

## mezinárodní standardy pro prevenci kriminality<sup>1</sup>

**Dr. Radim BUREŠ, Odbor prevence kriminality Ministerstva  
vnitra ČR**

Prevence kriminality, ve smyslu chápaném v České republice, tedy prevence kriminality převážně na místní úrovni s vysokým zapojením občanů, je zejména záležitostí jednotlivých států a tato oblast není upravena mezinárodním právem. Přesto je jí na mezinárodní úrovni věnována překvapivě vysoká pozornost. Z mezinárodního pohledu můžeme vymezit dvě skupiny organizací, které se prevencí kriminality věnují. První jsou mezinárodní organizace, které se věnují výhradně prevenci kriminality a zaměřují se zejména na výměnu informací a zkušeností z prevence kriminality na místní úrovni, popřípadě tvorbou publikací, které agregované zkušenosti přinášejí. Je to v první řadě Evropská síť prevence kriminality (EUCPN), fungující při Evropské unii, dále European Forum for Urban Security (EFUS) se sídlem v Paříži a Mezinárodní centrum pro prevenci kriminality (ICPC) se sídlem v kanadském Montrealu. Sem je možné zařadit i program Safer Cities při programu OSN Habitat se sídlem v keňském Nairobi. Dokumenty těchto organizací se obracejí zejména ke konečným uživatelům, realizátorům preventivních projektů a programů.

Vedle toho existují mezinárodní organizace s obecnějším posláním, které se otázek prevence kriminality v různém kontextu dotknou. Ty si pak kladou za cíl zejména tvorbu dokumentů normativní povahy, tedy různá doporučení k rozvoji prevence kriminality jako důležitého přístupu k předcházení a redukci kriminality, nabízejícího efektivní alternativu k

---

<sup>1</sup> Část tohoto textu zabývající se pouze OSN byla původně publikována in: Holas, J. - Večerka, K.: Preventivní aktivity v názorech obyvatel měst. IKSP, Praha 2003.

tradičním postupům trestní justice. Cílovou skupinou těchto dokumentů jsou buďto vlády, nebo orgány samosprávy. Zde můžeme jmenovat v principu dvě organizace – OSN zastoupenou jejím Úřadem pro drogy a kriminalitu (UNODC) se sídlem ve Vídni a Radu Evropy ve Štrasburku. S jistými výhradami sem doplníme i Evropskou unii. Dokumentům vytvořeným v této druhé skupině organizací se věnuje tento text.

## **ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ**

Úkolem OSN v oblasti prevence kriminality je zejména formulovat politická doporučení k řešení problému kriminality, zohledňující potřeby rozvoje zemí světového společenství i ochrany lidských práv, stanovovat základní standardy této činnosti, povzbuzovat členské země k sledování politických doporučení a naplňování standardů, pomáhat realizovat standardy cestou metodických materiálů a přímé technické pomoci.

Základními nástroji k realizaci těchto cílů jsou zejména rezoluce a deklarace, dále pak standardy a konečně mezinárodní úmluvy. Rezoluce jsou nezávazná vyjádření politické povahy a mohou být přijímána Komisí pro prevenci kriminality a trestní soudnictví (schází se každoročně ve Vídni), Ekonomickým a sociálním výborem OSN (ECOSOC), Valným shromážděním OSN či světovým Kongresem OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (schází se každých pět let). Platí, že čím výše postavený orgán rezoluci přijme, tím významnější je dopad takovéto rezoluce, nicméně stále se jedná pouze o politický apel. Rezolucí byla přijata celá řada – rezoluci k prevenci kriminality přijaly snad všechny kongresy (viz dále), řada rezolucí byla přijata ECOSOC. Co se týká mezinárodních úmluv OSN, je přijetí speciální úmluvy k prevenci kriminality v současnosti nereálné, nicméně v roce 2000 přijatá Úmluva proti nadnárodnímu organizovanému zločinu (tzv. Palermská úmluva)

spolu se svými doprovodnými protokoly obsahuje rozsáhlou preventivní část.

Zvláštní postavení mezi uvedenými nástroji mají standardy OSN. Nejedná se sice stále o právně závazné dokumenty, ale přesto znamenají přijetí určitého závazku. Členské státy jsou pravidelně dotazovány na plnění těchto standardů a neformální tlak světového společenství na jejich naplňování je relativně silný. Mezi nejznámější standardy patří tzv. Rijádská směrnice pro prevenci delikvence mládeže a také Pekingská pravidla upravující výkon trestní justice nad mládeží.

K vytvoření právě takových standardů úsilí zastánců prevence kriminality dlouhodobě směřovalo a v roce 2002 byla konečně přijata Rezoluce ECOSOC 13/2002, jejíž přílohou byla Směrnice OSN k prevenci kriminality. V následujícím textu se zaměříme na proces, který přijetí směrnice předcházelo s důrazem na vývoj vlastního obsahu prevence kriminality.

Před tím se však ještě stručně zmíníme o zahrnutí prevence kriminality do závěrů (deklarací) přijatých na jednotlivých **světových kongresech k prevenci kriminality a trestní justici**, které představují relativně samostatnou vývojovou linii. Míra, do jaké je prevence kriminality zahrnuta do závěrečných deklarací, odráží postavení myšlenky prevence kriminality mezi odbornou i decizní sférou světového společenství, respektive to, jaký význam je prevenci kriminality přikládán mezi ostatními nástroji kontroly kriminality. Cílem závěrů kongresů totiž je zejména upozornit na aktuálnost některých problémů či zdůraznit zásadní směry a přístupy k řešení těchto problémů, nikoli detailní rozbor potřebných opatření a metod. Tomu odpovídá i krátkost textu, kdy je každému ze světových kriminálních problémů věnováno pouze několik vět. Nás bude zajímat zejména to, kdy a jak byla prevence kriminality zmíněna.

