

**INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI**

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

**Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010**

**Překlad: Agentura PYLON s.r.o.**

**Praha 2010**

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

**ISBN 978-80-7338-102-8**

**© Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2010**

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

# OBSAH

Strana

<b>1. Salvadorská deklarace o komplexních strategiích pro globální výzvy: Prevence kriminality a systémy trestní justice a jejich vývoj v měnícím se světě</b>	<b>7</b>
<b>2. Stav kriminality a trestní justice ve světě</b>	<b>16</b>
I. Úvod a nejnovější vývojové trendy	16
II. Kontext a priority	18
III. Mezinárodní trendy v oblasti kriminality	21
A. Vražda	21
B. Obecná kriminalita	26
C. Trestná činnost související s drogami	27
D. Obchodování s lidmi	29
E. Korupce	30
IV. Systémy trestní justice	31
A. Zdroje	32
B. Výkonnost	33
C. Punitivita	33
D. Vězeňství	33
V. Rozvoj statistik	34
VI. Další postup a závěry	36
<b>3. Aby směrnice OSN v oblasti prevence kriminality fungovaly</b>	<b>39</b>
I. Úvod	39
II. Základní prvky účinné a úspěšné implementace Směrnice OSN pro prevenci kriminality	42
A. Zřízení ústředního orgánu pověřeného implementací národních programů a koordinujícího činnost orgánů státní správy a místní samosprávy a dalších organizací	44
B. Pravidelné hodnocení strategií za účelem zjištění skutečných potřeb a osvědčené praxe, a odpovídající přizpůsobení národních a místních plánů	46
C. Tvorba návodů, souborů nástrojů a příruček za účelem pomoci při šíření znalostí o prevenci kriminality a koherentní realizaci plánů	47
D. Přijetí odpovědnosti vlád a místních samospráv za úspěch programů prevence kriminality, podpořené dostatečnými zdroji	51
E. Vytváření partnerství a spolupráce s nevládními organizacemi a podpora účasti veřejnosti na prevenci kriminality	52
III. Jak překonat hlavní problémy členských států při implementaci Směrnice OSN pro prevenci kriminality	53
IV. Zkušenosti s implementací směrnic v oblasti prevence kriminality	55
V. Závěry a doporučení	56
A. Doporučení pro OSN a jiné mezinárodní organizace	57
B. Doporučení vládám jednotlivých zemí .	57

<b>4. Workshop o praktických přístupech k prevenci městské kriminality</b>	<b>59</b>
I. Úvod	
Vývoj od 11. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici	60
II. Výzvy pro městské oblasti: megaměsta a města s vysokou mírou kriminality	62
A. Růst megaměsta a výzvy pro rozvojové země	62
B. Zvětšování sociálních a územních nerovností	63
C. Zkušenosti měst a komunit s vysokou mírou kriminality	65
III. Vyloučení, městské nepokoje a menšiny	66
A. Vylučování mladých lidí a přistěhovaleckých komunit	66
B. Bezpečnost žen	67
IV. Udržitelná a účinná prevence kriminality	69
A. Aplikace Směrnice pro prevenci kriminality	69
B. Poučení z megaměst a měst s vysokou mírou kriminality	70
C. Začleňování prostřednictvím zapojení občanské společnosti	73
D. Zohledňování aspektu rovnosti žen a mužů a bezpečnost žen ve městech	73
E. Na problémy orientovaná a proaktivní prevence	74
V. Praktické vzdělávání a nástroje	75
VI. Závěry	77
<b>5. Děti, mládež a kriminalita</b>	<b>79</b>
I. Úvod	79
II. Mezinárodní standardy v oblasti dětí, mládeže a kriminality: podrobný soubor zásad a směrnic	80
A. Děti, mládež a kriminalita na předchozích 11 kongresech OSN o prevenci kriminality a trestní justici	
B. Úmluva a Výbor pro práva dítěte	81
C. Standardy a normy OSN v oblasti dětí, mládeže a kriminality	82
D. Další politické dokumenty na mezinárodní a vnitrostátní úrovni	82
III. Děti, mládež a kriminalita: skutečnost a představy v roce 2010	84
A. Představy veřejnosti, statistické údaje a role médií	84
B. Děti v konfliktu se zákonem	85
C. Dětské oběti a svědci trestné činnosti	92
IV. Technická pomoc v oblasti dětí, mládeže a kriminality	94
A. Koordinování technické pomoci	94
B. Zkušenosti Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu s poskytováním technické pomoci v oblasti soudnictví ve věcech mládeže	96
V. Závěry a doporučení	97
<b>6. Workshop 2: Přehled příkladů osvědčené praxe OSN i jiné osvědčené praxe v oblasti zacházení s vězni v systému trestní justice</b>	<b>99</b>
I. Úvod	100
II. Odpovědnost za vězeňství	102
III. Správa věznic	104
A. Evidence, správa dokumentů a diferenciací vězňů	104
B. Přijímání a vzdělávání personálu	104
C. Fyzické podmínky detence	105
D. Zdravotní péče a péče o duševní zdraví	106
E. Kontakt s rodinou a vnějším světem	108
F. Stížnosti	108
G. Disciplinární záležitosti	109
H. Bezpečnost a použití donucení	109
I. Úmrtí ve věznici	109
J. Režimové aktivity	110

IV.	Zvláštní skupiny vězňů	111
	A. Osoby ve vazbě	111
	B. Skupiny se zvláštními potřebami	112
V.	Dozor a kontrola	114
VI.	Závěry a doporučení	117
<b>7</b>	<b>Reakce trestní justice na převaděčství a obchodování s lidmi: spojení s nadnárodním organizovaným zločinem</b>	<b>118</b>
I.	Úvod: obchodování s lidmi, převaděčství a organizovaný zločin	118
II.	Vyšetřování, stíhání a souzení obchodování s lidmi a převaděčství	121
	A. Specializované orgány	121
	B. Vzdělávání	122
	C. Koordinace a spolupráce	123
III.	Ochrana obětí	124
	A. Identifikace obětí	124
	B. Ochrana a podpora v soudním řízení	125
	C. Návrat a reintegrace	126
	D. Vzdělávání a terénní práce	126
	E. Koordinace a spolupráce	127
IV.	Prevence obchodování s lidmi a převaděčství	130
V.	Sběr dat	
VI.	Další vývoj v oblasti vhodných reakcí trestní justice	
	A. Implementace Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a jejího Protokolu o obchodování s lidmi a Protokolu o převaděčství	130
	B. Zlepšení v oblasti poskytování technické pomoci	131
VII.	Závěr: globální reakce	132
<b>8.</b>	<b>Workshop o spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami organizovaného zločinu</b>	<b>134</b>
I.	Úvod	134
II.	Devět problémů a odpovědí	136
	A. Řešení spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami organizovaného zločinu prostřednictvím implementace právních nástrojů OSN	136
	B. Dobrá praxe při analyzování modu operandi organizovaných zločineckých skupin	137
	C. Posuzování a evaluace hrozeb organizovaného zločinu při vytváření politických opatření	138
	D. Regionální trendy v oblasti spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami nelegálního obchodu	140
	E. Vhodnost opatření proti obchodu s drogami pro postup proti jiným organizovaným kriminálním aktivitám	143
	F. Dobrá praxe na národní i regionální úrovni v oblasti vyšetřování a stíhání mezinárodních obchodníků s drogami	145
	G. Dobrá praxe v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech	146
	H. Zkušenosti a poučení z využívání zvláštních vyšetřovacích technik	146
	I. Strategie a zkušenosti v oblasti koordinace a výměny informací mezi policejními a zpravodajskými orgány	148
III.	Závěry a doporučení	149

<b>9. Mezinárodní spolupráce v oblasti praní špinavých peněz založená na nástrojích OSN a dalších relevantních nástrojích</b>	<b>151</b>
I. Úvod	151
II. Mezinárodní spolupráce prostřednictvím vzájemné právní pomoci	153
A. Právní překážky	154
B. Praktické překážky	154
III. Další formy mezinárodní spolupráce	157
IV. Výzvy v boji proti praní špinavých peněz	158
A. Praní špinavých peněz s využitím obchodního styku	158
B. Složité korporátní struktury	161
C. Alternativní platební systémy	163
D. Novinky v oblasti technologií	165
V. Technická pomoc poskytovaná Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu	167
VI. Závěry a doporučení	167
<b>10. Poslední vývoj v oblasti využívání vědy a technologií pachateli trestných činů a příslušnými orgány v boji proti zločinu, včetně počítačové kriminality</b>	<b>171</b>
I. Úvod	171
II. Výzvy v oblasti počítačové kriminality	172
A. Nejistý rozsah	172
B. Nadnárodní rozměr	174
C. Rozdíly právního pojetí v jednotlivých zemích	175
1. Kompatibilita právní úpravy	176
2. Teritorializace	176
D. Organizovaný zločin	178
III. Reakce na počítačovou kriminalitu	180
A. Legislativa	180
1. Omezený dosah stávajících nástrojů	180
2. Globální diskuse	181
3. Reakce na nejnovější trendy	182
B. Prosazování práva	183
C. Budování kapacit	184
D. Vzdělávání	184
IV. Závěry a doporučení	185

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. - 19. dubna 2010

E/CN.15/2010/11

### Salvadorská deklarace o komplexních strategiích pro globální výzvy: Prevence kriminality a systémy trestní justice a jejich vývoj v měnícím se světě

*My, členské státy OSN,*

*Poté, co jsme se sešly na 12. kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici<sup>1</sup> v Salvadoru v Brazílii, ve dnech 12. až 19. dubna 2010, abychom přijaly účinnější koordinovaná opatření, v duchu spolupráce, k předcházení, stíhání a trestání zločinu a hledání spravedlnosti,*

*Připomínajíc* výsledky jedenácti předchozích kongresů OSN o prevenci kriminality a trestní justici, závěry a doporučení regionálních přípravných zasedání<sup>2</sup> ke 12. Kongresu OSN a dokumenty připravené příslušnými pracovními skupinami, zřízenými Komisí pro prevenci kriminality a trestní justici (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*),<sup>3</sup>

*Potvrzujíc* nezbytnost dodržování a ochrany lidských práv a základních svobod při prevenci kriminality a při výkonu spravedlnosti a přístupu k ní, včetně spravedlnosti trestní,

*Uznávajíc* ústřední roli prevence kriminality a systému trestní justice pro vládu práva, jakož i to, že dlouhodobě udržitelný hospodářský a sociální rozvoj a vytvoření fungujícího, výkonného, účinného a humánního systému trestní justice se navzájem pozitivně ovlivňují,

---

<sup>1</sup> V souladu s rezolucemi Valného shromáždění č. 46/152, č. 56/119, č. 62/173, č. 63/193 a č. 64/180.

<sup>2</sup> A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 a A/CONF.213/RPM.4/1.

<sup>3</sup> Mezivládní expertní skupina pro poznatky získané z kongresů OSN o prevenci kriminality a trestní justici (Bangkok, 15. – 18. dubna 2006); expertní skupina pro přezkum a doplnění Modelových strategií a praktických opatření k odstranění násilí vůči ženám v oblasti prevence kriminality a trestní justice (Bangkok, 23. – 25. března 2009); expertní skupina pro tvorbu dodatkových pravidel specifických pro zacházení se ženami ve vazbě a v prostředích, kde je omezována osobní svoboda, i v prostředích nespojených s omezením osobní svobody (Bangkok, 23. – 26. listopadu 2009); expertní skupina pro ochranu před nezákonným obchodem s kulturními statky (Vídeň, 24. – 26. listopadu 2009); expertní skupina pro zkvalitňování sběru, hlášení a analýzy údajů o kriminalitě (Buenos Aires, 8. – 10. února 2010).

*Zaznamenávajíce se znepokojením* vznik nových a stále se vyvíjejících forem nadnárodního zločinu,

*Značně znepokojeny* negativním dopadem organizovaného zločinu na lidská práva, vládu práva, bezpečnost a rozvoj, jakož i sofistikovaností, rozmanitostí a nadnárodními aspekty organizovaného zločinu a jeho spojením s jinými kriminálními a v některých případech i teroristickými aktivitami,

*Zdůrazňující potřebu* posilovat mezinárodní, regionální a subregionální spolupráci při účinném předcházení, stíhání a trestání kriminality, zejména zvyšováním národní kapacity Států prostřednictvím poskytování technické pomoci,

*Značně znepokojeny* také trestnou činností vůči přistěhovalcům, osobám migrujícím za prací, jejich rodinám a jiným skupinám ve zranitelném postavení, a to zejména činy motivovanými diskriminací či jinými formami nesnášenlivosti,

*Prohlašujeme následující:*

1. Uznáváme, že účinný, spravedlivý a humánní systém trestní justice je založen na závazku podporovat ochranu lidských práv při výkonu spravedlnosti a při prevenci a kontrole kriminality.
2. Rovněž uznáváme, že je odpovědností každého členského státu modernizovat, ve vhodných případech, a udržovat účinný, spravedlivý, odpovědný a humánní systém prevence kriminality a trestní justice.
3. Oceňujeme význam a dopad standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice a usilujeme o využívání těchto standardů a norem jako vůdčích principů při plánování a zavádění našich národních strategií, právních předpisů, postupů a programů v oblasti prevence kriminality a trestní justice.
4. S vědomím univerzálního charakteru standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice vyzýváme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvážila jejich revizi, a bude-li to nezbytné též jejich modernizaci a doplnění. Za účelem dosažení jejich účinnosti doporučujeme podniknout vhodné kroky k podpoře co nejširšího využívání těchto standardů a norem a ke zvyšování informovanosti o nich mezi orgány a subjekty, odpovědnými za jejich aplikaci na národní úrovni.
5. Uznáváme potřebu členských států zajistit skutečnou rovnost pohlaví v oblasti prevence kriminality, přístupu ke spravedlnosti a ochrany poskytované systémem trestní justice.
6. Vyjadřujeme hluboké znepokojení nad celosvětovým rozšířením násilí vůči ženám ve všech jeho různých formách a projevech, a naléháme na státy, aby zvýšily úsilí o předcházení, stíhání a trestání násilí vůči ženám. V tomto ohledu přijímáme s uznáním návrh novelizovaných Modelových strategií a praktických opatření k odstranění násilí vůči ženám v oblasti prevence kriminality a trestní justice (*Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice*), jenž byl vypracován mezivládní expertní skupinou na



jejím zasedání konaném v Bangkoku ve dnech 23. – 25. března 2009<sup>4</sup>, a očekáváme, že jej Komise pro prevenci kriminality a trestní justici zváží.

7. Uznáváme význam přijetí vhodné legislativy a politiky pro předcházení viktimizace, včetně opakované viktimizace, a pro poskytování ochrany a pomoci obětem trestných činů.
8. Domníváme se, že mezinárodní spolupráce a technická pomoc mohou hrát významnou roli při dosahování udržitelných a dlouhodobých výsledků v oblasti prevence, stíhání a trestání zločinu, zejména prostřednictvím budování, modernizace a posilování našich systémů trestní justice a podporou vlády práva. K dosažení těchto cílů by proto měly být vytvářeny specifické programy technické pomoci pro všechny složky systému trestní justice, komplexním způsobem a s dlouhodobou perspektivou, jež by poskytovaly žádajícím státům možnosti předcházet různým druhům trestné činnosti, postihujícím jejich země, včetně organizovaného zločinu, a potlačovat je. V tomto směru jsou cennou výhodou zkušenosti a znalosti nashromážděné v průběhu let Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office on Drugs and Crime*).
9. Důrazně doporučujeme vyčlenění dostatečných lidských a finančních zdrojů na vytváření a zavádění účinných politik, programů a školení v oblasti prevence kriminality, trestní justice a prevence terorismu. V tomto ohledu zdůrazňujeme vážnou potřebu poskytnout Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu takovou míru prostředků, jaká odpovídá jeho mandátu. Vyzýváme členské státy a jiné mezinárodní dárce k podpoře a spolupráci s Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu, včetně jeho regionálních a národních poboček, s institucemi sítě programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, a žádajícími státy při poskytování technické pomoci k posílení jejich schopnosti předcházet trestné činnosti.
10. Uznáváme vůdčí roli Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu při poskytování technické pomoci pro usnadnění ratifikace a implementace mezinárodních instrumentů, týkajících se prevence a potlačování terorismu.
11. Vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvažila posílení kapacit Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu v oblasti sběru, analýzy a rozšiřování přesných, spolehlivých a srovnatelných údajů o kriminalitě a viktimizačních trendech a vzorcích ve světě, a vyzýváme členské státy k podpoře sběru a analýzy informací a k úvaze o zřízení národních koordinačních orgánů a k poskytování informací, o které je Komise požádá.
12. Vítáme rozhodnutí Komise pro prevenci kriminality a trestní justici zapojit se do tématické diskuse o ochraně před nezákonným obchodem s kulturními statky a doporučení, vydané stálou mezivládní expertní skupinou pro ochranu před nezákonným obchodem s kulturními statky na jejím zasedání ve Vídni ve dnech 24. – 26. listopadu 2009, a vybízíme Komisi provést příslušné další kroky, mimo jiné prozkoumat potřebnost směrnice pro prevenci kriminality se zaměřením na nezákonný obchod s kulturními statky. Dále naléháme na státy, které tak ještě neučinily, aby přijaly účinnou právní úpravu předcházení, stíhání a trestání této trestné činnosti ve všech jejích formách, a aby posílily mezinárodní spolupráci a technickou pomoc v této oblasti,

---

<sup>4</sup> Viz E/CN.15/2010/2.

včetně vyhledávání a navrácení kulturních statků, a braly přitom ve vhodných případech v úvahu existující relevantní mezinárodní instrumenty, jako je Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime*)<sup>5</sup>.

13. Uznáváme rostoucí riziko konvergence nadnárodního organizovaného zločinu a nezákonných sítí, z nichž jsou mnohé nové či se stále vyvíjejí. Vyzýváme členské státy ke spolupráci, například prostřednictvím výměny informací, ve snaze řešit tyto rozvíjející se mezinárodní kriminální hrozby.
14. Jsme si vědomy problému, který představují nově se objevující formy kriminality, jež mají závažný dopad na životní prostředí. Doporučujeme členským státům posílit jejich národní legislativu, strategie a praxi v oblasti prevence kriminality a trestní justice, týkající se tohoto problému. Vybízíme členské státy, aby zlepšily mezinárodní spolupráci, technickou pomoc a výměnu osvědčené praxe v této oblasti. Vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby ve spolupráci s příslušnými orgány OSN zkoumala povahu problému a způsoby, jak jej účinně řešit.
15. Vyjadřujeme vážné znepokojení problémem, který představují ekonomické podvody a trestné činy týkající se identity, jakož i jejich vazby na jiné kriminální a v některých případech i teroristické aktivity. Vybízíme proto členské státy k přijetí vhodných právních opatření k předcházení, stíhání a trestání ekonomických podvodů a trestných činů týkajících se identity a k pokračování v podpoře činnosti Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu v této oblasti. Dále jsou členské státy vyzývány, aby zlepšily mezinárodní spolupráci v této oblasti, například prostřednictvím výměny relevantních informací a osvědčené praxe, jakož i prostřednictvím technické a právní pomoci.
16. Uznáváme, že mezinárodní spolupráce v trestních věcech v souladu s mezinárodními závazky a vnitrostátními právními řády představuje základní kámen úsilí států předcházet, stíhat a trestat zločin, zejména v jeho nadnárodních formách, a vybízíme k pokračování a posilování takové činnosti na všech úrovních.
17. Vyzýváme ty státy, které tak dosud neučinily, aby zvážily ratifikaci či přístup k Úmluvě OSN proti korupci (*United Nations Convention against Corruption*)<sup>6</sup>, vítáme vytvoření mechanismu pro hodnocení její implementace, těšíme se na její účinnou implementaci a oceňujeme práci mezivládních pracovních skupin pro vyhledávání majetku z trestné činnosti a technickou pomoc.
18. Vyzýváme rovněž ty státy, které tak dosud neučinily, aby zvážili ratifikaci či přístup k Úmluvě OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a k Protokolům k ní<sup>7</sup>, a s uznáním bereme na vědomí rozhodnutí Valného shromáždění, vyjádřené v rezoluci č. 64/179, ze dne 18. prosince 2009, uspořádat v roce 2010 setkání na vysoké úrovni a zvláštní jednání k úmluvě. Všimáme si též pokračujících iniciativ zaměřených na zkoumání možností vhodného a účinného mechanismu pomoci Konferenci stran Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu při hodnocení implementace Úmluvy.

---

<sup>5</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

<sup>6</sup> Tamtéž, vol. 2349, No. 42146.

<sup>7</sup> Tamtéž, vols. 2237, 2241 a 2326, No. 39574.

19. Vyzýváme členské státy, které tak dosud neučinily, aby zvážily ratifikaci či přístup k mezinárodním instrumentům proti terorismu, včetně jeho financování. Rovněž vyzýváme smluvní státy, aby využívaly tyto instrumenty a příslušné rezoluce OSN ke zlepšení mezinárodní spolupráce v boji proti terorismu ve všech jeho formách a projevech, jakož i jeho financování, včetně jeho nových rysů.
20. Vyzýváme členské státy, v souladu s jejich mezinárodními závazky, aby ve vhodných případech zřídily či posílily ústřední orgány s dostatečnými pravomocemi a vybavením pro vyřizování žádostí o mezinárodní spolupráci v trestních věcech. Z tohoto pohledu by měly být podporovány regionální sítě právní spolupráce.
21. S vědomím, že v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech mohou existovat mezery, vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvážila revizi této problematiky a průzkum potřebnosti různých opatření k odstraňování identifikovaných mezer.
22. Zdůrazňujeme potřebu přijetí účinných opatření k implementaci ustanovení o předcházení, stíhání a trestání praní peněz, obsažených v Úmluvě OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a Úmluvě OSN proti korupci. Vybízíme členské státy, aby vytvářely strategie pro boj proti praní peněz, založené na ustanoveních těchto dvou Úmluv.
23. Vybízíme členské státy, aby zvážily vytvoření strategií či politik pro boj proti nezákonným tokům kapitálu a pro omezování škodlivého působení nespolupracujících jurisdikcí a území v daňových záležitostech.
24. Uznáváme potřebu odeprít zločincům a zločineckým organizacím výnosy z jejich trestné činnosti. Vyzýváme všechny členské státy, aby v rámci svých vnitrostátních právních systémů přijaly účinné mechanismy pro zabavování, zajišťování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti a posilovaly mezinárodní spolupráci při zajišťování účinného a rychlého vyhledávání majetku pocházejícího z trestné činnosti. Rovněž vyzýváme státy, aby uchovávaly hodnotu zabaveného a zkonfiskovaného majetku, jako např. jeho úschovou, je-li to vhodné a možné, existuje-li riziko snížení jeho hodnoty.
25. S vědomím potřeby posilovat systémy trestní justice v rozvojových zemích a v zemích s transformační ekonomikou naléháme na smluvní státy Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a Úmluvy OSN proti korupci, aby plně implementovaly ustanovení obou Úmluv o technické pomoci, včetně důkladného zvážení možnosti přispět v souladu s vnitrostátním právem a ustanoveními Úmluv určitou částí výnosů z trestné činnosti, zkonfiskovaných podle Úmluv, na financování technické pomoci prostřednictvím Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu.
26. Jsme přesvědčeny o významu prevence kriminality mládeže, podpory nápravy mladých pachatelů a jejich reintegrace do společnosti, ochrany dětských obětí a svědků, včetně úsilí o předcházení jejich opětovné viktimizaci, a řešení potřeb dětí uvězněných osob. Zdůrazňujeme, že taková opatření by měla zohledňovat lidská práva a nejlepší zájem dětí a mládeže, jak to požadují příslušná ustanovení Úmluvy o právech dítěte (*Convention on the Rights of the Child*) a Opčních protokolů k ní<sup>8</sup>, a ve vhodných

---

<sup>8</sup> Tamtéž, vols. 1577, 2171 a 2173, No. 27531.

případech jiné relevantní standardy a normy OSN v oblasti soudnictví ve věcech mládeže<sup>9</sup>.

27. Podporujeme zásadu, že omezení osobní svobody dětí by mělo být využíváno pouze jako krajní prostředek a na nejkratší možnou dobu. Doporučujeme ve vhodných případech širší využívání alternativ k uvěznění, restorativní justice a dalších relevantních opatření, jež přispívají k odklonu mladých pachatelů ze systému trestní justice.
28. Vyzýváme Státy, aby ve vhodných případech vytvářely a posilovaly legislativu, strategie a praxi směřující k trestání všech forem trestné činnosti vůči dětem a mládeži, jakož i k ochraně dětských obětí a svědků.
29. Vybízíme Státy, aby osobám, zabývajícím se výkonem soudnictví ve věcech mládeže, zajistily specializované vzdělávání v duchu interdisciplinárního přístupu.
30. Vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvážila požádat Úřad OSN pro drogy a kriminalitu o vytvoření specifických programů technické pomoci pro dosažení těchto cílů a jejich poskytnutí státům.
31. Vyzýváme občanskou společnost, včetně médií, aby podpořila úsilí o ochranu dětí a mládeže před vystavováním obsahu, jenž může vyvolávat násilí a trestnou činnost, a to zejména obsahu zobrazujícího a oslavujícího násilné činy vůči ženám a dětem.
32. Jsme přesvědčeny o potřebě zvýšit úsilí o plnou implementaci směrnic OSN o prevenci kriminality a těch ustanovení stávajících úmluv a dalších relevantních mezinárodních standardů a norem, které se týkají prevence.
33. Uznáváme, že tvorba a přijetí strategií prevence kriminality a jejich monitoring a hodnocení představují odpovědnost jednotlivých států. Domníváme se, že takové úsilí by mělo být založeno na participační a integrované koncepci, jež zahrnuje spolupráci všech relevantních aktérů, včetně zástupců občanské společnosti.
34. Uznáváme význam posilování partnerství veřejného a soukromého sektoru při prevenci a potírání kriminality ve všech jejích formách a projevech. Jsme přesvědčeny, že prostřednictvím vzájemné a účinné výměny informací, znalostí a zkušeností a prostřednictvím společného a koordinovaného postupu mohou státy a soukromé obchodní subjekty vytvářet, zlepšovat a zavádět opatření k prevenci, stíhání a trestání kriminality, včetně nově se objevujících a měnících se problémů.

---

<sup>9</sup> Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice) (Pekingská pravidla, rezoluce Valného shromáždění č. 40/33, příloha), Standardní minimální pravidla OSN pro opatření nespojená s odnětím svobody (United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures) (Tokijská pravidla, rezoluce Shromáždění č. 45/110, příloha), Směrnice OSN pro prevenci delikvence mladistvých (United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency) (Rijádská směrnice, rezoluce Shromáždění č. 45/112, příloha), a Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty) (rezoluce Shromáždění č. 45/113, příloha), Směrnice o soudnictví ve věcech zahrnujících dětské oběti a svědky trestné činnosti (Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime) (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2005/20, příloha) a základní principy využití programů restorativní justice v trestních věcech (rezoluce Rady č. 2002/12, příloha).

35. Zdůrazňujeme potřebu všech států mít národní a místní akční plány prevence kriminality, které mimo jiné zohledňují faktory, jež způsobují u určitých populací a na určitých místech vyšší riziko viktimizace a/nebo páchání trestné činnosti, a to komplexním, integrovaným a participačním způsobem, a potřebu, aby takové plány byly založeny na nejlepších dostupných poznatcích a osvědčené praxi. Zdůrazňujeme, že prevence kriminality by měla být pokládána za nedílnou součást strategií na podporu sociálního a ekonomického rozvoje ve všech státech.
36. Naléháme na členské státy, aby zvážily přijetí právní úpravy, strategií a politik pro prevenci obchodování s lidmi, stíhání pachatelů a ochranu obětí obchodování, a to v souladu s Protokolem o předcházení, potlačování a trestání obchodu s lidmi, zejména ženami a dětmi (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*), doplňujícím Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu. Vyzýváme členské státy, aby ve vhodných případech a ve spolupráci s občanskou společností a nevládními organizacemi uplatňovaly přístup zaměřený na oběti s plným respektováním lidských práv obětí obchodování, a aby lépe využívaly nástroje vytvořené Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu.
37. Naléháme na členské státy, aby zvážily přijetí a zavedení účinných opatření k předcházení, stíhání a trestání převaděčství a k zajištění práv převáděných migrantů, a to v souladu s Protokolem proti převaděčství po zemi, po moři či vzduchem (*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*), doplňující Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu. V této souvislosti doporučujeme členským státům, aby mimo jiné ve spolupráci s občanskou společností a nevládními organizacemi vedly informační kampaně.
38. Potvrzujeme naše rozhodnutí odstraňovat násilí vůči přistěhovalcům, osobám migrujícím za prací a jejich rodinám, a vyzýváme členské státy, aby přijaly opatření k předcházení a účinnému řešení případů takového násilí a aby zajistily, že se těmto osobám dostane ze strany států lidského a zdvořilého zacházení, bez ohledu na jejich status. Rovněž vybízíme členské státy, aby učinily okamžité kroky k zařazení opatření k předcházení, stíhání a trestání trestných činů zahrnujících násilí vůči přistěhovalcům, jakož i násilí spojené s rasismem, xenofobií a souvisejícími formami nesnášenlivosti, do mezinárodních strategií a norem v oblasti prevence kriminality. Vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby tuto problematiku dále komplexním způsobem zvážila.
39. Bereme na vědomí, že rozvoj informačních a komunikačních technologií a šířící se využívání internetu vytvářejí nové příležitosti pro pachatele a usnadňují nárůst kriminality.
40. Uvědomujeme si zranitelnost dětí a vyzýváme soukromý sektor k pomoci a podpoře úsilí o prevenci sexuálního zneužívání a vykořisťování dětí prostřednictvím internetu.
41. Doporučujeme, aby Úřad OSN pro drogy a kriminalitu na žádost poskytoval ve spolupráci s členskými státy, relevantními mezinárodními organizacemi a soukromým sektorem, státům technickou pomoc a školení při zkvalitňování vnitrostátní legislativy a budování kapacity národních orgánů, za účelem řešení počítačové kriminality, včetně prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání takové trestné činnosti ve všech jejích formách, a zvyšování bezpečnosti počítačových sítí.

42. Vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvážila svolání stálé mezivládní expertní skupiny pro vytvoření komplexní studie o problému počítačové kriminality a reakci na něj v členských státech, mezinárodním společenství a soukromém sektoru, včetně výměny informací o vnitrostátní legislativě, osvědčené praxi, technické pomoci a mezinárodní spolupráci, s cílem prozkoumat možnosti k posílení stávajících a k navržení nových národních i mezinárodních právních i jiných opatření vůči počítačové kriminalitě.
43. Usilujeme o přijetí opatření na podporu širšího vzdělávání a informovanosti o standardech a normách OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice, za účelem zajištění kultury respektu k vládě práva. V tomto ohledu uznáváme roli občanské společnosti a médií při spolupráci se státy v uvedeném úsilí. Vybízíme Úřad OSN pro drogy a kriminalitu, aby i nadále plnil hlavní roli při tvorbě a implementaci opatření na podporu a rozvoj takové kultury, v úzké spolupráci s dalšími relevantními orgány OSN.
44. Zavazujeme se podporovat odpovídající vzdělávání pracovníků pověřených prosazovat vládu práva, jako jsou pracovníci nápravných zařízení, orgánů prosazování práva a soudnictví, jakož i státní zástupci a obhájci, v používání a aplikaci uvedených standardů a norem.
45. Jsme znepokojeni městskou kriminalitou a jejím dopadem na specifické populace a specifická místa. Doporučujeme proto větší koordinaci bezpečnostní a sociální politiky s cílem řešit některé základní příčiny násilí ve městech.
46. Uznáváme, že specifické skupiny jsou obzvlášť zranitelné vůči okolnostem městské kriminality, a proto doporučujeme ve vhodných případech přijetí a implementaci občanských mezikulturních programů, zaměřených na boj proti rasismu a xenofobii, na snižování vyloučení menšin a přistěhovalců, a tím na podporu soudržnosti komunity.
47. Jsme si vědomy narůstajících vazeb mezi nadnárodním organizovaným zločinem a obchodováním s drogami v kontextu světového drogového problému. V tomto ohledu zdůrazňujeme naléhavou potřebu všech států zlepšit dvoustrannou, regionální a mezinárodní spolupráci pro účinné řešení problémů, které tyto vazby vytvářejí.
48. Uznáváme, že penitenciární systém je jednou z hlavních složek systému trestní justice. Usilujeme o to, aby byly standardy a normy OSN pro zacházení s vězni využívány jako zdroj inspirace při tvorbě či modernizaci našich vnitrostátních zákonů upravujících vězeňskou správu.
49. Vybízíme Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici, aby zvážila svolání stálé mezivládní expertní skupiny pro výměnu informací o osvědčené praxi, jakož i o vnitrostátní legislativě a současném mezinárodním právu, a pro revizi stávajících standardních minimálních pravidel OSN pro zacházení s vězni, tak aby reflektovala nejnovější poznatky vězeňské vědy a osvědčenou praxi, s cílem poskytnout Komisi doporučení pro možné další kroky.
50. Vítkáme návrh pravidel OSN pro zacházení s vězňenými ženami a pro opatření nespojená s odnětím svobody vůči pachatelkám trestné činnosti.<sup>10</sup> S vědomím závěrů a doporučení

---

<sup>10</sup> A/CONF.213/17.

ze setkání expertní skupiny pro tvorbu dodatkových pravidel specifických pro zacházení se ženami ve vazbě a v prostředích, kde je omezována osobní svoboda, i v prostředích nespojených s omezením osobní svobody, doporučujeme, aby je Komise pro prevenci kriminality a trestní justici přednostně zohlednila v dalším příslušném postupu.

51. Zdůrazňujeme potřebu posilovat alternativy k uvěznění, jež mohou zahrnovat trest obecně prospěšných prací, restorativní justici a elektronické sledování a podpůrné nápravné a reintegrační programy, jako jsou programy na nápravu kriminálního chování, a programy vzdělávání a přípravy na budoucí povolání pro vězně.
52. Doporučujeme, aby členské státy ve vhodných případech usilovaly o snížení využívání vazby a podporovaly lepší přístup ke spravedlnosti a mechanismům právní pomoci.
53. Podporujeme účelné a účinné sledování plnění závěrů z kongresů OSN o prevenci kriminality a trestní justici. Víťame zařazení stálého bodu, týkajícího se této věci a příprav na budoucí kongresy o prevenci kriminality a trestní justici, na program výročních zasedání Komise pro prevenci kriminality a trestní justici.
54. S vděčností vítáme nabídku vlády Kataru stát se hostitelem 13. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici, v roce 2015.
55. Vyjadřujeme hlubokou vděčnost lidu a vládě Brazílie za vřelou a velkorysou pohostinnost a za vynikající vybavení, poskytnuté pro potřeby 12. Kongresu.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
13. února 2010  
Originál: angličtina

Bod 1 předběžného programu\*

### Zahájení kongresu

## Stav kriminality a trestní justice ve světě

### Zpráva Generálního tajemníka

#### *Shrnutí*

Valné shromáždění ve své rezoluci č. 64/180 požádalo Generálního tajemníka, aby v souladu s dosavadní praxí připravil přehled stavu kriminality a trestní justice ve světě k předložení na 12. Kongresu. Předkládaná zpráva obsahuje popis trendů a vývoje kriminality od 11. Kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, jenž se konal v Bangkoku od 18. do 25. dubna 2005. Předkládány jsou předběžné výsledky 11. kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice (*Eleventh United Nations Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*), spolu s informacemi z dalších národních a mezinárodních zdrojů dat a statistik o kriminalitě a trestní justici, jakož i hlavní poznatky z populačních průzkumů o kriminalitě a korupci.

## I. Úvod a nejnovější vývojové trendy

1. Trendy v oblasti kriminality a trestní justice byly v průběhu posledních pěti let smíšené. Zatímco některé formy obecné kriminality zaznamenaly ve vyspělých zemích setrvalý pokles, jiné – včetně některých dávno zapomenutých forem trestné činnosti – se objevily nebo znovu vynořily a vykázaly výrazný nárůst. Až donedávna bylo kupříkladu pirátství vzácným jevem, známým spíše z historických knih než ze stránek novin. V Jihočínském moři a v Malackém průlivu se však odehrává pirátství 21. století. Počet útoků v první polovině desetiletí dosáhl vrcholu a následně znovu poklesl. Další dramatický nárůst

\* A/CONF.213/1.



útoků pirátů mezi lety 2007 a 2009 u pobřeží Somálska vyústil ve více než 140 případů v Somálsku a Adenském zálivu za pouhou první polovinu roku 2009.<sup>11</sup> Cíl těchto útoků je odlišný od těch, které se odehrávají v jiných částech světa, neboť záměrem je zmocnit se plavidla a rukojmích za účelem dosažení výkupného, nikoliv uloupit loď a její náklad.

2. Pirátství za účelem dosažení výkupného představuje formu únosu, neboť zahrnuje protiprávní zadržování jedné či více osob proti jejich vůli. Na zemi se případy únosu stávají stále častějšími v mnoha zemích amerického kontinentu. Policií evidované případy únosu vzrostly v jedné zemi Střední Ameriky mezi lety 2003 a 2008 čtyřnásobně. Základní příčiny únosů v tomto regionu jsou patrně spojeny zejména s vývojem v oblasti obchodu s omamnými prostředky. Spory mezi kartely a soustavný pokles poptávky po kokainu v Severní Americe patrně vede zločinecké skupiny k únosům buď za účelem finančního zisku nebo s jinými cíli.
3. V řadě zemí je obchod s nelegálními drogami kromě toho odpovědný za značnou část případů úmyslného zabití. V jedné zemi amerického kontinentu se podíl vražd souvisejících s drogami na všech případech vraždy vyšplhal z necelých 25 % v roce 2007 na téměř 45 % v roce 2008. Obecně se míra trestné činnosti související s drogami zvyšuje natolik, že v 19 zemích, za které jsou k dispozici dlouhodobá data, se mezi lety 1995 a 2008 téměř zdvojnásobila.
4. Určitou představu o obecných trendech kriminality lze získat s použitím trendů v oblasti vražd jako náhradního ukazatele. Míra vražd vsutku obecně odráží odpovídající míru násilných činů, které nesouvisejí s ozbrojeným konfliktem (*non-conflict violence*), přičemž data o vraždách netrpí známými problémy s nenahlášenými případy jako jiné kriminální statistiky. Ačkoliv míra kriminality v některých zemích (zejména těch, spojených s obchodem s nelegálními drogami) vykazala v posledním desetiletí nárůst, většina zemí zaznamenala v posledních pěti letech celkový pokles míry vražd. Tento model se projevil v subregionech Evropy, ale také v Jižní Americe, Východní Asii, Jihovýchodní Asii a Jižní Asii.
5. Nejen míra vražd, ale také majetkových trestných činů v některých zemích (zejména v Západní, Střední a Východní Evropě) poklesla. Počet policií evidovaných případů vloupání a krádeží motorových vozidel se mezi lety 1995 a 2008 snížil téměř na polovinu. Jedno z možných vysvětlení tohoto jevu se může vztahovat k nárůstu odstrašovací opatření, jako je lepší zabezpečení domů a vozidel („ztížení dosažení cíle“, „*target hardening*“).
6. Tato zpráva představuje přehled mezinárodních trendů a dat v oblasti kriminality a trestní justice. Popisuje kontext a priority týkající se měření trestné činnosti, následně shrnuje dostupné údaje o vraždách, obecné kriminalitě, trestné činnosti související s drogami, obchodování s lidmi a korupci, jakož i o činnosti institucí prosazování práva a trestní justice. Většina údajů, prezentovaných v této zprávě, byla získána z odpovědí na výroční Průzkum OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice. Výsledky Průzkumu OSN jsou každoročně zveřejňovány, podle jednotlivých zemí, na

---

<sup>11</sup> International Maritime Bureau of the International Chamber of Commerce, *Piracy and Armed Robbery against Ships* – zpráva za období od 1. ledna do 30. června 2008, leden 2009 a ICC International Maritime Bureau, *Piracy and Armed Robbery against Ships* – zpráva za období od 1. ledna do 30. června 2009, červenec 2009.

webových stránkách Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC)<sup>12</sup> a jsou pravidelně prezentovány na kongresech OSN o prevenci kriminality a trestní justici.<sup>13</sup> Údaje analyzuje UNODC za součinnosti institucí sítě Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*), zejména Evropského institutu pro prevenci kriminality a trestní justici (*European Institute for Crime Prevention and Control*), působícího při OSN.<sup>14</sup> Informace obsažené v této zprávě pocházejí rovněž z příslušných studií UNODC, publikovaných v průběhu období let 2005 – 2010.<sup>15</sup>

## II. Kontext a priority

7. Výraz „trestný čin“ označuje mnoho různých forem nezákonného jednání. Kromě toho právní předpisy různých zemí zakazují ohromnou škálu různých jednání, a to v rozdílném rozsahu. Některé trestné činy lze pokládat do značné míry za lokální fenomén, zatímco jiné mají mnohem širší dopad a postihují řadu zemí.
8. Každodenní případy trestné činnosti, zažívané mnoha lidmi – jako je loupež, vloupání, napadení nebo krádež – se mohou zdát být do značné míry městským fenoménem, působeným místními faktory. Městská výstavba, prevence kriminality a policejní činnost mohou na první pohled hrát významnou roli při snižování rizika viktimizace trestnou činností. Nicméně bagatelní či obecná kriminalita se může významně lišit mezi jednotlivými obvody téhož města. Blízkost pachatelů k jejich obětem, zranitelnost cílů trestné činnosti, dostupnost stříelných zbraní a drog, přítomnost gangů, hustota populace a tlaky a napětí v určité komunitě, to vše přispívá ke zvýšenému riziku nedostatku bezpečnosti a kriminality.
9. Na druhém konci spektra jsou formy nadnárodního organizovaného zločinu, jako je nezákonný obchod se zbožím a s lidmi, jenž může zahrnovat rozsáhlé mezinárodní sítě. Nadnárodní organizovaný zločin je usnadňován korupcí na mnoha úrovních, často se projevuje činy extrémního násilí, obecně mezi soupeřícími skupinami, a je převážně omezen na oblasti, v nichž působí organizované zločinecké skupiny. Většina lidí se může domnívat, že se nikdy nedostane do přímého kontaktu s těmito typy kriminálních subjektů, ovšem vazby mezi organizovanou a bagatelní či obecnou trestnou činností jsou úzké. Trestné činy jako je vloupání, loupež a napadení se často stávají součástí modu operandi skupin zapojených do nadnárodního organizovaného zločinu a těžce poznamenávají životy obětí. Trestná činnost ve skutečnosti představuje jednu z hlavních příčin invalidity. V některých zemích je násilí mezi osobami stejně častou příčinou

---

<sup>12</sup> Informace o Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice jsou k dispozici na [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html).

<sup>13</sup> Zprávy byly předloženy na 7. kongresu (A(CONF.121/18 a Corr.1), na 8. kongresu (A/CONF.144/6), na 9. kongresu (A/CONF.169/15 a Add.1), na 10. kongresu (A/CONF.187/5) a na 11. kongresu (A(CONF.203/3).

<sup>14</sup> Viz např. Kauko Aromaa and Markku Heiskanen, eds., *Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America: 1995-2004*, HEUNI Publication Series, No. 55 (Helsinki, 2008).

<sup>15</sup> Viz např. *Global Report on Trafficking in Persons* (2009) a *Transnational Trafficking and Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment* (2009), jakož i posouzení hrozby nadnárodního organizovaného zločinu (připravuje se).

invalidity jako dopravní nehody.<sup>16</sup> Celkový dopad organizovaného zločinu je nejlépe patrný ve smyslu jeho čistých účinků, jež zahrnují drogovou závislost, oslabení vlády práva, nestabilitu, závažné ekonomické ztráty, chudobu a v některých případech i zhoršení životního prostředí.

10. Pokrok v získání přesného obrazu o kriminalitě ve světě vyžaduje rozvoj statistik a výzkum, který odhalí povahu a rozsah jak obecné kriminality, tak i organizované, nadnárodní či složité trestné činnosti. V zásadě existují lepší definice „nadnárodního organizovaného zločinu“ než „obecné“ („*conventional*“) či „masové“ („*volume*“) trestné činnosti. Zatímco mezinárodní nástroje, jako je Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, vyjadřují shodu na hlavních znacích organizovaného zločinu (viz definici „organizované zločinecké skupiny“ v čl. 2 písm. a)), neexistuje na mezinárodní úrovni obdobná definice pro činy jako je vloupání, loupež a napadení, jež jsou jasně definovány ve vnitrostátním trestním právu.
11. Rozdílná povaha těchto druhů trestné činnosti vyžaduje rozdílné přístupy. Nástroje pro měření obecné kriminality zahrnují statistiky policií evidovaných trestných činů a viktimizační průzkumy. Vedle statistik trestní justice patří mezi slibné alternativní přístupy k měření povahy a rozsahu nadnárodního organizovaného zločinu odhady pohybů a cen na jednotlivých nezákonných trzích, na nichž organizované zločinecké skupiny působí.<sup>17</sup> Toho lze docílit prostřednictvím dat z oblasti zabavování a odhalování: každý nový prvek napomáhá získat jasnější pohled na celkový obraz.
12. Specifické priority v oblasti měření trestné činnosti lze dále identifikovat, kupříkladu, ve vztahu k údajům o určitých druzích organizovaného zločinu (jako je obchod s lidmi), k vraždě, obecné kriminalitě a korupci, jakož i k datům o fungování systémů trestní justice. Kromě toho vyžadují rozvoj statistik o oznámených trestných činech, stíhaných a odsouzených osobách, také nově se objevující druhy trestné činnosti, jako je počítačová kriminalita. Zatímco výnosy z počítačové kriminality jsou značné a zvyšují se, data zůstávají omezená, zejména na regionální a mezinárodní úrovni.
13. Údajům o obchodu s lidmi se v posledních několika letech dostává značné pozornosti. I když data trestní justice mohou sama o sobě poskytnout určitou představu o profilech pachatelů a obětí, jakož i o zemích původu a zemích určení, nemohou jednoduše odhalit celou škálu pohybů na trhu obchodu s lidmi. Počet policií evidovaných případů do značné míry závisí na rozsahu činnosti orgánů prosazování práva a operací zaměřených proti nezákonnému obchodu. Je zapotřebí kombinovaný přístup ke sběru dat, který pokrývá vyšetřované, stíhané a odsouzené osoby, zjištěné oběti, skryté oběti a získávání informací týkajících se trhu.
14. Pokud jde o obecnou kriminalitu, největší potenciál negativně působit na lidský, společenský, politický a hospodářský rozvoj, mají zřejmě násilné činy. Jak se uvádí ve zprávě Generálního tajemníka o podpoře rozvoje prostřednictvím snižování a prevence ozbrojeného násilí, může ozbrojené násilí, je-li spojeno s rozsáhlou kriminální aktivitou, podryvat státní instituce, šířit strach a pocit ohrožení a přispívat k atmosféře

---

<sup>16</sup> Odhady Světové zdravotnické organizace (World Health Organisation) o nemocech a zraněních v jednotlivých zemích, k dispozici na [www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/estimates\\_country/en/index.html](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates_country/en/index.html).

<sup>17</sup> Viz kupříkladu studii OSN Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment.

beztrestnosti (A/64/228, odst. 2). Z toho důvodu by měla být získávání kvalitnějších informací o trestné činnosti zahrnující ozbrojené násilí věnována zvláštní pozornost, a to jak na národní, tak i mezinárodní úrovni. Trestné činy související s drogami a obchod s drogami si vzhledem ke svému zvláštnímu významu rovněž zaslouží zvláštní pozornost, a sběr přesných a relevantních údajů se pokládá za prioritu.<sup>18</sup>

15. Více informací o povaze a rozsahu korupce je rozhodující podmínkou pro pochopení pronikavého účinku této formy trestné činnosti na ekonomiku a vládu práva. UNODC podporuje zpracování souboru průzkumů, schopných poskytnout informace o zkušenostech s korupcí a jejím vnímání, rizikových faktorech, formách a postojích k integritě. Takové průzkumy mohou být zaměřeny na obecnou populaci, obchodní sektor, státní zaměstnance či na specifické státní instituce, například v justičním sektoru.
16. Údaje pro měření účinnosti systémů trestní justice jsou rovněž zapotřebí. Mnohé formy trestné činnosti, včetně násilné kriminality, nebývají policii oznamovány. To vede k tomu, co je známo jako „skrytá čísla“ kriminality, jinými slovy k rozdílu mezi počtem případů trestné činnosti evidovaným policií a skutečným počtem případů viktimizace. Data z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti (*International Crime Victim Survey*) o počtu případů napadení se zbraní, oznámených oběťmi policii, kupříkladu ukazují značné regionální rozdíly. Přibližně 30 % dotázaných obětí ze zemí Jižní Ameriky uvedlo, že tento trestný čin policii nahlásilo, ve srovnání se 48 % obětí v Západní a Střední Evropě.<sup>19</sup> Výmluvné je, že ve Východní Africe, kde zhruba 31 % obětí napadení se zbraní oznámilo trestný čin policii, uvedlo dalších 23 %, že trestný čin oznámilo jiné autoritě.
17. Výzkumy obětí trestné činnosti představují významný nástroj nejen pro získání odhadů výskytu viktimizace, podle jednotlivých druhů kriminality, ale také pro objasnění vnímání orgánů prosazování práva a trestní justice a míry důvěry v ně. Mezinárodně srovnatelné nástroje pro výzkum obětí trestné činnosti, přizpůsobené místním potřebám, upozorňují na řadu důvodů, proč oběti trestné činy neoznamují. Kupříkladu v některých případech oběti neshledávají trestný čin dostatečně závažným, nebo dokáží vyřešit situaci samy. Nízká míra oznamování trestné činnosti může být nicméně v některých zemích příznakem nedůvěry k orgánům prosazování práva či dokonce strachu z nich. Tam, kde se oběti obracejí k jiným autoritám než je policie, musí být role těchto autorit, jako jsou starší obyvatelé či tribunály dané obce, v širším kontextu prevence kriminality brána v úvahu.

---

<sup>18</sup> Viz rezoluci Komise pro narkotika (*Commission on Narcotic Drugs*) č. 52/12, nazvanou „Zkvalitňování sběru, hlášení a analýzy dat pro sledování implementace Politické deklarace a Akčního plánu o mezinárodní spolupráci za účelem integrované a vyvážené strategie řešení světového drogového problému“ („*Improving the collection, reporting and analysis of data to monitor the implementation of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem*“).

<sup>19</sup> Výpočet UNODC využívající údaje z Mezinárodního výzkumu obětí trestné činnosti, realizovaného v městských oblastech v 74 zemích.

### III. Mezinárodní trendy v oblasti kriminality

#### A. Vražda

18. Úmyslné usmrcení jedné osoby druhou (vražda) představuje nejzávažnější druh násilné kriminality. Současná pozornost, věnovaná problematice ozbrojeného násilí, a zvyšující se význam vraždy jako ukazatele takového násilí, vedou k nárůstu úsilí o zkvalitnění statistik na mezinárodní, regionální a národní úrovni.<sup>20</sup> Zejména UNODC klade důraz na zlepšování dostupnosti a kvality statistických údajů o vraždách. Odhady UNODC uvádějí, že v roce 2004 došlo k přibližně 490.000 úmrtí v důsledku vraždy, přičemž průměrný světový počet vražd v roce 2004 činil 7,6 případů na 100.000 obyvatel.<sup>21</sup> Protože většina takových případů zabití zahrnuje použití nějakého druhu zbraně, nenabízejí statistické údaje o vraždách pouze informace o míře násilných úmrtí, která nesouvisí s ozbrojeným konfliktem, ale jsou též cenné jako náhradní ukazatel celkové míry ozbrojeného násilí.
19. Hranice mezi násilnými úmrtími, ke kterým dochází v rámci ozbrojeného konfliktu, a těmi, která lze označit za „trestný čin“, je často nejasná. Ovšem činy, jež bývají zpravidla zaznamenány orgány prosazování práva a trestní justice jako vraždy, se odehrávají v nejrůznějších kontextech, jako jsou bydliště či jiná rodinná, sociální či soukromá prostředí, v průběhu vloupání, krádeže či loupeže, nebo v rámci kriminality gangů, organizovaného zločinu či trestné činnosti související s drogami. Závažnost tohoto trestného činu vede k tomu, že vraždou se zpravidla zabývají jak zdravotní systém, tak systém trestní justice, což vytváří dva možné zdroje administrativních statistik. UNODC se v souladu se svým zmocněním spolupracovat s národními systémy trestní justice zaměřuje na údaje z oblasti trestní justice, doplněná ve vhodných případech daty z oblasti zdravotnictví.<sup>22</sup>
20. Ačkoliv data vytvářená těmito zdroji se zpravidla ve většině světa v sobě navzájem zrcadlí, údaje o násilných úmrtích pocházející od zdravotnických a policejních či trestně justičních institucí zachycují mírně odlišné jevy a obvykle neposkytují identická čísla. Za účelem zobrazení globální míry vražd co možná nejúplnějším způsobem, ukazuje graf I průměrnou míru vražd v jednotlivých zemích v posledním roce, za který jsou k dispozici, jak vyplývá ze zdrojů z oblasti trestní justice i zdravotnictví, a to ve třídění podle subregionů.

---

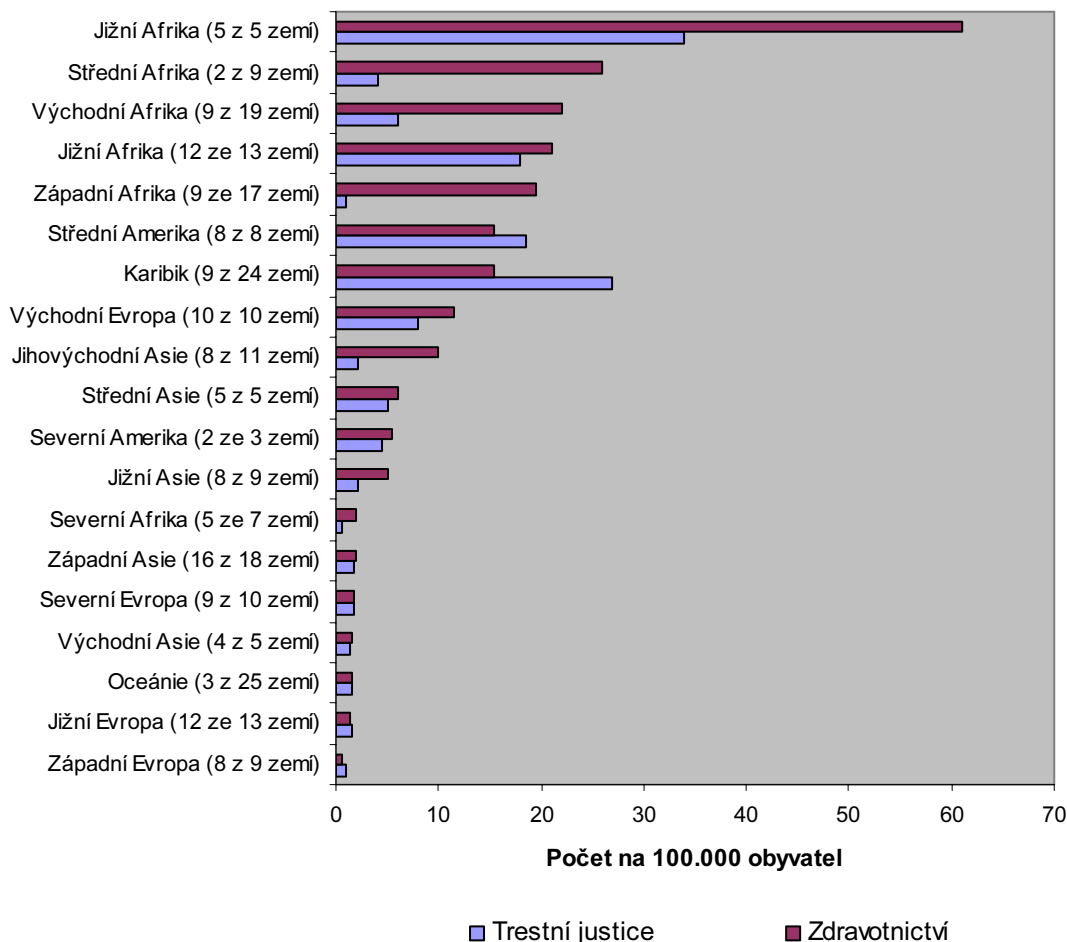
<sup>20</sup> Viz zprávu Generálního tajemníka nazvanou: „Podpora rozvoje prostřednictvím snižování a prevence ozbrojeného násilí“ („*Promoting development through the reduction and prevention of armed violence*“) (A/64/228); Geneva Declaration Secretariat, *Global Burden of Armed Violence* (Geneva, 2008), k dispozici na [www.genevadeclaration.org](http://www.genevadeclaration.org).

<sup>21</sup> Rozbor statistických údajů o vraždách, zpracovaný UNODC a publikovaný v *Global Burden of Armed Violence* (viz poznámku pod čarou 20), str. 67.

<sup>22</sup> Viz [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/ihs.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/ihs.html).

## Graf I

Míra vražd podle subregionů, poslední rok, za který jsou údaje k dispozici, údaje z oblasti trestní justice a zdravotnictví



- Míry uváděné v grafu I odpovídají průměru omezeného souboru zemí v každém subregionu (celkem 144 zemí), v nichž je za období let 2003 – 2008 k dispozici alespoň jeden údaj o počtu vražd z oblasti trestní justice a zdravotnictví. Okruh zemí, u nichž jsou k dispozici údaje pouze z jednoho ze zdrojů, je poněkud širší. Průměrné míry počítané z tohoto širšího souboru zemí by byly odlišné.
- Celkově ukazuje graf I poměrně nízkou míru vražd v zemích Evropy, Asie a Severní Ameriky, s dostatečnou shodou mezi údaji z oblasti trestní justice a údaji zdravotnickými. Naproti tomu jak trestně justiční, tak zdravotnická data (byť v menší shodě) uvádějí významně vyšší míru vražd v Jižní Americe, Střední Americe, Karibiku a Jižní Africe. Velké rozpory v údajích panují v případě Střední, Západní a Východní Afriky. V těchto subregionech je zapotřebí významně zapracovat na systémech evidence administrativních údajů v oblasti trestní justice i zdravotnictví, než budou možná smysluplná srovnání s jinými subregiony světa.
- Graf I rovněž odhaluje přetrvávající existenci významných omezení, týkajících se údajů. Především jen velmi málo zemí Střední, Západní a Východní Afriky je schopno poskytnout trestně justiční údaje o vraždách. Pokud data k dispozici jsou, panují velké rozdíly mezi počty z oblasti trestní justice a z oblasti zdravotnictví. U devíti zemí

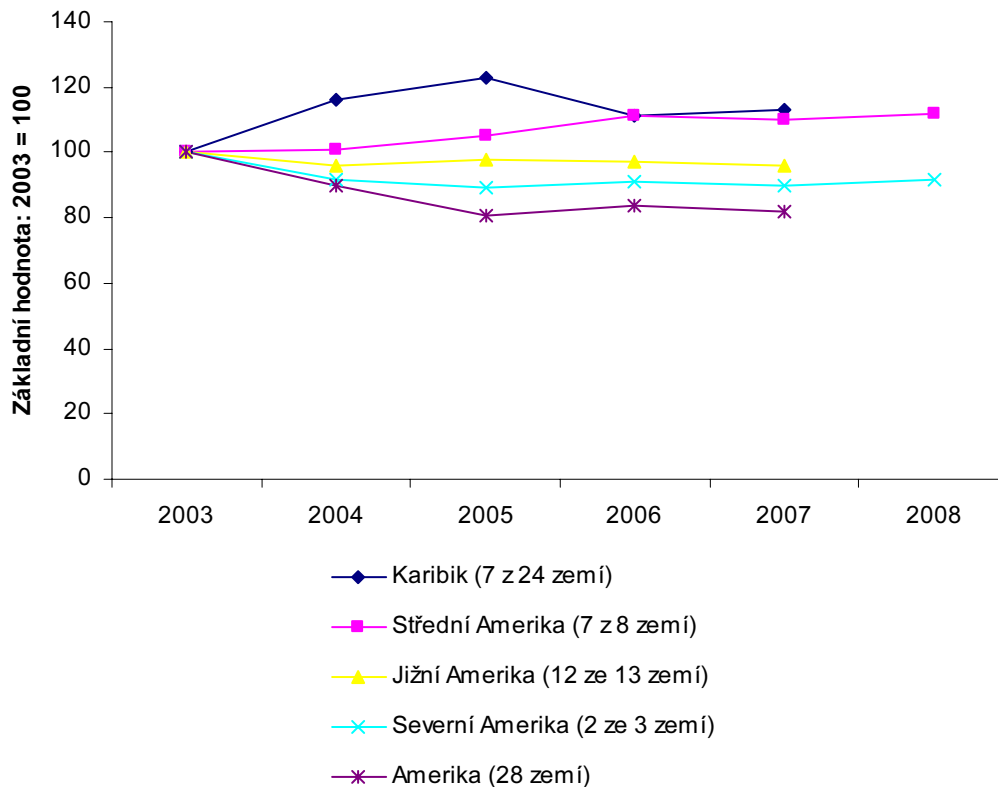
Západní Afriky je kupříkladu průměrná hodnota získaná ze zdravotnického systému desetkrát vyšší, než průměrná hodnota získaná z oblasti trestní justice. Informace o úmrtnosti nejsou ve většině afrických zemí k dispozici a hodnoty pro oblast zdravotnictví jsou u těchto zemí odvozovány z odhadů, využívajících modely příčin úmrtí (*cause-of-death models*).<sup>23</sup> Je nicméně pravděpodobné, že orgány prosazování práva a trestní justice v těchto zemích výrazně podhodnocují počty násilných úmrtí. Může to být způsobeno řadou faktorů, jako jsou omezené kapacity orgánů policie a prosazování práva pro zjišťování a evidenci vražd.

24. V zemích Střední Ameriky a Karibiku je průměrná míra vražd, uváděná institucemi trestní justice, vyšší než míra, uváděná institucemi zdravotnického systému. Může to být důsledkem mnoha faktorů. Soubor dat, použitý v grafu I, vychází především z národních dat zemí ve Střední Americe a Karibiku. Údaje zveřejňované národními institucemi mohou být méně srovnatelné, než data sebraná v rámci mezinárodních iniciativ, jako je Průzkum OSN, jež využívají standardní definice a metadata. Pokud jde o zdravotnické údaje, některé země těchto regionů mají neúplné údaje o registrovaných úmrtích, což může vést k podhodnocování násilných úmrtí. A konečně, jak ukazuje graf II, míra vražd v řadě zemí Střední Ameriky a Karibiku se v posledních letech zvýšila. Trestně justiční data zemí v těchto subregionech se vztahují k pozdějším letům (většinou 2007 a 2008), než data z oblasti zdravotnictví (většinou období 2003 – 2006). Kombinace uvedených faktorů může pozorovaný obraz vysvětlovat.
25. Vyšší dostupnost trestně justičních údajů o vraždách umožňuje výpočet dat o meziročních trendech pro 88 zemí Ameriky, Asie, Evropy a Oceánie. Zatímco mnoho zemí má k dispozici hodnotu alespoň za jeden uplynulý rok, mnohem méně je schopno uvádět konzistentní časové řady, což je důvod, proč graf II obsahuje údaje z méně zemí než graf I. Grafy II, III a IV ukazují průměrnou míru vražd v těchto 88 zemích podle jednotlivých subregionů. Zobrazeny jsou též celkové průměry za země Ameriky, Asie a Oceánie, a Evropy.

---

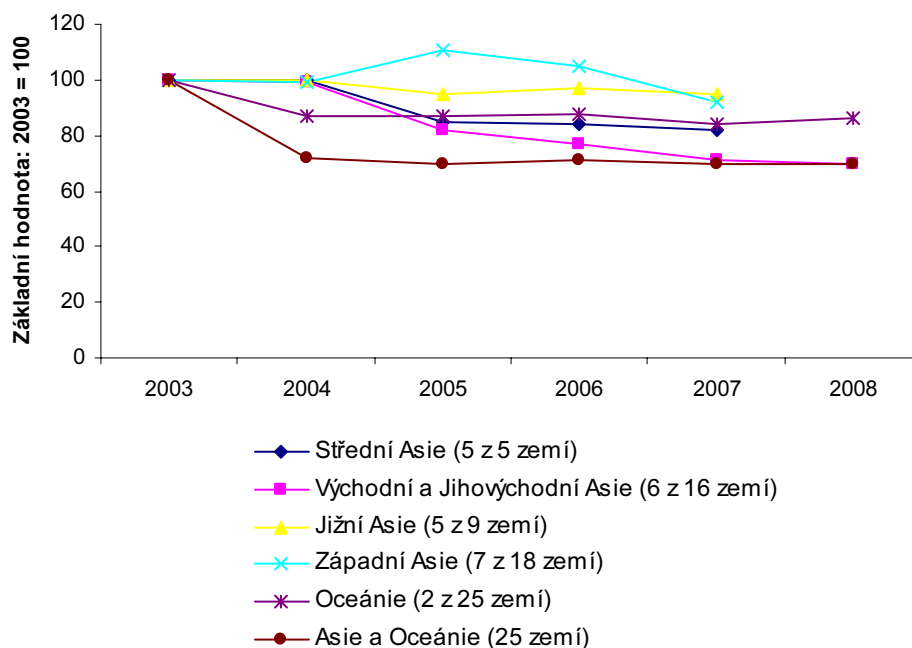
<sup>23</sup> Viz např. „úrovně důkazů“ prezentované Světovou zdravotnickou organizací v *The Global Burden of Disease: 2004 Update* (Geneva, 2008). K dispozici na [www.who.int/evidence/bod](http://www.who.int/evidence/bod).

**Graf II**  
**Průměrná míra vražd v zemích Ameriky, 2003 - 2008**



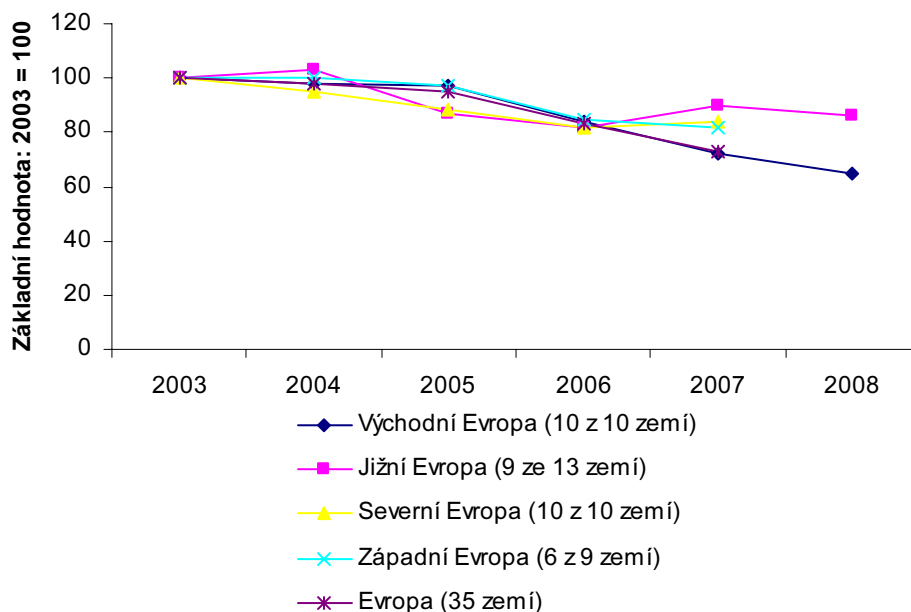
*Poznámka:* Vážený průměr míry vražd v zemích, jež k tomuto trestnému činu podávaly informace průběžně po celé období 2003 – 2008, s využitím dotazníku pro Průzkum OSN.

**Graf III**  
**Průměrná míra vražd v zemích Asie a Oceánie, 2003 – 2008**





**Graf IV**  
**Průměrná míra vražd v zemích Evropy, 2003 - 2008**



26. Na regionální úrovni poklesla v období let 2003 – 2008 průměrná míra vražd, evidovaných institucemi trestní justice, v zemích Asie, Oceánie a Evropy. Do značné míry stejná zůstala v zemích Ameriky. Na subregionální úrovni ovšem Střední Amerika a Karibik, ve kterých již byla vysoká míra vražd, vykázaly v průběhu tohoto období celkový nárůst. Subregionální míry vražd se nicméně obecně měnily poměrně zvolna a nevykázaly nečekaně výrazné meziroční nárůsty či poklesy.
27. Na národní úrovni vykázaly země Střední Ameriky, jako je Belize, Guatemala, Honduras, Jamajka, Trinidad a Tobago a Venezuela (Bolívarovská republika), v posledních letech výrazný nárůst míry vražd. Podle policejních statistik se kupříkladu míra vražd v Hondurasu mezi lety 2004 a 2008 přibližně zdvojnásobila. Nárůst míry vražd ve Střední Americe a Karibiku může souviset s vraždami, spojenými s gangy, drogami a organizovaným zločinem. Obchod s drogami podněcuje trestnou činnost mnoha způsoby: prostřednictvím násilí spojeného s nezákonným obchodem, normalizací protiprávního jednání, odčerpáváním zdrojů trestní justice z jiných aktivit a tím, což má zvláštní význam z hlediska vražd, že přispívá k všeobecné dostupnosti střelných zbraní.
28. Naproti tomu, subregiony s nízkou mírou vražd rovněž zpravidla bývají těmi, které vykazují stabilní či postupně se snižující míru vražd v průběhu času. Země Střední Asie a Východní a Západní Evropy vykazovaly v průběhu období let 2003 – 2008 konzistentně se snižující počty. I když je tato skutečnost příznivá, k udržení nízké a snižující se míry vražd je zapotřebí trvalého a koordinovaného úsilí při prevenci kriminality. Na národní úrovni řada zemí Evropy, jako je Finsko, Lotyšsko, Litva a Moldavská republika, vykazovala znatelný nárůst míry policií evidovaných vražd mezi lety 2007 a 2008.
29. Ačkoliv střelné zbraně nejsou jedinými zbraněmi, používanými k vraždám, jejich dostupnost může být klíčovým faktorem při zvyšování úrovně ozbrojeného násilí a míry

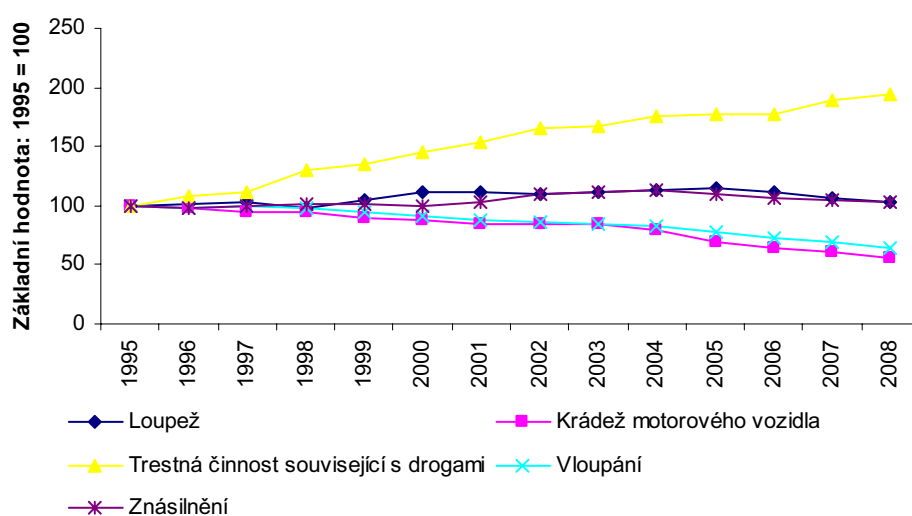
vražd. Subregiony s vysokou mírou vražd zpravidla patří mezi ty, v nichž je vysoký podíl vražd spáchaných střelnými zbraněmi. Dostupná data ze 44 zemí naznačují, že podíl vražd spáchaných střelnými zbraněmi se pohybuje od 19 % v Západní a Střední Evropě do přibližně 77 % ve Střední Americe.<sup>24</sup> Jakkoli pro tato data existuje řada různých vysvětlení, jako je účinek právní regulace nakládání se zbraněmi a odlišná dostupnost střelných zbraní, je třeba výsledky interpretovat opatrně. Jednotlivé země mají různé evidenční systémy a mohou nepřesně evidovat počet vražd spáchaných střelnou zbraní. To může vyplývat z omezené kapacity trestní justice v oblasti sběru dat, nebo z faktických obtíží při identifikaci příčiny úmrtí.

## B. Obecná kriminalita

30. Vzhledem ke své závažnosti bývá zpravidla vražda trestným činem, který instituce prosazování práva evidují nejlépe. Jak však ukazují výzkumy obětí trestné činnosti, policií evidované údaje o ostatních druzích obecné kriminality nelze obecně pokládat za obraz skutečné míry kriminality. Ovšem i když míra kriminality odvozená z údajů orgánů prosazování práva nemusí představovat plný rozsah trestné činnosti, změny v čase lze sledovat přesněji. Nicméně i monitorování trendů závisí na průběžném udržování odpovídajícího systému policejní evidence v dané zemi.
31. Sledování dlouhodobých trendů vyžaduje konzistentní periodická hlášení od členských států. Za dobu 15 let je počet členských států, u nichž jsou každoroční data o druzích obecné kriminality k dispozici, poměrně malý a většina zemí, které hlášení poskytují, leží ve Střední a Východní Evropě. Navzdory tomuto omezenému podsouboru zemí ukazuje analýza údajů o majetkové kriminalitě, násilné kriminalitě a trestné činnosti související s drogami na národní úrovni, jasný obraz.

### Graf V

**Trendy v oblasti běžných trestných činů v zemích, pro něž jsou k dispozici údaje o dlouhodobém trendu**



<sup>24</sup> Rozbor údajů získaných v rámci Průzkumu OSN, zpracovaný UNODC a publikovaný v *Global Burden of Armed Violence* (viz poznámku pod čarou 20), str. 75.

