

Dokument „Právo občanů na bezpečnost v právním státě“ (1991) a jeho osudy¹

Prof. JUDr. Oto NOVOTNÝ

Dokument „Právo občanů na bezpečnost v právním státě“ byl přijat Československým helsinským výborem dne 4. 7. 1991 na základě expertiz skupiny kriminologů a byl publikován v Literárních novinách ze dne 1. 8. 1991 a v časopise Právník v č. 1 z roku 1992. Podnětem k jeho vydání byl podstatný vzestup kriminality v tehdejším Československu začátkem devadesátých let. Nebudu se zabývat tímto dokumentem, jeho závěry a jejich realizací v celé šíři, omezím se pouze na několik poznámek.

1. Po stručné charakteristice faktorů, které způsobily **prudký vzestup kriminality** po listopadu 1989, je v dokumentu formulován závěr, že tento **vzestup „není přechodným jevem a že předběžná prognóza dalšího vývoje je spíše negativní“**. Vývoj v následujících letech tuto prognózu bohužel plně potvrdil.

Počty registrovaných skutků podle policejní statistiky v roce 1989 činily 120 768 skutků a kulminovaly v roce 1999 počtem 426 626 skutků. Od té doby poněkud klesly (2007 – 357 391 skutků). Podle těchto dat by byl vzestup kriminality po listopadu 1989 do poslední doby zhruba trojnásobný. Takový zjednodušující přístup ke kriminálněstatistickým datům a k jejich interpretaci však nemůže obstát. Získání pravdivých poznatků z kriminálních statistik předpokládá jejich kritickou analýzu, při níž musíme pracovat s indexy kriminality. Zejména se pak musíme zabývat i otázkou, zda trestněprávní pojem kriminality ve zkoumaných letech zůstal zhruba stejný, či zda došlo k jeho podstatným změnám.² Značnou část celkové kriminality tvoří majetková kriminalita a právě její pojem se v řadě posledních let podstatně změnil. U řady majetkových trestných činů tvoří hranici mezi nimi a majetkovými přestupky výše způsobené škody. V této spojitosti je její význam tím větší, že s poklesem majetkové škody se četnost páchaných majetkových deliktů podstatně zvětšuje. Tato minimální škoda do 1. 7. 1990 činila 200 Kčs (viz stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu publikované pod č. 1/1986 Sb. rozh. tr.), postupně se zvyšovala a od 1. 1. 2002 činí 5000 Kč. Tento dvacetipětinásobný vzrůst je nepochybně podstatně větší, než by odpovídalo vývoji inflační křivky a změnám kupní síly koruny. Podle toho může být celkový vzestup kriminality ještě větší, než se všeobecně předpokládá, a je otázka, zda lze v posledních letech mluvit o stagnaci kriminality nebo dokonce o jejím poklesu (viz i data o kriminalitě mladistvých a jejich interpretaci). Trestněprávní pojem kriminality se ovšem změnil i v jiných směrech, i když méně výrazně.

2. Dokument vycházel z myšlenky, že občané mají **právo na bezpečnost** – osobní bezpečnost, bezpečnost jejich obydlí i jejich majetku - a že **právní stát je hlavním ručitelem práv a svobod svých občanů, zejména jejich ochrany před kriminalitou**. Státu bylo vytýkáno, že na tehdejší explozi kriminality dostatečně a účinně nereaguje. Proto obsahoval dokument

požadavek, aby vrcholné státní orgány splnily svou povinnost ke společnosti a k jejím občanům a byl doporučen následující postup:

- **projednat problematiku vývoje kriminality a ochrany před ní ve Federálním shromáždění a v národních radách,**
- **zřídit výbory prevence kriminality jako meziposortní orgány při všech třech vládách, jakož i při zastupitelstvech měst, která kriminalita nejvíce ohrožuje, jejichž úkolem by bylo zejména připravit preventivní programy,**
- bez odkladu učinit **krátkodobá opatření.**

Stát a státní orgány však postupovaly velmi líně (měly ovšem v té době mnoho starostí s rozdělením Československa). Teprve v roce 1993 rozhodla česká vláda o zpracování programu sociální prevence a prevence kriminality (usnesení č. 22/1993) a až ke konci tohoto roku bylo rozhodnuto o vytvoření **Republikového výboru pro prevenci kriminality (RVPK)** (usnesení č. 617/1993), který byl jako meziposortní orgán zřízen při ministerstvu vnitra.

