce 2006 byl materiál zpracován pod názvem *Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí na období 2006 – 2008*<sup>91</sup>.

Jednotlivé dokumenty vždy obsahovaly popis aktuální situace v oblasti komerčního sexuálního zneužívání dětí, hodnocení plnění úkolů vyplývajících z předešlých materiálů a aktualizaci a specifikaci úkolů na další dvouleté období. Kontinuálně se na plnění úkolů vyplývajících z Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí kromě Ministerstva vnitra podílelo Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo zdravotnictví. V roce 2006 bylo vládním usnesením, kterým byl schválen Národní plán na období 2006 – 2008, uloženo ministru vnitra ve spolupráci s ministrem zdravotnictví předložit Národní plán boje proti

<sup>88</sup> Zpráva o plnění úkolů Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí a příprava na mezinárodní kongres v Jokohamě, dostupná na [http://www.mvcr.cz/prevence/priority/kszd/plneni\\_pn.html](http://www.mvcr.cz/prevence/priority/kszd/plneni_pn.html)

<sup>89</sup> Předkládací zpráva k Národnímu plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí z roku 2000

<sup>90</sup> Schválen vládním usnesením č. 718 ze dne 21. července 2004

<sup>91</sup> Schválen vládním usnesením č. 949 ze dne 16. srpna 2006



násilí na dětech na období 2008 – 2010, a to do 30. června roku 2008, který by měl nahradit stávající dokument.

Postupně v souvislosti s plněním úkolů převládala opatření především směřující k zkvalitnění prevence tohoto nežádoucího jevu a zkvalitnění ochrany a resocializace obětí této trestné činnosti.

### **Hlavní problémy**

Z trestně politického hlediska jsou jednou z nejzásadnějších oblastí v rámci koncepčního postupu proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí trestněprávní opatření, a to především opatření legislativní povahy, která mají zdokonalit a zkvalitnit trestněprávní ochranu před tímto nežádoucím jevem. Lze říci, že právě v této oblasti bylo dosaženo prakticky největšího pokroku, a to pokud jde o přípravu nových legislativních opatření. Řada z nich ovšem dosud nebyla realizována. Důvodem tohoto stavu jsou především nedostatky v oblasti tvorby celkové koncepce trestní politiky, tedy řadu let trvající obtíže a složitosti při rekonstrukci trestního práva.

- *Mezinárodní právo*

Mezi jeden ze zásadních požadavků v oblasti komerčního sexuálního zneužívání dětí patřila a doposud patří potřeba dokončení procesu ratifikace výše zmíněného Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte týkajícího se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie. Tento protokol byl sice vládou ČR podepsán<sup>92</sup>, nicméně dosud nedošlo k jeho ratifikaci, které brání absence trestní odpovědnosti právnických osob za trestné činy stanovené v souladu s Opčním protokolem. Existuje celá řada mezinárodních smluv, které nemohly být z tohoto důvodu ratifikovány. Tyto instrumenty zpravidla výslovně připouští alternativní řešení odpovědnosti právnických osob, neboť umožňují, aby smluvní strany zvolily odpovědnost trestní či mimotrestní (občanskoprávní či správní). Právní řád ČR však v současné době dostatečným způsobem nezajišťuje ani jednu možnost. Z toho důvodu jsou ratifikace celé řady mezinárodních instrumentů odkládány do doby, než bude odpovídající právní úprava přijata.<sup>93</sup>

- *Trestní právo*

V oblasti trestního postihu této závažné trestné činnosti je třeba konstatovat vysokou míru latence této trestné činnosti. Z pohledu orgánů činných v trestním řízení je komerční sexuální zneužívání dětí typem mravnostní kriminality. Komerční sexuální zneužívání dětí v souladu s jeho definicí může naplňovat znaky skutkových podstat trestných činů: pohlavního zneužívání podle § 242 a § 243 tr. z., kuplířství podle § 204 tr. z., obchodování s lidmi za účelem pohlavního styku (§ 232a tr.z.), ohrožování mravnosti (§ 205), ohrožování mravní výchovy mládeže (§ 217), obchodování s dětmi (§ 216a) a v některých případech znásilnění (§ 241). Tyto skutkové podstaty resp. některé z nich prošly zejména v posledních letech významnými změnami, které umožňují adekvátnější postih a zdokonalují trestně právní ochranu mimo jiné také v případech komerčního sexuálního zneužívání dětí. Byly tímto postupem také provedeny požadavky a úkoly stanovené v rámci Národního plánu. Došlo např. k novelizaci trestného činu obchodování s lidmi (§ 232a tr.z), tak jak bylo popsáno výše. Zákonem č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže byl do trestního zákona s účinností

---

<sup>92</sup> MV ve spolupráci s MZV předložilo výše uvedený návrh do vlády. Dne 16. listopadu 2004 vláda svým usnesením č. 1124 vyslovila souhlas s podpisem a ratifikací Opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie

<sup>93</sup> Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí na období 2006 – 2008, resp. Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2002 –2004) a jeho aktualizace na další období (2004 – 2006)

od 1. 1. 2004 zaveden trestný čin svádění k pohlavnímu styku podle nového § 217a tr. z.<sup>94</sup>, kdy v podstatě byla zavedena trestnost komerčního sexuálního zneužívání osob zejména ve věku od 15 do 18 let.

Jedním z dosud nerealizovaných klíčových požadavků vyplývajících z Národního plánu v oblasti trestní legislativy, je zavedení trestnosti pouhého držení dětské pornografie v jakékoli formě. Zavedení trestnosti pouhého držení dětské pornografie bylo součástí návrhu nového trestního zákona, který byl ovšem v březnu roku 2006 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR zamítnut. Nicméně MS připravuje opětovné předložení návrhu nového trestního zákona, jehož součástí mohou být i návrhy na zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, na zavedení trestnosti pouhého držení dětské pornografie a další důležité instrumenty.<sup>95</sup>

Dalším úkolem, který si také vytyčil Národní plán, bylo zavedení zabezpečovací detence jako nového druhu ochranného opatření pro speciální skupinu pachatelů, kteří se v důsledku svého duševního stavu dopouštějí závažné trestné činnosti a jsou tedy vysoce nebezpeční pro společnost. Institut zabezpečovací detence byl rovněž součástí návrhu nového trestního zákona, který březnu roku 2006 zamítla Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Nicméně Ministerstvo spravedlnosti připravilo alternativní variantu, která předpokládá zavedení zabezpečovací detence ještě před očekávanou rekodifikací (viz kapitola Zabezpečovací detence jako nový druh ochranného opatření). V této souvislosti by bylo možno řešit i některé problémy zacházení s pachateli komerčního sexuálního zneužívání dětí.

- *Netrestní legislativa*

- Povinnosti poskytovatelů telekomunikačních a internetových služeb*

Dne 1. května 2005 nabyl účinnosti zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů, který plně nahradil dosavadní zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto zákona jsou právnické a fyzické osoby zajišťující veřejně dostupnou komunikační síť nebo poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací povinny zřídit a zabezpečit v určených bodech své sítě rozhraní pro připojení koncového telekomunikačního zařízení pro odposlech a záznam zpráv oprávněného orgánu. Tyto osoby jsou dále povinny uchovávat provozní a lokalizační údaje a tyto údaje na základě žádosti poskytnout orgánům oprávněným k jejich vyžádání. Osoby poskytující veřejně dostupnou telefonní službu jsou povinny na základě žádosti poskytnout policii informace z databáze všech svých účastníků. Novým zákonem byla mimo jiné i prodloužena maximální zákonná doba, po kterou je poskytovatel internetových služeb povinen uchovávat data související s poskytováním telekomunikačních služeb z původních šesti na dvanáct měsíců. Takové opatření poskytuje Policii ČR větší prostor pro vyšetřování trestné činnosti, včetně tvorby a šíření dětské pornografie.<sup>96</sup>

- Povinnost lékařů ohlašovat podezření na týrání a sexuální zneužívání dětí včetně sankcí za jeho neplnění*

---

<sup>94</sup> § 217a odst. 1: Kdo nabídne, slíbí nebo poskytne osobě mladší osmnácti let za pohlavní styk s ní, nebo za její pohlavní sebeukájení, obnažování nebo jiné srovnatelné chování úplatu nebo jinou výhodu či prospěch, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.