32. Graf V ukazuje jasně klesající trend v oblasti majetkové kriminality (vloupání a krádeže motorových vozidel) v období let 1995 – 2008. Počty policíí evidovaných trestných činů souvisejících s drogami se ve stejném období naopak téměř zdvojnásobily. Násilná kriminalita (loupež a znásilnění) až do roku 2004 mírně stoupala, ovšem následně se do roku 2008 vrátila na přibližně stejnou úroveň, jaká byla zaznamenána v roce 1995. Jak je rozebráno dále v kapitole o trestné činnosti související s drogami (odstavce 35 – 37), je obtížné zjistit, zda nárůst kriminality související s drogami je zapříčiněn větším důrazem policie na tento druh trestné činnosti, nebo skutečným nárůstem aktivit v oblasti drog. I když trestné činnosti související s drogami byla patrně v poslední dekádě věnována ze strany orgánů prosazování práva větší pozornost, údaje o poptávce po drogách ukazují vzrůstající poptávku po kokainu v evropských zemích (včetně zemí zařazených do grafu V) od konce devadesátých let až zhruba do roku 2007.<sup>25</sup>
33. Jedním z vysvětlení setrvalého poklesu počtu vloupání a krádeží motorových vozidel může být vliv „ztížení dosažení cíle“. Země zahrnuté do grafu V patří většinou mezi vyspělé země, v nichž v uplynulém desetiletí byly zaváděny lepší zámkové systémy, bezpečnostní osvětlení a v případě motorových vozidel pouliční bezpečnostní kamery a sledovací systémy. V mnoha zemích také banky a pošty snížily prostřednictvím vyššího stupně zabezpečení svou zranitelnost. Taková opatření nejsou použitelná vůči násilné kriminalitě, jako jsou případy loupeží na jednotlivcích či znásilnění, jejichž počty v určitých letech narůstaly, ale převážně zůstaly po celé patnáctileté období konstantní. Vyšší míra policíí evidovaných případů znásilnění by však měla být interpretována opatrně. Počty policíí oznámených případů znásilnění mohou být stejnou měrou ovlivněny úrovní důvěry v policii a vědomostmi oběti o povaze tohoto trestného činu, jako skutečnou mírou této trestné činnosti.

### C. Trestná činnost související s drogami

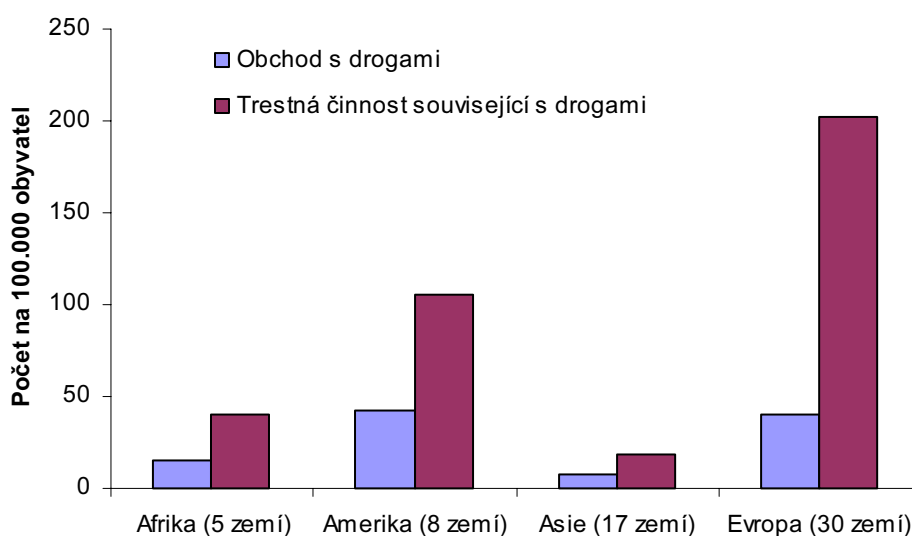
34. Trestné činy evidované orgány prosazování práva mohou přímo či nepřímo souviset s drogami. Určitou část trestných činů, jako jsou loupež, krádež, napadení a vloupání, podporují v pozadí ležící faktory, jako je užívání drog. Ze statistického hlediska je ovšem rozsah, v němž se užívání drog na takových trestných činech podílí, obtížně zachytitelný a jen zřídka se objevuje v oficiálních zprávách. Na druhou stranu orgány prosazování práva ve většině zemí vytvářejí a uchovávají informace o drogových trestných činech. Ty je možno dělit do dvou širších kategorií: „trestná činnost související s drogami, přechovávání či zneužívání drog“ („*drug-related crime, possession or abuse*“), jež blíže odpovídá trestným činům spojeným s užíváním, a „obchod s drogami“ („*drug trafficking*“), jež se týká prodeje určitých nelegálních látek.
35. V rámci Průzkumu OSN jsou od členských států sbírány údaje jak o „trestné činnosti související s drogami, přechovávání či zneužívání drog“, tak o „obchodu s drogami“. Zhruba 60 zemí odpovědělo na otázku Průzkumu OSN týkající se trestné činnosti související s drogami a na otázku týkající se obchodu s drogami, definovaného jako drogové trestné činy, které nejsou spojeny s užíváním drog ze strany pachatele. Graf VI ukazuje průměrnou míru obou druhů kriminality podle regionů, jak byla nahlášena

<sup>25</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2009* (United Nations publication, Sales No. E.09.XI.12).

v rámci 10. a 11. kola Průzkumu. Míra policií evidovaných trestných činů obchodování s drogami je dobře srovnatelná mezi jednotlivými regiony, nejspíše z důvodu omezené definice tohoto trestného činu.<sup>26</sup> Naproti tomu evidované trestné činy související s drogami vykazují podstatně větší variabilitu mezi regiony. Počty evidovaných trestných činů, souvisejících s drogami, jsou patrně více ovlivněny rozdíly v národních definicích a prioritách orgánů prosazování práva, a odlišnými přístupy k vykazování jednotlivých případů.

### Graf VI

**Policií evidované případy trestné činnosti související s drogami a obchodu s drogami, podle regionů, v roce 2008 či v posledním roce, za který jsou údaje k dispozici**



36. Pokud jde o trendy v oblasti trestné činnosti související s drogami a obchodu s drogami, většina zemí, jež dodaly UNODC údaje, uvedla nárůst těchto trestných činů v posledních letech. Kombinovaná data z Průzkumu OSN a z dotazníkového šetření pro účely výroční zprávy UNODC naznačují, že přibližně 62 % zemí vykázalo nárůst počtu trestných činů přechovávání drog a 56 % zemí vykázalo nárůst počtu trestných činů obchodování s drogami.<sup>27</sup> Je nicméně obtížné uvést, zda je tento trend výsledkem rostoucího problému či zvýšené policejní aktivity. Ze zemí, jež vykázaly nárůst počtu trestných činů obchodování s drogami, téměř 70 % vykázalo rovněž nárůst počtu trestných činů přechovávání drog. Tato silná vazba naznačuje, že uvedené nárůsty mohou být vyvolány spíše zesíleným prosazováním protidrogových zákonů, než změnami situace v oblasti drog.

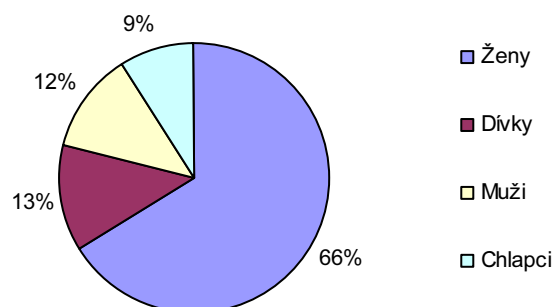
<sup>26</sup> Kupříkladu pro účely 10. Průzkumu OSN téměř 70 % zemí, jež poskytly údaje o obchodu s drogami, rovněž uvedlo, že definice stanovená v Průzkumu odpovídá vymezení používanému v dané zemi.

<sup>27</sup> *World Drug Report 2009* (viz poznámku pod čarou 25).

## D. Obchodování s lidmi

37. Ve své Zprávě o obchodování s lidmi ve světě (*Global Report on Trafficking in Persons*) UNODC uvedl, že ve 111 zemích, jež poskytly údaje o obětech za rok 2006, bylo zjištěno více než 21.400 obětí obchodování s lidmi. Obchodování s lidmi přesto nepatří mezi trestné činy, za které jsou pachatelé často stíháni. Pouze 46 % zemí, pro něž jsou k dispozici příslušná data, uvedlo za období, k němuž se hlášení vztahovalo, alespoň jedno odsouzení specificky pro trestný čin obchodování s lidmi.<sup>28</sup>
38. Tak jako u mnoha jiných forem organizovaného zločinu, a vlastně i u obecné kriminality, nemohou data shromážděná orgány trestní justice poskytnout dostatečně dobrý odhad rozsahu či povahy problému obchodování s lidmi. Při absenci spolehlivých odhadů „skrytých čísel“ v oblasti obchodování s lidmi zůstává nejasné, o jaké části takových případů se úřady dozví a zda jsou odhalené případy reprezentativní ve vztahu k této aktivitě.
39. Trestně justiční data a údaje o obětech mohou nicméně podat určitý náhled na obchodování s lidmi v konkrétních zemích. Data zveřejněná UNODC v jeho Zprávě o obchodování s lidmi ve světě zahrnují informace o otázkách jako jsou pohlaví a státní občanství obětí a formy viktimizace. Zatímco muži jsou kupříkladu obecně nadměrně zastoupeni mezi pachateli násilné kriminality, ženy tvoří větší podíl mezi odsouzenými za trestné činy obchodování s lidmi, než u většiny jiných druhů trestné činnosti. Současně ženy tvoří také přibližně dvě třetiny obětí, zjištěných státními orgány v 61 zemích, v nichž se údaje sbíraly (viz graf VII). V 52 zemích, v nichž byla konkretizována forma vykořisťování, bylo 79 % obětí vystaveno sexuálnímu vykořisťování. Ačkoliv je pravděpodobné, že není znám celkový rozsah pracovního vykořisťování a případů, kdy je obětí muž, platí nadměrné zastoupení sexuálně vykořisťovaných žen napříč regiony, dokonce i v zemích, kde jsou běžně odhalovány i jiné formy obchodování s lidmi.

**Graf VII**  
**Profil obětí zjištěných státními orgány v 61 zemích, úhrnně za rok 2006**



<sup>28</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons* (Vienna, 2009). K dispozici na [http://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf).

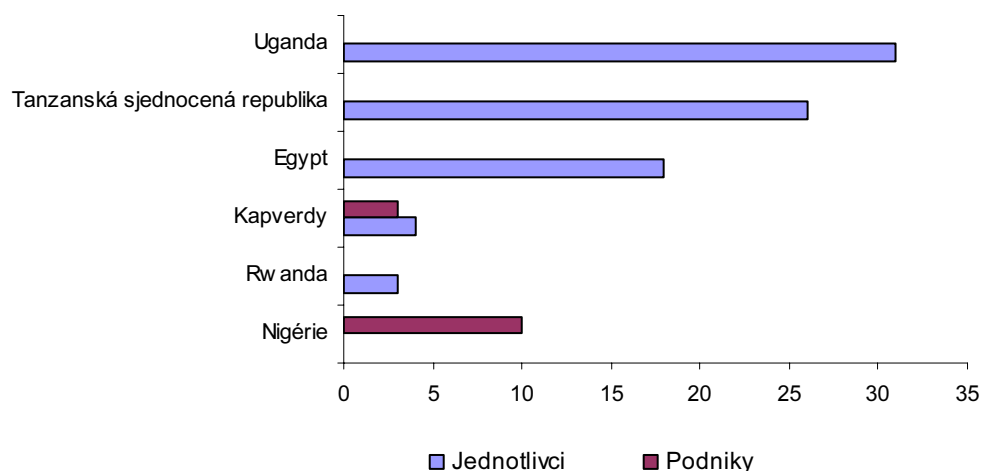
40. Údaje z oblasti trestní justice rovněž odhalují země původu a určení obětí obchodování s lidmi. Data naznačují, že ani pokud se jedná o obchodování přes hranice, necestují oběti vždy na dlouhé vzdálenosti. Ve skutečnosti v mnoha případech probíhá obchodování s lidmi mezi zeměmi téhož regionu a zvláště mezi sousedními zeměmi. Současný výzkum také naznačuje, že dochází k posunu pokud jde o země, z nichž pocházejí oběti obchodování za účelem sexuálního vykořisťování: méně obětí pochází z Východní Evropy a více jich pochází z širší skupiny zemí. Většina osob zadržených pro obchodování s lidmi jsou občané země, v níž byly zadrženy, což naznačuje, že místní kriminální struktury prodávají oběti kriminálním strukturám v cílových zemích.

## **E. Korupce**

41. Snahy popsat a vymezit korupci čelí mnoha metodologickým problémům. Protože údaje o oznámených případech korupce zpravidla neodrážejí skutečný rozsah korupce, byla vyvinuta řada alternativních přístupů. Proběhlo několik pokusů zjistit celosvětový rozsah korupce, a to jak obecně tak ve specifických oblastech. Často takové pokusy zahrnovaly vytvoření složených indexů korupce.
42. Takové indexy mohou být účinným nástrojem jak celosvětově přitáhnout pozornost k problému korupce a zprostředkovat sdělení, že korupci měřit lze. Zároveň však složené indexy mají některé slabiny. Patří mezi ně skutečnost, že jsou agregována data z různých zdrojů, takže často není jasné, co vlastně index měří; že při tvorbě složených indikátorů musí osoba pořizující data provádět několik výběrů, jež zahrnují některé prvky subjektivity; a že konečný výsledek má podobu klasifikace zemí, klasifikace, jež nepředstavuje skutečné měřítko korupce a neposkytuje přímé informace pro účely tvorby politiky.
43. Výběrové populační průzkumy naproti tomu umožňují přímý sběr dat o zkušenostech a názorech reprezentativních vzorků dané populace, jako jsou domácnosti, obchodní sektor či státní zaměstnanci. Jsou-li prováděny metodologicky správným způsobem, mohou výběrové průzkumy poskytovat odpovědi na celou řadu otázek, jako jsou podíl osob (či podniků), jež poskytly v uplynulém roce úplatek, charakteristické rysy obětí a pachatelů, změny míry korupce v čase, a korupcí nejvíce postižené odvětví či regiony. Výsledky z nedávných průzkumů provedených v pěti afrických zemích kupříkladu uvádějí, že 4 % až 30 % respondentů poskytlo úplatek veřejnému činiteli v období 12 měsíců před realizací průzkumu (viz graf VIII). Výsledky průzkumu také naznačují, že podnikatelé častěji poskytují úplatky do určitých státních sektorů, jako je policie či zdravotnictví, než jiným institucím, jako jsou finanční či obecní úřady. Odpovědi z průzkumu rovněž ukazují, že typickými situacemi, v nichž byl úplatek poskytnut, byly policejní vyšetřování a delikty spojené s porušením dopravních předpisů.

## Graf VIII

**Respondenti průzkumu (jednotlivci a podniky), kteří byli v uplynulém roce požádáni alespoň jednou o poskytnutí úplatku, podle vybraných zemí, období 2008 – 2009**  
(V procentech)



*Pramen:* Úřad OSN pro drogy a kriminalitu.

44. Nedávný populační průzkum UNODC o korupci v Afghánistánu také zjistil, že Afghánci musejí při jednáních s veřejnými činiteli běžně poskytovat úplatky.<sup>29</sup> Přibližně 52 % dospělých Afghánců muselo nejméně jednou v období 12 měsíců před realizací průzkumu poskytnout úplatek veřejnému činiteli. Ve třech čtvrtinách případů byly úplatky placeny v hotovosti (průměrná výše úplatku činila 160 USD – v zemi s hrubým domácím produktem ve výši 425 USD na obyvatele ročně). Afghánci, kteří se průzkumu zúčastnili, ohodnotili korupci jako svou největší starost, když 59 % z nich uvedlo, že nepoctivost ve veřejném sektoru je větší problém než nedostatečná bezpečnost (54 %) či nezaměstnanost (52 %). Tyto poznatky zvýrazňují potřebu plné implementace Úmluvy OSN proti korupci<sup>30</sup>, která počítá s účinným a finančně zajištěným protikorupčním orgánem, přiznáním příjmů a majetku osob zastávajících veřejnou funkci, veřejným závazkem bezúhonnosti pro vyšší úředníky a racionalizovaným správním řízením.

## IV. Systémy trestní justice

45. I v uplynulých pěti letech poskytoval Průzkum OSN prostřednictvím zpráv od členských států cenné informace o činnosti systémů trestní justice. Kromě poskytování statistických údajů o pachatelích nabízí Průzkum OSN informace o zdrojích a o výkonnosti (produktivitě) a punitivitě systémů trestní justice. Vedle toho Průzkum poskytuje informace o vězeňství, jako jsou kapacity věznic a počty vězněných osob. Jakkoli jsou ovšem tyto informace cenné, mnoho problémů se vynořilo v souvislosti s prováděním srovnání mezi jednotlivými zeměmi. Kupříkladu údaje o pracovnících policie a trestní justice, o národních rozpočtech na trestní justici a o pohybu podezřelých

<sup>29</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims* (Vienna, 2010). K dispozici na <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

<sup>30</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.

systémem trestní justice, mohou být v různých zemích zjišťovány a definovány velmi odlišně.

46. Jako takový nemůže tedy Průzkum OSN poskytnout vyčerpávající zhodnocení výkonnosti systémů trestní justice z mezinárodní perspektivy. Data odvozená z nástrojů jako je Průzkum musejí být studována společně s hloubkovou analýzou toho, jak systémy trestní justice fungují v teorii a v praxi.

## A. Zdroje

47. Co se týče údajů o pracovních orgánů prosazování práva a trestní justice, metodika se mezi jednotlivými zeměmi liší ve smyslu přístupu použitého při výpočtu objemu pracovní síly (například v některých zemích se počítají skutečné osoby, zatímco v jiných zemích je důležitý počet tabulkových míst v rozpočtu) a při určování, které instituce se do tohoto výpočtu zařazují. Kupříkladu pokud jde o pracovníky orgánů prosazování práva, existuje mnoho různých typů policejních sborů, někdy i v rámci téže země; a opět, některé typy mohou existovat v jedné zemi, ale v jiné nikoliv. Rovněž úkoly plněné policií se v jednotlivých zemích liší. Údaje o pracovních policií tedy mohou zahrnovat kriminální policii, dopravní policii, pohraniční policii, četnictvo, uniformovanou policii, městské hlídky či městskou policii. V některých případech mohou tato data zahrnovat též úředníky celní správy, finanční policii, vojenskou policii, policii tajné služby, policisty v záloze, studenty policejních škol či soudní policii. Rozdíly v poměru počtu pracovníků trestní justice k počtu obyvatel mohou ovlivňovat schopnost systému při řešení trestné činnosti a vést k odlišným mírám objasněnosti, stíhaných a odsouzených osob.
48. Z analýzy dat sebraných v rámci Průzkumu OSN vyplývá pro rok 2006 celosvětový medián přibližně 300 policistů na 100.000 obyvatel. Jednotlivé odpovědi v Průzkumu nicméně ukazují, že míra počtu policistů na počet obyvatel se mezi zeměmi významně liší. Výsledky naznačují, že v každé zemi existuje minimální nezbytný počet policistů na 100.000 obyvatel. Kupříkladu pouze ve čtyřech zemích na celém světě jsou počty pracovníků policie nižší než 100 policistů na 100.000 obyvatel. Poměrně vysoké střední míry pracovníků policie (přibližně 400) byly zjištěny v zemích Západní Asie, jakož i ve Východní a Jižní Evropě. Střední míra policejního personálu na počet obyvatel zůstala po nárůstu mezi lety 1995 a 2002 v období let 2002 – 2006 na globální úrovni poměrně stabilní.
49. Pokud jde o pracovníky státních zastupitelství, počty byly ve všech zemích mnohem nižší než u policistů, přičemž střední hodnota činila 6 pracovníků na 100.000 obyvatel. Střední hodnota průměrné meziroční změny činí přibližně 2 %. Některé země vykázaly znatelný nárůst, v některých případech až o 11 % ročně v období let 1995 – 2006, přičemž jen několik málo zemí vykázalo významnější pokles. Podobně rostoucí trend byl zjištěn u počtů profesionálních soudců, u nichž byla v roce 2006 zjištěna střední hodnota přibližně 10 soudců na 100.000 obyvatel, s mírou průměrné meziroční změny přibližně ve výši 2 % jako mediánu.
50. Počty pracovníků věznic pro dospělé se mezi jednotlivými zeměmi významně lišily a pohybovaly se mezi 2 a 160 vězeňskými pracovníky na 100.000 obyvatel, přičemž medián činil 51. V mnoha zemích odpovídaly vysoké počty vězeňského personálu na



100.000 obyvatel vysokým počtům vězeňské populace, i když to neplatilo vždy. Za posledních 11 let se počty vězeňského personálu zvyšovaly v průměru o 1 % ročně.

## B. Výkonnost

51. Pokud jde o produktivitu systému trestní justice, lze činit základní odhady výkonnosti srovnáváním údajů o počtech pracovníků trestní justice s počty podezřelých a pachatelů, jimiž se tito pracovníci zabývají. Data z Průzkumu OSN neukazují korelaci mezi počty pracovníků policie a podezřelých na 100.000 obyvatel. To naznačuje, že větší počet policistů neznamená nutně více objasněných trestných činů (chápaných jako trestné činy, u nichž byl zjištěn alespoň jeden podezřelý). Rovněž neexistuje jednoznačný vztah mezi efektivitou policie a regionem, v němž se daná země nachází, ačkoliv většina zemí, jež se umístily nejhůře ve smyslu výkonnosti policie, leží v Latinské Americe a Asii.
52. Třebaže byly podobné výsledky zjištěny pokud jde o počet stíhaných osob na jednoho státního zástupce, v tomto případě je ještě obtížnější srovnávat data mezi zeměmi. Zejména rozdíly v definicích (kupříkladu výraz „úřední obvinění“ („*official charge*“) může být chápán ve smyslu „všechny osoby úředně stíhané“, ale také ve smyslu „obžalované osoby“) vedou k tomu, že míra, v níž jsou údaje srovnatelné, výrazně závisí na charakteru systému trestní justice a na metodách používaných při evidenci statistických dat.

## C. Punitivita

53. Jedno z měřítek punitivity, chápané jako přísnost reakce systému trestní justice na trestné činy, může být počítáno jako poměr počtu uvězněných odsouzených k počtu odsouzených osob v jednom roce. Mezi jednotlivými zeměmi byly v tomto koeficientu punitivity zjištěny nápadné rozdíly. Většina zemí, jež se umístily níže na žebříčku punitivity, se nachází v Evropě, zatímco většina vysoko umístěných zemí leží v Asii, Latinské Americe a Karibiku.

## D. Vězeňství

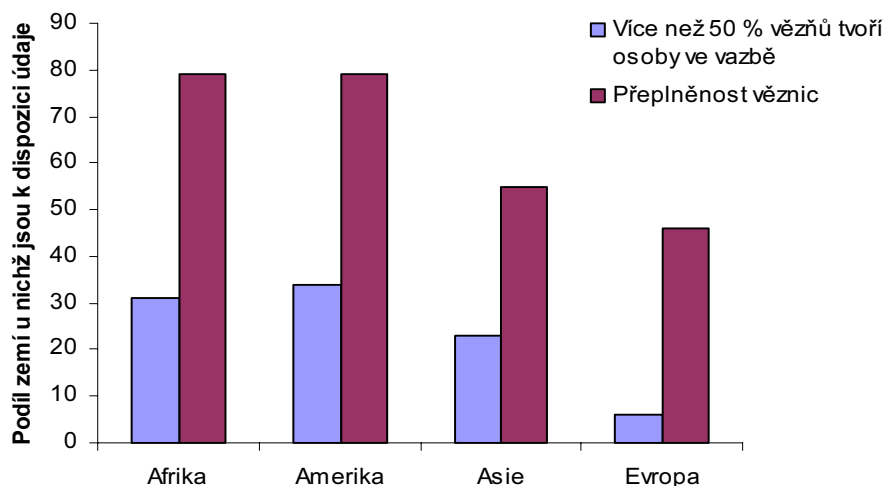
54. Mezi lety 1997 a 2007 se počty vězeňské populace zvýšily ve 104 ze 134 zemí, pro které jsou k dispozici informace. Nárůst byl napříč regiony konzistentní, když se vězeňská populace zvýšila v 60 % až 75 % zemí Afriky, Ameriky, Asie, Evropy a Oceánie dohromady. K největšímu nárůstu došlo v Asii, kde 39 % zemí, pro které jsou k dispozici informace, vykázalo v období let 1997 – 2007 nárůst o více než 50 %.
55. Kromě toho značný počet zemí vykázal vysoké počty osob ve vazbě. Mezinárodní standardy zdůrazňují, že vězněné osoby musejí být souzeny a řízení ukončeno v „přiměřené lhůtě“, nebo musejí být tyto osoby propuštěny na záruku.<sup>31</sup> Nadměrná délka a nadměrné využívání vazby mohou být hlavními příčinami přeplněnosti věznic. Vazba je zřejmě využívána obzvláště v zemích Afriky a Ameriky, kde více než polovinu

<sup>31</sup> Viz např. čl. 9 a 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*) (rezoluce Valného shromáždění č. 2200A (XXI), příloha).

vězeňské populace v přibližně jedné třetině zemí, pro které jsou k dispozici údaje, tvoří osoby ve vazbě. Jak ukazuje graf IX, většina zemí s přeplněnými věznicemi se nachází v Africe a Americe. Z 24 zemí Afriky, pro které jsou k dispozici data, převyšuje obsazenost věznic jejich kapacitu v 19 zemích; v 11 z nich byla kapacita překonána o 150 %. V Americe z 29 zemí, pro které jsou k dispozici data, převyšuje obsazenost věznic jejich kapacitu ve 23 zemích; v 10 z nich byla kapacita překonána o 150 %.

### Graf IX

**Země, kde více než 50 % vězeňské populace tvoří osoby ve vazbě a kde jsou přeplněné věznice**



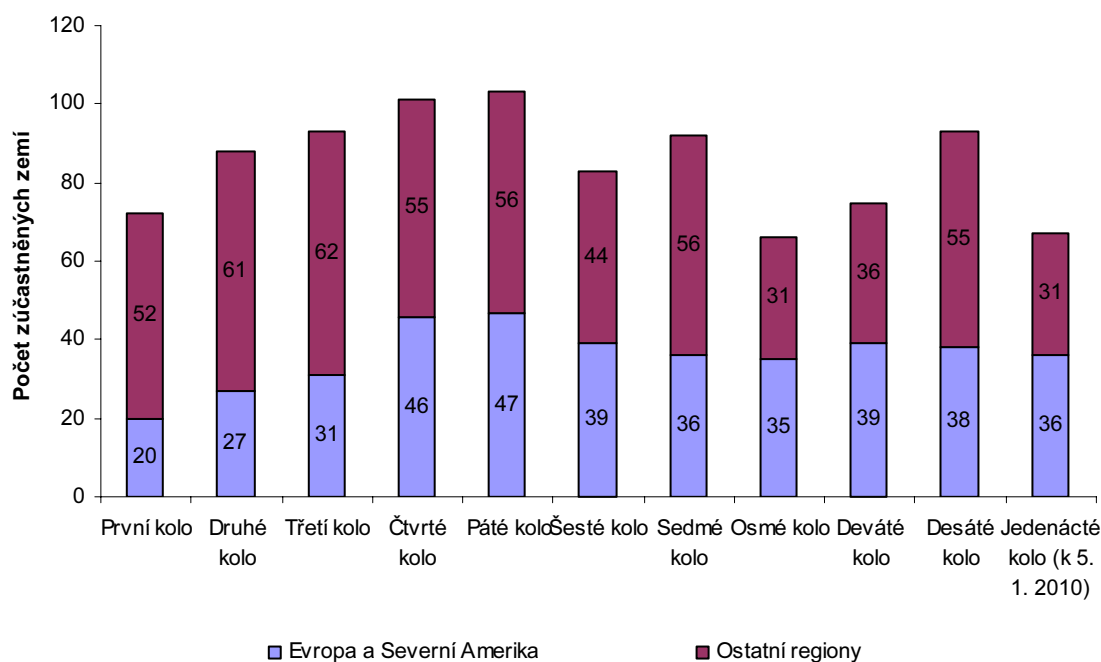
## V. Rozvoj statistik

56. Aktuální údaje z Průzkumu OSN analyzoval UNODC společně s Evropským institutem pro prevenci a kontrolu kriminality, působícím při OSN. Další informace o použitých metodách byly prezentovány v článcích, publikovaných ve vydání *Forum on Crime and Society* z roku 2006.<sup>32</sup>
57. Odpovědi na 11. kolo Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice, poskytující informace za období let 2007 – 2008, byly získány z 67 Států, neboli přibližně od jedné třetiny členských států (graf X). Některé země uvedly, že potřebují více času na zpracování odpovědi. Míra odezvy je stále velmi nízká, zejména mezi rozvojovými zeměmi.

<sup>32</sup> United Nations publication, Sales No. E.09.IV.18.

## Graf X

### Počet Států, jež se zúčastnily Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice



58. I když byla v poslední době realizována celá řada opatření na zkvalitnění statistických údajů o kriminalitě a trestní justici, včetně vývoje kriminality, násilí a delikvence, zůstávají tyto statistiky na národní, regionální i mezinárodní úrovni skromné. Mnoho zemí stále čelí značným problémům při shromažďování, zpracovávání a šíření relevantních statistických údajů o kriminalitě a trestní justici systematickým a udržitelným způsobem. Mezinárodní společenství již uznalo význam budování kapacit členských států při sběru a hlášení takových informací.<sup>33</sup> Takové budování kapacity musí zahrnovat pomoc nejen při vytváření a sběru statistických údajů z oblasti trestní justice, ale též při institucionálním výkaznictví na národní, regionální i mezinárodní úrovni, a to i formou systematické účasti v Průzkumu OSN.
59. UNODC, ve spolupráci s relevantními partnery, začal posilovat svou schopnost podporovat země v tomto ohledu, s cílem zvyšování kvality, dostupnosti a mezinárodní srovnatelnosti údajů o kriminalitě a trestní justici. Významným krokem tímto směrem je zřízení sítě národních kontaktních míst pro statistické údaje o kriminalitě a trestní justici. Taková síť by měla zahrnovat kontaktní koordinační pracoviště na národních statistických úřadech, v policejních sborech, na státních zastupitelstvích, soudech a ve vězeňských správách. Pro specifické oblasti kriminality, jako je korupce a některé formy organizovaného zločinu, by měla být národní koordinační pracoviště zřizována na tématickém základě, podobně jako síť národních zpravodajů Evropské unie či obdobné mechanismy v oblasti obchodování s lidmi.<sup>34</sup> UNODC učinil v tomto směru konkrétní kroky, např. formou rozvoje sítě regionální expertů. Zkušenosti získané prostřednictvím

<sup>33</sup> Rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2009/25, nazvaná „Zkvalitňování sběru, hlášení a analýzy dat k prohloubení znalostí o trendech ve specifických oblastech kriminality“ („*Improving the collection, reporting and analysis of data to enhance knowledge on trends in specific areas of crime*”).

<sup>34</sup> Viz [www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/jha/108312.doc](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/jha/108312.doc).

iniciativy „Data pro Afriku“ („*Data for Africa*“) naznačují, že stanovení národních kontaktních míst může být účinným nástrojem pro zvýšení míry odezvy a pro povzbuzení diskuse o problémech, na nichž mají země téhož regionu společný zájem. Například v době přípravy této zprávy byl počet afrických zemí, jež se zúčastnily 11. kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice (2007 – 2008), téměř dvojnásobný, než počet afrických zemí, jež se zúčastnily 10. kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice (2005 – 2006).

60. V průběhu roku 2010 bude zveřejněna příručka UNODC a Evropské hospodářské komise (*Economic Commission for Europe*) pro výzkumy obětí trestné činnosti. Příručka, navržená pracovní skupinou, která se kromě UNODC a Evropské hospodářské komise skládala z expertů ze sedmi zemí a tří mezinárodních institucí<sup>35</sup>, se zabývá širokým okruhem otázek, týkajících se plánování a realizace výzkumu viktimizace. Příručka zahrnuje informace o tom, jak analyzovat, prezentovat a interpretovat data za účelem sdělení hlavních poznatků a výsledků. Je určena především státům, které právě poprvé vytvářejí programy výzkumu obětí trestné činnosti a mají omezené zkušenosti v této oblasti.

## VI. Další postup a závěry

61. UNODC bude pokračovat v úsilí o zvýšení dostupnosti a kvality statistických údajů o kriminalitě a trestní justici na národní i mezinárodní úrovni. Zejména bude, v závislosti na objemu dostupných finančních prostředků, pokračovat v podpoře Států při budování jejich institucionální kapacity pro realizaci výzkumů obětí trestné činnosti, v souladu se směrnicemi, jež budou uvedeny v příručce o výzkumech obětí trestné činnosti. Bude rovněž nadále pracovat na výzkumech korupce v zemích, jež žádají o pomoc při zjišťování základních dat a sledování trendů, týkajících se jednání souvisejících s korupcí.
62. UNODC bude pokračovat v úsilí o dosažení lepšího pochopení globálních a regionálních typů vražd, a to realizací výzkumu dostupných statistických údajů o vraždách z více různých zdrojů. Po zveřejnění souboru dat o vraždách v některých zemích v prosinci 2008, publikoval UNODC na počátku roku 2010 aktualizované údaje, čerpající z více různých zdrojů za období let 2003 – 2008.
63. Statistické údaje o vraždách, publikované UNODC, mají podnítit další výzkum a musejí být doplňovány a aktualizovány, jakmile jsou k dispozici novější data. Nicméně v rámci iniciativ, jako je Ženevská deklarace o ozbrojeném násilí a rozvoji (*Geneva Declaration on Armed Violence and Development*), mají takové zdroje dat významnou roli při tvorbě základů ukazatelů pro měření povahy a rozsahu ozbrojeného násilí, jež nesouvisí s ozbrojeným konfliktem. V reakci na potřebu lepšího pochopení ozbrojeného násilí UNODC kromě rozvoje metodologických přístupů k měření výkonnosti systémů trestní justice, které se zabývají trestnými činy zahrnujícími ozbrojené násilí, realizoval

---

<sup>35</sup> Austrálie, Kanada, Itálie, Nizozemí, Polsko, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku a Spojené státy americké; Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality, působící při OSN, Agentura Evropské unie pro základní práva (*European Union Agency for Fundamental Rights*) a Eurostat.

nedávno také výzkum struktury a základních příčin vražd ve vybraných regionech. Výsledky této práce budou publikovány v průběhu roku 2010.

64. UNODC nadále pracuje na určení hlavních indikátorů pro měření činnosti systémů trestní justice. Část této práce probíhá ve spolupráci s Evropskou komisí, prostřednictvím účasti UNODC v expertní skupině pro potřeby politiky v oblasti dat o kriminalitě a trestní justici<sup>36</sup> (a příslušných podskupinách) a v paralelní skupině zřízené Eurostatem<sup>37</sup>. V průběhu roku 2008 se UNODC účastnil vývoje systému klasifikace trestných činů na úrovni Evropské unie a výzkumu zaměřeného na rozvoj indikátorů účinnosti systémů trestní justice, včetně těch, které se specificky zabývají mladistvými pachateli. Další činnost se předpokládá ve spolupráci s Evropskou hospodářskou komisí a Konferencí evropských statistiků (*Conference of European Statisticians*). Může zahrnovat následující aktivity: (a) rozvíjení souboru principů v oblasti mezinárodních systémů klasifikace trestných činů pro statistické účely; (b) provedení případové studie za účelem definování a klasifikace vybraných trestných činů; a (c) spolupráce s Evropskou komisí na současném projektu klasifikace na úrovni Evropské unie.
65. V zemích Jihovýchodní Evropy UNODC, v partnerství s Evropským institutem pro prevenci a kontrolu kriminality, působícím při OSN, Společným výzkumným centrem nadnárodního zločinu (*Joint Research Centre on Transnational Crime*) a Mezinárodním střediskem pro rozvoj migrační politiky (*International Centre for Migration Policy Development*), zahájil dvouletý projekt (2009 – 2011) rozvoje monitorovacích nástrojů pro justiční a policejní instituce v zemích Západního Balkánu, financovaný Evropskou komisí. Celkovým cílem projektu je posílení reakce na trestnou činnost a korupci v zemích Západního Balkánu prostřednictvím sladění národních statistických mechanismů v institucích, spadajících do resortů spravedlnosti a vnitra, s relevantními mezinárodními standardy a osvědčenou praxí. UNODC realizoval výzkumné aktivity ve většině zemí, zapojených do projektu, a připravuje regionální workshop a vzdělávací aktivity pro jednotlivé země.
66. Jako pokračování jednání otevřené expertní skupiny pro způsoby a prostředky zkvalitnění sběru, zkoumání a analýzy údajů o kriminalitě z roku 2006, zorganizoval UNODC jednání expertní skupiny pro statistiky o trestné činnosti, jež se konalo ve Vídni od 28. do 30. ledna 2009. Na základě rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2009/25, nazvané „Zkvalitňování sběru, hlášení a analýzy dat k prohloubení znalostí o trendech ve specifických oblastech kriminality“, zřídil UNODC otevřenou mezivládní expertní skupinu pro přípravu doporučení ke zkvalitnění nástrojů pro sběr relevantních údajů o kriminalitě, zejména Průzkumu OSN. První jednání této expertní skupiny se má uskutečnit v Buenos Aires od 8. do 10. února 2010.
67. Na základě téže rezoluce se expertní pracovní skupina zaměří na potřebu zjednodušit a zkvalitnit systém hlášení v rámci Průzkumu OSN, za účelem podnícení více členských

---

<sup>36</sup> Expertní skupina byla zřízena Evropskou komisí, aby vedla práce na určení vybraných indikátorů trestné činnosti. Viz Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (*Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*) (2005/C 198/01), str. 13. K dispozici na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:198:0001:0022:EN:PDF>.

<sup>37</sup> Ve skupině, jež byla zřízena skupinou ředitelů sociálních statistik (*Directors of Social Statistics*) a koordinována Eurostatem, byly zastoupeny statistické úřady členských států.

států k podávání hlášení o jejich aktivitách, úspěších a problémech v konkrétních oblastech trestné činnosti, a to koordinovaným a integrovaným způsobem. Bude vytvořen soubor praktických doporučení pro zlepšení sběru a analýzy statistických údajů o kriminalitě a trestní justici na mezinárodní úrovni. Klíčovým doporučením bude zejména provedení úpravy Průzkumu za účelem zvýšení míry odezvy, poskytování aktuálnějších údajů a minimalizování zátěže, kterou hlášení představuje pro členské státy, a jeho složitosti.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
5. února 2010  
Originál: angličtina

---

Bod 5 předběžného programu\*

**Aby směrnice OSN v oblasti prevence kriminality fungovaly**

### **Aby směrnice OSN v oblasti prevence kriminality fungovaly**

**Pracovní materiál připravený Sekretariátem**

#### **I. Úvod**

**Definice.** „Prevence kriminality“ zahrnuje veškerá opatření ke snižování rizika výskytu trestných činů, jakož i jejich škodlivých důsledků pro jednotlivce a společnost, včetně strachu z kriminality. Prevence kriminality se snaží působit na různorodé příčiny kriminality. Prosazování práva a trestní sankce jsou v této souvislosti ponechávány stranou, navzdory jejich potenciálně preventivním účinkům.

1. Prevence představuje první imperativ justice, jak uvedl Generální tajemník ve své zprávě Radě bezpečnosti o vládě práva a přechodné justici v konfliktních a postkonfliktních společnostech (S/2004/616, odst. 4). V odezvě na slova Generálního tajemníka v uvedené zprávě účastníci 17. zasedání Komise pro prevenci kriminality a trestní justici, přípravného orgánu pro 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici, zdůraznili ústřední roli prevence kriminality a potřebu vybízet členské státy k vyvíjení zvláštního úsilí, aby prevence kriminality fungovala (E/2008/30, odst. 116).
2. Síť institucí, zapojených do Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, začala k dosažení tohoto politického cíle přispívat v roce 1990. Valné shromáždění následně, na doporučení 8. Kongresu, přijalo rezoluci č. 45/112 Směrnici OSN pro prevenci delikvence mladistvých (*United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) (Rijádská směrnice). Když Hospodářská a sociální rada přijala Směrnici pro spolupráci a technickou pomoc v oblasti prevence městské kriminality (*Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime*

---

\* A/CONF.213/1.

*Prevention*) (rezoluce č. 1995/9, příloha) a Směrnici pro prevenci kriminality (*Guidelines for the Prevention of Crime*) (rezoluce č. 2002/13, příloha), navržené Komisí, pozdvihl Program prevenci kriminality na obecný cíl OSN v oblasti trestní politiky.

3. K tomuto cíli lze nyní dospět na základě následujících osmi principů:
  - (a) Vedoucí role státu na všech úrovních za účelem vytvoření a udržení institucionálního rámce prevence kriminality;
  - (b) Integrace prevence kriminality mezi strategie socio-ekonomického rozvoje;
  - (c) Spolupráce mezi vládními institucemi, občanskou společností a obchodním sektorem;
  - (d) Udržitelnost a odpovědnost, to jest odpovídající dlouhodobé financování tvorby, udržování a evaluace programů, a naprostá průhlednost využívání finančních prostředků;
  - (e) Postup založený na znalostech, to jest jako základ pro každou strategii prevence kriminality slouží multidisciplinární soubor poznatků o problémech v oblasti kriminality, jejich příčinách a osvědčené praxi;
  - (f) Úcta k lidským právům a vládě práva, a podpora kultury zákonnosti;
  - (g) Pozornost věnovaná vazbám mezi kriminalitou na místní úrovni a nadnárodním organizovaným zločinem;
  - (h) Diferenciace strategií pro zvláštní skupiny, zejména pro chlapce a dívky, muže a ženy, a zranitelné členy společnosti.<sup>38</sup>
4. Dobře naplánované strategie prevence kriminality nejenže snižují kriminalitu a tím i viktimizaci, ale rovněž podporují bezpečnost ve společnosti a zlepšují kvalitu života občanů. Účinná prevence kriminality vytváří dlouhodobý přínos snížením nákladů souvisejících s oběťmi a systémem trestní justice.
5. Vzhledem k tomu, že trestná činnost se rodí z více různých faktorů, je nezbytný koordinovaný a víceoborový přístup, v němž mají významnou roli na všech úrovních státní orgány – prevence kriminality není úkolem pouze policie a systému trestní justice.
6. Preventivní strategie se musejí zaměřovat na kauzální faktory. Směrnice pro prevenci kriminality vyjmenovává přístupy, dělené na sociální, komunitní a situační prevenci kriminality. Všechny tři přístupy jsou součástí arzenálu opatření prevence kriminality, z něhož může být vytvořena celková strategie, a nabízejí celou škálu krátkodobých i dlouhodobých forem reakce na problémy s kriminalitou, z nichž každá má různé výhody i nevýhody.

---

<sup>38</sup> United Nations Office on Drugs and Crime and United Nations Human Settlements Programme, *Crime Prevention Assessment Tool* (HS/1232/09E), Criminal Justice Assessment Toolkit, No. 5 (New York, 2009), str. 13.



7. Sociální prevence zvyšuje pohodu obyvatel a povzbuzuje prosociální chování prostřednictvím opatření z oblasti sociální, ekonomické, zdravotní, trhu práce a vzdělávání, se zvláštním důrazem na děti a mládež, a zaměřuje se na rizikové a ochranné faktory spojené s trestnou činností a viktimizací.
8. Komunitní prevence usiluje o změnu podmínek v obydlených oblastech, kde lidem hrozí vysoké riziko, že se zapojí do trestné činnosti nebo se stanou její obětí, a to např. z důvodu rozsáhlé deprivace, nebo nedostatku soudržnosti v komunitě, nebo kombinace jiných ekonomických a sociálních problémů.
9. Situační prevence kriminality má za cíl snižování příležitostí a podnětů k páčání trestné činnosti, maximalizaci rizika dopadení a minimalizaci prospěchu z trestné činnosti, například environmentálním designem veřejných prostor či obytných komplexů, nebo poskytováním poradenství obětem. Tyto techniky jsou namířeny vůči konkrétním formám kriminality a jsou založeny na předpokladu, že pachatelé činí v dané situaci racionální rozhodnutí ohledně potenciálního rizika a prospěchu v souvislosti s porušením zákona. Mohou mít nicméně vedlejší účinky v podobě přesunu kriminality z jednoho místa na druhé, vyloučení (úmyslného či neúmyslného) okrajových skupin z užívání určitých prostor, a zásahů do lidského práva na soukromí.
10. V této souvislosti musejí jednotlivé vlády stanovit standardy a iniciovat a usnadňovat činnost v oblasti sociální a situační prevence kriminality. Místní samospráva musí vytvářet a upravovat programy s ohledem na místní podmínky, neboť ke kriminalitě dochází na úrovni obcí a čtvrtí a mnohé příčiny lze řešit pouze lokálně.<sup>39</sup>
11. Směrnice rovněž naznačuje, co by státy měly – kromě výše zmíněných osmi principů – při tvorbě strategií prevence kriminality a snižování viktimizace zvážit, a sice:
  - (a) Zařazení prevence kriminality jako trvalé součásti do jejich struktur a programů na kontrolu kriminality mimo oblasti prosazování práva, trestní justice a vězeňství;
  - (b) Rozvoj vzdělávání a budování kapacit v oblasti prevence kriminality;
  - (c) Posilování mezinárodní aktivity v oblasti prevence kriminality prostřednictvím využívání existujících standardů a norem, technické pomoci a pracovních sítí.
12. Směrnice uznává přístup založený na poznacích jako klíčový prvek pro úspěch prevence kriminality. Výzkumy obětí trestné činnosti jsou důležité pro získání informací o výskytu kriminality. Výzkumy veřejného mínění lze využít ke zjištění povahy problémů s kriminalitou, hlavních ohrožených skupin, starostí a obav obyvatel, jakož i jejich názorů na prevenci kriminality. Jestliže jsou celostátní statistiky a průzkumy v oblasti kriminality nedostatečné pro potřeby plánování, mohou tuto mezeru zacelit místní či regionální observatoře kriminality a sociálních problémů, jako ty v Bogotě, Madridu či Paříži.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> *Crime Prevention Assessment Tool ...*, str. 9.

<sup>40</sup> International Centre for the Prevention of Crime, *Crime Observatories: Survey on International Experiences* (Montreal, 2007 a 2009). K dispozici na [www.crime-prevention.intl.org/publications/pub\\_198\\_1.pdf](http://www.crime-prevention.intl.org/publications/pub_198_1.pdf) (v angličtině a francouzštině).

13. Směrnice zdůrazňuje význam vlády práva a úcty k lidským právům. Vláda práva představuje princip vládnutí, podle něhož jsou všichni lidé, instituce a subjekty, včetně samotného státu, vázáni zákony, jež jsou veřejně vyhlášeny, rovným způsobem vynucovány a o nichž rozhoduje nezávislý orgán, a které jsou v souladu s mezinárodními standardy ochrany lidských práv. Vyžaduje rovněž opatření, jež zajistí dodržování principů primátu práva, rovnosti před zákonem, právní odpovědnosti, spravedlivé aplikace zákona, dělby moci, účasti na rozhodování, právní jistoty, zamezení svévole, a procesní a právní transparentnosti (S/2004/616, odst. 6). Schopnost ustavit a zajišťovat vládu práva je zásadní složkou rozvoje země.
14. Prevence kriminality by měla být součástí struktury vlády práva dané země, jakož i jejího úsilí o rozvoj, zejména z toho důvodu, že dopad trestné činnosti je nejzávažnější pro chudé. Ukazuje se, že kriminalita a viktimizace negativně ovlivňují rozvoj snižováním kvality života občanů a bráněním v přístupu k zaměstnání tím, že odrazují podnikatelský sektor. Náklady na kriminalitu a trestní justici snižují objem prostředků, které jsou k dispozici pro rozvoj společnosti, jehož nelze dosáhnout bez udržení bezpečí a bezpečnosti. Nestačí pouze zvyšovat účinnost a kapacitu systému trestní justice nebo vzdělávat pracovníky policie a vězeňství. Je třeba se zabývat všemi faktory přispívajícími ke kriminalitě, jako jsou nedostatek programů reintegrace po propuštění z vězení (následná péče), což je jedním z indikátorů sociálního vyloučení, a nedostatek práce či nedostatečný přístup ke kvalitním službám v oblasti zdravotnictví či bydlení.<sup>41</sup>
15. 12. Kongres nabízí jedinečnou příležitost posoudit, v jakých aspektech Směrnice po téměř deseti letech od svého přijetí prokázala funkčnost a účinnost, za účelem jejího přizpůsobení poslednímu vývoji v oblasti prevence kriminality, včetně snižování ozbrojeného násilí, a podpory či usnadnění její další aplikace (A/CONF.213/PM.1, odst. 41). Kongres rovněž mezinárodnímu společenství umožní účinněji reagovat na výzvu, představovanou vazbou mezi prevencí kriminality, vládou práva a rozvojem, a to prohloubením a posílením znalostí a schopností v oblasti prevence kriminality.

## II. Základní prvky účinné a úspěšné implementace Směrnice OSN pro prevenci kriminality

16. Kapitola II vysvětluje ustanovení Směrnice, týkající se organizace politiky v oblasti prevence kriminality, přičemž zčásti vychází z návrhu příručky pro implementaci Směrnice, jež by měla být brzy publikována (Příručka ke Směrnici OSN pro prevenci kriminality – aby fungovala) (*Handbook on the United Nations Crime Prevention Guideline – Making them Work*). Využívá rovněž výsledky regionálních přípravných zasedání k 12. Kongresu a poznatky ze souvisejícího průzkumu, realizovaného v členských státech v roce 2007 (E/CN.15/2007/11). Protože se tohoto průzkumu zúčastnilo jen 42 členských států, je obtížné na tomto základě určit celosvětovou situaci ohledně implementace Směrnice.
17. Podle Směrnice (odst. 2, 7 – 9, 16 a 19) by měla státní správa na všech úrovních vytvářet a udržovat podmínky, v nichž mohou vládní instituce a občanská společnost plnit svou roli při předcházení trestné činnosti. To zahrnuje vytváření strategií, jejich

---

<sup>41</sup> *Crime Prevention Assessment Tool ...*, str. 3.

implementaci a vyhodnocování. Za tím účelem je žádoucí vytvářet a podporovat partnerství s relevantními sektory ve společnosti, jakož i začlenit prevenci jako trvalou součást do státních struktur kontroly kriminality a podpory rozvoje společnosti. Mezi takové politiky patří ty, které se týkají zaměstnávání, vzdělávání, zdravotnictví, bydlení a městské výstavby, a to s ohledem na rozmanité příčiny kriminality a na odbornosti, jichž je zapotřebí k jejich řešení. Mezi uvedené příčiny patří sociální marginalizace a vyloučení. Vlády by měly mít v tomto úsilí vůdčí roli, třebaže účast obcí a občanské společnosti je pro prevenci kriminality zásadní, zejména při identifikaci priorit, při zavádění a vyhodnocování programů a při identifikaci zdrojů.

18. Směrnice nestanoví pouze standardy pro účinné strategie prevence kriminality, ale také pomáhá zjišťovat potřeby země, týkající se poskytování poradenských služeb, a připravovat projekty technické pomoci. Průzkum mezi členskými státy byl při specifikaci těchto potřeb nanejvýš užitečný.
19. Podle výsledků průzkumu jsou základními prvky úspěšných strategií prevence kriminality:
  - (a) Zřízení ústředního orgánu pověřeného implementací národních programů a koordinujícího činnost orgánů státní správy a místní samosprávy, jakož i dalších organizací;
  - (b) Pravidelné hodnocení strategií za účelem zjištění skutečných potřeb a osvědčené praxe, a odpovídající přizpůsobení národních a místních plánů;
  - (c) Tvorba návodů, souborů nástrojů a příruček za účelem pomoci při šíření znalostí o prevenci kriminality a koherentní realizaci plánů;
  - (d) Přijetí odpovědnosti vlád a místních samospráv za úspěch programů prevence kriminality, podpořené dostatečnými zdroji;
  - (e) Vytváření partnerství a spolupráce s nevládními organizacemi a podpora účasti veřejnosti na prevenci kriminality.
20. To vše zní dosti komplikovaně, ovšem jak uvedl jeden ze států (E/CN.15/2007/11, odst. 60):

„Prevence kriminality se zpočátku může zdát velmi drahá, ovšem dlouhodobě je méně nákladná než její alternativa ve smyslu kvality života a přímých výdajů na kriminalitu.“
21. Zpráva vybízí členské státy, aby spolupracovaly dvoustranně či v rámci mezinárodních organizací při implementaci Směrnice formou výměny znalostí a osvědčené praxe a poskytování technické pomoci v oblastech, v nichž již úspěšně zavedly strategie prevence kriminality.

## **A. Zřízení ústředního orgánu pověřeného implementací národních programů a koordinujícího činnost orgánů státní správy a místní samosprávy, jakož i dalších organizací**

22. Odstavec 17 Směrnice vybízí vlády, aby učinily prevenci trvalou součástí svých struktur pro kontrolu kriminality, a to:
- (a) Zřízením centrálních orgánů disponujících náležitou odborností a zdroji;
  - (b) Vytvořením plánu prevence kriminality s jasnými prioritami a cíli;
  - (c) Zavedením koordinace mezi relevantními státními úřady;
  - (d) Podporou partnerství s nevládními organizacemi, soukromým sektorem a společnostmi;
  - (e) Úsilím o zapojení veřejnosti do prevence kriminality.

### **Zřízení ústředních orgánů disponujících náležitou odborností a zdroji**

23. Příkladem ústředního orgánu odpovědného za prevenci kriminality je švédská Národní rada pro prevenci kriminality, zřízená v roce 1974, jejímž úkolem je zavádět strategie prevence kriminality na národní i místní úrovni, prostřednictvím financování a vyhodnocování programů. Podobně Kanada má od roku 1994 Národní strategii prevence kriminality (*National Crime Prevention Strategy*), kterou řídí Národní centrum pro prevenci kriminality (*National Crime Prevention Centre*), působící v rámci ministerstva veřejné bezpečnosti. Podporuje a vyhodnocuje různé místní programy, v současnosti zaměřené na mládež a mládežnické gangy.
24. V několika federálních státech zřídily vlády jednotlivých států federace své vlastní centrální struktury na podporu a koordinaci strategií prevence kriminality, kupříkladu v Austrálii, Kanadě, Německu, Mexiku, Jihoafrické republice, jež má takové struktury na národní, státní i místní úrovni, a ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku.

### **Vytvoření plánu prevence kriminality**

25. Národní plány prevence kriminality musejí být založeny na diskusi napříč všemi odvětvími státní správy a s občanskou společností, jakož i na poznatcích z výzkumu. Musejí:
- (a) Určit hlavní problémy, jimž země čelí v oblasti kriminality a viktimizace;
  - (b) Určit jejich pravděpodobné sociální, kulturní a ekonomické příčiny;
  - (c) Stanovit priority pro krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé intervence;
  - (d) Nabídnout soubor opatření pro řešení těchto priorit;

- (e) Navrhnout, kdo má být zapojen do implementace plánu;
  - (f) Určit, jaké zdroje mají být k dispozici.
26. Na místní úrovni by plány prevence kriminality měly zahrnovat následující kroky:
- (a) Popis charakteristik obce (demografických, ekonomických atd.) ve srovnání s regionem či celou zemí;
  - (b) Analýzu kriminality, násilí a rušení veřejného pořádku ve smyslu jejich rozsahu, trendů a rozložení;
  - (c) Profilování obětí a pachatelů (podle věku, pohlaví, etnicko-kulturních a socio-ekonomických typů);
  - (d) Zkoumání typů rizikových faktorů;
  - (e) Hodnocení účinnosti současných projektů a služeb (v oblastech jako jsou zdravotnictví, bydlení, sociální péče a vzdělávání) ve vztahu k prevenci;
  - (f) Hodnocení politického a institucionálního prostředí za účelem identifikace příležitostí pro rozvoj preventivních aktivit;
  - (g) Identifikaci příležitostí, silných stránek a potenciálu v dané oblasti, včetně sociálního kapitálu, občanské společnosti a stávajících projektů, na nichž může být budoucí strategie budována.
27. Při vytváření takového místního plánu lze využít Návod pro audity bezpečnosti na místní úrovni – přehled mezinárodní praxe (*Guidance on Local Safety Audits — A Compendium of International Practice*)<sup>42</sup>, který poskytuje podrobné informace o tom, kdo by měl být zapojen, jaké dovednosti a znalosti jsou zapotřebí, o vytváření plánovacích harmonogramů a o typech informací, jež lze získat z oblastí jako je bydlení, zdravotnictví, vzdělávání, služby obětem trestné činnosti, policie, justice a sociální služby. Podobné audity byly provedeny v Kamerunu a Papue Nové Guineji jako součást Programu bezpečnějších měst v rámci Programu OSN pro lidská sídla (UN-Habitat) (*Safer Cities Programme of the United Nations Human Settlements Programme*) a v centrálním Karoo v Jihoafrické republice. Kromě toho poskytují praktickou pomoc při řízení kvality v souvislosti s plánováním, realizací a vyhodnocováním aktivit v oblasti prevence kriminality Beccariovy standardy pro zajištění kvality projektů prevence kriminality (*Beccaria Standards for Ensuring Quality in Crime Prevention Projects*).<sup>43</sup>
28. Plán musí stanovit jasné cíle a specifikovat jak a kdy jich má být dosaženo. Ve většině případů bývají plány vytvářeny na období 3 až 10 let. To poskytuje čas pro realizaci a zhodnocení výsledků před následnou revizí a úpravou strategií.

<sup>42</sup> Canada, Public Safety Canada, and European Forum on Urban Safety, *Guidance on Local Safety Audits — A Compendium of International Practice* (Paris, 2007). K dispozici v arabštině, čínštině, angličtině, francouzštině, němčině, ruštině a španělštině na [www.fesu.org](http://www.fesu.org).

<sup>43</sup> K dispozici na [www.beccaria.de](http://www.beccaria.de) v arabštině, čínštině, češtině, angličtině, francouzštině, němčině, hindštině, maďarštině, litevštině, polštině, portugalštině, ruštině a španělštině, přičemž chorvatská, korejská a turecká verze se připravují.

29. Některé země již formulovaly své strategie prevence kriminality: v Brazílii je Národní program pro veřejnou bezpečnost a občanství veden ministerstvem spravedlnosti, ale v konkrétních otázkách týkajících se realizace aktivit Programu se počítá též s dalšími ministerstvy. Tento přístup zahrnuje jak strukturální změny v oblasti klíčových institucí, tak i cílené programy na místní úrovni. Program rozvrhuje intervence do 11 velkoměstských aglomerací, pro které jsou k dispozici finanční prostředky. Důležité je, že podmínkou financování je ochota obcí samostatně zřizovat centra integrovaného řízení.
30. V Chile spadá Národní strategie veřejné bezpečnosti pod vedení ministerstva vnitra, jež spolupracuje s dalšími vládními resorty, jako je spravedlnost, školství, práce, zdravotnictví, urbanizace a plánování. V Maďarsku realizuje Národní strategii sociální prevence kriminality Národní výbor pro prevenci kriminality v rámci odpovědnosti ministerstva spravedlnosti. V Norsku má ústřední roli v oblasti prevence kriminality policie, ovšem Národní rada pro prevenci kriminality je vůči ní a dalším vládním resortům poradním orgánem a realizuje projekty v jejich zastoupení.

## **B. Pravidelné hodnocení strategií za účelem zjištění skutečných potřeb a osvědčené praxe, a odpovídající přizpůsobení národních a místních plánů**

31. Poté, co jsou strategie a programy prevence kriminality formulovány, měly by být pravidelně hodnoceny, aby bylo zajištěno, že skutečně plní stanovené cíle a že tak činí řádně a efektivně. Aby umožňovaly takový systematický monitoring, musejí být založeny na rozsáhlých vědomostech o problémech s kriminalitou, jejich různých příčinách a slibné praxi v této oblasti. Za účelem výběru a pokračování v intervencích, u nichž je pravděpodobné, že jsou schopny řešit identifikované problémy s kriminalitou, je důležité zkoumat, jaké programy a služby již existují a jak by mohly být zlepšeny, ale také zkušenosti s praxí v oblasti prevence kriminality na místní, národní i mezinárodní úrovni.
32. Monitoring a evaluace programů závisejí na jasné definici cílových populací a oblastí, očekávaných výstupů a rozdělení odpovědnosti. Měření účinku programů vyžaduje zvláštní schopnosti a znalosti, takže k prevenci kriminality jsou zapotřebí odborné kapacity, aby byla zajištěna kvalita programů od jejich přípravy po realizaci, monitoring a evaluaci. Zkrátka kvalita vyžaduje kvalifikaci (Směrnice, odst. 18, 23 a 29).
33. V řadě zemí provádí monitoring programů prevence kriminality vláda společně s výzkumnými institucemi. Kupříkladu v Austrálii spolupracuje vláda úzce z Australským institutem pro kriminologii (*Australian Institute of Criminology*), členem sítě institucí Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, při přípravě svých programů prevence kriminality a jejich monitorování a vyhodnocování. Financuje také výzkumné projekty k tématům, jako jsou včasná intervence, policejní činnost, násilí vůči ženám a prevence kriminality a domorodé komunity.
34. V Chile spolupracuje ministerstvo spravedlnosti s Univerzitou Alberta Hurtada, která vyhodnocuje národní programy a také realizuje diplomový program na téma bezpečí ve městech. Chilská univerzita nabízí vysokoškolské programy a profesní vzdělávání v oblastech jako jsou kriminalita mládeže, intervence a prevence, a komunální prevence.

35. Stát Minas Gerais a město Belo Horizonte v Brazílii spolupracují se Studijním centrem pro kriminalitu a veřejnou bezpečnost Federální univerzity v Minas Gerais. Kromě vývoje systémů analýzy dat a vzdělávacích programů spolupracovalo Centrum na přípravě a vyhodnocování programu účinné prevence vražd mezi mládeží *Fica Vivo* (Zůstaň naživu).

### **Spojení mezi kriminalitou na místní úrovni a nadnárodním organizovaným zločinem**

36. Směrnice doporučuje, aby národní plány prevence kriminality braly v úvahu spojení mezi lokálními problémy s kriminalitou a nadnárodním organizovaným zločinem, např. v souvislosti s obchodováním s drogami (odst. 13, 27 a 31). Vybízí členské státy ke spolupráci při analyzování a řešení těchto vazeb, kupříkladu snižováním příležitostí pro zločinecké skupiny působit na legálních trzích, předcházením zneužívání řízení o veřejných zakázkách, dotacích a licencích udělovaných pro obchodní činnost, a ochranou sociálně marginalizovaných skupin, zejména žen a dětí, před aktivitami jako jsou obchodování s lidmi či převaděčství.

### **C. Tvorba návodů, souborů nástrojů a příruček za účelem pomoci při šíření znalostí o prevenci kriminality a koherentní realizaci plánů**

37. Prevence kriminality by se nejlépe měla stát samostatným odborným odvětvím. Než k tomu dojde, jsou zapotřebí vzdělávání a specializované pomůcky.<sup>44</sup> Příkladem takových mezinárodně dostupných pomůcek jsou Směrnice OSN, Příručka pro plánování a postup v oblasti prevence kriminality v regionech Jižní Afriky a Karibiku (*Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions*)<sup>45</sup>, Pomůcka pro hodnocení prevence kriminality (*Crime Prevention Assessment Tool*), a připravované publikace, jako Příručka ke Směrnici OSN pro prevenci kriminality – aby fungovala, a Příručka pro policejní činnost v městském prostoru (*Handbook on Policing Urban Space*).
38. Existuje značné množství informací o účinných programech prevence kriminality, jež pocházejí převážně z Evropy a Severní Ameriky, ale v poslední době vznikají také ze spolupráce Jih – Jih (*South – South*). Zanedbávanou oblastí výzkumu v oblasti prevence kriminality je jak programy a strategie implementovat a jak je vyhodnocovat. Jedná se o integrální aspekt účinné prevence kriminality, do něhož musejí státy investovat čas a zdroje a pro něž by měly, je-li to nutné, vyžadovat technickou pomoc. Návodů k této problematice jsou k dispozici od řady mezinárodních i národních orgánů, působících v této oblasti, od Směrnice OSN, manuálů vytvořených Mezinárodním centrem prevence kriminality (*International Centre for the Prevention of Crime, ICPC*) a jinými výzkumnými organizacemi, až po vzdělávací programy nabízené v některých zemích.
39. Výzkum účinnosti prevence kriminality se v posledních letech významně rozvíjel. Objevila se potřeba základních dat, to jest dat o situační prevenci kriminality na místní

<sup>44</sup> Viz „Zprávu o jednání Technické poradní expertní skupiny pro oblast fungování směrnic OSN pro prevenci kriminality, jež se konalo v Berlíně od 2. do 4. července 2008“ („*Report on the Technical Consultative Expert Group Meeting on Making the United Nations Crime Prevention Guidelines Work, held in Berlin from 2 to 4 July 2008*“) (E/CN.15/2009/CRP.2).

<sup>45</sup> United Nations publication, Sales No. E.09.IV.1.

úrovni. Ve vyspělých zemích zahrnují kupříkladu programy vyhodnocované organizací Campbell Collaboration ([www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org))<sup>46</sup> pouze ty, které dosahují vědeckých standardů, jako jsou použití kontrolní skupiny a jasně definovaný typ intervence. Zkoumáním programů v různých prostředích může Campbell Collaboration prokázat jejich účinnost. Tento přístup je obzvláště vhodný pro analyzování takových typů prevence kriminality, jako jsou situační prevence kriminality či včasná intervence vůči dětem, ovšem je obtížněji použitelný pro intervence na úrovni komunity, jež zahrnují celý soubor různých aktivit.

40. Protože však mnoho programů prevence kriminality bylo původně navrženo a vyhodnoceno ve vyspělých zemích, zkušenosti s nimi nejsou vždy použitelné v méně vyspělých prostředích. Zde je potřeba základních dat mimořádně naléhavá a pomoc při vytváření databází, vzdělávání, realizaci a vyhodnocování takových projektů obzvláště významná.
41. Požadavky na účinnost vedou některé země k pokusům replikovat „osvědčený“ program ve svých poměrech. Často takový postup není úspěšný z důvodu velmi odlišných podmínek, jež byly v původním prostředí, v porovnání s podmínkami v novém prostředí, a protože rozhodujícím činitelem pro úspěšnost programu je způsob jeho realizace.
42. Takové zkušenosti vedly k většímu pochopení potřeby upravit a přizpůsobit strategie prevence kriminality kontextu jednotlivých zemí a regionů, když v každém případě základní data slouží jako společný jmenovatel pro měření úspěšnosti či selhání prevence kriminality. Kromě vysoké míry násilí a viktimizace představují také ekonomické a sociální podmínky země, úroveň jejího rozvoje a kapacit, jakož i její politická historie, faktory, jež ovlivňují potřeby dané země, druhy problémů s kriminalitou, jimž čelí, a proveditelnost úspěšných intervencí.
43. Rozvojové země, které sdílejí podobné ekonomické a sociální podmínky, mají nicméně stále větší zkušenosti a některé kvalitně vyhodnocené efektivní postupy. Přibývají také výměnné programy typu Jih – Jih mezi takovými zeměmi. Tyto země spíše originálním způsobem upravují projekty, jež vyhovují jejich podmínkám a staví na vlastních přednostech, než aby přejímaly programy z vyspělých zemí.
44. Informace o strategiích a postupech lze nalézt v seznamech slibných a úspěšných strategií a programů v oblasti prevence kriminality, jež jsou nyní široce dostupné v několika jazycích. Zahrnují projekty, jež získaly ocenění v různých regionech a zemích; seznamy a zprávy o efektivních postupech, jako jsou zprávy vypracované organizací Campbell Collaboration (viz výše odst. 39), a soubory programů ke specifickým tématům, jako jsou prevence kriminality ve městech, ohrožená mládež, bezpečnost žen, intervence vůči mládežnickým gangům, bezpečné školy a řízení veřejných prostor.<sup>47</sup> V Evropě Síť prevence kriminality Evropské unie (*European Union Crime Prevention Network*) ([www.eucpn.org](http://www.eucpn.org)), projekt Beccaria nazvaný „Řízení kvality v oblasti prevence kriminality“ („*Quality management in crime prevention*“), a projekt CRIMPREV nazvaný „Hodnocení deviace, kriminality a prevence v Evropě“

---

<sup>46</sup> Viz Lawrence W. Sherman a j., *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, zpráva Kongresu USA, připravená pro Národní institut justice (*National Institute of Justice*) (Washington, D.C., 1997). K dispozici na [www.ncjrs.gov/works/](http://www.ncjrs.gov/works/).

<sup>47</sup> Viz publikace ICPC na [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org).



(„*Assessing deviance, crime and prevention in Europe*“) ([www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id162&L=2](http://www.gern-cnrs.com/gern/index.php?id162&L=2)), vyprodukovaly užitečné studie o prevenci založené na poznatcích. Regionální a mezinárodní pracovní síť rovněž poskytuje informace o slibných preventivních postupech.

45. Studie z Afriky, Karibiku a Latinské Ameriky jsou stále více dostupné a představují důležitý pramen pro státy, vyhodnocující svou vlastní situaci. Mezi tyto studie patří publikace Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC)<sup>48</sup>, jež poskytují detailní a komplexní analýzu rozsahu a pravděpodobných příčin kriminality, a diferencovaná doporučení pro oblast prevence kriminality v těchto regionech. V rámci Programu bezpečnějších měst UN-HABITAT byla vypracována řada studií o trestné činnosti a viktimizaci v afrických městech. V Latinské Americe představují významné zdroje regionální výzkumné organizace, jako je Latinskoamerická fakulta sociálních věd (FLASCO) a univerzitní centra jako jsou Centrum pro kriminální a veřejně bezpečnostní studia (CRISP) a Centrum pro studia v oblasti veřejné bezpečnosti a občanství (CeSeC) v Brazílii a Univerzita Alberta Hurtada v Chile. Regionální zdroje mohou být cenné při identifikaci projektů v sousedních zemích s podobnými zkušenostmi a podmínkami, a výměnné programy typu Jih – Jih, jako je projekt UNODC mezi zeměmi Karibiku a Jižní Afriky, pomáhají při výměně námětů, týkajících se strategií a projektů. V Jihoafrické republice spolupracuje Rada pro vědecký a průmyslový výzkum (*Council for Scientific and Industrial Research*) s ústředními ministerstvy i ministerstvy jednotlivých států a s Jihoafrickým policejním sborem. Pomáhá vytvářet směrnice a soubory nástrojů a připravovat a realizovat programy, zejména týkající se dětí a mládeže, podporuje místní samosprávu při rozvoji jejích vlastních preventivních strategií, organizuje konference za účelem usnadnění výměny zkušeností a osvědčené praxe, a realizuje vzdělávací programy.
46. Mnohé státy zřídily online informační střediska, jež poskytují poradenství a zdroje politickým činitelům, pracovníkům z praxe i výzkumníkům, působícím na všech úrovních veřejné správy. Kupříkladu ve Spojeném království vláda zřídila webové stránky o snižování kriminality na podporu Partnerství při snižování kriminality a narušování veřejného pořádku (*Crime and Disorder Reduction Partnership*) v Anglii, či Partnerství komunální bezpečnosti (*Community Safety Partnership*) ve Walesu. V Austrálii úřady Nového Jižního Walesu vytvořily webovou stránku na podporu budování komunity, včetně aktivity v oblasti prevence kriminality na místní úrovni. Jedná se o elektronické informační centrum nabízející celou škálu nástrojů, pramenů a informací o zdrojích financování.
47. Důležitou metodou šíření znalostí o strategiích prevence kriminality, jejich realizaci a evaluaci, je výměna odborných informací mezi zeměmi a obcemi. Učení přímo od těch, kdo mají zkušenosti z jiných zemí, jak vedli své projekty a řešili problémy, je často nejrychlejším způsobem jak pochopit, co lze dělat. Fóra jako jsou ICPC a Evropské fórum pro bezpečnost měst (*European Forum for Urban Safety, EFUS*) a programy jako Program sítě městského rozvoje Evropské unie (*European Union's Urban Development Network Programme, URBACT*) a Program bezpečnějších měst UN-HABITAT, mají

---

<sup>48</sup> *Crime and Development in Central America — Caught in the Crossfire* (United Nations publication, Sales No. B.07.IV.5); zpráva nazvaná „Kriminalita a rozvoj v Africe“ („*Crime and development in Africa*“), vydaná UNODC v červnu 2005; a zpráva nazvaná „Kriminalita, násilí a rozvoj: trendy, náklady a politické možnosti v Karibiku“ („*Crime, violence and development: trends, costs and policy options in the Caribbean*“), vydaná UNODC a Světovou bankou (*World Bank*) v březnu 2007.

značné zkušenosti s podporou takové výměny. UN-HABITAT pořádal mezinárodní a regionální konference v Africe a Latinské Americe, na nichž se sešli starostové a další významní činitelé, aby podpořili výměnu informací o projektech prevence kriminality na místní úrovni, a projekt UNODC Jih – Jih, pro regionální spolupráci při určování osvědčené praxe v oblasti prevence kriminality v rozvojovém světě, propojil politické činitele, pracovníky z praxe a výzkumníky v zemích Karibiku a Jižní Afriky k výměně zkušeností mezi regiony s velmi vysokou mírou násilí.