Sluší se připomenout, že světové kongresy k prevenci kriminality a zacházení s pachateli představovaly zpočátku jediné fórum, kde se otázky spojené s kriminalitou v rámci OSN diskutovaly. První kongres zasedal v roce 1955 v Ženevě a od té doby se kongresy scházejí každých pět let. Teprve v roce 1991 byla zřízena Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justici jako odborný orgán Ekonomické a sociální rady s roční periodicitou zasedání.

Druhý kongres, který se konal v roce 1960 v Londýně, například diskutoval otázku speciálních policejních služeb zaměřených na předcházení delikvence mládeže nebo otázku role celostátního plánování při prevenci kriminality. Třetí kongres v roce 1965 ve Stockholmu rozpracoval otázky opatření k prevenci kriminality na místní úrovni (community action for preventing crime), otázku prevence recidivismu a preventivních i nápravných opatření zaměřených na mládež a mladé dospělé. Čtvrtý kongres, který se pod názvem "Kriminalita a rozvoj" konal v roce 1970 v japonském Kjótu, se prevenci kriminality věnoval dosti podstatně. Zdůraznil např. zapracování preventivní politiky do rozvojového plánování, potřebu výzkumu prevence kriminality na místní úrovni (community-based crime prevention) a vyzval k účasti veřejnosti na prevenci kriminality. Téma „Prevence kriminality a kvalita života“ se stalo ústřední pro šestý kongres v roce 1980 v Caracasu. Tento kongres konstatoval, že programy prevence kriminality musí být založeny na sociálních, kulturních, politických a ekonomických podmínkách jednotlivých zemí a musí tvořit součást rozvojových plánů.

Od poloviny 80. let je rostoucí pozornost věnována spíše organizovanému zločinu, korupci a terorismu a dále pak ekonomické kriminalitě, cyber-kriminalitě a obchodování s lidmi, což se odráží i v závěrech dalších kongresů. Zároveň se však, zejména na kongresech v Káhiře (1995) a Vídni (2000) objevuje otázka městské kriminality, problematika násilí a

zahrnutí komunit do prevence kriminality jako stabilní součásti kongresových programů. IX. Kongres v Káhiře v roce 1995 doporučil finalizovat a přijmout směrnice pro technickou pomoc v oblasti prevence kriminality ve městech (viz dále).

Zatím poslední, **XI. světový kongres OSN k prevenci kriminality** a trestní justici se uskutečnil v roce 2005 v thajském Bangkoku<sup>2</sup>. I zde se zaměřil jeden ze tří workshopů na prevenci kriminality v užším slova smyslu, a to pod názvem: „Strategie a nejlepší praxe prevence kriminality, zejména ve vztahu k městské kriminalitě a rizikové mládeži“. Na tomto workshopu s příkladem dobré praxe vystoupila i Česká republika.

Z našeho hlediska je však zejména zajímavý vývoj jediného výstupu z kongresu – Bangkotské deklarace. Původní návrh deklarace, který byl intenzivně diskutován několik měsíců před kongresem, zmínku o prevenci kriminality na místní úrovni neobsahoval. Nutno podotknout, že k tomu notně přispěly země Evropské unie, které ve své většině (či hlasitější většině) požadovaly velmi krátkou deklaraci soustředěnou zejména na mezinárodní spolupráci v trestních věcech. Později se podařilo do návrhu zmínky o významu prevence na místní úrovni „propašovat“. Během vlastního kongresu doznala deklarace značného nárůstu a změn, ať již díky tlaku zemí třetího světa či některých nevládních organizací, zejména Světové viktimologické společnosti. Výsledkem je, že obsahuje jeden paragraf výlučně věnovaný prevenci kriminality:

„Uznáváme, že komplexní a účinné strategie prevence kriminality mohou významně snížit trestnou činnost a viktimizaci. Trváme na tom, aby se takové strategie zabývaly příčinami (root-causes) a rizikovými faktory kriminality a viktimizace a aby byly dále rozvíjeny a realizovány na

---

<sup>2</sup> Podrobněji o kongresu v Bangkoku viz Bureš, R. - Otevřel, R.: XI. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestním soudnictvím. Kriminalistika, 2006, 1, s. 49-55; nebo 11. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici. Edice Prameny, IKSP, Praha 2006.

lokální, národní i mezinárodní úrovni mj. s ohledem na Směrnice OSN pro prevenci kriminality (UN Guidelines on Crime Prevention. Rezoluce ECOSOC 2002/13, příloha.)"<sup>3</sup>.

Tím se vracíme ke Směrnici OSN pro prevenci kriminality z roku 2002 jako k nejsystematičtějšímu dokumentu, na který je od té doby odkazováno ve všech dokumentech OSN, Rady Evropy i EU. Předkládaná směrnice nevznikla najednou, představuje výsledek delší práce světového společenství s cílem formulovat základní principy moderní prevence kriminality, vytvořit návody a postupy a podpořit tak její rozvoj ve světovém měřítku.