<sup>95</sup> Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí na období 2006 – 2008, resp. Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2002 – 2004) a jeho aktualizace na další období (2004 – 2006)

<sup>96</sup> Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí na období 2006 – 2008, resp. Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2002 – 2004) a jeho aktualizace na další období (2004 – 2006)

Podle dosud platné legislativy mají lékaři povinnost ohlašovat podezření na týrání a sexuální zneužívání dětí Policii ČR na základě § 10 a § 53 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, případně na základě § 167 trestního zákona („Nepřekážení trestného činu“). Tato stávající úprava však není považována za dostačující. Ustanovení trestního zákona se týkají pouze omezeného okruhu trestných činů, a v zákoně o sociálně právní ochraně dětí nejsou za neplnění daného postupu ustanoveny žádné sankce. Podle § 10, odst. 4 zákona o sociálně právní ochraně dětí jsou státní orgány, pověřené osoby, školy, školská zařízení a zdravotnická zařízení, popřípadě další zařízení určená pro děti povinny oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností skutečnosti, které nasvědčují tomu, že určité dítě se stalo obětí trestného činu ohrožujícího život, zdraví, lidskou důstojnost nebo mravní vývoj, nebo vede zahálčivý nebo nemravný život. Podle § 53 uvedeného zákona jsou subjekty (mj. státní orgány, zaměstnavatelé, školy, zdravotnická zařízení atd.) povinny sdělit údaje, které poslouží k ochraně dítěte v případě, že je podezření na týrání, zneužívání nebo zanedbávání dítěte, pouze na výzvu orgánu sociálně právní ochrany dítěte. Povinnost lékařů ohlašovat podezření na týrání, sexuální zneužívání a zanedbávání dětí byla zařazena do návrhu zákona o zdravotní péči, který se však stále nachází ve schvalovacím procesu.<sup>97</sup>

- *Preventivní osvětové a vzdělávací aktivity*

Do oblasti prevence, vzdělávání a osvěty patří široká škála opatření, která se zaměřují na zvýšení povědomí mezi veřejností, ale především na zvýšení odborných znalostí a na specializaci orgánů činných v trestním řízení a orgánů resp. pracovníků státní správy a samosprávy. Patří sem také podpora a iniciace výzkumu v oblasti a podpora aktivit nevládních organizací, které pečují o oběti trestné činnosti (např. Bílý kruh bezpečí). Mezi tyto aktivity je třeba zařadit také řadu opatření k iniciaci a podpoře zlepšení péče o děti a preventivní činnost na školách, jež směřují především k předcházení této trestné činnosti.

V hodnocení plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí za léta 2002 – 2004 se uvádí, že právě v této oblasti nebyly aktivity státních orgánů v uplynulém období dostačující. „Určitých pokroků bylo dosaženo v zajištění podmínek koordinace postupu orgánů státní správy a samosprávy a zainteresovaných nevládních organizací při vyhledávání, identifikaci a řešení případů komerčního sexuálního zneužívání dětí, nicméně podoba a efektivita systému této spolupráce je závislá na situaci a přístupu jednotlivých subjektů v konkrétních regionech (problematické bývá především personální zajištění problematiky). Činnost orgánů sociálně právní ochrany dětí byla do určité míry nepříznivě poznamenána postupem reformy veřejné správy, neboť tyto orgány byly převedeny do kompetence územní samosprávy (obecních úřadů obcí s rozšířenou působností), přičemž stát doposud nedisponuje zcela efektivními nástroji pro výkon kontrolní činnosti ve vztahu k přenesené působnosti ani nemá vliv na personální zajištění realizace výkonu veřejné správy v přenesené působnosti (kam samozřejmě spadá i sociálně právní ochrana dětí)“.

Je nutné konstatovat absenci specializovaných výzkumů zaměřených na zjištění míry latence komerčního sexuálního zneužívání dětí, na zmapování a hlubší analýzu jeho příčin a na typologii jeho pachatelů i obětí.

Problematika zajištění dlouhodobé péče o oběti komerčního sexuálního zneužívání dětí doposud není ve všech regionech zajištěna dostačujícím způsobem. Za potřebné je nutno považovat zejména podporu nevládních organizací, které by odpovídající péči o děti mohly zajišťovat a vytvářet tak alternativu k funkcím, které plní stát (tedy například k výchovným

---

<sup>97</sup> Národní plán boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí na období 2006 – 2008, resp. Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (2002 – 2004) a jeho aktualizace na další období (2004 – 2006)

ústavům, jejichž klienti patří ke skupinám nejvíce ohroženým komerčním sexuálním zneužíváním).<sup>98</sup>

### **3.10.3. Dílčí shrnutí**

Jak vyplývá z analyzovaných dokumentů je zřejmé, že konkrétní trestní politika v oblasti obchodování s lidmi i v oblasti komerčního sexuálního zneužívání dětí je naprosto jednoznačně formulována a vychází z velice propracované a promyšlené koncepce. Trestní politika uplatňovaná v těchto oblastech ovšem odpovídá spíše širšímu pojetí tohoto pojmu, neboť se opírá nejen o opatření a prostředky trestně právní, ale zahrnuje celou škálu dalších aktivit a opatření v jiných oblastech. Specifikem trestně politického přístupu jak k problematice obchodování s lidmi, tak k problematice komerčního sexuálního zneužívání dětí, je jeho mezinárodní kontext, který ve své podstatě určuje základní standardy a kritéria národní trestní politiky v těchto oblastech. Mezinárodně právní závazky jsou pak pro Českou republiku základním podnětem a východiskem pro vytvoření koncepce a realizaci konkrétní trestní politiky v daných oblastech.

Rozšíření nežádoucích jevů a nových závažných forem kriminality jako je obchodování a s lidmi a komerční sexuální zneužívání dětí si vyžádalo postupnou adekvátní reakci České republiky v podobě koncepčního řešení. Přispěly k tomu nepochybně také svou činností nevládní organizace, které svým permanentním přesvědčováním a vyjadřováním nezbytných požadavků měly nemalý vliv nejen na iniciaci, ale i na realizaci koncepčního přístupu k oběma výše zmíněným problematikám. Koncepční řešení zmíněných problematických oblastí představuje komplexní přístup a naplňuje tak znaky kvalitně pojaté trestní politiky, a to jak ve smyslu užším, tedy jen ve vztahu k trestně právním prostředkům, tak i ve smyslu širším.

Trestní politika je zde formulována na základě teoretických i praktických poznatků a je stále aktualizována a konfrontována se svými dopady v oblasti trestní politiky praktické. Dostává se jí tudíž zpětné vazby, ze které čerpá podněty a poznatky pro další formování, směr a vývoj. Zdrojem, resp. významným faktorem ovlivňujícím trestní politiku v těchto oblastech je činnost již zmíněných nevládních organizací a organizací mezinárodních.

Je zřejmé, že některé problémy či nedostatky přetrvávají. Ty jsou zejména situovány do oblastí prevence těchto druhů závažné trestné činnosti, osvěty a vzdělávání. Mechanismus formování trestní politiky, vytvořený v rámci koncepčního pojetí a řešení těchto oblastí, by měl umožnit náležitou kontinuitu při zdokonalování potřebných kroků a odstraňování zjištěných nedostatků.

## **3.11. Ochrana životního prostředí**

**3.11.1.** Ochrana životního prostředí postupně nabývá stále na větším významu vzhledem k zatížení, které pro něj představují i některé běžné každodenní činnosti člověka. Problematika životního prostředí a jeho ochrany svou podstatou přesahuje hranice jednotlivých států a její řešení a zajištění se proto stalo celosvětovým tématem. Z historického hlediska se podle odborníků problematika životního prostředí a jeho ochrany dostává do středu pozornosti vlád a veřejnosti již od šedesátých let. Milníkem se stala dnes již klasická

---

<sup>98</sup> Zpráva o plnění Národního plánu boje proti komerčnímu sexuálnímu zneužívání dětí (léta 2002 – 2004) a jeho aktualizaci na další období (léta 2004 – 2006)

konference Spojených národů o životním prostředí člověka konaná v roce 1972 ve Stockholmu. Bylo to v rozporuplné první polovině sedmdesátých let, kdy náhlá světová energetická krize (byť vyvolaná převážně politickými problémy) znamenala první vážné varování extenzivnímu rozvoji ekonomiky a přehlíživému vztahu k prostředí, v němž člověk žije.