48. Od roku 2003 financuje Evropská unie Program Beccaria Rady pro prevenci kriminality Dolního Saska v Německu, na podporu řízení kvality, profesního vzdělávání a předávání znalostí v oblasti prevence kriminality (vývoj elektronické databáze a sítě a sestavení sbírky mezinárodních nástrojů pro prevenci kriminality, jež by měly být brzy k dispozici na zvláštním webovém portálu [www.beccariaportal.org](http://www.beccariaportal.org)). Od roku 2008 probíhají v rámci programu Beccaria doškolovací kvalifikační kurzy pro pracovníky z praxe. Mezi přednášené předměty patří kriminologie, prevence kriminality a řízení projektů, včetně praktické práce na projektu. Plánuje se vytvoření osnovy pro dálkové studium v angličtině, a bude-li to možné i v jiných jazycích. Na 12. Kongresu bude rozšířená anglická verze kursu prezentována v rámci workshopu o vzdělávání v trestní justici k podpoře vlády práva na mezinárodní úrovni, a bude snad po kongresu zavedena jako program technické pomoci. UNODC ve spolupráci s Univerzitou ve Vídni bude 26. května 2010 vysílat z Informační služby OSN (*United Nations Information Service*) prostřednictvím Internetu experimentální elektronický kurs na téma „Sport, násilí a prevence kriminality“, jenž by mohl pomoci demonstrovat jeden z okamžitě dostupných způsobů jak posunout vzdělávání v oblasti prevence kriminality mimo jeho současné technické a geopolitické hranice, včetně praktického výcviku.

### **Příklad komplexní manualizované strategie prevence kriminality**

49. Strategie prevence kriminality by měly být mezioborové, založené na znalostech, udržitelné a závazné. Příkladem strategie prevence kriminality, která tato kritéria splňuje, je přístup „Obce jež se starají“ („*Communities That Care*“, CTC) pro oblast prevence zneužívání návykových látek, delikvence, násilí, těhotenství nezletilých, předčasné ukončení školní docházky a deprese mezi dospívajícími.<sup>49</sup>
50. CTC představuje manualizovaný systém plánování prevence, založený na výzkumu v oblasti sociální práce, veřejného zdraví, psychologie, kriminologie a organizačního rozvoje. Staví na posilování ochranných faktorů jako jsou silné sociální vazby či konzistentní standardy chování, a na omezování rizikových faktorů jako jsou nedostatečné vedení rodiny či rozpad komunity, jež jsou spojeny s brzkým počátkem užívání drog, delikvence či násilného chování.

---

<sup>49</sup> Viz Social Development Research Group, *Research Brief*, No. 3, October 2009, k dispozici na [www.uwsrd.org/sdrg/ResearchBrief\\_Oct2009.pdf](http://www.uwsrd.org/sdrg/ResearchBrief_Oct2009.pdf); J. David Hawkins a Richard F. Catalano, *Investing in Your Community's Youth: An Introduction to the Communities That Care System* (2005), k dispozici na webové stránce Úřadu pro služby v oblasti zneužívání návykových látek a duševního zdraví ministerstva zdravotnictví USA (*United States Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration*) (<http://download.ncadi.samhsa.gov/Prevline/pdfs/ctc/Investing%20in%20Your%20Community's%20Youth.pdf>).

51. CTC pomáhá skupinám představitelů obce s výběrem a realizací programů tím, že na základě údajů vytváří profil silných stránek a problémů dané komunity; stanoví priority pro činnost, založené na tomto profilu; mobilizuje členy komunity k rozvoji mládeže; zaměřuje zdroje na efektivní využití; a stanoví měřitelné výstupy pro účely opakovaných evaluačních studií.
52. CTC zahrnuje selfreportový průzkum mezi studenty, zaměřený na deviantní chování a na výskyt rizikových a ochranných faktorů, a databanku programů intervence, jež se ukázaly být efektivní.
53. Evaluace průběhu CTC na organizační úrovni mimo jiné zjistily zlepšení spolupráce mezi jednotlivými institucemi, omezení duplicity služeb, koordinované přidělování prostředků, větší využívání programů založených na znalostech a vyšší zapojení odborníků, občanů a mládeže do aktivit komunální prevence.<sup>50</sup>
54. Nedávná studie hodnotila dopad CTC čtyři roky po zavedení.<sup>51</sup> V obcích, využívajících CTC, došlo k významnému snížení zneužívání návykových látek a delikvence mezi studenty, končícími osmou třídou, ve srovnání s kontrolními obcemi.
55. CTC dosud byl či je implementován v Austrálii, Kanadě, Chorvatsku, na Kypru, v Německu, Nizozemsku, Spojeném království a Spojených státech amerických. Na Kypru bylo zavedení podpořeno Rozvojovým programem OSN (*United Nations Development Programme*) a Úřadem USA pro mezinárodní rozvoj (*United States Agency for International Development*). I když jsou obecné rysy projektu použitelné též pro jiné země, nevyhnutelné bude přizpůsobení místním podmínkám.

#### **D. Přijetí odpovědnosti vlád a místních samospráv za úspěch programů prevence kriminality, podpořené dostatečnými zdroji**

56. Směrnice pro prevenci kriminality zdůrazňuje význam principu udržitelnosti, tedy odpovídajícího a jistého financování, a odpovědnosti, tedy pravidelné kontroly výdajů a přísného hodnocení výsledků, včetně zapojení komunity (odst. 1, 10 a 20). To mimo jiné znamená poskytnout pracovníkům zapojeným do projektu a veřejnosti obecně informace nezbytné pro analýzu a řešení problémů s kriminalitou, podporovat systematický a komplexní výzkum dopadů a podmínek úspěchu přístupů k prevenci kriminality, a spojovat a šířit výsledky. Rovněž to vyžaduje pečlivé plánování a implementaci opatření, získávání podpory potenciálních partnerů pro dlouhodobou spolupráci a průběžný monitoring a vyhodnocování výsledků, hmotných i nehmotných nákladů a výnosů (odst. 11 a 21 – 23). Ostatně omezené zdroje by měly být přidělovány primárně na programy a opatření, jež prokázaly účinnost a odpovědné čerpání svého rozpočtu.

<sup>50</sup> United States of America, Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, *Title V Incentive Grants for Local Delinquency Prevention Programs: Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 1974, as Amended in 1992 (PL 93-415; 42 U.S.C. 5601 et seq.) — 1996 Report to Congress: Program Report* (Washington, D.C., 1996).

<sup>51</sup> J. David Hawkins a j., „Results of a type 2 translational research trial to prevent adolescent drug use and delinquency: a test of Communities That Care”, *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine*, vol. 163, No. 9 (2009), str. 789-798.

57. Udržitelnost lze podpořit přijímáním dlouhodobých strategií. V roce 2008 např. město Bogota stanovilo dlouhodobé cíle pro zlepšení bezpečnosti a kvality života svých občanů a spojilo je s mechanismy kontinuálního financování městských obvodů za účelem realizace preventivních aktivit. Zavedení prevence kriminality jako jedné z charakteristik řádné správy věcí veřejných může nějakou dobu trvat. Jakkoli to není snadné naplnit, závisí udržitelnost zčásti na odstranění prevence kriminality z témat běžné politické agendy, která se mohou časem měnit.

## **E. Vytváření partnerství a spolupráce s nevládními organizacemi a podpora účasti veřejnosti na prevenci kriminality**

58. Kriminalita má mnoho příčin, a proto existuje mnoho způsobů, jak předcházet jejímu páchání. Různé instituce na všech úrovních veřejné správy, jakož i soukromý sektor a občanská společnost, se tedy musejí zapojit do koordinovaného a víceoborového přístupu k prevenci kriminality. To vyžaduje koordinaci mezi státními orgány a partnerství s nevládními organizacemi, soukromým sektorem a občany.
59. Zkušenosti nicméně ukazují, že fungování takových partnerství je obtížné. Nějakou dobu trvá, než ministerstva či poskytovatelé služeb začnou spolupracovat s jinými subjekty a sdílet s nimi působnost, která dosud byla jejich výlučnou doménou. Některé sektory nemusejí docenit význam svého podílu na prevenci kriminality a raději přesunují odpovědnost na justiční systém či policii. Otázky důvěrnosti mohou ovlivnit sdílení informací: zdravotnický sektor může odmítat poskytovat údaje výboru pro prevenci kriminality a policie nemusí být ochotna sdílet operativní informace o konkrétních problémech s kriminalitou. Bez silného vedení mohou úřady odmítat přidělovat zdroje na společnou činnost. Významným faktorem je kontinuita personálu, neboť změny členů výborů oslabují kolektivní odhodlání a schopnost rozhodovat. Všechny tyto skutečnosti zdůrazňují význam vedoucí role státu při zřizování ústředního orgánu, který převezme odpovědnost za rozvoj a implementaci strategií prevence kriminality. Podtrhují též nutnost, aby subjekty zapojené do partnerství měly dostatečnou pravomoc disponovat časem a zdroji.
60. Jakkoliv je koordinovaný přístup vládních i nevládních organizací nezbytný pro účinnou prevenci kriminality, často sám o sobě nestačí. Stejně důležité je usilovat o účast veřejnosti na prevenci kriminality tím, že je informována o potřebnosti řešení, nezbytných prostředcích a roli veřejnosti v tomto kontextu.
61. Přesvědčit veřejnost k účasti na prevenci kriminality vyžaduje informace, což zase vyžaduje spolupráci médií. Politika kontroly kriminality může být poháněna obavami veřejnosti a voláním po přísném postupu a v téměř všech zemích se média zpravidla zaměřují na nejbrutálnější trestné činy, což má mocný vliv na utváření veřejného mínění. Pokud však lidé dostanou vyváženější informace, jsou ochotni podporovat prevenci kriminality: průzkumy veřejného mínění v Kanadě kupříkladu zjistily silně pozitivní postoje vůči investicím do preventivních programů.
62. Veřejnost se často domnívá, že zajišťování bezpečí a bezpečnosti je úkolem pouze policie. Vlády proto musejí zahájit s veřejností dialog o způsobech, jimiž mohou k prevenci přispět i jiné sektory společnosti, a o tom, jak ona sama může pomoci při zajišťování bezpečnější společnosti a minimalizaci její zranitelnosti.

63. Při tvorbě preventivních strategií je důležité zkoumat zkušenosti občanů a zjišťovat, které problémy a priority pokládají za důležité. Informování veřejnosti o úspěších programů či o existujících problémech a spolupráce s médii při vytváření vyvážených zpráv o prevenci představují významné způsoby jak napomoci tomu, aby byly programy pochopeny a podporovány.
64. A konečně, osvěta veřejnosti je hlavním pramenem změny postojů obecné veřejnosti, ohrožených skupin či obětí určitých trestných činů k typům služeb, jež jsou jim k dispozici. Kupříkladu federální vláda Brazílie spustila jako součást své strategie prevence násilí vůči ženám kampaň za změnu postojů k tomuto druhu trestné činnosti. Zahrnovala informace o dostupných službách, nepřetržitou poradenskou telefonní linku pro oběti a sérii veřejných diskusí o bezpečnosti žen za účelem posílení debaty a informovanosti.

### **III. Jak překonat hlavní problémy členských států při implementaci Směrnice OSN pro prevenci kriminality**

65. Z průzkumu vyplývá (E/CN.15/2007/11, odst. 61), že členské státy při implementaci Směrnice pro prevenci kriminality čelí sedmi hlavních problémům, jež jsou popsány níže:
- 1. Posilování sociální prevence jako veřejné politiky a zřizování orgánů odpovědných za její realizaci**
  - 2. Zlepšování koordinace mezi orgány veřejné správy přímo či nepřímo zapojenými do prevence kriminality**
66. Sociální prevence znamená, že aspekty prevence kriminality jsou brány v úvahu ve všech oblastech sociální politiky, jako je zdravotnictví, vzdělávání, městská výstavba a pracovní trh. Pokud rozhodující činitelé v těchto oblastech nezvažují vedlejší účinky, které jejich strategie mohou mít na prevenci kriminality, je zapotřebí silného vedení k prosazení takového uvažování, a to buď poskytnutím náhledu na problematiku nebo prostřednictvím regulace. To vyžaduje jasný závazek od nejvyšších míst v národní, regionální i místní správě.
67. Vzhledem k takovému závazku lze doporučit vytvoření závazné formy spolupráce a dohledu, aby byla překonána lhostejnost organizací, jež mají určitý vliv na prevenci kriminality, ale nemají za ni přímou odpovědnost. Může se jednat o stálý výbor ministrů, radu vysokých úředníků veřejné správy nebo – na místní úrovni – radu pro prevenci kriminality vedenou starostou či jeho zástupcem. Zkušenosti nicméně ukazují, že vybudování takové organizace je obtížné vzhledem k odporu, vyplývajícimu z tradičního pojetí přísně rezortní odpovědnosti.

### **3. Řešení specifických oblastí organizovaného zločinu, jako je obchod s drogami, jež často spojují kriminalitu na místní úrovni s nadnárodním zločinem**

68. Některé oblasti organizovaného zločinu mají přímé vazby na lokální kriminalitu: obchod s drogami zpravidla zahrnuje místní pouliční dealery a peníze, jimiž se za nelegální drogy platí, nejčastěji pocházejí z krádeží, loupeží a jiných druhů „obecné“ kriminality. Obchod se ženami a dětmi pro účely sexuálního vykořisťování bude ziskový pouze tehdy, pokud jejich služby budou nabízeny v rámci lokálně organizované prostituce. Jakýkoliv úspěšný postup vůči jedné straně tohoto „obchodu“ bude tedy mít dopad i na stranu druhou. Kromě specifických policejních činností lze přijmout určitá opatření i na mezinárodní úrovni, jako jsou uzavírání dvoustranných dohod, sdílení informací, účast v mezinárodních či regionálních pracovních sítích a připuštění vydávání a mezinárodní právní pomoci. Tyto otázky jsou podrobněji rozebrány v rámci samostatného bodu 4 předběžného programu 12. Kongresu.

### **4. Předávání znalostí místní samosprávě a podpora její účasti na prevenci kriminality**

69. Pokud se má místní samospráva zapojit do prevence kriminality, potřebuje mít spolehlivé a komplexní informace o trestných činech spáchaných v jejím obvodu. Ty lze poskytnout formou rozčleněných statistik kriminality, jsou-li k dispozici, lokálních výzkumů obětí trestné činnosti, nebo kombinace relevantních údajů z různých zdrojů, jež jsou shromažďovány v observatořích kriminality. Pocit (subjektivní) bezpečí mezi občany může být jedním z takových zdrojů, i když by neměl být zdrojem jediným.
70. Role místní samosprávy je významná, neboť k trestné činnosti dochází na úrovni obcí a městských čtvrtí a mnohé příčiny kriminality lze řešit pouze lokálně. Místní samospráva proto musí vyvíjet a upravovat programy pro místní podmínky, k čemuž často potřebuje pomoc specializovaných výzkumných ústavů, nebo pracovníky s vhodnou kvalifikací, schopné analyzovat situaci, vybrat vhodné programy a tyto programy realizovat a monitorovat.

### **5. Vytváření vzdělávacích programů k odstranění nedostatku odbornosti v oblasti prevence kriminality a vytváření databází osvědčené praxe**

71. Vzdělávací programy pro pracovníky v oblasti prevence kriminality nabízí několik institucí na celém světě, kupříkladu v Jižní Africe, Evropě a Latinské Americe. Databáze osvědčené praxe jsou dostupné v Severní Americe a Evropě, ovšem tyto informace nemusejí být nutně použitelné v jiných regionech vzhledem k problémům s přenositelností (viz výše kapitolu II, část C). Výzkum v této oblasti se nicméně rychle vyvíjí, zejména v Jižní Africe a Latinské Americe, takže situace se snad časemlepší.

### **6. Využívání moderních technologií pro zkvalitnění strategií prevence kriminality**

72. Moderní technologie se využívají zejména ve dvou oblastech prevence kriminality: v rámci situační prevence, kupříkladu dohled prostřednictvím kamerových systémů (CCTV) a „ztěžování dosažení cíle“, a při analyzování místních trendů kriminality s využitím geografických dat ke zmapování frekvence trestné činnosti podle jednotlivých

oblastí, času a závažnosti. Takové postupy jsou využívány např. v Brazílii, Kanadě a Francii.<sup>52</sup>

#### **7. Vytváření mechanismů evaluace, zejména spojených s hodnocením nákladů a přínosů**

73. Evaluace preventivních programů v terénu (vedle provádění kontrolovaných experimentů, což není vždy realizovatelné) je značným problémem. Výzkumní pracovníci jako Campbell a Stanley vyvinuli experimentální a kvaziexperimentální projekty pro evaluační studie, jež je možné vybrat, aby odpovídaly specifickým podmínkám daného programu a jeho implementace.<sup>53</sup>
74. Hodnocení nákladů a přínosů (*cost-benefit assessments*) jsou obzvláště obtížná. Zatímco výdaje na preventivní program ještě mohou být měřitelné účetními metodami, odhadování přínosů, to jest sociální náklady ušetřené prevencí neznámého počtu trestných činů neurčité závažnosti, je problematické. Zahrnuje odhady kriminality, kterou by bylo možno očekávat v případě, že by nebyl preventivní program realizován, a výdajů obětí a systému trestní justice, jimž bylo zabráněno. Není překvapením, že realizace hodnocení nákladů a přínosů představovala specifickou činnost, pro kterou členské státy, které se zúčastnily průzkumu, požadovaly pomoc.

### **IV. Zkušenosti s implementací směrnic v oblasti prevence kriminality**

75. Vzhledem k významu, jaký má účinná aplikace jejich standardů a norem v oblasti prevence kriminality a trestní justice pro podporu vlády práva, vyvíjí v tomto směru OSN úsilí již celá desetiletí. Role OSN v této oblasti je zásadní, neboť je jedinou organizací, jež může poskytnout globální perspektivu a mobilizovat podporu jak mezivládních, tak i nevládních organizací. Používání jejich standardů v kontextu technické pomoci má zásadní význam při budování základů řádné správy věcí veřejných, ochrany lidských práv a posilování vlády práva. Vyspělé země také těží z dostupnosti těchto nástrojů při identifikaci mezer a nedostatků ve svých systémech trestní justice a při tvorbě vhodných reforem (A/CONF.203/8, odst. 53 a 54).
76. Účinné aplikace norem OSN lze dosáhnout pouze prostřednictvím jejich co největšího šíření, podpory a přijímání na všech úrovních veřejné správy. To zahrnuje jejich vštěpování politickým činitelům, odpovědným za vytváření rámce pro další postup, pracovníkům z praxe odpovědným za prevenci kriminality a trestní justici, a jednotlivcům, kterých se tyto normy týkají. Je tedy nutno je publikovat v odpovídajících jazycích a zpřístupňovat je relevantním profesním skupinám.
77. Zkušenosti s implementací Směrnice se jeví být dosti různé. Na jedné straně výsledky průzkumu, prezentované v kapitole III naznačují, že mnoho členských států se Směrnicí alespoň zčásti řídí. To může být nicméně důsledkem nejen znalostí a uznáváním

<sup>52</sup> *Handbook on the United Nations Crime Prevention Guidelines* (viz výše odst. 16); a *Crime Observatories* (viz výše poznámku pod čarou č. 40).

<sup>53</sup> Viz [www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org); a Sherman aj., *Preventing Crime* (viz výše poznámku pod čarou č. 46).

Směrnice, ale též skutečnosti, že Směrnice odráží stav poznání v oblasti prevence kriminality, takže každá země, která usiluje o realizaci moderní strategie prevence kriminality současně do značné míry plní ustanovení Směrnice.

78. Na druhé straně v rámci jednoho z regionálních přípravných zasedání byla konstatována nedostatečná znalost Směrnice a bylo doporučeno věnovat zvýšené úsilí jejímu šíření mezi skupiny odpovědné za její aplikaci na národní úrovni (A/CONF.213/RPM.1/1, odst. 22). To ukazuje potřebu se tomuto nedostatku informovanosti věnovat. Někteří odborníci a pracovníci z praxe mohou znění Směrnice shledávat pro svou práci příliš abstraktní: pak budou těžít z podrobných pokynů, obsažených v *Pomůcce pro hodnocení prevence kriminality*, a připravované *Příručky ke Směrnici OSN pro prevenci kriminality – aby fungovala*. Jiní o ní během svého studia neslyšeli, tudíž by OSN měla usilovat o zařazení Směrnice do příslušných osnov. Vysoká kvalita Směrnice a související Pomůcky a Příručky by měla tento proces usnadnit, jakmile se stanou v akademické sféře známými.
79. A konečně, protože průzkum v řadě případů zdůraznil potřebu technické pomoci, např. v oblasti analýzy nákladů a přínosů a dalších aspektů organizačního rozvoje, byla by Směrnice zřejmě užitečná jako přehled pro identifikaci oblastí pro podporu od mezinárodního společenství, jenž by byl následován podrobnými konzultacemi založenými na *Pomůcce pro hodnocení prevence kriminality*. To opět podpoří šíření Směrnice, zejména mezi politickými činiteli.

## V. Závěry a doporučení

80. Z etického, finančního ani praktického hlediska není žádoucí ani realizovatelné reagovat na trestnou činnost pouze odstrašováním a justičními prostředky. Účinná prevence kriminality je dále základním faktorem při podpoře udržitelného rozvoje, neboť snižování kriminality a nedostatku bezpečí zlepšuje podmínky pro podnikání a zaměstnanost a umožňuje směřování zdrojů do oblasti socio-ekonomického rozvoje namísto kontroly kriminality. Zejména programy sociální prevence podporují sociální začleňování okrajových skupin či usnadňují jejich reintegraci. Některé programy pomáhají obětem či jiným zranitelným skupinám, což je dalším aspektem sociálního začleňování. Dobře míněné programy ovšem nestačí. Jejich dopady a využívání prostředků musejí být podrobeny hodnocení, což znamená, že je nutná dobrá praxe založená na poznatcích.
81. Dnes je k dispozici široká škála informací a doporučení jak zavádět účinné strategie prevence kriminality. Poskytují je systém OSN, mezinárodní organizace jako jsou ICPC či EFUS, nebo národní či regionální instituce. Absenci preventivních programů v současnosti nelze přičítat nedostatku informací. Může být způsobena nedostatkem finančních, odborných či personálních zdrojů, a v nejhorším případě může být výsledkem nedostatečné vůle.



## **A. Doporučení pro OSN a jiné mezinárodní organizace**

### **Doporučení 1**

82. Prevence kriminality by i nadále měla být stále významnějším trestně politickým cílem OSN v oblasti technické pomoci při podpoře vlády práva, poskytované v rámci obecného sociálního a hospodářského rozvoje. Měla by podporovat a rozšiřovat sociální začleňování, zejména mládeže, delikventů a dospělých pachatelů, včetně reintegrace propuštěných vězňů do hlavního proudu života společnosti.

### **Doporučení 2**

83. Mezinárodní společenství by mělo podporovat a realizovat studie a iniciovat projekty technické pomoci, týkající se spojení mezi organizovaným zločinem a lokální kriminalitou, za účelem začlenění opatření v oblasti prevence kriminality do procesu řešení tohoto problému.

### **Doporučení 3**

84. OSN a další mezinárodní a regionální organizace působící v oblasti prevence kriminality a trestní justice by měly dále šířit Směrnici OSN pro prevenci kriminality a související dokumenty, zejména na univerzitách a vzdělávacích institucích, za účelem podpory jejich znalosti, využívání a aplikace.

### **Doporučení 4**

85. Všechny tyto subjekty by též měly umožnit pracovníkům z praxe odpovídající vzdělávání v plánování, implementaci a hodnocení preventivních programů. Studium prevence kriminality, jež zohledňuje specifické geopolitické a socio-ekonomické faktory tak, aby prevence fungovala v místních podmínkách, by mělo být na meziregionální, regionální i vnitrostátní úrovni podporováno prostřednictvím běžného vzdělávání a moderních informačních technologií, a to vždy s praktickým zaměřením na viktimizované komunity a jednotlivce.

## **B. Doporučení vládám jednotlivých zemí**

### **Doporučení 1**

86. Vlády by měly při snaze o fungování prevence kriminality poskytovat silné vedení. Mezioborová prevence kriminality může vyžadovat dalekosáhlé změny postojů mezi politickými činiteli a pracovníky z praxe, jakož i změny v organizační struktuře a v oblasti spolupráce.

### **Doporučení 2**

87. Prevence kriminality by neměla být chápána jako záležitost, spadající pouze do oblasti prosazování práva a trestní justice: každá politika ovlivňující kvalitu života občanů, zejména rodin, dětí a mladých lidí, zpravidla mívá na prevenci kriminality vliv.

### **Doporučení 3**

88. Efektivní strategie prevence kriminality vyžadují základní data a kvalitní plánování, realizaci a hodnocení. Protože vždy nemusí být k dispozici zdroje nezbytné pro naplnění těchto standardů, měly by vlády, zejména v rozvojových zemích, aktivně hledat technickou pomoc ve smyslu poradenství, vzdělávání a financování, které nabízí mnoho organizací i jednotlivých členských států. Současně by členské státy měly být připraveny k výměně zkušeností se svými strategiemi prevence kriminality. Pro zajištění kompetentních pracovníků a preventivních postupů vhodných pro specifické podmínky jednotlivých zemí může být na národní úrovni nezbytné vzdělávání a budování kapacit.

### **Doporučení 4**

89. Prevence kriminality bývá zpravidla dlouhodobá činnost – jestliže nejsou finanční prostředky zajištěny na dostatečné období, mohou být utraceny bez užitku. Dlouhodobé financování by však mělo být doprovázeno zodpovědnou evidencí využívání prostředků, včetně hodnocení výsledků.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
14. ledna 2010  
Originál: angličtina

Bod 5 předběžného programu\*

Aby směrnice OSN v oblasti prevence kriminality fungovaly

### Workshop o praktických přístupech k prevenci městské kriminality

Podkladový materiál\*\*

#### *Shrnutí*

Tento podkladový materiál obsahuje shrnutí některých hlavních trendů v oblasti rozrůstání měst a kriminality v nich, a soudobé praxe a nástrojů prevence kriminality. Naznačuje důvody, proč by mezinárodní společenství, členské státy a místní samosprávy měly věnovat větší pozornost investicím do prevence kriminality v městských oblastech.

Naznačeny jsou některé z výzev pro městské oblasti, zejména megaměsta a města s vysokou mírou kriminality, jako je vyloučení částí městské populace, včetně obyvatel slumů, menšinových a přistěhovaleckých skupin a žen. Materiál upozorňuje na některé nedávné úspěchy a pokroky v oblasti politiky a praxe integrované prevence kriminality v městských oblastech, jako jsou participační přístupy k integraci vyloučených částí populace, jakož i nástroje a technologický vývoj v oblasti strategické intervence, vzdělávání a budování kapacit. Jsou uvedeny příklady dobré praxe při aplikaci mezinárodních standardů a norem v oblasti prevence kriminality.

Podkladový materiál v souladu s instrumenty OSN v oblasti prevence kriminality, Deklarací tisíciletí OSN (*United Nations Millenium Declaration*) a Bangkockskou deklarací o synergiích a odpovědích: strategická spojenectví v oblasti prevence kriminality a trestní justice (*Bangkok Declaration on Synergies and Responses: Strategic Alliances in Crime Prevention and Criminal Justice*), obsahuje řadu námětů na zkvalitnění prevence kriminality v městském prostředí, jakož i námětů zaměřených na zintenzivnění výměny informací, zkušeností a technické pomoci na mezinárodní, regionální i místní úrovni.

\* A/CONF.213/1.

\*\* Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Mezinárodnímu centru pro prevenci kriminality za pomoc při organizaci Workshopu o praktických přístupech k prevenci městské kriminality.

## I. Úvod

1. Na regionálních přípravných zasedáních ke 12. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 a A/CONF.213/RPM.4/1) zazněla pro Workshop o praktických přístupech k prevenci městské kriminality řada doporučení. Zdůrazňovalo se v nich, že prevence vyžaduje komplexní a mezioborovou reakci nejen ze strany trestní justice, ale též z oblastí městského plánování a rozvoje, zdravotnictví, vzdělávání, zaměstnanosti a sociálního rozvoje. Zaměřovala se na potřebu zkoumat způsoby snižování dopadů městské kriminality a viktimizace zejména na obyvatele slumů a znevýhodněných oblastí a na rodiny přistěhovalců a osob migrujících za prací, etnické menšiny a ženy, jakož i způsoby zintenzivnění preventivních aktivit na podporu dětí a mladých lidí prostřednictvím zaměstnaneckých, vzdělávacích a reintegračních programů. Silně doporučováno bylo aktivní zapojení občanů a soukromého sektoru do opatření veřejné správy na národní i místní úrovni, jakož i využívání participačních přístupů.
2. V průběhu uplynulých dvou desetiletí došlo ke znatelnému nárůstu povědomí o tom, že je nutné, aby prevence kriminality byla nedílnou součástí úkolů veřejné správy na subregionální, národní i místní úrovni. Na mezinárodní úrovni se to zřetelně odráží v četných rezolucích a doporučeních, pocházejících ze zasedání Komise pro prevenci kriminality a trestní justici a z kongresů OSN o prevenci kriminality a trestní justici od roku 1990.
3. Prevence kriminality byla významným prvkem na 11. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici, konaném v Bangkoku ve dnech 18. – 25. dubna 2005, který projednával podkladový materiál nazvaný „Workshop 3: Strategie a osvědčená praxe v oblasti prevence kriminality, zejména s ohledem na městskou kriminalitu a ohroženou mládež“ (A/CONF.203/11 a Corr.1). V Bangkotské Deklaraci o synergiích a odpovědích: strategická spojení v oblasti prevence kriminality a trestní justice (rezoluce Valného shromáždění č. 60/177, Příloha), přijaté na 11. Kongresu, členské státy zdůraznily potřebu zvážit opatření k prevenci šíření městské kriminality, včetně zkvalitňování mezinárodní spolupráce a zvyšování kapacity pro prosazování práva a soudnictví v této oblasti, a potvrdily své odhodlání věnovat zvláštní pozornost soudnictví ve věcech mládeže.

### Vývoj od 11. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici

4. OSN přijala dva soubory normativních pravidel: směrnici pro spolupráci a technickou pomoc v oblasti prevence městské kriminality (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1995/9, příloha) a Směrnici pro prevenci kriminality (rezoluce Rady č. 2002/13, příloha). Ve své rezoluci č. 2005/22 požádala Rada Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC), aby věnoval náležitou pozornost prevenci kriminality za účelem dosažení vyváženého přístupu mezi prevencí kriminality a prostředky trestní justice a dalšího rozvoje iniciativ v oblasti prevence kriminality. Komise se na svém 16. zasedání zabývala zprávou Generálního tajemníka (E/CN.15/2007/11), obsahující shrnutí výsledků dotazníkového šetření mezi členskými státy, týkajícího se využívání a aplikace standardů a norem OSN zaměřených především na prevenci kriminality. Rada v rezoluci č. 2008/24 připomněla, že Valné shromáždění ve své rezoluci č. 62/175 upozornilo na městskou kriminalitu jako na nový politický problém. V téže rezoluci Rada vybídla členské státy, aby integrovaly otázky prevence kriminality do všech relevantních

sociálních a ekonomických strategií a programů, v zájmu účinného řešení podmínek, v nichž by trestná činnost a násilí mohly vznikat. UNODC v poslední době vyvíjí pomůcky pro aplikaci norem a standardů v oblasti prevence kriminality.

5. Výše zmíněné rezoluce odrážejí nárůst vědomostí a odborných znalostí mezi státy, mezinárodními dárci, pracovníky z praxe, výzkumníky a občanskou společností ohledně prevence kriminality. Odrážejí též nárůst činnosti v oblasti výměny informací a technické pomoci, realizované institucemi sítě Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici.
6. V uplynulých několika letech byly rovněž patrné některé významné posuny v chápání ve vztahu k Rozvojovým cílům tisíciletí (*Millenium Development Goals*). V současnosti se všeobecně uznává, že bez zajištění bezpečí a bezpečnosti občanů nebude osmi rozvojových cílů dosaženo, a země nebudou schopny dosáhnout hospodářské a sociální prosperity. Projevilo se to v nedávných zprávách UNODC o dopadech kriminality na země v různých regionech a subregionech, jako jsou *Kriminalita a rozvoj v Africe (Crime and Development in Africa)*, vydaná v roce 2005; *Kriminalita a rozvoj ve Střední Americe: uprostřed křížové palby (Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire)*;<sup>54</sup> *Kriminalita, násilí a rozvoj: trendy, náklady a politické možnosti v Karibiku (Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean)*, vydaná v roce 2007; a *Kriminalita a její dopad na Balkáně a v postižených zemích (Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries)*, vydaná v roce 2008.
7. Uznání významu podpory prevence kriminality je stále více patrné na mezinárodní úrovni. Světová banka a Meziamerická rozvojová banka (*Inter-American Development Bank*) kupříkladu v současnosti zařazují mezi své cíle a programy zlepšení v oblasti lokálního bezpečí a bezpečnosti.<sup>55</sup> Světová zdravotnická organizace (WHO) pracuje od vydání Světové zprávy o násilí a zdraví (*World Report on Violence and Health*) v roce 2002 na podpoře komplexního přístupu k prevenci násilí, který zahrnuje činnost rozvojových agentur.<sup>56</sup>
8. UNODC ve své Zprávě o stavu ve věcech drog ve světě (*World Drug report*) z roku 2009<sup>57</sup> klade velký důraz na dopady kriminality související s drogami na města a mladé lidi a na význam vytváření opatření v oblasti prevence a léčby. Uvádí, že narušování veřejného pořádku v městských čtvrtích, kde se prodávají drogy, zdůrazňuje potřebu investic do aktivit, jež učiní obyvatelstvo méně náchylné k drogám a kriminalitě, a to prostřednictvím zlepšení v oblasti bydlení, veřejných služeb, pracovních příležitostí, vzdělávání a zábavy.
9. Zdá se být tedy jasné, že od roku 1990 došlo ke značnému vývoji a pokroku ve využívání spíše preventivních než pouze represivních přístupů k trestné činnosti a násilí,

---

<sup>54</sup> United Nations publication, Sales No. B.07.IV.5.

<sup>55</sup> Viz např. Mayra Buvinić, Erik Alda a Jorge Lamas, *Emphasizing Prevention in Citizen Security: The Inter-American Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*, Sustainable Development Department Best Practices Series SOC-141 (Washington D.C., Inter-American Development Bank, 2005).

<sup>56</sup> Etienne G. Krug a j. (eds) *World Report on Violence and Health* (Geneva, World Health Organization, 2002); a World Health Organization, *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies Can Help* (Geneva, 2008).

<sup>57</sup> United Nations publication, Sales No. E.09.XI.12.

a že se dostavily nemalé výsledky pokud jde o skutečné snížení kriminality v řadě zemí. Nicméně zločin je rovněž vyvíjející se jev, úzce spojený mimo jiné s charakterem rozrůstání zemí a měst a s každou novou generací dětí a mladých lidí a jejich rodin. To vyžaduje pokračující a stálou aplikaci zásad řádné prevence.

10. Workshop o strategiích a osvědčené praxi v oblasti prevence kriminality, zejména s ohledem na městskou kriminalitu a ohroženou mládež, konaný v rámci 11. Kongresu, a Přehled slibných strategií a programů v oblasti prevence městské kriminality a ohrožené mládeže<sup>58</sup>, poskytly cenné příklady novátorských a účinných postupů v zemích všech regionů, včetně zemí vzniklých z konfliktu. Workshop o praktických přístupech k prevenci městské kriminality, jenž se bude konat v rámci 12. Kongresu, bude příležitostí zabývat se blíže tím, jak lze prevenci lépe realizovat v megaměstech a městech s vysokou mírou kriminality za účelem boje proti sociálnímu vyloučení, jakož i poznat některé nástroje, jež mohou být v tomto procesu použity. Předcházení městské kriminalitě je téma aktuální tím, že od roku 2007 poprvé v historii žije většina světové populace ve městech.
11. V průběhu uplynulého desetiletí byl patrný silný trend ke stabilizaci kriminality v některých regionech světa, ovšem není stejnoměrně rozložen a trestná činnost a násilí představují nadále značné problémy v městských oblastech, zejména ve velkých městech rozvojových zemí.<sup>59</sup> Urbanizace sama o sobě není významným faktorem, ale rychlost urbanizace, neschopnost měst poskytovat dostatečnou infrastrukturu a prohlubující se nerovnost v příjmech a v přístupu ke službám mezi jejich obyvateli, vytvářejí podmínky, jež kriminalitu vyživují. Omezují přístup k odpovídajícímu bydlení a zdravotním službám, vzdělávání, odborné kvalifikaci a zaměstnání, což všechno podporuje osobnostní, sociální a ekonomický rozvoj. Workshop o praktických přístupech k prevenci městské kriminality je též příležitostí čerpat prospěch z posledního vývoje v oblasti prevence a z některých technologických inovací, nástrojů a praktických opatření, jež se objevily v uplynulých několika letech.

## **II. Výzvy pro městské oblasti: megaměsta a města s vysokou mírou kriminality**

### **A. Růst megaměsta a výzvy pro rozvojové země**

12. Dvacáté první století je stoletím města. Světová městská populace je v současnosti početnější, než byla celková světová populace v roce 1960. Evropa, Latinská Amerika a Karibik, Severní Amerika a Oceánie se všechny do značné míry urbanizovaly, když více než 70 % jejich obyvatelstva žije od roku 2005 ve městech. Očekává se, že do roku

<sup>58</sup> International Centre for the Prevention of Crime, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, 2005).

<sup>59</sup> Viz United Nations Human Settlements Programme, *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007* (London, Earthscan, 2007); International Centre for the Prevention of Crime, *International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives* (Montreal, 2008); a „World crime trends and responses; integration and coordination of efforts by the United Nations Office on Drugs and Crime and by Member States in the field of crime prevention and criminal justice: note by the Secretariat” (E/CN.15/2007/2).

2030 bude v městských oblastech žít 50 % obyvatel Afriky a Asie. Městské oblasti v rozvojových zemích by se podle odhadů měly celosvětově stát místy téměř veškerého budoucího nárůstu obyvatelstva. Města jsou centra v síti globální komunikace, dopravy a ekonomické aktivity; tudíž představují ústřední body vnitrostátní i mezinárodní migrace. Vnitrostátní migrace z venkovských oblastí do městských center je rysem vyspělých i rozvojových zemí, ale především těch rozvojových. Mezinárodní migranti, ať už legální či ilegální, bývají zpravidla přitahováni hlavními městy.

13. Nejenže v současnosti většina lidí žije ve městech, ale zvyšuje se též počet megaměst s obyvatelstvem dosahujícím 10 milionů a více. Počet megaměst s obyvatelstvem přesahujícím 20 milionů roste rovněž. Většina největších světových měst leží v rozvojových zemích: jedná se o 15 z 20 měst s nejméně 10 miliony obyvatel a tento počet by se měl zvyšovat na 18 z 22 takových měst do roku 2015.<sup>60</sup> Nyní je možné hovořit o „městech měst“ a o významu zvažování vlivu velkoměstských center na periferie, na sousední města a na příslušné regiony. Příklady takových složitých megaměst jsou Lagos, Šanghaj, Sao Paulo a Mumbaj.<sup>61</sup> V některých případech jsou megaměsta také hlavními městy či administrativními centry, která – kromě toho, že jsou pohonem hospodářského růstu a zaměstnanosti – usnadňují transfer informací a peněz díky svým moderním telekomunikačním systémům, a působí jako dopravní centra pro venkovské oblasti.
14. Tudíž třebaže mnohá megaměsta jsou motorem hospodářského růstu a centrem rozmanitosti a změny, představují též pro státy hrozivý problém při zajišťování bezpečí a bezpečnosti jejich občanů a kvality života těchto občanů. Anonymita poskytovaná městy umožňuje rozkvět organizovaného zločinu a vytváří příležitosti pro korupci prostřednictvím prostupování organizovaného zločinu a politických a hospodářských elit. Oblasti bez policejní kontroly v některých částech města usnadňují lokální kriminalitu i organizovaný zločin a slumy a neformální osady vystavují své obyvatele riziku zneužívání a viktimizace. Nastal tedy vhodný čas zabývat se na mezinárodní úrovni specifickým případem megaměst a problémy, jimž čelí, ve smyslu vytváření a udržování strategií prevence kriminality. Program OSN pro lidská sídla (UN-HABITAT) připomíná, že řádná správa věcí veřejných zahrnuje tři základní podmínky: efektivní vedení, efektivní financování a efektivní účast občanů, což jsou podmínky, jež jsou zásadní rovněž pro kvalitní strategickou prevenci kriminality.<sup>62</sup>

## **B. Zvětšování sociálních a územních nerovností**

15. Vysoká míra nerovnosti ve městech může mít negativní sociální, ekonomické a politické důsledky, jež mají destabilizující dopad na společnost.<sup>63</sup> Města se stávají nevyrovnanějšími mnoha způsoby. Ve městech v Africe a Latinské Americe a Karibiku je jedna z nevyšších úrovní nerovnosti příjmů na světě, přičemž tato nerovnost se zvyšuje a stává se ve společnosti pevně zakotvenou. Města v Asii a Severní Africe

<sup>60</sup> United Nations Human Settlements Programme, *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities* (London, Earthscan, 2008), str. x.

<sup>61</sup> Viz *South American Cities: Securing an Urban Future*, Urban Age project (London School of Economics and Political Science and Alfred Herrhausen Society, 2008), k dispozici na [www.urban-age.net](http://www.urban-age.net); a Ricky Burdett a Deyan Sudjic (eds) *The Endless City* (London, Phaidon, 2008).

<sup>62</sup> *State of the World's Cities 2008/2009*.

<sup>63</sup> Tamtéž, str. xiii.

bývají vyrovnanější než města z jiných regionů a subregionů. Nicméně ve Východní Africe a Severní Africe se v průběhu uplynulých 10 let zvýšila míra nezaměstnanosti mladých lidí a patří mezi nejvyšší na světě. Takové nerovnosti v příjmech, v kombinaci s neplánovaným a rychlým rozrůstáním, vedly k řadě dalších souvisejících nerovností, jako jsou nerovnost vyplývající z územních modelů využívání a vlastnictví půdy a z přístupu k veřejným prostorům a dopravě, jakož i sociální a ekonomická nerovnost ve smyslu rozhodování a občanství, přístupu ke zdravotnictví a vzdělání, bezpečí a bezpečnosti.

16. V mnoha megaměstech je vysoký počet obyvatel slumů. Přibližně 62 % městské populace v subsaharské Africe kupříkladu žije ve slumech a v osadách, která UN-HABITAT označuje jako „slumová města“. Slumy bývají často přeplněné a jejich obyvatelé nemají žádnou ochranu při užívání svého obydlí, mají omezený přístup k vodě a hygienickým prostředkům, slabé vazby a jen malý vliv na rozhodování, jež se týká jejich životů. V roce 2001 představovala populace slumů v Širší Mumbaji více než polovinu obyvatelstva města, a pouze méně než polovina plochy, zabírané slumy, měla soukromého vlastníka.<sup>64</sup> Zkušenosti obyvatel slumů, kteří byli nuceně vystěhováni a přemístěni na okraj Nového Dillí naznačují, že přemístění vždy neprobíhá tak, jak bylo slíbeno či plánováno.<sup>65</sup>
17. Městská kriminalita je ve městech rozložena a páchána nerovnoměrně, ať již se jedná o násilí spojené s obchodem s drogami, obchodem s lidmi, mládežnickými gangy či veřejným prostranstvím. Postihuje bezpečnost v obydlích, ve školách, v obchodech, ve veřejné dopravě, na sportovištích a na jiných veřejných místech. Strach z kriminality ovlivňuje významným způsobem lidské životy a pomáhá zvyšovat nerovnost. Obavy z trestné činnosti mohou přimět majetnější obyvatelstvo opustit městská centra a stěhovat se do izolovaných a uzavřených soukromých sídlišť, a tím vytvářet „opevněné enklávy pro bydlení, zábavu a práci“.<sup>66</sup>
18. Ve všech městech bez ohledu na jejich velikost je kriminalita na základě toho, jak je to často veřejně uváděno a diskutováno, chápána tak, že postihuje hlavně majetnější obyvatele. Ve skutečnosti postihuje životy nejvíce znevýhodněných obyvatel, zejména těch žijících ve slumech a neformálních osadách, mnohem více než ostatní. Obyvatelé slumů patří mezi nejzranitelnější: jsou zpravidla méně schopni zabezpečit svá obydlí a majetek a často jsou pod slabou ochranou policie či mají špatný přístup ke službám; a protože mají málo prostředků, každá ztráta či poškození je pro ně nákladnější. Kupříkladu v Sao Paulu činila na konci devadesátých let míra vražd v hustě osídlených okrajových čtvrtích více než 110 případů na 100.000 obyvatel, ve srovnání s méně než 15 případy na 100.000 obyvatel v centrálních obvodech města.<sup>67</sup>
19. Ve městech je dále nerovnoměrně rozložen přístup k bezpečí, bezpečnosti a spravedlnosti. Reakce na městskou kriminalitu zpravidla bývají reaktivní a represivní, jak dokládá využívání opatření typu *mano dura* (pevná ruka) v reakci na násilí mezi mládeží v některých částech světa. V některých regionech též narůstá tendence kriminalizovat chování, pokládané za nezdvorné či protispolečenské, a používat

<sup>64</sup> Sčítání lidu v Indii v roce 2001, k dispozici na [www.censusindia.in/Census\\_Data\\_2001](http://www.censusindia.in/Census_Data_2001).

<sup>65</sup> Kalyani Menon-Sen a Gautam Bhan, *Swept off the Map: Surviving Eviction and Resettlement in Delhi* (New Delhi, Yoda Press, 2008).

<sup>66</sup> Teresa Caldeira, „Worlds set apart“, In *South American Cities*, str. 54-55.

<sup>67</sup> Tamtéž.



vylučující legislativu (*exclusionary legislation*) a regulaci, jakož i další opatření na vyloučení určitých částí populace a privatizaci veřejného prostoru. Využívání „strategií ochrany“ k zachování bezpečného a chráněného charakteru určité oblasti, k privatizaci prostoru či k vyloučení těch, kteří jsou pokládáni za lidi na okraji, se v některých městských oblastech stává zcela běžnou praxí. To je v kontrastu k preventivním strategiím, jež jsou zaměřeny na zvyšování bezpečí a bezpečnosti prostřednictvím začleňování a mobilizace veřejnosti, lepších služeb a dopravy a existence veřejně přístupných prostranství se zelení – nikoliv „udržováním lidí mimo“.

20. Pokud jde o megaměsta, zkoumání rozložení nerovnosti v centrálních částech města a jeho okolních oblastech může vést k některým zajímavým závěrům, jež se vymykají stereotypům bohatství a chudoby. Všechny slumy nejsou stejně nebezpečnými místy, ani všichni obyvatelé slumů a chudých oblastí nejsou stejně viktimizováni. Při pohledu na některé rozdíly ve smyslu kapacity komunity a společenského kapitálu mohou informace o poskytovaných službách a přístupu k dopravě, jakož i o míře kriminality v takových regionech, pomoci při hledání příslušných opatření.

### C. Zkušenosti měst a komunit s vysokou mírou kriminality

21. Míra kriminality v některých rozvojových zemích představuje pro místní správu velmi závažný problém. Závažnost trestné činnosti a míra, ve které k ní dochází, klade zvláštní nároky na veřejnou správu, jimž většina vyspělých zemí nemusí čelit. Míra vražd se ve vyspělých zemích pohybuje obecně od 0,5 do 2 či 3 případů na 100.000 obyvatel, a v některých rozvojových zemích od 20 do 50 případů na 100.000 obyvatel.<sup>68</sup> Vysoká míra vražd, násilných napadení, znásilnění, loupeží, únosů dopravních prostředků i lidí, a ozbrojeného násilí spojeného s činností gangů, jakož i míra strachu mezi občany, který vyvolává, a její dopad na investice či ekonomická rozhodnutí, to vše může vést k trvalé poptávce po rychlé a rozhodné akci. Veřejné správě to komplikuje úsilí o investování do politiky strategické prevence a o její realizaci, a může to vést k cynickým postojům vůči veřejné správě a justičnímu systému a k fatalismu, neboť lidé se začínají domnívat, že nelze skoro nic dělat. Média často hrají zásadní roli při zvyšování pocitu nedostatku bezpečí tím, že neustále informují o násilných událostech, což posiluje stereotypní představy o obětech a pachatelích a o chudých a bohatých oblastech, a tím, že věnují malou pozornost pokroku při realizaci programů či výsledkům úspěšných projektů.
22. Tako jako v případě megaměst obecně jsou vysoká míra nerovnosti spolu s rychlou privatizací bezpečnosti a veřejných prostor často rysy společností s vysokou mírou kriminality. Uzavřené komunity a poloveřejné prostory, zvýšené využití technologických bezpečnostních prvků, jako jsou kamerové systémy, a rozšířený výskyt strážní ze soukromých bezpečnostních služeb, představují obvyklá opatření a rysy měst s vysokou mírou kriminality.<sup>69</sup>
23. V zemích Střední Ameriky byl nárůst míry vražd spojen s geografickou zranitelností, neboť jsou tyto země využívány jako tranzitní oblasti pro zásilky nelegálních drog.

<sup>68</sup> *International Report on Crime Prevention and Community Safety* (viz poznámku pod čarou č. 59); a *Handbook on Planning and Action for Crime Prevention in Southern Africa and the Caribbean Regions* (United Nations publication, Sales No. E.09.IV.1).

<sup>69</sup> Patricia Arias, *Seguridad Privada en América Latina: el Lucro y los Dilemas de una Regulación Deficitaria* (Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009).

V jiných případech byl takový nárůst způsoben či spojen s vysokou mírou nezaměstnanosti (zejména mezi lidmi ve věkových kategoriích, jež jsou nejvíce náchylné k trestné činnosti), historií řešení násilného konfliktu a nedostatečnou kapacitou trestní justice.<sup>70</sup> Závažným problémem se stává kupříkladu beztrestnost, když pouze odhadovaná 2 % vražd v Guatemale vedou k odsouzení pachatele, a když je kapacita věznic naplněna. Odhaduje se, že pokud by v Jihoafrické republice, zemi se značnými zdroji a kapacitou trestní justice, byly řešeny všechny závažné trestné činy, které jsou páčány, systém trestní justice by zkolaboval. Policie, orgány obžaloby a soudní systém se nemohou zabývat všemi trestnými činy a zbývá už jen málo volných vězeňských kapacit.<sup>71</sup> Z finančního a praktického hlediska není možné reagovat na trestnou činnost jen odstrašováním a justičními prostředky.

### III. Vyloučení, městské nepokoje a menšiny

24. Společnou starostí veřejné správy ve všech městských oblastech je jak reagovat na nepokoje ve městě. Protesty a demonstrace, jež se zvrhnou v násilí, či nepokoje, které jsou výsledkem vnímaného porušování povinností ze strany úřadů, mohou kupříkladu vyvolat tvrdou a autoritativní reakci veřejné správy. Nerovnost a vnímaný nedostatek úsilí o zajištění nezbytných potřeb, jako jsou bydlení, voda a hygienické prostředky nebo dopravní systém, brutalita či rasistické postoje policie patří mezi hlavní aspekty přispívající k městským nepokojům. Tradiční reakce jsou zpravidla reaktivní a represivní. Taková byla i běžná reakce na protesty obyvatel slumů, čelících vystěhování v rámci plánů městského rozvoje.<sup>72</sup> Mnohé protesty v rychle se rozrůstajících městských oblastech a megaměstech se tudíž týkají obyvatelstva, vyloučeného z rozhodování a smysluplného dialogu. Korupce, zneužívání pravomoci a beztrestnost na straně policie představují další faktory zvyšující pocit vyloučení v chudších částech populace.

#### A. Vylučování mladých lidí a přistěhovaleckých komunit

25. Mladí lidé, kteří stále tvoří většinu obyvatelstva v řadě rozvojových zemí a měst, nadále čelí vyloučení a diskriminaci. Vztahy s policií a bezpečnostními sbory jsou často velmi slabé a obyvatelstvo ve slumech a neformálních osadách má vůči policii jen malou důvěru. Mladí lidé ve znevýhodněných oblastech měst, děti žijící na ulici a lidé již zapojení do gangů mají omezený přístup ke školám, legálnímu zaměstnání a alternativním životním stylům. Přísné tresty a uvěznění zvyšují jejich vyloučení a snižují jejich šance na reintegraci jako produktivních členů společnosti.

---

<sup>70</sup> *Crime and Development in Central America*.

<sup>71</sup> Barbara Holtmann, „Breaking the cycle of violence: essential steps to a safe South Africa”, 22. října 2008. K dispozici na [www.safesouthafrica.org.za](http://www.safesouthafrica.org.za); a Robyn Pharoah, *The Dynamics of Crime: Comparing the Results from the 1998, 2003 and 2007 National Crime and Victimisation Surveys*, Occasional Paper 177 (Pretoria, Institute of Security Studies, December 2008). K dispozici na [www.issafrica.org](http://www.issafrica.org).

<sup>72</sup> David Satterthwaite, „The social and political basis for citizen action on urban poverty reduction”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (2008), str. 307-318.

26. Vzhledem k tomu, že značná část nárůstu městské populace vyplývá z migrace, mnoho lidí žijících v nejrizikovějších podmínkách bývá vystaveno vyloučení a viktimizaci jako přistěhovalci i jako příslušníci etnických a kulturních menšin. To platí pro mnoho legálních i ilegálních migrantů, uprchlíků a žadatelů o azyl, jakož i obětí obchodu s lidmi. Nárůst menšinové populace je výrazným rysem měst ve vyspělých zemích jako jsou Austrálie, Kanada a Spojené státy americké a země Západní Evropy. Menšinová populace přistěhovalců tvoří podstatnou část obyvatelstva slumů v jihoafrických i jiných afrických městech. Přesto jsou v Jižní Africe zahraniční přistěhovalci obecně pokládáni za dočasné obyvatele a neexistuje tam komplexní politika k usnadnění jejich reintegrace.
27. I při existenci protidiskriminační politiky a určitých strategií zaměřených na integraci a začleňování může takový status menšiny vést k diskriminaci, rasismu a vykořisťování. Nedávný průzkum Evropské unie o diskriminaci ve 27 zemích zjistil vysokou míru rasově motivované trestné činnosti a viktimizace, uváděné menšinovými etnickými skupinami. Nejvyšší byla mezi Romy a subsaharskými Afričany (20%, resp. 19% uváděná viktimizace).<sup>73</sup> Rasově motivovaná viktimizace (ve smyslu napadení, vyhrožování či sexuálního obtěžování) nebyla do značné míry oznamována z důvodu nedostatku přesvědčení, že by s tím policie mohla něco udělat, pocitu, že je to normální, nebo nedostatku znalostí o tom, jak takové incidenty hlásit.
28. Dalším problémem ve městech v posledních letech je rasové profilování (*racial profiling*): tendence zejména mezi policisty kontrolovat a zadržovat příslušníky minoritních skupin mnohem častěji než jiné členy populace.<sup>74</sup>

## B. Bezpečnost žen

29. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*)<sup>75</sup> zavazuje státy přijmout opatření k ukončení diskriminace žen ve všech jejích formách. Násilí vůči ženám je otázkou rovnosti pohlaví a veřejného zdraví, s významnými sociálními a ekonomickými důsledky pro ženy a jejich rodiny a pro města. Zahrnuje fyzické i sexuální násilí nebo výhrůžky doma i na veřejnosti, jako důsledek obchodování za účelem sexuálního či pracovního vykořisťování, nebo kvůli přistěhovaleckému či menšinovému postavení. V poslední době upoutal pozornost nárůst „femicidy“, zahrnující zabíjení žen z řad přistěhovalců a domorodého obyvatelstva, jakož i neschopnost měst náležitě reagovat na případy zmizení či úmrtí marginalizovaných žen (A/61/122/Add.1 a Corr.1).
30. Obchodu se ženami a dívkami se v posledních letech dostalo větší pozornosti, přesto stále narůstá a představuje aktivitu, jež se dobře hodí do měst a anonymního městského prostředí. Odhaduje se, že 50 % osob, které se za prací přistěhovaly do měst, tvoří v současnosti ženy, a násilí vůči ženám migrujícím za prací se stalo předmětem mezinárodního zájmu (A/64/152). V afrických městech tvoří velkou část přistěhovalců ženy, jež jsou hlavou domácnosti, a čelí diskriminaci z kulturních důvodů a zpravidla

<sup>73</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report* (Vienna, 2009).

<sup>74</sup> Open Society Institute, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (New York, 2006); a Open Society Institute, *Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris* (New York, 2009).

<sup>75</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1249, No. 20378.

žijí v chudobě ve slumech bez nároku na bydlení. Takové ženy jsou obzvláště náchylné k viktimizaci.<sup>76</sup>

31. Průzkumy domácího násilí vůči ženám v 10 zemích uvádějí míru tohoto násilí mezi 15 % a 71 %, ovšem v některých zemích pokládá 50 % - 90 % žen domácí násilí za přijatelné. V Latinské Americe většina ženských obětí nevyhledá pomoc.<sup>77</sup> Kulturní postoje ohledně zacházení se ženami, vyskytující se jak mezi muži tak i mezi ženami, tudíž zůstávají významným problémem. Jiné průzkumy ukázaly, že 4 % - 31 % žen zažilo sexuální násilí spáchané osobami, jež nebyly jejich intimními partnery.<sup>78</sup> Ženy zpravidla pocítují ve městech větší nedostatek pocitu bezpečí, což omezuje jejich mobilitu a přístup do veřejných prostor.
32. Třebaže mnohé země ratifikovaly mezinárodní úmluvy o násilí vůči ženám, jejich implementace zůstává pozadu.<sup>79</sup> Implementace se dále většinou týká reakcí trestní justice spíše na domácí násilí než na násilí páchané v soukromí i na veřejnosti, a velmi malá pozornost je věnována prevenci.<sup>80</sup>
33. Všechny výše uvedené trendy a problémy vyžadují, aby města: věnovala mnohem větší pozornost širším sociálním, ekonomickým a environmentálním podmínkám, jež ovlivňují různé oblasti v jejich působnosti a různé populace; usilovala o zvýšení bezpečnosti žen a o snížení míry vyloučení mladých lidí; a chápala integraci přistěhovalců a etnických skupin jako součást řádného výkonu městské správy. Důležitým závěrem Zprávy o stavu měst ve světě 2008/2009 (*State of the World's Cities 2008/2009*) je, že „nerovnost není přirozeným důsledkem hospodářského růstu a ... lze ji kontrolovat a snižovat prozíravým úsilím o zmírnění ze strany veřejné správy.“

---

<sup>76</sup> *State of the World's Cities 2008/2009* (viz poznámku pod čarou č. 60).

<sup>77</sup> Claudia García-Moreno a další, *Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses* (Geneva, World Health Organization, 2005).

<sup>78</sup> „An international overview of violence against women: trends, perspectives and lessons for Latin America and the Caribbean“, koncept připravený pro Meziamerickou rozvojovou banku Inter-American Development Bank, 2009.

<sup>79</sup> Holly Johnson, Natalia Ollus a Sami Nevala, *Violence against Women: An International Perspective* (New York, Springer, 2008).

<sup>80</sup> Yvon Dandurand, „Women's safety: international technical assistance and the use of best practices“, příspěvek přednesený na 8. výročním kolokviu ICPC o prevenci kriminality (*ICPC 8th Annual Colloquium on Crime Prevention*), Querétaro, Mexiko, listopad 2008. K dispozici na [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org).

## IV. Udržitelná a účinná prevence kriminality

### A. Aplikace Směrnice pro prevenci kriminality

34. Směrnice pro prevenci kriminality stanoví soubor zásad pro vytváření komplexních a účinných strategií prevence kriminality v městském prostředí. Zdůrazňuje význam: vládního vedení; působení integrovaným a víceoborovým způsobem napříč sektory, jako jsou bydlení, životní prostředí, zaměstnanost a vzdělávání, justice a sociální služby; budování kooperativního partnerství mezi státem, soukromým sektorem a občanskou společností, včetně nevládních organizací; zajištění udržitelnosti preventivních strategií prostřednictvím poskytnutí odpovídajícího financování a zdrojů a jednoznačné odpovědnosti; využívání znalostí založených na vědeckých poznatcích o problémech a intervencích v oblasti trestné činnosti; úcty k lidským právům a vládě práva; zohledňování vazeb mezi místní kriminalitou a nadnárodním zločinem; a zohledňování rozdílných potřeb mužů a žen a nejzranitelnějších členů společnosti.
35. Národní program pro veřejnou bezpečnost a občanství (PRONASCI), zahájený v Brazílii v roce 2007, odráží mnohé z těchto zásad a zaměřuje se především na města. Program, realizovaný ministerstvem spravedlnosti ve spolupráci s dalšími ministerstvy, v jehož rámci se během období let 2007 – 2011 rozdělí 6,7 miliard brazilských realů, spojuje významné změny stávajícího systému trestní justice s finanční podporou řady cílených lokálních programů. Hlavními cíli programu jsou v průběhu čtyřletého období přinést přímý užitek zhruba 3,5 milionu pracovníků v oblasti veřejné bezpečnosti, jakož i mladým lidem a jejich rodinám, a snížit míru vražd v zemi z 29 případů na 100.000 obyvatel na 12 případů na 100.000 obyvatel.
36. Program zahrnuje 94 strukturálních opatření určených na modernizaci policejního sboru a vězeňského systému a na zajištění vzdělávání pracovníků v oblasti veřejné bezpečnosti. Za účelem podpory opatření na místní úrovni a směřování zdrojů do nejpotřebnějších oblastí bylo identifikováno 11 prioritních velkoměstských oblastí. Vhodné státy a obce se mohou ucházet o financování lokálních programů (viz rámeček 1). Podmínkou je, aby zřídily pracoviště integrované správy obce a vytvářely partnerství mezi místními poskytovateli služeb, policií a občanskou společností. Brazílie v současnosti připravuje národní strategii veřejné bezpečnosti na základě celé řady konzultací s hlavními činiteli, jež měly tuto strategii podpořit. V srpnu 2009 pořádala první národní konferenci o veřejné bezpečnosti, jíž se zúčastnili zástupci vlády i občanské společnosti ([www.mj.gov.br/pronasci](http://www.mj.gov.br/pronasci)).

## **Rámeček 1**

### **Národní program pro veřejnou bezpečnost a občanství v Brazílii: programy na místní úrovni**

Lokální programy Národního programu pro veřejnou bezpečnost a občanství v Brazílii zahrnují:

(a) Projekty „Oblastí pořádku“ na zřizování obecních rad pro veřejnou bezpečnost za účelem zvyšování informovanosti veřejnosti o úkolech a právech občanů; kulturní projekty pro ohroženou mládež; služby pro ženské oběti násilí; školení v oblasti lidských práv pro soudce, státní zástupce a veřejné obhájce; a projekty na zřízení 10 středisek pro přístup ke spravedlnosti a řešení konfliktů;

(b) Projekty pro rodiny a integraci mládeže, zaměřené na aktivity v oblasti občanství, vedení, řešení konfliktů, sportu a kultury, určené pro mládež vystavenou městskému a domácímu násilí; projekt občanských záloh pro mladé lidi, kteří ukončili povinnou vojenskou službu, jež jim mají zabránit v zapojení se do trestné činnosti; projekt klidného života žen, zaměřený na vzdělávání žen, žijících v rizikových oblastech (z hlediska obchodování s lidmi a násilí), v tématech jako jsou občanství, lidská práva a schopnosti vedení; série projektů na zvýšení kvalifikace pracovníků v soudnictví a vězeňství; projekt „Malování svobody, malování občanství“, v jehož rámci vězni vyrábějí sportovní výbavu pro školy a získávají pracovní dovednosti;

(c) Projekty bezpečnosti a sociability zaměřené na obnovu veřejných městských prostor v chudých komunitách, v partnerství s ministerstvem městských záležitostí; projekty intenzivního vzdělávání ve vybraných komunitách, ve spolupráci s ministerstvem školství; a řada kulturních projektů v knihovnách, muzeích a místech, kde se scházejí mladí lidé, ve vybraných zanedbaných oblastech.

37. Mexický národní program nazvaný „Obnova veřejných prostor“ obdobně nabízí podporu místním komunitám při rekonstrukci veřejných prostor ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

## **B. Poučení z megaměst a měst s vysokou mírou kriminality**

38. Mezi poslední příklady úspěšného snižování kriminality v megaměstech a městech s vysokou mírou kriminality patří velkoměstská aglomerace Sao Paula v Brazílii, města jako jsou Diadema a Curitiba a kolumbijská města Medellín a Bogota. Dokládají význam silného vedení, efektivního financování a účinného zapojení občanské společnosti, jež jsou základem modelů řádné správy věcí veřejných, a využití technologických novinek.

39. Sao Paulo a jeho velkoměstská aglomerace s populací čítající přibližně 20 milionů obyvatel je největším brazilským městem. Jedná se o megaměsto, jež se v uplynulém století velmi rychle rozrostlo. Jako hospodářsky úspěšné je rovněž ukázkou všech problémů nerovnoměrné distribuce zdravotnictví a služeb, s bohatými enklávami a znevýhodněnými předměstskými obvody a (v poslední době) s vysokou mírou kriminality. V 80. a 90. letech míra vražd v Sao Paulu dramaticky vzrostla, tak jako v jiných brazilských městech; v roce 1999 činila tato míra 43,2 případů na 100.000

obyvatel.<sup>81</sup> Tento nárůst tvořily zejména případy úmrtí mladých mužů mezi 15 a 24 lety věku. Míra vražd u zbytku obyvatelstva zůstala relativně stabilní. Po roce 2000 nicméně ve státě a velkoměstské aglomeraci Sao Paulo došlo ke znatelnému snížení míry vražd až na 22 případů na 100.000 obyvatel v roce 2007 – což je téměř 70% snížení. Město investovalo do infrastruktury a městské obnovy, ale též do mobilizace veřejnosti a do strategií týkajících se přístupu ke službám a mobility (viz rámeček 2).

## **Rámeček 2**

### **Metropolitní fórum pro veřejnou bezpečnost v Sao Paulu<sup>a</sup>**

Metropolitní fórum pro veřejnou bezpečnost v Sao Paulu bylo vytvořeno v roce 2001, aby spojilo 39 starostů města Sao Paulo a 38 okolních městských částí velkoměstské aglomerace. Jejich cílem bylo integrovat a koordinovat své aktivity a vytvořit plány na snížení kriminality a násilí v regionu. Spolupracovali v partnerství se státní a federální vládou, jež poskytly sekretariát, jakož i s nevládními organizacemi, jež proces podporovaly. Vláda státu poskytla informace o strategiích a přístup ke geografickým datům a mapám ze systému InfoCrime. Současně s pravidelnými schůzemi zřídily mnohé městské části vlastní integrovaná pracoviště městské bezpečnosti, vytvořily sbory obecní policie a přijaly právní úpravu zavírací doby barů za účelem kontroly konzumace alkoholu.

<sup>a</sup> International Centre for the Prevention of Crime, *Urban Crime Prevention and Youth at Risk: Compendium of Promising Strategies and Programmes from Around the World* (Montreal, 2005).

40. V částech Latinské Ameriky došlo ke značnému přesunu pravomocí na místní samosprávu v důsledku demokratických reforem a politiky decentralizace.<sup>82</sup> Pro tento subregion jsou též typické investice do sociálních, kulturních a humanitních aspektů měst.<sup>83</sup> To usnadnilo některé z nejtrvalejších a nejúspěšnějších příkladů prevence kriminality a násilí v poslední době. Klíčovou roli měli starostové, kteří využívali moderní přístupy ke správě města, jež zahrnují komplexní škálu preventivních strategií, včetně policejní reformy, řešení konfliktů, městské přestavby a sociálního rozvoje. Ve městech jako jsou Bogota a Medellín v Kolumbii (viz rámeček 3) došlo ke zřetelnému snížení míry vražd díky celé řadě městských programů, jež pomohly odstranit geografické a sociální bariéry mezi jednotlivými částmi a obyvateli města.

<sup>81</sup> United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, *Eliminating Violence against Women: Forms, Strategies and Tools* (Turin, Italy, 2008).

<sup>82</sup> Paula Miraglia, „Safe spaces in São Paulo”, In *South American Cities*, str. 56-58.

<sup>83</sup> David Satterthwaite, „What role for mayors in good city governance?”, *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), str. 3-17.

### **Rámeček 3**

#### **Snížení kriminality a násilí v Medellín, Kolumbie**

V roce 1991 mělo město Medellín v Kolumbii nejvyšší míru vražd na světě: 381 případů na 100.000 obyvatel. Ústředním problémem místní samosprávy bylo, že kontrolu mnoha částí města vykonávali ozbrojení obchodníci s drogami, polovojenské skupiny, guerillové skupiny a organizovaná teritoriální ochrana. Jak uvedl jeden ze starostů, „během těchto let v Medellín chyběl stát ... a různé kriminální skupiny byly schopné vykonávat územní kontrolu a dopouštět se násilí ve většině oblastí.“<sup>a</sup> Mezi lety 2002 a 2007 míra vražd ve městě poklesla ze 174 na 29 případů na 100.000 obyvatel poté, co starostové začali institucionalizovat pojem kolektivní odpovědnosti a zaměřili svou pozornost na oblasti s nejvyšší mírou násilí, jež byly pod kontrolou ozbrojených skupin.

Jednání s představiteli oblasti v rámci programu Pořádek a usmíření, jakož i *Proyectos Urbanos Integrales*, znamenající rozsáhlé investice do veřejných služeb pro neformální sídla na okrajích města (doprava, vzdělávání, bydlení, zeleň), snížily nerovnost a podporovaly příležitosti pro každého.<sup>b</sup> Zahrnovaly lanovou dráhu, která zlepšila přístup do města, a rozsáhlou knihovnu pro neformální sídlo. Klíčová byla spolupráce s organizacemi občanské společnosti, neboť tyto organizace měly v daných částech města autoritu.<sup>c</sup>

<sup>a</sup> David Satterthwaite, „What role for mayors in good city governance?“, *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), str. 3-17.

<sup>b</sup> United Nations Human Settlements Programme and Universidad Alberto Hurtado, Chile, *Guía para la Prevención Local: Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana* (2009).

<sup>c</sup> Julio Dávila, „Being a mayor: the view from four Colombian cities“, *Environment and Urbanization*, vol. 21, No. 1 (2009), str. 37-56.

41. V Bogotě klesala míra vražd stabilně ze svého vrcholu v roce 1993, kdy činila 80 případů na 100.000 obyvatel, až na 19 případů na 100.000 obyvatel v roce 2007. Řada starostů využila kombinace opatření, jako jsou mobilizace občanské společnosti (k vytvoření kultury zdvořilosti), vzdělávání policistů a policejní služebny pro rodiny (*family police stations*), lepší doprava, obnova veřejných prostor, budování knihoven a omezení konzumace alkoholu a distribuce zbraní – to vše bylo určeno spíše k začleňování než k vylučování občanů. Udržitelnost byla zajištěna prostřednictvím zřízení observatoře (viz rámeček 4), dlouhodobého financování, dlouhodobého plánování a lokálních bezpečnostních smluv.

### **Rámeček 4**

#### **Observatoře kriminality a sociálních problémů**

Mnoho zemí, regionů a měst zřídilo observatoře trendů kriminality za účelem zlepšit informace a stav poznání trestné činnosti a s ní spojených sociálních a ekonomických problémů. Mezi příklady patří bezpečnostní observatoř v Madridu; observatoř ve městě Bogota; městské observatoře v Salvadoru, Guatemale a Panamě; Regionální observatoř bezpečnostní politiky v Itálii; Observatorio Centroamericano sobre Violencia; a l'Observatoire national de délinquance ve Francii. Mnohé observatoře (jako je Observatoř kriminality v Trinidadu a Tobagu) se zaměřují na problematiku celkové bezpečnosti; jiné (jako jsou Kanadská observatoř prevence násilí na školách, a l'Observatoire français des drogues et toxicomanies ve Francii) se zabývají specifickými tématy.



42. V Trinidadu a Tobagu vytvořilo ministerstvo národní bezpečnosti v roce 2007 Program bezpečnosti občanů (*Citizen Security Programme*) v reakci na naléhavé problémy s narůstajícím násilím a počtem vražd ve městech. Významným rysem programu je, že uznává nutnost, aby měly programy technické pomoci od samého počátku participativní charakter, aby se do nich promítaly místní znalosti a aby pomáhaly budovat kapacity. Šestiletý program se zaměřuje na 22 vysoce rizikových městských oblastí. Program má pět hlavních složek: institucionální posilování ministerstva; institucionální posilování policie; koordinace a zavádění strategií komunitní prevence; sociální marketing, vzdělávání veřejnosti a zapojení médií; a řízení, monitoring a evaluace programu.

### **C. Začleňování prostřednictvím zapojení občanské společnosti**

43. Jak ukázaly výše uvedené příklady, bylo dosaženo pokroku v rozvoji městských strategií, podporujících začleňování menšinových skupin či obyvatel žijících v nejméně znevýhodněných oblastech. Patří mezi ně strategie pro nemajetné obyvatele a participativní iniciativy, jako je participativní vedení rozpočtu, jež se vyvinulo v rámci veřejné správy.
44. V mnoha regionech začaly sítě národních a mezinárodních skupin zastupujících ty nejchudší obyvatele měst spolupracovat tzv. „koprodukčním“ způsobem s městskou správou. To představuje rozdíl oproti autonomním aktivitám skupin občanské společnosti, jež jsou jen v malém kontaktu s veřejnou správou, nebo těch, jejichž hlavní postoj vyjadřují protesty a požadavky.<sup>84</sup> V Indii kupříkladu využívají občanské skupiny stále více „koprodukční“ přístupy ve vztahu k městské správě za účelem dosažení změny pro obyvatele slumů. Na národní i mezinárodní úrovni v současnosti existují federace obyvatel slumů, které podporují produktivní spolupráci s městskou správou.<sup>85</sup>

### **D. Zohledňování aspektu rovnosti žen a mužů a bezpečnost žen ve městech**

45. Na mezinárodní úrovni panuje shoda, že genderově orientované násilí by mělo být předmětem opatření na zvýšení bezpečnosti žen v soukromí i na veřejnosti. Širší přístup genderově orientované prevence násilí kombinuje pojetí práva žen na život bez násilí a povinnosti obcí zajistit bezpečnost všech občanů spíše než se primárně zaměřovat na ženy jako oběti. Strategické plány a programy na národní, státní i místní úrovni musejí být založeny na spolehlivých datech a analýze, a zahrnují celou řadu služeb a opatření zaměřených na předcházení násilí v soukromí i na veřejnosti, jakož i na poskytování služeb obětem. V některých zemích policejní služebny pro ženy a rodiny podporují ženy, aby oznamovaly jednotlivé případy. Státy musejí zohlednit aspekt rovnosti žen a mužů na všech úrovních sběru dat, plánování a vytváření programů.
46. Mezi přístupy, které lze použít, patří zvyšování zapojení žen do procesu rozhodování, kampaně na zvyšování profesionální citlivosti a informovanosti občanů, spolupráce na změně společenských norem týkajících se přijatelnosti násilí, školní studijní programy,

<sup>84</sup> David Satterthwaite, „The social and political basis” (viz poznámku pod čarou č. 72).