Základem systému prevence kriminality v ČR se postupně staly kriminální preventivní programy ve městech či lokalitách nejvíce zamořených kriminalitou. Vychází se z myšlenky, že problémy s kriminalitou mohou a musí být řešeny především v tom prostředí, kde vznikají, a že základní podmínkou účinnosti preventivní činnosti je její **konkrétnost**. Tato koncepce kriminální prevence je orientována hlavně na pouliční kriminalitu, na loupeže, krádeže vloupáním a některé jiné formy obecné kriminality; jedná se o komunitní a lokální kriminálněpreventivní programy, které mají často podobu situační a technické prevence (řádné osvětlení veřejných prostranství, uzamykání pasáží a domovních vchodů, sledování kriminogenních městských lokalit televizními kamerami, policejní hlídková činnost, zabezpečení kostelů aj.). V posledních letech se objevily některé projekty, které z popsané koncepce více či méně vybočují a pamatují i na sociální prevenci. Takovým preventivním programem byl např. zajímavý program „Učíme se s policií“ orientovaný na žáky základních škol (Pedagogická fakulta Univerzity Hradec Králové a policie východočeského regionu), který byl orientován na prevenci sociálněpatologických jevů ohrožujících žáky základních škol a na formování právního vědomí dětí, při čemž se neomezoval jen na besedy, ale pamatoval i na hry, výtvarné aktivity, kvízy aj.

Naznačená koncepce je pochopitelná, na zmíněnou trestnou činnost je veřejnost zvláště citlivá a má z ní největší strach. Při správném přístupu se mohou výsledky kriminálněpreventivních aktivit v oblasti situační prevence dostavit poměrně rychle a mohou být velmi zřetelné a velmi viditelné. Takových preventivních programů je velké množství, mnohé z nich jsou úspěšné a bezesporu si zaslouží ocenění.

Současně bychom si však měli uvědomit, že příčiny kriminality jsou na úrovni mikrostruktury, mezzostruktury i makrostruktury společnosti a nejsou koncentrovány pouze v místních společenstvích. To je zvláště markantní u hospodářské a finanční kriminality, ekologické kriminality, drogové kriminality, ale koneckonců to platí i u kriminality obecné. I při posuzování z hlediska účinnosti mohou být některá makropreventivní opatření velmi účinná.

Jako příklady uvedu ustanovení některých mimotrestních zákonů, která mohou mít preventivní význam. Osvědčilo se legislativní opatření, které snížilo dovolenou rychlost motorových vozidel při průjezdu obcí na 50 km za hodinu – viz současné znění § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Preventivně významnými ustanoveními jsou i ustanovení § 782 a násl. občanského zákoníku, podle nichž vkladní knížka může být vystavena pouze na jméno a nikoli na doručitele. Toto opatření je zaměřeno proti anonymním účtům v peněžních ústavech a může usnadnit kontrolu majetkové i hospodářské kriminality. S preventivním významem se počítá i u zákona č. 247/2006 Sb., o omezení provozu zastaváren a některých jiných provozoven v noční době; je zde stanoven zákaz nákupu a prodeje použitého zboží, zboží bez dokladu o nabytí, výkupu odpadu aj. v noční době, přičemž mimo noční dobu je u těchto zákazníků pamatováno na jejich identifikaci (viz § 31 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb. v současné podobě).

Z celospolečenského hlediska je jistě žádoucí orientovat preventivní aktivity zejména na násilnou kriminalitu ³, ale je třeba pamatovat i na ostatní druhy kriminality. Zaměření na preventivní programy ve městech nejvíce zamořených kriminalitou je na místě, ale současně mají svůj význam i preventivní opatření zaměřená na kriminogenní faktory v mezzostruktuře a makrostruktuře společnosti, včetně zákonů a mediální prevence.