Zpočátku ovšem bylo působení člověka na jednotlivé oblasti životního prostředí zkoumáno izolovaně. Byl popisován vliv lidských činností na jeho jednotlivé složky, ale neexistoval ucelený pohled na životní prostředí. Krokem vpřed bylo vnímání životního prostředí jako celku se všemi vztahy, do kterých vstupuje člověk jako aktivní i pasivní činitel. Toto ucelené vnímání se stalo základem vědy zvané ekologie.

Postupně se dospělo k poznání, že ochrana životního prostředí je záležitost, která nesmí být ponechána pouze na individuální zodpovědnosti soukromých subjektů, ale že je třeba deklarovat také zájem státu spolupodílet se na sledování a ochraně životního prostředí. Začaly vznikat ministerstva životního prostředí, případně státní agentury, které dostaly tento resort na starost. Systematičtěji se začalo pracovat na legislativě v této oblasti.

Další vývoj a potřeba komplexnosti řešení ekologických problémů si vyžádala nejen adekvátní zakotvení pravidel chování a jednání osob, aby nedocházelo k neúnosnému zatížení jednotlivých složek životního prostředí. Některá porušení stanovených pravidel ze strany fyzických a právnických osob v praxi mají či mohou mít za následek jen ztěží nahraditelné ztráty na životním prostředí. Tyto zásahy do životního prostředí, které se stávají stále častějším jevem, nabývají takové intenzity, že je třeba na ně reagovat nejpřísnějšími prostředky, které má právní řád k dispozici tedy prostředky trestního práva. V této souvislosti se trestní právo stává důležitým nástrojem ochrany životního prostředí. Ochrana životního prostředí se tak postupně stává také jedním z trestně politických témat současnosti.

Do českého trestního práva se samostatné skutkové podstaty na ochranu životního prostředí dostaly poprvé na přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století, byly zařazeny do trestního zákona novelou provedenou zák. č. 159/1989 Sb. Konkrétně se jednalo o trestné činy ohrožení životního prostředí (§§ 181a, 181b tr. zák.). Od té doby byla tato ustanovení nemnohokrát novelizována s cílem především zjednodušit a podpořit aplikaci těchto ustanovení v praxi.

Přesto však efektivita těchto trestněprávních legislativních opatření nebyla příliš naplněna a užití takových nástrojů bylo více než sporadické. Častěji byly v těchto případech využívány jiné obecnější trestné činy, jako např. trestný čin obecného ohrožení (§ 179 tr. zák.), který všem nebyl zcela dostačujícím. Tato skutečnost mohla či může mít mnoho příčin, jako je nedokonalost právní úpravy, ale také nedostatky v aplikační sféře, které je ovšem nutno identifikovat a koncepčně řešit.

**3.11.2.** Ve světle nastíněné situace v oblasti ochrany životního prostředí Česká republika, resp. vláda ČR přistoupila ke koncepčnímu řešení boje proti kriminalitě v oblasti životního prostředí (tzv. ekologické či environmentální kriminalitě), když v roce 2000 v rámci Aktualizované koncepce boje proti organizovanému zločinu (usnesením č. 1044 ze dne 23. října 2000), uložila ministru vnitra, ve spolupráci s dalšími správními orgány (ministrem spravedlnosti, ministrem financí, ministrem životního prostředí) „*průběžně koncepčně řešit potírání organizovaných zločineckých aktivit, proti životnímu prostředí.*“ Zde je ekologická kriminalita pojímána především jako jedna z forem organizované trestné činnosti. Tímto

aktem učinila vláda řešení problematiky porušování práva v oblasti životního prostředí jedním z trestněpolitických cílů a reagovala tak na skutečnost, že „některé zjištěné skutečnosti, tedy zejména případy, kdy protizákonné činnosti vytvářejí na životním prostředí nenahraditelné škody a svým rozsahem narušují ekologickou stabilitu území, vyvolávají potřebu jasné a ofenzivní reakce správních orgánů a přijetí komplexu protiopatření.“

Činnost ministerstva vnitra vyústila ve vypracování vnitroresortního materiálu nazvaného *Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí*. Souběžně s vypracováním této Koncepce byl připraven a posléze také přijat návrh novelizace trestního zákona, který mimo jiné obsahoval významnou změnu a doplnění ustanovení trestního zákona na ochranu životního prostředí. Přijetí novely provedené zákonem č.134/2002 Sb. je ostatně zmiňováno již v samotné Koncepci. Lze tedy konstatovat, že Koncepce boje proti kriminalitě páchané na životním prostředí představuje materiál vnitroresortního charakteru, jehož cílem bylo doplnit a podpořit novou legislativní úpravu, a to pomocí zevrubného zmapování dosavadní situace, ale také přípravou a vytvořením nejprůhodnějších podmínek pro efektivní aplikaci dosavadní, jakož i nově přijaté trestněprávní úpravy, případně navrhnout další zdokonalení legislativy v této oblasti.

Koncepce si klade za cíl “postihnout současný stav a vývoj trestné činnosti v této oblasti, a to komplexně, neboť páchaní ekologické kriminality není omezeno pouze na aktivity organizované.“ Východiskem pro tuto Koncepci je komplexní analýza situace v dané oblasti a poznatky kontrolních orgánů (inspekční činnost prováděná Českou inspekcí životního prostředí a policejní práce). Analýza byla prováděna průběžně, od roku 1999 pak za tím účelem vytvořenou specializovanou meziresortní pracovní skupinou, která analyzovala jednotlivé problémové okruhy, identifikovala problémy a navrhovala některá opatření. Nedílnou součástí koncepce je také dokument nazvaný *Analýza kriminality páchané na životním prostředí*, která je o něco více podrobnější než samotná Koncepce.

Koncepci zpracoval a gescí za koordinaci a kontrolu plnění úkolů vyplývajících z Harmonogramu opatření v oblasti životního prostředí byl pověřen odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra. Koncepce byla schválena ministrem vnitra dne 28. ledna 2002. „Základním východiskem koncepce je názor, že přístup státu vůči trestné činnosti proti životnímu prostředí by měl být systémový, klást odlišný důraz na jednotlivé aspekty trestné činnosti podle její společenské nebezpečnosti. Zabezpečení ochrany životního prostředí musí být tedy formulováno na politické úrovni, např. tvorbou legislativních a institucionálních opatření, která posilují etiku jednání a nastolují sankce za protiprávní chování. Zároveň tato opatření v oblasti ochrany životního prostředí musí být účinně uplatňována v praxi.“ To ovšem předpokládá, jak je dále uvedeno v Koncepci, fungující státní instituce s odpovídajícími odborníky, které umožní účinný dohled nad dodržováním norem v oblasti životního prostředí. Realizace cílů stanovených legislativou vyžaduje dostatečné personální zajištění a materiálně technické vybavení příslušných kompetentních orgánů. Významný aspekt je spatřován také v podpoře za strany občanů.

Koncepce však neobsahovala a nestanovila žádný konkrétní mechanismus či plán reflexe a aktualizace postupů a úkolů vytyčených v roce 2002, tak jako tomu bylo při komplexním řešení v jiných oblastech trestné činnosti (např. obchodování s lidmi, komerční sexuální zneužívání dětí apod.). K aktualizaci koncepce boje s ekologickou kriminalitou došlo až po 5 letech, a to v roce 2007 na základě výše zmiňovaného původního usnesení vlády ze dne 23. října 2000 č. 1044. Nová Aktualizovaná Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí v působnosti resortu vnitra navazuje na předchozí dokument. Byla zpracována na základě stejných podkladů a schválena pod zmíněným názvem ministrem

vnitřní dne 8. ledna 2007. Opět se tedy svou povahou jedná především o vnitřní materiál, který ovšem svým obsahem i navrhovanými opatřeními přesahuje hranice jednoho resortu a zabývá se i otázkami zásadně trestně politickými, hodnotí dosavadní trestně politický postup a navrhuje i formuluje trestně politické cíle v dané oblasti. Aktualizovaná koncepce reaguje na změny, jež se udály v legislativní rovině i aplikační praxi, komplexně popisuje současný stav zjištěný z poznatků relevantních subjektů a zhodnocuje dosažené výsledky a obsahuje celou řadu návrhů na opatření. Jak je uvedeno v samotné Aktualizované koncepci. „Zabývá se vyhodnocením situace v oblasti trestné činnosti na životním prostředí a opatření vyplývající z koncepce, analyzuje právní úpravu, organizační a institucionální rámec boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí. Materiál navrhuje opatření pro útvary Ministerstva vnitra a Policie ČR v oblasti legislativní, organizační, vzdělávání a mezinárodní spolupráce. Některá opatření, která překračují působnost resortu vnitra, jsou doporučena příslušným resortům (životního prostředí a spravedlnosti).“<sup>99</sup>

**3.11.3.** Hlavním cílem a přínosem tohoto resortního dokumentu je především zmapování dosavadního stavu v oblasti protiprávního ohrožování a poškozování životního prostředí, zejména se zaměřením na trestně právní a trestně politické aspekty těchto jednání. V rámci obou dokumentů byly formulovány a charakterizovány nejaktuálnější formy kriminality proti životnímu prostředí, vymezeny problematické okruhy a navržena konkrétní opatření k jejich řešení.