<sup>85</sup> Jockin Arputham, „Developing new approaches for people-centred development”, *Environment and Urbanization*, vol. 20, No. 2 (2008), str. 319-337.

zaměřené na vztahy mezi ženami a muži, programy na pracovištích, nabídka alternativního životního stylu pro muže a chlapce, a moderní doprava a městská architektura, jež činí města pro ženy bezpečnější.<sup>86</sup> Mexiko, Norsko a Španělsko nedávno přijaly právní úpravu, zakotvující právo žen na život bez násilí. Byly zpracovány lepší mezinárodní ukazatele a průzkumy násilí vůči ženám. Vzorové strategie a praktická opatření v oblasti prevence kriminality a trestní justice k odstranění násilí na ženách (*Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice*) (rezoluce Valného shromáždění č. 52/86, příloha), přijaté v roce 1997 a revidované na zasedání Mezivládní expertní skupiny pro násilí vůči ženám, jež se konalo v Bangkoku od 23. do 26. března 2009, obsahují příklady moderních opatření. Revidované a aktualizované vzorové strategie, jež budou předloženy Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici na jejím 19. zasedání v roce 2010, se věnují novým problémům a odrážejí změny a vývoj, k nimž došlo od roku 1997. Obzvláště posíleny byly oblasti prevence, implementace, násilí vůči ženám v konfliktních a postkonfliktních situacích, pomoci obětem a jejich ochrany.

47. Participační nástroje posilování žen zahrnují využívání bezpečnostních auditů zaměřených na ženy, jež jim pomáhají spolupracovat s místní samosprávou při zvyšování jejich bezpečnosti v městských oblastech. Regionální program Rozvojového fondu OSN pro ženy (*United Nations Development Fund for Women*), nazvaný „Města bez násilí vůči ženám, bezpečná města pro všechny“, využil participační postupy při zlepšování bezpečnosti žen ve městech v Argentině, Chile, Kolumbii a Peru. Obdobně města a organizace občanské společnosti mj. v Argentině, Austrálii, Kanadě, Indii, Ruské federaci a Tanzanské sjednocené republice, využívají bezpečnostní audity zaměřené na ženy k dosažení změny a zvýšení povědomí městské správy o potřebách v oblasti bezpečnosti žen.<sup>87</sup> V zemích mnoha regionů se v současnosti realizuje řada programů typu „Muži jako partneři“ a „Muž muži“, jež učí muže a chlapce alternativním modelům pro utváření psychosociálních rolí a postojům k násilí.<sup>88</sup>

## E. Na problémy orientovaná a proaktivní prevence

48. Budování bezpečnějších měst a úsilí o předcházení problémům s městskými nepokoji vyžadují takový druh proaktivního přístupu spojujícího více subjektů, který podporuje účast všech částí městské populace. Rozvoj kvalitní komunikace mezi policií a jednotlivými čtvrtěmi a představiteli veřejnosti například patrně byl významným faktorem při prevenci vzniku rasových nepokojů ve městě Bradford ve Spojeném království. V důsledku nepokojů na pobřeží v Sydney v Austrálii provedlo město důkladný rozbor všech faktorů, jež k nepokojům přispěly, což vedlo k vytvoření a zavedení účinné strategie řešení událostí na pobřeží pro následující desetiletí.
49. Komplexní integrované programy na snižování zapojení mládeže do gangů vedou ke zřetelnému snížení míry násilí a vražd. Komunitní programy, jež se zabývají členy gangů a ohroženou mládeží, často spolupracují s celou řadou partnerů, jako jsou místní

<sup>86</sup> „An international overview of violence“ (viz poznámku pod čarou č. 78).

<sup>87</sup> Viz například Women in Cities International, *Women's Safety Audits: What Works When and Where?* (Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, Safer Cities Programme, 2008).

<sup>88</sup> Gary Barker, Christine Ricardo a Marcos Nascimento, *Engaging Men and Boys in Changing Gender-Based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions* (Geneva, World Health Organization, 2007).

správa, školy, zdravotničtí pracovníci, náboženské instituce a bývalí členové gangů, a pečlivě přizpůsobují svá opatření jednotlivým komunitám. Ta nezahrnují pouze zaměření policejní činnosti na nejrizikovější skupiny, ale též účinné terénní programy, jež pracují s mladými lidmi v podmínkách gangů.<sup>89</sup> Další přístupy k ohrožené mládeži, nebo k mladým lidem ve vězení či vracejícím se do společnosti, kombinují vzdělávání a sport, podporu dovedností v oblasti vedení a smírného řešení konfliktů, jakož i školení v oblasti mikroúvěrů a odbornou přípravu, a zahrnují participační prvky i prvky vedení ze strany samotných mladých lidí.

## V. Praktické vzdělávání a nástroje

50. V uplynulých pěti letech se významně rozšířil okruh praktických nástrojů a technologií, jež lze využít při strategickém plánování prevence kriminality a při rozvoji účinných a funkčních opatření. Schopnost sbírat data a sdílet informace o řadě sociálních a ekonomických faktorů spojených s trestnou činností a viktimizací tvoří základ pro hodnocení problémů a jejich rozložení v městských oblastech a čtvrtích. Souhrnně řečeno, prevence kriminality založená na vědeckých poznatcích vyžaduje znalosti o incidenci a prevalenci problémů souvisejících s kriminalitou; o možných příčinných faktorech; o typech intervence, jež lze použít; a o dopadech jednotlivých intervencí.
51. V poslední době vznikla řada návodů, manuálů a příruček. Příručky o aplikaci Směrnice pro prevenci kriminality poskytují informace o některých z dostupných nástrojů: o vytváření mezioborového partnerství, strategických plánů a jejich implementaci a evaluaci; a o spolupráci s komunitami a občanskou společností. Soubor nástrojů pro hodnocení trestní justice (*Criminal Justice Assessment Toolkit*) obdobně obsahuje návod pro hodnocení potřeb prevence kriminality na úrovni země a města v oblasti technické pomoci. Existuje již návod (vydaný UNODC a Evropskou hospodářskou komisí) pro přípravu výzkumů obětí trestné činnosti a strachu z kriminality a řada dalších příruček pro selfreportové průzkumy delikvence, kvalitativní rozhovory a ohniskové skupiny a participační přístupy ke sběru dat.
52. Města stále více využívají regionální či obecní observatoře či monitorovací střediska (viz výše rámeček 4). Tato specializovaná centra zahrnují prvek multidisciplinárního a mezioborového partnerství, neboť spojují instituce a data z veřejného i soukromého sektoru, jako jsou policie, komunální služby, doprava, sociální bydlení, majitelé nemovitostí, podnikatelé a nevládní organizace. Usnadňují analýzu incidence, příčin a trendů kriminality a násilí a souvisejících problémů, přičemž umožňují efektivnější využití zdrojů a průběžné monitorování pokroku v oblasti strategických plánů. Několik metodologických příruček pro zavádění městských observatoří v Latinské Americe vytvořily Světová banka a Panamerická zdravotnická organizace (*Pan American Health Organization*).
53. Geografické informační systémy (*Geographical information systems, GIS*) představují jeden z hlavních nástrojů využívaných státy ke zmapování rozmístění problémů

---

<sup>89</sup> National Council on Crime and Delinquency, *Developing a Successful Street Outreach Program: Recommendations and Lessons Learned* (Oakland, California, 2009); a Washington Office on Latin America, *Daring to Care: Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States* (Washington, D.C., 2008).

souvisejících s kriminalitou. V Brazílii jsou GIS součástí strategií veřejné bezpečnosti a prevence kriminality například ve městě Diadema, státě Minas Gerais a městě Belo Horizonte. GIS jsou rovněž rozsáhle využívány ve městech Kanady<sup>90</sup> a Spojených států. Policie využívá GIS pro provozní, taktické a strategické účely, což jim umožňuje plánovat proaktivní opatření, jako jsou změny proudění silničního provozu, zavádění pouličního osvětlení či hlídek. Takové mapování lze využít v rámci partnerství v oblasti prevence kriminality pro účely krátkodobého i dlouhodobého plánování preventivních programů.

54. Dalším nástrojem napomáhajícím systematické analýze lokálních problémů s kriminalitou a tvorbě podrobných plánů je bezpečnostní audit neboli bezpečnostní diagnostika. V současnosti existuje mnoho příkladů, uzpůsobených podmínkám různých zemí. Nedávno byla vydána mezinárodní příručka ([www.fesu.org](http://www.fesu.org)). Příručka popisuje, kdo by se měl zúčastnit, jaké údaje sbírat a jak je využívat. Proces bezpečnostního auditu, podobně jako observatoře, pomáhá mezi zúčastněnými partnery budovat pocit oddanosti vůči plánům prevence kriminality a ztotožnění se s nimi.
55. Internet do značné míry usnadnil rozmach celé řady výukových a výcvikových nástrojů v oblasti prevence kriminality. Mezi vzdělávací a výukové nástroje patří online kurzy; postgraduální programy; profesní vzdělávací kurzy a výměny zkušeností; a fóra, jako je Virtuální fórum o počítačové kriminalitě (*Virtual Forum on Cybercrime*), vytvořené Korejským institutem pro kriminologii. Internet rovněž usnadnil přístup k pramenům o ukazatelích a standardech v různých zemích a regionech, jakož i k uspořádaným souborům informací o programech a intervencích. Rostoucí počet univerzit a výzkumných center spolupracuje s veřejnou správou, včetně místní samosprávy, na podpoře tvorby a evaluace projektů. Takovou podporu kupříkladu nabízejí regionální výzkumné organizace v Latinské Americe a Evropě. K příkladům mezinárodních projektů výuky po internetu patří školící projekt pro policii, vytvořený Univerzitou v Kapském městě v Jihoafrické republice a Rúrskou univerzitou v Bochumi v Německu (viz rámeček 5).

#### **Rámeček 5**

##### **Výuka po internetu překonávající hranice: policejní činnost po (celém) světě**

Výukový kurs po internetu v anglickém jazyce obsahuje řadu výukových modulů o způsobech, jakými je v různých společnostech vykonávána policejní činnost, a o tom, jak jsou strukturovány a vzdělávány policejní sbory. zahrnuje prezentace z více než 12 zemí, přednášky a materiály pro samostudium, a prezentace o zvláštních tématech, jako je policejní činnost při masových událostech, policie a diverzita, a privatizovaná a pluralitní policejní činnost. Studenti získávají kredity a mohou reagovat na přednášející i ostatní studenty.

<sup>90</sup> Josée Savoie, *Analysis of the Spatial Distribution of Crime in Canada: Summary of Major Trends*, Canada, Statistics Canada, Crime and Justice Research Paper Series, No. 15 (Ottawa, 2008).

## VI. Závěr

56. Tento podkladový materiál se zaměřuje na nutnost věnovat zvláštní pozornost rozvoji strategií prevence kriminality v megaměstech a brát v úvahu specifické problémy měst s velmi vysokou mírou kriminality, a to zejména pokud jde o otázku, jak lze těmto problémům čelit. Vzhledem k narůstající intenzitě pohybu obyvatelstva a etnické a kulturní rozmanitosti ve městech, jakož i ke stupňující se nerovnosti příjmů, jakými způsoby jsou města schopna zavádět strategie, jež přispívají k integraci a zajištění kvality života všech jejich obyvatel? Města se musejí zabývat integrací mladých lidí a menšin, brát v úvahu rozdíly mezi pohlavími a usilovat o oslabení vazeb mezi místní kriminalitou a nadnárodním zločinem.
57. Jako projev uznání Rozvojových cílů desetiletí, směrnic pro prevenci kriminality a dalších relevantních mezinárodních úmluv a protokolů, by mohli účastníci workshopu zvážit následující:
- a) Po všech členských státech by mělo být požadováno, aby přijaly a implementovaly Směrnici pro prevenci kriminality a další mezinárodní standardy a normy, týkající se práv znevýhodněných a menšinových skupin;
  - b) Vlády by měly převést na místní samosprávu potřebné pravomoci za účelem umožnění zřízení integrovaných řídicích struktur, jež mohou převzít odpovědnost za posouzení situace a rozvoj komplexních preventivních strategií;
  - c) Megaměsta by měla být vybízena k vytváření vlastních městských a regionálních struktur, jež by jim umožnily postupovat integrovaným způsobem při řešení problémů v oblasti infrastruktury, bydlení, dopravy a dalších sociálních a ekonomických problémů, které mohou povzbuzovat kriminalitu a násilí, včetně zřizování a školení městských policejních sborů, jež se při své činnosti zaměřují na řešení problémů ve spolupráci s místní komunitou;
  - d) Městské správy by měly být vybízeny k investicím do naplánovaných a praktických postupů při předcházení městským nepokojům, včetně rozvoje kvalitní komunikace s občany, klíčovými osobami a představiteli komunity, a do zahájení inkluzivních procesů po takových událostech za účelem zjištění, jak lze takovým nepokojům do budoucna předcházet;
  - e) Všechny úrovně veřejné správy by měly být vybízeny, aby kladly větší důraz na možnosti podpory bezpečnosti žen v soukromí i na veřejnosti. To vyžaduje zohledňování aspektu rovnosti žen a mužů ve všech oblastech a činnostech veřejné správy i při sběru a analýze údajů v rámci poskytování služeb. Města by měla vytvářet strategické plány na změnu postojů k násilí vůči ženám ve všech prostředích, povzbuzovat účast žen v rozhodovacích procesech a poskytovat služby obětem takového násilí;
  - f) Města by měla věnovat větší pozornost rekonstrukci veřejných prostor za účelem budování bezpečných a přístupných míst pro setkávání a odpočinek, a podpory zdvořilosti, např. vyčleněním určitého podílu stavebních nákladů v rámci nových projektů bytové výstavby na vybudování veřejných prostor;

- g) Města by měla být vybízena k podpoře a využívání moderních participačních a začleňovacích strategií a programů za účelem snižování vyloučení okrajových skupin, jako jsou menšiny a přistěhovalci. Podpora by měla být rovněž věnována organizacím občanské společnosti, které se věnují podpoře většího začleňování okrajových skupin;
- h) Všechny úrovně veřejné správy by měly být vybízeny k vytváření a zavádění účinných a genderově citlivých strategií prevence kriminality, např. s využitím městských či regionálních observatoří pro sběr a analýzu dat, metod geografického mapování, viktimizačních průzkumů, bezpečnostních auditů a příruček;
- i) Po všech úrovních veřejné správy by mělo být požadováno, aby podporovaly nové a moderní výukové a vzdělávací postupy v oblasti prevence kriminality, jež reagují na potřeby policie a nových profesí a úkolů měst v této oblasti. Mezi tyto postupy patří výuka po internetu a profesní a odborné kursy;
- j) Mezinárodní společenství, včetně dárců, by mělo usilovat o usnadnění a podporu budování kapacit místní samosprávy prostřednictvím vzdělávání a technické pomoci a meziměstské výměny informací, a to způsobem, který zohledňuje specifické potřeby přijímajících zemí.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
15. února 2010  
Originál: angličtina

---

Bod 3 předběžného programu\*

**Děti, mládež a kriminalita**

### **Děti, mládež a kriminalita**

**Podkladový materiál připravený Sekretariátem**

#### **I. Úvod**

1. Jak zdůrazňuje osnova diskuse (A/CONF.213/PM.1), 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici představuje pro mezinárodní společenství ideální příležitost zhodnotit dosavadní činnost v oblasti prevence kriminality a trestní justice a navrhnout další postup. Nabízí příležitost zahájit kritickou revizi souboru standardů a norem, vytvořených v průběhu uplynulých 60 let, a zvážit, jak tyto standardy a normy fungovaly, a při tom zkoumat specifické výzvy, jež představují nové globální hrozby v oblasti kriminality a sofistikované formy trestné činnosti. Tento přístup má potenciál odhalit možné mezery a praktické překážky a hledat způsoby, jak je překonat. Takové úsilí by mohlo připravit cestu pro souvislejší a komplexnější strategický přístup při budování, obnově či posilování prevence kriminality a systémů trestní justice, jenž by mohl sloužit jako základní rámec a představovat pevné základy pro poskytování technické pomoci a vzdělávání v oblasti trestní justice. Takový přístup by mohl posílit vztah mezi normativní a provozní činností a pomoci zajistit účinné prosazování a užívání náležitého pořádku na vnitrostátní i mezinárodní úrovni.
2. Bod 3 předběžného programu, Děti, mládež a kriminalita, nabízí delegátům kongresu příležitost zhodnotit změny v oblasti mezinárodních norem, jakož i stav jejich implementace do vnitrostátních systémů v roce 2010, a to v celé řadě samostatných oblastí. Uvedený bod programu rovněž představuje příležitost stanovit priority pokud jde o hlavní problémy a budoucí postup pro zajištění zdravějšího a bezpečného rozvoje budoucích generací. Skutečností je, že v roce 2010 je mnoho dětí a mladistvých konfrontováno s kriminalitou, včetně násilné a závažné trestné činnosti, ať už přímo jako pachatelé, oběti či svědci, nebo v důsledku dopadů kriminality či viktimizace

---

\* A/CONF.213/1.

v rodině či komunitě. Avšak i když je většina dospělých citlivá na utrpení obětí z řad dětí a mládeže, reakce vůči dětem a mladistvým, kteří páchají trestnou činnost, často neodpovídá mezinárodním standardům v této oblasti.

## **II. Mezinárodní standardy v oblasti dětí, mládeže a kriminality: podrobný soubor zásad a směrnic**

### **A. Děti, mládež a kriminalita na předchozích 11 kongresech OSN o prevenci kriminality a trestní justici**

3. Problematika dětí, mládeže a kriminality zaujímá přední místo v Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici od roku 1947. Pokytování technické pomoci bylo skutečně zahájeno v roce 1947 v rámci programu Sekretariátu v oblasti péče o děti a provádění sociálního zabezpečení. Na konci roku 1948 byla tato činnost rozšířena na všechny oblasti spadající pod Komisi pro sociální otázky (*Social Commission*). Došlo k tomu dokonce dříve, než Valné shromáždění přijalo rezoluce zavádějící technickou pomoc pro účely hospodářského rozvoje (rezoluce č. 200 (III) ze dne 4. prosince 1948), veřejné správy (rezoluce č. 246 (III) ze dne 4. prosince 1948) a sociálního zabezpečení (rezoluce č. 418 (V) ze dne 1. prosince 1950). Je tedy možné říci, že program OSN v oblasti kriminality nejenže předcházela technické pomoci obecně, ale byl i průkopníkem v podpoře konceptu udržitelného rozvoje, vzhledem ke skutečnosti, že blaho dětí je vskutku zásadní pro ochranu a rozšiřování práv následujících generací v oblasti rozvoje.
4. Ačkoliv se od roku 1955 částečně změnila terminologie, kongresy OSN o prevenci kriminality a trestní justici se opakovaně věnují výzkumu a reakcím na příčiny a důsledky zapojení dětí a mládeže do nezákonných (kriminálních) aktivit. Kupříkladu 1. Kongres o prevenci kriminality a zacházení s pachateli se zabýval otázkou prevence kriminality mládeže; 2. Kongres zkoumal nové formy kriminality mládeže: jejich původ, prevenci a řešení; 6. Kongres posuzoval soudnictví ve věcech mládeže: před a po zahájení páchaní trestné činnosti; a 7. Kongres vycházel mj. z pracovního materiálu nazvaného „Mládež, kriminalita a justice“ („*Youth, crime and justice*“) a posuzoval návrh standardních minimálních pravidel pro výkon soudnictví nad mládeží. Na 8. Kongresu, v rámci bodu programu věnovaného tématu prevence kriminality, soudnictví nad mládeží a ochrana mladých lidí: politické přístupy a cíle, předložil Sekretariát zprávu o implementaci Standardních minimálních pravidel OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (rezoluce Valného shromáždění č. 40/33, příloha), a na 9. Kongresu předložil Sekretariát pracovní materiál o strategiích prevence kriminality, zejména ve vztahu k trestné činnosti v městských oblastech, kriminalitě mládeže a násilné trestné činnosti.



## B. Úmluva a Výbor pro práva dítěte

5. V roce 2009 oslavily organizace na podporu práv dětí, vlády i mezinárodní organizace, dvacáté výročí přijetí Úmluvy o právech dítěte.<sup>91</sup> Úmluva, k níž přistoupily téměř všechny země světa, znamenala významný pokrok v otázce uznání práv a potřeb dětí, jež jsou definovány jako všechny osoby mladší 18 let. Přestože mnohé země přijaly vnitrostátní právní úpravu a postupy k zajištění souladu s Úmluvou v řadě aspektů, Výbor pro práva dítěte (*Committee on the Rights of the Child*) připustil (CRC/C/CG/10, odst. 1), že:

„Mnohé státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, mají před sebou ještě dlouhou cestu k dosažení plného souladu s Úmluvou o právech dítěte, např. v oblastech procesních práv, tvorby a implementace opatření pro zacházení s dětmi v konfliktu se zákonem bez použití soudního řízení, a využívání zbavení svobody jen jako krajního opatření.“

Z tohoto důvodu schválil Výbor v roce 2007 obecnou připomínku č. 10, nazvanou „Práva dětí v oblasti soudnictví nad mládeží“ („*Children's rights in juvenile justice*“), s cílem přimět smluvní státy vytvářet a implementovat komplexní politiku v oblasti soudnictví nad mládeží za účelem předcházení a řešení kriminality mládeže, která vychází z Úmluvy a je s ní v souladu, a žádat v tomto směru poradenství a podporu od Meziinstitucionálního panelu pro soudnictví nad mládeží (*Inter-Agency Panel on Juvenile Justice*), v němž působí zástupci Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*) (OHCHR), Dětského fondu OSN (*United Nations Children's Fund*) (UNICEF), Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) a nevládních organizací (NGO), a který zřídila Hospodářská a sociální rada ve své rezoluci č. 1997/30.

6. V obecné připomínce Výbor popsal základní principy: nediskriminace (čl. 2 Úmluvy); nejlepších zájmů dítěte (čl. 3); práva na život, zachování života a rozvoj (čl. 6); práva se vyjádřit (čl. 12); a důstojnosti (čl. 40 odst. 1); a základní prvky komplexní politiky soudnictví nad mládeží. Mezi tyto prvky patří význam prevence a odklonů; potřeba stanovit věkovou hranici trestní odpovědnosti nejméně 12 let a pokračovat v jejím zvyšování, zabránit projednávání věcí osob ve věku 16 či 17 let v systému trestní justice pro dospělé, zajistit záruky řádného procesu; potřeba zvláštních opatření pro děti, včetně alternativ k trestu odnětí svobody, k vazbě a k uvěznění po skončení řízení před soudem; organizace systému soudnictví nad mládeží; zvyšování informovanosti a vzdělávání v dané problematice, jakož i potřeba sběru dat, evaluace a výzkumu. Jednotlivé části tohoto dokumentu Výboru, poskytující oficiální výklad příslušných článků Úmluvy, vycházejí z ustanovení, obsažených ve standardech a normách OSN o prevenci kriminality a trestní justici.
7. V roce 2009 dále Výbor přijal obecnou připomínku č. 12, nazvanou „Právo dítěte se vyjádřit“ („*The right of the child to be heard*“), která by měla být používána pokud jde o právo dětí v kontaktu se systémem trestní justice se k projednávané věci vyjádřit.

---

<sup>91</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

## C. Standardy a normy OSN v oblasti dětí, mládeže a kriminality

8. 11. dosavadním kongresům a od roku 1992 též Komisi pro prevenci kriminality a trestní justici se podařilo vytvořit podrobný soubor pravidel, týkajících se prevence kriminality mládeže, soudnictví nad mládeží a dětských obětí a svědků:
- a) Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (Pekingská pravidla), 1985;
  - b) Směrnice OSN pro prevenci delikvence mladistvých (Rijádská směrnice), 1990 (rezoluce Valného shromáždění č. 45/112, příloha);
  - c) Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*), 1990 (rezoluce č. 45/113, příloha);
  - d) Směrnice pro postup vůči dětem v systému trestní justice (*Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System*), 1997 (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 1997/30, příloha);
  - e) Směrnice o soudnictví ve věcech zahrnujících dětské oběti a svědky trestné činnosti (*Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime*), 2005 (rezoluce č. 2005/20, příloha).
9. Tyto standardy jsou všechny založeny na principech uvedených v Úmluvě o právech dítěte, zejména v článcích 37, 39 a 40, jakož i na zásadách, zmíněných výše v odstavci 6.

## D. Další politické dokumenty na mezinárodní a vnitrostátní úrovni

10. V září 2008 vydal Generální tajemník v souvislosti s poznáním, že děti mají být přeci jen hlavním předmětem zájmu v iniciativách podporujících vládu práva, obecnou poznámku o postoji OSN k problematice spravedlnosti pro děti, s cílem zajistit, aby se relevantní ustanovení Úmluvy o právech dítěte a dalších mezinárodních právních instrumentů, týkajících se soudnictví ve věcech dětí, odrazily v úsilí o širší reformy strategií a jejich následnou implementaci. Společný postoj by měl pomoci subjektům OSN získat podporu prostřednictvím partnerů, působících v širších agendách v oblasti vlády práva a reformy veřejné správy, bezpečnosti a justice, do nichž lze otázku spravedlnosti pro děti snadno integrovat. Měl by též zvýšit nákladovou efektivitu a maximalizovat výsledky příslušného úsilí. Poslouží jako základ pro tvorbu programů, včetně společných programů, v oblasti spravedlnosti pro děti.
11. V období po 11. Kongresu přijalo Valné shromáždění rezoluci č. 62/158, nazvanou „Lidská práva v oblasti výkonu spravedlnosti“ („*Human rights in the administration of justice*“), a Hospodářská a sociální rada přijala dvě rezoluce v oblasti reformy soudnictví ve věcech dětí, a sice rezoluce č. 2007/23 a 2009/26. Obě rezoluce vybízejí Státy, aby v této oblasti implementovaly závazné i nezávazné instrumenty prostřednictvím komplexního přístupu k soudnictví ve věcech dětí a schvalování národních akčních plánů.

12. Komise pro prevenci kriminality a trestní justici rovněž přijala rezoluci č. 16/2, o účinné prevenci kriminality a reakci trestní justice v oblasti boje proti sexuálnímu vykořisťování dětí.<sup>92</sup>
13. V roce 2008 byly členské státy požádány, aby podaly zprávu o implementaci Směrnice o soudnictví ve věcech zahrnujících dětské oběti a svědky trestné činnosti, přijaté Hospodářskou a sociální radou rezolucí č. 2005/20. Generální tajemník ve zprávě Komisi (E/CN.15/2008/11) zdůraznil, že z 27 získaných odpovědí lze učinit závěr, že většina respondentských zemí podnikla opatření k přinejmenším částečné implementaci práv, obsažených ve Směrnici. Některé země přijaly v souladu se Směrnicí zvláštní právní úpravu, týkající se dětí, zatímco jiné zavedly specifická opatření ve vztahu k dětem v rámci svých obecných procesních předpisů a kodexů. Kromě toho některé země stanovily zvláštní pravidla o svědčích, jež se použijí v případě dětí. Většina respondentských států poskytovala informace o existujících legislativních opatřeních v souladu s ustanoveními Směrnice, ovšem jen velmi málo z nich poskytlo komplexnější přehled účinné implementace práv, obsažených ve Směrnici. Z 10 práv, vyjmenovaných ve Směrnici, je patrně jedním z nejméně zakotvených práv ve vnitrostátních právních rádech právo na pomoc při reintegraci a rehabilitaci. Jen několik zemí uvedlo, že zavedlo příslušné programy. Získané informace zvýraznily rozdílnou úroveň implementace Směrnice v jednotlivých zemích. Zatímco některé země připravily komplexní opatření, týkající se dětských obětí a svědků, jiné přijaly pouze základní či obecná ustanovení o právech dítěte.
14. Na regionální úrovni se rovněž objevilo několik iniciativ, jako jsou v rámci Rady Evropy (*Council of Europe*) přijetí doporučení Výboru ministrů (*Committee of Ministers*) č. CM/REC (2008) 11, ze dne 5. listopadu 2008, o Evropských pravidlech pro mladistvé pachatele vystavené sankcím a opatřením (*European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures*), a v rámci programu „Budování Evropy pro děti a s dětmi“ („*Building a Europe for and with children*“) současné práce na přípravě evropské směrnice o justici přátelské vůči dětem.
15. V roce 2009 jmenoval Generální tajemník Martu Santos Pais svou zvláštní zmocněnkyní pro oblast násilí vůči dětem. Toto rozhodnutí uspíšila studie nezávislého experta pro účely studie OSN o násilí vůči dětem, vydaná v roce 2006 (A/61/299). Doplňující Zpráva o násilí vůči dětem ve světě (*World Report on Violence against Children*), připravená rovněž nezávislými experty, vykreslila v kapitole 5 deprimující obraz dětí, umístěných v institucích z oblasti sociální péče a justice:

„Děti zbavené svobody a umístěné ve vazbě jsou extrémně ohroženy násilím. Tak jako v ústavní péči pochází násilí vůči dětem ve vazbě často od personálu či vrstevníků. Kromě toho mohou být děti vystaveny násilí ze strany dospělých vězňů, ze strany policistů či příslušníků bezpečnostního sboru, když jsou pod jejich dozorem, anebo jim může být v rámci odsuzujícího rozsudku uložen soudem trest zahrnující násilí.“<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Zpráva Výkonného ředitele k této problematice (E/CN.15/2009/14) obsahuje podrobnosti o plnění rezoluce Členskými státy a UNODC.

<sup>93</sup> Paulo Sérgio Pinheiro, *World Report on Violence against Children* (Geneva, United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, 2006), str. 196.

16. V uplynulých pěti letech bylo také vynaloženo rozsáhlé mezinárodní úsilí v boji proti určitým trestným činům, postihujícím zejména děti. To je případ oblasti obchodování s lidmi, kde byl v roce 2000 přijat Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, kterým se doplňuje Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*);<sup>94</sup> oblasti dětské prostituce a sexuálního vykořisťování, jež je pokryta Opčním protokolem k Úmluvě o právech dítěte o obchodu s dětmi, dětské prostituci a dětské pornografii (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography*);<sup>95</sup> a v Evropě Úmluvou Rady Evropy o počítačové kriminalitě (*Council of Europe Convention on Cybercrime*),<sup>96</sup> jež obsahuje opatření proti dětské pornografii na internetu, jakož i Úmluvou o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním a sexuálním zneužíváním (*Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*).<sup>97</sup>
17. Lze tedy konstatovat, že mezinárodní legislativní základna v oblasti soudnictví nad mládeží, trestných činů proti dětem a dětských obětí a svědků, je poměrně podrobná. Přesto mezinárodní instituce připouštějí, že mnohé země mají stále daleko k implementaci těchto standardů a norem do jejich vnitrostátní legislativy a praxe.

### III. Děti, mládež a kriminalita: skutečnost a představy v roce 2010

#### A. Představy veřejnosti, statistické údaje a role médií

18. Tak jako v případě mnoha jiných témat, týkajících se kriminality, panuje v řadě zemí silný rozpor mezi skutečností (jak vyplývá ze statistických údajů, kriminologických studií a výzkumu) a představami (široké veřejnosti a často vyjadřovanými v médiích), pokud jde o vztah dětí a mládeže k trestné činnosti. Je možné tvrdit, že média často vyjadřují domněnky a obavy ohledně mladších generací, čímž mezi veřejností a politiky vyvolávají sklony k represí vůči deviantnímu chování mládeže, ačkoliv se v mnoha případech jedná pouze o přechodné projevy dospívání. Často je dětem a mladým lidem neprávem přičítán nárůst např. násilné kriminality, zatímco ve skutečnosti může jejich příspěvek ke kriminalitě, byť rostoucí, stále představovat jen malý podíl na celkové trestné činnosti.
19. Několik studií ukázalo nepřesnost mediálních zpráv o dětech a mládeži, zapojených do trestné činnosti zejména jako pachatelé, jakož i nepřesnost představ široké veřejnosti o dětech a mládeži a jejich roli v oblasti kriminality. Typicky se průměrní dospělí, a to i s vyšším vzděláním, domnívají, že většinu násilné i nenásilné kriminality lze přičíst mladým lidem ze znevýhodněného prostředí (ať již se jedná o mladé lidi z řad přistěhovalců, příslušníků menšin či domorodých obyvatel, anebo sociálně

<sup>94</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2237, No. 39574.

<sup>95</sup> Tamtéž, vol. 2171, No. 27531.

<sup>96</sup> Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 185.

<sup>97</sup> Tamtéž, No. 201.

deprivovaných osob), a sotva kdy si uvědomí, že častěji jsou děti a mladí lidé oběťmi takové kriminality než jejími pachateli. Tento poznatek nicméně neznamená, že určité země nemají závažné problémy se skupinami či jednotlivci z řad mládeže, kteří páchají velmi závažné trestné činy, přičemž v některých případech počty takových trestných činů narůstají a snižuje se věk spáchání prvního trestného činu. Rámeček 1 obsahuje příklad omezených znalostí široké veřejnosti o kriminalitě. Jiné výzkumy se zaměřily na prokázání nadměrného zastoupení menšinových skupin v mediálním zpravodajství o trestné činnosti.<sup>98</sup>

### **Rámeček 1**

#### **Omezené znalosti široké veřejnosti o zapojení mládeže do trestné činnosti**

Občané byli špatně informováni o trendech v oblasti kriminality mládeže. Kupříkladu 75 % respondentů se domnívalo, že se v uplynulých dvou letech zvýšil počet mladých pachatelů – zatímco policií evidovaný počet ve skutečnosti klesl.

Většina lidí také nadhodnocuje podíl mladých pachatelů na celkové kriminalitě a podíl kriminality mládeže zahrnující násilí. Rovněž nadhodnocuje podíl mladých pachatelů, kteří budou za trestný čin opětovně odsouzeni.

*Pramen: Mike Hough a Julian V. Roberts, Youth Crime and Youth Justice: Public Opinion in England and Wales (Bristol, Policy Press, 2004).*

## **B. Děti v konfliktu se zákonem**

### **1. Děti v detenci: zjištění Zvláštního zpravodaje pro mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání**

20. V září 2009 předložil Zvláštní zpravodaj Výboru pro lidská práva pro mučení Manfred Nowak, v souladu s rezolucí Valného shromáždění č. 63/166, předběžnou zprávu (A/64/215 a Corr. 1), jež obsahuje specifické informace o dětech v detenci a v níž Zvláštní zpravodaj zdůrazňuje problémy, potvrzované z mnoha zdrojů (viz odst. 63 – 76):

„Dvacet let po přijetí Úmluvy o právech dítěte a navzdory mnoha hlasům hájícím práva dětí zůstávají děti v detenci obzvláště zranitelné; podle opatrných odhadů je v současnosti více než milion dětí zbaveno osobní svobody a drženo na policejních služebnách, ve vazbě, ve věznicích, v uzavřených dětských domovech a na podobných detenčních místech (viz A/61/299, odst. 61). Převážná většina těchto dětí je obviněna či odsouzena pro bagatelní trestný čin; v rozporu s obecným přesvědčením je pouze malá část zadržována v souvislosti s násilnou kriminalitou. Většinu z nich tvoří prvopachatelé.“

„Po posouzení zkušeností, které získal během své vyšetřovací mise, došel Zvláštní zpravodaj k závěru, že je příliš mnoho dětí zbaveno osobní svobody, což představuje porušení výše uvedených standardů. V mnoha zemích je systém

<sup>98</sup> Viz např. Lori Dorfman a Vincent Schiraldi, *Off Balance: Youth, Race and Crime in the News*. K dispozici na [www.buildingblocksforyouth.org/media/exec.html](http://www.buildingblocksforyouth.org/media/exec.html).

soudnictví nad mládeží, pokud vůbec existuje, nevyvinutý a nesplňuje standardy ochrany lidských práv. Mimosoudní intervence a opatření nespojená s odnětím svobody nejsou ve většině případů náležitě rozvinuté a brané dostatečně vážně, což činí detenci dětí obvyklým postupem namísto toho, aby se jednalo o krajní možnost. V řadě zemí dále funguje systém trestní justice jako nevhodná náhražka chybějícího či nefunkčního systému sociálního zabezpečení, což vede k detenci dětí, které nespáchaly trestný čin, ale ve skutečnosti potřebují sociální pomoc, jako jsou děti žijící na ulici. Obecně je Zvláštní zpravodaj znepokojen velmi nízkou věkovou hranicí trestní odpovědnosti v mnoha zemích. Pro mnoho dětí zbavených osobní svobody musejí výše uvedené normy s mírou ochrany a podmínkami, které obsahují, připadat zcela mimo realitu. Velmi mnoho dětí, s nimiž se Zvláštní zpravodaj během svých návštěv setkal, bylo drženo ve značně přeplněných celách v žalostných zdravotních a hygienických podmínkách. To platilo zejména pro dobu výkonu vazby, navzdory záměru, aby byla vazba v případě dětí výjimečným prostředkem. Obecně vzato zjistil Zvláštní zpravodaj, že dětem zbaveným osobní svobody hrozí velké nebezpečí špatného zacházení. Kromě rizika, že budou podrobeny mučení za účelem získání doznání, jsou takové děti obzvláště náchylné k tomu, stát se obětí tělesných trestů či zneužívání ze strany jiných společně zadržovaných osob.“

„V některých zemích nicméně vnitrostátní právní úprava výslovně umožňuje bití či výprask mladých pachatelů jako kázeňské opatření. Dokonce i v zemích, kde jsou tělesné tresty zákonem zakázány, jsou na osobách zbavených osobní svobody, zejména dětech, nečistota vykonávány, a to často pro drobné prohřešky. V některých navštívených zvláštních detenčních zařízeních pro mladistvé byly zřejmě tělesné tresty běžnou praxí.“

„Způsoby tělesných trestů, nahlášené Zvláštnímu zpravodaji ... zahrnovaly namáhavé polohy, např. donucení dělat hodinu či déle dřepy s pokrčenými koleny a nataženýma rukama; dlouhodobé připoutání k posteli; pohlavky či facky a bití holýma rukama či předměty, jako jsou obušky; vykonání několika ran dřevěnou holí na záda či zadnici; a zavěšení za okenní mříže. Jako prostředek zastrašování byly tyto sankce často vykonávány v přítomnosti ostatních dětí.“

„Značný podíl případů zneužívání dětí v detenci mají na svědomí ostatní zadržené osoby, zejména dospělí, ale i jiné děti. Zneužívání může mít verbální a psychologickou, ale i fyzickou formu včetně znásilnění. Příčinou násilí mezi osobami zbavenými svobody může být soupeření o omezené zdroje či faktická delegace pravomocí na privilegované zadržené ze strany správy zařízení. Nedostatečné oddělování zadržovaných osob bylo obzvláště nepříznivé v oblasti policejního zadržení a vazby, v nichž se děti nacházejí v prostředí, charakterizovaném napětím, strachem, zneužíváním a násilím.“

21. Zjištění Zvláštního zpravodaje, týkající se zneužívání v podmínkách detence, jsou potvrzovány z různých zdrojů. V roce 2010 Úřad pro statistiku v justici ministerstva spravedlnosti USA (*United States Office of Justice Statistics of the Department of Justice*) realizoval první národní průzkum o mládeži umístěné v nápravných zařízeních, kterou reprezentovalo 26.550 odsouzených mladých lidí umístěných po celé zemi ve státem provozovaných a velkých lokálně či soukromě provozovaných zařízeních pro mladistvé, jenž se zabýval mimo jiné sexuální viktimizací. Vedle dalších výsledků

zdůraznil Úřad ministerstva spravedlnosti pro soudnictví nad mládeží a prevenci kriminality mládeže (*Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention of the Department of Justice*) skutečnost, že zhruba 12 % mladých lidí ve státních zařízeních pro mladistvé a velkých nestátních zařízeních (což znamená 3220 mladistvých v celé zemi) uvedlo zkušenost s jedním a více případy sexuální viktimizace ze strany jiných mladistvých či personálu zařízení v uplynulých 12 měsících či od nástupu do zařízení, došlo-li k němu před méně než 12 měsíci.

22. Nehledě na jeho výsledky představuje průzkum dobrou praxi při řešení problémů, jež souvisejí s detencí mladistvých, v rámci transparentního a na poznatcích založeného přístupu. Jiným pokusem o sběr údajů o násilí vůči dětem v konfliktu se zákonem byla studie organizace *Defence for Children International* z roku 2008 „Násilí vůči dětem v konfliktu se zákonem: Studie o indikátorech a sběru dat v Belgii, Anglii a Walesu, Francii a Nizozemí“.<sup>99</sup>

## 2. Globální údaje o dětech v konfliktu se zákonem: hlavní otázky a odpovědi

23. UNICEF provedl celosvětový odhad počtu dětí v detenci v letech 2007 – 2008 a odhadl, že na celém světě bylo v rámci systémů justice zadržováno v kterémkoli okamžiku více než 1,1 milionu dětí, ačkoliv se patrně jedná o značné podhodnocení vzhledem k obtížím při získávání údajů o mnoha nenahlášených zadržovaných dětech. Nejenže nejsou data sbírána konzistentně, ale často nezahrnují děti čekající na řízení před soudem, malé děti zadržované spolu s jejich rodiči nebo děti dočasně zadržované policií. V rámci 44 zemí, za které byla data k dispozici, přibližně 59 % zadržovaných dětí nebylo odsouzeno. UNODC sbírá data o soudnictví nad mládeží prostřednictvím svých průzkumů o trendech kriminality a data o viktimizaci prostřednictvím výzkumů obětí trestné činnosti. V 10. kole Průzkumu OSN o trendech kriminality a fungování systémů trestní justice, realizovaného v letech 2005 – 2006, poskytlo údaje o soudnictví nad mládeží 52 zemí.
24. Z dostupných celosvětových dat je obtížné zjistit, zda dochází ke globálnímu nárůstu či poklesu počtu dětí, jež přicházejí do konfliktu se zákonem. Podle mezinárodního centra prevence kriminality (ICPC) naznačují informace získané z oficiálních statistik, srovnávacích mezinárodních analýz a národních a mezinárodních viktimizačních průzkumů, globální trend ke stabilizaci trestné činnosti. Navzdory znatelným regionálním rozdílům je tento trend patrný celosvětově pokud jde o majetkové a drogové trestné činy. Existují nicméně některé nápadné rozdíly pokud jde o násilnou kriminalitu jako jsou vraždy a loupeže. Afrika, Latinská Amerika a Karibik stále mají velmi vysokou míru těchto druhů trestné činnosti. ICPC také uvádí, že mladí muži ve věku 15 až 24 let představují celosvětově věkovou skupinu s nejvyšší mírou páchaní trestné činnosti a viktimizace.

---

<sup>99</sup> Sharon Detrick aj., *Violence against Children in Conflict with the Law: A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands* (Amsterdam, Defence for Children International, 2008), str. 144.

### 3. Dívky a kriminalita: zvyšuje se významně počet dívek zapojených do trestné činnosti?

25. V řadě zemí vyšly zprávy o vnímaném nárůstu násilné trestné činnosti páchané dívkami, včetně dívčích gangů.<sup>100</sup> I když v mnoha vyspělých a některých rozvojových zemích existují poznatky o nárůstu počtu oznámených trestných činů spáchaných dívkami, neznamená to nutně nárůst skutečné kriminality páchané dívkami, neboť může jít také o odraz nárůstu míry oznamování trestných činů a nulové tolerance policie vůči násilí na školách či v komunitě. Selfreportové průzkumy mohou poskytnout přesnější data. Jak ve Spojených státech amerických<sup>101</sup>, tak i ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku<sup>102</sup> a v Dánsku<sup>103</sup> výzkumníci ukázali, že nárůst počtu oznámených násilných trestných činů nebyl potvrzen nárůstem počtu případů násilné kriminality, kterých se podle vlastního vyjádření v selfreportových průzkumech dívky dopustily. Ve Spojených státech data z národního průzkumu obětí trestné činnosti potvrzují, že nedošlo k významnému nárůstu míry zapojení dívek do násilné kriminality mezi lety 1980 a 2003.<sup>104</sup> Podle dánských výzkumníků tomu je tak proto, že násilí páchané dívkami bylo dříve více „omlouváno“. Rovněž ve Švédsku ukazují selfreportové studie, prováděné každoročně od roku 1995 mezi žáky devátých tříd, setrvale nízký počet dívek, jež uvedly, že někoho napadly či poranily (viz rámeček 2).

#### Rámeček 2

#### Dívky a kriminalita ve Švédsku

V polovině devadesátých let tvořily dívky přibližně 13 % osob ve věku 15 až 17 let, které byly vyšetřovány pro napadení. V roce 2008 se tento podíl zvýšil na 18 %.

Mezi lety 1995 a 2001 bylo mezi celkem 468 mladistvými, odsouzenými za těžké ublížení na zdraví, celkem 5 % dívek. Mezi lety 2002 a 2008 se tento podíl zvýšil na 8 % ze 752 odsouzených ve věku 15 – 17 let.

*Pramen: Apropå, Swedish National Council for Crime Prevention, January 2010.*

<sup>100</sup> Zpráva časopisu *Time* v roce 1972 uvedla, že londýnská policie v té době napočítala přibližně 30 gangů násilnických dívek („*bovver birds*“), včetně kvarteta, které napadlo 55letého pekaře, který se v červenci vracel domů. „Bylo to najednou jako by mi do uší kvílely víly věštící smrt“, líčil pekař. „Stále ječely, zatímco dvě z nich mě držely za ruce a jedna mi zabodla do zad něco, co mi připadalo jako čepel nože. Přiměly mě kleknout si s tváří na chodníku a vzaly všechno co jsem měl. Pak jedna z nich nohou přitiskla mou hlavu na chodník.“ „*The girl gangs*“, *Time Magazine*, 16. října 1972. K dispozici na [www.time.com/time/magazine/article/0,9171,906576,00.html](http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,906576,00.html).

<sup>101</sup> Viz Darrell Steffensmeier aj., „An assessment of recent trends in girls’ violence using diverse longitudinal sources: is the gender gap closing?“ *Criminology*, vol. 43, No. 2 (2005), str. 355-406.

<sup>102</sup> United Kingdom, Youth Justice Board for England and Wales, *Girls and Offending: Patterns, Perceptions and Interventions* (London, 2009). K dispozici na [www.yjb.gov.uk/Publications/Scripts/prodView.asp?idProduct=439&eP=](http://www.yjb.gov.uk/Publications/Scripts/prodView.asp?idProduct=439&eP=).

<sup>103</sup> Viz Flemming Balvig a Britta Kyvsgaard, „An analysis of the increasing tendency to report violence to the police“, *Scandinavian Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 96, No. 1 (April 2009).

<sup>104</sup> Pro srovnání těchto tří zdrojů dat viz např. Margaret A. Zahn aj., *Violence by Teenage Girls: Trends and Context*, United States, Department of Justice, Office of Justice Programs, OJJDP Girls Study Group Series NCJ 218905 (Washington D.C., May 2008). K dispozici na <http://ojjdp.ncjrs.gov/publications/PubAbstract.asp?pubi=240649&ti=6&si=&sei=91&kw=&PreviousPage=PubResults&strSortby=&p=&strPubSearch=Y>.



#### 4. Dívčí gangy: mýtus nebo realita?

26. V zemích postižených násilím páchaným gangy se objevily různé zprávy o vyšším zapojení dívek do gangů, a to jak do ženských gangů tak i jako součást převážně mužských gangů. V obou případech existují náznaky, že připojení ke gangu může být jedinou či preferovanou strategií zvládnutí situace, zajišťující ochranu před násilím páchaným členy gangu ve společnosti, a to zejména sexuálního násilí. Dívky se stávají partnerkami mužského člena gangu, aby byly chráněny vůči ostatním členům gangu. V této souvislosti bývají dívky často využívány jako distributorky drog. Nicméně i když existují zprávy o vyšším zapojení žen do gangů, jsou k dispozici jen omezené důkazy a data, především proto, že se jedná o obzvláště obtížnou oblast pro sběr spolehlivých dat a informací.

#### 5. Mládežnické gangy

27. Jak popisuje ICPC:<sup>105</sup>

„Fenomén mládežnických gangů vyvolal obavy veřejnosti a mobilizoval úřady po celém světě. Města, vlády a mezinárodní instituce se snaží gangy pochopit a vhodným způsobem na ně reagovat. To se však ukázalo být obtížné. Diskuse o problematice mládežnických gangů v mezinárodním kontextu představuje výzvu z důvodu absence společné definice, nedostatku obecné shody na nejlepší způsobu reakce, a jedinečných podmínkách, jež mohou někdy omezovat přenositelnost zkušeností. Navzdory těmto problémům bylo dosaženo určitého konsensu v otázce, jak bychom měli o problematice gangů přemýšlet, kde působí a jak vůči nim co nejlépe postupovat. Nalezení společné definice pojmu „gang“ představuje problém pro výzkumnou obec i politiky, a přináší rozšiřující se sbírku synonym a slov, vyjadřujících značné regionální rozdíly. V anglosaských zemích se vcelku bez problémů zaměňují výrazy „pouliční gangy“ („*street gangs*“) a „mládežnické gangy“ („*youth gangs*“). Ve Francii se používají výrazy „bandy mladistvých“ („*bandes de jeunes*“) a „seskupení mladistvých“ („*regroupements de jeunes*“), zatímco v Quebecu je běžné označení „pouliční gangy“ („*gangs de rue*“). V částech frankofonní Afriky se lze setkat s výrazy „skupiny domobrany“ („*groupes de justiciers*“) a „bdící hlídky“ („*vigilantes*“). Španělsky hovořící země používají termíny od poměrně vlídného „skupiny mladistvých“ („*grupos de jóvenes*“), přes „mládežnické gangy“ („*pandillas juveniles*“), až po „maras“ ve Střední Americe. Pojem dětí zapojených do organizovaného ozbrojeného násilí je výrazem vzniklým v novější době pro popis situace mladých lidí účastnících se činnosti skupin, páchajících násilí v Brazílii i jinde.“

Je jasné, že některé skupiny, popisované jako gangy, jsou součástí organizovaného zločinu, v některých případech nadnárodního, zatímco jiné představují spíše formu sociálního sdružování mladých lidí, jež nutně neobsahuje žádný kriminální význam.

<sup>105</sup> „Mezinárodní přehled praxe v oblasti prevence kriminality jako inspirace pro aktivity po celém světě“ obsahuje příklady praxe z oblastí prevence kriminality a veřejné bezpečnosti shromážděné z Afriky, Karibiku, Střední a Latinské Ameriky, Evropy, Severní Ameriky, Oceánie a Jižní Asie. (International Centre for the Prevention of Crime, *International Compendium of Crime Prevention Practices to Inspire Action across the World* (Montreal, 2008). K dispozici na [www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_202\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_202_1.pdf)).

V některých zemích vedlo přijetí legislativy, jež měla být zaměřena na skupiny prvního typu, k tzv. „rozšiřování sítí“ vůči mladým lidem.<sup>106</sup>

28. ICPC pokračuje:

„Nedávno zpracovaný přehled australské a mezinárodní literatury k problematice mládežnických gangů zdokumentoval nejúčinnější strategie proti gangům. Zpráva uvedla, že většina opatření spadá mezi přístupy donucovací či rozvojové. Třebaže obecné donucovací postupy se primárně zaměřují na sankce a prosazování práva bez řešení příčin daného chování, rozvojový přístup se zaměřuje na zlepšování příležitostí pro mladé lidi prostřednictvím aktivit, jež reflektují jejich potřeby, a podpory v rámci jejich komunity. Z tohoto pohledu jsou nejlepšími formami intervence ty, které jsou založeny na participaci a sociálním začleňování, a to včetně samotných mladých lidí. Mnozí výzkumníci zdůrazňují význam zapojení mladých jedinců, vyloučených ze společenských procesů, do aktivit na místní úrovni, aby se vzdali násilí.“

Mezi účinné intervence patří komunitní spolupráce; posilování individuálních dovedností; vytvoření role pro zapojení mládeže do prevence; a integrace mladých lidí patřících ke gangu.

## 6. Právo dětí na zapojení v oblasti soudnictví nad mládeží

29. V listopadu 2009 se u příležitosti dvacátého výročí Úmluvy o právech dítěte a třicátého výročí organizace *Defence for Children International* konalo sympozium této organizace, nazvané „Zapojení dítěte a soudnictví nad mládeží“.<sup>107</sup> Při té příležitosti došlo k výměně zkušeností se zapojením dětí a mládeže do lobbingu a prosazování dětských práv a soudnictví nad mládeží, jakož i zkušeností s podporou práva dětí na zapojení v rámci systému soudnictví nad mládeží. Sympozium se též zabývalo způsoby a prostředky pro vytváření kultury zapojení dětí a sdílení nástrojů a námětů pro lobbing a prosazování zapojení dětí v rámci soudnictví nad mládeží. Sympozium ukázalo, že existuje dobrá praxe v oblasti zapojení dětí a mládeže do lobbingu a prosazování zájmů, jakož i v rámci institucí soudnictví nad mládeží, a to včetně dětí z extrémně zranitelného a deprivovaného sociálního prostředí a dětí, jež byly dříve v konfliktu se zákonem.

30. To je obzvláště důležité, neboť zapojení dětí a mládeže ve vztahu k prevenci kriminality a soudnictví nad mládeží lze pokládat za významné pouze tehdy, pokud zahrnuje ty děti a mladé lidi, kteří byli či jsou značně ohroženi možnostmi, že se dostanou do kontaktu se systémem soudnictví nad mládeží. Tato skutečnost patří též mezi předpoklady toho, aby takové zapojení bylo účinné a mělo význam při ochraně práv těchto dětí. V oblasti prevence kriminality je zapojení mládeže obecněji uznáváno jako základní nástroj účinných strategií, jak ukázal kupříkladu Mezinárodní summit o prevenci kriminality mládeže a městech (*International Youth Crime Prevention and Cities Summit*) v rámci

<sup>106</sup> Nepřímým dokladem toho jsou např. případy dětí a mladých lidí, držených dlouhou dobu ve vazbě na základě obvinění ze spiknutí (*association de malfaiteurs*) poté, co byly přistiženy, jak stojí na ulici vedle jiného mladistvého, který kouřil a/nebo měl u sebe malé množství konopí.

<sup>107</sup> Defence for Children International, „Defence for Children International: 30th Anniversary Symposium, ‘Child Participation and Juvenile Justice’“, zpráva ze sympozia konaného v Ženevě ve dnech 19. a 20. listopadu 2009.

Programu OSN pro lidská sídla (UN-HABITAT), který se konal v Durbanu v Jihoafrické republice ve dnech 17. – 21. června 2008.<sup>108</sup>

## 7. Restorativní justice a děti

31. Ačkoliv lze tvrdit, že cílem každého systému soudnictví nad mládeží a trestní justice, vytvořeného v souladu s mezinárodními standardy, by měla být náprava a reintegrace pachatelů a obětí do společnosti, jen několik málo systémů trestní justice lze označit za programy restorativní justice využívající restorativní proces, jak je definován v základních principech OSN pro využití programů restorativní justice v trestních věcech (rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2002/12, příloha).<sup>109</sup> Ve většině právních řádů jsou nicméně procesy restorativní justice nejvíce rozvinuty pro práci s mládeží v konfliktu se zákonem. Tyto programy často poskytují základ pro následný rozvoj programů pro dospělé pachatele. Restorativní programy nabízejí určité velmi reálné a účinné alternativy k formálnějším a stigmatizujícím opatřením v oblasti soudnictví nad mládeží. Především vzhledem k jejich výchovné hodnotě jsou obzvláště užitečné při podpoře odklonů a při poskytování alternativ k opatřením, jež by byla spojena se zbavením mladistvého osobní svobody.
32. Mnoho takových programů nabízí jedinečnou příležitost k vytvoření komunity péče o mladé lidi v konfliktu se zákonem. Veřejnou podporu restorativních programů pro mládež bývá zpravidla poměrně jednoduché získat. V řadě zemí obsahuje právní úprava soudnictví nad mládeží specifická ustanovení o vytváření programů odklonů pro mladistvé. Mnohé z takových programů lze vytvářet v souladu s principy restorativní a participační justice. Dále řada programů, vytvořených zcela mimo systém trestní justice, ve školách či v komunitě, může být příležitostí pro společnost definovat vhodnou výchovnou reakci na drobnou trestnou činnost a jiné konflikty, a to bez formální kriminalizace daného chování či jedince. Na školách již existuje mnoho programů, jež umožňují reagovat (mediace ze strany vrstevníků, skupinové řešení konfliktu, atd.) na drobnou kriminalitu mládeže (např. rvačky, násilná šikana, drobné krádeže, poškozování školního majetku či vymáhání cizího kapesného), jež by se jinak mohla stát předmětem formální intervence trestní justice.<sup>110</sup> Pokud je restorativní justice zaváděna s náležitým ohledem na záruky, týkající se zejména souhlasu, měla by tedy prospívat dětem a mladistvým v konfliktu se zákonem.
33. Méně pozornosti se věnuje využití restorativní justice v systémech trestní justice pro mládež či dospělé v případech, v nichž vystupují děti jako oběti či svědkové trestného činu.<sup>111</sup> I když se restorativní justice obecně pokládá za jeden z nejvíce pozitivních způsobů jak řešit potřeby a práva obětí, ve smyslu jejich uznání a odškodnění, bude třeba zaměřit další výzkum na otázky, týkající se nepřipustného ovlivňování a souhlasu u dětských obětí v procesech restorativní justice. Směrnice o soudnictví ve věcech

<sup>108</sup> Zpráva k dispozici na <http://yourcitysummit.co.za/>.

<sup>109</sup> Základní principy definují „restorativní proces“ jako „každý proces, v němž se oběť a pachatel, a ve vhodných případech jakékoliv další osoby či členové komunity, postižení trestným činem, společně aktivně účastní řešení důsledků, vyvolaných trestným činem, zpravidla za pomoci prostředníka“.

<sup>110</sup> Viz *Handbook on Restorative Justice Programmes* (United Nations publication, Sales No. E.06. V.15).

<sup>111</sup> S výjimkou disertační práce. Viz Tali Gal, „Victims to partners: child victims and restorative justice“, disertační práce, Australian National University, 2006.

zahrnujících dětské oběti a svědky trestné činnosti obsahuje zmínku o možnostech její aplikace v procesech restorativní justice.

34. V listopadu 2009 pořádaly organizace *Terre des Hommes International Federation*, úřad státního zástupce Peru, Pontifikální katolická univerzita v Peru a společnost *Encuentros – Casa de la Juventud* v Limě, 1. světový kongres o restorativním soudnictví nad mládeží (*First World Congress on Restorative Juvenile Justice*). Téměř 1000 účastníků reprezentovalo 63 zemí a nejrůznější nevládní organizace a profesní skupiny pracující s dětmi. Jednání na kongresu mělo pět cílů:
- a) zabývat se konceptem restorativní justice a provést kritickou analýzu její životaschopnosti;
  - b) přezkoumat metodologii a nástroje restorativního soudnictví nad mládeží;
  - c) posoudit situaci oběti v restorativním soudnictví nad mládeží a potřebu její ochrany a nápravy způsobených škod;
  - d) přispět k výměně zkušeností, poznatků a dobré praxe v oblasti restorativního soudnictví nad mládeží z celého světa;
  - e) zformulovat doporučení pro rozvoj a zavádění restorativního soudnictví nad mládeží.
35. Lidská Deklarace o restorativním soudnictví nad mládeží (*Lima Declaration on Restorative Juvenile Justice*), přijatá na Kongresu, obsahuje doporučení pro členské státy, Výbor pro práva dítěte, Meziinstitucionální panel pro soudnictví nad mládeží, UNICEF a UNODC.

### **C. Dětské oběti a svědci trestné činnosti**

36. Podle odhadů UNICEF zažívá každoročně násilí 500 milionů až 1,5 miliardy dětí, a 275 milionů dětí po celém světě se stává svědkem domácího násilí. Třebaže některé násilné činy jsou neočekávané a izolované, většinu násilí vůči dětem mají na svědomí lidé, které tyto děti znají, měly by k nim mít důvěru a hledat u nich ochranu a podporu, jako jsou rodiče, nevlastní rodiče či partneři rodičů, členové širší rodiny, vychovatelé, přátelé a přítelkyně, spolužáci, učitelé, duchovní autority a zaměstnavatelé.
37. Ačkoliv by rodina měla být přirozeným prostředím ochrany dětí, může být domov též místem, kde děti zažívají násilí ve formě trestání. Údaje ze 37 zemí ukazují, že 86 % dětí ve věku od 2 do 14 let zažívá tělesné tresty a/nebo psychologickou agresi. Dvě ze tří dětí jsou vystaveny tělesnému trestání.
38. V posledních letech byla věnována zvýšená pozornost trestným činům spáchaným na dětech, včetně nových typů trestných činů páchaných především na dětech, jako je obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování po počítačové síti a kyberšikana.
39. Nicméně i když tyto projevy násilí nejsou v mnoha zemích vždy pokládány za trestné činy, je zřejmé, že většina těch, jež by byla za trestný čin označena, se do sféry trestní

justice nedostane. Dokonce i když jsou děti ochotny oznámit trestné činy spáchané vůči nim nebo jichž byly svědkem, mnohé národní systémy nejsou uzpůsobeny specifickým potřebám těchto obzvláště zranitelných dětí. Směrnice o soudnictví ve věcech zahrnujících dětské oběti a svědky trestné činnosti byla přijata vzhledem k poznání, že miliony dětí po celém světě trpí v důsledku trestné činnosti a zneužívání moci, že práva těchto dětí nejsou dostatečně uznávána a že mohou zažívat další útrapy při účasti v trestním řízení. Směrnice, jako první standard OSN zaměřený na ochranu práv v této oblasti, dokázala překonat mezeru mezi standardy ochrany lidských práv a standardy v oblasti trestní justice. Směrnice, kterou Výbor pro práva dítěte používá jako kritérium při posuzování zpráv smluvních států, zahrnuje následující práva dětských obětí a svědků trestné činnosti:

- a) Právo na důstojné a citlivé zacházení;
- b) Právo na ochranu před diskriminací;
- c) Právo na informace;
- d) Právo být slyšeno a vyjádřit své názory a obavy;
- e) Právo na účinnou pomoc;
- f) Právo na soukromí;
- g) Právo na ochranu před útrapami v průběhu trestního řízení;
- h) Právo na bezpečnost;
- i) Právo na odškodnění;
- j) Právo na zvláštní ochranná opatření.

40. S podporou vlád Kanady a Švédska realizovaly UNODC, UNICEF a Mezinárodní úřad pro práva dětí (*International Bureau for Children's Rights*) globální projekt s cílem vytvořit nástroje a poskytovat vzdělávání v oblastech upravených Směrnicí, který vyvolal na mezinárodním fóru značný zájem. Projekt vychází z mezinárodní osvědčené praxe a od roku 2006 v jeho rámci vznikly: a) dětská verze Směrnice, dostupná ve všech šesti úředních jazycích OSN; b) soubor vzorových právních norem a související komentář<sup>112</sup>, dostupný v angličtině, francouzštině a španělštině; a c) Příručka pro odborníky a tvůrce koncepcí o soudnictví ve věcech zahrnujících dětské oběti a svědky trestné činnosti (*Handbook for Professionals and Policymakers on Justice Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime*)<sup>113</sup>, dostupná ve všech úředních jazycích. Konečným produktem je online vzdělávací soubor, který obsahuje 12 obecných modulů a 7 zvláštních modulů pro následující profesní skupiny: sociální pracovníky, zdravotnické pracovníky, policisty, státní zástupce, soudce a neformální představitele spravedlnosti. Veškeré nástroje byly vytvořeny na základě rozsáhlých

<sup>112</sup> Viz UNODC, *Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime: Model Law and Related Commentary* (New York, 2009). K dispozici na [www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/Justice\\_in\\_matters...pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/Justice_in_matters...pdf).

<sup>113</sup> United Nations publication, Sales No. E.10.IV.1.

konzultací, spojujících znalosti a osvědčenou praxi ze všech regionů a právních systémů. V letech 2010 a 2011 by mělo proběhnout 10 regionálních školení pro budoucí školitele ve všech hlavních regionech světa, založených na výše uvedených nástrojích. Kromě toho UNICEF i UNODC poskytují členským státům technickou pomoc v oblasti úpravy jejich legislativy a postupů za účelem ochrany práv dětských obětí a svědků trestných činů.

## IV. Technická pomoc v oblasti dětí, mládeže a kriminality

### A. Koordinování technické pomoci

41. Na základě požadavku Hospodářské a sociální rady, obsaženého v její rezoluci č. 1997/30, zřídily UNODC, UNICEF a další instituce OSN a mezinárodní nevládní organizace v roce 2000 Meziinstitucionální koordinační panel pro soudnictví nad mládeží (*Inter-Agency Coordination Panel on Juvenile Justice*) (nyní Meziinstitucionální panel pro soudnictví nad mládeží), aby koordinoval činnost v oblasti technické pomoci. V roce 2007 Panel zřídil svůj sekretariát v sídle sekretariátu organizace *Defence for Children International* v Ženevě. Za podpory UNODC, UNICEF, sekretariátu organizace *Defence for Children International* a Nadace na podporu dětí *Terre des Hommes (Terre des Hommes Foundation for Child Relief)*, najal Panel stálou koordinátorku sekretariátu, která se své funkce ujala v květnu 2007.
42. Mezi květnem 2007 a březnem 2009 bylo cílem sekretariátu Panelu rozvíjet, posilovat a podporovat činnost Panelu. Na základě rozhodnutí, přijatých na výročních zasedáních Panelu konaných v New Yorku v červnu 2007 a v Ženevě v roce 2008, byly realizovány následující aktivity: zvýšení viditelnosti Panelu; zvýšení dostupnosti informací, nástrojů a zdrojů v oblasti soudnictví nad mládeží; rozvoj společných nástrojů, včetně seznamu expertů v oblasti soudnictví nad mládeží; koordinace zástupců Panelu na klíčových akcích a pořádání akcí a společných prohlášení; a informování členů Panelu o požadavcích na technickou pomoc a poradenství. Zřízení sekretariátu mělo významný dopad na výkonnost a dosah Panelu.
43. První verzi seznamu expertů v oblasti soudnictví nad mládeží dokončil Panel v prosinci 2007, následně ji revidoval v roce 2008 a zveřejnil na internetu na počátku roku 2009. Webová stránka Panelu v angličtině, francouzštině a španělštině ([www.juvenilejusticepanel.org](http://www.juvenilejusticepanel.org)) obsahuje informace o členech Panelu a jejich aktivitách po celém světě, mezinárodní standardy v oblasti spravedlnosti pro děti, kalendář akcí, příklady osvědčené praxe, informační bulletin, odkazy, mapu stránek a databázi pramenů, obsahující více než 5000 dokumentů. Počet návštěv webových stránek se zvýšil z 2854 v listopadu 2007 na 5233 v říjnu 2008. V roce 2006 vydal Panel publikaci nazvanou *Ochrana práv dětí v konfliktu se zákonem (Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law)*, jež nabízí příklady zkušeností členů při implementaci programů a při prosazování zájmů v této oblasti.<sup>114</sup> Rovněž v roce 2006 vydaly UNODC

<sup>114</sup> Inter-Agency Coordination Panel on Juvenile Justice, *Protecting the Rights of Children in Conflict with the Law: Programme and Advocacy Experiences from Member Organizations of the Inter-Agency Coordination*

a UNICEF Manuál pro měření indikátorů v oblasti soudnictví nad mládeží (*Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*)<sup>115</sup> a od roku 2008 nabízejí regionální školicí kursy pro využití indikátorů na Středním východě, v Severní Africe a Jižní Asii.

44. S vědomím skutečnosti, že neexistuje obecná definice osvědčené praxe v oblasti soudnictví nad mládeží, a že je často obtížné hodnotit dopad reformního úsilí, začal Panel vytvářet soubor společných kritérií pro evaluaci programů v oblasti soudnictví nad mládeží a plánování aktivit technické pomoci. Tato kritéria by měla umožnit pečlivější proces tvorby programů a hodnocení dopadů. Vskutku zatímco 14 členů Panelu a další mezinárodní organizace poskytují mnoho různých forem technické pomoci v oblasti soudnictví nad mládeží, existuje překvapivě málo komplexních reformních aktivit, jež by byly ve všech svých aspektech v souladu s Úmluvou o právech dítěte a standardy a normami OSN v oblasti soudnictví nad mládeží. Základní napětí mezi mezinárodními standardy na jedné straně a trendem k represivnějšímu přístupu na straně druhé lze pozorovat kupříkladu v Evropě a Latinské Americe, kde v mnoha zemích dochází k diskusi o snížení věkové hranice trestní odpovědnosti či k rozhodnutím, jež umožňují, aby byly děti souzeny soudy pro dospělé.
45. Na svém výročním zasedání v květnu 2009 se rozhodl Panel zaměřit na společnou tvorbu programů v praxi, a to v souladu se strategiemi OSN a dárcovských zemí, týkajícími se iniciativy podporující jednotný přístup „*Delivering as One*“, Pařížské deklarace o účinnosti pomoci (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) a Akčního programu z Akkry (*Accra Agenda for Action*) (A/63/539, annex). V souladu s tímto rozhodnutím začali jednotliví členové Panelu realizovat společné aktivity a koordinovat technickou pomoc v konkrétních zemích a regionech.
46. Na základě obecné poznámky Generálního tajemníka ze září 2008, o přístupu OSN k problematice spravedlnosti pro děti (viz též výše odst. 10), mají v současnosti instituce OSN zohledňovat děti při svých iniciativách v oblasti vlády práva. Přístup OSN k problematice spravedlnosti pro děti vyvinuly instituce OSN, jež jsou členy Skupiny pro koordinaci a zdroje v oblasti vlády práva (*Rule of Law Coordination and Resource Group*), z iniciativy a pod vedením UNICEF. UNICEF vedl práce na přípravě meziinstitucionální provozní příručky k převedení přístupu OSN do praxe a programů na úrovni jednotlivých zemí.
47. V Ruské federaci začaly v roce 2009 společné projekty OHCHR/UNICEF/UNODC, a to na základě diskuse mezi OHCHR a místními představiteli, zejména soudci a experty pro soudnictví nad mládeží z rostovské oblasti, kde zaznamenal pilotní program největší pokrok. Do ruského jazyka bude přeložen a vydán Manuál pro měření indikátorů v oblasti soudnictví nad mládeží, a jeho využívání v Ruské federaci a subregionu bude podporováno; zpracována bude studie finančních dopadů vytvoření systému soudnictví nad mládeží; a pokračovat budou stávající pilotní projekty v oblasti soudnictví nad mládeží.
48. V Indonésii poskytují OHCHR a UNICEF poradenství k legislativním návrhům v oblasti soudnictví nad mládeží. V San José v Panamě zorganizovaly regionální seminář na vysoké úrovni a poskytly podporu Meziamerické komisi pro lidská práva

---

*Panel on Juvenile Justice* (2006). K dispozici na [www.juvenilejusticepanel.org/resource/items/I/P/IPJJProtectRightsChildConflictLaw06EN.pdf](http://www.juvenilejusticepanel.org/resource/items/I/P/IPJJProtectRightsChildConflictLaw06EN.pdf).

<sup>115</sup> United Nations publication, Sales No. E.07.V.7.

(*Inter-American Commission on Human Rights*) při organizaci subregionálních konferencí a přípravě regionální studie o soudnictví nad mládeží. Od roku 2006 spolupracuje součást Stabilizační mise OSN (*United Nations Stabilization Mission*) na Haiti pro lidská práva s UNICEF při vzdělávání příslušníků haitské policie v oblasti ochrany nezletilých v konfliktu se zákonem. Program je též zaměřen na zřízení specializovaných policejních jednotek mimo hlavní město.

## **B. Zkušenosti Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu s poskytováním technické pomoci v oblasti soudnictví ve věcech mládeže**

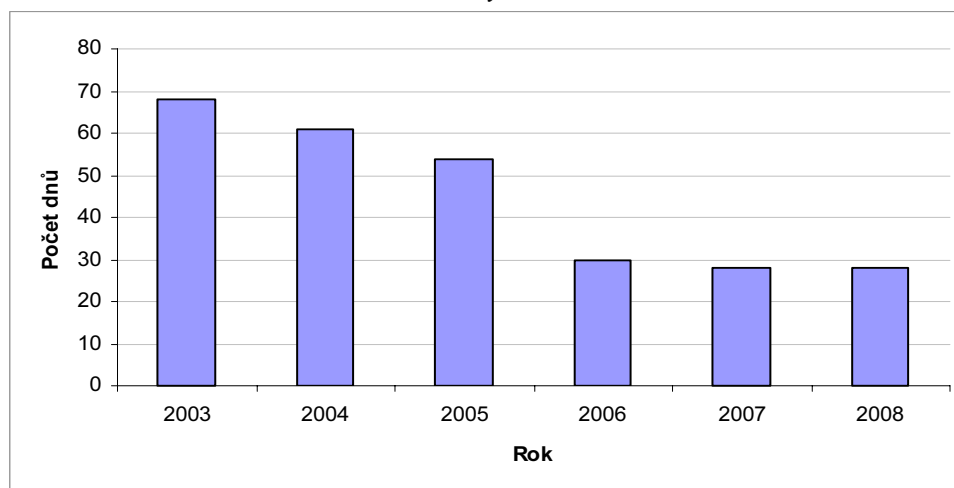
49. UNODC poskytuje členským státům technickou pomoc v oblasti soudnictví nad mládeží od roku 1999. Všechny jeho projekty jsou komplexní povahy a jsou nezávisle evaluovány. Zkušenosti z více než deseti let technické pomoci UNODC v oblasti soudnictví nad mládeží a dětských obětí naznačují, že aby takové reformy přinesly výsledky, je třeba vynaložit značný čas a prostředky, a že odpovědnost jednotlivých států v této oblasti lze budovat prostřednictvím každodenních implementačních mechanismů. Rámeček 3 níže ukazuje některé příklady průběžných dopadů reforem hlavních aspektů soudnictví nad mládeží v Libanonu. Data byla odvozena z oficiálních údajů ministerstva spravedlnosti, zkompileovaných v systému sběru dat, jenž byl vytvořen jako součást projektu. Vedle Manuálu pro měření indikátorů v oblasti soudnictví nad mládeží v současnosti UNODC aktualizuje vzorovou právní úpravu soudnictví nad mládeží, vytvořenou v roce 1993.