Za předchůdce nynější směrnice je možné považovat **Směrnici pro technickou pomoc v oblasti prevence kriminality ve městech (rezoluce ECOSOC 1995/9 z 24. července 1995<sup>4</sup>)**, která byla přijata v roce 1995 na základě závěrů kongresu v Káhiře. Rezoluce se zaměřuje hlavně na postupy a metody přípravy a implementace programů prevence kriminality ve městech, relativně malá pozornost je věnována vlastním metodám prevence kriminality. Objevuje se tak častý model dokumentu, kdy se podrobně hovoří o tom, jak se má prevence kriminality provádět, ale minimálně se hovoří o tom, co to prevence kriminality je a jaké aktivity zahrnuje. Směrnice obsahuje dvě části: první tvoří přípravu návrhu opatření a výkon poradenské činnosti a druhou vlastní implementace preventivního programu. Přípravná fáze obsahuje v České republice již notoricky známé principy:

- Lokální přístup k lokálním problémům;
- Tvorba integrovaného programu, který definuje základní kriminální problém, cíle a jejich časový horizont, plánovaná opatření, klíčové aktéry zahrnující sociální

---

<sup>3</sup> 11. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justice. Edice Prameny, IKSP, Praha 2006, s. 40.

<sup>4</sup> Guidelines for cooperation and technical assistance in the field of urban crime prevention. ECOSOC Res. 1995/9, in: Promoting the Prevention of Crime, UNODC, February 2004.

a školské pracovníky, představitele komunit a podnikatelský sektor;

- Zohlednění relevance akčního plánu prevence kriminality ke klíčovým oblastem ovlivňujícím pravděpodobnost nástupu kriminální kariéry, jako je rodina, vzdělávání, zaměstnanost, bydlení, zdravotnictví a problém drogových závislostí, systém státní sociální podpory;
- Zahrnutí různých rovin prevence kriminality do preventivních plánů – primární prevence (včetně situační prevence, boje se sociálním vyloučením, podpory komunitních hodnot a úcty k lidským právům, podpory občanské odpovědnosti a sociální mediace a rozvoje nových pracovních metod soudů a policie, jako je probace a odklon) a prevence recidivismu, reintegrace po ukončení trestu odnětí svobody a podpora obětem.

Implementační fáze hovoří zejména o roli úřadů. Ústřední vláda nese odpovědnost za povzbuzování a podporu rozvoje prevence na místní úrovni, koordinaci národní politiky a strategie s lokálními strategiemi a potřebami a za vytváření koordinačních mechanismů mezi jednotlivými orgány ústřední státní správy. Úřady na všech úrovních pak mají zabezpečovat výcvik a výměnu know-how, vyhodnocovat účinnost a inovovat implementované strategie. V neposlední řadě mají dbát na dodržování lidských práv při rozvoji preventivních aktivit.

Jedná se tedy o dokument, který zdůrazňuje:

- Prevenci kriminality na místní úrovni;
- Širokou kooperaci a koordinaci mezi různými složkami společnosti včetně podnikatelského sektoru;
- Souběžné ovlivňování kriminogenních faktorů v různých oblastech života jednotlivce – tedy souběžné

intervence v oblasti rodiny, vzdělávání, života komunity, zdravotnictví a zaměstnanosti.

Jak již bylo řečeno, tento jednoznačně progresivní dokument shrnuje to nejlepší, co teorie řízení prevence kriminality ve své době znala, ale nezabývá se jednotlivými možnými aktivitami a intervencemi do společenské reality, které by ji změnily žádoucím směrem. Tento cíl částečně plní až brožura Úřadu pro drogy a kriminalitu „Podpora prevence zločinu“ z roku 2004<sup>5</sup>, která obsahuje i prezentaci vybraných projektů. Bohužel pouze projektů ze zemí rozvojových.

Dlouhodobý zájem těch, kteří propagují prevenci kriminality jako levnější a efektivnější způsob omezování zločinu než klasické metody trestní justice, však, jak již bylo řečeno, směřoval k vytvoření dokumentu, který bude zařazen do systému standardů a norem ECOSOC a získá tak vyšší míru závaznosti.

Nákrokem k tomuto cíli byla rezoluce **„Prvky odpovědné prevence kriminality: standardy a normy“**, předložená v roce 1997 Nizozemskem a schválená jako rezoluce ECOSOC 1997/33 z 21. července 1997. Ta v preambuli bere v úvahu, že „rostoucí kriminalita, která podminovává základy společnosti, zdůrazňuje neadekvátnost konvenční trestní politiky a potřebu urgentně navrhnout preventivní přístupy“ a přináší výše zmíněné „prvky“. „Prvky“ však nebyly určeny k přijetí – rezoluce ve svém prvním operativním paragrafu používá obrat „ECOSOC bere na vědomí předběžný návrh elementů...“. Doba k přijetí standardů a norem prevence kriminality dosud nebyla zralá.

O čem hovoří tento dokument? Obsahuje kapitoly – pojem prevence kriminality, odpovědná prevence kriminality, podpora odpovědné prevence kriminality. První kapitola se (možná překvapivě) nepokouší prevenci definovat, ale pouze ji vymezuje jako ne-trestní opatření, která doplňují trestní

---

<sup>5</sup> viz pozn. č. 4



právo a orientuje prevenci i na moderní formy zločinu (organizovaný zločin, environmentální zločin, obchodování s lidmi). Druhá kapitola se zabývá zejména ochranou lidských práv a osobních svobod při realizaci preventivních opatření. Zejména se jedná o ochranu těch osob, které vykazují rizikové faktory směřující ke kriminální dráze. Přístup zde uvedený je v podstatě správný, leč zarážející, když není uvedeno, co se vlastně prevencí myslí. Nezasvěcený čtenář musel být zmaten. Teprve poslední kapitola vymezuje obsah prevence kriminality. Například se hovoří o (později) tolik populárním ovlivňování hlubinných příčin (root cause) prostřednictvím sociální, ekonomické, zdravotní a vzdělávací politiky, včetně programů oslovujících sociální marginalizaci a exkluzi.