Podle citované Koncepce jde především o následující formy trestné činnosti a vyplývají z ní také následující analýzy:

- *Kriminalita v oblasti odpadového hospodářství* (zejména v současnosti velmi diskutovaný nelegální dovoz odpadů).

Tato forma kriminality je aktuální pro státy střední a východní Evropy, jako potenciální příjemce. Někdy se těchto zemích v této souvislosti hovoří také jako o skládkách či smetištích Evropy. Podle zjištěných a odhalených případů Policií ČR je zřejmé, že právě v ČR jsou k nelegálnímu dovozu odpadu vytvořeny vhodné podmínky, a to nedokonalostí legislativních opatření, nedůslednou kontrolou přepravovaných zásilek na celních přechodech směrem do České republiky, ale i nezodpovědností majitelů lokalit, kteří je pronajímají zahraničním firmám a fyzickým osobám, aniž vědí, k čemu jsou tyto lokality dále využívány. Nelegální manipulace s odpadem se stala jedním z prosperujících odvětví organizované kriminality. Obecně se jedná o nedovolenou přepravu a nakládání s odpady ať již organizacemi nebo i fyzickými osobami, nezajištěnou nebo nepovolenou likvidaci komunálních, průmyslových odpadů např. spalováním apod. Při přepravě a dalším nakládání s odpadem je porušován především zákon o.č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů a prováděcí předpisy, jakož i přímo předpisy Evropské unie.<sup>100</sup>

Přeprava odpadů přes hranice do ČR za účelem jeho odstranění je zakázána (zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech) s výjimkou některých případů. Tranzit přes území ČR ovšem možný je. Také přeshraniční přeprava odpadů určených k využití je za určitých podmínek možná. Odpady jsou podle možného rizika při jejich využívání rozděleny na odpady uvedené na zeleném seznamu, žlutém seznamu, červeném seznamu a odpady dosud neuvedené v žádném seznamu.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Aktualizovaná Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí, In: Kriminalistický sborník - Speciál, číslo IV.

<sup>100</sup> Tamtéž

<sup>101</sup> Tamtéž

V praxi jsou zaznamenány zejména případy dovezení odpadu deklarovaného jako odpad jiné kategorie, přičemž je předstíráno, že se jedná o odpad určený k využití, i když ve skutečnosti je dovezen za účelem odstranění. Dalším je případ, kdy věc, jež je přepravována přes hranice není dopravcem deklarována jako odpad, ačkoli pouhá vizuální kontrola přináší důvodné pochybnosti. Celní úřad pak v takovém případě je povinen požádat místně příslušný krajský úřad k provedení kontroly o rozhodnutí ve věci, ovšem celní úřad nemůže nařídít přerušování přepravy a odstavení vozidla do doby než krajský úřad rozhodne, zda je věc odpadem či nikoli. Nejjednodušším způsobem je ovšem ten, kdy česká firma přijme zahraniční odpad, který je podvodně deklarován jako odpad k využití. Česká firma se stane držitelem odpadu a jako „svůj – tedy český“ odpad ho uloží na skládku, čímž dojde k faktickému odstranění.<sup>102</sup>

Objevují se i další formy či druhy problematického, případně nebezpečného nakládání s některými druhy odpadů, jako je např. nakládání s autovraky či nelegální sklady s nebezpečnými látkami, které opět často vznikají díky nedostatkům v legislativní rovině, ale také z důvodu nejednotného postupu a nedostatečné koordinace kroků orgánů místní správy, resp. samosprávy.

Nakládání s odpady v ČR bylo charakterizováno liberalizačním trendem, který bylo ovšem třeba doplnit především účinnou kontrolou při přeshraničním pohybu odpadů ze strany celních úřadů a České inspekce životního prostředí. V rámci Policie ČR se problematikou okrajově zabýval pouze odbor zbraní, výbušnin a štěpných materiálů útvaru pro odhalování organizovaného zločinu. Z hlediska zlepšení efektivity odhalování a stíhání závažné organizované trestné činnosti páchané v této oblasti bylo proto připravováno zřízení skupiny v rámci Policie ČR Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu služby kriminální policie a vyšetřování, jejímž úkolem mělo být monitorování a analýza situace v oblasti vysoce nebezpečných látek, odhalování trestné činnosti v této oblasti, šetření a zajištění odborného růstu policistů pověřených činnostmi na tomto úseku, metodická činnost, spolupráce s ostatními orgány státní správy na úseku ochrany životního prostředí, ovšem pouze pokud by šlo o závažné trestné činy, které mají prvek organizovaného či mezinárodního organizovaného zločinu.

Postupně se mezi nejdůležitějšími subjekty jako je Ministerstvo životního prostředí (MŽP), resp. Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), Ministerstvo vnitra resp. Policie ČR a její složky, Celní orgány atd. vytváří určitý koordinovaný systém spolupráce. Dne 20. ledna roku 2006 byla za účelem zlepšení spolupráce uzavřena mezi Generální ředitelstvím cel MŽP A ČIŽP *Dohoda o spolupráci při kontrole přeshraniční a vnitrostátní přepravy odpadů*. V roce 2006 byla také v gesci Ministerstva životního prostředí zřízena *meziresortní skupina pro přeshraniční přepravu odpadů* a v únoru téhož roku byl vydán ředitelstvím služby cizinecké a pohraniční policie *Pokyn ředitele cizinecké a pohraniční policie k přijetí patření na silničních hraničních přechodech a ve vnitrozemí*. Zákonem č. 314/2006 Sb., který podstatně změnil zákon č. 185/2001 Sb., o dopadech došlo také s účinností od 22. června 2006 k doplnění do té doby chybějící kompetence Policie ČR v oblasti odpadového hospodářství. Podle § 71 se Policie ČR nově řadí mezi orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství a nový § 77a (srov. §§ 71 a 77a zák. o dopadech ve znění zák. č. 314/2006 Sb.) vymezuje působnost Policie ČR v oblasti pohraničního odbavování a nakládání s odpady.

---

<sup>102</sup> Aktualizovaná Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí, In: Kriminologický sborník Speciál, číslo IV.



- *Kriminalita v oblasti lesního hospodářství* (těžby dřeva prováděné v rozporu se zákonem a způsobem poškozujícím životní prostředí),

Již od počátku 90. let se změnou vlastnických vztahů se objevil problém nezákonných těžeb v lesích. Těžby probíhali a probíhají bez ohledu na těžební možnosti v rozporu s právními předpisy zpravidla na menších soukromých lesních pozemcích výjimkou ovšem nejsou ani případy poškozování menších lesů v majetku obcí a měst.

Od roku 1996 varovně narůstaly případy méně i více rozsáhlých „exploatačních těžeb“ lesních porostů. Policie zaevidovala v roce 2000 celkem 291 trestných činů souvisejících s nelegální těžbou dřeva. Ze statistických údajů je zřejmé, že trestná činnost na lesích v 90. letech minulého století měla vzestupný trend. Vývoj nezákonných těžeb kulminoval v období 1999 a 2000. Od roku 2001 dochází ke snižování počtu nezákonných těžeb, zejména těch nejzávažnějších na větších plochách lesa. Dříve byla trestná činnost 97 % je trestná činnost kvalifikována jako trestný čin krádeže (dle ust. § 247 trest. zák.), ve 2 % jako trestný čin poškození cizí věci (dle ust. § 257 trest. zák.) a pouze 1 % zjištěných trestných činů je kvalifikováno jako trestný čin ohrožení životního prostředí (dle ust. 181a trestního zákona).