### **Rámeček 3**

#### **Dopad reformy soudnictví nad mládeží v Libanonu**

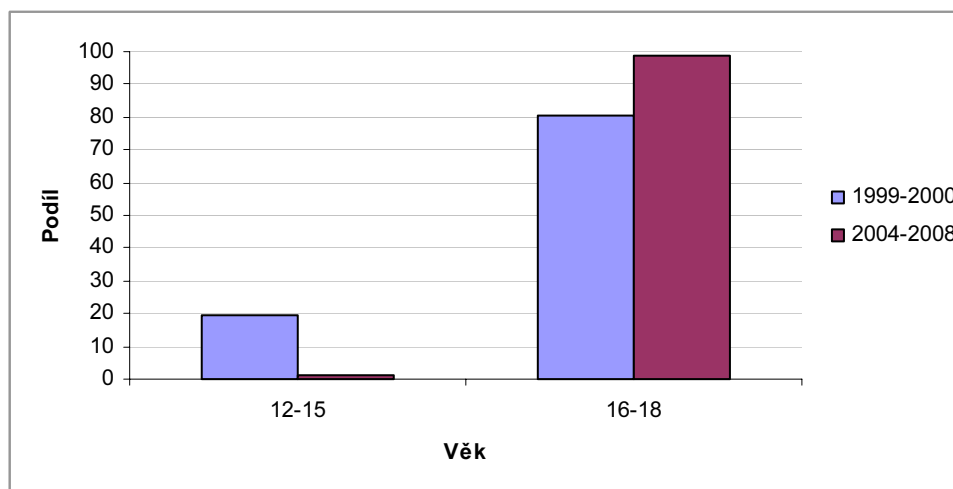
Níže uvedené údaje ilustrují: a) snížení délky vazby u mladistvých v Libanonu v období let 2003 – 2008; a b) střední věk dětí ve vazbě v roce 2004 ve srovnání s rokem 1999.

*A. Průměrná délka vazby ve dnech, 2003 – 2008*





B. Střední věk dětí ve vazbě, 1999 a 2004 (v procentech)



## V. Závěry a doporučení

50. 12. Kongres by mohl zvážit následující závěry a doporučení:

- a) V roce 2010 stále nejsou v řadě vnitrostátních soudních systémů respektována práva dětí a mladistvých. U příležitosti dvacátého výročí přijetí Úmluvy o právech dítěte by mohl Kongres připomenout, že znění Úmluvy je jednoznačné pokud jde o detenci dětí. Zadržení jakéhokoliv dítěte by mělo být pouze krajní možností. Detence by měla trvat co nejkratší možnou dobu a mělo by k ní docházet pouze tehdy, jestliže by žádné alternativní opatření nevedlo k reintegraci a nápravě dítěte;
- b) Kongres by též mohl vyzvat členské státy, aby učinily nejlepší zájem dítěte ústředním bodem svých systémů soudnictví nad mládeží. Dále by mohl členskými státům připomenout expertní studii OSN o násilí vůči dětem a v ní obsažená doporučení, a vyzvat je k jejich plné realizaci;
- c) Dále by mohl Kongres připomenout, že tělesné tresty jsou neslučitelné se zákazem mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání. Státy jsou povinny tento zákaz plně respektovat, prokazovat trestní odpovědnost pachatelů a poskytovat odškodnění obětem. Vnitrostátní legislativu, umožňující tělesné tresty, nelze pokládat za odpovídající Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*);<sup>116</sup>
- d) Kongres by mohl doporučit členským státům, aby vystupňovaly své úsilí o přijetí komplexního přístupu v oblasti soudnictví nad mládeží a dětských obětí a svědků, a učinily nezbytná opatření k zapojení restorativních procesů jako způsobu

<sup>116</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841.

zacházení s dětmi v konfliktu se zákonem ve všech stádiích výkonu soudnictví nad mládeží;

- e) Kongres by též mohl doporučit členským státům, aby zvolily participační přístup při všech reformních aktivitách v oblasti dětí, mládeže a kriminality, a také aby zajistily právo všech dětí v kontaktu se systémem trestní justice se k věci vyjádřit, bez ohledu na to, zda se jedná o pachatele či oběti;
- f) Kongres by kromě toho mohl přivítat činnost Meziinstitucionálního panelu pro soudnictví nad mládeží a doporučit, aby Panel nadále zvyšoval svou technickou pomoc při podpoře států v jejich úsilí vytvořit a zavést přístup restorativního soudnictví nad mládeží, a to s odkazem na rezoluci Hospodářské a sociální rady č. 2009/26, v níž Rada vybízí členské státy, aby poskytovaly Panelu nezbytné zdroje a plně s ním spolupracovaly;
- g) Kongres by mohl požádat UNODC, aby zvýšil kapacitu své technické pomoci a objem programů v oblasti dětí a mládeže v systémech trestní justice, včetně úsilí o podporu využívání způsobů restorativní justice při řešení trestných činů spáchaných dětmi a vůči dětem, a zvláštních opatření k uspokojování potřeb dětských obětí a svědků trestné činnosti;
- h) Kongres by též mohl doporučit členským státům, aby zavedly či posilovaly systematický sběr údajů o povaze kriminality mládeže a o reakcích na ni, za účelem získání podkladů pro nezbytnou úpravu svých strategií v této oblasti, a realizace či podpory výzkumu povahy a dopadů různých reakcí na kriminalitu mládeže.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
28. ledna 2010  
Originál: angličtina

---

Bod 5 předběžného programu\*

Aby směrnice OSN v oblasti prevence kriminality fungovaly

### **Workshop 2: Přehled příkladů osvědčené praxe OSN i jiné osvědčené praxe v oblasti zacházení s vězni v systému trestní justice\*\***

#### **Podkladový materiál**

##### *Shrnutí*

I když obvinění ve vazbě a odsouzení vězni po dobu detence ztrácí svobodu pohybu, stále mají svá práva jako lidské bytosti a nesmějí být podrobena nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo dokonce mučení. Tento materiál popisuje příklady osvědčené praxe v oblasti zacházení s vězni z celého světa, přičemž se zaměřuje na otázku odpovědnosti za vězeňství na vládní úrovni, správy věznic, praxe vůči zvláštním skupinám vězňů a dozoru a kontroly věznic. Přestože vězeňské systémy po celém světě čelí řadě problémů, jako jsou přeplněnost věznic, nedostatek nezbytné infrastruktury a neadekvátní počet presonálu, je možné nalézt způsoby jak zlepšit podmínky vězněných osob za účelem jejich převýchovy a sociální nápravy, které Mezinárodní pakt o občanských a politických právech definuje jako základní cíl zacházení s vězni. Významnou roli při zlepšování vězeňských systémů na celém světě mají politická vůle, strategické inovace a přidělení náležitých zdrojů.

---

\* A/CONF.213/1.

\*\* Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Evropskému institutu pro prevenci a kontrolu kriminality, působícímu při OSN, za pomoc při organizaci Workshopu 2.

# I. Úvod

1. Věznice<sup>117</sup> jsou důležitou a nedílnou součástí systému trestní justice v každé zemi. Navzdory přijetí zásad podporujících rozvoj alternativních opatření a restorativních přístupů, zůstává retributivní trest hlavním rysem většiny právních řádů, přičemž odnětí svobody je nejobvyklejším způsobem jeho realizace. Jsou-li řádně využívány, hrají věznice klíčovou roli při podpoře vlády práva, neboť pomáhají zajistit, že pachatelé budou postaveni před soud, a představují sankci za závažné delikty. V nejlepším případě mohou věznice vězňům nabízet humánní zkušenost s možností pomoci při nápravě, jež může snižovat riziko recidivy. V nejhorším případě mohou být věznice místem, kde se závažným způsobem porušují lidská práva, semeništěm nemocí nebo pouhým odkladištěm, z něhož se vězni vracejí do společnosti špatně vybavení pro život v souladu se zákonem.
2. Kromě Všeobecné deklarace lidských práv (*Universal Declaration of Human Rights*) (rezoluce Valného shromáždění č. 217 A (III)), je výkon vězeňství předmětem řady úmluv, jako jsou Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (rezoluce Valného shromáždění č. 2200 A (XXI), příloha) a Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání,<sup>118</sup> jakož i standardů a norem, jako jsou Standardní minimální pravidla pro zacházení s uvězněnými osobami<sup>119</sup> (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*), Soubor principů na ochranu všech osob vystavených jakékoliv formě zadržení či uvěznění (*Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*) (rezoluce Valného shromáždění č. 43/173, příloha), Základní principy zacházení s uvězněnými osobami (*Basic Principles for the Treatment of Prisoners*) (rezoluce Valného shromáždění č. 45/111, příloha), Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (Pekingská pravidla) (rezoluce Valného shromáždění č. 40/33, příloha), Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (rezoluce Valného shromáždění č. 45/113, příloha), Kodex chování pro pracovníky donucovacích orgánů (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*) (rezoluce Valného shromáždění č. 34/169, příloha) a Základní zásady pro použití donucení a stříelných zbraní pracovníky donucovacích orgánů (*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*).<sup>120</sup>
3. Standardy byly vytvořeny také na regionální úrovni, jako revidovaná Evropská vězeňská pravidla (*European Prison Rules*), přijatá Radou Evropy (2006) a Principy a osvědčená praxe v oblasti ochrany osob zbavených svobody v Americe (*Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas*), přijaté Meziamerickou komisí pro lidská práva (2008). Latinskoamerický stálý výbor Mezinárodní nadace pro trestní právo a vězeňství (*Latin American Standing Committee*

<sup>117</sup> Věznicí se v tomto materiálu rozumí zařízení v působnosti vězeňské správy, v němž jsou lidé drženi ve vazbě při čekání na soud či ve výkonu trestu. Výraz vězeň se používá k označení všech osob ve věznici, ať již zadržovaných ve vazbě či po odsouzení.

<sup>118</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841.

<sup>119</sup> *Human Rights: A Compilation of International Instruments*, Volume I (First Part): *Universal Instruments* (United Nations publication, Sales No. E.02.XIV.4 (Vol. I, Part I)), sect. J, No. 34.

<sup>120</sup> *Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August-7 September 1990: report prepared by the Secretariat* (United Nations publication, Sales No. E.91.IV.2), chap. I, sect. B.2, annex.

*of the International Penal and Penitentiary Foundation*) rovněž podal návrh na revizi Standardních minimálních pravidel.

4. Tyto nástroje jasně dokládají, že i když vězni v průběhu detence ztrácí právo na svobodu pohybu, jejich další lidská práva jim zůstávají. Mezinárodní standardy zakazují veškeré formy mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech rovněž jasně stanoví, že penitenciární systém pro odsouzené pachatele „zajistí takové zacházení s vězni, jehož hlavním cílem je jejich převýchova a náprava“ (čl. 10 odst. 3). Cílem tohoto materiálu je popsat aspekty osvědčené praxe ve vězeňských systémech po celém světě. Nebylo možno provést formální průzkum praxe v této oblasti, takže není možná komplexní analýza. Materiál se zaměřuje na oblasti určené v osnově diskuse (A/CONF.213/PM.1) a na regionálních přípravných zasedáních, konaných v průběhu roku 2009. Příklady dobré nebo slibné praxe by měly být chápány pouze jako ilustrativní. Základními kritérii, podle nichž byly příklady praxe vybírány, jsou rozsah, v jakém chrání a podporují lidská práva vězňů a v případě odsouzených vězňů přispívají k jejich nápravě.
5. V řadě zemí, bohatých i chudých, jsou tyto funkce závažně narušovány vysokou mírou přeplněnosti věznic, nedostatkem nezbytné infrastruktury a neadekvátními počty personálu. Zvláštní zpravodaj pro mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, zjistil při svých vyšetřovacích misích v mnoha zemích různých regionů světa, „že policie a vězeňské orgány prostě nepokládají za součást svých úkolů zajištění těch nejzákladnějších služeb zadržovaným osobám, nezbytným pro přežití, natož pro důstojnou existenci či to, co lidskoprávní instrumenty nazývají „odpovídajícím životním standardem““ (A/64/215 a Corr.1, odst. 43). Situace v zemích vzniklých z konfliktu je ještě horší.
6. Ve velké části světa je vězeňství ve stavu krize a musí se stát mnohem větší prioritou členských států i mezinárodního společenství. Mají-li věznice řádně plnit svou funkci a splňovat mezinárodní standardy, je třeba zmobilizovat značné prostředky. Nejedná se jen o otázku vybudování nové fyzické infrastruktury a přijímání většího počtu vězeňského personálu. Využívání uvěznění musí být chápáno jako součást systému trestní justice jako celku, což bylo zdůrazněno na několika regionálních přípravných zasedáních. Workshop 5 by měl zkoumat strategie a osvědčenou praxi při řešení přeplněnosti nápravných zařízení,<sup>121</sup> což se naprosto doplňuje s problematikou, které se věnuje Workshop 2.
7. Tento materiál je zaměřen spíše na praxi při uvěznění, než na využívání uvěznění v rámci ukládání trestu, ačkoliv jsou obě témata úzce spojena. Cílem je zabývat se tím, co by měly dělat subjekty odpovědné za výkon vězeňství v členských státech, a zvážit v tomto směru příklady osvědčené praxe.

---

<sup>121</sup> V tomto materiálu zahrnuje výraz nápravná zařízení veškeré věznice a zařízení pro výkon vazby, i když zařízení pro výkon vazby nemají nápravnou funkci.

## II. Odpovědnost za vězeňství

8. Odpovědnost za vězeňství a širší systém trestní justice je v různých zemích svěřena řadě různých státních orgánů. Většina věznic a vazebních zařízení či uzavřených institucí spadá pod ústřední ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo vnitra a/nebo ministerstvo veřejné bezpečnosti. V některých zemích lze nalézt další detenční zařízení, provozované armádou (pro řešení případů porušení vojenské kázně); ministerstvem zdravotnictví (pro psychiatrické pacienty či pro celou oblast zdravotní péče) a resorty sociálních věcí a školství (např. pro děti v konfliktu se zákonem).
9. Odpovědnost za vězeňství může spočívat na státní, oblastní či místní úrovni. Kupříkladu na Filipínách jsou místní věznice řízeny ministerstvem vnitra a místní samosprávou, zatímco státní vězeňská zařízení jsou řízeny ministerstvem spravedlnosti.
10. V posledních letech byl patrný trend k přesunu odpovědnosti za vězeňství na ministerstva spravedlnosti. Ministerstvo spravedlnosti je odpovědné za vězeňství ve všech zemích Rady Evropy, kromě Španělska. Stejná situace je ve většině zemí Ameriky, ve značné části Afriky a v některých zemích Asie. Na Středním východě je vězeňství zpravidla součástí ministerstva vnitra, třebaže některé země tohoto regionu v současnosti zvažují změnu. Některé země Východní Evropy přesunuly vězeňství do působnosti ministerstva spravedlnosti, zatímco v jiných si tuto působnost ponechalo ministerstvo vnitra.
11. Požadavek na civilní vězeňský systém, v protikladu k vojenskému, představuje jádro mezinárodního rámce ochrany lidských práv. Některé mezinárodní normy také zdůrazňují, že trestné činy by měly být projednávány v rámci pojmů řádného procesu v civilním soudním systému; že věznice by měly být provozovány civilní mocí; že vězněné osoby by si měly uchovat všechna práva, jichž nebyly zbaveny v důsledku uvěznění, a po dobu pobytu ve věznici by měly být připravovány na život svobodných občanů; a že věznice a informace o nich by měly být otevřené nezávislé kontrole a dozoru, podléhat určité formě parlamentní kontroly a umožňovat přístup občanským iniciativám. Tyto požadavky nelze splnit, pokud je vězeňství pod vojenskou kontrolou, a zároveň existuje vysoké riziko, že může být ohroženo a kompromitováno, pokud je pod kontrolou téhož ministerstva, které má odpovědnost za policii, vnitřní bezpečnost a jiné podobné činnosti, jako je imigrační kontrola.<sup>122</sup>
12. Reforma vězeňství je nejlépe proveditelná jako součást širší reformy trestní justice, zahrnující záležitosti týkající se trestního řízení a ukládání trestů, jakož i výkonu trestů, a zabývající se státními zástupci a soudci. Svěření působnosti v oblasti vězeňství ministerstvu spravedlnosti spíše povede k zavedení významných novinek a k úvahám o rozvoji sankcí, jež nezahrnují odnětí svobody. Ministerstvo spravedlnosti má také lepší předpoklady zajistit, aby i další relevantní vládní resorty mohly přispět k problematice nápravy; může též působit ke zvýšení důvěry veřejnosti vůči trestní justici i jiným formám justice, a to způsobem, který odpovídá jejím základním hodnotám. Rovněž má lepší předpoklady pro zavádění kultury ochrany lidských práv do oblasti správy věznic, což označilo za nezbytné např. Africké regionální přípravné

---

<sup>122</sup> Viz Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. Rec (2006) 2, pravidlo 71.

zasedání. Příklady úspěšného přesunu působnosti lze nalézt v Ruské federaci a v Thajsku<sup>123</sup>; Libanon a Mozambik rovněž k tomuto cíli směřují.

13. Ostatní ministerstva mají rovněž významnou roli. Latinskoamerické a Karibské regionální přípravné zasedání došlo k závěru, že zdravotnickou osvětu a sociální strategii pro vězněné osoby by měla rozvíjet také relevantní ministerstva a nikoliv jen vězeňská správa. Rovněž oddělení mladistvých pachatelů lze nejlépe zajistit svěřením odpovědnosti za osoby mladší 18 let ministerstvu sociálních věcí, školství či spravedlnosti, a to prostřednictvím specializovaného oddělení.
14. I když ve většině zemí zůstává zdravotní péče ve věznicích v působnosti ministerstva, odpovědného za vězeňskou správu, objevil se v poslední době trend přesunu této působnosti na ministerstva zdravotnictví, který přináší pozitivní výsledky ve smyslu přístupu ke zdravotní péči ve věznicích a ve smyslu kontinuity péče. Tak je tomu například v Austrálii, Francii a v poslední době též ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska.
15. Ačkoliv výkon vězeňství patří mezi funkce veřejného sektoru, v úsilí o zlepšení podmínek a podporu reforem mají významnou roli občanská společnost a nevládní společnosti (NGO). Existuje poměrně málo příkladů, kdy nevládní organizace provozují věznice – hlavně v Jižní a Střední Americe – a tyto případy nebyly podrobeny nezávislému hodnocení. Nevládní organizace často přispívají k činnostem a režimům uvnitř věznic, když pomáhají s reintegrací propuštěných vězňů, zvyšují informovanost veřejnosti o právech vězňů a prosazují reformy.
16. V některých zemích se na provozu věznic podílí i soukromý sektor. V některých případech (Jihoafrická republika, Velká Británie, Spojené státy americké) to znamená uzavírání smluv na projektování, výstavbu, správu a financování věznic. V jiných případech obchodní sektor dodává specifické služby, jako jsou stravování, údržba a rehabilitace (Chile, Francie, Japonsko). Mnoho zemí nepokládá za vhodné zapojení subjektů, zaměřených na tvorbu zisku, do provozování věznic. Existují též obavy, že ztraktivnění vězeňství pro obchodní sektor by mohlo mít nepříznivý dopad na postupy při ukládání trestů.
17. Obzvláštním problémům čelí vězeňství v postkonfliktních a nestabilních zemích. Fyzická infrastruktura bývá zničena a systém trestní justice často není schopen fungovat a ponechává obrovské množství obviněných, včetně bývalých bojovníků, po dlouhou dobu ve vazbě v očekávání soudního řízení. Reforma v takových státech musí brát v úvahu obecnější požadavky postkonfliktní justice, naznačené ve zprávě Generálního tajemníka o vládě práva a přechodné justici v konfliktních a postkonfliktních společnostech (S/2004/616) a v Chicagských principech postkonfliktní justice (*Chicago Principles on Post-Conflict Justice*) (2007).

---

<sup>123</sup> „International experience in reform of penal management systems: a report by the International Centre for Prison Studies”, King’s College, London, 2008. K dispozici na [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/International\\_Experience.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/International_Experience.pdf).

### III. Správa věznic

#### A. Evidence, správa dokumentů a diferenciaci vězňů

18. Základní osvědčené postupy při řízení věznic se týkají nutnosti mít systém sběru a využívání informací o vězněných osobách. Spolehlivý systém evidence a správy dokumentů, ať již elektronický či manuální, umožňuje příslušným orgánům vědět koho vězní a jak dlouho. Takové informace lze využít také jako podklady pro diferenciaci vězňů. Ta by měla být provedena po zhodnocení rizika, které každý jednotlivý vězeň představuje. Sběr dat o vězních a věznicích a rozvoj systému správy informací může také poskytnout lepší informace pro účely trestní politiky a pomoci při sledování plnění mezinárodních standardů. Uchovávání přesných záznamů o vězních má též zásadní význam pro prevenci přeplněnosti věznic a porušování práv vězňů. Úřad OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) v současnosti pomáhá v Súdánu při zavádění a využívání systému přesné a spolehlivé evidence údajů o vězních. Příručka UNODC o správě dokumentů o vězních (*Handbook on Prisoner File Management*)<sup>124</sup> obsahuje praktický návod pro zavedení efektivního evidenčního systému.

#### B. Přijímání a vzdělávání personálu

19. Efektivní vězeňství vyžaduje rovněž odpovídající počet řádně proškolených a odměňovaných pracovníků. V některých věznicích personál v noci či dokonce i ve dne pouze střeží obvod věznice, přičemž běžná denní správa je v rukou samotných vězňů. Pokud jsou vězňům uloženy povinnosti v oblasti nápravy a péče, mělo by být zaručeno, že nebudou mít žádnou roli při zajišťování bezpečnosti a kázně ve věznicích.<sup>125</sup>
20. Ačkoliv jsou problémy spojené se „samosprávnými věznicemi“ všeobecně známy, správa věznic by měla zahrnovat konzultace a komunikaci s vězni prostřednictvím vězeňských rad či výborů. V Ekvádoru to snížilo nepokoje a výtržnosti.
21. Mnoho regionálních instrumentů zdůrazňuje význam náležitého vzdělávání personálu. Kupříkladu Evropská vězeňská pravidla uvádějí, že před nástupem do výkonu služby musí vězeňský personál projít kursem o jeho obecných i specifických povinnostech a složit teoretické i praktické zkoušky. V průběhu kariéry by si měli pracovníci udržovat a zvyšovat své znalosti a odborné schopnosti prostřednictvím celoživotního vzdělávání a doplňkových kursů. Regionální přípravná zasedání pro Latinskou Ameriku a Karibik a pro Asii a Tichomoří doporučila, aby bylo vzdělávání rozšířeno též na soudce, státní zástupce a pracovníky orgánů prosazování práva.
22. V Dominikánské republice se transformuje dosavadní systém policejní a vojenské správy na nový model nápravné služby, zaměřené na nápravu vězňů a jejich odborné vzdělávání. V současnosti bylo na tento model převedeno 11 ze 38 věznic a dalších pět bude následovat do konce roku 2010. Byla zřízena škola pro personál, jež nabízí kompletní vzdělávání, od základního profesního školení až po vzdělávání vedoucího

---

<sup>124</sup> United Nations publication, Sales No. E.08.IV.3.

<sup>125</sup> Standardní minimální pravidla pro zacházení s uvězněnými osobami, pravidlo 28 odst. 1.



personálu. Do systému byli přijati noví pracovníci s vyšším platem a větší odpovědností. Korupční jednání vede k okamžitému propuštění.

23. Vzdělávání personálu a budování kapacit v oblasti vedení představují hlavní složky programů UNODC pro reformu vězeňství v rozvojových a postkonfliktních zemích, jako jsou Afghánistán, Libanon, okupovaná palestinská území a Jižní Súdán.

### C. Fyzické podmínky detence

24. Mezinárodní standardy stanoví, že každý vězeň musí mít dostatek prostoru. Mezinárodní výbor Červeného kříže (*International Committee of the Red Cross, ICRC*) doporučuje, aby plocha cely nebyla menší než 3,4 m<sup>2</sup> na jednoho vězně, a prostor uvnitř hlídaného prostranství nebyl menší než 20 – 30 m<sup>2</sup> na jednoho vězně. Specifikovány jsou rovněž minimální hodnoty výměny vzduchu a intenzity světla.<sup>126</sup> Každá osoba ve vazbě či výkonu trestu odnětí svobody by měla mít svou vlastní postel či matraci s čistým ložním prádlem.
25. Ve věznicích musejí být různé kategorie vězňů umístěny odděleně. Osoby ve vazbě musejí být umístěny odděleně od odsouzených vězňů, ženy musejí být drženy odděleně od mužů, a jsou-li vězněny i děti, musejí být umístěny odděleně od dospělých. Pokud jsou osoby ve vazbě či odsouzení umístěny v ubikacích či společných celách, mělo by být předmětem posouzení, zda je vhodné, aby určití vězni žili společně. Ve Spojeném království byl po vraždě vězně z řad příslušníků etnické menšiny rasistickým spoluvězněm v roce 2000 vytvořen systém posouzení rizik při sdílení cel.<sup>127</sup>
26. Věznice musejí všem osobám ve vazbě i odsouzeným zajistit zdarma dostatečnou stravu, a to každý den v běžných denních dobách. Strava musí být v dostatečném množství a kvalitě a obsahovat 2400 kcal. Musí též odpovídat zdravotním, náboženským a kulturním požadavkům jednotlivých vězňů. Všem vězňům musí být k dispozici čistá pitná voda kdykoliv ji potřebují. ICRC doporučuje 5 litrů denně a k tomu dalších 10 litrů na mytí.<sup>128</sup>
27. Všechny vězněné osoby musejí mít možnost koupele nebo sprchy tak často, jak je to nezbytné k dodržení osobní hygieny. Detenční centra musejí zajistit mýdlo a ručníky. Sociální zařízení musejí umožňovat vězňům uspokojení jejich tělesných potřeb v soukromí a v čistých a důstojných podmínkách.
28. Existuje mnoho příkladů postupů, jež byly zavedeny, aby bylo dosaženo těchto standardů. V Bangladéši vybudovala ústřední věznice v Dháce pekárnu, jež dodává chléb vězňům a prodává své výrobky návštěvníkům věznice a místním občanům. Zisk je opětovně investován do věznice.<sup>129</sup> Ve Rwandě se začala uplatňovat technologie

<sup>126</sup> Pier Giorgio Nembrini, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons* (Geneva, International Committee of the Red Cross, 2005).

<sup>127</sup> *Report of the Zahid Mubarek Inquiry* (London, Her Majesty's Stationary Office, 2006). K dispozici na [www.zahidmubarekinquiry.org.uk/article3d65.html?c=374](http://www.zahidmubarekinquiry.org.uk/article3d65.html?c=374).

<sup>128</sup> Penal Reform International, „A model for good prison farm management in Africa”, 2002. K dispozici na [www.penalreform.org/a-model-for-good-prison-farm-management-inafrica.html](http://www.penalreform.org/a-model-for-good-prison-farm-management-inafrica.html).

<sup>129</sup> „International experience in reform of penal management systems: a report by the International Centre for Prison Studies”, King's College, London, 2008. K dispozici na [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/International\\_Experience.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/International_Experience.pdf).

využívající bioplyn, jež přeměňuje zvířecí a lidský odpad na palivo.<sup>130</sup> V mnoha afrických zemích byly zřízeny vězeňské farmy.<sup>131</sup>

29. Údržba vybavení bývá často ve věznicích na okraji zájmu. V Ruské federaci jsou k výkonu těchto prací ve vazebních věznicích vyčleněny malé týmy odsouzených.

#### **D. Zdravotní péče a péče o duševní zdraví**

30. Pokud stát vězni či zadržuje nějakou osobu, přebírá odpovědnost za péči o její zdraví. Veškerá nezbytná zdravotní péče a léčba musejí být poskytovány zdarma. Úroveň preventivní, léčebné, reprodukční a paliativní zdravotní péče musí být přinejmenším stejná jako vně věznic, a to bez ohledu na režim detence. Příručka Světové zdravotnické organizace (WHO) o zdraví ve věznicích obsahuje cenné informace o poskytování zdravotní péče ve věznicích.<sup>132</sup>
31. Zdravotnický personál musí splňovat Zásady lékařské etiky (*Principles of Medical Ethics*) z roku 1982, jež se týkají role zdravotnického personálu, zejména lékařů, při ochraně odsouzených a osob ve vazbě před mučením a jiným krutým, nelidským či ponižujícím zacházením nebo trestáním (rezoluce Valného shromáždění č. 37/194, příloha). Zdravotnický personál má ve věznicích roli poskytovatele péče a neměl by být zapojen do činností bezpečnostní či kontrolní povahy.
32. Vězňům musí být po nástupu do věznic nabídnuto lékařské vyšetření a měla by být zajištěna kontinuita léčby zahájené před nástupem. Vězněné osoby musejí mít možnost pravidelného kontaktu s náležitě kvalifikovaným zdravotnickým pracovníkem. Ženy a děti musejí mít též možnost navštěvovat odborníky v oboru ženského a dětského lékařství. Kyjevská Deklarace WHO a UNODC o zdraví žen ve vězení (*WHO/UNODC Kyiv Declaration on Women's Health in Prisons*) obsahuje informace o specifických aspektech zdravotní péče souvisejících s pohlavím.<sup>133</sup> Vězeňská správa musí zajistit vhodné prostory a vybavení pro konzultace a ošetření naléhavých případů. Rovněž musí poskytovat dostatek vhodných léčivých přípravků. Je-li nutné ošetření mimo věznici či umístění ve zdravotnickém zařízení, je třeba provádět převoz důstojně a přiměřeně daným zdravotním okolnostem.
33. Vězni, kteří potřebují lékařskou péči, jsou pacienti. Mají právo na soukromí jak při konzultacích se zdravotnickými pracovníky, tak při léčbě. Existují-li vážné obavy o bezpečnost, lze konzultace provádět na dohled, ale mimo doslech vězeňského pracovníka. Když je zjištěn zdravotní stav, měla by být vězněná osoba informována o všech dostupných léčebných možnostech. To platí zejména pro léčbu závislosti na drogách.

---

<sup>130</sup> Pier Giorgio Nembrini, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons* (Geneva, International Committee of the Red Cross, 2005).

<sup>131</sup> Penal Reform International, „A model for good prison farm management in Africa“, 2002. K dispozici na [www.penalreform.org/a-model-for-good-prison-farm-management-inafrica.html](http://www.penalreform.org/a-model-for-good-prison-farm-management-inafrica.html).

<sup>132</sup> Lars Møller aj., eds., *Health in Prisons: A WHO Guide to the Essentials in Prison Health* (Copenhagen, World Health Organization, Regional Office for Europe, 2007). K dispozici na [www.euro.who.int/prisons/meetings/20070917\\_4](http://www.euro.who.int/prisons/meetings/20070917_4).

<sup>133</sup> World Health Organization, Regional Office for Europe, a United Nations Office on Drugs and Crime, *Women's Health in Prison: Correcting Gender Inequity in Prison Health* (Copenhagen, 2009). K dispozici na [www.euro.who.int/Document/E92347.pdf](http://www.euro.who.int/Document/E92347.pdf).

34. Lékařská dokumentace netvoří součást všeobecného vězeňského spisu, ale musí zůstat pod kontrolou buď vězně (tam, kde zákon toto právo poskytuje pacientům obecně), nebo zdravotnického pracovníka. V Belgii náleží elektronická lékařská dokumentace vězni a provází jej v každé situaci, jako je převoz do jiné věznice.
35. Je třeba přijmout vhodná opatření, aby bylo zajištěna kontinuita zdravotní péče jak při zadržení osoby či jejím nástupu do věznice, tak při propuštění vězně. Tato kontinuita péče je zásadním problémem u některých druhů léčby, jako jsou léčba tuberkulózy, léčba drogové závislosti či antiretrovirová léčba. Toho lze nejlépe dosáhnout, pokud zdravotní péči ve věznicích vykonávají civilní poskytovatelé zdravotnických služeb, nebo pokud jsou do zdravotní péče uvnitř i vně věznic zapojeny též nevládní organizace.
36. Ke snížení rizika, že se vězni nakazí tuberkulózou, HIV/AIDS a žloutenkou, je zapotřebí komplexní strategie. Mezi příklady dobré praxe patří vzdělávání a výměna informací mezi osobami v podobném postavení. Zapojení osob v podobném postavení v Moldávii do procesu zavádění prevence nákazy virem HIV a snižování škod (*harm reduction*), mimo jiné prostřednictvím programů výměny injekčních stříkaček a jehel, lze uvést jako příklad osvědčené praxe.
37. Příklad komplexní strategie v oblasti HIV/AIDS nabízí Indonésie, kde se ministerstvo spravedlnosti rozhodlo podpořit aktivity, týkající se prevence nákazy virem HIV a související péče pro vězně, aby zabránilo šíření viru HIV ve věznicích a z nich do celé společnosti. V roce 2005 byla vydána indonéská Národní strategie prevence, péče a podpory v oblasti nákazy virem HIV pro vězně, která je první národní strategií tohoto druhu v Asii. Umožňuje osvětu a poskytování kondomů, metadonu a antiretrovirových léků vězňům. Úřady Íránské islámské republiky realizují komplexní program prevence nákazy virem HIV. Rovněž zavedly metadonovou léčbu, jež vedla k významnému poklesu míry injekčního užívání drog, což má zásadní roli při prevenci nákazy virem HIV, a k více než 90% poklesu míry sebepoškození a rvaček.<sup>134</sup> Obdobně od roku 2005 podporuje UNODC aktivity v oblasti prevence nákazy virem HIV ve věznicích v Jižní Asii. Nástroje, vytvořené UNODC, WHO a Společným programem OSN pro HIV/AIDS (*Joint United Nations Programme on HIV/AIDS; UNAIDS*), obsahují návod pro jednotlivé země, jak zavádět ve věznicích účinný národní program, týkající se nákazy virem HIV, a jak problematiku nákazy HIV ve vězeňském prostředí prosazovat a školit v ní odborníky.<sup>135</sup>
38. Ve věznicích též musí být zdravé životní podmínky pro osoby ve vazbě, odsouzené vězně a personál. Vězeňský lékař musí tato zařízení pravidelně navštěvovat, aby bylo zajištěno, že je v nich zdravé prostředí. Měl by ředitele zařízení informovat o každém problému. V případě špatné hygieny či životních podmínek charakterizovaných přeplněností věznice existuje obzvláštní riziko šíření nemocí uvnitř zařízení i mezi širokou veřejností.
39. Mezinárodní standardy vyžadují, aby personál sledoval účinek odnětí svobody na duševní zdraví vězňů. V mnoha vězeňských systémech jsou nadměrně zastoupeni lidé s duševními problémy; v některých zemích jsou věznice dokonce využívány k umístění

<sup>134</sup> „HIV and AIDS in places of detention”, 2008, k dispozici na [www.unodc.org/documents/hiv/aids/HIV-toolkit-Dec08.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv/aids/HIV-toolkit-Dec08.pdf).

<sup>135</sup> HIV/AIDS Prevention, Care, Treatment and Support in Prison Settings: A Framework for an Effective National Response, 2006, k dispozici na [www.unodc.org/documents/hiv-aids/HIVAIDS\\_prisons\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/HIVAIDS_prisons_Oct06.pdf).

duševně nemocných osob, jež se žádného trestného činu nedopustily. Mezi účinné postupy patří integrace strategií na podporu duševního zdraví do obecné strategie správy věznic; vytváření pozitivního vězeňského prostředí; integrovaný přístup k péči o duševní zdraví, který nespolehá výlučně na podávání léků, pokud je vůbec využívá; připravenost a prevence v oblasti sebevražd (např. pokud jde o ohrožené vězně v Austrálii); a specializovaná léčba (např. hiporehabilitace v Mexiku). Ve Spojeném království se multidisciplinární týmy snaží nabízet vězňům stejný druh odborné péče a léčby, jakého by se jim dostalo na svobodě. Příručka UNODC o věznicích se zvláštními potřebami<sup>136</sup> (*UNODC Handbook on Prisoners with Special Needs*) obsahuje informace k této problematice.

## **E. Kontakt s rodinou a vnějším světem**

40. Třebaže osoby ve vazbě a odsouzení vězni ztrácí právo na svobodu pohybu a sdružování, neztrácejí právo na komunikaci a styk s vnějším světem. Zejména mají právo na kontakt se svou rodinou a svým právním zástupcem. Členové rodiny vně věznic rovněž mají právo na kontakt s vězňem. Vězeňská správa musí zajistit, aby byl zachován kontakt mezi vězňem a jeho rodinou, přičemž návštěvy by měly být povolovány jako právo, nikoliv jako zvláštní výsada. Tyto návštěvy by se měly konat za co možná nejpřirozenějších podmínek, zejména pokud jsou mezi návštěvníky děti.
41. V některých částech světa jsou návštěvy členů rodiny a jiných blízkých osob samozřejmostí, což má mj. za důsledek snížení napětí ve věznicích. Vězni v Islas Marías v Mexiku mohou pobývat se svými rodinami. Manželské návštěvy pro manželské páry byly nedávno zavedeny v Pákistánu. V Ruské federaci zákon stanoví počet dlouhých i krátkých návštěv, na které mají vězni právo, zatímco v Libyjské arabské džamáhíriji mají vězni povoleno přerušování výkonu trestu až na 8 dnů za rok.

## **F. Stížnosti**

42. Osoby ve vazbě a odsouzení vězni, kteří se domnívají, že byla porušena jejich práva, mají možnost podat stížnost. Vězni musejí být při nástupu do věznic srozumitelně poučeni o postupu při podávání stížností. Vězni by měli mít – bez obav z odvetných opatření – možnost podávat žádosti a stížnosti řediteli detenčního zařízení či jeho zástupci, nebo vnějšímu subjektu, jako je státní zástupce či obhájce, anebo ombudsman. Všechny žádosti a stížnosti musejí být co nejrychleji projednány a v případě potřeby musí být provedeno šetření. Čínský Národní akční plán v oblasti lidských práv zahrnuje opatření na zintenzivnění kontroly v reálném čase, prováděné lidovou prokuraturou v oblasti prosazování práva ve věznicích a detenčních ústavech ... Ve svých celách mají schránky na stížnosti a vězněná osoba může po dohodě navštívit prokurátora, působícího v dané věznici či detenčním ústavu ... a podat mu stížnost.

---

<sup>136</sup> United Nations publication, Sales No. E.09.IV.4.

## **G. Disciplinární záležitosti**

43. Kázeňské prohřešky proti vězeňskému řádu musejí být projednávány v souladu s řádně vyhlášenými pravidly. Systém by neměl umožňovat neoficiální tresty. Ve věznicích platí zákaz mučení a nelidského a ponižujícího zacházení.

## **H. Bezpečnost a použití donucení**

44. Hlavním účelem odnětí svobody je ochrana společnosti před osobami, jež mohou představovat závažné ohrožení veřejné bezpečnosti. Je také důležité ochránit ostatní vězně a vězeňský personál, a je třeba přijmout opatření pro prevenci násilí, včetně sexuálního násilí, ve vězeňském prostředí. Míra zabezpečení vůči jednotlivým vězňům musí být založena na posouzení individuálního rizika.
45. Nadměrná bezpečnostní a kontrolní opatření mohou v nejhorším případě vést k pocitu nespravedlnosti a zvyšovat nebezpečí narušení kontroly a násilného či zneužívajícího chování. Je důležité pravidelně přezkoumávat bezpečnostní status odsouzených vězňů jako součást procesu jejich přípravy na návrat do společnosti. V případě osob ve vazbě musí posouzení rizika zahrnovat také možné ohrožení svědků. Je třeba zamezit používání samovazby jako preventivního bezpečnostního opatření.
46. Použití donucení musí být krajním prostředkem při kontrole vězněných osob, je-li narušen pořádek. V zájmu ochrany vězněných osob před zneužívajícím zacházením musí být stanoven jasný soubor postupů, definující okolnosti, za kterých může být použito donucení. Střelné zbraně lze použít jen v případě zřejmého a bezprostředního ohrožení života a v souladu se Základními zásadami pro použití donucení a střelných zbraní pracovníky donucovacích orgánů. Při výkonu kontroly by neměly být využívány vězněné osoby.

## **I. Úmrtí ve věznicích**

48. Je-li to možné, mělo by být vězňům, kteří jsou z přirozených příčin blízko smrti, umožněno strávit poslední dny s jejich rodinami. Pro ten účel by měl existovat systém propuštění z důvodu soucitu.
49. Pokud ve věznicích zemře člověk, musí být provedeno nezávislé a transparentní vyšetřování, jehož se účastní i rodina. Takové vyšetřování přináší poznatky, jež mohou pomoci předejít budoucím incidentům a zahájit případné disciplinární řízení vůči pracovníkům věznic.

## **J. Režimové aktivity**

### **Práce**

50. Produktivní placená práce je důležitou složkou vězeňského života, neboť vězňům nabízí možnost prožít den aktivně a vytváří finanční zdroje. Práce by neměla být nadměrně obtížná a neměla by být vyžadována na úkor práv a sociálních potřeb vězňů, a nikdy nesmí být používána jako trest. V řadě zemí může zapojení do pracovní činnosti vést k předčasnému propuštění z věznice. Kupříkladu v některých zemích Jižní Ameriky v tzv. systému „dva za jeden“ mohou vězni dosáhnout zkrácení svého trestu o den za každé dva dny, které odpracují. Příklady osvědčené praxe naznačují, že vězni by měli mít možnost výběru druhu práce v určitých mezích; organizace práce by se měla podobat organizaci obdobné práce na svobodě; a zájmy vězňů by neměly být podřízeny snaze o dosažení zisku.
51. Pracovní věznice Esperanza v Paraguaji umožňuje 300 vězňům naučit se řemeslu, pracovat osm hodin denně a získat za svou práci mzdu. Ve věznici Mar del Plata v Argentině mohou vězni pracovat v továrně na porcování ryb s možností dalšího zaměstnání v této továrně po propuštění.

### **Vzdělávací, rekvalifikační a kulturní aktivity**

52. Zvláštní zpravodaj pro právo na vzdělání nedávno ve své zprávě uvedl, že se obecně uznává dopad vzdělávání ve věznicích na výsledky v oblasti recidivy, reintegrace a zaměstnanosti.<sup>137</sup> Věznice by se měly snažit nabízet pro všechny vězně vzdělávací programy, jež odpovídají individuálním potřebám.
53. Vězeňská škola Kaki Bukit Centre v Singapuru svádí dohromady různé kategorie chovanců z nápravných zařízení i zařízení pro léčbu drogové závislosti na jedno centralizované místo, kde navštěvují vzdělávací a rekvalifikační kurzy.
54. Kromě vzdělání by měly věznice nabízet též širokou škálu rekvalifikačních kursů, kulturních a sportovních aktivit. Věznice Querétaro v Mexiku zaměstnává dva kulturní pracovníky, kteří zajišťují aktivity pro vězně a jejich rodiny v průběhu návštěvy.
55. Poskytování rekvalifikačních kursů a vzdělávání vězňům tvoří součást programů UNODC na reformu vězeňství v zemích po celém světě. V Afghánistánu zajišťují například místní nevládní organizace v Kábulu a třech provinciích řadu programů rekvalifikačních kursů a vzdělávání pro vězeňkyně, jako součást programu na zlepšení sociální reintegrace vězeňkyň po propuštění.

### **Péče a příprava na propuštění**

56. Účinná reintegrace vězňů do společnosti po propuštění má zásadní význam. Různé modely zahrnují domy na půli cesty a ubytovny pro dobu po propuštění a další formy podpůrného ubytování, kde se vězni mohou učit žít samostatně. V Bolívarovské republice Venezuela probíhá proces zřizování 25 center, v nichž mohou vězni, kteří již vykonali polovinu svého trestu, strávit jeho zbytek. Vězni, kteří byli vyhodnoceni jako

---

<sup>137</sup> Viz A/HCR/11/8.

vhodní pro tento projekt, mohou v centru trávit noci, víkendy a svátky, ovšem během dne docházejí do zaměstnání. Obyvatelé center mají možnost vzdělávání a odborného výcviku a mohou se účastnit kulturních a sportovních aktivit. Zatím chybí zvláštní vyhodnocení, ale tato iniciativa je slibná jako způsob snižování nejvíce negativních aspektů uvěznění a zlepšování reintegrace a prevence recidivy.

57. V Kanadě byly vytvořeny skupiny podpory a odpovědnosti propuštěných pachatelů sexuálních trestných činů a podpůrný systém přesídlování vězňů po propuštění z výkonu dlouhodobého trestu odnětí svobody. V zemích Východní Evropy často působí pracovníci, zabývající se resocializací, kteří pomáhají vězňům při návratu do společnosti. V některých zemích se klade důraz na usmíření s oběťmi, komunitou, i vlastní rodinou pachatele, a to zejména v závažných případech.
58. V mnoha zemích představuje překážku reintegrace nepřátelský postoj veřejnosti a médií vůči vězňům. Singapurská každoroční iniciativa Žlutá stužka je pokusem o překonání těchto překážek prostřednictvím kampaně za poskytnutí druhé šance ve společnosti pro bývalé vězně. Ve Spojených státech upravuje zákon o druhé šanci (*Second Chance Act*) federální granty pro vládní instituce a společenské a náboženské organizace na poskytování sociálních, zdravotních a jiných služeb, jež mohou pomoci předcházet recidivě a porušování podmínek dohledu a parole.

## IV. Zvláštní skupiny vězňů

### A. Osoby ve vazbě

59. V řadě zemí většina osob ve věznicích nebyla dosud souzena či odsouzena. Osoby ve vazbě představují v některých zemích více než tři čtvrtiny všech vězňů, včetně Libérie (97 %), Mali (89 %), Andorry (77 %), Nigeru (76 %) a Bolívie (Mnohonárodnostního státu) (75 %). Vysoká míra je obvyklá zejména v postkonfliktních zemích.
60. Snižování podílu osob ve vazbě je do značné míry otázkou zlepšování funkčnosti procesu trestní justice.
61. Ovšem i samy věznice mohou působit na snižování počtu případů vazby. Mohou usilovat o to, aby vazba trvala nejkratší možnou dobu, prostřednictvím sledování lhůt v předsoudním stadiu řízení. Věznice musejí uchovávat přesné informace o věznicích a nesmějí přijmout nikoho do vazby bez platného soudního příkazu. Mohou se též zapojit do meziinstitucionálních iniciativ a objasňovat nedostatky v jednotlivých případech. V Indii a Malawi ve věznicích působí soudy, jejichž soudci provádějí líčení přímo ve věznicích.
62. Obvinění vězni nejsou ve vazbě za trest a řada mezinárodních norem chrání jejich zvláštní status. S vězni, kteří nebyli odsouzeni, je nutno vždy zacházet jako s nevinnými, třebaže v praxi v mnoha zemích jsou osoby ve vazbě drženy v horších podmínkách a nemají stejná práva či přístup ke stejným službám jako odsouzení vězni.

63. Vzhledem k dlouhé době, kterou mnozí obvinění tráví ve vazbě, je důležité zajistit, aby měli možnost zapojit se do všech vězeňských aktivit jako odsouzení vězni. Obvinění a neodsouzení vězni by kupříkladu měli mít možnost pracovat či studovat, pokud chtějí, a měli by mít povoleno trávit dostatečnou dobu mimo celu.

## G. Skupiny se zvláštními potřebami

64. Většinu osob ve vazbě a odsouzených vězňů tvoří dospělí muži. Některé další skupiny vězňů, jako jsou ženy, děti a mladí lidé, starší vězni, vězni s potřebami v oblasti péče o duševní zdraví, zdravotně postižení vězni, cizí státní příslušníci či příslušníci odlišných kulturních skupin, a vězni odsouzení k trestu smrti, mají odlišné potřeby a vyžadují zvláštní pozornost. Příručka UNODC o věznicích se zvláštními potřebami obsahuje informace a doporučení pro zacházení s některými z těchto skupin.

### Ženy

65. Podíl žen ve vězení se ve většině zemí pohybuje mezi 2 % a 9 %. Ženy představují značně znevýhodněnou skupinu a jsou často obětí zneužívání a násilí, a jejich potřeby jsou zpravidla velmi odlišné od mužských. Na konci roku 2009 byl po zasedání mezivládní expertní skupiny, organizované UNODC a konané v Thajsku, zpracován návrh Pravidel OSN pro zacházení s vězeňkyněmi a opatření nespojená s odnětím svobody pro pachatelky trestné činnosti<sup>138</sup> (*United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders*). Všechna regionální přípravná zasedání tuto iniciativu přivítala.
66. Na ženy musí dohlížet ženský personál. Ženy musejí být vždy umístěny odděleně od mužů, ačkoliv existují nové přístupy, jako ve věznici se zvýšenou ostrahou v Ringe v Dánsku, kde žijí muži a ženy společně v jednotkách o přibližně 10 lidech a sdílejí společnou kuchyni a sociální zařízení.
67. Vězeňkyně, které jsou matkami, musejí mít co nejvíce příležitostí k udržování vazby se svými dětmi. Zvláštní pozornost je třeba věnovat potřebám žen s malými dětmi. Při rozhodování, která se jich týkají, musí být vždy zohledněn nejlepší zájem dětí. Pokud jde o věkovou hranici, od které již děti nemohou být ve věznici se svou matkou, existují v přístupu k ní značné rozdíly. Obecně je třeba klást důraz na malé obytné jednotky, jež se co nejvíce blíží životu mimo věznici. Mezi příklady dobré praxe patří věznice Boronia v Západní Austrálii, kde jsou zahrady a udržované domy, jež se podobají předměstské krajině, a věznice Frondenberg v Německu, kde 16 matek žije se svými dětmi až do věku 6 let v plně vybavených bytech.
68. Některé země věnují zvláštní úsilí, aby matky s dětmi nemusely vykonat trest odnětí svobody. V Ruské federaci je možno výkon trestu odložit, dokud dítě nedovrší 14 let věku. Ústavní soud Jihoafrické republiky nedávno rozhodl, že při ukládání trestů by měl být zohledněn dopad na děti.

---

<sup>138</sup> Navržena v souladu s rozhodnutím Komise pro prevenci kriminality a trestní justici č. 18/1. Návrh pravidel bude předložen vládou Thajska Valnému shromáždění ke konečnému schválení na jeho 65. zasedání, prostřednictvím 12. Kongresu o prevenci kriminality a trestní justici a Komise pro prevenci kriminality a trestní justici na jejím 19. zasedání.



69. Vězeňkyně mají zvláštní potřeby také v oblasti zdravotní péče. Kyjevská Deklarace WHO a UNODC o zdraví žen ve vězení a souhrnný dokument UNODC/UNAIDS o ženách a HIV ve vězeňském prostředí<sup>139</sup> nabízejí zemím informace, jak reagovat na potřeby v oblasti zdravotnictví u žen ve věznicích.
70. Příručka UNODC pro ředitele věznic a tvůrce strategií k problematice žen a uvěznění<sup>140</sup> (*UNODC Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*) (2008) nabízí vězeňským orgánům další informace a příklady osvědčené praxe jak zajistit, aby se ženám a jejich dětem dostalo ve věznicích vhodného zacházení, a u některých kategorií žen podporuje využívání alternativ k uvěznění.

## Děti a mladí lidé

71. Zacházení s dětmi, jež se dostaly do konfliktu se zákonem, upravuje mezinárodní právo a zvláštní pravidla. Nejvýznamnějšími jsou Úmluva o právech dítěte<sup>141</sup>, Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží a Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody. Stanoví, že odnětí svobody by mělo být využíváno jako krajní možnost a na nejkratší možnou dobu. Vedle toho Rada Evropy nedávno vydala Evropská pravidla pro mladistvé pachatele vystavené sankcím a opatřením.<sup>142</sup> Zvláštní zpravodaj pro mučení a jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání došel nedávno k závěru, že mnoha dětem zbaveným osobní svobody musejí výše uvedené normy s mírou ochrany a podmínkami, které obsahují, připadat zcela mimo realitu.<sup>143</sup>
72. Děti a mladí lidé jsou zranitelní vůči zneužívání ze strany starších vězňů, jakož i ze strany personálu. To zdůraznila zpráva nezávislého experta pro studii OSN o násilí vůči dětem (A/61/299). Jestliže je nezbytné věznit děti, musejí být umístěny odděleně od dospělých. Jsou-li v ženských věznicích umístěny dívky, je třeba zajistit důsledné oddělení a rovná práva. Personál, který pracuje s dětmi, musí projít náležitým školením.
73. Děti mají zvláštní potřeby v oblasti sociální péče, vzdělávání a zdravotnictví. Aktivity a vybavení, které jsou jim ve vězení k dispozici, musejí těmto potřebám odpovídat. Děti musejí mít možnost vykonávat činnosti, jež napomáhají jejich dalšímu rozvoji. Orgány odpovědné za děti ve vězení musejí mít a udržovat kontakt s orgány s působností v oblasti školství, sociální a zdravotní péče o děti na svobodě, a děti by měly mít možnost styku s rodiči a jinými členy rodiny.
74. Vhodnou filosofii vyjadřuje škola pro získání odborné kvalifikace v Sirindhornu v Thajsku. Ve snaze zajistit pro delikventy režim soustředěný na děti charakterizuje sama sebe jako „dočasný náhradní domov pro dítě, které udělalo chybu“.
75. Některé země uznávají, že i mladí lidé starší 18 let se stále vyvíjejí. V Brazílii se jako součást Národního programu veřejné bezpečnosti a občanství budují zvláštní nápravná zařízení pro mladé dospělé ve věku 18 – 24 let, za účelem řešení přeplněnosti věznic

<sup>139</sup> K dispozici na [www.unodc.org/documents/hiv-aids/Women%20and%20HIV%20in%20prison%20settings.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/Women%20and%20HIV%20in%20prison%20settings.pdf).

<sup>140</sup> United Nations publication, Sales No. E.08.IV.4.

<sup>141</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, No. 27531.

<sup>142</sup> Doporučení č. CM/Rec(2008)11.

<sup>143</sup> A/64/215 a Corr.1, odst. 69.

a zabránění eskalaci kriminální kariéry mladých lidí. Jiné země rozšířily zvláštní programy pro děti v konfliktu se zákonem, aby se vztahovaly i na mladé lidi do věku 21 let, nebo v některých případech i starší. Ve Finsku se lidé pokládají za mladé pachatele do věku 29 let.

### **Cizinci a vězni z menšinových skupin**

76. V některých zemích je mezi vězni vysoký počet cizinců, zejména v důsledku nárůstu nadnárodního zločinu. Věznice musejí umožnit cizincům kontaktovat zástupce jejich vlády, jako jsou konzulární zástupci. Členské státy by měly být podporovány, aby uzavíraly dohody o předávání vězňů s využitím modelové úmluvy OSN, jež vyžaduje souhlas vězně. Měla by se činit opatření, jež by umožnila těmto vězňům zůstat v kontaktu s rodinou. Federální vězeňský systém v Argentině vytvořil asistenční program pro anglicky hovořící vězeňkyně.
77. V mnoha zemích jsou mezi vězni nadměrně zastoupeny menšinové skupiny. Vězeňský systém v Kanadě vybudoval „hojivý domek“ („*healing lodge*“), kde mohou domorodé ženy vykonat celý svůj trest nebo jeho část.

### **Jiné skupiny**

78. Orgány odpovědné za detenční zařízení musejí též věnovat zvláštní pozornost potřebám členů dalších specifických skupin, zejména těch, kdo jsou staří, nemohoucí, duševně nemocní či závislí na drogách, jakož i lesbických žen, gayů, bisexuálů či transgender osob.
79. Vězni ve výkonu trestu odnětí svobody na doživotí či dlouhodobého trestu odnětí svobody také vyžadují zvláštní pozornost. Příklady dobré praxe naznačují, že nejlepších výsledků dosahují progresivní systémy, v nichž je míra zabezpečení pravidelně přehodnocována a vězni, kteří učinili pokrok, jsou přeřazeni do méně restriktivního režimu. Otevřená zařízení a výstupní věznice (*resettlement prisons*) nejlépe připraví vězně, odsouzené k dlouhodobému trestu, na propuštění.
80. Vězni odsouzení k smrti jsou vystaveni mnoha omezením v řadě zemí celého světa a tráví roky v nepřijatelných podmínkách, což má závažný dopad na jejich duševní pohodu. Tak jako OSN vyzývá ke zrušení trestu smrti, vyzývá rovněž členské státy, jež trest smrti ponechávají v platnosti, aby zajistily humánní zacházení s osobami odsouzenými k smrti.

## **V. Dozor a kontrola**

81. Podle mezinárodního práva by měly být věznice a jiná místa, kde dochází k omezení osobní svobody, pravidelně navštěvována kvalifikovanými a zkušenými osobami, které nepracují pro vězeňské orgány. Takovou nezávislou kontrolu shledala jako velmi důležitou jednotlivá regionální přípravná zasedání, zejména zasedání pro Západní Asii, jež dospělo ke shodě v tom, že pravidelná kontrola může garantovat bezpečnost vězňů a zajistit soulad s mezinárodními standardy.

82. Všechny osoby ve vazbě i odsouzení vězni mají právo s těmito oficiálními návštěvníky svobodně a v soukromí hovořit. Rozhovory mohou probíhat pod dohledem vězeňských pracovníků, ale ne v jejich doslechu. V některých zemích mohou zástupci místní komunity a mezinárodních organizací, jako je ICRC, navštěvovat místa, kde dochází k omezení osobní svobody, za účelem sledování podmínek detence a zacházení s vězni.
83. Modely dobré praxe zahrnují nezávislý inspektorát pro vězeňství (Západní Austrálie), lokální nezávislé monitorovací rady (Anglie a Wales), a úřad dozorců (Jihoafrická republika). V zemích kontinentálního právního systému plní některé kontrolní funkce také státní zástupci, veřejní obhájci a soudci pro výkon rozhodnutí: v Argentíně je za kontrolu federálního vězeňského systému odpovědná vězeňská prokuratura (*procuración penitenciaria*).
84. Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (rezoluce Valného shromáždění č. 57/199, příloha) uvádí, že kontrolní návštěvy by měly být nezávislé a měly by mít přístup do všech částí věznice a ke všem informacím, a že mají mít možnost vést soukromé rozhovory. Podvýbor pro prevenci mučení a jiného krutého, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání uvedl, že je žádoucí proaktivní přístup, kdy je dodržování lidských práv, postižených odnětím svobody, sledováno i v případech, kdy nebyly obdrženy žádné stížnosti.
85. Opční protokol, který byl do října 2009 ratifikován 50 zeměmi, požaduje po členských státech ustavení národních preventivních mechanismů, jež dosud zahrnují širokou škálu systémů, včetně několika existujících institucí, jako jsou úřad ombudsmana nebo činnost komise pro lidská práva po boku občanské společnosti. Vnitřní vězeňská kontrola nenaplňuje požadavek účinného nezávislého dozoru.

## **VI. Závěry a doporučení**

86. Kongres by mohl zopakovat a zdůraznit ústřední význam Standardních minimálních pravidel pro zacházení s uvězněnými osobami, neboť představují osvědčené zásady a praxi v oblasti zacházení s vězni a správy zařízení.
87. Kongres by mohl ocenit iniciativy k doplnění Standardních minimálních pravidel a především k přípravě dodatkových pravidel specifických pro zacházení se ženami ve vazbě a v prostředích, kde je omezována osobní svoboda, i v prostředích nespojených s omezením osobní svobody, jak ukládá rezoluce č. 18/1 Komise pro prevenci kriminality a trestní justici. Kongres by též mohl podpořit a schválit soubor návrhů doplňujících pravidel, na nichž se shodlo zasedání stálé mezivládní expertní skupiny a předložilo je Kongresu.
88. Kongres by mohl zvážit, zda jsou zapotřebí další dodatkové standardy ve vztahu k jiným zranitelným skupinám ve vězení, jako jsou děti a mladí lidé, starší vězni či lidé se zdravotními problémy, včetně tělesného i duševního postižení a drogové závislosti.
89. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby znovu potvrdily své odhodlání plnit požadavky mezinárodních standardů ve vztahu k zacházení s uvězněnými osobami, zejména Standardních minimálních pravidel, a důkladně zvážit, jak je lze naplnit.

Takové doporučení by mělo zahrnovat opatření ke snížení přeplněnosti věznic, jež představuje největší dílčí překážku dodržování mezinárodních standardů. Mělo by též zahrnovat nezbytnou revizi právních předpisů, politiky, praxe a přidělování finančních prostředků, týkajících se problematiky uvěznění.

90. Při vědomí hrozného stavu věznic v členských zemích vzniklých z konfliktu a zásadního významu vytvoření funkčního civilního systému trestní justice pro budování míru a opětovné ustavení vlády práva, mohl by Kongres zvážit přiznání mnohem většího významu posilování či rekonstrukci vězeňských systémů v postkonfliktních podmínkách za účelem jejich uvedení do souladu s požadavky mezinárodních standardů, a poskytnutí odpovídajících prostředků od dárců k dosažení tohoto cíle.
91. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby vytvořily nezbytnou strategii a institucionální infrastrukturu k zajištění toho, aby byly věznice využívány zdrženlivě a plnily svou skutečnou roli. Neměly by být využívány při nedostatku vhodných sociálních a zdravotních služeb k uvěznění osob, jež potřebují péči, ochranu, léčbu nebo kontrolu a které nejsou obviněny či odsouzeny za porušení trestního práva (např. duševně nemocných osob, žen ohrožených násilím či dětí ulice).
92. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby přezkoumaly způsob, jakým je vězeňský systém zařazen do jejich státních struktur, a role různých resortů, a měly při tom na paměti, že za účinné vězeňské systémy, které splňují mezinárodní standardy, odpovídá stát jako celek, přičemž zvláštní roli mají ministerstva spravedlnosti, vnitra, financí, zdravotnictví, školství a sociálních věcí. Členské státy, v nichž věznice spadají do působnosti ministerstva vnitra či bezpečnosti, by měly zvážit přesun této působnosti na ministerstvo spravedlnosti.
93. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby integrovaly vězeňské zdravotnictví do zdravotnických struktur pro širší veřejnost, a svěřily odpovědnost za řízení a poskytování zdravotnických služeb ve věznicích stejným ministerstvům, odborům a institucím, jež zajišťují zdravotní péči pro obecnou populaci. Pokud toho nelze v krátké době dosáhnout, měla by být podniknuta opatření k výraznému zlepšení spolupráce a součinnosti mezi vězeňskou zdravotní službou a poskytovateli zdravotní péče na svobodě.
94. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby zajistily, že věznice budou profesionálně řízeny a budou mít dostatečný počet kvalifikovaného a řádně proškoleného personálu, a zabránily situacím, kdy vězni plní úkoly v oblasti udržování bezpečnosti a kázně ve věznicích.
95. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby vybudovaly systémy správy dat o věznicích za účelem sběru informací o počtech a charakteristice vězňů a věznic, což by mělo přinést kvalitnější podklady pro tvorbu politiky, zlepšit řízení jednotlivých věznic a systému trestní justice jako celku a umožnit sledování souladu s mezinárodními standardy.
96. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby zavedly postupy a mechanismy k zajištění toho, aby všechny osoby byly ve vězení umístěny na základě zákona a měly přístup k nezbytnému právnímu poradenství a pomoci. Měly by disponovat adekvátními

mechanismy k vyjádření své nespokojenosti a prostředky k udržení styku s vnějším světem.

97. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby vyčlenily prostředky nezbytné k provozu vězeňského systému v souladu se Standardními minimálními pravidly, získané z domácích a ve vhodných případech i z mezinárodních zdrojů, a aby zmobilizovaly úsilí občanské společnosti, místní veřejnosti, relevantních správních úřadů a institucí na místní i národní úrovni.
98. Kongres by mohl vybídnout členské státy, aby ratifikovaly Opční protokol k Úmluvě proti mučení, jestliže tak dosud neučinily, a aby se pro ně stalo prioritou zavedení mechanismů odpovědnosti, nezávislé vnější kontroly a dozoru.
99. Dále by Kongres mohl zvážit, zda:
  - (a) By měla OSN podniknout kroky ke zvýšení povědomí veřejnosti o vězeňství (např. vyhlášením každoročního „dne vězně“), aby pomohla státům a organizacím občanské společnosti přitáhnout pozornost veřejnosti k mezinárodním standardům, upravujícím využívání a správu věznic a práva a potřeby vězňů;
  - (b) By měly instituce, tvořící síť Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, spolu s UNODC vytvořit kapacity k vybudování databáze osvědčené praxe v oblasti zacházení s pachateli a řízení věznic, s využitím stávajících materiálů zpracovaných UNODC v době od 11. Kongresu;
  - (c) By měl být UNODC vybídnut k pokračování v poskytování technické pomoci pro vězeňské reformy v členských státech, jež ji vyžadují, mimo jiné ve formě nástrojů a školení, a členské státy by k tomu měly UNODC poskytnout nezbytné zdroje.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
5. února 2010  
Originál: angličtina

---

Bod 6 předběžného programu\*

**Reakce trestní justice na převaděčství a obchodování s lidmi,  
a spojení s nadnárodním organizovaným zločinem**

### **Reakce trestní justice na převaděčství a obchodování s lidmi: spojení s nadnárodním organizovaným zločinem**

Pracovní materiál připravený Sekretariátem

#### **I. Úvod: obchodování s lidmi, převaděčství a organizovaný zločin**

1. Obchodování s lidmi a převaděčství představují závažné projevy nadnárodního organizovaného zločinu i jeho jiných forem. Uznání zapojení organizovaných zločineckých skupin do těchto činností a potřeby reagovat vhodnými a účinnými opatřeními na národní i mezinárodní úrovni bylo vyjádřeno ve formě přijetí a následného vstoupení v platnost Protokolu o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zejména ženami a dětmi<sup>144</sup>, a Protokolu proti převaděčství po zemi, po moři či vzduchem<sup>145</sup>, které oba doplňují Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu<sup>146</sup>. Oba Protokoly společně s Úmluvou demonstrují potřebu účinného zavádění široké škály opatření pro řešení problému komplexně a s náležitou perspektivou. To dále zdůrazňuje význam programů budování kapacity a vzdělávání jako nezbytného předpokladu pro zvýšení celistvosti, důkladnosti a účinnosti politik a strategií v oblasti trestní justice proti těmto trestným činům (A/CONF.213/PM.1).
2. Obchodování s lidmi a převaděčství jsou odlišné kriminální aktivity, jež zahrnují legální a nelegální činitele. Jedním z nejlepších způsobů, jak postihnout složitost obchodování s lidmi či převaděčství, je tudíž uvažovat o každém z těchto jevů jako o transakční síti. Hlavní uzlové body těchto sítí představují role, které je třeba splnit, aby se operace

---

\* A/CONF.213/1.

<sup>144</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2237, No. 39574.

<sup>145</sup> Tamtéž, vol. 2241, No. 39574.

<sup>146</sup> Tamtéž, vol. 2225, No. 39574.

uskutečnila. Navzdory společným prvkům existují mezi diskutovanými kriminálními aktivitami rozdíly, které mají zásadní význam při přípravě vhodných národních, regionálních i mezinárodních opatření. V případě obchodování s lidmi musejí být přítomny dva prvky nad rámec převaděčství: za prvé, musí dojít k jednání, provedenému protiprávními prostředky, jako jsou použití násilí, donucení, lsti či určitá forma zneužití moci či zranitelného postavení, což činí souhlas dané osoby bezpředmětným; a za druhé, jednání se musí uskutečnit za účelem vykořisťování. Hybnou ekonomickou silou obchodování s lidmi představují výnosy z vykořisťování obětí. V případě převaděčství je hlavním zdrojem příjmů úplata za převedení přes hranice, placená migrantem, a jakmile migrant dospěje na své místo určení, zpravidla vztah mezi ním a pachatelem dále nepokračuje. Je třeba poznamenat, že Protokol proti převaděčství kromě samotného převaděčství vyžaduje kriminalizaci též pokud jde o umožnění nelegálního pobytu a o výrobu, opatrování, poskytování či přechovávání falešných cestovních dokladů či průkazů totožnosti, jestliže k nim dojde za účelem umožnění převaděčství (čl. 6).

3. Jak převaděčství, tak i obchodování s lidmi mohou zahrnovat pomocné aktivity, jež mohou mít v rámci sítě také svou roli. Kupříkladu některé operace spojené s obchodováním s lidmi či s převaděčstvím vyžadují padělání dokladů, praní peněz, korupční praktiky atd. Eskortní služby, vymahači dluhů a bezpečnostní pracovníci také někdy tvoří součást těchto operací.
4. Pro účely používání přístupu vycházejícího z teorie sítě je důležité pochopit, že jedna či více osob mohou plnit kteroukoliv z rolí. Při obchodování s lidmi kupříkladu mohou jednotlivci zároveň fungovat jako osoby vyhledávající a zajišťující oběti, dopravci či ochránci, či plnit libovolný počet dalších rolí, což omezuje počet pachatelů ve skupině. Malé skupiny dvou či tří osob se mohou rovněž specializovat na jednu roli. Ovšem do obchodování s lidmi a převaděčství se též aktivně zapojují tradičnější organizované zločinecké skupiny. Mohou se zaměřovat na plnění jedné, několika či všech rolí v rámci sítě obchodování s lidmi či převaděčské sítě. A konečně, přístup vycházející z teorie sítě pomáhá též postihnout významné spojení mezi „světem nahoře“ a „podsvětím“ v případech obchodování s lidmi a převaděčství. V některých případech se vyskytly podniky fungující v řetězci obchodování s lidmi jako vykořisťovatelé, a státní úředníci poskytující ochranu před policií. Jakákoliv kategorizace obchodování s lidmi a převaděčství musí zahrnovat všechny tyto potenciální činitele, aby vznikl přesný obraz variant v oblasti obchodování s lidmi a převaděčství.
5. Při aplikaci tohoto modelu sítě se objevuje celé spektrum operací souvisejících s obchodováním s lidmi a převaděčstvím. Zprostředkovatelské operace zabírají pouze menší část spektra sítě převaděčství a obchodování s lidmi. Často mívají tyto malé skupiny pouze hrstku pachatelů, plnících jednu či více rolí. Není neobvyklé setkat se s případy dvou či tří pachatelů vyhledávajících, přepravujících a v případě obchodování s lidmi též vykořisťujících osoby. Vzhledem ke svému malému rozsahu tyto operace často omezují počet osob, jež obchodování s lidmi či převaděčství v určitou dobu provádějí. I když je u nich menší pravděpodobnost, že se samy zapojí do pomocných aktivit, jako jsou praní peněz či padělání dokladů, vyhledávají si v případě potřeby na tyto služby specialisty.
6. Metody, které zprostředkovatelské skupiny využívají k převaděčství či obchodování s lidmi, jsou často jednoduché a nekomplikované. Především, je u nich mnohem větší pravděpodobnost, že budou působit ve specifických zemích, např. v těch, které znají

díky dřívějšímu občanství či etnickému původu. K přepravě osob často používají komerční dopravce a zdánlivě legální metody jak obejít imigrační kontroly. V tomto směru se pachatelé obchodování s lidmi a převaděčství zprostředkovatelského typu často zapojují do nákupu víz (*visa shopping*).<sup>147</sup> Třebaže jsou zprostředkovatelské skupiny zabývající se obchodováním s lidmi a převaděčstvím svým rozměrem malé a této činnosti se věnují jen sporadicky, nelze přehlížet újmu, kterou působí nebo se domnívat, že svou kriminální aktivitou získávají jen zanedbatelné částky. Ve skutečnosti je známo, že zprostředkovatelské skupiny získávají značné finanční prostředky v krátké době.

7. Na druhém konci spektra sítí obchodování s lidmi a převaděčství jsou velké organizované zločinecké skupiny, jež kontrolují všechny aspekty operace. Velké nadnárodní sítě často zahrnují značné počty pachatelů a působí na rozsáhlých geografických územích. Tyto sítě pracují s větším počtem obchodovaných osob či migrantů. Zpravidla fungují na trvalejší bázi než jejich zprostředkovatelská obdoba a přepravují osoby v rámci svých sítí nepřetržitě. Z tohoto důvodu bývají zpravidla vynalézavější a neustále hledají nové trasy či vstupní body. Nadnárodní skupiny rovněž využívají řadu různých tras do různých destinací a často se zapojují také do aktivit, jako jsou obchod s drogami či pašování zbraní. Takové skupiny spíše mívají vazby na pomocné služby, jako jsou poskytovatelé ochrany z řad státních úředníků, vymahači dluhů, odborníci na padělání dokladů, osoby zabývající se praním peněz a dokonce i určité formy zpravodajských služeb. Navíc právě u těchto zločineckých organizací lze nejspíše nalézt spojení na „svět nahoře“, ať již prostřednictvím využívání součinnosti podnikatelů nebo prostřednictvím úplatků placených úředníkům veřejné správy.
8. Převaděčství celkem vzato odpovídá tomuto modelu celého spektra od individuálních zprostředkovatelů, kteří doprovázejí své klienty přes části hranice, až po větší sofistikované nadnárodní převaděčské skupiny, jež kontrolují všechny aspekty kriminální operace. Narozdíl od obchodování s lidmi nicméně poznatky naznačují, že převaděčství je těsněji spojeno s organizovaným zločinem. Ve skutečnosti řada výzkumníků uvádí, že opatření, jež členské státy přijímají ke zvýšení kontrol na hranicích, a opatření na ochranu dokladů, komplikují činnost méně sofistikovaným převaděčům. Tudíž pokud narůstá poptávka po převaděčství, otevírá se trh pro sofistikovanější zločinecké skupiny, jež si mohou účtovat vyšší odměnu a tak dosahovat vyšších zisků. Stručně řečeno, převaděči stále srovnávají krok s úrovní úsilí členských států o to, aby jim překazily činnost.