V návaznosti na tuto rezoluci, která mimo jiné vyzývala ke všeobecné diskusi nad potřebností vytvoření standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality (zejména na místní úrovni), se sešla v září roku 1999 v Buenos Aires pracovní skupina k přípravě revidovaných elementů. Česká republika již byla v této skupině zastoupena a český zástupce byl zvolen místopředsedou pracovní skupiny.

Zadání pro pracovní skupinu znělo: analyzovat možné mechanismy aplikace úspěšných strategií prevence kriminality, obsahující jak situační prevenci, tak orientaci na sociální rozvoj, na takové formy zločinu, jako je městská kriminalita, domácí násilí, delikvence mládeže a tam, kde to bude možné, na nové formy zločinu, jako je organizovaný zločin, obchodování s lidmi a korupce.

V přijatém dokumentu nazvaném „**Revidovaný návrh prvků odpovědné prevence kriminality**“ byla prevence kriminality definována pro tento dokument jako „strategie a iniciativy, které usilují o podporu bezpečnosti, a které nespočívají ve formálních sankcích trestní justice“. Bylo konstatováno dělení na prevenci orientovanou na potenciálního pachatele,

potenciální oběť a situaci. Dále bylo použito tradiční dělení prevence na primární, sekundární a terciární. Vzhledem k tomu, že směrnice z roku 2002 přímou definici těchto forem prevence neobsahuje, stojí za to definici použitou v Buenos Aires citovat. Prevence kriminality spočívá v:

- *primární prevenci*, která se typicky zaměřuje na sociální faktory a psychologické problémy, které predisponují osobu k trestné činnosti a/nebo k viktimizaci;
- *sekundární prevenci*, která zahrnuje opatření zaměřená na osoby s vysokým rizikem, že se stanou pachateli či oběťmi;
- *terciární prevenci*, která obsahuje opatření zahrnující opatření k prevenci recidivismu mezi bývalými pachateli pomocí sociální neintegrace a/nebo terapie, stejně jako služby na podporu obětí.

Po první kapitole definující pojem prevence kriminality je zařazena kapitola „Podpora a udržování odpovědné prevence kriminality“. Ta obsahuje základní principy oslovující zejména decizní sféru, včetně výzvy na adekvátnější rozdělování zdrojů mezi tradiční nástroje trestní justice a prevenci kriminality. Poslední kapitolu tvoří relativně vágně formulovaná část o mezinárodní spolupráci.

Přes skromný název naznačující pouhou úpravu předcházejícího dokumentu se jedná o zásadní přepracování. Původní předimenzovaný důraz na ochranu lidských práv se omezil na připomenutí nutnosti dodržovat základní mezinárodní normy lidských práv. Podstatně se rozpracovala jak část vztahující se k pojmu prevence kriminality, tak část o nástrojích a metodách. Jedná se o vyrovnaný text zabývající se jak obsahem prevence, tak jejím řízením a prosazováním. Bohužel tento dokument nebyl nikdy schvalován a byl pouze předložen Komisi OSN pro prevenci kriminality a trestní

soudnictví na vědomí na jejím jednání v dubnu 2000. Žádná vláda si totiž na sebe nevzala břemeno převedení dokumentu do podoby rezoluce.

Nicméně úsilí o vytvoření standardů a norem v oblasti prevence pokračovalo. Na základě další rezoluce byla svolána další pracovní skupina. Ta se sešla v lednu 2002 v kanadském Vancouveru a zpracovala konečný návrh směrnice. Česká republika byla opět přítomna a její zástupce byl opět zvolen jedním z místopředsedů pracovní skupiny.

Diskuse při přípravě Směrnice ve Vancouveru se točila zejména okolo tří problémů. Za prvé byla diskutována návaznost prevence kriminality na tradiční systém trestní spravedlnosti. Význam klasických nástrojů trestní justice pro prevenci kriminality je sice do určité míry uznáván, ale toto uznání klesá. Do jisté míry se dá hovořit o pocitu „nic nefunguje“. Tento pocit se vztahuje zejména na neschopnost jednoznačněji určit dopad konstrukce trestních zákonů na předcházení kriminalitě. Je těžké hovořit o trestněprávní legislativě a jejím dopadu na odstrašování od páčání trestné činnosti (v určité terminologii tzv. generální prevence) a nenaznačit žádoucí směr. Existující znalosti však dávají omezené návody jak postupovat a navíc množiny expertů na trestní právo a na prevenci kriminality na místní úrovni se většinou neprotínají. Výsledkem bylo konstatování, že tradiční opatření trestní justice zůstávají mimo zájem tohoto dokumentu.