Podle poznatků České inspekce životního prostředí (ČIŽP) působí nejvíce firem, které se specializují na devastační těžby, na severní Moravě, s tím, že se postupně přesouvaly do Čech. Poškození lesů a jejich funkcí se dopouštějí zejména zahraniční firmy napojené na české osoby. Prioritním úkolem na úseku lesního hospodářství pro rok 2002 proto bylo:

- zintenzivnit spolupráci mezi Policií ČR - odbory hospodářské kriminality, oblastními inspektoráty ČIŽP, okresními úřady a dalšími správními orgány,
- zajistit aplikaci novely trestního zákona - ustanovení § 181 c) - poškozování lesa těžbou,
- včasné získání informací odbory hospodářské kriminality, které by při kontaktu s inspekcí životního prostředí a okresními úřady (v době zpracování Koncepce ještě existovaly okresní úřady) měly včas provádět bezprostředně a koordinovaně prvotní opatření,
- určení konkrétních osob či osoby v rámci služby kriminální policie a vyšetřování (odboru hospodářské kriminality – skupiny ochrany nehmotných práv a dopravy), která by se zabývala problematikou kriminality proti životnímu prostředí (a jejími jednotlivými typy),
- určení policistů, kteří se budou orientovat v této problematice v okrese, neboť postihování trestné činnosti proti životnímu prostředí vyžaduje specializaci.

Od roku 2002 do současné doby mluvíme zhruba o 8 - 10 případech trestného činu *poškození lesa těžbou* ročně kvalifikovaných podle speciálního ustanovení § 181c tr. zák.<sup>103</sup>. Pro aplikaci trestně právních ustanovení je mimo jiné určující výměra nelegální vzniklé holiny nebo proředeného lesa. Tou se rozumí podle § 181d odst. 2 tr. z. plocha větší jak 1,5 ha, resp. 3 ha v případě kvalifikované skutkové podstaty. Není tedy na jednu stranu nutné se ve všech prověřovaných případech zabývat prokazováním vzniku újmy vzniklé v důsledku nelegální těžby. Na druhé straně ovšem právě v aplikaci těchto ustanovení je shledáván Policií ČR největší problém. Materiální stránka této trestné činnosti, tedy vysoká společenská nebezpečnost je v příkrém rozporu se stránkou formální spočívající v nevhodně formulovaných formálních znacích skutkové podstaty. K obcházení formálních znaků dochází tak, že nelegální těžby jsou prováděny na různých menších plochách, z nichž jednotlivě nepřesahují zmíněnou výměru, ale v součtu jsou vzniklé holiny jednoznačně větší. Tyto

<sup>103</sup> § 181c odst. 1 tr. z.: „Kdo, byť i z nedbalosti, těžbou lesních porostů provedenou v rozporu s právními předpisy způsobí vznik holé seče na celkové větší ploše lesa nebo proředí lesní porost pod hranici zakmenění stanovené zvláštním předpisem na celkové větší ploše lesa, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti nebo peněžitým trestem.“

skutečnosti také brání trestnímu postihu těchto jednání a jsou také příčinou toho, že závažným škodám způsobeným tímto jednáním neodpovídá počet stíhaných a odsouzených pachatelů, který je rovněž v kontrastu s počtem případů, které řeší ČIŽP a orgány správy lesů.

Opět i v této souvislosti je zmiňován nepřijatý návrh nového trestního zákoníku, který měl přinést jisté řešení tím, že doplnil požadavek sčítání ploch dotčených při těžbě lesa. Také v souvislosti s trestnou činností v lesním hospodářství se doporučuje v trestněprávní oblasti obracet do budoucna právě k návrhu nového trestního zákoníku s požadavkem zpřesnění formulace skutkových podstat a zjednodušení stíhání této trestné činnosti.

- *Nezákonný obchod s chráněnými druhy živočichů a rostlin.*

Nedovolený mezinárodní i vnitrostátní obchod s chráněnou faunou a flórou představuje dnes také velmi lukrativním typ obchodu. Česká republika je v mezinárodním kontextu vnímána jako země tranzitní, s vysokou mírou nelegálních transakcí, které jsou v zahraničí posuzovány mnohdy jako kriminální. Boj s tímto typem kriminality je komplikován chybějící tradicí, doposud nízkou prioritou v rámci práce orgánů činných v trestním řízení a absencí právních norem (do roku 1997 chyběla podrobná implementace úmluvy CITES). Podle analýzy Interpolu z roku 2005 jsou čeští občané celosvětově na 2. místě v počtu nejčastějších zadržení při nelegální činnosti v této oblasti.

V České republice je tato problematika sledována od roku 1992, kdy se tehdejší ČSFR stala signatářem Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (CITES<sup>104</sup>). Speciální zákon, který podrobně tuto úmluvu prováděl na národní úrovni byl ovšem přijat až v roce 1997 pod číslem 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin). Důsledným využíváním zákona č. 16/1997 Sb. se dařilo odhalovat rostoucí počet případů nelegálních aktivit. CITES je na národní úrovni prováděna jednotlivými členskými státy prostřednictvím k tomu určených a zmocněných tzv. výkonných a vědeckých orgánů. V ČR jimi jsou Ministerstvo životního prostředí jako výkonný orgán a vědecký orgán je součástí Agentury ochrany přírody a krajiny. Rozsah nelegálních aktivit byl monitorován zejména ČIŽP oddělením ochrany přírody, které v úzké spolupráci s Celní správou řeší aktuální případy nelegálních transakcí ohledně odvozu vývozu či průvozu přes ČR. Na počátku roku 2004 vznikl referát CITES s hlavním zaměřením činnosti na letišti Praha Ruzyně. ČIŽP a Celní správa navrhuje vytvoření akční skupiny složené ze zástupců ČIŽP, Celní správy a Policie ČR, která se bude aktivně zabývat a podílet na společném šetření jednotlivých trestných činů v oblasti nezákonného obchodování s chráněnými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Policie ČR zajistila také vyčlenění specialistů pro problematiku trestné činnosti páchané na životním prostředí v rámci Policie ČR správ krajů a okresních ředitelství.

Zjištěné nelegální aktivity jsou sankcionovány pokutami, odebráním nelegálních jedinců a v závažných případech - pokud je možno nalézt trestně právní kvalifikaci - jsou předávány k dořešení státnímu zastupitelství.

Novelou trestního zákona provedenou zákonem č. 134/2002 Sb. byla pak, jak je níže popsáno, s účinností od 1. července 2002, doplněna odpovídající právní úprava - § 181f, § 181g, § 181h - neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami. Vstupem do Evropské unie vstoupil v platnost zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy (o ochraně druhů volně žijících a planě rostoucích rostlin

---

<sup>104</sup> Convention on International Trade in Endangered Species of Wilde Fauna and Flora

regulaci obchodu s nimi a dalších opatřeních ochrany těchto druhů a o změně některých zákonů), který prakticky nahradil předešlý výše zmíněný zákon č. 16/1997 Sb.

- *Kriminalita v oblasti péče o ovzduší a vodního hospodářství a další formy trestné činnosti páchané na životním prostředí.*

Obě tyto formy trestné činnosti jsou charakterizovány vysokou mírou latence. Zejména kriminalita v oblasti péče o ovzduší je velmi obtížně prokazatelná. Většinou se jedná o úmyslná nedodržování předpisů stanovujících podmínky ochrany ovzduší a většina případů je prováděna za účelem ekonomického prospěchu. Péče o ovzduší je řešena převážně ve správním řízení formou pokut a poplatků za překročení emisních limitů a povolených koncentrací škodlivin v ovzduší.

Trestná činnost v oblasti vodního hospodářství souvisí nejčastěji s úniky ropných produktů do vod, v oblasti zemědělství s používáním dusíkatých hnojiv, fosfátů a pesticidů, jakož i v souvislosti s chovem domácího zvířectva.