---

<sup>147</sup> Nákup víz znamená podání více žádostí o vízum na více než jedno velvyslanectví či konzulát v regionu. Teorie ohledně nákupu víz je dvojí: za první, někteří konzulární úředníci nemusejí posuzovat žádosti o vízum tak přísně jako ostatní. Za druhé, v případě podání pouze jedné či dvou žádostí o vízum najednou je menší pravděpodobnost, že pachatel na sebe upoutá pozornost.



## II. Vyšetřování, stíhání a souzení obchodování s lidmi a převaděčství

### A. Specializované orgány

9. V reakci na tuto složitou trestnou činnost je třeba přidělit zdroje na odhalování, vyšetřování, stíhání a trestání. Přístup, který zvolila řada členských států, znamenal vytvoření specifických orgánů pro plnění těchto úkolů, jako jsou zvláštní zpravodajské jednotky, pracovní skupiny vyšetřovatelů, vyčleněná státní zastupitelství a specializované soudy. Při řešení složité povahy obchodování s lidmi a převaděčství má zásadní význam školení. Pro účely zlepšení spolupráce a přijetí komplexního přístupu k těmto trestným činům a k zapojení organizovaného zločinu je velmi důležité propojení těchto útvarů s jinými relevantními útvary, jako jsou orgány zabývající se finančním vyšetřováním, korupcí, ochranou obětí a svědků a organizovaným zločinem.
10. Specializované vyšetřovací kapacity lze rovněž rozšířit i mimo tradiční orgány prosazovány práva, jako např. prostřednictvím oprávnění inspektorů práce vyšetřovat případy obchodování s lidmi či převaděčství pro účely pracovní činnosti. Pracovníci hraniční kontroly, celníci, zaměstnanci letišť a zdravotnický personál mohou být školeni ke včasnějšímu odhalování obchodování s lidmi a převaděčství. Je též možno usilovat o spolupráci se soukromým sektorem za účelem identifikace potenciálně podezřelé aktivity pro další vyšetřování.
11. Využívání zpravodajských jednotek k podpoře vyšetřování případů obchodování s lidmi a převaděčství patří k osvědčené praxi. Zpravodajské jednotky mají při takovém vyšetřování dvojí významnou roli. Za prvé, podporují probíhající vyšetřování formou analyzování důkazů shromážděných na místě činu, nebo poskytnutím pracovníků pro účely případů, které vyžadují intenzivnější vyšetřování, nebo poskytnutím zvláštních dovedností a technologií, jako je forenzní účetní software pro vyšetřovatele. Za druhé, produkují specifické informace, které mohou vyšetřovatelé využít k zahájení řízení proaktivním způsobem. Zpravodajské jednotky pronikly k množství různých informačních zdrojů, jako jsou informátoři, poznatky z předchozích případů, odposlechy a dokonce i satelitní snímky, díky nimž mohou poskytnout vyšetřovatelům informace, jež mohou využít k zahájení řízení proti obchodníkům s lidmi a převaděčům.
12. Je nicméně obtížné zhodnotit stávající infrastrukturu pro sběr a analýzu operativních informací, jež podporuje vyšetřování obchodování s lidmi a převaděčství. Zpravodajské jednotky vyčleněné na tuto trestnou činnost jsou relativně nové a dosud nikoliv plně funkční. Zatímco zpravodajské jednotky v oblasti převaděčství vznikly z úsilí zastavit šíření obchodu s omamnými látkami, teprve nedávno se začaly zaměřovat také na obchodování s lidmi.
13. Snahu o vyšetřování obchodování s lidmi a převaděčství může narušovat řada problémů. Nedostatek lidských i materiálních zdrojů na podporu vyšetřování je nejvýznamnějším z těchto problémů. Další značný problém představuje infrastruktura. Některé jednotky mohou postrádat dopravní či komunikační vybavení. Specializované jednotky by měly mít vyčleněný rozpočet, zejména protože se jejich vyšetřování může ukázat dlouhodobým, složitým a často nákladným. Dalším problémem je korupce a tajná

spolupráce se státními úředníky a policejními útvary. Příklady se pohybují od úředníků, vybírajících odměny a úplatky za ochranu obchodníků s lidmi a převaděčů, až k úředníkům, kteří se obchodování s lidmi a převaděčství účastní, např. ve formě vlastnictví či vedení veřejných domů, v nichž působí ženy, jež jsou předmětem obchodování s lidmi.

14. Podobně jako v oblasti vyšetřování jsou zřizovány specializované útvary či školení specializovaní státní zástupci pro zlepšení schopnosti stíhat obchodování s lidmi či převaděčství. Specializovaná státní zastupitelství mohou spočívat ve speciálně vyškolených státních zástupcích, kteří mají důvěrnou znalost právní úpravy, nejlepších postupů jak dosáhnout odsouzení a v případě obchodování s lidmi též se spoluprací s oběťmi a s poskytovateli služeb, kteří je chrání. Nejčastěji tato pracoviště úzce spolupracují se specializovanými vyšetřovacími jednotkami zmíněnými výše. Specializovaná státní zastupitelství mohou být regionální povahy nebo mohou poskytovat specializované pracovníky místním státním zastupitelstvím v případě potřeby.
15. A konečně, je potřeba zlepšit oblast trestání těchto případů. V některých případech se ukázalo problematickým oddělování případů převaděčství od případů obchodování s lidmi. Je třeba zajistit, aby byli soudci schopni soudit oba typy případů. V některých případech byly pro rozhodování případů převaděčství a obchodování s lidmi zřízeny specializované soudy. To se ukázalo být obzvláště významné při řešení případů obchodování s lidmi, které zahrnovaly nezletilé oběti; některé státy zřídily specializované soudy pro mládež pro řízení ve věcech obchodování s lidmi a související případy. Nicméně některé problémy přetrvávají, z nichž k největším patří nedostatečně kvalifikovaní soudci, nedostatek soudců a nepochopení mezi soudci, kteří mohou chápat obchodování s lidmi jako jednoduché případy pracovního vykořisťování či prostituce.

## **B. Vzdělávání**

16. Vzdělávání je nejčastěji využívaným mechanismem k odstranění mnoha z výše uvedených problémů. Školení může být zaměřeno na specializované vyšetřovací útvary, státní zastupitelství a soudy, jež se zabývají případy obchodování s lidmi a převaděčství. Nicméně takové školení může a mělo by sahat i mimo tyto orgány, aby bylo zajištěno, že všichni hlavní činitelé budou o této trestné činnosti informováni. Je možné zřizovat specializovaná školící střediska pro vyšetřovatele, státní zástupce a soudce, která se budou věnovat otázkám spojeným s obchodováním s lidmi a převaděčstvím. Obchodování s lidmi a převaděčství by také měly být zavedeny jako základní složka všeobecného vzdělávání všech policistů, ať již v rámci přípravy na výkon povolání či při školení v průběhu služby. Pracovníci policie a souvisejících orgánů mohou též být vysíláni na specializovaná školení pořádaná mezinárodními organizacemi, zahraničními vládami či nevládními organizacemi.
17. Školení může zahrnovat jak základní, tak i méně tradiční témata. Mezi základní témata patří odlišnosti mezi převaděčstvím a obchodováním s lidmi, vnitrostátní právní úprava, řádné vyšetřovací metody a práce s oběťmi obchodování s lidmi či s převáděnými migranty. Školení může též zahrnovat rozpoznávání případů padělání dokladů, kontrolu cestovních dokladů, odhalování podvodníků při ohledání místa činu či finanční

vyšetřování. Pozornost by také měla být věnována otázkám různých kultur, dětským obětem a řádným technikám výslechu.

### **C. Koordinace a spolupráce**

18. Koordinace je zásadním prvkem při řešení obchodování s lidmi a převaděčství. Na nejobecnější úrovni se vytvářejí meziinstitucionální koordinační orgány, aby spojovaly všechny různé prvky státní politiky a programů proti obchodování s lidmi a převaděčství. Mechanismem pro to může být koordinační výbor na vysoké úrovni, jenž zahrnuje zástupce různých institucí, jež se účastní na řešení obchodování s lidmi a převaděčství. Účelem takového mechanismu je koordinovat aktivity a zavádět potřebné změny v politice či vzdělávání. Taková činnost představuje užitečný způsob jak zajistit, aby vyšetřovatelé, státní zástupci a soudci měli podporu, kterou vyžadují k účinnému vyšetřování obchodování s lidmi a převaděčství.
19. Na operativnější úrovni jsou vytvářeny pracovní skupiny na podporu sdílení informací a zdrojů mezi různými institucemi, jež se podílejí na vyšetřování a stíhání případů obchodování s lidmi a převaděčství. To je obzvlášť důležité vzhledem ke složité povaze jak obchodování s lidmi tak i převaděčství. Takové případy tudíž zpravidla vyžadují, aby v průběhu řízení vyšetřovatelům pomáhaly další specializované jednotky orgánů prosazování práva. Uvedené pracovní skupiny nepředstavují spojení pouze mezi vyšetřovateli a státními zástupci, ale často zahrnují také koordinátory služeb pro oběti a další specializované útvary, jako jsou týmy pro zajišťování majetku. Některé z těchto pracovních skupin mají za úkol spojit různé úrovně orgánů prosazování práva a státního zastupitelství, aby se zjednodušila výměna informací mezi lokálními a celostátními orgány. V některých případech se vytvářejí krátkodobé společné vyšetřovací týmy, jež spojují příslušné vyšetřovatele, státní zástupce a jiné útvary na krátkou dobu či pro účely konkrétních případů. Velmi důležité jsou i další postupy, jako je využívání Úmluvy o organizovaném zločinu jako základu pro mezinárodní spolupráci.
20. A konečně je důležité poznamenat, že stále významnější součástí úsilí členských států o vyšetřování a stíhání obchodování s lidmi a převaděčství se stávají protikorupční aktivity. Řada států učinila boj proti korupci ve veřejném sektoru součástí své obecné strategie proti obchodování s lidmi a převaděčství. Výše uvedené pracovní skupiny a další koordinační orgány tudíž v současnosti zvou k účasti i protikorupční orgány. Vzhledem k vysoké míře korupce spojené jak s obchodováním s lidmi tak s převaděčstvím, je tento trend, který činí korupci ústřední součástí strategie proti uvedeným formám zločinu, prozíravý.

### III. Ochrana obětí

#### A. Identifikace obětí

21. V místě či zemi původu těžší obchodníci s lidmi a stejně tak i převaděči ze zranitelnosti obyvatel. Obchodníci s lidmi i převaděči se snaží získat prospěch z této zranitelnosti tím, že nabízejí lidem důvody a prostředky k vycestování ze země, aby hledali lepší příležitosti.
22. V průběhu přepravy jsou převádění migranti často vystaveni nelidskému či ponižujícímu zacházení, nebo zažívají situace ohrožující jejich životy. Oběti obchodování s lidmi mohou zažívat situace stejného druhu, neboť často bývají předmětem využívání pro sexuální, pracovní či jiné účely.
23. V zemi určení vystavuje status nelegálních přistěhovalců převáděné osoby nebezpečí zneužívání či diskriminace, zatímco oběti, jež jsou předmětem obchodování s lidmi, zažívají zneužívání ze strany osob, které s nimi obchodují.
24. Rozdíly mezi obchodováním s lidmi a převaděčstvím je třeba pochopit dříve, než lze vytvořit a zavádět účinnou politickou reakci na tyto trestné činy. Stále více jsou hlášeny případy, kdy jsou převáděné osoby zneužívány ze strany převaděčů. V tomto ohledu mají převaděči a převaděčství potenciál závažně ohrozit život a zdraví převáděných osob. Počty případů daně za převedení v podobě smrti či těžké újmy na zdraví v uplynulých letech dramaticky vzrostly, což poukázalo na potenciálně závažné porušování lidských práv, jehož se mohou převaděči dopouštět na těch, kteří si jejich služby objednali.<sup>148</sup>
25. Převáděné osoby nejsou obětí trestného činu převaděčství, ale mohou být obětí jiných trestných činů a porušování lidských práv po celou dobu procesu převádění. Je důležité, aby v případech převaděčství, kdy jsou objeveni migranti byla chráněna a zohledňována práva převáděných osob. Bez ochrany jejich práv se systémům trestní justice sotva podaří využít je jako svědky v řízení proti jejich převaděčům.
26. Včasná identifikace osob, jež jsou předmětem obchodování s lidmi, je základní podmínkou pro uznání jejich postavení oběti a následně pro zajištění přístupu k pomoci a ochraně. Osoby, které přicházejí do styku s oběťmi (jako jsou příslušníci policie či justiční pracovníci a personál poskytovatelů zdravotnických, sociálních a jiných služeb), by měly být proškoleny, aby byly schopny oběti identifikovat a citlivě přistupovat k jejich potřebám.
27. Zásadní význam má zajištění spolupráce všech osob a skupin, jež přicházejí do styku s oběťmi obchodování s lidmi, jako jsou pracovníci pohraniční stráže; policejní a imigrační úředníci; lékaři; zdravotníci a sociální pracovníci; inspektoři v oblasti práce, bydlení a zemědělství; konzulární pracovníci; pracovníci organizací, zabývajících se právy přistěhovalců, žen a obětí; a organizace působící v oblasti ochrany uprchlíků a azylu. Řádné školení jim může pomoci identifikovat osoby a oběti, jež jsou

<sup>148</sup> International Migration and Human Rights, Global Migration Group, October 2008. K dispozici na [www.globalmigrationgroup.org/pdf/Int\\_Migration\\_Human\\_Rights.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/pdf/Int_Migration_Human_Rights.pdf).

předmětem obchodování s lidmi, za účelem jejich předání organizacím na podporu obětí. Síť odborníků a organizací by měla být zahrnuta do procesu identifikace potenciálních obětí a měla by spolupracovat za účelem ochrany obětí a zajištění kompletní sítě služeb. Terénní práce může být klíčovým prvkem v úsilí o identifikaci a podporu obětí obchodování s lidmi v prostředí, v němž jsou nuceny pracovat.<sup>149</sup>

28. Identifikaci obětí obchodování s lidmi v raném stadiu komplikuje řada faktorů. Kupříkladu identifikace obětí na hranici či během imigrační kontroly je málo pravděpodobná, neboť oběti si často nejsou vědomy, že jsou předmětem obchodování s lidmi. Nicméně položení několika jednoduchých otázek ohledně jejich zamýšleného pobytu a cestovních či pracovních plánů v zemi určení vede ke včasnému odhalení případů obchodování s lidmi. Podobně jsou účinnými mechanismy pro zapojení veřejnosti do procesu zjišťování obětí obchodování s lidmi cílené, na poznatcích založené informační kampaně, které ovšem musejí mít širší obsah než zjednodušené pohledy na obchodování s lidmi či jen jednu z jeho forem, a nabízet veřejnosti komplexní obraz toho, jak obchodování s lidmi funguje. Například je třeba zvýšit informovanost o skutečnosti, že k obchodování dochází na mezinárodní i vnitrostátní úrovni, že s lidmi není obchodováno jen pro sexuální či pracovní účely, ale též pro účely služby v domácnostech, a že se obchodování neomezuje na ženy a děti, ale zahrnuje i muže.

## **B. Ochrana a podpora v soudním řízení**

29. Převáděné osoby, jež se staly obětí trestné činnosti, a oběti obchodování s lidmi obecně, by měly mít přinejmenším stejná práva jako oběti jiných násilných či sexuálních trestných činů ve smyslu služeb, jež jim jsou poskytovány v průběhu řízení před soudem. Existuje několik málo zvláštních programů, určených konkrétně pro oběti obchodování s lidmi. Je nicméně důležité, aby státní zástupci a soudci chápali povahu obchodování s lidmi a používali všechny dostupné prostředky za účelem zabránění nepřiměřené újmy a sekundární viktimizaci na straně oběti. Státní zástupci a soudci musejí oběti poskytovat ochranu, aniž by ohrozili schopnost soudu fungovat a dojít ke spravedlivému rozhodnutí ve věci.
30. V závislosti na právním systému lze během řízení před soudem využít řadu mechanismů na ochranu a podporu obětí a svědků. Mezi taková opatření patří výslechy provedené před soudním jednáním a zachycené na videozáznamu, což umožňuje obětem či převáděným osobám vrátit se do země původu před skončením řízení; výslech oběti či převáděné osoby prostřednictvím živého přenosu ze země původu; zástěny, jež chrání oběť před přímým fyzickým kontaktem s pachatelem před soudem; pravidla soudního řízení, jež umožňují soudci vyloučit veřejnost z řízení na dobu výslechu oběti; právní úprava utajení totožnosti oběti či převáděné osoby před odhalením ve zpravodajství médií o soudním řízení; beztrestnost obětí za spáchané protiprávní činy v tom rozsahu, v jakém bylo toto jednání přímým důsledkem situace osoby, jež byla předmětem obchodování s lidmi; a fyzická ochrana oběti či převáděné osoby a jejich rodin.

---

<sup>149</sup> United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) Online Toolkit to Combat Trafficking in Persons, chap. 6, Victim Identification. K dispozici na [www.unodc.org/unodc/en/humantrafficking/electronic-toolkit-chapter-6-victim-identification.html](http://www.unodc.org/unodc/en/humantrafficking/electronic-toolkit-chapter-6-victim-identification.html).

## C. Návrat a reintegrace

31. Existuje řada iniciativ na podporu návratu a reintegrace obětí obchodování s lidmi či převáděných osob.<sup>150</sup> Většina mechanismů repatriace či návratu zahrnuje buď mezinárodní, regionální či nevládní organizace, jež poskytují různé služby v závislosti na potřebách Států. Mezi typické služby patří poradenství, doprava, přestěhování a sledování obětí poté, co se vrátily do zemí původu. Organizace též působí jako prostředníci mezi státními úřady v zemích určení a původu, což snižuje zátěž státních úředníků a zvyšuje míru pozornosti věnované obětem.
32. Kromě toho se vytvářejí nové způsoby financování a realizace repatričních programů pro oběti. Některé státy určení vyčleňují prostředky, které jsou k dispozici nejen pro služby a poradenství pro oběti, ale v případě potřeby též pro jejich repatriaci a následnou péči v zemi původu. I když vlády v zemích určení někdy tyto prostředky poskytují, v jiných případech hledají státy alternativní zdroje financování. Zabavený majetek se stává stále obvyklejším zdrojem financování repatriace. V některých případech podnikatelé, kteří nevědomě přijali pracovníky, kteří byli obětí obchodování s lidmi, dobrovolně přispívají na repatriaci obětí. Některé země vyčleňují část prostředků získaných za licence a potvrzení pro osoby migrující za prací, a tvoří z nich fondy pro oběti obchodování s lidmi. Státy rovněž rozšiřují přímé mezivládní programy repatriace, a to jak na dvoustranné, tak i regionální úrovni.

## D. Vzdělávání a terénní práce

33. Vzdělávání se často ukazuje být nejslibnější praxí v oblasti podpory včasné identifikace obětí obchodování s lidmi či uznávání převáděných osob jako obětí. Intenzivní programy vzdělávání, zaměřené podle druhu intervence (prosazování práva, přistěhovalectví, pracovní oblast, zdravotnictví atd.) jsou mnohem účinnější než obecnější vzdělávací kurzy určené pro smíšené posluchače. Cílené vzdělávání umožňuje instruktorovi zdůraznit zvláštní aspekty kontaktu účastníků kursu s oběťmi obchodování s lidmi a převáděnými osobami. Dále se vzdělávání poskytované všem členům určité organizace pokládá za účinnější než omezenější kurzy, protože není jednoduché předvídat kdy se oběť či převáděná osoba dostane do styku se členem dané organizace. Je důležité, aby školení umožňovalo jasně definovat a pochopit problematiku obchodování s lidmi a převaděčství, aby nedošlo k nedorozumění či špatnému pochopení. A konečně, vzdělávání musí být kontinuální, aby změny v dané organizaci nevedly k mezerám v porozumění obětem.
34. Terénní práce je též významným prvkem včasné identifikace obětí obchodování s lidmi. Zapojení osob, jež byly předmětem obchodování s lidmi, ve vhodných případech do veřejných terénních programů, může posílit jejich dopad na oběti a veřejnost jako celek. Terénní programy jsou také účinnější, když pomáhají zmenšit stigma, které oběti často pociťují a které může snižovat jejich ochotu vyhledat pomoc. A konečně, terénní programy by měly informovat veřejnost jak v okrajových domácích komunitách vysledovat potenciální oběti zneužívání a obchodování s lidmi. Velmi často se

---

<sup>150</sup> UNODC Toolkit to Combat Trafficking in Persons, tool 7.7, „Mechanisms for the safe return and reintegration of victims of trafficking”. K dispozici na [www.unodc.org/documents/humantrafficking/Toolkit-files/08-58296\\_tool\\_7-7.pdf](http://www.unodc.org/documents/humantrafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_7-7.pdf).

obchodování s lidmi vnímá tak, že se týká pouze obětí z řad cizinců, což odvádí pozornost od četných kategorií domácích obětí.

35. I když se obsah vzdělávacích a terénních kampaní bude lišit, to, jak potenciální oběti či převáděné osoby odpoví na některé jednoduché otázky, může často poskytnout vodítko ohledně jejich skutečných podmínek. Státy využívají různé varianty následujících otázek pro odhalení obchodování s lidmi: Jaký druh práce vykonáváte? Jste placen/a? Můžete ze zaměstnání odejít? Můžete odcházet a vracet se jak uznáte za vhodné? Bylo vám nebo vaší rodině vyhrožováno? Jaké jsou vaše pracovní a životní podmínky? Kde spíte a jíte? Musíte žádat o povolení, když chcete spát / jíst / jít na toaletu? Jsou na vašich dveřích / oknech zámky, které nemůžete odemknout? Byl vám odebrán průkaz totožnosti či doklady? Odpovědi na tyto a podobné otázky slouží jako indikátory nepoctivého jednání, na jejichž základě mohou příslušní odborníci jednat. Mezi podobné otázky pro odhalení převaděčství patří: Kdo zařizoval vaši cestu? Jak jste se sem dostal/a? Jaké dopravní prostředky jste použil/a? Co děláte, když potřebujete jídlo / vodu / toaletu? Jak s vámi zacházejí? Kolik jste zaplatil/a za cestu? Měl/a jste nějaké další výlohy? Jaké doklady jste k cestě potřeboval/a?

## **E. Koordinace a spolupráce**

36. Třebaže postupy a procesy se v jednotlivých státech značně liší, některá pravidla jsou všeobecně použitelná pro vytvoření dobrého pracovního vztahu s oběťmi obchodování s lidmi a převaděčství. Nejčastěji se doporučuje vybudování úzkého pracovního vztahu s osobami, zastupujícími práva obětí, a dalšími osobami jež je podporují, které naopak mohou vytvořit pouto důvěry s oběťmi a pomoci zlepšit možnosti spolupráce. Tudíž prvním krokem pro získání oběti ke spolupráci je oběť přesvědčit, je-li to nutné, a ujistit ji, že se nachází v péči uznávané a kvalifikované osoby, zastupující práva obětí. V případech převaděčství bývá poskytnutí určité ochrany převáděné osobě často nezbytnou podmínkou její spolupráce s justičním systémem. V některých státech patří do vyšetřovacích týmů pracovníci pro pomoc svědkům, aby jakmile jsou oběti identifikovány, byl přítomen kvalifikovaný zástupce či jiná osoba poskytující podporu a mohl být zahájen proces pomoci oběti. Státní zástupci také obvykle rozhodují, zda je spolupráce oběti nezbytná pro řízení proti pachateli obchodování s lidmi, aby bylo zabráněno zbytečné zátěži pro oběť. Totéž platí pro oblast převaděčství. Je-li spolupráce oběti nutná, státní zástupci a vyšetřovatelé často žádají, aby se úvodního výslechu zúčastnil právní zástupce oběti nebo jiná osoba poskytující jí podporu a pomohli oběť uklidnit a ujistit ji, že jsou její zájmy náležitě respektovány. Má-li oběť poskytnout svědectví, je důležité, aby státní zástupci a právní zástupci spolupracovali na přípravě oběti na roli svědka a další aspekty soudního řízení. V případech převaděčství představuje výslech převáděných osob patrně nejvíce přehlíženou oblast vyšetřování. Převáděné osoby bývají často prostě posílány zpět do země původu. Vedle úvah týkajících se lidskosti to může vést také ke ztrátě svědecké výpovědi a dalších důkazů.
37. Státy by měly být vybízeny, aby pokračovaly ve zkvalitňování svých opatření v oblasti repatriace a v případech obchodování s lidmi zajistily, že repatriace bude dobrovolná. Státy by měly pokračovat ve zlepšování své reakce na žádosti o repatriaci či návrat. V zemích určení by stát měl jednat rychle, když oběti repatriaci požadují, zatímco v zemích původu by měl stát reagovat, když země určení požaduje potvrzení státní příslušnosti oběti či převáděné osoby. Oběti či převáděné osoby bez státní příslušnosti se

vyskytují stále častěji. Státy určení by nemusely přistupovat k repatriaci v případě nedostatku účinných repatriačních opatření mezi oběma zainteresovanými zeměmi nebo v případě možnosti persekuce oběti či převáděné osoby v zemi původu. Státy by též měly pokračovat ve zkvalitňování způsobu sledování a monitorování obětí poté, co byly repatriovány, aby zabránily další viktimizaci či možnému opakovanému vystavení obchodování s lidmi. A konečně, v souladu s principem netrestání obětí by se státy měly zdržet ukládání právních či finančních sankcí obětem po jejich návratu.

#### **IV. Prevence obchodování s lidmi a převaděčství**

38. Účinný postup v oblasti prevence a potírání obchodování s lidmi a převaděčství vyžaduje komplexní mezinárodní přístup, včetně opatření k ochraně obětí takového obchodování a práv převáděných osob, a ke stíhání pachatelů obchodování s lidmi a převaděčství. Pro účinné předcházení obchodování s lidmi vyžaduje Protokol o obchodování s lidmi, aby státy usilovaly o přijetí opatření, jako jsou sociální a ekonomické iniciativy, výzkum a mediální kampaně zaměřené na potenciální oběti. Tento postup vybízí k tomu, aby široký okruh subjektů, od zákonodárců a pracovníků orgánů prosazování práva až po média a veřejnost, spolupracoval při přípravě a implementaci promyšlených iniciativ.
39. Komplexní a účinné strategie prevence obchodování s lidmi a převaděčství zahrnují postupy trestní justice za účelem ničení sítí, ale také zvyšování informovanosti a snižování poptávky po obětech obchodování s lidmi. Zatímco informační kampaně a další mechanismy pomáhají snižovat okruh potenciálních obětí obchodování s lidmi či převáděných osob, programy snižování poptávky pomáhají snižovat příliv osob, jež jsou předmětem obchodování. A stejně tak jako byly chudoba, nerovnost mezi pohlavími, korupce a další socio-ekonomické tlaky identifikovány jako „příčinné“ faktory, základní příčiny nabídky v oblasti obchodování s lidmi a převaděčství, je nesporné, že kořeny zisků, jichž obchodníci s lidmi dosahují, leží v poptávce. Historické i současné studie se shodují, že narušení cyklu obchodování s lidmi nelze dosáhnout bez řešení problému poptávky.
40. Mezi příklady opatření, zaměřených na stranu poptávky, patří opatření na zvyšování informovanosti, pozornosti a výzkumu v oblasti všech forem vykořisťování a faktorů, jež podporují poptávku; na zvyšování povědomí veřejnosti o výrobcích a službách, získávaných s využitím vykořisťování či nucené práce; na regulaci a registraci soukromých agentur na zprostředkování práce, a jejich podřízení licenčnímu systému; na zvýšení citlivosti zaměstnavatelů, aby ve svém dodavatelském řetězci nevyužívali oběti obchodování s lidmi, ať už na straně subdodavatelů nebo přímo ve svém podniku; na prosazování pracovních standardů prostřednictvím inspekcí a dalších relevantních prostředků; na podporu organizování pracovníků; na zvyšování ochrany práv osob migrujících za prací; a na kriminalizaci využívání služeb obětí obchodování s lidmi. Zvýšený důraz se též klade na prevenci opakovaného vystavení obchodování s lidmi. Obecně to tvoří součást procesu repatriace. Státy a organizace spolupracující v procesu repatriace musejí zajistit, aby oběti před návratem do své vlasti prošly rehabilitací.
41. Z hlediska trestní justice je problémem ničení převaděčských sítí a řešení podmínek, v nichž mohou prosperovat, za současné ochrany práv převáděných osob. Dokud



nebudou organizované zločinecké skupiny, zabývající se převaděčstvím rozloženy, budou převaděči nadále vyvíjet činnost a rychle přizpůsobovat své metody a trasy měnícím se okolnostem, jako jsou zvýšené kontroly na hranicích či změny vízového režimu. Obdobně pokud se úsilí zaměří primárně na posílení hraničních kontrol, výsledkem je často zvýšení poptávky po službách převaděčů za účelem nelegálního vstupu do země. To zvyrazňuje zásadní potřebu doplnit hraniční kontroly o zvýšené úsilí orgánů prosazování práva o narušování převaděčských sítí, a to prostřednictvím mezinárodní policejní spolupráce mezi zeměmi původu, tranzitními zeměmi a zeměmi určení. Je rovněž důležité informovat osoby, u nichž je riziko, že se stanou předmětem převaděčství, že převaděčství je často prováděno nebezpečnými organizovanými zločinci, kteří je vystaví nelidským a ponižujícím podmínkám či dokonce ohroží jejich životy a bezpečnost. V tomto kontextu by měla být zvýšena informovanost o rizicích, jimž jsou vystaveny převáděné osoby, včetně nebezpečí smrti. Veřejné informační kampaně by se měly též zaměřit na základní standardy lidských práv. Komplexní přístupy ke zvyšování informovanosti by též měly usilovat o zlepšení povědomí veřejnosti o řetězcích migrace, jakož i o snižování zranitelnosti obyvatel vůči převaděčům, nabízejícím nelegální cesty.

## V. Sběr dat

42. Znalosti a výzkum specifického národního, regionálního a mezinárodního kontextu obchodování s lidmi a převaděčství jsou nezbytnou podmínkou pro tvorbu, implementaci a evaluaci strategií proti obchodování s lidmi a převaděčství a pro rozvoj politik založených na poznacích. Znalosti a výzkum mají též prvořadý význam pro překonání současného přetrvávajícího zaměňování trestných činů a porušování lidských práv, které způsobují.
43. Třebaže většina zemí zavedla specifický trestný čin obchodování s lidmi a disponuje určitou legislativou pro řešení převaděčství, stále existují různé přístupy k Protokolům a zejména definice obchodování s lidmi v jednotlivých státech. Za účelem posílení národního, regionálního a globálního úsilí v boji proti obchodování s lidmi a převaděčství, je zapotřebí lepšího pochopení rozsahu a povahy těchto trestných činů. Kromě toho existuje potřeba dalšího cíleného a kvalitativního výzkumu k získání náhledu na mnohostranné dimenze uvedených trestných činů. Výzkum by měl zahrnovat poznání právních, sociálních, kulturních a ekonomických okolností, jež činí děti i dospělé zranitelnými vůči obchodování s lidmi a ochotnými podstoupit značné riziko a opustit svou zemi; poznání faktorů na straně poptávky, jež podněcují všechny formy obchodování s lidmi; poznání tras, změn modelů a trendů a modu operandi pachatelů; a poznání sociálních, kulturních a právních opatření, jež umožňují účinnou ochranu, rehabilitaci a integraci či reintegraci obětí a repatriovaných převáděných osob. Nezbytné je též poznání sociálních a ekonomických faktorů, za účelem vytváření komplexního přístupu k převaděčství v širším kontextu migrace a rozvoje.
44. Státy rozvíjejí sofistikovanější metody případového vedení a sběru dat v oblasti obchodování s lidmi a převaděčství. Počet případů, o nichž se úřady dozví, přesto zůstává omezený.

## VI. Další rozvoj vhodných opatření v oblasti trestní justice

### A. Implementace Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a jejího Protokolu o obchodování s lidmi a Protokolu o převaděčství

45. Od doby, kdy Valné shromáždění schválilo Úmluvu OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, a Protokol o předcházení, potlačování a trestání obchodu s lidmi, zejména ženami a dětmi, a Protokol proti převaděčství po zemi, po moři či vzduchem, představují podpora ratifikace a poskytování pomoci při implementaci těchto nástrojů priority Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC). Ke 3. únoru 2010 je smluvní stranou Úmluvy 153 států, smluvní stranou Protokolu o obchodování s lidmi 135 států a smluvní stranou Protokolu o převaděčství 122 států. Přehled národních opatření a praxe v oblasti implementace ustanovení Protokolu o obchodování s lidmi a některých ustanovení Protokolu o převaděčství ukazují, že většina smluvních států Protokolů vytvořila alespoň základní legislativní a institucionální rámec pro zajištění implementace posuzovaných ustanovení. Nicméně s ohledem na různou schopnost členských států plně implementovat stávající či budoucí opatření v diskutovaných oblastech je zapotřebí více společného úsilí pro rozvoj účinných a multidisciplinárních strategií a pro vytvoření trvalých zdrojů vyčleněných za účelem implementace takových strategií (viz CTOC/COP/2006/6/Rev.1 a CTOC/COP/2006/7/Rev.1).
46. Uvedené strategie by se měly zaměřovat na pět pilířů intervence, potřebných pro zajištění účinné a komplexní reakce: stíhání, ochranu, prevenci, národní koordinaci a spolupráci, a mezinárodní spolupráci a koordinaci.
47. Obchodování s lidmi a převaděčství zůstávají stále velmi nedostatečně stíhány a trestány, což z nich činí trestné činy s nízkým rizikem pro pachatele. I když mnohé země mají specifické trestné činy kriminalizující obchodování s lidmi a převaděčství a související jednání, řada zemí stále nedisponuje právním rámcem odpovídajícím všem ustanovením Protokolů. Počty případů odsouzení zůstávají nízké.
48. Mnohé oběti obchodování s lidmi nejsou zjištěny, a tudíž zůstávají bez ochrany. Migranti, kteří se stali předmětem převaděčství, často nejsou poučeni o svých právech a jsou vyslýcháni jako potenciální svědci trestného činu převaděčství. Identifikace osob, jež jsou předmětem obchodování s lidmi, jako obětí, nebo převáděných osob jako svědků trestného činu – či potenciálních obětí trestného činu – je nezbytnou podmínkou pro jejich schopnost zapojit se do systému trestní justice. Mnoho zemí stále potřebuje vytvořit či zkvalitnit procesy a odpovídající mechanismy předávání věci, pokud jde o oběti obchodování s lidmi a převáděné osoby, včetně přistěhovalců, kteří mohou mít legitimní nárok na azyl.
49. Prevence je jedním z nejdůležitějších aspektů účinných postupů proti obchodování s lidmi a převaděčství. Ne všechny preventivní strategie jsou však integrovány do širšího politického rámce a mnohým chybí výzkum založený na poznatcích, jakož i evaluace dopadů.

50. Obchodování s lidmi a převaděčství jsou složité trestné činy, jež mají mnoho aspektů. Boj proti obchodování s lidmi a převaděčství vyžaduje zapojení všech sektorů společnosti a širokého okruhu státních institucí. To může vést ke zdvojování činnosti, neúčelnému využívání zdrojů a nesoudržným či protichůdným intervencím, a výsledkem může být méně účinná reakce. Musejí existovat meziinstitucionální koordinační a kooperační mechanismy, umožňující výměnu informací, strategické plánování, rozdělení odpovědnosti a udržitelnost výsledků.
51. Obchodování s lidmi a převaděčství jsou trestné činy, při jejichž páčání jsou překonávány hranice, což vyžaduje, aby členské státy postupovaly koordinovaně a spolupracovaly navzájem i s mezinárodními a regionálními organizacemi. Členské státy často nemají kapacity předcházet, vyšetřovat, soudit a trestat trestné činy nadnárodní povahy, neboť mezinárodní spolupráce není na odpovídající úrovni. Kromě toho musejí existovat mezinárodní mechanismy či struktury pro zlepšení koordinace činnosti mezinárodních a regionálních organizací.

## **B. Zlepšování v oblasti poskytování technické pomoci**

52. Poskytování technické pomoci členským státům na jejich žádost při implementaci Úmluvy o organizovaném zločinu a jejich Protokolů o obchodování s lidmi a o převaděčství má zásadní význam. UNODC, jakožto instituce dohlížející na plnění Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a obou Protokolů, pomáhá členským státům při implementaci uvedených nástrojů. Primárním cílem UNODC pokud jde o boj s odlišnými, ale vzájemně souvisejícími trestnými činy obchodování s lidmi a převaděčství, je podporovat všeobecný přístup k Úmluvě a jejím Protokolům a pomáhat státům při úsilí o jejich plnou implementaci. Mezi hlavní cíle Úmluvy a jejich Protokolů patří předcházet obchodování s lidmi a převaděčství a bojovat proti nim; chránit práva převáděných osob a obětí obchodování s lidmi; stíhat ty, kdo obchodují s lidmi a zabývají se převaděčstvím; a podporovat spolupráci mezi členskými státy při naplňování těchto cílů. Při poskytování technické pomoci pro globální dosažení těchto cílů jsou opatření UNODC zaměřena na sedm pracovních oblastí: prevence a zvyšování informovanosti; sběr dat a výzkum; legislativní pomoc; strategické plánování a tvorba politik; opatření systému trestní justice; ochrana a podpora převáděných osob a obětí obchodování s lidmi; a mezinárodní spolupráce.
53. Mezi výzvy pro UNODC v oblasti poskytování technické pomoci patří získání dostatečných zdrojů; zajištění trvalého charakteru aktivit technické pomoci; a vytváření a udržování mechanismů účinnější spolupráce s jinými relevantními organizacemi, aby nedocházelo ke zdvojování činností.

## VII. Závěr: globální reakce

54. Hodnocení implementace obou Protokolů je nezbytnou složkou činnosti Konference smluvních stran Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu od jejího zřízení. V tomto kontextu ukázaly informace shromážděné o postupu jednotlivých zemí při implementaci, že většina smluvních států, jež poskytly údaje, přijala legislativu a institucionální rámec pro zajištění implementace obou Protokolů. Je ovšem nesporné, že vzhledem k rozdílné míře schopnosti členských států plně implementovat opatření v diskutované oblasti, je zapotřebí více koordinovaného úsilí v rámci pomoci potřebným členským státům při rozvoji účinných a multidisciplinárních strategií proti obchodování s lidmi a převaděčství a při vytváření zvláště vyčleněných a trvalých zdrojů pro účely implementace takových strategií. S tímto vědomím a vzhledem k doporučením regionálních přípravných zasedání, by mohl 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici zvážit následující doporučení:
- a) Členské státy by měly zajistit rozvoj, implementaci, sledování a evaluaci komplexních a na poznatcích založených politik pro boj proti obchodování s lidmi a převaděčství a zajistit soulad s dalšími relevantními politikami;
  - b) Členské státy by měly zřídit systém či mechanismus multidisciplinární spolupráce a koordinace mezi relevantními subjekty, jako jsou vládní instituce, nevládní organizace, poskytovatelé služeb, zdravotnické organizace, úřady či subjekty zabývající se ochranou dětí, odbory, zaměstnanecké a zaměstnavatelské organizace a soukromý sektor.
  - c) Členské státy by měly vytvářet či posilovat svou legislativu proti obchodování s lidmi a převaděčství, aby zajistily, že všechny formy obchodování s lidmi a převaděčství, jakož i související jednání, budou kriminalizovány; měly by zajistit, aby mělo přednost stíhání obchodování s lidmi před stíháním souvisejících trestných činů, a aby byla činnost v oblasti trestního stíhání zaměřena na narušování kriminálních sítí, jež jsou v pozadí převaděčství; měly by chránit práva obětí obchodování s lidmi a převáděných osob; měly by vytvářet postupy v rámci justice, jež by bránily opakované viktimizaci obětí trestného činu a chránily svědky, a zajistit jejich realizaci; měly by stíhat osoby zabývající se obchodováním s lidmi a převaděčstvím; měly by zajistit, že tresty a sankce budou vhodné a odpovídající závažnosti trestné činnosti; měly by výrazně usilovat o mezinárodní spolupráci; a měly by zajistit konfiskaci výnosů z trestné činnosti.
  - d) Členské státy by měly rozvíjet či posilovat dovednosti a schopnosti orgánů trestní justice odpovědných za boj proti obchodování s lidmi a převaděčství, aby zajistily, že budou disponovat schopnostmi proaktivně a s využitím zpravodajských informací odhalovat zapojení organizovaného zločinu, jakož i činit vhodná opatření pro boj s ním, včetně využití zvláštních vyšetřovacích technik; finančního vyšetřování; vyšetřování na místě činu; a mezinárodní spolupráce. Orgány trestní justice by rovněž měly být schopny identifikovat oběti obchodování s lidmi a zajistit, že budou chráněna práva těchto obětí a převáděných osob, a to např. prostřednictvím vhodných mechanismů předávání věci mezi různými subjekty;
  - e) Členské státy by měly shromažďovat komplexnější a přesnější informace o stavu v oblasti obchodování s lidmi a převaděčství na národní úrovni a účastnit se

regionálních a mezinárodních iniciativ pro sběr dat o obchodování s lidmi a převaděčství. Policejní a justiční údaje by měly být převáděny do zpravodajských informací a měly by být dostupné v dezagregované podobě za účelem lepšího poznání jak složitých vazeb existujících mezi obchodováním s lidmi, převaděčstvím a jinými formami organizovaného zločinu, tak i vhodných způsobů reakce systému trestní justice na tyto trestné činy;

- f) Členské státy by měly vytvářet komplexní strategie a programy prevence obchodování s lidmi a převaděčství a rozvíjet či posilovat opatření na snížení zranitelnosti vůči obchodování s lidmi a převaděčství prostřednictvím řešení základních příčin, včetně poptávky, jež podporuje všechny formy obchodování s lidmi;
- g) Členské státy by měly zajistit, aby byly k dispozici odpovídající zdroje, tak aby kapacity technické pomoci OSN v oblasti boje proti obchodování s lidmi a převaděčství a jejich vazbám na organizovaný zločin, byly schopny tyto problémy řešit;
- h) Konferenci s mluvnicích stran Úmluvy OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu by se mělo dostat podpory, jež je nezbytná k realizaci jejího plného potenciálu a k plnění obtížných funkcí, které stanoví její mandát. V této souvislosti by měly být UNODC poskytnuty odpovídající zdroje k důslednému plnění jeho přidělené funkce sekretariátu Konference.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
16. února 2010  
Originál: angličtina

Bod 7 předběžného programu\*

**Mezinárodní spolupráce v oblasti praní špinavých peněz založená na nástrojích OSN a dalších relevantních nástrojích**

### **Workshop o spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami organizovaného zločinu\*\***

**Podkladový materiál**

#### *Shrnutí*

Tento podkladový materiál shrnuje hlavní problémy týkající se obchodu s drogami a opatření, jež mohou být proti obchodu s drogami účinná. Naznačuje, jak členské státy, orgány místní samosprávy a mezinárodní společenství mohou k tomuto problému přistoupit účinnějšími způsoby. Dále naznačuje problémy při snaze o kontrolu obchodu s drogami a organizovaného zločinu, přičemž popisuje poslední vývoj a slibné strategie, jež dávají naději na větší úspěch jak prevence, tak i prohibice. Materiál nabízí aktivně orientovaná doporučení jako vodítko pro budoucí úsilí v dané oblasti.

## **I. Úvod**

1. Zatímco obchod s drogami zůstává jednou z nejlukrativnějších kriminálních aktivit, jiné druhy trestné činnosti, jako jsou nezákonné obchodování s lidmi, zbožím a službami, se stále více stávají součástí repertoáru organizovaných zločineckých skupin. Některé z forem tohoto nezákonného obchodování probíhají vedle obchodu s drogami. Obchod s drogami a jiné formy organizovaného zločinu zahrnují také organizované vydírání (pro

\* A/CONF.213/1.

\*\* Generální tajemník by rád vyjádřil uznání Ústavu OSN pro interregionální výzkum kriminality a justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) a Národnímu institutu pro justici Ministerstva spravedlnosti USA (*National Institute of Justice of the United States Department of Justice*) za pomoc při organizaci Workshopu.

účely trestných činů páchaných jako součást pokračující kriminální aktivity) a korupci za účelem zatajení nezákonně nabytého majetku a získání ochrany před trestním stíháním.

2. Vedle tvorby zisku zahrnují obchod s drogami a související formy organizované trestné činnosti někdy také nezákonné obchodování se zbožím, nejsou-li k dispozici finanční prostředky v hotovosti. Obchodování s drogami za zbraně či přírodní zdroje (např. drahokamy) již bylo zaznamenáno a může dále podporovat trestnou činnost. Kromě toho bývá často výhodou zločineckých skupin, když státy zůstávají nestabilní, což brání odhalení a udržuje poptávku po zbraních, lidech a padělaném zboží na vysoké úrovni. Tudíž prostředky a nelegální zboží generované obchodem s drogami a organizovaným zločinem jsou využívány k podpoře korupce státních úředníků a terorismu.
3. Systematičtější poznání různých rizik, jež přináší obchod s drogami a související organizovaná trestná činnost, je nutné k přesnějšímu vyhodnocení rizik v různých regionech a toho, jak by vůči těmto rizikům měly postupovat státy a mezinárodní společnosti. Preventivní aktivity a vyšetřování musejí být založeny na racionálním a empirickém pochopení hrozeb, jež představují různé druhy činnosti a různé zločinecké skupiny.
4. Mezinárodní společnosti uznává, že vůči obchodu s drogami je nejlepší postupovat jako vůči jedné z forem nadnárodního organizovaného zločinu. Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami (*United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*) z roku 1988<sup>151</sup> byla posílena přijetím a vstupem v platnost dalších závazných právních instrumentů, jako jsou Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu a Protokoly k ní.<sup>152</sup> Úmluva OSN proti korupci<sup>153</sup> je dalším nástrojem, jehož lze využít při řešení důsledků obchodu s drogami pro oblast korupčních aktivit. Účinná implementace uvedených mezinárodních úmluv je klíčovou cestou ke koordinaci mezinárodního úsilí proti obchodu s drogami a organizovanému zločinu.
5. Workshop o spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami organizovaného zločinu má pět cílů: a) identifikaci spojení mezi obchodem s drogami a organizovaným zločinem; b) posílení role OSN; c) podporu dobré praxe; d) podporu vzdělávání a budování kapacit; a e) usnadnění činnosti členských států v oblasti prevence a kontroly. Těchto cílů bude dosaženo zkoumáním devíti specifických problémů, které představují obchod s drogami a související organizovaná trestná činnost, a toho, jakým příslibem jsou současné a navrhované reakce pro oblast prevence a kontroly těchto závažných kriminálních aktivit na celém světě. Tento podkladový materiál rovněž

---

<sup>151</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No. 27627.

<sup>152</sup> Tamtéž, vols. 2225, 2237, 2241 a 2326, No. 39574.

<sup>153</sup> Tamtéž, vol. 2349, No. 42146.

## II. Devět výzev a odpovědí

### A. Řešení spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami organizovaného zločinu prostřednictvím implementace právních nástrojů OSN

6. OSN vypracovala nástroje, jež se přímo zabývají řadou metod boje proti obchodu s drogami a jiným formám organizovaného zločinu. Úmluva z roku 1988, Úmluva o organizovaném zločinu a Úmluva proti korupci představují rámec pro mezinárodní spolupráci a postup.
7. Různé regiony usilují o tvorbu a vyhodnocení vnitrostátních strategií, společně s represivními a preventivními přístupy, jež využívají rámec tvořený právními instrumenty OSN. Spojené království Velké Británie a Severního Irska kupříkladu zjistilo, jak může formulovat a implementovat národní protidrogovou politiku způsobem, který minimalizuje škody v souvislosti s nabídkou a užíváním drog, a přitom dodržovat úmluvy OSN o drogách.<sup>154</sup> Přehled nezákonné produkce a distribuce drog v Jihovýchodní Asii využil historii produkce drog v regionu společně s průzkumy Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) v oblasti pěstování opiového máku a stimulantů amfetaminového typu (ATS), a dokládá roli Státní rady pro mír a rozvoj Myanmaru (*State Peace and Development Council of Myanmar*) a nutnost, aby mezinárodní a místní orgány pomáhaly v úsilí o snížení výroby a užívání opia, heroínu a ATS.<sup>155</sup>
8. Sdružení zemí Jihovýchodní Asie (ASEAN) se snaží řešit problém produkce drog, obchodování s nimi a jejich užívání v regionu. Spolupráce ASEAN a Číny proti nebezpečným drogám (*ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs; ACCORD*) je pokusem o vytvoření rámce pro mnohostrannou spolupráci. Stávající kooperační struktura zůstává nezávazným fórem pro výměnu informací, jež může být posílena větším mezinárodním odhodláním, zdroji a zavedením strategie.<sup>156</sup>
9. Zpráva UNODC o obchodování s lidmi v Evropě vyvozuje důležité závěry o nejlepších metodách implementace právních nástrojů OSN, přičemž zdůrazňuje potřebu sdílení informací a systematického sdílení zkušeností:

„Všem členským státům OSN, ať evropským či nikoliv, by prospělo, kdyby více zemí přistupovalo k problému znalostí systematicky. Pohledy získané výměnou informací a sdílením zkušeností by byly neocenitelné při plánování cílených intervencí vůči tomuto mezinárodnímu problému. Zapojení do mezinárodní spolupráce za účelem zajištění kvalitnějšího sběru a analýzy základních dat je důležitým krokem k dosažení plné implementace Protokolu [o předcházení,

<sup>154</sup> Nicholas Dorn, „UK policing of drug traffickers and drug users: policy implementation in the contexts of national law, European traditions, international drug conventions and security post-2001”, *Journal of Drug Issues*, vol. 34, No. 3 (2004), str. 533-550.

<sup>155</sup> Paul Sarno, „The war on drugs”, *Southeast Asian Affairs*, vol. 2009, str. 223-241.

<sup>156</sup> Ralf Emmers, „International regime-building in ASEAN: cooperation against the illicit trafficking and abuse of drugs”, *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, vol. 29, No. 3 (2007), str. 506-525.



potlačování a trestání obchodu s lidmi, zejména ženami a dětmi, doplňujícího Úmluvu proti organizovanému zločinu].“

10. Účinná reakce na organizovaný zločin, včetně obchodu s drogami, musí být založena na vytvoření odpovídajícího legislativního rámce a programů budování kapacit, a na posilování regionální a subregionální spolupráce založené na sdílené odpovědnosti. Tato odpovědnost má formu dvoustranných dohod, spolupráce za účelem konfiskace, výměny informací, přenosu technologií a vzdělávání. Regionální přípravná zasedání zdůraznila, že činnost mezinárodních organizací v této oblasti vyžaduje větší koordinaci. Ratifikace a implementace Úmluvy o organizovaném zločinu by státům poskytly silný a komplexní právní rámec pro mezinárodní spolupráci v boji proti aktivitám organizovaných zločineckých skupin, včetně obchodu s drogami.

## **B. Dobrá praxe při analyzování modu operandi organizovaných zločineckých skupin**

11. Zájem o pochopení povahy a činnosti organizovaných zločineckých skupin narůstá a v poslední době byl vystupňován zjevnými změnami povahy tradičních zločineckých skupin směrem k flexibilnějším a měnícím se „sítím“ jednotlivců, kteří se spojují v různých kriminálních aktivitách a poté se přesouvají do jiných struktur a tvoří jiné sítě.
12. V různých regionech se provádějí analýzy organizovaných zločineckých skupin za účelem zkoumání odlišností v jejich struktuře, metodách a činnostech. Analýza významných obchodníků s drogami ve čtyřech zemích vyústila v typologii a modely organizace drogových sítí.<sup>157</sup> To naznačuje, že existují odlišné typy a charakteristiky sítí obchodu s drogami, což je informace, která může být použita k pochopení a předvídání jejich metod činnosti. Pětiletá studie o kolumbijských obchodnících s drogami v Kolumbii a Nizozemí zjistila flexibilní a heterogenní složení organizací zabývajících se obchodem s kokainem, a nabídla další pohled pro účely klasifikace činností organizovaných zločineckých skupin.<sup>158</sup>
13. Výzkumná studie o maffii v Itálii zjistila, že upevnění lokální politické moci bylo hlavním faktorem v jejích aktivitách, motivech a struktuře.<sup>159</sup> S tím souvisí poznatek z analýzy vzniku organizovaného zločinu po zhroutilí Sovětského svazu, že historická role soukromé ochrany a korupce ovlivnila strukturu a metody organizované trestné činnosti.<sup>160</sup> Podobně zhodnocení organizovaného zločinu ve Střední Asii poskytlo užitečné informace o vzájemném vztahu korupce, etnických rozdílů a geografické polohy poblíž center produkce drog, jenž vyvolává vysokou míru rizika.<sup>161</sup> Studie o organizovaných zločineckých skupinách ve Španělsku zjistila, že významnými faktory

<sup>157</sup> Frederick Desroches, „Research on upper level drug trafficking: a review“, *Journal of Drug Issues*, vol. 37, No. 4 (2007), str. 827-844.

<sup>158</sup> Damián Zaitch, *Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands* (New York, Springer, 2008).

<sup>159</sup> Letzia Paoli, *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style* (New York, Oxford University Press, 2008).

<sup>160</sup> Federico Varese, *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (New York, Oxford University Press, 2005).

<sup>161</sup> Slawomir Redo, *Organized Crime and Its Control in Central Asia* (Huntsville, Texas, Office of International Criminal Justice, 2004).

jejich nárůstu byly environmentální vlivy a efektivita státních institucí.<sup>162</sup> Tyto studie poskytují podrobné informace pro pochopení, klasifikaci a reakci na působení organizovaného zločinu v různých místech a pomáhají osvětlit podobnosti mezi jednotlivými zeměmi.

14. Většího pochopení struktury a činnosti organizovaného zločinu a obchodu s drogami lze dosáhnout, jsou-li analyzovány informace z vyřešených případů. Byla například získána podrobná data z policejních spisů po zásahu vůči motorkářskému spolku Hell's Angels v Quebecu (Operace Springtime). Informace zahrnovaly přepisy záznamů z elektronického a fyzického sledování, přičemž dokumentovaly velké množství komunikace mezi členy skupiny a jejich společníky po dobu pěti let. Analýza zjistila, že členové motocyklového gangu nebyli těmi hlavními účastníky kriminální sítě, jež zahrnovala obchod s drogami, trestné činy týkající se zbraní, praní špinavých peněz a vraždu. Motorkářský gang působil spíše jako síť než jako hierarchická skupina, neboť vysoce postavení členové gangu udržovali relativně málo přímých kontaktů s ostatními. Tento poznatek naznačuje menší míru „praktické“ role vůdců skupiny, resp. to, že nejvýše postavení členové byli schopni nařizovat níže postaveným členům provádění trestné činnosti na dálku, což je činilo méně zranitelnými vůči policii.<sup>163</sup>
15. Byly podniknuty četné pokusy o analýzu modu operandi organizovaných zločineckých skupin na různých místech, ovšem v řadě míst narážejí na nedostatečný přístup k datům, k analýze je často vybrán jen omezený okruh míst a mnohé regiony dosud nebyly zkoumány dostatečně podrobně. Chybí též opakovaná analýza na stejných místech po určitém čase. Tyto aktivity jsou zapotřebí, společně s komparativním vyhodnocením, za účelem umožnění zkoumání trendů v oblasti organizované trestné činnosti, neboť ta se rychle mění v reakci na preventivní a kontrolní opatření.

### **C. Posuzování a evaluace hrozeb organizovaného zločinu při vytváření politických opatření**

16. Politická opatření závisí do značné míry na přesném posouzení hrozby, kterou představuje organizovaný zločin. Vymezení rizika organizovaného zločinu vyžaduje spíše specifické posouzení na místní úrovni než celkové odhady, a to z důvodu rozdílů v rámci zemí a regionů. Vyskytlo se nicméně několik počinů na národní úrovni, které jsou dále zmíněny.
17. Narůstá počet aktivit v oblasti posouzení rizik či hrozeb, týkajících se organizovaného zločinu, z nichž většina se zaměřuje na zločinecké skupiny. Toto posuzování nejčastěji provádějí policejní orgány, aby určily, které zločinecké skupiny jsou nejrizikovější nebo představují největší hrozbu. Mezi metody k určení rizika patří identifikace všech známých zločineckých skupin v zemi a jejich následné seřazení podle jednotlivých znaků a potenciální závažnosti.<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Jennifer Sands, „Organized crime and illicit activities in Spain: causes and facilitating factors”, *Mediterranean Politics*, vol. 12, No. 2 (2007), str. 211-232.

<sup>163</sup> Carlo Morselli, „Hells Angels in springtime”, *Trends in Organized Crime*, vol. 12, No. 2 (2009), str. 145-158.

<sup>164</sup> Canada, Royal Canadian Mounted Police, *2006 Canada/US Organized Crime Threat Assessment* (2006), k dispozici na [www.rcmp-grc.gc.ca/oc-co/octa-mlco-eng.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/oc-co/octa-mlco-eng.htm); United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Serious Organized Crime Agency, *The United Kingdom Threat Assessment of Serious Organized Crime* (2007).

18. Odlišný přístup nabízí odhad vysoce rizikových produktů a trhů, neboť takové trhy zpravidla přitahují pachatele, které policie hledá. Rozdíl mezi oběma přístupy spočívá v tom, že tradiční přístup se zaměřuje na vysoce rizikové pachatele, zatímco alternativní přístup se zaměřuje na identifikaci vysoce rizikových produktů a trhů. Druhý z uvedených přístupů předpokládá, že správná identifikace vysoce rizikových produktů a trhů povede k pachatelům. To může představovat významný rozdíl, neboť v rámci tohoto procesu mohou být zjištěny produkty a trhy bez předchozí historie zapojení do organizovaného zločinu.<sup>165</sup>
19. Značné úsilí bylo vynaloženo v oblasti odhadů organizovaného zločinu na národní úrovni. Průzkum OSN zjistil 40 různých organizovaných zločineckých skupin v 16 zemích a jednom regionu, které lze rozlišit podle rozdílů ve struktuře. Jiná zpráva OSN obsahuje komparativní odhady rozsahu obchodování s lidmi v regionech s využitím řady různých zdrojů.<sup>166</sup> Národní studie se snaží spojit statistické a popisné informace za účelem lepšího pochopení přesné povahy rizik určitých druhů organizované trestné činnosti. Tyto práce se dosud soustředily na Evropu, ačkoliv existují zprávy z řady různých zemí, jež vycházejí z nekonzistentní úrovně dokumentace a spolehlivosti informací. Velmi málo zemí shromažďuje informace týkající se organizovaného zločinu konzistentním způsobem, který umožňuje zkoumání trendů v čase či posouzení dopadů opatření na kontrolu kriminality.<sup>167</sup> Bylo nicméně podniknuto několik významných pokusů o určení míry organizovaného zločinu prostřednictvím pečlivého posouzení prostředí, běžného fungování legálních a nelegálních trhů, a analýzy dostatečnosti zákona a schopností orgánů prosazování práva. Tento typ analýzy má potenciál předvídat dopady připravované legislativy na činnost organizovaného zločinu.<sup>168</sup>
20. Nadnárodní studie o rizicích organizovaného zločinu jsou ojedinělé, což je situace, která je zřejmě zapříčiněna nedostatečnou dostupností dat či chybějícím přístupem k akumulovaným informacím. Nicméně jedna z komparativních studií zjistila, že kvalita státních institucí (policie, státních zastupitelství, soudů atd.) je nejvýznamnějším faktorem pro vysvětlení míry korupce bez ohledu na úroveň vyspělosti země. Jiná analýza se pokusila vytvořit příčinný model dopadů organizovaného zločinu, vlády práva a korupce na národní bohatství. K určení míry organizovaného zločinu byl vytvořen index, kombinující data o vnímání organizovaného zločinu, nevyřešených

<sup>165</sup> Jay S. Albanese, „Risk assessment in organized crime: developing a market and product-based model to determine threat levels”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, No. 3 (2008), str. 263-273.

<sup>166</sup> *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*, vydáno UNODC v roce 2002 ([www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot\\_survey.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf)); a *Trafficking in Persons: Global Patterns*, vydáno UNODC v roce 2006 ([www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf%20](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf%20)).

<sup>167</sup> Martin Cejp, „Organised crime in the Czech Republic in 2006 compared with developments between 1993 and 2005”, *Trends in Organized Crime*, vol. 12, No. 1 (2009), str. 30-58; Gorazd Meslo, Bojan Dobovsek a Zelimir Kesetovic, „Measuring organized crime in Slovenia”, *Problems of Post-Communism*, vol. 56, No. 2 (2009), str. 58-62; C. E. Dettmeijer-Vermeulen aj., *Trafficking in Human Beings: Supplementary Figures — Sixth Report of the Dutch National Rapporteur* (The Hague, Bureau of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, 2008), k dispozici na <http://english.bnrm.nl/reports/index/>; a United States of America, Department of State, *Trafficking in Persons Report: June 2009*, publication No. 11407 (Washington, D.C., 2009), available from [www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/index.htm](http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/index.htm).

<sup>168</sup> Tom Vander Beken, „Risky business: a risk-based methodology to measure organized crime”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, No. 5 (2004), str. 471-516; Ernesto U. Savona, „Initial methodology for the crime proofing of new or amended legislation at the EU level”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, Nos. 3-4 (2006), str. 221-228; a Tom Vander Beken a Annelies Balcaen, „Crime opportunities provided by legislation in market sectors: mobile phones, waste disposal, banking, pharmaceuticals”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, Nos. 3-4 (2006), str. 299-324.

vraždách, korupci, praní špinavých peněz a rozsahu stínové ekonomiky. Tyto studie naznačují, že určení míry rozsahu organizovaného zločinu je možné, což by umožňovalo provedení odhadu změn v čase a měření dopadů opatření v boji proti organizovanému zločinu.<sup>169</sup>

21. Jiné práce v oblasti posuzování rizik zkoumají systematická empirická data za účelem určení korelátů a prediktorů organizované trestné činnosti. Mnohé z těchto analýz jsou prováděny na lokální úrovni z důvodu obecně vyšší dostupnosti lokálních dat a značných rozdílů v povaze organizovaného zločinu v různých lokalitách. Kupříkladu viktimizační průzkum a rozhovory realizované ve třech městech zkoumaly modely viktimizace místních podnikatelů ze strany organizovaného zločinu a rozsah, v jakém je podnikatelům nabízena účast na organizovaném zločinu. Byly zjištěny značné rozdíly v povaze organizované trestné činnosti v jednotlivých místech a nabídky pro podnikatele k účasti na organizovaném zločinu byly běžné.<sup>170</sup> Podobné studie naznačují možnost lepšího určování povahy a rozsahu organizované trestné činnosti v prostředí legálního podnikání a měření reakce orgánů prosazování práva na ni.
22. Relativně malé úsilí bylo vynaloženo na vysvětlení rozhodování organizovaných zločineckých skupin a sítí při výběru konkrétních kriminálních aktivit. Proč v určitých podmínkách a lokalitách převažuje výběr obchodu s drogami nad obchodováním s cigaretami, s lidmi či s padělaným zbožím? Jeden z přístupů k tomuto problému se zaměřuje na „rutinní aktivity“ či „situační prevenci kriminality“, což je pohled, který se soustřeďuje na podmínky či prostředí příznivé pro organizovanou trestnou činnost. Tento pohled je zaměřen spíše na místa než na motivaci jednotlivců či skupin. Značná část organizované trestné činnosti závisí na transakcích, prováděných na veřejných místech, takže lepší dohled a kontrola nad těmito prostory by mohly snížit příležitost pro páčání organizovaných trestných činů na nižší úrovni, což by následně mělo dopad na rozsáhlejší operace organizovaného zločinu.<sup>171</sup> Teorie rutinních aktivit však nebyla dosud ve větší míře použita na organizovaný zločin, takže není zřejmé, zda by zaměření na kriminální prostředí a vyloučení motivace jednotlivců mohly snížit rozsáhlou organizovanou trestnou činnost.

#### **D. Regionální trendy v oblasti spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami nelegálního obchodu**

23. Existuje řada analýz spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami nelegálního obchodu, jako je obchodování a lidmi či se zbraněmi, a praním špinavých peněz. Protože obchod s drogami postihuje většinu zemí a jeho schopnost vytvářet značné zisky je velmi vysoká, pokládá se za zdroj financování expanze zločineckých subjektů do oblasti aktivit, jež se netýkají jen drog. UNODC zpracoval regionální studie, jež zkoumají spojení mezi organizovaným zločinem a drogami. Tyto studie zahrnují problematiku kriminality a rozvoje v Africe, v balkánských zemích, v Karibiku a ve

<sup>169</sup> Edgardo Buscaglia a Jan van Dijk, „Controlling organized crime and corruption in the public sector“, *Forum on Crime and Society*, vol. 3, Nos. 1 a 2 (2003) (United Nations publication, Sales No. E.04.IV.5), str. 3-34; a Jan van Dijk, *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2008).

<sup>170</sup> Nick Tilley a Matt Hopkins, „Organized crime and local businesses“, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, No. 4 (2008), str. 443-459.

<sup>171</sup> Marcus Felson, *The Ecosystem for Organized Crime*, HEUINI Papers, No. 26 (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 2006).

- Střední Americe.<sup>172</sup> Uvedené analýzy upozorňují na zásadní roli regionální spolupráce při řešení hrozeb, jimž region čelí, jako jsou obchodování s lidmi, s drogami a/nebo se zbraněmi, jakož i jiné formy organizovaného zločinu, a též korupce a praní špinavých peněz.
24. Zpráva UNODC o obchodu s drogami v Západní Africe došla k závěru, že kokain proudí všemi zeměmi regionu a místní drogové sítě jsou napojeny na sítě v Evropě. Nejsou však bohužel k dispozici základní data, což komplikuje zacílení a analýzu trendů: většina základních dat o výrobě, obchodování a užívání drog v Západní Africe chybí. Hrozbu obchodování s drogami v regionu dále zhoršují slabé instituce, takže vláda práva není prosazována s náležitou jistotou či nepřetržitě, což představuje pro region bezpečnostní hrozbu.<sup>173</sup>
  25. Zpráva OSN o obchodu s drogami v Karibiku uvedla, že navzdory značným rozdílům mezi zeměmi tohoto regionu jsou všechny karibské státy po dlouhá léta vystaveny křížové palbě mezinárodního obchodu s drogami: Karibik výrazně trpí dodávkami z Jihu a poptávkou na Severu. Tento obchod s drogami způsobil i další problémy, jako jsou zhoršení problémů s drogami na místní úrovni, neboť kurýři bývají často placeni v drogách, obchod se zbraněmi, jež se v souvislosti s prodejem drog používají a někdy jsou za drogy vyměňovány, zhoršení v oblasti policejní korupce, a legalizace zisků z prodeje drog. Problémy v souvislosti s obchodem s drogami dále zvýrazňuje značný turistický ruch a rozsáhlý sektor finančních služeb v regionu, což vede k velkému množství leteckých spojů do těchto zemí a k tomu, že mnoho občanů z Karibiku žije v Severní Americe a Evropě a podílí se na distribuci drog a praní špinavých peněz.<sup>174</sup>
  26. Analýza kriminality ve Střední Americe přinesla analogické výsledky. Zpráva UNODC uvedla, že žádný jiný problém neměl větší dopad na stabilitu a rozvoj Střední Ameriky než kriminalita, vzhledem k míře kriminality, výzkumům veřejného mínění a vzájemnému vztahu mezi korupcí a ekonomikou v těchto rozvojových zemích.<sup>175</sup>
  27. Organizovaný zločin, korupce a obchod s drogami byly předmětem zprávy UNODC o Jihovýchodní Evropě, jež uvedla, že tento region je i nadále hlavní tranzitní oblastí pro heroin určený pro Západní Evropu. Kromě toho bylo zjištěno, že související otázky, jako jsou obchodování s lidmi, korupce, vláda práva a justiční reforma jsou nadále vážné, třebaže spolu s větší ekonomickou a politickou stabilitou bylo po transformačním období určitého pokroku dosaženo.<sup>176</sup>
  28. S obchodem s drogami jsou spojeny i jiné formy trestné činnosti. Bylo zjištěno, že nelegální produkce digitálních médií vytváří pro organizované zločinecké skupiny

<sup>172</sup> *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire* (United Nations publication, Sales No. B.07.IV.5); *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean* vydáno UNODC a Světovou bankou v březnu 2007 ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf%20%20](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf%20%20)); *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, vydáno UNODC v roce 2008 ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf)); a *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, vydáno UNODC v roce 2008 ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_study.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf)).

<sup>173</sup> *Drug Trafficking as a Security Threat ...*, cit. dílo.

<sup>174</sup> *Crime, Violence and Development: ...*, cit. dílo.

<sup>175</sup> *Crime and Development in Central America ...*, cit. dílo.

<sup>176</sup> *Crime and Its Impact on the Balkans ...*, cit. dílo.

značné zisky, přičemž riziko odhalení je nízké.<sup>177</sup> Studie zákazníků, nakupujících vědomě padělané zboží ve čtyřech zemích zjistila, že největší roli při rozhodování o koupi padělaného zboží měl vnímaný příznivý poměr ceny k užitné hodnotě, nikoliv názory na padělané zboží.<sup>178</sup> Jiná analýza určila lokality ve světě, kde je výskyt padělání zboží nejvyšší, a faktory, spojené s rozsáhlým trhem s padělanými CD, DVD, softwarem, léčivými, oděvy a šperky.<sup>179</sup> Zpráva Ústavu OSN pro interregionální výzkum kriminality a justice zkoumala povahu a rozsah padělání léčivých přípravků, léčivých látek, hraček, náhradních dílů a jiného zboží, a upozornila na potřebu lepšího sběru dat, změn právní úpravy, metod vynucování zákona a zaměření na roli organizovaného zločinu.<sup>180</sup>

29. Důležité je zdokumentovat regionální podobnosti a rozdíly za účelem vzdělávání a přípravy strategií intervence. Nadnárodní zločin v tichomořském regionu kupříkladu začínají ovládat skupiny, jež z tohoto regionu nepocházejí. Asijské země mají zájem o tamní levné přírodní zdroje a vlády zemí tichomořských ostrovů očekávají od Asie přínos v oblasti exportu, turistického ruchu a investic. Analýza zjistila, že organizovaný zločin existuje na okraji legálního rybářského a těžařského průmyslu a někdy využívá dřevařské tábory k obchodu se zbraněmi a drogami. Ještě větší hrozbu představuje korupce, kdy státní úředníci prodávají přírodní zdroje způsobem, který drancuje jejich vlastní země. Kompetentnější a poctivější veřejná správa a policie jsou zapotřebí ke snížení příležitostí pro korupční aktivity a struktury zahrnující organizovanou trestnou činnost.<sup>181</sup>
30. Podle analýzy obchodu s omamnými látkami v Asii nelegální trh roste, což odpovídá růstu legální ekonomiky.<sup>182</sup> Účinným řešením brání nedostatek finančních prostředků a přesnějších a komplexnějších znalostí o výskytu užívání drog a souvisejících dat pro vědecké studium drogového problému v regionu.<sup>183</sup>
31. Souvisejícímu problému převaděčství se věnuje řada studií, třebaže role organizovaného zločinu v těchto aktivitách není dobře známá. V řadě zemí bylo stíháno mnoho převaděčů, ovšem značná část z nich je součástí spíše menších aktivit sítí, působících v oblasti nábory či přepravy osob, než větších zločineckých organizací. Na základě terénního šetření a rozhovorů se státními úředníky a více než 100 převaděčů popsala jedna ze studií gangy „snakeheads“, přepravující nelegální přistěhovalce do západních zemí, a došla k závěru, že primárními účastníky této činnosti byly spíše menší podnikatelské skupiny než samotní kmotři, ačkoliv spojení mezi kriminálním podsvětím a legálním podnikáním vyžaduje více pozornosti.

<sup>177</sup> Jeffrey Scott McIlwain, „Intellectual property theft and organized crime: the case of film piracy”, *Trends in Organized Crime*, vol. 8, No. 4 (2005), str. 15-39.

<sup>178</sup> Elfriede Penz, Bodo B. Schlegelmilch a Barbara Stöttinger, „Voluntary purchase of counterfeit products: empirical evidence from four countries”, *Journal of International Consumer Marketing*, vol. 21, No. 1 (2009), str. 67-84; a Jason Rutter a Jo Bryce, „The consumption of counterfeit goods: ‘Here be pirates?’”, *Sociology*, vol. 42, No. 6 (2008), str. 1146-1164.

<sup>179</sup> Peggy Chaudry a Alan Zimmerman, *The Economics of Counterfeit Trade: Governments, Consumers, Pirates and Intellectual Property Rights* (Berlin, Springer, 2009).

<sup>180</sup> United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, *Counterfeiting: A Global Spread, a Global Threat* (Turin, Italy, 2007). K dispozici na [www.unicri.it/www/emerging\\_crimes/counterfeiting.php](http://www.unicri.it/www/emerging_crimes/counterfeiting.php).

<sup>181</sup> Sue Windybank, „The illegal pacific, part I: organised crime”, *Policy*, vol. 24, No. 1 (2008), str. 32-38.

<sup>182</sup> Ryan Clarke, „Narcotics trafficking in China: size, scale, dynamic and future consequences”, *Pacific Affairs*, vol. 81, No. 1 (2008), str. 73-93.

<sup>183</sup> Chen Zhonglin a Kaicheng Huang, „Drug problems in China: recent trends, countermeasures and challenges”, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 51, No. 1 (2007), str. 98-109.

32. Jiná studie s využitím anonymních internetových dotazníků a terénního šetření shromáždila informace od prostitutek a jejich zákazníků, přičemž se zaměřila na poptávkovou stranu problému. Poznatky naznačují, že existují způsoby, jak upravit prostituci tam, kde je legální, způsobem, který chrání oběti a řeší problém obchodování s lidmi.<sup>184</sup> Jedná se o značný prostor pro diskusi při posuzování protichůdných obav z přisunu obětí převaděčství a obchodování s lidmi a snah o kontrolu poptávky po službách, jež mohou poskytovat.
33. Vzhledem ke značnému úsilí, které bylo vynaloženo na analýzu regionálních trendů v oblasti spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami nelegálního obchodování, je zapotřebí syntézy, aby se regiony mohly poučit ze zkušeností ostatních, a to prostřednictvím pravidelného, periodického hodnocení mezi regiony, prováděného standardizovaným způsobem za účelem vyhodnocení trendů a dopadů opatření trestní justice.