Druhý a částečně navazující okruh diskutovaných otázek se také týkal základního vymezení prevence kriminality. Zejména se týkal otázky, zda zpracovávaná směrnice se vztahuje k prevenci kriminality obecně, nebo pouze k prevenci kriminality na místní úrovni, prevenci kriminality v komunitě (community based nebo locally based crime prevention). Otázka zůstala nedořešena, či se řešila kompromisem. Ve směrnici se hovoří o prevenci kriminality vůbec, ale má se na mysli

zejména prevence kriminality na místní úrovni. Jednoznačněji se postavit na pozici globální prevence kriminality by v podmínkách celosvětové organizace znamenalo zásadním způsobem podtrhnout význam sociálně ekonomického rozvoje, rozvoje vzdělanosti, řešení otázek zdravotnických a urbanistických. V podmínkách nedostatku zdrojů by se rychle vytratil praktický aspekt směrnice. Uvedený spor se znovu objevil při závěrečných diskusích o významu a potřebě mezinárodní spolupráce, kdy zejména delegáti z rozvojových zemí kladli těžko akceptovatelné (v podmínkách praktického dokumentu) požadavky na zásadní zvýšení ekonomické pomoci.

Třetí okruh problémů se týkal zejména vztahu dílčích aktivit prevence kriminality a celkové kultury zákonnosti. Význam kultury zákonnosti byl prosazován zejména bývalým starostou Palerma. Bez základní důvěry podstatných skupin obyvatelstva ve fungování práva a v základní řád společnosti jsou dílčí opatření prevence kriminality v podstatě zbytečná. Přestože požadavek budování kultury zákonnosti lze v praktické podobě převést na řadu projektů zaměřených na právní vědomí mládeže, na budování místní a občanské hrdosti apod., stále zůstává značná část tohoto požadavku za rámcem praktického (programového a kooperativního) pojetí prevence kriminality, jak je vytyčen v předkládaném dokumentu. Jde totiž o celkovou společenskou a politickou atmosféru ve společnosti, o víru občanů v politiku a demokratické instituce apod. Nicméně zmínku o propojenosti prevence kriminality s kulturou zákonnosti lze považovat za významnou. V této souvislosti je možné připomenou apel Úřadu pro drogy a kriminalitu, který zazněl na X. Kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli v roce 2000 ve Vídni a upozorňoval na empirickou vzájemnou souvislost mezi ekonomickým rozvojem a právě kulturou zákonnosti a vládou práva.

Výsledkem Vancouverské schůzky byl návrh Směrnice připravený k předložení na zasedání Komise pro prevenci

kriminality a trestní justici na jejím zasedání v roce 2002. Zde byl také společně Kanadou a Českou republikou předložen návrh rezoluce směřující k přijetí směrnice. Vlastní projednávání rezoluce nebylo jednoduché. Hlavní námitky vznesly USA, pro které byla navrhovaná forma příliš zavazující. Námitky vzneslo Rusko, což však bylo způsobeno zejména nekvalitním překladem do ruštiny. Rezervované stanovisko zaujala i řada států EU, možná vzhledem k jejich nízkému zastoupení v pracovní skupině ve Vancouveru (pouze Velká Británie a Itálie). Připomínky členských zemí však nakonec byly úspěšně zapracovány a rezoluce byla přijata. Klíčová diskuse se nakonec vedla o termín přijetí směrnice. Výsledkem byl kompromis, kde původní termín "schvaluje" byl nahrazen méně jednoznačným termínem „akceptuje“. Přesto byla rezoluce s názvem **Kroky na podporu účinné prevence kriminality** přijata a **Směrnice OSN pro prevenci kriminality** se staly přílohou k této rezoluci<sup>6</sup>, čímž se také staly součástí systému standardů a norem OSN. Dokument byl přeložen i do češtiny a vydán péčí IKSP.<sup>7</sup>

Jaký je vlastní obsah směrnice? Již samotný úvod ukazuje smysl prevence, který není pouze v technickém snižování počtu trestných činů, ale prevence kriminality představuje cestu ke zlepšování kvality života. Navíc se poukazuje na nákladovou efektivnost, protože úspěšná prevence kriminality snižuje náklady na formální systém trestního soudnictví.

Prevence je definována jako "strategie a opatření, jejichž cílem je snížit riziko páchání trestných činů a jejich potenciálních negativních důsledků pro jedince a společnost včetně strachu z kriminality, a to prostřednictvím zákroků ovlivňujících jejich různorodé příčiny."<sup>8</sup> Jako nové lze zmínit

---

<sup>6</sup> Action to Promote Effective Crime Prevention, ECOSOC Res. 2002/13, annex "Guidelines for the Prevention of Crime",

<sup>7</sup> in: Holas, J. - Večerka, K.: Preventivní aktivity v názorech obyvatel měst. IKSP, Praha 2003, s. 94 a násl.

<sup>8</sup> zde i dále se přidržujeme terminologie použité v překladu směrnic ve výše uvedené publikaci

vymezení čtyř přístupů, které rozšiřují dělení na situační a sociální prevenci:

- Přístup, který posiluje blahobyt lidí a vede je ke společensky prospěšnému chování prostřednictvím sociálních, ekonomických, zdravotních a vzdělávacích opatření a zaměřuje se zejména na rizika a obranné faktory (prevence prostřednictvím sociálního rozvoje či sociální prevence);
- Přístup, který se snaží změnit podmínky v lokalitách, které mají vliv na páchání trestné činnosti tím, že se opírá o iniciativu, odbornost a vklad místních občanů (lokální či komunální prevence kriminality);
- Přístup, který zamezuje výskytu trestných činů tím, že omezuje příležitost k trestné činnosti, zvyšuje riziko dopadení a minimalizuje zisky, a to např. úpravami prostředí a tím, že poskytuje pomoc a informace skutečným či potenciálním obětem (situační prevence);
- Přístup, který zamezuje recidivě reintegrací pachatelů do společnosti.