K dalším závažným formám kriminality proti životnímu prostředí patří především nedovolená těžba vltavínů a drancování lokalit s výskytem vzácných paleontologických nálezů, pytláctví a odstřel zpěvných ptáků pro gastronomické účely. Pytláctví, které je v poslední době velmi „sledovaným“ trestným činem, se projevuje převážně jako organizovaný nelegální lov zvěře a výlov ryb spojený s jejich následným prodejem. Narůstajícím vážným problémem jsou případy otrav živočichů použitím tzv. rostlinolékařských přípravků. I zde jsou signály, že tato činnost souvisí s mysliveckými sdruženími.<sup>105</sup> Tyto případy jsou většinou kvalifikovány jako trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými a volně žijícími druhy živočichů a planě rostoucích rostlin podle § 181e tr. zák. Také z těchto důvodů je v Aktualizované koncepci navrženo zkvalitnění skutkové podstaty trestného činu pytláctví podle § 178a tr. zák. tak, aby postihovala přísněji pachatele, kteří se tohoto činu dopustili jako osoby, které mají uloženou povinnost chránit životní prostředí.

#### *Vzdělávání příslušníků Policie*

Jak vyplývá z citované Koncepce jedním ze zásadních problémů z hlediska všech forem tzv. ekologické kriminality je vysoká míra latence této trestné činnosti, která je způsobena mnoha různými okolnostmi a nedostatky. Prioritou tedy v této oblasti se stává především zefektivnění postupů orgánů činných v trestním řízení, jehož dosažení je spatřováno v opatřeních týkajících se Policie ČR, státních zastupitelství a jiných orgánů.

Hlavním cílem Koncepce z roku 2002 bylo především iniciovat specializaci policejních příslušníků na příslušných úsecích, vytvořit podmínky pro spolupráci výkonných i nevýkonných složek, především Policie ČR s Českou inspekcí životního prostředí, Ministerstvem životního prostředí, Generálním ředitelstvím cel a státní správou ochrany životního prostředí na všech stupních. Iniciovat také specializaci některých státních zástupců a vytvořit koordinovaný systém spolupráce všech zmíněných subjektů za účelem včasného a efektivního odhalování trestné činnosti proti životnímu prostředí. S tím úzce souvisí též otázka personálního zajištění a materiálně technického vybavení příslušných specializovaných

---

<sup>105</sup> Aktualizovaná Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí, In: Kriminalistický sborník SPECIÁL, číslo IV.

pracovišť. Specializace klade důraz na opatření v oblasti vzdělávání určeného policistům, zaměstnancům veřejné správy, ale i široké veřejnosti.

Koncepce předpokládala, že kvalifikovaný přístup specialistů, nadaných zároveň pravomocemi policie, by přispěl nejen k vyšší pravděpodobnosti odsouzení pachatelů závažné trestné činnosti, ale napomohl by i zvýšit podíl policií odhalených trestných činů v oblasti životního prostředí. Do roku 2007 byla ekologická problematika zařazena do vzdělávání studentů na středních policejních školách, jakož do vzdělávacího programu frekventantů základní odborné přípravy. Byly zformulovány základní výstupní kompetence policisty v oblasti ochrany životního prostředí, které byly zapracovány do obsahu odpovídajícího vzdělávacího programu (specializačních a inovačních kursů).

V roce 2004 byl vydán *Závazný pokyn policejního prezidenta č. 1/2004, kterým se stanoví postup v případech podezření z výskytu radioaktivního materiálu nebo biologické nebezpečné látky* a v březnu 2006 byla Úřadem služby kriminální policie zpracováno *Metodické doporučení k postupu policejních orgánů v trestním řízení v souvislosti s nelegálním dovozem a nakládáním s odpady*. Na základě usnesení vlády č. 1048/2000 o *Státním programu enviromentálního vzdělávání* proběhl v roce 2003 kurs „Enviromentální minimum“, který absolvovalo více než 200 zaměstnanců Ministerstva vnitra. Na základě přijatého *Programu enviromentálního vzdělávání zaměstnanců Ministerstva vnitra v letech 2004 – 2006* a usnesení vlády č 991/2003 byla tato problematika zařazena také do vstupního průběžného vzdělávání zaměstnanců MV.

**3.11.4.** Trestní právo hraje závažnou roli v ochraně životního prostředí (preventivní a represivní). Pokud jde o trestně právní úpravu, rozlišuje Koncepce tři základní kategorie trestných činů použitelných pro ochranu životního prostředí. Do obecných trestných činů patří ohrožení a poškození životního prostředí (úmyslné a nedbalostní) podle §§ 181a a 181b tr. zák., zvláštními trestnými činy se rozumí, poškozování lesa těžbou podle § 181c tr. zák., nakládání s odpady podle § 181e tr. zák., a neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami podle §181f, §181g, § 181h tr. zák.. Mezi ostatní trestné činy použitelné k ochraně životního prostředí jsou řazeny obecné ohrožení podle § 179 a § 180 tr. zák., poškozování cizí věci podle § 257 tr. zák. a zneužívání vlastnictví podle § 258 tr. zák. případně též zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák.

Samostatné skutkové podstaty trestných činů na ochranu životního prostředí - § 181a a 181b tr. zák., byly do trestního zákona (zák. č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zařazeny novelou trestního zákona provedenou zákonem č. 159/1989 Sb. Jednalo se o trestné činy ohrožovací. Obě skutkové podstaty se od sebe odlišují pouze subjektivní stránkou, tj. mírou zavinění (úmyslná anebo nedbalostní forma zavinění). Další novela trestního zákona (účinná od 1. 7. 1990) u těchto skutkových podstat změnila dikci a vyjádřila je v nové podobě. Cílem uvedené zákonné úpravy bylo zavést do právního řádu skutkovou podstatu trestného činu, jež umožní trestní postih takových zaviněných protiprávních jednání, která mají v následku společného jmenovatele, a tím je životní prostředí (tedy všeho, co vytváří přirozené podmínky pro existenci organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje, jak se uvádí v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ve znění pozdějších předpisů).<sup>106</sup> Podle ustanovení § 181a odst. 1 tr.zák. v tehdejší znění zákona se trestného činu ohrožení životního prostředí dopustil ten, kdo úmyslně vydá životní prostředí v nebezpečí závažného poškození tím, že poruší předpisy o ochraně životního prostředí

<sup>106</sup> Koncepce boje s kriminalitou páchanou na životním prostředí ze dne 28.1. 2002

a hospodaření s přírodními zdroji. Podle § 181b tr. z. šlo spáchání tohoto trestného činu z nedbalosti

I přes snahy upřesnit a zjednodušit toto ustanovení, byly skutkové podstaty trestných činů ohrožování životního prostředí stále nedostatečně určité. Pojem „závažné poškození“ vyvolával v praxi nejistotu a výkladové potíže i když poškození životního prostředí je definováno v zákoně č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, míra závažnosti není určena nikde.

Navíc zákon operoval s pojmy značná újma a újma velkého rozsahu, které nebyly jinde v trestním zákoně ani v jiném právním předpise používány ani vysvětleny. Zjištění vzniklé škody (vyčíslitelné v penězích) v praxi nečinilo větších problémů (analogicky k postupu při zjišťování škody u majetkových trestných činů), narozdíl od konstatování vzniku ekologické újmy a jejího zařazení do příslušné kategorie. Nebylo ani zřejmé, zda zákonodárce pod pojmem újma měl na mysli výlučně újmu ekologickou. Z těchto důvodů se v praxi tyto skutkové podstaty buď nepoužívaly nebo přinášely značné výkladové potíže.

S cílem vyřešit tyto rozpory a potíže byla přijata velmi významná změna, kterou prošly skutkové podstaty na ochranu životního prostředí v roce 2002, kdy nabyl účinnosti (1. července) zákon č. 134/2002 Sb., kterým se mění trestní zákon (zák. č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tato novela se snažila opět zjednodušit, konkretizovat a přesněji vymezit stávající ustanovení § 181a a § 181b, s cílem odlišit trestné činy a správní delikty na úseku ochrany životního prostředí a usnadnit ve výše zmíněném smyslu posuzování této trestné činnosti ze strany orgánů činných v trestním řízení. Navíc byla touto novelou doplněna stávající ustanovení § 181a a § 181b o nové zvláštní trestné činy proti životnímu prostředí. Jednalo se o výše již zmíněné trestné činy poškozování lesa těžbou (§ 181c), nakládání s nebezpečnými odpady (§ 181e) a další skutkové podstaty trestných činů § 181f, § 181g a § 181h neoprávněného nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami a včlenila společné výkladové ustanovení definující pojmy větší území a celkovou rozlohu lesa (§ 181d).