## **E. Vhodnost opatření proti obchodu s drogami pro postup proti jiným organizovaným kriminálním aktivitám**

34. V boji proti obchodu s drogami a jiným formám organizované trestné činnosti již bylo využito mnoho opatření, ovšem vyhodnocení jejich účinnosti byla věnována jen malá pozornost. Je tudíž obtížné zhodnotit náklady a přínosy opatření a jejich dopady na oběti či na organizovaný zločin v regionu.
35. Rozvoj strategií na potírání praní špinavých peněz začal se zájmem o mezinárodní pohyb nelegálních zisků z obchodu s drogami a pokračuje vzhledem k ziskům z organizované trestné činnosti. Po celém světě bylo přijato značné množství právních předpisů a zřízeno mnoho monitorovacích orgánů za účelem odhalení nezákonných prostředků jak uvnitř tak vně finančního systému. Podrobná analýza zjistila, že zpracování systematických informací o dopadech takových opatření nebyla věnována dostatečná pozornost.<sup>185</sup> V důsledku toho je obtížné vyhodnotit účinnost aktivit v oblasti legislativy či prosazování práva, zaměřených proti praní špinavých peněz.
36. Bylo zjištěno, že regulační a právní opatření, jako je posilování právní úpravy zabavování majetku za účelem omezení praní špinavých peněz, nebo opatření k prevenci a kontrole korupce, musejí být kombinována s aktivitami v sociální oblasti, jako jsou opatření na snížení nezaměstnanosti, aby bylo dosaženo lepších výsledků v boji proti obchodu s drogami a organizovanému zločinu.<sup>186</sup> Základem jsou specifické strategie a plány k dosažení těchto cílů postupným a udržitelným způsobem. Soubory nástrojů,

<sup>184</sup> Sheldon X. Zhang, *Chinese Human Smuggling Organizations: Families, Social Networks, and Cultural Imperatives* (Palo Alto, California, Stanford University Press, 2008); a Andrea Di Nicola aj., eds., *Prostitution and Human Trafficking: Focus on Clients* (New York, Springer, 2009).

<sup>185</sup> Peter Reuter a Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 2004).

<sup>186</sup> „Taking on the unholy family”, *Economist*, vol. 392, 25 July 2009; a Nathan Jones, „Using counterinsurgency strategy to reassert the Westphalian State against criminal networks: the case of the Gulf Cartel in Mexico”, příspěvek přednesený na výročním zasedání Společnosti pro mezinárodní studie (*International Studies Association*), New York, únor 2009.

příručky a jiné formy technické pomoci OSN jsou užitečné pro překlenutí mezery mezi principy a praxí.<sup>187</sup>

37. Podvod je ústřední složkou mnoha organizovaných kriminálních aktivit, zejména těch, při nichž je oběť uvedena pachatelem v omyl, jako jsou padělání, obchodování s lidmi, krádež identity a související podvodná jednání. Schopnost provést úspěšně podvod souvisí se vztahem mezi prostředím, příležitostmi a schopnostmi orgánů prosazování práva. Některá podvodná jednání jsou páchána nadnárodními organizovanými zločineckými sítěmi, jiná malými skupinami. Je známo, že i jednotlivci páchají rozsáhlé podvody bez napojení na organizovaný zločin. U velkých korporací začíná být běžné posuzování rizika podvodu (*fraud risk assessment*). Metody, vytvořené pro taková posuzování, mohou být cenné i pro širší posuzování rizik, představovaných nezákonnými aktivitami.<sup>188</sup>
38. Kontrola mezinárodního obchodu se zbraněmi je dalším problémem z oblasti organizovaného zločinu, jemuž by prospělo důkladné zhodnocení současných postupů. Zpráva OSN se zabývala problémem rozšíření ručních střelných zbraní v rozvojovém světě a zjistila vztah mezi veřejnou správou, politickou nestabilitou a vzděláním policie. Jiná studie v balkánských zemích identifikovala tři různé typy obchodování se zbraněmi a analýza upozornila na kulturní, sociální a politické faktory, jež vedle tvorby zisku přispívají k existenci nezákonných trhů.<sup>189</sup> Tyto poznatky nabízejí vodítko pro úsilí v oblasti kontroly obchodu se zbraněmi i v jiných regionech.
39. Nedávné hodnocení OSN, zabývající se různými problémy regionu Západní Afriky, se věnovalo vhodnosti opatření, přijatých v rámci boje proti obchodu s drogami, pro postup proti jiným druhům organizované trestné činnosti. Západní Afrika trpí vícero druhy nadnárodního nezákonného obchodu, jako jsou obchod s kokainem, naftou, cigaretami, padělanými léčivými, ručními střelnými zbraněmi, lidmi pro účely sexuálního vykořisťování, toxickým odpadem a lidmi převáděnými pro pracovní účely. Bylo zjištěno, že tyto problémy mají jak vnitřní, tak vnější příčiny. Poptávka po odcizené naftě, poskytování nedostatečné léčby, zpracování nelegálního zboží v zónách volného obchodu, globální trh s použitou elektronikou a nedostatečná průhlednost finančních transakcí, to vše má ve velké míře původ mimo danou zemi. Problémy s vnitřními zdroji, jež mají dopad na celkovou situaci, zahrnují nedostatky v právní úpravě licencí a daní, které mají vliv na pašování cigaret uvnitř regionu, nízkou výkonnost policie z důvodu nedostatečného výcviku a vzdělávání, potíže v oblasti bezpečnosti hranic a prostředí bezpráví v důsledku korupce.<sup>190</sup> Tato analýza ukazuje, že lze vytvářet a sdílet

<sup>187</sup> *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* (United Nations publication, Sales No. E.08.V.14); a *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, vydáno UNODC a Ústavem OSN pro interregionální výzkum kriminality a justice v roce 2009 ([www.unicri.it/wwk/publications/books/docs/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](http://www.unicri.it/wwk/publications/books/docs/Technical_Guide_UNCAC.pdf)).

<sup>188</sup> Michael Levi, „Organized fraud and organizing frauds: unpacking research on networks and organization”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, No. 4 (2008), str. 389-419; a Nahariah Jaffar aj., „The effects of fraud risk assessment on the external auditor’s ability to detect the likelihood of fraud: a conceptual discussion”, *European Journal of Scientific Research*, vol. 17, No. 3 (2007), str. 425-432.

<sup>189</sup> Anatole Ayissi a Ibrahima Sall, eds., *Combating the Proliferation of Small Arms and Light Weapons in West Africa: Handbook for the Training of Armed and Security Forces* (United Nations publication, Sales No. GV.E.03.0.17); a Jana Arsovska a Panos A. Kostakos, „Illicit arms trafficking and the limits of rational choice theory: the case of the Balkans”, *Trends in Organized Crime*, vol. 11, No. 4 (2008), str. 352-378.

<sup>190</sup> *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*, vydáno UNODC v roce 2009 ([www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West\\_Africa\\_Report\\_2009.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West_Africa_Report_2009.pdf)).



dobrou praxi, za podmínky důkladné diagnózy problémů a srozumění se skutečností, že řešení budou zahrnovat i změny mimo systém trestní justice.

## **F. Dobrá praxe na národní i regionální úrovni v oblasti vyšetřování a stíhání mezinárodních obchodníků s drogami**

40. Existuje řada postupů při vyšetřování a stíhání mezinárodních obchodníků s drogami, přijatých na národní i regionální úrovni. Někdy se praxe pokládá za „dobrou“, pokud vede k odsouzení, ovšem je důležité chápat, že odsouzení je pouze jedním z kritérií, jež lze použít pro určení dobré praxe. Dalšími důležitými faktory jsou finanční náklady, dopady na organizované zločinecké skupiny a na třetí osoby (civilní obyvatelé), na případu nezúčastněné.
41. Sdílení praxe mezi orgány prosazování práva a orgány veřejné žaloby je velice žádoucí. Užitečná je diskuse nad minulými případy s protějšky z jiných zemí, neboť provokuje myšlení a diskusi a může vést ke zkvalitnění vyšetřovacích postupů.<sup>191</sup> K vytvoření fóra pro výměnu zkušeností s vyšetřováním a podporu spolupráce mezi příslušnými orgány je zapotřebí tomu věnovat více pozornosti a finančních prostředků.
42. Úloha policie se někdy stává velmi obtížnou z důvodu množství úkolů, jež jsou na ni kladeny. Vyšetřovací úkony se provádějí nejlépe, pokud policie zná svou komunitu a požívá její důvěry. To vyžaduje přesvědčit veřejnost, že má smysl oznamovat trestnou činnost a že je to lepší než se snažit řešit konflikty soukromě. Jak připustila zpráva UNODC o kriminalitě ve Střední Americe, policie nemůže plnit tyto své základní úkoly, jestliže je zatažena do války, v níž spěchá z jednoho bojiště na druhé. Nakonec je ostatně nutno pochopit, že policie je pouze nejviditelnějším prvkem snah státu o řešení problému kriminality a nemůže tento úkol plnit sama.<sup>192</sup>
43. Stále více zemí přijímá právní úpravu ochrany svědků a používá ji k zajištění bezpečnosti závažně ohrožených svědků. Tato právní úprava se ve světě značně liší, což popisuje zpráva UNODC o současné praxi.<sup>193</sup> Když se s ochranou svědků začínalo ve Spojených státech amerických, odhadovalo se, že bude každoročně přesídleno 25 až 50 svědků, což bude představovat náklady nižší než jeden milion amerických dolarů. Za prvních 13 let se nicméně do programu zapojilo více než 4400 svědků a 8000 členů jejich rodin. Tato zkušenost vede k závěru, že programy ochrany svědků je třeba důkladně naplánovat. Pro zařazení do programu je důležité objektivní posouzení, protože mnozí chránění svědci jsou zároveň pachatelé, takže existuje zřejmá možnost, že takoví účastníci programu mohou po svém přesídlení páchat další trestnou činnost. Evaluace výsledků programu na ochranu svědků by měla srovnat jeho náklady (vycházející, kupříkladu, z přesídlování a z trestných činů spáchaných svědky po dobu

<sup>191</sup> Leslie E. King a Judson M. Ray, „Developing transnational law enforcement cooperation: the FBI training initiatives”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 16, No. 4 (2000), str. 386-401.

<sup>192</sup> *Crime and Development in Central America: ...*, cit. dílo, viz též David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Studies in Crime and Public Policy (New York, Oxford University Press, 2006).

<sup>193</sup> *Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime*, vydáno UNODC v roce 2008 ([www.unodc.org/documents/organized-crime/Witnessprotection-manual-Feb08.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witnessprotection-manual-Feb08.pdf)).

jejich účasti v programu) s jeho přínosy (úspěšné stíhání vysoce postavených představitelů organizovaného zločinu).<sup>194</sup>

## **G. Dobrá praxe v oblasti mezinárodní spolupráce v trestních věcech**

44. Sjednání závazných mezinárodních úmluv v posledních letech a mnoho úspěšných dvoustranných a mnohostranných smluv o vydávání a jiných formách mezinárodní spolupráce představují jednoznačný pokrok v konfrontaci s nadnárodním zločinem. Mezi úspěchy patří globální trend k dohodám o formální spolupráci, narozdíl od spolupráce neformální, a více mnohostranných než jen dvoustranných smluv (což snižuje počet míst, kde se pachatelé a jejich majetek mohou skrýt). Osobní setkávání v rámci školení a technické pomoci mají význam pro podporu důvěry a následné spolupráce. Využití ekonomických a rozvojových společenství jako platforem pro dohody v oblasti kriminality se ukázalo být účinným při řešení společných problémů s kriminalitou v Asii, Evropě a Jižní Americe.
45. Zlepšit je třeba využívání dostupných informací a databází a rozvíjení postupů pro účinnější proces vydávání pachatelů. Je též zapotřebí větší podpory pro rozvojové země, jež by jim pomohla zvýšit schopnost spolupráce v oblasti prosazování práva. Vyhledávání a oznamování případů mezinárodní spolupráce má pro posouzení pokroku zásadní význam.<sup>195</sup> Ačkoliv existuje mnoho příkladů mezinárodní spolupráce v oblasti prosazování práva a trestního stíhání, další zlepšení jsou potřebná a možná. Společné vyšetřování a policejní operace a úzká spolupráce, založené na úspěšných zkušenostech, by měly být podporovány. Vedle toho mohou přispět k účinnějšímu přeshraničnímu postupu vůči nadnárodnímu zločinu též mezinárodní organizace a bilaterální styčné úřady.

## **H. Zkušenosti a poučení z využívání zvláštních vyšetřovacích technik**

46. Existují značné zkušenosti s využíváním zvláštních vyšetřovacích technik proti obchodu s drogami a organizovanému zločinu, jako jsou elektronické sledování (*electronic surveillance*), utajené operace a sledované zásilky. Menší úsilí bylo věnováno zjišťování nákladové efektivity těchto postupů, druhů případů, pro které se nejlépe hodí, nebo rizik, jež představují pro policisty a pro práva občanů.
47. Různé vyšetřovací postupy a techniky byly přijaty a jsou využívány bez systematického vyhodnocení jejich přiměřenosti, předpokladů či účinnosti a dopadů na organizovaný zločin, jakož i nákladů a přínosů a možných škod. Je možné vytvořit výzkumné metody k vyhodnocení strategií na kontrolu organizovaného zločinu, ovšem k tomu je nutný přístup k státním datům a zkušenostem s těmito nástroji. Lze srovnat využití zvláštních vyšetřovacích nástrojů v případech různého druhu a tak získat racionální empirické odpovědi na důležité otázky, jako jsou ty, které se týkají druhů případů, v nichž jsou určité techniky a nástroje vyšetřování a stíhání nejučinnější nebo naopak neúčinné, jejich nákladů a přínosů, a důsledků či potenciálních škod, které by měly být

<sup>194</sup> Jay S. Albanese, *Organized Crime in Our Times*, 5th ed. (Newark, New Jersey, LexisNexis, 2007).

<sup>195</sup> Kauko Aromaa a Terhi Viljanen, eds., *Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures*, HEUNI Publication Series, No. 46 (Helsinki, European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, 2005).

předvídaný.<sup>196</sup> Podobné otázky lze zodpovědět empiricky a objektivně u všech metod pro boj s organizovaným zločinem, ovšem je třeba pro takovou činnost poskytnout potřebnou podporu a přístup k informacím.

48. Tato otázka se zrodila z několika hodnocení, která zjistila potřebu analýzy zkušeností, získaných při použití různých vyšetřovacích technik. Zkoumání hlavních právních předpisů proti vyděračství (*racketeering*) vedlo k neuvěřitelnému závěru, že za dobu více než 20 let sporů s odbory, ovládanými osobami, zabývajícími se vyděračstvím, nebylo provedeno žádné vyhodnocení. Úspěchy či nezdary nikdy nebyly zjišťovány, tím méně zdokumentovány či analyzovány.<sup>197</sup> Analýza programů na kontrolu organizovaného zločinu, založená na vědeckých poznatcích, zjistila, že navzdory všem legislativním opatřením zaměřeným na organizovaný zločin a praní špinavých peněz v průběhu devadesátých let, nevznikly v žádné z klíčových oblastí významnější výzkumné studie, jež by odpovídaly obvyklým principům evaluace.<sup>198</sup> Analýza nepublikovaných hodnocení 18 samostatných opatření na kontrolu organizovaného zločinu došla k závěru, že důkazy o účinnosti stávajících strategií na kontrolu organizovaného zločinu jsou tak ojedinělé, až téměř neexistují.<sup>199</sup>
49. Potenciálním zdrojem informací pro plánování orgánů prosazování práva jsou dopadení pachatelé. Rozhovory s 34 uvězněnými pachateli drogové kriminality odhalily, jak operují pašeráci drog a co dělají aby unikli dopadení, čímž poskytly podněty pro vyšetřovací strategie orgánů prosazování práva.<sup>200</sup> Podobně byly rozhovory se 70 obchodníky s drogami, vězněnými v Kanadě zjištěno, že jsou dvojího typu: obchodníci „zločinci“, kteří působí jako zločinci z povolání, a obchodníci „podnikatelé“, kteří kromě svého zapojení do obchodu s drogami žijí celkově řádným životem.<sup>201</sup> Jak struktura jejich operací tak i to, jak reagují na hrozbu odhalení ze strany policie, poskytují vodítka pro účinné využití vyšetřovacích technik.
50. Elektronické sledování se při vyšetřování organizovaného zločinu využívá v řadě zemí a UNODC shrnul stávající praxi ve své nové zprávě.<sup>202</sup> Zpráva by měla pomoci při tvorbě právní úpravy a poskytnout policii a státním zástupcům pomoc při úvahách o elektronických prostředcích shromažďování důkazů. Mezi jednotlivými zeměmi panují značné rozdíly pokud jde o míru soukromí, které požívá osobní či telefonická konverzace, přičemž tyto rozdíly odrážejí sociální, politické a kulturní podmínky či tradice. Objektivní zhodnocení prospěšnosti elektronického sledování v případech organizovaného zločinu jsou nezbytná. Taková hodnocení by mohla zodpovědět důležité otázky ohledně nákladů a přínosů elektronického sledování ve srovnání s jinými druhy vyšetřovacích technik, jeho dopadů na pravděpodobnost odsouzení osob zapojených do

<sup>196</sup> Jay S. Albanese, „Controlling organized crime: looking for evidence-based approaches”, *Victims and Offenders*, vol. 4, No. 4 (2009), str. 412-419.

<sup>197</sup> James B. Jacobs, *Mobsters, Unions, and Feds: The Mafia and the American Labor Movement* (New York, New York University Press, 2006), str. 238.

<sup>198</sup> Michael Levi a Mike Maguire, „Reducing and preventing organised crime: an evidence-based approach”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, No. 5 (2004), str. 397-469.

<sup>199</sup> Allan Castle, „Measuring the impact of law enforcement on organized crime”, *Trends in Organized Crime*, vol. 11, No. 2 (2008), str. 135-156.

<sup>200</sup> Scott H. Decker a Margaret Townsend Chapman, *Drug Smugglers on Drug Smuggling: Lessons from the Inside* (Philadelphia, Temple University Press, 2008).

<sup>201</sup> Frederick J. Desroches, *The Crime That Pays: Drug Trafficking and Organized Crime in Canada* (Toronto, Canadian Scholars' Press, 2005).

<sup>202</sup> *Current Practices in Electronic Surveillance in the Investigation of Serious and Organized Crime* (United Nations publication, Sales No. E.09.XI.19).

závažného organizovaného zločinu a dopadů takových případů odsouzení na organizované zločinecké skupiny, a to ve srovnání s tradičními vyšetřovacími technikami.

51. Uskutečnilo se několik velmi významných utajených operací vedoucích k odsouzení řady osob. Nebezpečí pro skryté agenty je ovšem značné, neboť o prozrazení jejich identity se sami dozvídají jako poslední, což je vystavuje riziku závažného zranění či smrti. Problémům s přizpůsobením skrytých agentů po splnění jejich úkolu se rovněž nevěnovala dostatečná pozornost. Přínosy práce v utajení dosud nebyly objektivně vyhodnoceny ve srovnání s jejími náklady ve smyslu vynaloženého času, rizika a pracovní síly, a jejich dopadů na jednotlivé policisty, policejní útvary a zainteresované třetí osoby.

## **I. Strategie a zkušenosti v oblasti koordinace a výměny informací mezi policejními a zpravodajskými orgány**

52. Všeobecně se uznává názor, že výměna informací a spolupráce mezi policejními a zpravodajskými orgány má zásadní význam pro větší účinnost opatření proti nelegálnímu obchodování ve všech jeho formách. Vzdělávání a budování kapacit zákonodárců, tvůrců politik, orgánů justice a prosazování práva musejí mít komplexní a trvalý charakter, neboť nové právní předpisy, mezinárodní smlouvy, vyšetřovací techniky a změny v oblasti organizované trestné činnosti vyžadují, aby s nimi byli neustále dobře obeznámeni.
53. Tato koordinace a výměna informací probíhá zčásti neformálně, pokud mají úředníci, policisté či příslušní pracovníci vzájemné vztahy založené na důvěře. To usnadňují školící programy s osobní účastí. Mezinárodní dohody vznikají, pokud si mohou jednotlivci působící v různých zemích vyměňovat své zkušenosti na neutrální půdě. Mezinárodní vzdělávání tohle poskytuje a mělo by být všude prioritou.
54. V některých případech existuje mnohostranná mezinárodní spolupráce, jež vedla k vytvoření databázových a analytických kapacit (např. Mezinárodní organizace kriminální policie (*International Criminal Police Organization*, INTERPOL) a Evropský policejní úřad (*European Police Office*, EUROPOL)). Kupříkladu INTERPOL nabízí všem svým členům globální policejní komunikační systém, několik komplexních databází a operační podporu. Takto dostupné informace mohou být využívány ve větší míře, čímž se maximalizuje využití stávajících zdrojů. Jmenování národních styčných důstojníků a kontaktních osob v každé zemi, kteří jsou k dispozici 24 hodin denně, je jedním ze způsobů maximalizace využití stávajících zdrojů prostřednictvím zvyšování objemu rychlé výměny informací.
55. Rozdíly v právních rádech, v orgánech prosazování práva a v justiční praxi mohou představovat překážky spolupráce v oblasti prosazování práva, nicméně dobrých výsledků bylo dosaženo při využití ekonomických a rozvojových společenství jako platform pro dohody týkající se kriminality (např. Evropská unie, ASEAN, Rozvojové společenství Jižní Afriky (*Southern African Development Community*) a Společný trh Jihu (*Common Market of the South*, MERCOSUR)). Na těchto fórech lze využít již existujících vztahů k řešení problémů s kriminalitou, jež postihují hospodářský rozvoj.

### III. Závěry a doporučení

56. Účinná reakce na nadnárodní organizovaný zločin, včetně obchodu s drogami, musí být založena na vytvoření odpovídajícího legislativního rámce, programech budování kapacit a posilování regionální a subregionální spolupráce založené na sdílené odpovědnosti. Činnost mezinárodních organizací v této oblasti vyžaduje větší koordinaci a dvojnásobné společné úsilí o podporu implementace mnohostranných úmluv, z nichž nejdůležitější je Úmluva o organizovaném zločinu a Protokoly k ní, a o vytvoření a implementaci komplexních, trvalých a konzistentních programů technické pomoci rozvojovým zemím na jejich žádost.
57. Navzdory několika pokusům o analýzu modu operandi organizovaných zločineckých skupin stále chybí v řadě zemí přístup k datům a v některých regionech taková analýza prakticky neexistuje. Je třeba vynaložit značné úsilí na zkoumání trendů v oblasti organizované trestné činnosti, neboť tento druh kriminální aktivity se mění v reakci na činnost orgánů prosazování práva.
58. Politická reakce závisí na pečlivém zhodnocení hrozeb, jež představuje organizovaný zločin. Určení rizik organizovaného zločinu vyžaduje specifická posouzení vzhledem ke značným rozdílům mezi zeměmi a regiony. Dosavadní omezené úsilí musí být konsolidováno a posloužit jako odrazový můstek pro systematictější a pravidelné posuzování rizik na celém světě.
59. Bylo provedeno několik analýz spojení mezi obchodem s drogami a jinými formami nelegálního obchodování. UNODC realizoval regionální studie, jež zkoumají spojení mezi organizovaným zločinem a drogami. Tyto studie se věnují problematice kriminality a rozvoje v Africe, na Balkáně, v Karibiku a ve Střední Americe. Tyto analýzy zdůraznily zásadní roli regionální spolupráce. Výsledky uvedených studií musejí být převedeny do konkrétních programů pomoci pro tyto regiony. Poskytnutí této pomoci se musí stát prioritou, zejména pro komunitu dárců.
60. Značné množství práce bylo odvedeno na analýze regionálních trendů v oblasti spojení mezi obchodem s drogami a jiným nezákonným obchodováním. Je třeba provést syntézu této práce, tak aby se jednotlivé regiony mohly poučit ze zkušeností ostatních. Dále je zapotřebí pravidelného, periodického vyhodnocování, prováděného standardizovaným způsobem, za účelem posouzení trendů v oblasti nelegálních aktivit a evaluace dopadů opatření trestní justice.
61. Příliš málo úsilí bylo věnováno objektivnímu zhodnocení účinnosti metod, využívaných v boji proti obchodu s drogami a jiným aktivitám organizovaného zločinu. Z toho důvodu je stále obtížné posoudit náklady a přínosy a dopady takových metod. V důsledku toho lze předpokládat, že nejsou systematicky shromažďovány či využívány zkušenosti ke zlepšení těchto metod a k zajištění toho, aby tyto metody byly schopny čelit neustále se měnící povaze organizovaného zločinu. Mezinárodní společenství a UNODC mohou a měly by spolupracovat při rozvoji programů na úpravu takových metod a systematickou analýzu získaných zkušeností.
62. Osobní setkávání v rámci školení a technické pomoci se ukázaly být tím nejlepším způsobem podpory důvěry a následné spolupráce mezi příslušnými pracovníky. Využití ekonomických a rozvojových společenství jako platform pro dohody týkající se

kriminality se ukázaly být účinným způsobem pro řešení společných problémů s kriminalitou v Asii, Evropě a Jižní Americe. Výměna informací a spolupráce mezi policejními a zpravodajskými orgány má klíčový význam pro větší účinnost opatření proti nelegálnímu obchodování ve všech jeho formách. Vzdělávání a budování kapacit zákonodárců, tvůrců politik, orgánů justice a prosazování práva musejí mít komplexní a trvalý charakter, neboť nové právní předpisy, mezinárodní smlouvy, vyšetřovací techniky a změny v oblasti organizované trestné činnosti vyžadují, aby s nimi byli neustále dobře obeznámeni.

## **12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici**

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
18. prosince 2009  
Originál: angličtina

---

Bod 7 předběžného programu\*

**Mezinárodní spolupráce v oblasti praní špinavých peněz založená  
na nástrojích OSN a dalších relevantních nástrojích**

# **Mezinárodní spolupráce v oblasti praní špinavých peněz založená na nástrojích OSN a dalších relevantních nástrojích**

**Pracovní materiál připravený Sekretariátem**

## **I. Úvod**

1. V důsledku stále složitějších postupů, využívaných k přesunu výnosů a prostředků souvisejících s trestnou činností, jež mají nadnárodní charakter, týkají se jednotlivé případy praní špinavých peněz často více různých zemí. Větší spolupráce členských států má proto zásadní význam pro úspěšné vyšetřování a stíhání mnoha takových případů a pro účinné zajišťování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti.
2. Aby bylo zajištěno, že taková spolupráce bude probíhat rychlým a účinným způsobem, stanovily mezinárodní a regionální právní nástroje vůči členským státům podrobné požadavky v oblasti vzájemné právní pomoci a neformální výměny informací a spolupráce. Stále více se rozvíjejí komplexní mechanismy poskytování mezinárodní spolupráce. Samy o sobě však nestačí. Schopnost členských států účinně poskytovat právní pomoc je závislá na komplexním a efektivně implementovaném vnitrostátním rámci boje proti praní špinavých peněz.
3. Několik mezinárodních právně závazných nástrojů, jako jsou Úmluva OSN proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami z roku 1988<sup>203</sup>, Úmluva

---

\* A/CONF.213/1.

OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu<sup>204</sup>, a Úmluva OSN proti korupci<sup>205</sup>, obsahuje konkrétní požadavky vůči členským státům, aby přijaly specifická opatření pro boj proti praní špinavých peněz. Tyto nástroje zdůrazňují spojení mezi praním špinavých peněz a nadnárodním organizovaným zločinem a korupcí. Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (UNODC) bylo uloženo podporovat plnění uvedených nástrojů a poskytovat technickou pomoc členským státům při jejich implementaci.

4. Čtyřicet doporučení Finanční akční skupiny pro boj proti praní špinavých peněz (*Forty Recommendations on Money Laundering of the Financial Action Task Force (FATF)*) posiluje příslušná ustanovení Úmluvy o organizovaném zločinu a Úmluvy proti korupci. Doporučení FATF č. 1 uvádí, že by státy měly kriminalizovat praní špinavých peněz na základě Úmluvy z roku 1988 a Úmluvy o organizovaném zločinu. Narozdíl od ustanovení Úmluvy o organizovaném zločinu a Úmluvy proti korupci není Čtyřicet doporučení FATF právně závazných. Nicméně velký počet zemí přijal závazek implementovat Čtyřicet doporučení, a členové FATF a osmi regionálních organizací typu FATF<sup>206</sup> mají za úkol účastnit se mnohostranného odborného programu, jehož prostřednictvím je hodnocen pokrok při účinné implementaci Čtyřiceti doporučení. Kromě toho článek 14 Úmluvy proti korupci vyzývá členské státy, aby využívaly příslušné iniciativy regionálních, meziregionálních a multilaterálních organizací, zabývajících se bojem proti praní špinavých peněz, jako vodítka při vytváření vnitrostátního rámce pro boj proti praní špinavých peněz.
5. Mnoho členských států zavedlo mechanismy mezinárodní právní pomoci a spolupráce v případech praní špinavých peněz a konfiskace výnosů z trestné činnosti. Schopnost členských států poskytnout právní pomoc v konkrétních případech praní špinavých peněz nicméně často omezují právní překážky, jako jsou požadavek oboustranné trestnosti, právní úprava finančního, profesního a obchodního tajemství, nedostatečná oprávnění pro vyhledání, identifikaci, zajištění a konfiskaci majetku a neúměrně restriktivní podmínky pro poskytnutí vzájemné právní pomoci. Kromě toho omezují schopnost úřadů přijímat, zpracovávat a vyřizovat žádosti o právní pomoc praktické překážky, jako jsou rozdíly v právních rádech a nedostatek finančních a lidských zdrojů. Nekvalitní žádosti představují další překážku, kterou lze obtížně překonávat, což často vede k tomu, že se žádost nedočká reakce nebo je zamítnuta.
6. Vedle těchto právních a praktických překážek čelí členské státy závažným výzvám při implementaci vnitrostátního rámce pro boj proti praní špinavých peněz vzhledem k novým způsobům a systémům praní špinavých peněz, zahrnujícím využívání

---

<sup>203</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1582, No. 27627.

<sup>204</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

<sup>205</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2349, No. 42146.

<sup>206</sup> Asijsko pacifická skupina pro praní špinavých peněz (*Asia/Pacific Group on Money Laundering*); Karibská finanční akční skupina (*Caribbean Financial Action Task Force*); Východoafrická a Jihoafrická skupina proti praní špinavých peněz (*Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group*); Euroasijská skupina pro boj proti praní špinavých peněz a financování terorismu (*Eurasian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism*); Jihoamerická finanční akční skupina proti praní špinavých peněz (*Financial Action Task Force of South America against Money-Laundering, GAFISUD*); Mezivládní akční skupina proti praní špinavých peněz v Západní Africe (*Intergovernmental Action Group against Money Laundering in West Africa, GIABA*); Finanční akční skupina pro Střední východ a Severní Afriku (*Middle East and North Africa Financial Action Task Force, MENAFATF*); Výbor expertů Rady Evropy pro evaluaci opatření proti praní špinavých peněz a financování terorismu (*Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism, MONEYVAL*).



a zneužívání obchodních transakcí, složitých korporátních struktur, nových platebních metod a alternativních platebních systémů.

7. 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici nabízí příležitost pro důkladnou diskusi o problému mezinárodní spolupráce v oblasti praní špinavých peněz. K usnadnění diskuse připravil Sekretariát tento pracovní materiál, jehož cílem je poskytnout přehled požadavků, stanovených různými mezinárodními instrumenty pro účely mezinárodní spolupráce, rozebrat právní a praktické překážky implementace těchto požadavků a popsat, jak nové způsoby praní špinavých peněz a novinky v oblasti informačních technologií brání efektivitě vnitrostátních rámců pro boj proti praní špinavých peněz a tím schopnosti členských států poskytovat vzájemnou právní pomoc. Tento pracovní materiál zároveň poskytuje informace o programech technické pomoci UNODC, jež mají pomoci členským státům posilovat kapacity příslušných orgánů a institucí za účelem účinného odhalování, vyšetřování a stíhání případů praní špinavých peněz a konfiskace nezákonných výnosů.

## **II. Mezinárodní spolupráce prostřednictvím vzájemné právní pomoci**

8. Vzhledem k zásadní roli, kterou má mezinárodní spolupráce v oblasti prevence, vyšetřování a stíhání trestných činů nadnárodního charakteru, jako je praní špinavých peněz, obsahují Úmluva z roku 1988, Úmluva o organizovaném zločinu i Úmluva proti korupci podrobná ustanovení o mezinárodní spolupráci v trestních věcech, včetně vzájemné právní pomoci.
9. Podle článku 18 Úmluvy o organizovaném zločinu a článku 46 Úmluvy proti korupci si členské státy poskytnou navzájem co nejvyšší míru právní pomoci při vyšetřování, stíhání a soudním řízení ve věci trestných činů, na které se tyto úmluvy vztahují. Uvedené články specifikují druhy právní pomoci, jež by měly být státy schopny poskytnout, důvody, pro které lze žádosti o právní pomoc zamítnout a druh informací, které by měly žádosti obsahovat. Doporučení FATF č. 36, 38 a 39 z ustanovení uvedených dvou článků čerpají a věrně je odrážejí.
10. Právní pomoc v případech praní špinavých peněz, kterou by státy měly být schopny poskytnout podle Úmluvy o organizovaném zločinu a Úmluvy proti korupci, by měla zahrnovat: a) získávání důkazů či výpovědí od osob; b) doručování soudních písemností; c) provádění prohlídek a opatření k zajištění a zmrazení majetku; d) ohledání věcí a prostor; e) poskytování informací, předmětů důkazů a znaleckých posudků; f) poskytování originálů či ověřených kopií příslušných dokumentů a záznamů, včetně vládních, bankovních, finančních, podnikových či obchodních záznamů; g) identifikaci či vyhledávání výnosů z trestné činnosti, majetku, prostředků a jiných věcí pro důkazní účely; h) umožnění dobrovolného dostavení se osob do dožadujícího státu; i) jakýkoliv další druh právní pomoci, který není v rozporu s vnitrostátním právem dožádaného státu; j) v případě Úmluvy proti korupci identifikaci, zmrazení a vyhledávání výnosů z trestné činnosti; a k) konfiskaci majetku.

11. Pro členské státy existují dvě hlavní cesty jak implementovat své závazky, vyplývající z mezinárodního práva obecně a z výše uvedených článků zvlášť.<sup>207</sup> Za prvé lze dosáhnout implementace v rámci vnitrostátní legislativy, upravující podmínky a postupy při poskytování vzájemné právní pomoci. Za druhé mohou členské státy jako základ pro mezinárodní spolupráci využít úmluvy.<sup>208</sup> Bez ohledu na použitý způsob však řada právních i praktických překážek přetrvává a často omezuje schopnost členských států na mezinárodní úrovni spolupracovat.

## A. Právní překážky

12. V souladu s Úmluvou o organizovaném zločinu a Úmluvou proti korupci přijaly mnohé členské státy právní rámec pro poskytování vzájemné právní pomoci. Nicméně aplikace požadavku oboustranné trestnosti a neúměrně restriktivní podmínky pro poskytování vzájemné právní pomoci, jakož i nedostatky vnitrostátního systému potírání praní špinavých peněz, jako jsou nedostatečné pravomoci příslušných orgánů a příliš restriktivní právní úprava mlčenlivosti, mohou nadále omezovat schopnost členských států spolupracovat na mezinárodní úrovni.

### 1. Oboustranná trestnost

13. Zásada oboustranné trestnosti činí poskytnutí vzájemné právní pomoci závislé na tom, zda jednání, ve vztahu k němuž je žádost podána, je trestným činem podle práva dožadujícího i dožádaného státu, či nikoliv. Článek 18 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 46 Úmluvy proti korupci stanoví, že členské státy mohou poskytnutí vzájemné právní pomoci odmítnout z důvodu nesplnění podmínky oboustranné trestnosti. Dožádaný smluvní stát nicméně může, pokládá-li to za vhodné, právní pomoc poskytnout, a to v rozsahu podle vlastního uvážení a bez ohledu na to, zda jednání je podle vnitrostátního práva tohoto státu trestným činem (článek 18 odst. 9 Úmluvy o organizovaném zločinu). Dále dožádaný smluvní stát Úmluvy proti korupci poskytne právní pomoc, která nezahrnuje donucovací opatření, jestliže to je v souladu se základními principy jeho právního řádu. Každý smluvní stát Úmluvy proti korupci též může zvážit přijetí takových opatření, jež mohou být nezbytná, aby mohl poskytovat právní pomoc při nesplnění podmínky oboustranné trestnosti v širším rozsahu (článek 46 odst. 9 Úmluvy proti korupci).
14. Striktní aplikace zásady oboustranné trestnosti může mít nezamýšlené důsledky v podobě omezení schopnosti členských států poskytovat vzájemnou právní pomoc z důvodu nedostatků ve vymezení trestného činu praní špinavých peněz či jeho odlišného vnitrostátního pojetí. Je třeba připomenout, že článek 3 Úmluvy z roku 1988, článek 6 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 23 Úmluvy proti korupci stanoví objektivní i subjektivní znaky, které musí takový trestný čin naplňovat, a požadují, aby se ustanovení o praní špinavých peněz vztahovala na široký okruh predikativních a pomocných trestných činů. Zejména Úmluva o organizovaném zločinu a Úmluva proti korupci požadují, aby Smluvní státy přijaly opatření ke kriminalizaci následujících

---

<sup>207</sup> Alfred Verdross a Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis* (Berlin, Duncker and Humblot, 1984), str. 54 a str. 539; Hans Kelsen, *Principles of International Law* (Clark, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2003), str. 195.

<sup>208</sup> Podle monistické koncepce v mezinárodním právu se aktem ratifikace mezinárodních smluv stávají jejich ustanovení součástí vnitrostátního práva, a jsou tedy přímo použitelná národními soudy.

jednání, jsou-li prováděna úmyslně: a) přeměna nebo převod majetku za účelem zatajení nebo zastření jeho nezákonného původu; b) zatajení či zastření mj. skutečné povahy, zdroje, umístění a vlastnictví ve vztahu k majetku nezákonného původu; c) s výhradou základních zásad svého právního řádu, nabývání, držení či užívání majetku, pokud v době jeho získání je známo, že tento majetek představuje výnos z trestné činnosti; a d) rovněž s výhradou základních zásad svého právního řádu, účast (pomoc, návod, podpora či poskytnutí rady) na kterémkoli z uvedených činů. Národní zprávy, získané v rámci mechanismů sběru informací, zavedených konferencemi smluvních států Úmluvy o organizovaném zločinu a Úmluvy proti korupci, odhalily mnohé mezery při zajišťování řádného plnění závazných požadavků úmluv, týkajících se zavedení skutkových podstat praní špinavých peněz, jakož i pokrytí predikativních trestných činů.<sup>209</sup> Tato situace má dopad na rozsah, v němž je naplňována zásada oboustranné trestnosti, což vede k situacím, kdy může být žádost o právní pomoc ve věci boje proti praní špinavých peněz zamítnuta. Kupříkladu pokud země A podá zemi B žádost o právní pomoc ve věci praní špinavých peněz, která se týká trestné činnosti proti životnímu prostředí, a v zemi B není praní špinavých peněz vymezeno způsobem, který se vztahuje na daný konkrétní predikativní trestný čin (v tomto případě na trestný čin proti životnímu prostředí), země B žádost zamítne z důvodu nesplnění podmínky oboustranné trestnosti.

## 2. Nedostatečné pravomoci vnitrostátních orgánů

15. Článek 7 Úmluvy z roku 1988, článek 18 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 46 Úmluvy proti korupci požadují, aby si smluvní státy navzájem poskytovaly pomoc při provádění prohlídek a opatření k zajištění a zmrazení majetku a při identifikaci či vyhledávání výnosů z trestné činnosti, prostředků k trestné činnosti a jiných předmětů důkazů. Článek 31 Úmluvy proti korupci také vyžaduje zavedení vnitrostátního systému zmrazení, zajištění a konfiskace majetku jako nezbytné podmínky pro mezinárodní spolupráci v oblasti vymáhání majetku, jež je upraveno v Části V Úmluvy proti korupci. Dále by smluvní státy měly být schopny poskytovat si informace a dokumenty, jež mají význam pro vyšetřování, stíhání a soudní řízení ve věcech praní špinavých peněz. Bankovní tajemství nemůže být uplatněno jako důvod pro odmítnutí poskytnutí právní pomoci.
16. Obecně jsou žádosti o vzájemnou právní pomoc vyřizovány podle vnitrostátního práva dožádaného státu. Tudíž i v případech, kdy si členské státy mohou poskytovat právní pomoc při provádění prohlídek a opatření k zajištění a zmrazení majetku a při identifikaci či vyhledávání důkazů či výnosů z trestné činnosti, mohou omezené pravomoci, které příslušným orgánům poskytuje vnitrostátní právní úprava, jako jsou procesní předpisy a předpisy upravující finanční, profesní a obchodní tajemství, poskytnutí takové právní pomoci bránit. Kupříkladu i když legislativa dané země umožňuje, aby příslušné orgány poskytly orgánům jiné země pomoc při vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti, může skutečnost, že orgány prosazování práva této země nejsou podle vnitrostátní právní úpravy oprávněny zmrazit prostředky na bankovních účtech či vynutit si vydání důkazů, na něž se vztahuje finanční tajemství, jako jsou záznamy o transakci, závažným způsobem omezit schopnost této země poskytnout jiné zemi právní pomoc při identifikaci a zajištění výnosů z trestné činnosti.

---

<sup>209</sup> Viz např. CTOC/COP/2005/2/Rev.2 a CAC/COSP/2009/9.

### **3. Neúměrně restriktivní podmínky**

17. Článek 7 Úmluvy z roku 1988, článek 18 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 46 Úmluvy proti korupci stanoví důvody, na jejichž základě lze žádost o vzájemnou právní pomoc zamítnout.
18. V praxi se mohou členské státy rozhodnout, zda sestaví taxativní výčet důvodů, na jejichž základě lze žádost o vzájemnou právní pomoc zamítnout, nebo zda svěří příslušným orgánům diskreční oprávnění žádost zamítnout nebo jí vyhovět. V obou případech mají státy povinnost zajistit, aby poskytování vzájemné právní pomoci nebylo vázáno na neúměrně restriktivní podmínky, jako je požadavek, aby bylo zahájeno trestní řízení, aby bylo v dožadujícím státě vydáno odsuzující rozhodnutí, nebo aby trestný čin, ohledně něhož byla žádost podána, nezahrnoval také fiskální aspekty.
19. Zkrátka, aby státy plně vyhověly úmluvám a Čtyřiceti doporučením FATF, musejí nejen vytvořit právní rámec pro poskytování všech forem vzájemné právní pomoci, vyjmenovaných v úmluvách, ale též vybavit příslušné vnitrostátní orgány dostatečně rozsáhlými pravomocemi k účinné realizaci uvedených druhů právní pomoci. Kromě toho nesmí být vzájemná právní pomoc podřízena neúměrně restriktivním podmínkám, a země aplikující zásadu oboustranné trestnosti by měly zajistit kriminalizaci praní špinavých peněz v podobě, odpovídající trestné činnosti vymezené v úmluvách.

### **B. Praktické překážky**

20. Způsobilost členských států poskytovat vzájemnou právní pomoc je založena na kombinaci kvalitní a komplexní právní úpravy mezinárodní spolupráce a schopnosti příslušných vnitrostátních orgánů tuto úpravu aplikovat účinným, rychlým a komplexním způsobem. Praktické základy jsou popsány v článku 7 Úmluvy z roku 1988, článku 18 Úmluvy o organizovaném zločinu a článku 46 Úmluvy proti korupci, jež požadují, aby státy určily ústřední orgán, příslušný přijímat žádosti o vzájemnou právní pomoc a zajišťovat jejich rychlé a řádné vyřízení.
21. V mnoha zemích je určeným ústředním orgánem ve smyslu úmluv ministerstvo spravedlnosti či nejvyšší státní zastupitelství. Nicméně vzhledem k omezeným lidským a finančním zdrojům, zejména v rozvojových zemích, vznikají při vyřizování žádostí často značné průtahy. Vyřízení těchto žádostí dále komplikuje nedostatek jasně daných postupů a lhůt pro výkon vzájemné právní pomoci. To je problém zvláště v případech, vyžadujících okamžité jednání, což je obvyklé pro případy, kdy je požadována právní pomoc v podobě použití předběžných opatření, jež mají předejít dalšímu prodeji, převodu a/nebo zničení důkazů či výnosů z trestné činnosti a nezákonně nabytého majetku.
22. Zároveň nedostatečné zdroje a chybějící znalosti příslušných vnitrostátních orgánů ve vysoce odborné oblasti potírání praní špinavých peněz často vedou k podávání žádostí o vzájemnou právní pomoc, jimž přijímající stát nemůže vyhovět vůbec nebo zčásti, a to z důvodu nízké kvality a/nebo nedostatečného obsahu žádosti, anebo nedostatečného objasnění podstaty trestného činu praní špinavých peněz. Mezi obvyklé důvody pro zamítnutí žádosti o vzájemnou právní pomoc patří chybějící informace, jež mají zásadní význam pro vyřízení žádosti. Další překážky pro poskytnutí náležité právní pomoci

představují nesplnění podmínek stanovených přijímajícím státem; nedostatečné znalosti právního řádu druhého státu, zejména ve věcech zabavení majetku; a nízká kvalita překladu do úředního jazyka přijímajícího státu.

23. Za účelem zabránění praktickým překážkám mezinárodní spolupráce a zajištění účinného, včasného a komplexního vyřízení žádostí o vzájemnou právní pomoc je nezbytné, aby určené ústřední orgány odpovědné za přijímání a vyřizování žádostí o vzájemnou právní pomoc, jakož i vnitrostátní orgány příslušné k předkládání žádostí o vzájemnou právní pomoc jiným státům, disponovaly dostatečnými znalostmi a odpovídajícími finančními a lidskými zdroji. Lze jednoznačně doporučit, aby za účelem podpory včasného vyřizování žádostí byla určena a ústřednímu orgánu známa příslušná kontaktní místa, zabývající se případy praní špinavých peněz.

### III. Další formy mezinárodní spolupráce

24. Mezinárodní spolupráce může probíhat nejen formou vzájemné právní pomoci, ale i méně formálními cestami mezi příslušnými orgány různých států. Mezi orgány, které takové cesty často využívají, patří policie, finanční zpravodajské jednotky a celní, daňové a dozorové orgány. Příklady takových mechanismů zahrnují memoranda o porozumění mezi národními partnery i v rámci regionálních či mezinárodních organizací, jako je Mezinárodní organizace kriminální policie (INTERPOL) a Egmontská skupina finančních zpravodajských jednotek (*Egmont Group of Financial Intelligence Units*).
25. Těmto méně formálním cestám mezinárodní spolupráce se věnuje článek 7 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 14 Úmluvy proti korupci, jež požadují, aby členské státy zajistily, že správní, regulační, donucovací a jiné orgány, zabývající se bojem proti praní špinavých peněz, budou schopné mezinárodní spolupráce a výměny informací. Článek 9 Úmluvy z roku 1988, článek 27 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 48 Úmluvy proti korupci dále stanoví, že národní orgány prosazování práva spolu mají úzce spolupracovat za účelem posílení účinnosti opatření v oblasti prosazování práva při potírání praní špinavých peněz a predikativních trestných činů. Mechanismy, jejichž prostřednictvím mají členské státy spolupracovat, zahrnují: a) komunikační kanály mezi odpovědnými národními orgány a službami pro zajištění spolehlivé a rychlé výměny informací; b) spolupráci při provádění šetření ohledně osob, podezřelých z účasti na praní špinavých peněz či predikativních trestných činech; c) spolupráci při provádění šetření ohledně pohybu výnosů z trestné činnosti nebo prostředků k trestné činnosti; a d) koordinaci administrativních a jiných opatření pro účely včasného zjištění takových trestných činů.
26. V praxi mnohé země umožňují vnitrostátním orgánům spolupráci se zahraničními partnery na základě vnitrostátní právní úpravy. V jiných případech se může taková spolupráce uskutečnit, pouze je-li založena na platném memorandu o porozumění s příslušným protějškem v dožadující zemi. Organizace jako je INTERPOL a Egmontská skupina, nebo neformální síť jako Camdenská meziinstitucionální síť pro vymáhání majetku (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*), založené pro zvýšení účinnosti úsilí při zbavování pachatelů jejich nezákonných zisků, dále podporují přímou výměnu informací a méně formální formy spolupráce mezi vnitrostátními

orgány prosazování práva, státními zástupci a finančními zpravodajskými jednotkami, a to prostřednictvím poskytování komunikačních kanálů – v případě Egmontské skupiny prostřednictvím jejich Zásad výměny informací mezi finančními zpravodajskými jednotkami ve věcech praní špinavých peněz a financování terorismu (*Principles for Information Exchange between Financial Intelligence Units for money-laundering and terrorism financing cases*),<sup>210</sup> které se členské státy mohou rozhodnout aplikovat.

27. I tam, kde existují jasné cesty pro výměnu informací, měly by členské státy zajistit, aby příliš přísné předpisy upravující povinnost mlčenlivosti nebránily úřadům v možnosti přístupu k informacím a získávání informací, na něž se vztahuje právní úprava finančního, profesního či obchodního tajemství, nebo sdílení takových informací se zahraničními partnery. Dále, mezinárodní právní pomoc prostřednictvím méně formálních postupů by neměla být omezena na spolupráci na žádost, ale měla by umožňovat spontánní výměnu informací, pokud by taková výměna mohla být užitečná pro orgány jiné země. členské státy by měly zvážit různé způsoby podpory mezinárodní spolupráce, jako jsou rozvoj sítí kontaktů či vyslání styčných důstojníků.

#### **IV. Výzvy v boji proti praní špinavých peněz**

28. Kromě právních a praktických překážek, rozebíraných v části II tohoto pracovního materiálu, představují systémy a metody praní špinavých peněz, zahrnující zneužívání obchodních transakcí, složité korporátní struktury, nové platební metody a alternativní platební systémy závažný problém pro členské státy při implementaci vnitrostátního rámce pro boj proti praní špinavých peněz, a mohou dále omezovat schopnost členských států poskytovat formální i operativní formy právní pomoci.

##### **A. Praní špinavých peněz s využitím obchodního styku**

29. Pojem „praní špinavých peněz s využitím obchodního styku“ („*trade-based money-laundering*“) je definován jako proces zastírání výnosů z trestné činnosti a přesunu prostředků prostřednictvím využití obchodních transakcí s úmyslem zakrýt jejich nezákonný původ nebo financovat činnost.<sup>211</sup> Zpráva FATF, publikovaná v červnu 2006 uzavírá, že „praní špinavých peněz s využitím obchodního styku představuje významný kanál pro trestnou činnost“, který se zřejmě stane pro pachatele ještě přitažlivějším s tím, jak vnitrostátní opatření na potírání praní špinavých peněz budou stále více zajišťovat vysoký stupeň průhlednosti, účinný dohled a přísnou kontrolu v oblasti formálního finančního sektoru i alternativních platebních systémů.<sup>212</sup>
30. Nejobvyklejší formou praní peněz prostřednictvím systému mezinárodního obchodu je využití podfakturace či nadfakturace. Při takových postupech je zboží vyváženo za cenu buď nižší nebo vyšší než je řádná tržní cena, což umožňuje dovozci získávat prostředky od vývozce nebo je na něj převádět. Příbuzné, ale poněkud odlišné metody praní

<sup>210</sup> K dispozici na <http://www.egmontgroup.org/library/egmont-documents>.

<sup>211</sup> Financial Action Task Force on Money Laundering, *Trade-Based Money Laundering* (Paris, June 2006).

<sup>212</sup> Tamtéž, executive summary. Viz též United States of America, Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: 2003* (March 2004).

špinavých peněz zahrnují nadhodnocení či podhodnocení množství či kvality obchodovaného zboží. Vícenásobná fakturace zboží je zřejmě další obecně užívanou technikou. Narozdíl od podfakturace či nadfakturace nejsou při vícenásobné fakturaci cena, množství ani kvalita zboží zkreslené. Prostředky se mezi dovozcem a vývozcem přesunují spíše prostřednictvím vícenásobné fakturace téže dodávky zboží. V řadě případů se různé metody praní špinavých peněz s využitím obchodního styku kombinují s jinými finančními a obchodními transakcemi a zahrnují využití finančního sektoru, alternativních platebních systémů a/nebo fyzického přesunu hotovosti a finančních nástrojů znějících na majitele přes hranice, což orgánům prosazování práva velice komplikuje odhalování a vyšetřování takových postupů.<sup>213</sup>

31. Ve všech případech zahrnují metody praní špinavých peněz s využitím obchodního styku výměnu zboží mezi vývozcem a dovozcem a tomu odpovídající finanční transakce. Tudíž v závislosti na metodě použité v konkrétním případě lze praní špinavých peněz s využitím obchodního styku nejlépe odhalit prostřednictvím důkladného zkoumání relevantních finančních transakcí, nebo díky odhalení nesrovnalostí v obchodních údajích, zejména údajích o vývozu a dovozu, získaných od národních celních orgánů.
32. Pokud jde o finanční transakce, článek 7 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 14 Úmluvy proti korupci vyžadují, aby členské státy vytvořily komplexní vnitrostátní regulační a kontrolní režim pro banky a nebankovní finanční instituce a je-li to třeba i pro jiné subjekty obzvláště ohrožené praním špinavých peněz, včetně povinnosti identifikace zákazníka, uchovávání záznamů a hlášení podezřelých transakcí.
33. Doporučení FATF č. 5 a 12 a zvláštní doporučení VI dále tyto zásady rozvíjejí a stanoví, že finanční instituce, včetně podnikatelských subjektů zabývajících se alternativním platebním stykem, a určené podnikatelské subjekty a profese nefinančního charakteru, by měly získávat informace o účelu a zamýšlené povaze obchodních vztahů se zákazníkem a provádět stálou kontrolu zákaznickových transakcí, aby zajistily soulad s informacemi, které daná instituce či osoba má o zákazníkovi, jeho podnikání a profilu rizika, a o původu prostředků. Doporučení č. 11 a 12 a zvláštní doporučení VI dále stanoví, že by měla být věnována zvláštní pozornost veškerým složitým či neobvykle rozsáhlým transakcím či nezvyklým typům transakcí, jež nemají zjevný či zřetelný ekonomický či právní účel. Třebaže tato doporučení uvádějí, že by finanční instituce a určené podnikatelské subjekty a profese nefinančního charakteru měly získávat informace o obchodních aktivitách zákazníka a v případě složitých, rozsáhlých či neobvyklých typů transakcí se ujistit, že takové transakce mají svůj základní ekonomický účel, doporučení č. 5 ani doporučení č. 11 nestanoví, že by finanční instituce a určené podnikatelské subjekty a profese nefinančního charakteru měly získávat a analyzovat dokumenty, jež jsou základem obchodních transakcí, jako jsou náložný list nebo faktury, a ujistit se ve všech případech o souladu transakce s těmito dokumenty. Nicméně v případech, kdy finanční instituce či určené podnikatelské subjekty a profese nefinančního charakteru nabydou podezření, že určitá obchodní transakce zahrnuje výnosy z trestné činnosti, mají podle doporučení č. 13 a 16 a zvláštního doporučení VI povinnost ohlásit toto podezření finanční zpravodajské jednotce.

---

<sup>213</sup> Pro další informace o různých typech praní špinavých peněz s využitím obchodního styku viz *Trade-Based Money Laundering*.

34. Pokud jde o pohyb zboží, ustanovení výše zmíněných úmluv ani doporučení FATF nestanoví výslovnou povinnost shromažďovat, porovnávat, analyzovat a šířit obchodní informace za účelem identifikace systémů praní špinavých peněz s využitím obchodního styku a umožnění vyšetřování a stíhání osob, které jsou do nich zapojeny. Nicméně Úmluva o organizovaném zločinu, Úmluva proti korupci a doporučení FATF stanoví obecný závazek členských států řádně vyšetřovat trestné činy praní špinavých peněz a za tím účelem musejí být trestné činy praní špinavých peněz definovány dostatečně široce, aby zahrnovaly postupy praní špinavých peněz s využitím obchodního styku. V souladu s těmito obecnými ustanoveními by tedy měly členské státy zajistit, že budou řádně vyšetřeny jakékoliv aktivity charakteru praní špinavých peněz, páchané prostřednictvím systému mezinárodního obchodu.
35. Schopnost vyměňovat si a srovnávat data jak na vnitrostátní tak i mezinárodní úrovni má zásadní význam pro odhalování a řádně vyšetřování postupů praní špinavých peněz s využitím obchodního styku.<sup>214</sup> V souladu s tím článek 14 Úmluvy proti korupci a článek 7 Úmluvy o organizovaném zločinu stanoví, že správní, regulační a donucovací orgány, jakož i jiné orgány zabývající se bojem proti praní špinavých peněz, by měly být schopny spolupracovat a vyměňovat si informace na vnitrostátní i mezinárodní úrovni. Navíc by výměně informací týkajících se obchodní činnosti se zahraničními partnery neměl bránit odkaz na obchodní tajemství.
36. Souhrnně řečeno, i když Úmluva o organizovaném zločinu, Úmluva proti korupci a doporučení FATF požadují, aby státy identifikovaly, vyšetřovaly a stíhaly postupy praní špinavých peněz s využitím obchodního styku, jak prostřednictvím sledování finančních transakcí tak i formou zkoumání a výměny relevantních obchodních informací, jsou ustanovení obou úmluv i doporučení FATF spíše obecná a poskytují členským státům slabé vodítko, jak jejich závazky nejlépe implementovat.<sup>215</sup>
37. V praxi všechny země shromažďují obchodní informace, třebaže existují rozdíly v kvalitě sbíraných dat a v metodách využívaných pro jejich získávání a uchovávání.<sup>216</sup> Ovšem schopnost států takové obchodní informace využívat pro účely odhalování praní špinavých peněz s využitím obchodního styku je omezená. To je zčásti důsledkem nedostatečného pochopení fungování systémů praní špinavých peněz s využitím obchodního styku na straně vnitrostátních orgánů, a omezeného vedení ze strany regionálních a mezinárodních organizací ohledně toho, jak mohou členské státy nejlépe předcházet této nové metodě praní špinavých peněz a potlačovat ji.
38. Situaci dále komplikuje stále rostoucí objem zboží, s nímž se na globálním trhu obchoduje, množství měn, v nichž obchodní transakce probíhají a poměrně omezené zdroje, jež mají vnitrostátní orgány k dispozici pro monitorování vývozu a dovozu zboží. Obchodní informace navíc stále nejsou na vnitrostátní či mezinárodní úrovni všeobecně sdíleny, což orgánům prosazování práva komplikuje odhalování

---

<sup>214</sup> Financial Action Task Force on Money Laundering, *Best Practices Paper on Trade-Based Money Laundering* (Paris, 2008).

<sup>215</sup> Finanční akční skupina pro boj proti praní špinavých peněz vydala příručku ve své publikaci „Studie osvědčené praxe v oblasti praní špinavých peněz s využitím obchodního styku“ (*Best Practices Paper on Trade-Based Money Laundering*).

<sup>216</sup> United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: 2005* (březen 2005).



nesrovnalostí, jež mohou vypovídat o postupech praní špinavých peněz, jako jsou ty výše popsané.

39. Pro předcházení zneužívání systému mezinárodního obchodu k praní špinavých peněz jsou členské státy vybízeny, aby celním, daňovým a vyšetřovacím orgánům, státním zástupcům a jiným orgánům, zabývajícím se bojem proti praní špinavých peněz, poskytly školení v oblasti využívání obchodních informací pro účely identifikace, vyšetřování a stíhání praní špinavých peněz s využitím obchodního styku. Měly by být zavedeny mechanismy, jež umožní sdílení relevantních obchodních informací na vnitrostátní i mezinárodní úrovni, přičemž vnitrostátní právní předpisy upravující ochranu osobních údajů a mlčenlivost by účinné implementaci těchto mechanismů neměly bránit. Mělo by být zvaženo též vytvoření multidisciplinárních týmů. Mezinárodní organizace, jako je UNODC, by měly pokračovat ve studiu technik praní špinavých peněz s využitím obchodního styku a pomáhat členským státům při tvorbě odpovídajících opatření pro prevenci zneužívání systému mezinárodního obchodu.

## B. Složité korporátní struktury

40. Již dlouho se uznává, že korporace (*corporate entities*) a jiné právnické osoby (*legal arrangements*) jsou obzvláště náchylné ke zneužití pro páchaní celé řady finančních či daňových trestných činů, jako jsou praní špinavých peněz, krácení daní, úplatkářství, poškození věřitele a mnoho jiných forem podvodného jednání.
41. Přitažlivost korporací a jiných právnických osob pro zločinné účely vyplývá z mnoha specifických charakteristik, které lze všechny přičítat vysoké míře anonymity skutečných vlastníků a osob ovládajících korporaci či právnickou osobu. Zejména jednoduchost, s jakou mohou korporace a jiné právnické osoby vznikat a zanikat, přípustnost krycích firem a akcií na majitele v některých zemích, možnost využívání institutů pověřených akcionářů (*nominee shareholders*) a ředitelů společnosti, kteří jsou právnickou osobou (*corporate directors*), a možnost vytváření řetězců právnických osob, z nichž každá je zapsána v jiné zemi, umožňují, aby byly korporace a jiné právnické osoby zřizovány jako velmi složité nadnárodní struktury.<sup>217</sup> V takových případech je často velmi obtížné, ne-li nemožné, proniknout za korporátní oponu a identifikovat skutečnou fyzickou osobu, stojící za touto strukturou, zejména je-li jedna či více společností v řetězci zapsána v zemi, v níž platí přísná právní úprava mlčenlivosti, nebo která není povinna na požádání poskytnout široký okruh vzájemné právní pomoci při předávání informací o právnických osobách, založených podle jejího práva.
42. Řada mezinárodních nástrojů a doporučení odráží skutečnost, že transparentnost ve vztahu ke korporátním subjektům (*corporate vehicles*) a právnickým osobám má zásadní význam pro účinný rámec pro potírání praní špinavých peněz. Zejména článek 12 Úmluvy proti korupci požaduje, aby členské státy podporovaly transparentnost mezi soukromými subjekty, a to ve vhodných případech včetně opatření, týkajících se totožnosti právnických a fyzických osob, zapojených do zřizování a vedení korporací.

<sup>217</sup> Pro podrobnosti o využívání korporací a jiných právnických osob při praní špinavých peněz viz Financial Action Task Force on Money Laundering, *The Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers* (Paříž, říjen 2006); a Organization for Economic Cooperation and Development, *Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes* (2001).

Ačkoliv má opatření podle článku 12 za úkol předcházet korupci v soukromém sektoru, mají informace získané podle tohoto ustanovení stejně zásadní význam při použití orgány prosazování práva v rámci boje proti praní špinavých peněz.

43. Podle článku 14 Úmluvy proti korupci zavedou smluvní státy jednotný vnitrostátní regulační a kontrolní režim pro banky a finanční instituce nebankovního typu, který bude klást důraz na požadavky v oblasti identifikace skutečného vlastníka. Narozdíl od Úmluvy proti korupci neobsahují Úmluva o organizovaném zločinu ani Úmluva z roku 1988 žádné ustanovení o identifikaci skutečného vlastníka. Všechny tři úmluvy nicméně zavazují státy, aby si navzájem poskytovaly právní pomoc při získávání originálů a ověřených kopií podnikových a obchodních dokumentů, což znamená, že se od členských států očekává, že mají prostředky pro přístup k takovým záznamům a dokumentům a pro jejich získávání.
44. Řada doporučení FATF vychází z aspektů, jimž se věnují články 12 a 14 Úmluvy proti korupci. Zejména doporučení č. 33 a 34 požadují, aby členské státy zavedly opatření pro získávání přiměřených, přesných a včasných informací o skutečném vlastnictví a kontrole nad právníckými osobami, a aby tyto informace byly rychle dostupné a byly sdíleny s příslušnými vnitrostátními i zahraničními orgány. Pojem „skutečný vlastník“ (*beneficial owner*) je definován tak, že zahrnuje každou fyzickou osobu, která vlastní či ovládá právníckou osobu. Pro státy, které umožňují vydávání akcií na majitele, platí požadavek, aby přijaly odpovídající a účinná opatření, jež zajistí, aby takové akcie na majitele nebyly zneužity pro účely praní špinavých peněz.
45. Podle doporučení FATF č. 5 a 12 mají finanční instituce, včetně poskytovatelů služeb alternativního platebního styku, a určené podnikatelské subjekty a profese nefinančního charakteru, zjišťovat vlastnickou a kontrolní strukturu zákazníka a určit a identifikovat fyzickou osobu, která zákazníka skutečně vlastní či ovládá. Dále pokud jde o zákazníky, kteří jsou právníckou osobou, platí požadavek ověřit právní status právnícké osoby, např. prostřednictvím dokladu o zápisu či podobného důkazu vzniku či existence, a získat informace o názvu zákazníka, jménech členů statutárních orgánů, právní formě, sídle, řídicích pracovnících a úpravě oprávnění jednat za právníckou osobu. Takže bez ohledu na to, zda stát zavedl opatření v souladu s doporučeními FATF č. 33 a 34, se předpokládá, že finanční instituce a určené podnikatelské subjekty a profese nefinančního charakteru vždy znají totožnost skutečného vlastníka zákazníka, který je právníckou osobou.
46. V praxi řada zemí plní své závazky podle Úmluvy proti korupci a doporučení FATF tak, že požaduje, aby korporace a/nebo centralizované rejstříky společností získávaly a aktualizovaly informace o akcionářích, řídicích pracovnících, beneficiitech (*beneficiaries*) a jiných osobách ovládajících právníckou osobu. Ve finančních centrech, zejména v tzv. „offshore“ zemích, patří mezi obecně používaná opatření získávání a uchovávání takových informací profesionálními poskytovateli služeb pro obchodní společnosti a jiné právnícké osoby, přičemž orgány dozoru a orgány prosazování práva mají k takovým informacím za určitých podmínek přístup.
47. Dokonce i v zemích, které uplatňují některá nebo všechna výše popsaná opatření, představuje nadnárodní povaha řady korporátních struktur značný problém pro orgány prosazování práva při vyšetřování případů praní špinavých peněz. Dlouhé řetězce právníckých osob, zapsaných v různých zemích, jež navzájem zčásti nebo zcela vlastní

své akcie, společně s používáním pověřených akcionářů či ředitelů – právnických osob ze zahraničí, činí velmi obtížným, ne-li nemožným, získávání informací o skutečném vlastnictví dané korporace či jiné právnické osoby. Situace je ještě komplikovanější, pokud je jedna nebo více korporací či jiných právnických osob, zapojených do konkrétní struktury, založena v zemi, která nevyžaduje, aby byly takové informace získávány a uchovávány a aby byly k dispozici orgánům prosazování práva, nebo odmítá takové informace s jinými zeměmi sdílet, anebo obojí. Schopnost finančních institucí a určených podnikatelských subjektů a profesí nefinančního charakteru získávat informace o skutečném vlastnictví z takových zemí je ještě omezenější.

48. Tudíž, v zájmu omezení rizika zneužívání korporací a jiných právnických osob pro praní špinavých peněz, má zásadní význam, aby všechny členské státy zavedly komplexní opatření, jež zajistí, že budou získávány a uchovávány přesné, úplné a aktualizované informace o skutečném vlastnictví a že budou rychle k dispozici, aby taková opatření byla zaváděna účinně a aby mohly být informace o skutečném vlastnictví sdíleny na vnitrostátní úrovni i se zahraničními orgány, a to účinným, včasným a komplexním způsobem.

### C. Alternativní platební systémy

49. Vyšší bankovní poplatky a stále přísnější regulace a kontrola ve formálním finančním sektoru, spolu s podstatným nárůstem pracovní síly ze zahraničí (jež je spojena s pohyby peněz) a s omezenou dostupností bankovních služeb v některých geografických regionech, včetně regionů, kde jsou ve značné míře využívány hotovostní transakce, činí z alternativních platebních systémů při převodu peněz přes hranice výhodnou a dostupnější alternativu k formálnímu bankovnímu sektoru.<sup>218</sup> Poskytovatelé alternativních platebních služeb přijímají hotovost, šeky a jiné peněžní nástroje či hodnoty od zákazníka v jednom místě a provádí platby, ať už v téže či jiné formě peněžní hodnoty, ve prospěch jedné či více třetích stran v jiném místě s využitím komunikačních prostředků, zpráv, převodních systémů či sítě osob.<sup>219</sup> Zatímco některé alternativní systémy mohou mít vazby na formální finanční sektor, např. v podobě držení a používání bankovního účtu, jiné fungují neformálně prostřednictvím nebankovních finančních institucí a podnikatelů, jejichž primární činností není nutně převod peněz.<sup>220</sup>
50. Pro koncové uživatele, včetně těch se zločinným záměrem, jsou alternativní platební systémy přitažlivé vzhledem k rychlosti, s jakou lze převést peníze, nízkým nákladům takových převodů a komparativně vyšší mírou anonymity. V některých regionech se alternativní platební systémy využívaly k tomu, aby usnadnily rychlé obchodní styky

---

<sup>218</sup> International Monetary Fund, Monetary and Financial Systems Department, *Regulatory Frameworks for Hawala and Other Remittance Systems* (Washington, D.C., 2005); United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report: 2005*; United States Department of the Treasury a the International Criminal Police Organization (Interpol), *The Hawala Alternative Remittance System and Its Role in Money Laundering* (2000).

<sup>219</sup> Viz Financial Action Task Force on Money Laundering, „Glossary of definitions used in the methodology”, in *Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations* (Paris, 2009).

<sup>220</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering, *Alternative Remittance Regulation Implementation Package* (2003).

mezi zeměmi, což vysvětluje, proč jsou takové systémy v některých společnostech hluboce zakořeněny a značně využívány.<sup>221</sup>

51. V průběhu uplynulého desetileté obrátilo mezinárodní společenství pozornost k roli, kterou mají alternativní platební systémy při praní špinavých peněz a zvýšilo své úsilí o to, aby zapojilo takové systémy do regulovaného finančního sektoru a podřídilo je režimu vnitrostátních rámců pro potírání praní špinavých peněz. Hlavním cílem těchto aktivit bylo zabránit anonymním převodům prostředků prostřednictvím takových systémů, zajistit dostupnost přesných a úplných záznamů o platebním styku pro účely vyšetřování a zavázat poskytovatele služeb v oblasti platebního styku, aby identifikovali a hlásili podezřelé transakce.
52. Zatímco Úmluva o organizovaném zločinu se o alternativních platebních systémech nezmiňuje, článek 14 Úmluvy proti korupci konkrétně uvádí závazek členských států uplatňovat vnitrostátní regulační a kontrolní rámec nejen na banky a nebankovní finanční instituce, ale též na fyzické a právnické osoby, poskytující formální či neformální služby v oblasti převodu peněz či hodnot. Odstavec 3 článku 14 Úmluvy doporučuje členským státům zvážit zavedení opatření, jež by finančním institucím a osobám zabývajícím se převody peněz uložila zavést přesné a podstatné informace o odesílateli do formulářů pro elektronický převod peněžních prostředků, uchovávat takové informace po celou dobu platebního řetězce a důkladně kontrolovat všechny převody, jež neobsahují úplné informace o odesílateli.
53. Zvláštní doporučení FATF VI, přijaté v roce 2001, dále podřazuje alternativní platební systémy režimu vnitrostátních rámců pro boj proti praní špinavých peněz. Podle tohoto zvláštního doporučení a v souladu s Úmluvou proti korupci by měly státy požadovat, aby fyzické a právnické osoby, poskytující služby v oblasti převodu peněz či hodnot prostřednictvím neformálního převodního systému či sítě, podléhaly licenci či registraci a měly stejné povinnosti, vyplývající z doporučení FATF, jako banky a jiné finanční instituce. Osoby, vykonávající takové aktivity bez licence či registrace by měly být vystaveny sankcím. Poskytovatelé alternativních platebních služeb by tedy měli mít povinnost splňovat stejné podmínky v oblasti řádné péče o zákazníka, uchovávaní záznamů a hlášení, a podléhat téže míře dozoru, sledování plnění podmínek a sankcí za neplnění výše uvedených povinností jako banky a jiné finanční instituce.
54. I když jsou Úmluva proti korupci a doporučení FATF poměrně podrobné a jednoznačné pokud jde o závazek členských států regulovat a kontrolovat alternativní platební systémy, praktická implementace těchto požadavků je stále problémem. Alternativní platební systémy je například obtížné odhalovat vzhledem ke skutečnosti, že jsou často provozovány podnikateli jako jsou obchodníci s potravinami, jejichž primární aktivitou není převod peněz. Snahy o regulaci a kontrolu takových neformálních převodních systémů mohou mít negativní účinek, spočívající v tom, že přiměje ty, kdo se takových systémů účastní a provozují je, uchýlit se více do ilegality, což ještě více ztíží

---

<sup>221</sup> Mohammed El Qorchi, Samuel Munzele Maimbo a John F. Wilson, *Informal Funds Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System*, Occasional Paper Series, No. 222 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2003); a publikace Finanční akční skupiny pro boj proti praní špinavých peněz, nazvaná „Boj proti zneužívání alternativních platebních systémů: mezinárodní příklady osvědčené praxe“ („Combating the abuse of alternative remittance systems: international best practices“) (2003).

odhalování, identifikaci a stíhání osob, zneužívajících takové systémy ke zločinným účelům.<sup>222</sup>

55. Dále, i když jsou alternativní platební systémy vhodným nástrojem pro pachatele trestné činnosti, jak převádět a legalizovat výnosy z trestné činnosti, mají též zásadní význam pro zahraniční pracovníky při zasílání peněžních prostředků jejich rodinám, což představuje významný zdroj příjmu pro určité regiony a země rozvojového světa. Regulace a kontrola takových služeb může mít účinek v podobě nárůstu nákladů klienta, spojených s převodem peněz, což může dále snížit objem legálních prostředků, zasílaných do rozvojového světa. To má potenciální negativní dopad na národní hospodářství, zejména v zemích s omezenou dostupností finančních institucí jako jsou banky.<sup>223</sup>
56. Při přípravě opatření na implementaci výše uvedených relevantních ustanovení Úmluvy proti korupci a doporučení FATF by tedy státy měly zvolit praktický a rizika zohledňující přístup, uzpůsobený konkrétním potřebám svého hospodářství a sociální struktury, aby zajistily, že přísnější kontrola neovlivní negativně dostupnost a náklady alternativních platebních systémů nebo schopnost příslušných vnitrostátních orgánů takové systémy identifikovat, a lépe porozumět fungování takových systémů a rozvíjet úzkou spolupráci s poskytovateli neformálních převodních služeb za účelem zabránění jejich zneužití pro zločinné účely.