V kapitole Základní principy je jako rozhodující uveden princip "vůdčí úloha státní správy", jehož jednoznačná formulace vedla k tomu, že řada zemí s vyspělou prevencí kriminality se zdráhala směrnice přijmout (např. USA).

Další principy jsou všeobecně známy:

- Socioekonomický rozvoj a integrace
- Partnerství
- Udržitelnost a odpovědnost
- Znalostní základna
- Lidská práva - vláda práva a kultura zákonnosti

- Propojenost (zde se má na mysli především zohlednění propojenosti místní kriminality s mezinárodním organizovaným zločinem)
- Diferenciace (zde se má na mysli především zohlednění specifických potřeb žen, národnostních menšin apod.).

*Poslední dva principy vzbudily dlouhou diskusi, kdy řada expertů argumentovala, že se jedná pouze o "politickou korektnost" a že si pod tím lze v praxi obtížně něco představit.*

V části "organizace" jsou formulovány základní úkoly, které realizace efektivní prevence kriminality klade na vlády. Kromě obecně formulovaného požadavku, aby se prevence kriminality stala stálou součástí struktur a programů na kontrolu kriminality a požadavku na jasné vymezení pravomocí a cílů, je zdůrazněno zejména:

- Založení centra pro prevenci kriminality vybaveného odborníky a potřebnými zdroji
- Formulace plánu prevence kriminality.
- Zajištění spolupráce mezi příslušnými ministerstvy a dalšími orgány
- Zabezpečení partnerství s nevládními organizacemi, podnikatelským sektorem, odborníky a komunitami
- Aktivní zapojení veřejnosti do prevence kriminality

Mezi další body části o organizaci patří požadavek na vzdělávání, podporu partnerství a zejména finanční udržitelnost preventivních programů.

Část věnovaná metodám se zaměřuje zejména na budování znalostní základny (knowledge base), plánování v prevenci kriminality a evaluace. Budování znalostní základny je věnována možná překvapivě značná pozornost. Vysvětlení skýtá frustrace, která mezi řadou odborníků panuje z toho, že

nesporně efektivní (ve smyslu dopadů i nákladů) výsledky prevence kriminality v řadě míst a zemí nejsou v dostatečné míře replikovány jinde. Příčina je viděna právě v tom, že není věnována dostatečná pozornost (a také zdroje) na zaznamenání, vyhodnocení a předání poznatků. Plánování a evaluace jdou s tímto požadavkem ruku v ruce, neboť nelze dobře budovat znalostní základnu bez kvalitní evaluace a aniž by bylo shromažďování a vyhodnocování poznatků zahrnuto do plánování. Nutno ještě podotknout, že budování znalostní základny je zde pojímáno jako nedílná součást praktické realizace preventivních programů, a nikoli pouze jako vědeckovýzkumná nadstavba.

Další pasáž podrobněji rozpracovává metody sociální a situační prevence. V oblasti sociální prevence je možné zmínit otázku prevence marginalizace a sociálního vyloučení a podpory pozitivního řešení konfliktů (conflict resolution). V oblasti situační prevence je možné zmínit doporučení podporovat navrhování výrobků odolných vůči trestné činnosti.

Závěrečná pasáž hovoří o potřebě mezinárodní spolupráce a vyzývá zejména k zahrnutí prevence kriminality do programů technické pomoci (v žargonu mezinárodních organizací se tím myslí expertní pomoc, na rozdíl od pomoci finanční či realizované nějakými dodávkami zboží). Hovoří se zde i o potřebě posilování mezinárodních i regionálních sítí spolupráce.

Směrnice pro prevenci kriminality se staly součástí standardů a norem OSN a vodítkem pro ty členské státy, které usilují o hledání nových a efektivních cest k omezování kriminality. V současné době se připravuje v rámci OSN dotazník, který by měl sebrat a vyhodnotit využívání směrnice členskými státy.



Rada Evropy se prevencí kriminality zabývá buď přímo, nebo prostřednictvím svého orgánu - Kongresu místních a regionálních samospráv (CLRAE). Základním dokumentem Rady Evropy jsou doporučení Výboru ministrů. Existuje celá řada těchto doporučení, která se přímo či nepřímo vztahují k prevenci kriminality. V dalším textu jsou uvedena ta nejrelevantnější.

Za jedno z historicky nejstarších doporučení, přímo se zabývajících prevencí kriminality na půdě Rady Evropy, je možno považovat **Doporučení č. R (83) 7 k participaci veřejnosti na kriminální politice**<sup>9</sup> z roku 1983. Doporučení vychází z předpokladu uvedeného v preambuli, že „kriminální politika směřující k prevenci kriminality, rozvoji alternativních trestů, sociální reintegraci pachatelů a poskytování pomoci obětem“ představuje vhodnou reakci evropských států na současný stav kriminality a měla by být vyvinuta a naplňována v členských státech Rady Evropy. Jakkoli je role profesionálů v kriminální politice nezastupitelná, je též nezbytná spoluúčast veřejnosti na tvorbě a implementaci trestní politiky pojaté ve výše uvedeném významu, mimo jiné s cílem překonávat nedůvěru či averzi veřejnosti k nepunitivním přístupům ke kriminalitě.

Vlastní doporučení se potom člení na oblast sběru informací a výzkumu, podílu veřejnosti na tvorbě kriminální politiky a zejména na otázku podílu veřejnosti na implementaci kriminální politiky.