Ostatní náměty legislativní povahy týkající se oblasti trestního práva měly být zváženy v rámci přípravy rekodifikace trestního práva hmotného, jejíž paragrafované znění mělo být zpracováno do konce roku 2002. Jak již dnes víme, ani v roce 2007 nebyla rekodifikace trestního práva realizována, ačkoli jsou do ní stále vkládány naděje mimo jiné také pokud jde o zdokonalení právní úpravy trestního postihu ekologické kriminality. Návrh nového trestního zákoníku obsahoval totiž některé podstatné změny, zejména přinášel novou samostatnou hlavu zvláštní části trestního zákona koncentrující trestné činy proti životnímu prostředí (kromě výše zmíněných také např. týrání zvířat, zanedbání péče o zvíře z nedbalosti, pytláctví apod.) a upřesňoval formulaci některých stávajících skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí.

Jak se v průběhu předešlých let ukázalo, zásadní novelizace trestního zákona z roku 2002 zdaleka nepřinesla očekávaný efekt, tedy usnadnění a zjednodušení postihu trestné činnosti páchané na životním prostředí, ale spíše naopak. Aktualizovaná koncepce z roku 2007 vychází z poznatků orgánů činných v trestním řízení, podle nichž rozhodně aplikační praxe nedostala přijetím zákona č. 134/2002 Sb., odpovídající nástroj k postihu protiprávních jednání při trestněprávní ochraně životního prostředí. Tento zákon účinný postih v praxi spíše znemožnil, a to jednak snížením trestních sazeb, jednak definicí ohrožení a poškození životního prostředí. Podmínky, které tato definice stanoví pro naplnění trestného činu lze jen velmi těžce naplnit a ještě komplikovaněji dokladovat dostupnými důkazy. To obdobně platí i pro zvláštní trestné činy na ochranu životního prostředí.

Dále pak stávající právní úprava neumožňuje postih nových závažných zásahů do životního prostředí, což se pak odráží v tom, že pachatelé této situace využívají a pouhá hrozba správní sankcí nemá dostatečně odstrašující účinek. Na základě poznatků policejní a soudní praxe doporučuje Aktualizovaná koncepce zjednodušit podmínky pro naplnění skutkových podstat trestných činů ohrožování a poškozování životního prostředí podle § 181a - § 181 g trestního zákona a zvážit zvýšení trestních sazeb.

### **3.11.5. Dílčí shrnutí**

Po celou dobu existence demokratického právního státu v České republice tedy od počátku 90. let až do současnosti je poškozování a zároveň ochrana životního prostředí velmi frekventovaným tématem mnoha politických a v poslední době také trestně politických diskusí. Do problematiky ochrany životního prostředí zasahují významně mimo jiné také nevládní organizace ať již mezinárodního charakteru, jako je např. Greenpeace nebo „místní“, jako např. Ekologický právní servis, které se snaží ovlivnit rozhodování příslušných subjektů veřejné, zejména státní správy a to i pokud jde o trestní politiku ve vztahu k ochraně životního prostředí.

Pokud jde o Koncepci boje proti kriminalitě páchané na životním prostředí z roku 2002, jedná se o trestně politický dokument vytvořený a realizovaný především v rámci jednoho resortu (resortu ministerstva vnitra), který zaměřuje svou pozornost na komplexní řešení závažných porušení a zásahů do životního prostředí. Její komplexnost spočívá v tom, že postihuje problematiku nejen úzce vymezeně z hlediska trestněprávních aspektů, ale analyzuje ji také v širších souvislostech např. z hlediska méně intenzivních zásahů, které jsou kvalifikovány jako správní delikty.

Jsou zde v návaznosti na poznání stavu v oblasti ekologické kriminality formulovány jednoznačné cíle, i když spíše opět jde o cíle resortní. Jedná se především o návrhy konkrétních opatření, návrhy na vytvoření nejrůznějších nástrojů v oblasti legislativní, aplikační, ale také organizační a v oblasti vzdělávání a výzkumu, jakož i v rámci mediálního působení.

Vychází přitom z velmi podrobné analýzy stávajícího stavu dle poznatků kompetentních orgánů, to znamená především z poznatků praxe. Celková provázanost a souvislosti propracované v tomto dokumentu dokládají, že trestní politika nemůže být omezena pouze formálně na trestně právní legislativu, má daleko širší dimenzi a je třeba pod ní v mnoha případech subsumovat celou řadu vzájemně souvisejících jevů.

Je zřejmé, že se v rámci uvedené Koncepce podařilo vytvořit velmi hodnotný začátek pro formování trestní politiky v oblasti ochrany životního prostředí, na druhé straně ovšem je třeba konstatovat, že věcné řešení daných problémů příliš nepokročilo. Aktualizovaná koncepce boje proti ekologické kriminalitě, která byla spíše náhodile zpracována a přijata až po 5 letech, ukazuje, že právě v oblasti trestní politiky ve vztahu k ekologické kriminalitě se nepodařilo vytvořit odpovídající a účinný systém nástrojů, který by vedl ke zlepšení situace a odstranění nedostatků zjištěných v roce 2002. Lze tedy konstatovat, že mechanismus tvorby a realizace trestní politiky v oblasti trestně právní ochrany životního prostředí představoval v minulém období izolovaná či spíše nahodilá opatření než plánovaný systémový přístup k řešení dané problematiky.

Jak se lze ovšem na druhé straně dozvědět z vyjádření odborníků a příslušných pracovníků, kteří se problematikou ochrany životního prostředí zabývají, bylo dosaženo některých dosti pozitivních výsledků, jež si Koncepce z roku 2002 kladla za cíl. Zejména se hovoří o vyšší míře specializace policistů a jejich spolupráce se správními orgány, která vede k jisté vyšší efektivitě jejich práce.

Dále jde o navázání spolupráce zainteresovaných orgánů a subjektů. Především mezi Policií ČR a ČIŽP byla v roce 2003 uzavřena Dohoda o spolupráci, která „na tomto úseku probíhá i s veterinární službou, s lesními správami, s pracovníky CHKO a národních parků, s odbory životního prostředí správních úřadů, s katastrálními úřady“.<sup>107</sup>

Podle Policie ČR úspěchy v boji proti ekologické kriminalitě lze dokumentovat na tzv. nelegálních těžbách v lesích, které od roku 2000 do roku 2004 klesly přibližně na polovinu. Je to výsledek spolupráce policie s odborem ochrany lesa Ministerstva životního prostředí, Českou inspekci životního prostředí (ČIŽP), Mendelovou zemědělskou a lesnickou univerzitou v Brně (MZLU) a Uníí soudních znalců v lesním hospodářství. Jak vyplývá z vyjádření Policie ČR vznikla tak metodika k odhalování a dokumentování této trestné činnosti a výraznou měrou přispěla také metoda výpočtu ekologické újmy, kterou vytvořila MZLU. Od té doby byla úspěšně využita v konkrétních trestních stíháních nelegální těžby lesa.<sup>108</sup>

Aktualizovaná koncepce ministerstva vnitra z roku 2007 překračuje do značné míry rámec materiálu resortního charakteru a posouvá trestně politický přístup do žádoucí roviny komplexního řešení. Koncepce boje proti kriminalitě páchané na životním prostředí z roku 2002 tak nezůstává jediným dokumentem svého druhu bez náznaku pokračování. Její aktualizací je potvrzen trvalý zájem státu o ochranu životního prostředí a zachování kontinuity komplexního, včetně trestně politického, řešení.

## 3.12. Prevence kriminality

**3.12.1.** Prevence kriminality se zabývá příčinami trestné činnosti i dalších sociálně patologických jevů a nerepresivními prostředky se snaží omezovat příležitosti a motivy k jejímu páčání. Oblast prevence kriminality zahrnuje všechny aktivity vyvíjené státními, veřejnoprávními i soukromoprávními subjekty, které se zaměřují na ovlivňování kriminogenních podmínek a na potenciální i faktické pachatele i oběti trestné činnosti. Kromě zmenšování rozsahu a závažnosti kriminality je cílem preventivních opatření také zvyšování pocitu bezpečí občanů. Největší účinek zaznamenávají preventivní aktivity u nejrozšířenějších a občany nejvíce zatěžujících typů trestné činnosti, tj. u majetkové a násilné kriminality.