Patrně by bylo vhodné, aby Republikový výbor pro prevenci kriminality posuzoval i vybrané legislativní návrhy, zabýval se jejich ustanoveními, která by mohla mít kriminogenní působení, i ustanoveními, jejichž působení by mohlo být kriminálněpreventivní, a dával k nim svá vyjádření.

3. Dokument „Právo občanů na bezpečnost v právním státě“ obsahoval i řadu krátkodobých opatření proti kriminalitě. Není v mých silách o všech těchto opatřeních pojednat a posoudit, nakolik byla tato doporučení respektována a nakolik jsou aktuální i v dnešní době.

Pokud jde o **krátkodobá opatření**, řada z nich je vydatně uplatňována v preventivních programech a o některých jsem již mluvil. Zlepšila se i osvěta orientovaná na potencionální oběti zločinu. Obavy veřejnosti z kriminality vedou k tomu, že občané dbají o svou bezpečnost daleko více než dříve, průmyslové firmy vyrábějí bezpečnostní zařízení a soukromé bezpečnostní agentury prosperují, pojišťovny zvyšují angažovanost občanů poskytováním různých premií. Jakkoli jsou tyto tendence především pozitivní, mohou mít i svou stinnou stránku, kterou je

vhodné paralyzovat. Mohou totiž přispívat ke vzniku jakési „pevnostní mentality“, někteří občané své domy a byty doslova opevňují, opatřují si zbraně a hlídací psy a dále se stahují do soukromí. Jak upozorňuje švýcarský kriminolog Kunz, bezpečnost se nesmí stát zbožím, které bude rozdělováno podle kupní síly místo podle potřeby.⁴ V USA žije v zónách střežených soukromými bezpečnostními agenturami a elektronicky již 30 000 000 převážně zámožných lidí.⁵ Ostatně i u nás začínají již takové zóny vznikat. V některých zemích převyšují počty pracovníků soukromých bezpečnostních agentur počty policistů.

V některých směrech se zlepšila kontrola šíření střelných zbraní, na druhé straně je však stále otevřená otázka kontroly šíření ostatních zbraní (např. vystřelovacích nožů). Přestože se v některých směrech zdokonaluje policie a její vybavenost, stále máme daleko k realizaci požadavku obsaženého v dokumentu, podle něhož „nejlepší prevencí je policista na ulici“.

Pokud jde o **dlouhodobější opatření**, zdůrazňuje dokument, že pro preventivní význam trestněprávního postihu platí, že tu nerozhoduje tvrdost trestu, ale jeho neodvratnost, a upozorňuje na vzestup neobjasněných trestných činů počínaje rokem 1990. Zatímco vykazovaná míra objasněnosti v roce 1989 činila 78 %, v roce 1990 poklesla na 38 % a nejnižšího bodu dosáhla v roce 1992 – 31 %. Od té doby se poznenáhlu zvyšovala a v současné době kolísá kolem 40 %.⁶ Současný stav není důvodem k jásotu, i když naštěstí u nejzávažnějšího druhu kriminality, kterým je násilná kriminalita, je situace podstatně lepší (2006 – 73 %, 2007 – 67 %). V této spojitosti upozorňoval dokument na omezení doby zadržení policií maximálně na 24 hodin, což bylo napraveno zákonem č. 162/1998 Sb., který připustil prodloužení této doby maximálně na 48 hodin (viz současné znění čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Z dlouhodobých opatření věnoval dokument zvláštní pozornost postavení oběti trestného činu, které shledával jako neuspokojivé. V následujících letech se postavení oběti postupně zlepšovalo. V roce 1993 zavedla novela trestního řádu povinnost doručit poškozenému usnesení o odložení věci a dala mu právo podat proti takovému usnesení stížnost (§ 159a odst. 5,6 TŘ) a podobně má dnes poškozený právo podat stížnost i proti usnesení o zastavení trestního stíhání (§ 172 odst. 3 TŘ). V roce 1997 přijal Parlament ČR zákon č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti, omezený na oblast násilných trestných činů. Současná česká zákonná úprava, která dává nemajetnému obviněnému nárok na bezplatnou obhajobu či obhajobu za sníženou odměnu (§ 33 odst. 2 TŘ), dává i nemajetnému poškozenému nárok na právní pomoc poskytovanou zmocněncem bezplatně či za sníženou odměnu (§ 51a TŘ). Koneckonců i recepce nových typů tzv. odklonů – podmíněného zastavení trestního stíhání (§ 307 TŘ) a narovnání (§ 309 TŘ) zlepšila postavení oběti trestného činu. Přes tyto změny k lepšímu existují závažné problémy a poškozený se přiznané náhrady škody často nedočká.