Velká pozornost je věnována sociální prevenci, která však je - jak uvidíme - pojata velmi široce. V sedmi bodech, které tato sekce obsahuje, jsou zároveň shrnuty jednotlivé preventivní metody. Jsou uváděny a doporučovány následující přístupy:

---

<sup>9</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (83) 7 of the Committee of Ministers to Member States on participation of the Public in Crime Policy (of 23 June 1983)

- Informování a výcvik rodičů o příznacích a příčinách delikvence mládeže a její prevenci
- Vzdělávání učitelů v uvedených otázkách k posílení jejich schopností reagovat na behaviorální problémy jejich žáků spojené se socializací
- Priorizovat podporu zaměstnávání mladých lidí a podporu odborného vzdělávání
- Podporovat architekty a urbanisty, aby vytvářeli lidštější prostředí pro život ve městech a ve svých plánech zohledňovali aspekty prevence kriminality (*zde je těžko posoudit, zda zařazení tohoto bodu mezi sociální prevenci má nějaké skryté racionále, nebo se prostě nikam jinam nehodilo*)
- Zohlednit návrhy občanské společnosti týkající se komunitního rozvoje ve městech a umožnit jí podílet se na urbanistickém plánování s cílem zlepšit kvalitu života a redukovat kriminogenní aspekty urbanizace
- Podporovat místní úřady k prosazování dialogu s veřejností v záležitostech veřejného pořádku a k posílení zapojení veřejnosti do sociální prevence
- Shrnout základní principy technického zabezpečení a redukce kriminálních příležitostí, široce je publikovat a podporovat jejich zavádění (*opět příklad opatření, které normálně označujeme jako situační prevenci*).

Další sekce kapitoly o podílu veřejnosti na implementaci se týká generální a speciální prevence kriminality a zaměřuje se zejména na podporu alternativních trestů, nápravné role trestu odnětí svobody a podporu sociální reintegrace odsouzených. Závěrečná sekce se zabývá podporou obětí trestné činnosti. Mezi základní požadavky patří empatické zacházení s oběťmi ze strany policie, odkázání obětí – pokud si to přejí –

na místní pomáhající organizace a poskytování preventivních informací směřujících k zabránění opětovné viktimizace. V dalších částech se hovoří o potřebě poskytovat kompenzace, včetně poskytnutí kompenzace pachatelem jako alternativy za trest odnětí svobody. Dále je zmiňována potřeba vytvoření systému právní pomoci pro oběti či – což je stále aktuální – budování speciálních přijímacích místností nebo čekáren na policejních služebnách a na soudech.<sup>10</sup>

Klíčové je zejména **doporučení R (87) 19 z roku 1987 k organizaci prevence kriminality**<sup>11</sup>. Doporučení v pěti částech vyzývá vlády členských států k rozvíjení komplexní preventivní politiky. Preambule upozorňuje na prudký nárůst registrované kriminality a limitovanou schopnost systému trestní justice na tento vývoj přiměřeně reagovat. Preambule dále krátce zavádí definici nám známých pojmů sociální a situační prevence. Jako sociální prevence jsou označována opatření směřující k ovlivňování faktorů spojených s kriminálním chováním. Jako situační prevence jsou označována opatření ke snižování příležitosti páchat zločin a zvyšování rizika zadržení pachatele. První kapitola vyzývá členské státy, aby učinily z prevence kriminality trvalou součást své kriminální politiky a v tomto smyslu aby vytvořily předpoklad pro zahájení konkrétních aktivit a aby v rámci vládní administrativy stanovily jasnou odpovědnost za organizaci a rozvoj prevence kriminality.

Druhá část vyzývá vlády k ustavení a podpoře agentur prevence kriminality či jiných organizačních jednotek na národní, regionální a místní úrovni a doporučuje jejich pracovní náplň. K ní patří sběr a analýza informací, plánování, implementace a evaluace preventivních programů,

---

<sup>10</sup> Otázkám pomoci obětem trestné činnosti se v tomto textu věnujeme pouze okrajově tam, kde představují části dokumentů primárně zaměřených na jiné aspekty prevence kriminality. Viktimologicky orientované dokumenty jsou početné jak v rámci OSN, tak např. v rámci EU.

<sup>11</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (87) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Organisation of Crime Prevention (of 17 September 1987).

koordinace preventivních aktivit s činností policie a dalších subjektů, podpora zapojení veřejnosti do preventivních projektů, zejména cestou její informovanosti o možnostech preventivních aktivit, podpora výzkumu a vzdělávání v prevenci, spolupráce s médii a s decizní sférou a vytváření racionální a efektivní kriminální politiky.

Třetí část se týká preventivních programů. K tomu se doporučuje zejména identifikovat specifické rysy kriminality a viktimizace na místní úrovni, identifikovat typy kriminality, které jsou citlivé na preventivní opatření, identifikovat specifické příležitosti, které na místní úrovni umožňují páchat trestnou činnost, a identifikovat překážky efektivní preventivní činnosti a způsoby jejich překonávání.

Čtvrtá část hovoří o podpoře výzkumu, přičemž zdůrazňována je zejména specifikace evaluačních a výkonových kritérií, otázka přesunu kriminality (displacement) a otázky poměru nákladů a úspor z preventivních aktivit.