#### **D. Novinky v oblasti technologií**

57. V průběhu uplynulého desetiletí otevřely převratné technologické novinky, jako jsou internet či bezdrátové telekomunikace, cestu pro rozvoj nových platebních metod. V letech 2006 a 2008 vydala FATF zprávy, jež podrobně zkoumají nástroje, jako jsou internetové platební systémy, předplacené karty a mobilní platby, a docházejí k závěru, že všechny tyto metody mají rysy, jež je činí náchylnými vůči zneužití ze strany osob, zabývajících se praním špinavých peněz.<sup>224</sup>
58. Zejména různá a někdy velmi vysoká míra anonymity, s níž může zákazník tyto služby využívat a převádět prostředky třetím osobám vnitrostátně i do zahraničí, je znepokojující. Kromě toho jsou často anonymní metody, které zákazník používá pro financování takových převodů, což značně ztěžuje, pokud ne přímo znemožňuje, orgánům prosazování práva vyhledání zdroje prostředků. Předplacené telefonní karty, dárkové karty obchodníků a platební karty, vydávané společnostmi jako jsou Visa či MasterCard, lze pořídit za hotovost. Řada internetových platebních systémů přijímá prostředky nejen z bankovních účtů a kreditních či debetních karet, ale též ve formě hotovosti, prostřednictvím peněžních poukázek, bankovních šeků, předplacených karet, voucherů a podobných anonymních metod. Obavy z anonymity dále zvyšuje skutečnost, že některé z výše uvedených platebních metod jsou neomezené ve smyslu hodnoty

---

<sup>222</sup> Viz též International Monetary Fund, *Regulatory Frameworks for Hawala and Other Remittance Systems*.

<sup>223</sup> United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report: 2005*.

<sup>224</sup> Financial Action Task Force on Money Laundering, *Report on New Payment Methods* (Paris, 2006); Financial Action Task Force on Money Laundering, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Commercial Websites and Internet Payment Systems* (Paris, 2008).

i účelu, pro který je lze použít.<sup>225</sup> Kupříkladu předplacené karty, vydávané společnostmi jako je Visa a MasterCard, lze použít na nákup zboží, včetně velmi drahých věcí, nebo na výběr hotovosti z bankomatů (*automated teller machine*, ATM) po celém světě. Zákazníci si mohou pořizovat velké množství takových karet za účelem překonání jakéhokoliv finančního limitu na jednotlivé kartě.

59. Úmluva z roku 1988, Úmluva o organizovaném zločinu ani Úmluva proti korupci neobsahují zvláštní ustanovení, týkající se nových platebních systémů a novinek v oblasti informačních technologií, jež mohou bránit snahám o potírání praní špinavých peněz. Jak však bylo zmíněno výše, článek 7 Úmluvy o organizovaném zločinu a článek 14 Úmluvy proti korupci zavazují členské státy k vytvoření komplexního vnitrostátního regulačního a kontrolního režimu pro banky, nebankovní finanční instituce a jiné subjekty obzvláště náchylné vůči praní špinavých peněz. Podle ustanovení úmluv tedy není podstatné, zda takové nové platební systémy působí jako finanční instituce. Skutečnost, že takové platební systémy představují závažné riziko praní špinavých peněz stačí k tomu, aby byly členské státy povinny je podřídit vnitrostátnímu režimu pro boj proti praní špinavých peněz.
60. Ve srovnání s Úmluvou o organizovaném zločinu a Úmluvou proti korupci obsahuje Čtyřicet doporučení FATF přesnější vymezení finančních institucí a určených podnikatelských subjektů a profesí nefinančního charakteru: pojem „finanční instituce“ je definován široce, s využitím spíše funkčního než právního přístupu. Čtyřicet doporučení definuje „finanční instituce“ tak, že zahrnují „každou osobu či subjekt, který se výdělečně zabývá ... převodem peněz či hodnot“, nebo „vydáváním či správou platebních prostředků (např. kreditních a debetních karet, šeků, cestovních šeků, platebních poukázek a bankovních směnec, elektronických peněz)“ pro zákazníka nebo v jeho zastoupení. Rozvoj nových digitálních platebních systémů činí stále obtížnějším rozlišování mezi nebankovními finančními institucemi, jež poskytují služby koncovým uživatelům, a společnostmi, jež poskytují služby podpory pro bankovní průmysl. Na otázku, zda je určitá společnost finanční institucí, je tudíž stále obtížnější odpovědět.
61. Podle Čtyřiceti doporučení FATF mají společnosti, jež odpovídají definici nebankovní finanční instituce, postupovat vůči zákazníkovi s řádnou péčí, uchovávat záznamy a plnit ohlašovací povinnost. Členské státy mají dále vůči takovým nebankovním finančním institucím povinnost dozoru, monitorování a ukládání sankcí.
62. Řada doporučení má zvláštní význam ve vztahu k novým platebním systémům. Kupříkladu doporučení č. 5 stanoví, že by mělo být zakázáno zakládání anonymních a číslovaných účtů, a že by na všechny zákaznické účty měla být uplatněna komplexní identifikační a ověřovací opatření. Takže i v případech, kdy jsou na zákaznické účty ukládány prostředky s využitím anonymních metod, jako jsou vklady hotovosti či peněžní poukázky, mohou orgány prosazování práva pro vysledování původu prostředků využít informace shromážděné při vzniku obchodního vztahu. Doporučení č. 8 doporučuje finančním institucím, aby věnovaly zvláštní pozornost novým a vyvíjejícím se technologiím, jež mohou podporovat anonymitu, a aby přijaly opatření na prevenci využívání takových technologií při praní špinavých peněz. Řešit je třeba také rizika spojená s transakcemi uzavíranými na dálku.

---

<sup>225</sup> Financial Action Task Force on Money Laundering, *Report on New Payment Methods* (Paris, 2006); Financial Action Task Force on Money Laundering, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Commercial Websites and Internet Payment Systems* (Paris, 2008).

63. Třebaže se ustanovení obou úmluv i doporučení FATF vztahují na nové platební metody, účinná implementace uvedených závazků zůstává velkým problémem. Nadnárodní charakter řady těchto systémů vede k tomu, že pro jednotlivé členské státy je obtížné a neefektivní regulovat, kontrolovat a případně postihovat společnosti, které takové systémy provozují. Znalosti o existenci a provozních možnostech takových nových platebních systémů se také v různých zemích liší. Země, které si tento problém příliš neuvědomují, se vystavují riziku, že budou mít neúčinnou regulaci takových systémů.
64. Všechny členské státy jsou tudíž vyzývány, aby zaváděly harmonizovanou regulaci, jež zajistí, aby pachatelé nemohli zneužívat nové platební metody pro účely praní špinavých peněz. Mělo by se zvýšit úsilí o větší informovanost orgánů prosazování práva, dozorových orgánů a dalších relevantních orgánů, o rizicích, spojených s takovými novými platebními metodami. Doporučuje se, aby mezinárodní organizace jako UNODC pokračovaly ve výzkumu náchylnosti nových platebních systémů vůči praní špinavých peněz a v pomoci členským státům při přípravě odpovídajících opatření na prevenci jejich zneužívání.

## **V. Technická pomoc poskytovaná Úřadem OSN pro drogy a kriminalitu**

65. UNODC, zejména prostřednictvím svého Globálního programu proti praní špinavých peněz, výnosům z trestné činnosti a financování terorismu (*Global Programme against Money-Laundering, Proceeds of Crime and the Financing of Terrorism*), má za úkol podporovat schopnost členských států implementovat opatření proti praní špinavých peněz a pomáhat jim při odhalování, zajišťování a konfiskaci nezákonných výnosů, jak to vyžadují nástroje OSN a jiné celosvětově přijímané standardy, a to formou poskytování odpovídající technické pomoci.
66. UNODC poskytuje technickou pomoc na základě dobrovolnosti a spolupráce. Nezbytnou podmínkou účinné implementace jakéhokoli programu je ovšem úsilí dané země. Pomoc je tudíž poskytována na žádost a s plnou účastí a zapojením příslušných orgánů jednotlivých zemí.
67. Typy pomoci, kterou může UNODC poskytovat, zahrnují mimo jiné: a) výzkum a strategické materiály; b) analýzu potřeb; c) poradenské služby prostřednictvím dlouhodobého vyslání expertů do dané země či skupiny zemí; d) vzdělávací semináře; e) přípravu vzorových právních předpisů a norem; f) pomoc při tvorbě legislativy a regulačních opatření; g) lokální, národní či regionální kurzy zaměřené na vzdělávání a budování kapacit, včetně vzdělávání s využitím výpočetní techniky; a h) poskytování řešení v oblasti informačních technologií pro finanční zpravodajské jednotky a nástroje případového vedení pro představitele orgánů prosazování práva.
68. Jedním z hlavních problémů při přípravě programů účinné a praktické technické pomoci je schopnost přesně určit a podle důležitosti seřadit specifické potřeby země v oblasti technické pomoci. Má tedy zásadní význam, aby národní a příslušné místní orgány a soukromý sektor určily strategické priority. Informace a data relevantní pro tento úkol lze dále získávat prostřednictvím dvoustranných a mnohostranných misí za účelem

posouzení potřeb, hodnocení souladu s příslušnými globálními standardy, sebehodnocení a vystoupení dané země na regionálních a mezinárodních fórech. V zájmu zlepšení sběru dat a zajištění jejich konzistence by se mělo usilovat o odpovídající koordinaci mezi mechanismy, určenými k hodnocení implementace standardů.

69. Při určování potřeb jednotlivých zemí v oblasti technické pomoci se UNODC snaží o koordinaci s dalšími poskytovateli technické pomoci a dárci za účelem zabránění zdvojení činností a zajištění účelného využívání lidských a finančních zdrojů. V některých situacích může UNODC poskytovat technickou pomoc společně s jinými organizacemi, jako jsou Světová banka a Mezinárodní měnový fond.
70. UNODC uznává potřebu budovat udržitelné kapacity prostřednictvím spíše dlouhodobých aktivit než krátkodobých opatření. Vzdělávání v dané zemi, umístění terénních expertů a vzdělávání školitelů jsou při plnění tohoto cíle užitečnými nástroji.
71. Prostřednictvím plánování regionálních a subregionálních aktivit by měl UNODC pokračovat v podpoře výměny osvědčených či nových moderních postupů na národní úrovni, jež by prospěly širšímu okruhu zemí, a to i pokud jde o možnost uplatnění otočení důkazního břemene při prokazování nezákonného původu majetku, umožnění konfiskace výnosů prostřednictvím občanskoprávního řízení a vytváření operativních národních skupin, které by se věnovaly případům praní špinavých peněz, jakož i postupů, týkajících se zásadních otázek, popsanych v tomto pracovním materiálu.
72. Členské státy jsou vybízeny, aby UNODC zajistily dostatečné zdroje pro pokračování v jeho úkolech v boji proti praní špinavých peněz a pro podporu členských států při přípravě opatření na potírání nově se objevujících trendů v oblasti praní špinavých peněz.

## **VI. Závěry a doporučení**

73. Členské státy dosáhly značného pokroku při implementaci nástrojů a standardů, týkajících se mezinárodní spolupráce v případech praní špinavých peněz. Právní i praktické překážky nicméně stále omezují schopnost členských států účinně využívat příslušná opatření. Zejména je účinná implementace příslušných ustanovení úmluv narušována aplikací podmínky oboustranné trestnosti, nadměrně omezujících podmínek pro poskytování vzájemné právní pomoci, kolizemi právních řádů, příliš přísnými právními předpisy upravujícími mlčenlivost a nedostatečnými oprávněními vnitrostátních orgánů pro vyřizování žádostí o vzájemnou právní pomoc. Členské státy by měly jako prioritu stanovit odstranění takových překážek za účelem zlepšení mezinárodní spolupráce.
74. Dále mohou schopnost členských států účinně implementovat vnitrostátní rámce pro boj proti praní špinavých peněz, a tedy poskytovat formální i neformální právní pomoc jiným státům, omezovat nově se objevující techniky praní špinavých peněz, mezi které patří využívání mezinárodního obchodního styku, alternativní platební systémy a složité korporátní struktury, jakož i rozvoj nových platebních systémů. Pro úspěšné potírání takových nových postupů při praní špinavých peněz bude nezbytně nutné prosazovat



komplexní a globálně harmonizovanou právní úpravu, zvyšovat schopnost států vyměňovat si informace potřebné pro úspěšnou identifikaci takových postupů s jinými státy, a posilovat mezinárodní, regionální a národní úsilí v oblasti zvyšování informovanosti vnitrostátních orgánů o tom, jak takové postupy probíhají a jak je lze odhalit.

75. S ohledem na tyto závěry a s vědomím doporučení regionálních přípravných zasedání, mohly by členské státy, účastníci se 12. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici, zvážit níže uvedená doporučení.
76. Doporučuje se, aby členské státy:
- a) Ratifikovaly či přistoupily k Úmluvě z roku 1988, Úmluvě o organizovaném zločinu a Úmluvě proti korupci, a aby přezkoumaly vnitrostátní legislativu za účelem implementace těchto nástrojů do praxe;
  - b) Zajistily, že vymezení trestného činu praní špinavých peněz bude zcela v souladu s tím, jak je tento trestný čin popsán v úmluvách, a že se bude vztahovat na co nejširší okruh predikativních trestných činů;
  - c) Zvýšily koordinaci všech mechanismů posuzování implementace standardů v oblasti praní špinavých peněz za účelem umožnění sběru a analýzy dat na globální úrovni;
  - d) Poskytly příslušným vnitrostátním orgánům dostatečně široká oprávnění pro plnou realizaci všech forem vzájemné právní pomoci a zajistily, že mezinárodní spolupráci nebudou bránit právní předpisy upravující mlčenlivost;
  - e) Zajistily, že poskytování vzájemné právní pomoci nebude podléhat neúměrně omezujícím podmínkám;
  - f) Zajistily, že všechny orgány, zabývající se vyžadováním a poskytováním mezinárodní spolupráce, budou disponovat nezbytnými dovednostmi, znalostmi a finančními i lidskými zdroji, jež umožní účinné, včasné a komplexní vyřizování žádostí o vzájemnou právní pomoc;
  - g) Zavedly jasné cesty pro přímou a spontánní výměnu informací a spolupráci mezi příslušnými vnitrostátními orgány, jako jsou policie, státní zástupci, finanční zpravodajské jednotky a celní, daňové a dozorové orgány;
  - h) Zvážily vytvoření sítě kontaktů či vyslání styčných důstojníků k usnadnění mezinárodní spolupráce;
  - i) Podporovaly vytváření multidisciplinárních týmů či pracovních skupin, které by se zabývaly vyšetřováním a stíháním případů praní špinavých peněz;
  - j) Poskytly celním, daňovým a vyšetřovacím orgánům, státnímu zastupitelství a dalším orgánům, které se zabývají bojem proti praní špinavých peněz, školení ve využívání obchodních údajů pro účely identifikace, vyšetřování a stíhání praní špinavých peněz s využitím obchodního styku;

- k) Zavedly mechanismy umožňující výměnu relevantních obchodních údajů na vnitrostátní i mezinárodní úrovni a zajistily, že vnitrostátní právní úprava ochrany osobních údajů a mlčenlivosti nebude bránit účinné implementaci těchto mechanismů;
- l) Zavedly komplexní opatření k zajištění toho, že budou získávány a uchovávány přesné, úplné a aktualizované informace o skutečném vlastnictví, a že tyto informace budou rychle k dispozici a bude možno je účinným, rychlým a komplexním způsobem sdílet se zahraničními orgány;
- m) Regulovaly a kontrolovaly alternativní platební systémy v rámci praktického a rizika zohledňujícího přístupu, a tím zajistily, že přísnější kontrola nebude mít negativní dopad na dostupnost a náklady takových systémů nebo schopnost příslušných vnitrostátních orgánů je identifikovat;
- n) Více spolupracovaly s poskytovateli neformálních platebních služeb za účelem poznání způsobu jejich fungování a předcházení zneužití pro zločinné účely;
- o) Zabývaly se způsoby, jak řádně odhalovat výnosy z trestné činnosti v ekonomikách založených na hotovostních platbách, v nichž se využívá neformální platební styk a dochází k pohybu hotovosti a komodit přes hranice;
- p) Zavedly mezinárodně koordinovanou úpravu, jež by zajistila, že pachatelé nebudou moci zneužívat nové platební metody pro účely praní špinavých peněz, a zvyšovaly informovanost orgánů prosazování práva, dozorových orgánů a jiných relevantních orgánů, o rizicích spojených s novými platebními systémy;
- q) Přijaly opatření k tomu, aby činnost OSN v oblasti technické pomoci při potírání praní špinavých peněz a predikativních trestných činů disponovala dostatečnými zdroji pro účely plnění nových úkolů, před nimiž mezinárodní společenství stojí.

77. Doporučuje se, aby UNODC:

- a) Pokračoval v poskytování technické pomoci členským státům na jejich žádost, a to na základě dlouhodobých aktivit a s plnou účastí a zapojením vnitrostátních orgánů;
- b) Spolupracoval s dalšími mezinárodními a regionálními organizacemi při výzkumu nových technik praní špinavých peněz, jako jsou praní špinavých peněz s využitím obchodního styku či nových platebních systémů, a pomáhal členským státům při přípravě odpovídajících protiopatření.

## 12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici

Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010

Distr.: obecná  
22. ledna 2010  
Originál: angličtina

---

Bod 8 předběžného programu\*

**Poslední vývoj v oblasti využívání vědy a technologií pachateli trestných činů a příslušnými orgány v boji proti zločinu, včetně případů počítačové kriminality**

### **Poslední vývoj v oblasti využívání vědy a technologií pachateli trestných činů a příslušnými orgány v boji proti zločinu, včetně počítačové kriminality**

Pracovní materiál připravený Sekretariátem

#### I. Úvod

1. Skutečnost, že počítačová kriminalita (*cybercrime*) zaujímá v programu 12. Kongresu o prevenci kriminality a trestní justici význačné místo, zdůrazňuje její nezmenšený význam a závažnost problémů, které představuje, navzdory skutečnosti, že diskuse o této otázce probíhají již téměř půl století.
2. V průběhu uplynulých padesáti let byla diskutována a rozvíjena různá možná řešení problému počítačové kriminality. Zčásti zůstává tento problém obtížný proto, že technologie se neustále vyvíjejí a mění se též metody používané pro páchaní počítačové kriminality.
3. Od šedesátých do osmdesátých let byly státy konfrontovány s novými druhy jednání, jako jsou počítačová manipulace a datová špionáž, na něž se často nevztahovala tehdejší legislativa. Diskuse se v té době soustředila na přípravu reakce v oblasti práva.<sup>226</sup>

---

\* A/CONF.213/1.

<sup>226</sup> Viz Susan H. Nycum, *The Criminal Law Aspects of Computer Abuse: Applicability of the State Penal Laws to Computer Abuse* (Menlo Park, California, Stanford Research Institute, 1976) a Ulrich Sieber, *Computerkriminalität und Strafrecht* (Cologne, Karl Heymanns Verlag, 1977).

4. Zavedení grafického rozhraní v devadesátých letech, jež bylo doprovázeno rychle rostoucím počtem uživatelů internetu, vedlo k novým problémům. Informace vystavené legálně v jedné zemi byly dostupné celosvětově, i v zemích, kde zveřejňování takových informací legální nebylo. Jiný problém, týkající se on-line služeb, představuje rychlost výměny informací, jež se ukázala být komplikací zejména při vyšetřování trestné činnosti s nadnárodním rozměrem.<sup>227</sup>
5. Prvnímu desetiletí 21. století dominovaly nové a sofistikované metody páčání trestné činnosti (jako jsou „*phishing*“<sup>228</sup> a „útoky botnetů“<sup>229</sup> („*botnet attacks*“)) a využívání technologií, s nimiž je pro pracovníky orgánů prosazování práva ještě obtížnější pracovat (jako jsou komunikace prostřednictvím služby přenosu hlasu po internetu (*Voice-over-Internet-Protocol*) a sdílení hardwarových i softwarových prostředků pomocí sítě („*cloud computing*“)).

## II. Výzvy v oblasti počítačové kriminality

### A. Nejistý rozsah

6. Navzdory technologickému pokroku a intenzivnímu vyšetřování míra, v níž jsou informační technologie využívány k nezákonným účelům, zůstává neměnná či se dokonce zvyšuje. Někteří poskytovatelé elektronické pošty uvádějí, že celých 75 % až 90 % všech e-mailů tvoří nevyžádané zprávy, tzv. spamy.<sup>230</sup> Podobně stabilní či rostoucí počty jsou publikovány také pro jiné, rozšířenější typy kriminálního chování. Nadace Internet Watch ve své Výroční a charitativní zprávě za rok 2008 poukazuje na poměrně stabilní počet potvrzených komerčních webových stránek zaměřených na dětskou pornografii mezi lety 2006 a 2008.
7. I když jsou statistické údaje užitečné k upoutání pozornosti na trvajícím či rostoucím význam problému, jednou z hlavních obtíží v souvislosti s počítačovou kriminalitou je absence spolehlivých informací o rozsahu problému, jakož i o případech zadržení, stíhání a odsouzení za tuto činnost. Statistiky kriminality často neuvádějí jednotlivé trestné činy samostatně, přičemž těch několik málo statistických údajů o dopadech počítačové kriminality, jež jsou k dispozici, nebývají obvykle dostatečně podrobné na to, aby

<sup>227</sup> K dopadům zvýšené rychlosti, kterou se informace vyměňují, na vyšetřování počítačové kriminality, viz: International Telecommunications Union, *Understanding Cybercrime: A Guide for Developing Countries* (Geneva, 2009). K dispozici na <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/itu-understanding-cybercrime-guide.pdf>.

<sup>228</sup> Podle definice Mezinárodní telekomunikační unie (*International Telecommunication Union*) v *Understanding Cybercrime: A Guide* (viz poznámku pod čarou č. 227) je „*phishing*“ jednání za účelem přimět oběť, aby prozradila své osobní či utajované informace. Pojem „*phishing*“ původně popisoval využití e-mailů k „lovení“ („*phish*“) hesel a finančních dat z oceánu internetových uživatelů. Použití „ph“ místo „f“ ve slově „*phish*“ souvisí s mezi hackery obvyklým postupem při pojmenovávání.

<sup>229</sup> „*Botnet*“ je skupina napadených počítačů, v nichž běží software, jenž je pod vnější kontrolou. Viz Clay Wilson, „*Botnets, cybercrime and cyberterrorism: vulnerabilities and policy issues for Congress*“, Congressional Research Service Report RL32114, aktualizováno 29. ledna 2008, k dispozici na [www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32114.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32114.pdf).

<sup>230</sup> Pracovní skupina proti zneužívání zpráv (Messaging Anti-Abuse Working Group) v roce 2009 uvedla, že 85 % až 90 % všech e-mailů tvořily spamy ([http://www.maawg.org/sites/maawg/files/news/2009\\_MAAWGConsumer\\_Survey-Part1.pdf](http://www.maawg.org/sites/maawg/files/news/2009_MAAWGConsumer_Survey-Part1.pdf)).

politickým činitelům poskytly spolehlivé informace o škále či rozsahu těchto trestných činů.<sup>231</sup> Bez takových údajů je obtížné kvantifikovat dopad počítačové kriminality na společnost a vytvářet strategie pro řešení tohoto problému.<sup>232</sup>

8. Jedním z důvodů, proč statistické údaje chybí, je obtížnost odhadu rozsahu finančních ztrát a počtu trestných činů spáchaných pachateli počítačové kriminality. Některé zdroje odhadují, že ztráty podnikatelského sektoru a institucí ve Spojených státech<sup>233</sup> v důsledku počítačové kriminality dosahují až 67 miliard amerických dolarů ročně; není však jisté, zda je extrapolace založená na výsledcích výběrového šetření odpovídající metodou.<sup>234</sup> Tato metodologická výtká se netýká pouze ztrát, ale též počtu zjištěných trestných činů.<sup>235</sup> Nejistá je také míra, v níž oběti oznamují počítačovou kriminalitu. Třebaže orgány zabývající se bojem proti počítačové kriminalitě vybízejí oběti, aby tyto trestné činy oznamovaly, existují obavy, že zejména ve finančním sektoru oběti (např. banky) neoznamují výskyt takových trestných činů ze strachu, že by negativní publicita mohla poškodit jejich pověst.<sup>236</sup> Jestliže společnost oznámí, že se hackeri dostali na její server, zákazníci mohou ztratit důvěru a celkové náklady a důsledky mohou být ještě větší než ztráty způsobené útokem hackerů. Kromě toho oběti nemusejí věřit, že orgány prosazování práva budou schopny zjistit pachatele. Nicméně pokud nejsou trestné činy oznamovány a stíhány, mohou pachatelé pokračovat v další trestné činnosti.
9. Dalším problémem v souvislosti se statistickými informacemi je skutečnost, že velmi často bývají opakovaně citovány nespolehlivé či neověřitelné informace. Jeden z příkladů se týká statistických informací o komerčních aspektech dětské pornografie na internetu. V několika analýzách se objevil údaj, že dětská pornografie na internetu produkuje celosvětově 2,5 miliardy USD ročně.<sup>237</sup> Nicméně zdroj tohoto údaje (www.toptenreviews.com) neposkytl základní informace o tom, jak byl výzkum proveden. Vzhledem k tomu, že společnost na své webové stránce uvádí, že „vám dává informace, které potřebujete pro chytré nakupování. Doporučujeme nejlepší výrobky v každé kategorii. Prostřednictvím našich srovnávacích tabulek, zpráv, článků a videí usnadňujeme zákazníkům proces nakupování“, existují závažné pochybnosti o spolehlivosti dat. V jiném z příkladů v roce 2006 novinář, zkoumající pro *The Wall Street Journal*<sup>238</sup> tvrzení, že dětská pornografie představuje obchod v hodnotě až 20 miliard USD ročně, zjistil, že dva hlavní dokumenty, obsahující informace o příjmech pohybujících se od 3 miliard do 20 miliard USD (publikace Národního střediska pro pohřešované a zneužívané děti (*National Center for Missing and Exploited Children*) v USA a Rady Evropy) odkazovaly na instituce, které tyto údaje nepotvrdily.

---

<sup>231</sup> United States of America, Government Accountability Office, *Cybercrime: Public and Private Entities Face Challenges in Addressing Cyber Threats*, GAO report GAO-07-705 (Washington, D.C., June 2007), str. 22; a Ian Walden, *Computer Crimes and Digital Investigations* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

<sup>232</sup> Walden, *Computer Crimes and Digital Investigations*.

<sup>233</sup> United States, Federal Bureau of Investigation, *2005 FBI Computer Crime Survey*, str. 10.

<sup>234</sup> *Understanding Cybercrime: A Guide* (viz poznámku pod čarou č. 227).

<sup>235</sup> Tamtéž.

<sup>236</sup> Neil Mitchison a Robin Urry, „Crime and abuse in e-business“, *IPTS Report*, vol. 57, September 2001.

<sup>237</sup> Kim-Kwang Choo, Russel G. Smith a Rob McCusker, „Future directions in technology-enabled crime: 2007-09“, Research and Public Policy Series, No. 78 (Canberra, Australian Institute of Criminology, 2007), str. 62; ECPAT International, *Violence against Children in Cyberspace* (Bangkok, 2005), str. 54; Council of Europe, *Organised Crime Situation Report 2005: Focus on the Threat to Economic Crime* (Strasbourg, December 2005), str. 41.

<sup>238</sup> Carl Bialik, „Measuring the child-porn trade“, *Wall Street Journal*, 18. dubna 2006.

## B. Nadnárodní rozměr

10. Počítačová kriminalita má do značné míry nadnárodní charakter. Internet byl původně vyvinut jako vojenská síť, jež byla založena na architektuře decentralizované sítě. V důsledku jeho základní architektury a globální dostupnosti služeb má počítačová kriminalita často mezinárodní rozměr. E-maily s nezákonným obsahem je snadné rozesílat příjemcům v řadě zemí, a to i v případech, kdy jsou původní odesílatel a konečný příjemce oba v téže zemi nebo kdy buď odesílatel či příjemce využívají e-mailovou službu provozovanou poskytovatelem mimo danou zemi. Některé z oblíbených poskytovatelů bezplatných e-mailových služeb mají miliony uživatelů po celém světě, což dále zvyrazňuje nadnárodní rozměr počítačové kriminality.
11. Problémy, které nadnárodní prvek představuje pro vyšetřování počítačové kriminality, jsou podobné těm, které se týkají jiných nadnárodních trestných činů. V důsledku základní zásady státní svrchovanosti, podle níž lze provádět vyšetřování na území cizího státu jen se svolením místních orgánů, má pro vyšetřování počítačové kriminality zásadní význam úzká spolupráce mezi státy. Další významný problém se týká krátkého času, který je k dispozici pro uskutečnění vyšetřování počítačové kriminality. Narozdíl od nelegálních drog, u kterých v závislosti na způsobu přepravy může trvat týdny, než se dostanou do místa určení, e-maily lze doručit v řádu vteřin a rozsáhlé soubory lze s dostatečným širokopásmovým přístupem stáhnout v řádu minut.
12. Včasná a účinná spolupráce mezi orgány různých zemí má tedy zásadní význam, neboť v případech počítačové kriminality bývají důkazy často automaticky a v krátkém čase vymazány. Zdlouhavé formální postupy mohou závažným způsobem bránit vyšetřování.
13. Velké množství stávajících dohod o vzájemné právní pomoci je stále založeno na formálních, složitých a často zdlouhavých postupech. Vytvoření postupů pro rychlou reakci na jednotlivé případy a žádosti o mezinárodní právní pomoc se proto pokládá za nutnost.
14. Jeden ze souborů zásad pro vytváření právního rámce mezinárodní spolupráce při vyšetřování počítačové kriminality je obsažen v Kapitole III Úmluvy Rady Evropy o počítačové kriminalitě (*Convention on Cybercrime of the Council of Europe*).<sup>239</sup> Tato kapitola se zabývá rostoucím významem mezinárodní spolupráce (čl. 23 – 35) a vyzdvihuje využívání rychlejších komunikačních prostředků, jako jsou fax a e-mail (čl. 25, odst. 3). Kromě toho jsou strany Úmluvy vyzývány, aby určily kontaktní místo, dostupné 24 hodin denně, sedm dní v týdnu, pro účely vyřizování žádostí o právní pomoc od jednotlivých států (čl. 35). Jiný přístup lze nalézt v návrhu mezinárodní úmluvy o zvýšení ochrany před počítačovou kriminalitou a terorismem a v návrhu souboru nástrojů Mezinárodní telekomunikační unie (ITU) pro legislativu v oblasti počítačové kriminality.

---

<sup>239</sup> Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 185. Viz též “důvodovou zprávu” („*explanatory report*“) k této úmluvě.

## C. Rozdíly právního pojetí v jednotlivých zemích

15. Jedním z praktických účinků síťové architektury internetu je, že pachatelé počítačové kriminality nemusejí být na místě činu. Zamezení existenci bezpečných útočišť pro pachatele se tedy stalo klíčovým aspektem předcházení počítačové kriminalitě.<sup>240</sup> Pachatelé budou využívat bezpečná útočiště, aby bránili vyšetřování. Jedním ze známých příkladů je počítačový červ „Love Bug“, který byl vyvinut na Filipínách v roce 2000<sup>241</sup> a údajně infikoval miliony počítačů po celém světě.<sup>242</sup> Místnímu vyšetřování bránila skutečnost, že úmyslný vývoj a šíření škodlivého softwaru nebyly v té době na Filipínách odpovídajícím způsobem kriminalizovány.
16. Problém sblížení legislativy má značný význam, neboť velký počet zemí zakládá svou úpravu vzájemné právní pomoci na zásadě oboustranné trestnosti, podle níž musí být čin pokládán za trestný jak ve státě, který o právní pomoc žádá, tak i ve státě, který ji poskytuje.<sup>243</sup> Vyšetřování na globální úrovni je obecně omezeno na ty činy, které jsou kriminalizovány ve všech dotčených zemích. Ačkoliv existuje řada trestných činů, které lze stíhat kdekoli na světě, hrají regionální rozdíly důležitou roli. Kupříkladu jsou v různých zemích kriminalizovány rozdílné druhy obsahu,<sup>244</sup> což znamená, že materiál, který je možno v souladu se zákonem zpřístupnit na serveru v jedné zemi, může být v jiné pokládán za nezákonný.<sup>245</sup>
17. V současnosti používaná technologie počítačů a sítí je v zásadě stejná po celém světě. Kromě různých jazykových verzí a síťových adaptérů je jen velmi málo rozdílů mezi počítačovými systémy a mobilními telefony prodávanými v Asii a těmi, prodávanými v Evropě. Analogická situace vzniká ve vztahu k internetu. Vzhledem ke standardizaci jsou protokoly využívané v zemích Afriky stejné jako ty, využívané ve Spojených státech. Standardizace umožňuje uživatelům z celého světa prostřednictvím internetu přístup ke stejným službám.<sup>246</sup>

<sup>240</sup> Valné shromáždění ve své rezoluci č. 55/63 i Skupina osmi (*Group of Eight*) v zásadách a akčním plánu pro boj proti high-tech kriminalitě, schválených na Zasedání ministrů spravedlnosti a vnitra Skupiny osmi, které se konalo ve Washingtonu, D.C., dne 10. prosince 1997 (k dispozici na [www.justice.gov/criminal/cybercrime/g82004/97Communique.pdf](http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/g82004/97Communique.pdf)), zdůraznily potřebu odstranit bezpečná útočiště pro osoby, které zločinným způsobem zneužívají technologie.

<sup>241</sup> United States, General Accountability Office, *Critical Infrastructure Protection: „ILOVEYOU“ Computer Virus Highlights Need for Improved Alert and Coordination Capabilities*, testimony given before the Subcommittee on Financial Institutions, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate, GAO report GAO/T-AIMD-00-181 (Washington, D.C., May 2000).

<sup>242</sup> „Police close in on Love Bug culprit” *BBC News*, 6. května 2000. K dispozici na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/738537.stm>.

<sup>243</sup> K zásadě oboustranné trestnosti při vyšetřování počítačové kriminality viz United Nations Manual on the Prevention and Control of Computer-related Crime (*International Review of Criminal Policy*, Nos. 43 a 44: United Nations publication, Sales No. E.94.IV.5), str. 269, a příspěvek Steina Schjølberga a Amandy Hubbard, nazvaný „Harmonizing national legal approaches on cybercrime”, str. 5, který byl přednesen na Tématickém zasedání ITU o počítačové bezpečnosti (*ITU Thematic Meeting on Cybersecurity*), které se konalo v Ženevě od 28. června do 1. července 2005.

<sup>244</sup> Různé právní pojetí regulace obsahu je jedním z důvodů, proč nejsou určité aspekty nezákonného obsahu zahrnuty do Úmluvy o počítačové kriminalitě, ale zabývá se jimi dodatkový protokol. Viz též *Understanding Cybercrime: A Guide*, kap. 2.5 (viz poznámku pod čarou č. 227).

<sup>245</sup> K rozdílným národním přístupům ke kriminalizaci dětské pornografie viz např. Ulrich Sieber, *Kinderpornographie, Jugendschutz und Providerverantwortlichkeit im Internet: eine strafrechtsvergleichende Untersuchung* (Bonn, Forum Verlag Godesberg, 1999).

<sup>246</sup> K významu jednotných technických i právních standardů viz Marco Gercke, „National, regional and international approaches in the fight against cybercrime”, *Computer Law Review International*, 2008, str. 7.

18. V níže uvedených odstavcích jsou rozebrány dva rozdílné přístupy k nadnárodnímu rozměru počítačové kriminality a rozdílným právním standardům.

### 1. Kompatibilita právní úpravy

19. Jedním z přístupů k řešení nadnárodního rozměru počítačové kriminality a ke zlepšování mezinárodní spolupráce je vytvářet a standardizovat příslušnou legislativu. V uplynulých letech došlo k několika regionálním pokusům.

20. V roce 2002 byl v rámci Commonwealthu vytvořen vzorový zákon o počítačích a počítačové kriminalitě s cílem zlepšit právní úpravu počítačové kriminality v členských státech Commonwealthu a mezinárodní spolupráci. Bez těchto úprav by bylo pro přeshraniční spolupráci v této oblasti zapotřebí nejméně 1272 dvoustranných smluv mezi státy Commonwealthu.<sup>247</sup> Vzorový zákon obsahuje ustanovení o trestním právu hmotném, právu procesním a mezinárodní spolupráci. Vzhledem k regionálnímu charakteru vzorového zákona je dopad na harmonizaci omezený na členské státy Commonwealthu.

21. Evropská unie rovněž vyvinula úsilí o harmonizaci legislativy týkající se počítačové kriminality ve svých 27 členských státech, např. prostřednictvím: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES, o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu; rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie 2004/13/SVV, o boji proti podvodu a padělání bezhotovostních platebních prostředků; rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie 2004/68/SVV, o boji proti pohlavnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii; rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie 2005/222/SVV, o útocích proti informačním systémům;<sup>248</sup> směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie 2006/24/ES, o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES; a rámcového rozhodnutí Rady Evropské unie 2002/475/SVV, o boji proti terorismu. Narozdíl od většiny jiných regionálních přístupů je implementace nástrojů přijatých Evropskou unií povinná pro všechny členské státy. I když jsou tyto nástroje účinné, hlavní překážkou harmonizace v rámci Evropské unie byla, přinejmenším do počátku roku 2010, omezená legislativní pravomoc v oblasti trestní justice.<sup>249</sup> Odlišnost přístupů vyplývala ze skutečnosti, že schopnost Evropské unie harmonizovat národní trestní právo byla omezena na specifické oblasti.<sup>250</sup> Lisabonská smlouva doplňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu zakládající Evropské společenství tuto situaci změnila a nadále poskytuje Evropské unii silnější mandát k

<sup>247</sup> Richard Bourne, „2002 Commonwealth Law Ministers’ Meeting: policy brief”, prepared for the Commonwealth Law Ministers’ Meeting, held in Kingstown, Saint Vincent and the Grenadines, from 18 to 21 November 2002 (London, Institute of Commonwealth Studies, 2002), str. 9.

<sup>248</sup> Pro více informací viz Marco Gercke, „The EU framework decision on attacks against information systems”, *Computer und Recht*, 2005, str. 468 a násl.; a *Understanding Cybercrime: A Guide* (viz poznámku pod čarou č. 227), str. 99.

<sup>249</sup> Helmut Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht* (Baden-Baden, Nomos, 2005), str. 84; a P.J.G. Kapteyn a Pieter Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities: After the Coming into Force of the Single European Act* (Boston, Kluwer Law International, 1989).

<sup>250</sup> K legislativě zemí Evropské unie, týkající se počítačové kriminality: Lorenzo Valeri a další, *Handbook of Legal Procedures of Computer Network Misuse in EU Countries* (Santa Monica, California, Rand Corporation, 2006).



harmonizaci legislativy, týkající se počítačové kriminality, do budoucna – ovšem vztahuje se to jen na 27 členských států.

22. Rada Evropy vypracovala tři významné nástroje k harmonizaci právní úpravy v oblasti počítačové kriminality. Nejznámějším je Úmluva o počítačové kriminalitě, která byla vytvořena mezi lety 1997 a 2001. Tato Úmluva obsahuje ustanovení o trestním právu hmotném, procesním právu a mezinárodní spolupráci. Do prosince 2009 ji podepsalo 46 zemí a ratifikovalo 26. Protože se v průběhu sjednávání Úmluvy nepodařilo dosáhnout shody o kriminalizaci rasismu a šíření xenofobního materiálu, byl v roce 2003 předložen Dodatečný protokol k Úmluvě o počítačové kriminalitě, týkající se kriminalizace činů rasistické a xenofobní povahy spáchaných prostřednictvím počítačových systémů.<sup>251</sup> Do prosince 2009 podepsalo Dodatečný protokol 34 zemí<sup>252</sup> a 15 z nich<sup>253</sup> jej ratifikovalo. V roce 2007 byla k podpisu otevřena Úmluva Rady Evropy o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním a sexuálním zneužíváním.<sup>254</sup> Obsahuje zvláštní ustanovení kriminalizující výměnu dětské pornografie, jakož i vědomé získání přístupu k dětské pornografii prostřednictvím informačních a komunikačních technologií (čl. 20 odst. 1 písm. f)). Do prosince 2009 ji podepsalo 38 zemí<sup>255</sup>, z nichž tři<sup>256</sup> ji i ratifikovaly.
23. Kromě toho vznikl návrh mezinárodní úmluvy o zlepšení ochrany před počítačovou kriminalitou a terorismem, jenž byl vypracován jako výsledek konference, která se konala v roce 1999 na Stanfordské universitě ve Spojených státech, a návrh souboru nástrojů ITU pro legislativu v oblasti počítačové kriminality, který byl vypracován zástupci Americké advokátní komory (*American Bar Association*) a dalšími odborníky.

## 2. Teritorializace

24. Vývoj vzešlý z technické standardizace teoreticky zdaleka přesahuje globalizaci technologie a služeb a mohl by vést k harmonizaci národní legislativy. Ovšem, jak ukazuje stav ratifikace Úmluvy o počítačové kriminalitě a sjednávání Dodatečného protokolu k Úmluvě, zásady vnitrostátní právní úpravy se mění mnohem pomaleji, než jaké je tempo technického vývoje. To vede ke druhému způsobu postupu: ke snahám o teritorializaci internetu.
25. Třebaže internet nezná hraniční kontroly, existují prostředky jak omezit přístup k určitým informacím.<sup>257</sup> V důsledku toho se pozornost národních vlád i mezinárodních organizací obrátila k povinnostem poskytovatelů služeb internetu blokovat přístup

<sup>251</sup> Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 189. Viz též „důvodovou zprávu“ k Dodatečnému protokolu.

<sup>252</sup> Albánie, Arménie, Rakousko, Belgie, Bosna a Hercegovina, Kanada, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Island, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Litva, Lucembursko, Malta, Černá Hora, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Moldavská republika, Rumunsko, Srbsko, Slovinsko, Jihoafrická republika, Švédsko, Švýcarsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie a Ukrajina.

<sup>253</sup> Albánie, Arménie, Bosna a Hercegovina, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Francie, Lotyšsko, Litva, Norsko, Rumunsko, Srbsko, Slovinsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie a Ukrajina.

<sup>254</sup> Council of Europe, *Treaty Series*, No. 201.

<sup>255</sup> Albánie, Rakousko, Ázerbajdžán, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Gruzie, Německo, Řecko, Island, Irsko, Itálie, Lichtenštejnsko, Litva, Lucembursko, Monako, Černá Hora, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Moldavská republika, Rumunsko, San Marino, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Turecko, Ukrajina a Spojené království.

<sup>256</sup> Albánie, Dánsko a Řecko.

<sup>257</sup> onathan Zittrain, „A history of online gatekeeping”, *Harvard Journal of Law and Technology*, vol. 19, No. 2 (2006), str. 253.

k webovým stránkám, obsahujícím dětskou pornografii.<sup>258</sup> Z technického hlediska jsou poskytovatelé přístupu obecně schopni ohlídat, zda webová stránka, kterou se uživatel chystá navštívit, není na černé listině a takový přístup zablokovat. Technická řešení se pohybují od manipulace se systémem doménových jmen a využívání proxy serverů, až k hybridním řešením, jež kombinují různé přístupy.<sup>259</sup> Iniciativa OpenNet Initiative uvádí, že takový druh kontroly obsahu praktikují zhruba dvě desítky zemí.<sup>260</sup> Tohoto přístupu využívá několik evropských zemí, včetně Itálie, Norska, Švédska, Švýcarska a Spojeného království, jakož i země jako Čína, Írán (Islámská republika) a Thajsko. Rovněž Evropská unie zvažuje zavedení takových povinností.<sup>261</sup> Obavy ohledně tohoto přístupu se zaměřují na skutečnost, že veškerá v současnosti dostupná technická řešení lze obejít a že existuje riziko přílišné horlivosti při blokování přístupu k informacím na internetu.<sup>262</sup> Význam ochrany základních práv zdůraznila Rada Evropy v doporučení Výboru ministrů k opatřením na podporu úcty ke svobodě projevu a informací s ohledem na filtrování obsahu na internetu.

## D. Organizovaný zločin

26. Třebaže trestné činy související s výpočetní technikou páchají obecně jednotlivci, jsou aktivní i organizované zločinecké skupiny. Tento vývoj má význam zejména proto, že zahrnuje možnost využití nástrojů, vytvořených k boji proti organizovanému zločinu, jako je Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.<sup>263</sup>
27. Při diskusi o počítačové kriminalitě a organizovaném zločinu je nezbytné rozlišovat mezi dvěma hlavními kategoriemi zapojení organizovaných zločineckých skupin: využíváním informačních technologií tradičními organizovanými zločineckými

---

<sup>258</sup> K povinnostem a přístupům v oblasti filtrování obsahu, viz Ilaria Lonardo, „Italy: Service Provider’s Duty to Block Content”, *Computer Law Review International*, 2007, str. 89 a násl.; Ulrich Sieber a Malaika Nolde, *Sperrverfügungen im Internet: Nationale Rechtdurchsetzung im globalen Cyberspace?* (Berlin, Duncker and Humblot, 2008); W. Ph. Stol a další, *Filteren van kinderporno op internet: Een verkenning van technieken en reguleringen in binnen- en buitenland* (The Hague, Boom Juridische Uitgevers, WODC, 2008); Tom Edwards a Gareth Griffith, „Internet censorship and mandatory filtering”, *NSW Parliamentary Library Research Service*, E-Brief 5/08, November 2008; Jonathan Zittrain a Benjamin Edelman, „Documentation of Internet filtering worldwide”, October 2003, projekt k dispozici na <http://cyber.law.harvard.edu/filtering>.

<sup>259</sup> Pro přehled technických aspektů viz Sieber a Nolde, *Sperrverfügungen im Internet*, str. 50 a násl.; Stol a další, *Filteren van kinderporno op internet*, str. 10 a násl.; Andreas Pfitzmann, Stefan Köpsell a Thomas Kriegelstein, *Sperrverfügungen gegen Access-Provider: Technisches Gutachten*, Technical University of Dresden, k dispozici na [www.eco.de/dokumente/20080428\\_technisches\\_Gutachten\\_Sperrveruegungen.pdf](http://www.eco.de/dokumente/20080428_technisches_Gutachten_Sperrveruegungen.pdf); Richard Clayton, Steven J. Murdoch a Robert N. M. Watson, „Ignoring the Great Firewall of China”, příspěvek přednesený na 6. Workshopu o technologiích pro zvýšení soukromí, Cambridge, červen 2006; Lori Brown Ayre, *Internet Filtering Options Analysis: An Interim Report*, zpracováno pro projekt InfoPeople Project, květen 2001.

<sup>260</sup> Miklós Haraszi, „Preface”, in *Governing the Internet: Freedom and Regulation in the OSCE Region*, C. Möller a A. Amouroux, eds. (Vienna, Organization for Security and Cooperation in Europe, 2007), str. 5-6.

<sup>261</sup> Commission of the European Communities, „Proposal for a Council framework decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing framework decision 2004/68/JHA”, dokument COM(2009) 135, Brusel, 25. března 2009.

<sup>262</sup> Více k blokování přístupu na internetu a vyvažování základních svobod viz Cormac Callanan a další, *Internet Blocking: Balancing Cybercrime Responses in Democratic Societies* (Dublin, Aconite Internet Solutions, October 2009), kapitoly 6 a 7.

<sup>263</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 2225, No. 39574.

skupinami a organizovanými zločineckými skupinami zaměřenými na páchaní počítačové kriminality.<sup>264</sup>

28. Tradiční organizované zločinecké skupiny, jejichž základní kriminální aktivity nesouvisejí s internetem, využívají technologie ke koordinaci činností a k usnadnění páchaní trestných činů.<sup>265</sup> V takových případech jsou informační technologie využívány ke zvýšení efektivity organizované zločinecké skupiny v její tradiční oblasti působnosti. Patří sem mj. přechod k elektronickým komunikačním prostředkům, jež např. umožňují organizovaným zločineckým skupinám používat šifrovací technologii a komunikovat anonymně. Kromě toho lze internet využívat k otevření nových trhů, neboť, jak zjistila Zvláštní jednotka Spojeného království pro boj s organizovaným zločinem (*United Kingdom's Organised Crime Task Force*), internet představuje nový a mnohem větší trh pro osoby, zapojené do prodeje padělků a nedovolených napodobenin.<sup>266</sup>
29. Zprávy upozorňují na trend, kdy se tradiční organizované zločinecké skupiny zapojují do nových forem trestné činnosti v oblasti high-tech kriminality.<sup>267</sup> Mezi ně patří softwarové pirátství a jiné formy porušování práv k duševnímu vlastnictví.<sup>268</sup> Ale s organizovaným zločinem jsou spojeny i jiné oblasti počítačové kriminality, jako jsou dětská pornografie<sup>269</sup> a trestné činy proti identitě. Ve vztahu k implementaci Úmluvy o organizovaném zločinu je třeba vzít v úvahu následující zvláštní rysy organizovaných skupin, zabývajících se počítačovou kriminalitou:
- a) Skupiny zabývající se počítačovou kriminalitou zpravidla mívají volnější a pružnější strukturu, jež umožňuje zapojení členů do skupiny na omezenou dobu;<sup>270</sup>
  - b) Skupiny zabývající se počítačovou kriminalitou jsou často mnohem menší než tradiční organizované zločinecké skupiny;<sup>271</sup>

<sup>264</sup> Kim-Kwang Raymond Choo, „Organised crime groups in cyberspace: a typology”, *Trends in Organized Crime*, vol. 11, No. 3 (September 2008), str. 270-295. V tomto článku Choo naznačuje, že existují tři kategorie organizovaných zločineckých skupin, které zneužívají informační technologie k narušení kontrolních mechanismů.

<sup>265</sup> Tamtéž, str. 273; Eoghan Casey, *Digital Evidence and Computer Crime: Forensic Science, Computers, and the Internet*, 2nd ed. (London, Academic Press, 2004), str. 9.

<sup>266</sup> United Kingdom, Organised Crime Task Force, *Annual Report and Threat Assessment 2007: Organised Crime in Northern Ireland* (2007), str. 34. K dispozici na [www.octf.gov.uk](http://www.octf.gov.uk).

<sup>267</sup> United Kingdom, Serious Organised Crime Agency, *The United Kingdom Threat Assessment of Organised Crime: 2009/10*, str. 10. K dispozici na [www.soca.gov.uk](http://www.soca.gov.uk).

<sup>268</sup> Canada, Canadian Security Intelligence Service, „Transnational criminal activity: a global context”, *Perspectives*, 17. srpna 2000, k dispozici na [www.csis-scrcs.gc.ca/pblctns/prspctvs/200007-eng.asp](http://www.csis-scrcs.gc.ca/pblctns/prspctvs/200007-eng.asp); Choo, „Organised crime groups”, str. 273 (viz poznámku pod čarou č. 264).

<sup>269</sup> Choo, „Organised crime groups”, str. 281; European Police Office (Europol), „Child abuse in relation to trafficking in human beings”, Serious Crime Overview, January 2008, str. 2; *Organised Crime Situation Report 2005*, str. 8; John Carr, *Child Abuse, Child Pornography and the Internet* (London, NCH, The Children's Charity, 2004), str. 17; Canada, Criminal Intelligence Service Canada, *Annual Report on Organized Crime in Canada 2007* (Ottawa, 2007), str. 4; „Annual report on organized crime in Greece for the year 2004”, *Trends in Organized Crime*, vol. 9, No. 2 (2005), str. 5; United Nations, Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography (E/CN.4/2005/78), str. 8.

<sup>270</sup> Choo, „Organised crime groups” p. 273 (viz poznámku pod čarou č. 264).

<sup>271</sup> Susan W. Brenner, „Organized cybercrime? How cybercrime may affect the structure of criminal relationships”, *North Carolina Journal of Law and Technology*, No. 4 (2002), str. 27.

- c) Členové skupiny spolu často komunikují výlučně elektronickou formou a nikdy se osobně nesetkají.

### III. Reakce na počítačovou kriminalitu

30. Mezinárodní a regionální organizace, národní vlády, orgány prosazování práva a nevládní organizace postupují vůči počítačové kriminalitě různými způsoby, mezi které patří prostředky z oblasti práva, prosazování práva a budování kapacit.

#### A. Legislativa

31. V současnosti legislativa v oblasti počítačové kriminality vzniká především na národní a regionální úrovni. Narozdíl od technických standardů, využívaných pro procesy přenosu dat, jež jsou stejné ve všech částech světa, nebyl dosud na globální úrovni učiněn žádný pokus o harmonizaci právní úpravy, týkající se počítačové kriminality.

##### 1. Omezený dosah stávajících nástrojů

32. Globální vliv regionálních koncepcí, jež byly přijaty v rámci Commonwealthu, Ekonomického společenství států Západní Afriky (*Economic Community of West African States*) (ECOWAS), Evropské unie a Rady Evropy, je omezený, neboť zvolené přístupy jsou použitelné pouze na členské státy daných organizací. V současnosti je nástrojem s nejširším dosahem Úmluva o počítačové kriminalitě, jejíž důležitost v boji proti počítačové kriminalitě je uznávána a kterou podporují různé mezinárodní organizace. Kromě toho může k Úmluvě podle jejího článku 37 přistoupit i jakýkoliv stát, který není členem Rady. K procesu sjednávání Úmluvy byly přizvány čtyři nečlenské státy (Kanada, Japonsko, Jihoafrická republika a Spojené státy), z nichž tři (Kanada, Japonsko a Spojené státy) jsou s Radou úzce spojeny svým statutem pozorovatele. Do prosince 2009 podepsalo Úmluvu 46<sup>272</sup> zemí (mezi nimi čtyři nečlenové, kteří se zúčastnili sjednávání); 26 zemí a z toho 1 nečlen Rady dosud Úmluvu ratifikovali.<sup>273</sup>

33. Vliv Úmluvy o počítačové kriminalitě nelze měřit pouze počtem zemí, jež Úmluvu podepsaly či ratifikovaly. Argentina, Botswana, Egypt, Nigérie, Pákistán a Filipíny kupříkladu upravily část své legislativy podle Úmluvy, aniž by k ní formálně přistoupily. Ovšem ve srovnání s globálními standardy jistě zůstávají počet a rychlost podpisů a ratifikací problémem. Za devět let poté, co prvních 30 zemí podepsalo Úmluvu dne 23. listopadu 2001, se signatářem stalo pouze dalších 16 zemí. Od roku 2001 nepřistoupil k Úmluvě žádný nečlen Rady Evropy, třebaže k tomu bylo vyzváno

<sup>272</sup> Albánie, Arménie, Rakousko, Ázerbajdžán, Belgie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Kanada, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Gruzie, Německo, Řecko, Maďarsko, Island, Irsko, Itálie, Japonsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Černá Hora, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Moldavská republika, Rumunsko, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Jihoafrická republika, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Ukrajina, Spojené království a Spojené státy.

<sup>273</sup> Albánie, Arménie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Maďarsko, Island, Itálie, Lotyšsko, Litva, Nizozemí, Norsko, Moldavská republika, Rumunsko, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Ukrajina a Spojené státy.

pět zemí (Chile, Kostarika, Dominikánská republika, Mexiko a Filipíny). Tempo ratifikace je podobně pomalé, když dva státy (Albánie a Chorvatsko) ratifikovaly Úmluvu v roce 2002, dva (Estonsko a Maďarsko) v roce 2003, čtyři (Litva, Rumunsko, Slovinsko a Bývalá jugoslávská republika Makedonie) v roce 2004, tři (Bulharsko, Kypr a Dánsko) v roce 2005, sedm (Arménie, Bosna a Hercegovina, Francie, Nizozemí, Norsko, Ukrajina a Spojené státy) v roce 2006, tři (Finsko, Island a Lotyšsko) v roce 2007, dva (Itálie a Slovensko) v roce 2008 a tři (Německo, Moldavská republika a Srbsko) v roce 2009. Protože Úmluva, kromě toho, že je ratifikována, obecně musí být také implementována, závisí účinnost tohoto nástroje na úplném přizpůsobení vnitrostátní právní úpravy těch zemí, které Úmluvu ratifikovaly. Kromě toho je zapotřebí prokázání úplného přizpůsobení.

## 2. Globální diskuse

34. Dalším aspektem role regionálního rámce jako nástroje globální harmonizace je schopnost nečlenů se zapojit. Navzdory nadnárodnímu rozměru počítačové kriminality je její dopad v různých regionech světa odlišný. To zejména platí pro rozvojové země.<sup>274</sup> Regionální přístupy, zmíněné výše v odstavci 32, nenabízejí možnost širšího zapojení nečlenů. I když je Úmluva o počítačové kriminalitě v současnosti nástrojem s nejširší účastí, i ona omezuje možnost účasti nečlenů. V článku 37 Úmluvy je uvedeno, že k přístupu je zapotřebí vyjádření a jednomyslný souhlas smluvních států Úmluvy. Kromě toho je účast na jednání o možných budoucích změnách omezena na strany Úmluvy (čl. 44).
35. Zkušenost ukazuje, že státy se obecně zdráhají ratifikovat či přistupovat k úmluvám, na jejichž přípravě a sjednávání se nepodílely. To platí bez ohledu na předmět úmluv.
36. Na všech čtyřech regionálních přípravných zasedáních ke 12. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici zaznělo volání po přípravě mezinárodní úmluvy o počítačové kriminalitě.
37. Další taková výzva zazněla na zasedáních Vedoucích představitelů národních orgánů prosazování práva (*Heads of National Law Enforcement Agencies*) pro Afriku, Blízký a Střední Východ a Evropu, na nichž se vedly diskuse o internetu, elektronických prostředcích shromažďování důkazů, právní úpravě atd. Na zasedáních konaných v jiných regionech došli účastníci k závěru, že orgány prosazování práva a justiční orgány jsou špatně připraveny a nemají dostatečnou kapacitu na to, aby čelily vývoji v oblasti počítačové kriminality a aby při přípravě stíhání shromažďovaly a využívaly důkazy prostřednictvím kybernetických technologií. Panovala všeobecná shoda v tom, že vnitrostátní právní úprava nedrží krok a že jsou nezbytné její změny za účelem podpory vyšetřování, stíhání a souzení pachatelů na základě důkazů, shromážděných prostřednictvím kybernetické technologie. Naléhavě jsou zapotřebí společná pravidla a spolupráce mezi státy, tak aby mohly příslušné orgány účinně působit v různých

---

<sup>274</sup> Viz např. zprávu Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*) *Spam Issues in Developing Countries* (Paris, OECD, 2005), str. 4. K dispozici na <http://www.oecd.org/dataoecd/5/47/34935342.pdf>; a *Understanding Cybercrime: A Guide*, str. 15 (viz poznámku pod čarou č. 227).

zemích a mohly pachatele postavit před soud. Volání po mezinárodním nástroji se ozývá též z akademické obce.<sup>275</sup>

### 3. Reakce na nejnovější trendy

38. Počítačová kriminalita se neustále mění. V době, kdy se vytvářely regionální koncepce, jako jsou vzorový zákon Commonwealthu o počítačích a počítačové kriminalitě a Úmluva o počítačové kriminalitě, nebyly rozsáhlé „útoky botnetů“, „*phishing*“ či teroristické využívání internetu známé vůbec, nebo nehrály tak významnou roli jako dnes. V důsledku toho se jim nevěnují zvláštní ustanovení. Regionální přípravné zasedání ke 12. Kongresu se zabývalo potřebou řešit tyto nové jevy, zejména teroristické využívání internetu, které se pohybuje od propagandy, komunikace a financování terorismu prostředky internetových platebních služeb, až po sběr informací o potenciálních cíli. Tomuto jevu, jakož i možným reakcím v oblasti práva, se při několika příležitostech věnovala též Zvláštní jednotka pro implementaci protiteroristických opatření (*Counter-Terrorism Implementation Task Force*).<sup>276</sup>
39. Zatímco v oblasti trestního práva hmotného lze takové jevy řešit s využitím ustanovení o neoprávněném zásahu do počítačového systému či o počítačovém podvodu, je aplikace procesních instrumentů obsažených ve stávajících regionálních nástrojích mnohem obtížnější, zejména proto, že se technologie a služby, nabízené prostřednictvím internetu (např. sociální sítě), významně změnily. Sledování komunikace využívající službu přenosu hlasu po internetu, přípustnost digitálního důkazu v trestním řízení, postupy vyšetřování případů zahrnujících šifrovací technologie či prostředky anonymní komunikace představují naléhavé otázky, které ovšem nejsou na regionální úrovni řešeny vůbec a pouze v některých případech jsou řešeny na úrovni národní.<sup>277</sup>
40. Řešení uvedených problémů je důležité, neboť tradiční vyšetřovací nástroje často selhávají při vyšetřování počítačové kriminality. Jedním z příkladů je sledování komunikace. V uplynulých desetiletích vyvinuly státy vyšetřovací nástroje, jako je odposlech, jež jim umožňují sledovat komunikaci vedenou prostřednictvím mobilních i jiných telefonů. Tradiční telefonní hovory jsou zpravidla odposlouchávány prostřednictvím poskytovatelů telekomunikačních služeb. Pro využití téhož principu na komunikaci vedenou prostřednictvím služby přenosu hlasu po internetu by orgány prosazování práva potřebovaly kontakt na poskytovatele služeb přenosu hlasu po internetu. Ovšem je-li tato služba založena na *peer-to-peer* technologii<sup>278</sup>, nemusejí být poskytovatelé služby obecně schopni komunikaci sledovat, protože příslušná data se

---

<sup>275</sup> Joachim Vogel, „Towards a global convention against cybercrime”, příspěvek přednesený na První světové konferenci o trestním právu, Guadalajara, Mexiko, 19. – 23. listopadu 2007; Stein Schjøberg a Solange Ghernaouti-Hélie, *A Global Protocol on Cybersecurity and Cybercrime: An Initiative for Peace and Security in Cyberspace* (Oslo, E-dit, 2009).

<sup>276</sup> Viz např. Counter-Terrorism Implementation Task Force, „Report of the Working Group on Countering the Use of Internet for Terrorist Purposes”, February 2009. K dispozici na [www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet\\_rev1.pdf](http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf).

<sup>277</sup> Pro přehled o různých národních přístupech k řešení tohoto problému viz: *Understanding Cybercrime: A Guide*, kapitola 6 (viz poznámku pod čarou č. 227).

<sup>278</sup> *Peer-to-peer* technologie umožňuje přímé spojení mezi účastníky v síti, namísto toho, aby byli nuceni komunikovat s využitím konvenčních centralizovaných serverových struktur.

přenášejí přímo mezi komunikujícími účastníky.<sup>279</sup> Je tedy vedle souvisejících právních nástrojů patrně zapotřebí též nových metod.

41. Schopnost vést komplikované vyšetřování nemá význam jen u nových trestných činů, ale i u tradičnějších forem počítačové kriminality, jako je dětská pornografie. Od poloviny devadesátých let mají distributoři a uživatelé dětské pornografie přístup k síťovým službám, jež jsou využívány stále intenzivnějším způsobem.<sup>280</sup> Internet se stal primárním médiem pro výměnu dětské pornografie. Problémy spojené s odhalováním a vyšetřováním případů dětské pornografie jsou známé od devadesátých let; stále přetrvávají do značné míry proto, že pachatelé mohou využívat sofistikovanou technologii k maření vyšetřování. Podle jedné studie kupříkladu 6 % osob, dopadených s dětskou pornografií, využívalo šifrovací technologii, 17 % využívalo software chráněný heslem, 3 % využívalo software na odstraňování důkazů a 2 % využívalo systémy vzdáleného ukládání dat.<sup>281</sup> Kromě toho byl v oblasti technologie zjištěn posun: zatímco v počátcích internetu převažovala výměna prostřednictvím tradičních kanálů, jako je internetový chat, v poslední době se dětská pornografie vyměňuje s využitím jiné technologie, jako jsou *peer-to-peer* sítě.<sup>282</sup>

## B. Prosazování práva

42. Kromě právních instrumentů závisí prosazování práva do značné míry na dostupnosti vyšetřovacích nástrojů, jako jsou forenzní software (pro sběr důkazů, sledování uživatelských aktivit a dešifrování či obnovu vymazaných souborů) a software či databáze pro vedení vyšetřování (např. s hašovacími hodnotami (*hash values*) známých obrázků obsahujících dětskou pornografií). V poslední době se některé takové nástroje vyvinuly a stále se vyvíjejí.<sup>283</sup> Kupříkladu na Univerzitě v Dublinu probíhá výzkum nazvaný „Automatická rekonstrukce události pro účely digitálního forenzního zkoumání a analýzy narušení“ („*Automatic Event Reconstruction for Digital Forensics and Intrusion Analysis*“) (informace k dispozici na <http://cci.ucd.ie/?q=node/33>) a v prosinci 2009 byla ve Spojených státech představena nová technologie pro vyhledávání dětské pornografie, nazvaná *PhotoDNA*. Jedním z hlavních problémů v souvislosti s vývojem

<sup>279</sup> Ke sledování komunikace využívající protokolu přenosu hlasu po internetu ze strany orgánů prosazování práva viz Steven Bellovin a další, „Security implications of applying the Communications Assistance to Law Enforcement Act to Voice over IP“, 13. června 2006, k dispozici na [www.cs.columbia.edu/~smb/papers/CALEAVOIPreport.pdf](http://www.cs.columbia.edu/~smb/papers/CALEAVOIPreport.pdf); Matthew Simon a Jill Slay, „Voice over IP: forensic computing implications“, příspěvek přednesený na 4. Australské konferenci digitálních forenzních věd (*4th Australian Digital Forensics Conference*), Perth, Austrálie, prosinec 2006.

<sup>280</sup> United States, House of Representatives, „Sexual exploitation of children over the Internet“ (2007), 109th Congress, str. 9.

<sup>281</sup> Janis Wolak, David Finkelhor a Kimberly J. Mitchell, *Child Pornography Possessors Arrested in Internet-Related Crime: Findings From the National Juvenile Online Victimization Study* (Alexandria, Virginia, National Center for Missing and Exploited Children, 2005), str. 9.

<sup>282</sup> United States, General Accountability Office, *File-Sharing Programs, Child Pornography is Readily Accessible over Peer-to-Peer Networks*, testimony before the Committee on Government Reform, House of Representatives, GAO Report GAO-03-537T (Washington, D.C., March 2003); Gretchen Ruethling, „27 charged in international online child pornography ring“, *New York Times*, 16. března 2006; Choo, Organised crime groups“, str. 282 (viz poznámku pod čarou č. 264); United Kingdom, Stockport Safeguarding Children Board, *Safeguarding Children in Stockport: Policy and Practice Handbook* (May 2008), str. 299, k dispozici na <http://www.safeguardingchildreninstockport.org.uk/documents/Section%2000%20-%20Preface%20and%20contents.pdf>.

<sup>283</sup> Viz např. výzkumný projekt nazvaný „Automatic Event Reconstruction for Digital Forensics and Intrusion Analysis“ being carried out at University College Dublin (informace k dispozici na <http://cci.ucd.ie/?q=node/33>).

takových nástrojů zůstává potřeba koordinace úsilí jejich tvůrců, aby se zabránilo zdvojování. Podobně je potřeba koordinovat činnost sítí kontaktních míst (jako jsou Skupina osmi a INTERPOL, a síť spojená s Úmluvou o počítačové kriminalitě).

### C. Budování kapacit

43. Počítačová kriminalita nepředstavuje problém jen pro vyspělé země, ale též pro země rozvojové. Podle nadace *Development Gateway Foundation* bylo v roce 2005 více uživatelů internetu v rozvojových zemích než v těch průmyslově vyspělých.<sup>284</sup> Skutečnost, že ECOWAS nedávno přijal směrnici o počítačové kriminalitě, a že Společenství Východní Afriky (*East African Community*) představilo návrh osnovy právní úpravy v oblasti kybernetiky, je pozitivním znamením. Další podpora by mohla pomoci orgánům prosazování práva připravit se na trestné činy, k nimž může docházet, jakmile bude širokopásmový přístup k internetu dostupný více uživatelům v rozvojovém světě. Valné shromáždění ve své rezoluci č. 64/179, nazvané „Posilování Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici, zejména jeho kapacity v oblasti technické spolupráce“ („*Strengthening the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, in particular its technical cooperation capacity*“), poukázalo na nové politické problémy zjištěné Generálním tajemníkem (A/64/123), konkrétně pirátství, počítačovou kriminalitu, sexuální vykořisťování dětí a městskou kriminalitu, a vyzvalo UNODC, aby v rámci svého mandátu zkoumal způsoby a prostředky řešení těchto problémů.

### D. Vzdělávání

44. Protože vyšetřování počítačové kriminality a stíhání těch, kdo se jí dopouštějí, zahrnuje specifické problémy, je důležité vzdělávat policisty, státní zástupce i soudce. Jak bylo zdůrazněno na zasedání expertní skupiny UNODC pro počítačovou kriminalitu, které se konalo ve Vídni 6. a 7. října 2009, většina mezinárodních a regionálních organizací, zabývajících se tímto problémem, podnikla kroky ke vzdělávání odborníků, kteří se věnují vyšetřování počítačové kriminality, a k vytvoření vzdělávacích materiálů.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> Informace k dispozici na <http://topics.developmentgateway.org/special/informationssociety>.

<sup>285</sup> Kupříkladu Organizace pro ekonomickou spolupráci Asie – Tichomoří zorganizovala několik vzdělávacích akcí k počítačové kriminalitě, zahrnujících i právní úpravu v oblasti počítačové kriminality; Commonwealth organizuje právní a technické vzdělávací kurzy; Rada Evropy se podílí na vzdělávacích akcích v různých částech světa a vytvořila specifický vzdělávací materiál pro soudce; Evropská unie podporuje rozvoj vzdělávání v oblasti počítačové kriminality a tvorbu materiálů pro orgány prosazování práva svých členských států a zorganizovala několik vzdělávacích kursů v Evropě i mimo ni; INTERPOL zorganizoval několik vzdělávacích kursů pro orgány prosazování práva a vytvořil vzdělávací materiál; ITU zpracovala vzdělávací materiál o počítačové kriminalitě, který je k dispozici ve všech jazycích OSN, nabídla všeobecné vzdělávání na několika regionálních akcích a specifické kurzy pro soudce.



## IV. Závěry a doporučení

45. Vyšetřování počítačové kriminality a stíhání jejích pachatelů je náročné pro všechny zúčastněné instituce. Vzhledem ke složitosti problému a neustálému technickému rozvoji zůstává zásadní otázkou trvalé a stále se rozšiřující vzdělávání všech příslušných orgánů. Diskuse na zasedání expertní skupiny UNODC pro počítačovou kriminalitu v roce 2009 ukázala, že institucionalizované budování kapacit a dlouhodobá udržitelnost jsou dva hlavní faktory pro hodnocení úspěchu budoucích iniciativ.
46. Za účelem odstranění bezpečných útočišť a zlepšení mezinárodní spolupráce by měla být věnována pozornost vyplňování mezer v existující právní úpravě a podpoře konzistence, koherence a kompatibility právních předpisů. Vzhledem k významu harmonizace legislativy a s ohledem na výsledky přípravných zasedání ke 12. Kongresu OSN o prevenci kriminality a trestní justici by měla být pečlivě a s pochopením zvážena příprava globální úmluvy proti počítačové kriminalitě.
47. Do té doby bude UNODC, jako normotvůrce v otázkách prevence kriminality a trestní justice, představovat multilaterální platformu se zaměřením na rozvojové země. Nadále bude zaujímat komplexní, partnerský a multidisciplinární přístup prostřednictvím sdílení své již osvědčené právní, policejní a technické odbornosti při potírání trestné činnosti, společně se specifickou a rozvinutou odborností těch hlavních partnerů, kteří jsou již zapojeni do potírání počítačové kriminality. UNODC shromáždí ve směru k partnerovi nástroje a odborníky, včetně soukromého sektoru (zejména poskytovatele internetových služeb), za účelem řešení problému v konkrétní zemi či regionu. Prioritou bude poskytování technické pomoci potřebným členským státům při řešení nedostatku kapacit a znalostí a zajišťování dlouhodobé udržitelnosti opatření v oblasti počítačové kriminality.
48. Konkrétně bude UNODC vyvíjet úsilí v následujících oblastech: pomáhat členským státům při přijímání právní úpravy pro účinné vyšetřování počítačové kriminality a stíhání pachatelů; budovat funkční a technické znalosti soudců, státních zástupců a pracovníků orgánů prosazování práva v oblasti počítačové kriminality, a to prostřednictvím vzdělávání, úpravy/vytváření vzdělávacích materiálů pro vyšetřování a stíhání počítačové kriminality atd.; školit orgány prosazování práva v efektivním využívání mechanismů mezinárodní spolupráce za účelem potírání počítačové kriminality; zvyšovat informovanost občanské společnosti a vytvářet podněty pro rozhodující činitele, aby spojili úsilí při prevenci a řešení počítačové kriminality; a zjišťovat a šířit dobrou praxi a podporovat partnerství veřejného a soukromého sektoru při prevenci a potírání počítačové kriminality.

## **12. KONGRES OSN O PREVENCI KRIMINALITY A TRESTNÍ JUSTICI**

*Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010*

Překlad: Agentura Pylon s.r.o.  
Vydavatel: Institut pro kriminologii a sociální prevenci  
Nám. 14. října 12, Praha 5  
Určeno: Pro odbornou veřejnost  
Tiskárna: Vydavatelství KUFR s.r.o.  
Naskové 3, Praha 5  
Dáno do tisku: listopad 2010  
Edice: Prameny  
Vydání: první  
Náklad: 100 ks

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

**ISBN 978-80-7338-102-8**