Dokument doporučoval orientovat některá opatření dlouhodobější povahy na tzv. rizikové skupiny (problematika recidivistů, části Romů, části mladých dospělých a mladistvých,

nezaměstnaných, alkoholiků, toxikomanů, problémových rodin aj.). Zejména v těchto souvislostech bylo významným pokrokem přijetí zákona č. 257/2000 Sb., o probační a mediační službě, a zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, za zmínku stojí i požadovaný rozvoj sítě terénních sociálních pracovníků a rozvoj nestátních charitativních organizací. V dokumentu požadované úsilí o omezování rozvodovosti však téměř neexistuje nebo se vyskytuje pouze sporadicky, jakkoli jde patrně o významný kriminogenní faktor.

V této souvislosti se setkáváme s pozoruhodným programem „Systém včasné intervence“ (SVI), který v některých směrech navazuje na pokrokový zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, a usiluje především o docílení potřebné součinnosti všech preventivních subjektů, do jejichž působnosti spadá péče o ohrožené, rizikové a delikventní děti a mladistvé (orgány sociální péče a ochrany dětí, policie, justiční orgány, Probační a mediační služba, školy a školská zařízení, zdravotnická zařízení, nestátní organizace). V současné době je program realizován v Ostravě a ve Svitavách, připravuje se jeho spuštění v některých dalších městech.

Z velkého množství zajímavých programů uvedu ještě dva. Městské ředitelství Policie ČR v Brně přišlo v roce 2006 s tzv. Alarm Cards („pískající karty“), které rozdávalo jako prostředek proti kapsářům, neboť po vyjmutí z odcizené kabelky či peněženky reagují na světlo. Městská policie v Brně rozběhla v roce 2007 tzv. Senior–akademii záležející v dlouhodobém vzdělávání seniorů v oblasti kriminologie a prevence kriminality, umožňuje jim i návštěvy ve speciálně zřízené kriminologické knihovně a doufá, že z nich v budoucnu získá neformální partnery pro rozvoj prevence.

4. O **kriminologickém výzkumu** říkal dokument následující slova: „Načrtnutý postup předpokládá také rozvoj kriminologického výzkumu. Státní a samosprávné orgány by měly při svých rozhodnutích vycházet z objektivních kriminologických analýz určité problematiky, včetně analýz účinnosti jednotlivých sociálně preventivních opatření. V současné převratné době, kdy je postavení vědy velmi labilní, je třeba rozvoj kriminologického a sociálně patologického studia podpořit. O jeho nezbytnosti pro vytváření právního státu a pro bezpečnost občanů nelze pochybovat.“

Slova o labilitě postavení vědy jsou bohužel stále aktuální. V minulém roce se dokonce vážně uvažovalo o zrušení Institutu pro kriminologii a sociální prevenci. Troufám si říci, že tyto úvahy byly iracionální, a doufám, že všichni budeme kriminologický institut v jeho náročné činnosti plně podporovat.

¹ Jedná se o přednášku přednesenou na semináři uspořádaném Institutem pro kriminologii a sociální prevenci v Praze dne 3. prosince 2008.

² Viz NOVOTNÝ, O.: Kriminalita, trestní právo, kodifikace (vybrané problémy). in Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 1348–1998, Jubilejní sborník, Praha: Právnická fakulta UK 1998, s. 106 a násl.

³ Viz např. STEVENS, A. - KESSLEROVÁ, I. - STEINACKOVÁ, K.: Přehled osvědčených postupů při prevenci různých typů násilí v Evropské unii. Praha: IKSP 2007.

⁴ KUNZ, K. L.: Die innere Sicherheit: Schlüsseldimension einer neuen Kriminalpolitik. In: Innere Sicherheit –Innere Unsicherheit? – Sécurité intérieure – Insécurité intérieure?, Zürich: Verlag Rüegger 1995, s. 330.