Současné preventivní aktivity na centrální i místní úrovni vycházejí ze základní myšlenky, že kriminalitě nelze čelit výhradně represivními prostředky. Tato myšlenka se začala prosazovat v druhé polovině minulého století. Tuto ideu prosazovali zejména odborníci, kteří sledovali stálý nárůst početního stavu policie, státních zástupců, soudců, rozšiřování kapacity věznic v konfrontaci se stagnací, příp. zvyšováním se počtu trestných činů. V neposlední řadě se ukázalo, že represivní prostředky neúměrně zatěžují státní rozpočet svojí finanční náročností.

<sup>107</sup> Stejskal, J: Ničení životního prostředí a trestní paragrafy, Ekolist, Praha, prosinec 2004  
<http://www.ekolist.cz/zprava.shtml?x=212648>.

<sup>108</sup> Tamtéž

**3.12.2.** Dokumenty vztahující se k prevenci kriminality mají poněkud jiný charakter než materiály řešící jiné konkrétní trestně právní problémy. Jsou rozsáhlejší a mnohdy přesahují hranice trestní politiky, hovořit se dá spíše o politice preventivní (při vědomí skutečnosti, že prevence kriminality je součástí trestní politiky).

Prevence kriminality je v dokumentech MV ČR<sup>109</sup> jako garanta preventivních aktivit definována jako ofenzivní strategie boje s trestnou činností. Na rozdíl od represivních metod, koncipovaných zejména v rámci trestní politiky, využívá především metod preventivních, ze své podstaty nerepresivních, na nichž se podílí široká škála veřejných institucí i soukromých subjektů. Cílem preventivní politiky je snížení míry a závažnosti trestné činnosti a zvýšení pocitu bezpečnosti občanů. Preventivní politika se zaměřuje na eliminaci kriminogenních faktorů a kriminálně rizikových jevů a na pomoc obětem trestných činů.

Pro naplnění těchto společenských požadavků jsou zejména Ministerstvem vnitra ČR<sup>110</sup> vytvářeny programy, jejichž cílem je zvyšování bezpečnosti občanů a zajišťování ochrany společnosti proti kriminalitě. MV ČR předkládá každoročně k projednání Vládě ČR, Parlamentu a Bezpečnostní radě státu výroční zprávy o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejném pořádku.

Ve sledovaných dokumentech se pravidelně objevují zprávy o činnosti Republikového výboru pro prevenci kriminality (RVPPK) v jednotlivých letech, informace z jednotlivých resortů zastoupených v RVPPK a priority (nejzávažnější problémy) RVPPK a resortů v něm zastoupených pro jednotlivé roky. Dále zpráva o čerpání a využití finančních prostředků vyčleněných na programy prevence kriminality a vyhodnocení samotných programů.

Sledujeme-li jednotlivé dokumenty v průběhu let, můžeme konstatovat, že oproti poměrně nedávné minulosti, kdy byla preventivní politika spojována zejména s tzv. tradiční kriminalitou (majetkovou, násilnou a mravnostní), se její současné pojetí začíná výrazně rozšiřovat. V rámci politických strategií, výzkumné činnosti i praktických opatření je více zaměřena na možnosti odstranění příčin, a to zejména těch, které zvyšují riziko šíření kriminální infekce mezi ohroženými sociálními skupinami populace. Z tohoto pohledu se stává prevence kriminality také významnou složkou strategií boje proti organizovanému zločinu, terorismu, ekonomické kriminalitě a korupci. Přijímaná opatření se výrazněji opírají o analytické a evaluační činnosti a ceněn je expertní přístup k problémům. Obdobně jako u tradiční kriminality směřují do oblastí sociální a situační, ale čím dál častěji i do složitých mechanismů fungování veřejné správy, legislativy, organizace práce policie a mezinárodní spolupráce.

---

<sup>109</sup> Zpráva o plnění úkolů vyplývajících ze Strategie prevence kriminality na léta 2004-2007 za rok 2004, včetně priorit na rok 2005

Program Ministerstva vnitra v oblasti prevence kriminality do roku 2007

Strategie prevence kriminality na léta 2004 - 2007 (včetně zprávy o plnění úkolů vyplývajících ze Strategie prevence kriminality na rok 2003)

<sup>110</sup> V České republice byly institucionální podmínky pro rozvoj preventivní politiky vytvořeny v roce 1993, kdy byl usnesením vlády při Ministerstvu vnitra zřízen meziresortní koordinační a metodický orgán - Republikový výbor pro prevenci kriminality (dále jen "Republikový výbor"). Členy Republikového výboru jsou Ministerstvo vnitra, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Nejvyšší státní zastupitelství, Rada vlády pro koordinaci protidrogové politiky a Rada vlády ČR pro záležitosti romské komunity.



3.12.3. Republikovým výborem jsou stanovovány priority k řešení, což jsou aktuálně nejzávažnější problémy vyžadující zvláštní pozornost státních orgánů. Dlouhodobě k těmto prioritám náleží zejména<sup>111</sup>:

závažná hospodářská kriminalita,  
korupce,  
terorismus,  
extremismus,  
nelegální migrace,  
kriminalita zločineckých organizací včetně obchodu s lidmi,  
protiprávní jednání v oblasti omamných a psychotropních látek,  
padělání a nelegální obchod se zbraněmi,  
kriminalita mládeže,  
loupeže,  
krádeže vloupáním a krádeže aut a věcí z nich ,  
porušování pravidel provozu na pozemních komunikacích.

Oproti poměrně nedávné minulosti, kdy byla preventivní politika spojována zejména s tzv. tradiční kriminalitou (majetkovou, násilnou a mravnostní), se její současné pojetí významně rozšiřuje. V rámci politických strategií, výzkumné činnosti i praktických opatření se zabývá možnostmi odstranění příčin, které potencují šíření kriminální infekce mezi ohroženými sociálními skupinami populace. Z tohoto hlediska se stává prevence také významnou složkou strategií boje proti organizovanému zločinu, terorismu, ekonomické kriminalitě a korupci. Přijímaná opatření staví na analytické, vyhodnocovací i prognostické činnosti a na expertním přístupu. Obdobně jako u tradiční kriminality směřují do oblastí sociální a situační, ale i do složitých mechanismů fungování veřejné správy, legislativy, organizace práce policie a mezinárodní spolupráce atp.

Hlavním tématem materiálů v loňském roce projednávaných Republikovým výborem byla *prevence kriminality dětí a mládeže*, zejména dopad reformy veřejné správy na zajištění sociálně právní ochrany dětí na obecních úřadech v obcích s rozšířenou působností<sup>112</sup>, činnost Probační a mediační služby v oblasti zákona č.218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže, příprava výzkumu dalších osudů mladistvých po propuštění ze zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy, metodika projektu Systém včasné intervence, problematika šikany na školách a v ostatních školských zařízeních, kriminologické aspekty trestné činnosti prvopachatelů, činnost Nejvyššího státního zastupitelství apod. Velká pozornost byla také věnována domácímu násilí a jeho dopadu na děti.

Nejnověji MV ČR uveřejnilo novou strategii prevence trestné činnosti.<sup>113</sup> Jak se praví v materiálu, prioritou nové Strategie bude omezování příležitostí k páčání trestných činů. Konkrétně se jedná o aktivity orientované na identifikaci podmínek, které umožňují pachatelům dopouštět se trestné činnosti s minimální mírou rizika a vysokou pravděpodobností zisku.

Bude pokračovat podpora programů prevence kriminality na místní úrovni, jejichž cílem je ochrana lokálních komunit před kriminalitou, zvyšování pocitu bezpečnosti občanů, kooperace všech institucí působících na místní úrovni v oblasti prevence, včetně integrace

<sup>111</sup> Více viz dokumenty k prevenci kriminality na <http://www.mvcr.cz/prevence/system/vlada/2004/index.html>

<sup>112</sup> Problém spočívá zejména v nedostatečném personálním zajištění výkonu sociálně-právní ochrany.

<sup>113</sup> Zpráva o plnění úkolů vyplývajících ze Strategie prevence kriminality na léta 2004 až 2007 za rok 2005, včetně priorit na rok 2006