⁵ KUNZ, K. L.: Kriminologie. 4. Auflage, Bern-Stuttgart-Wien: Haupt Verlag, 2004, s. 388.

⁶ Viz KARABEC, Z.: Kriminologické aspekty trestní represe. in: NOVOTNÝ, O. - ZAPLETAL, J. a kol.: Kriminologie. 3. vydání, Praha: ASPI 2008, s. 226.

Novotný, O.

Dokument „Právo občanů na bezpečnost v právním státě“ (1991) a jeho osudy

SOUHRN

Po „sametové revoluci“ v listopadu 1989 došlo v tehdejším Československu k mimořádnému vzestupu kriminality. Proto Československý helsinský výbor na základě expertiz skupiny kriminologů tehdy přijal dokument „Právo občanů na bezpečnost v právním státě“, který obsahoval základní kriminálněpolitická a trestněpolitická doporučení pro novou společenskou situaci. Většina závěrů dokumentu byla uskutečněna či se uskutečňuje. Tak byl v roce 1993 vytvořen Republikový výbor pro prevenci kriminality, zlepšilo se postavení obětí trestných činů, ve městech nejvíce zamořených kriminalitou jsou přijímány kriminální preventivní programy a k pokroku došlo i v jiných směrech. Článek upozorňuje i na slabiny (povrchnost některých analýz vývoje kriminality, nízký stupeň objasněnosti některých trestných činů, názory chápající bezpečnost hlavně jako zboží, podcenění preventivního významu mimotrestních zákonů, malá podpora kriminologickému výzkumu).

Novotný, O.

The document on “The Right of Citizens to Security in a Legally Consistent State“ (1991) and its destiny

SUMMARY

After the „Velvet Revolution“ in November 1989, an extraordinary increase of criminality occurred in the then-Czechoslovakia. For this reason, the Czechoslovak Helsinki Committee adopted a document based on expertises of a group of criminologists at that time, entitled „ The Right of Citizens to Security in a Legally Consistent State “, which contained the basis criminal policy and penal policy recommendations for the new social situation. Most conclusions of the document have been or are being carried out. In the year 1993, the All-Republic Committee for Crime Prevention was thus created, the position of victims of criminal acts has improved, in cities more infested with criminality, crime prevention programmes are being adopted, and there has

been progress in other respects, too. The article also points out some weak-points (superficiality of some analyses of the development of criminality, the low rate of clarification of some criminal acts, the views, which see security mainly as a commodity, undervaluation of the preventive importance of extra-penal laws, poor support for criminological research).

Novotný, O.

Das Dokument „Das Recht der Bürger auf die Sicherheit im Rechtsstaat“ (1991) und sein Schicksal

ZUSAMENFASSUNG

Nach der „samtenen Revolution“ vom November 1989 ist in der damaligen Tschechoslowakei die Kriminalität übermäßig gestiegen. Deswegen hat der Tschechoslowakische Helsinki-Ausschuss auf der Grundlage von Expertisen einer Gruppe von Kriminologen das Dokument „Das Recht der Bürger auf die Sicherheit im Rechtsstaat“ angenommen, das grundlegende kriminalpolitische und strafrechtpolitische Empfehlungen für die neue gesellschaftliche Situation angenommen hat. Die meisten Schlussfolgerungen des Dokuments wurden bzw. werden umgesetzt. So wurde 1993 der Republikausschuss für die Prävenz gegen die Kriminalität gebildet, die Stellung von Opfern der Straftaten hat sich verbessert, in den Städten, die am meisten mit der Kriminalität betroffen sind, werden Programme zur Prävenz gegen die Kriminalität angenommen und auch in anderen Richtungen wurde der Fortschritt erreicht. Der Artikel macht auch auf schwache Stellen (Oberflächlichkeit in manchen Analysen der Entwicklung der Kriminalität, der niedrige Aufklärungsgrad bei manchen Straftaten, Auffassungen, die die Sicherheit hauptsächlich als Ware betrachten, Unterschätzung der präventiven Bedeutung der außerstrafrechtlichen Gesetze, geringe Unterstützung für die kriminologische Forschung) aufmerksam.