Doporučení **(96) 8 ke kriminální politice v Evropě v době změn**<sup>12</sup> reaguje na změny, ke kterým došlo v Evropě v souvislosti s pádem komunismu a rozpadem sovětského bloku. Jeho cílem, jak vyplývá z preambule, je zejména shrnutí různých principů a doporučení ke kriminální politice, které v rámci Rady Evropy za čtyřicet let její existence vznikly. Doporučení se zaměřuje primárně na oblast organizované a ekonomické kriminality a na opatření k jejich předcházení a potlačování na národní i mezinárodní úrovni. Přesto je prevenci kriminality věnována dostatečná pozornost, i když v této oblasti doporučení nepřináší nic koncepčně či konceptuálně nového. Konstatuje se zde, že každý stát má mít "koherentní a racionální kriminální politiku zaměřenou na prevenci kriminality, včetně sociální prevence (např. sociální a ekonomickou politiku, vzdělávání a

---

<sup>12</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (96) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Crime Policy in Europe in a Time of Change (of 5 September 1996).

informace) a situační prevenci (např. opatření k redukci příležitostí a prostředků páchat trestnou činnost), individualizaci trestní reakce, podpory alternativ k trestům odnětí svobody, sociální reintegrace pachatelů a poskytování podpory obětem." Dále je zdůrazněno, že kriminální politika musí být koordinována s dalšími politikami, ať již z důvodu dopadů sektorálních politik na kriminalitu, či z potřeby stabilního prostředí jako podmínky efektivní prevence kriminality.

**Doporučení (2000) 20 o roli rané psychosociální intervence v prevenci kriminality<sup>13</sup>** se zaměřuje nikoli na organizaci prevence kriminality, ale na uplatnění jednoho přístupu k prevenci. I zde začíná rezoluce definicí, přičemž rozlišuje v češtině obtížně rozlišitelné termíny "prevence kriminálního chování či prevence zločinnosti" (prevention of criminality) a "prevenci kriminality" (prevention of crime):

"Prevence kriminálního chování (prevence zločinnosti) znamená opatření a aktivity speciálně zacílené na redukci pravděpodobnosti, že si osoba v budoucnosti osvojí trvalé kriminální chování – na rozdíl od prevence kriminality, která se týká redukce počtu a závažnosti páchaných trestných činů."

Nutno však podotknout, že toto terminologické dělení není všeobecně přijímáno, i když se v literatuře vyskytuje. Toto rozdělení používají např. Graham s Bennettem ve své vlivné knize "Strategie prevence kriminality v Evropě a Severní Americe"<sup>14</sup>. Zde je prevence kriminálního chování v podstatě synonymem pro sociální prevenci. Ovšem již jinak kvalitní český překlad této knihy od Jany Válkové<sup>15</sup> toto rozlišení

---

<sup>13</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 20 of the Committee of Ministers to Member States on the role of early psychosocial intervention in the prevention of criminality (of 6 October 2000),

<sup>14</sup> Graham, J. - Bennett, T.: Crime Prevention Strategies in Europe and North America. Heuni, Helsinki 1995, s. 9: "criminality prevention (i.e. measures aimed at tackling the disposition of individuals to offend)".

<sup>15</sup> IKSP, Praha 1996.

nezohledňuje a používá jednotně termín prevence kriminality. Uvedené rozlišení se však možná odráží i v tom, že Velká Británie označuje svoje omezování zločinu jako „crime reduction“ a zahrnuje do něj i represivní aspekty a činnost policie, na rozdíl od termínu „crime prevention“, který spíše indikuje sociální prevenci kriminality a který se v britských úředních dokumentech téměř nevyskytuje. Závěrem k této diskusi je možné dodat, že uvedené terminologické rozlišení se v jiných zkoumaných dokumentech k prevenci kriminality nevyskytuje.

Dále „raná psychosociální intervence“ je definována jako jakékoli opatření nebo aktivita zaměřená na identifikaci dětí v rizikových podmínkách a redukující pravděpodobnost jejich budoucího zapojení do trvalého kriminálního chování“.

„Rizikové faktory“ znamenají individuální charakteristiky sociálně-ekonomických, kulturních, demografických či jiných okolností, které zvyšují pravděpodobnost zapojení se do trvalého kriminálního chování v budoucnosti. Obdobně jsou definovány „ochranné faktory“, což jsou sociálně-ekonomické a kulturní faktory, stejně jako individuální charakteristiky, které pomáhají chránit dítě před pravděpodobností trvalého kriminálního chování v budoucnosti.

Celé doporučení je pak zaměřeno na prevenci kriminálního chování. Doporučení se zabývá čtyřmi okruhy otázek:

- Programy rané psychosociální intervence při prevenci kriminálního chování: Programy musí zohledňovat nejlepší zájem dítěte, zabránit stigmatizaci a diskriminaci. Programy by se měly zaměřit na klíčové prostředí, kde dítě vyrůstá, tj. rodinu, školu včetně předškolní přípravy, vrstevníky a místní prostředí. Opatření cílící na rizikové faktory by měla věnovat pozornost zejména vzdělávacím problémům a hyperaktivitě, zanedbávání a týrání, záškoláctví, rasové diskriminaci, nezaměstnanosti

rodičů a dlouhodobé deprivaci a v neposlední řadě zapojení do závadových part, zneužívání drog, prostituci, žebrání apod. Opatření cílená na ochranné faktory by měla posilovat sociální a kognitivní dovednosti, pro-sociální hodnoty a postoje, posilovat sounáležitost s rodinou, pečující školní prostředí, které nabízí příležitost zážitku a úspěchu pro všechny děti, a konečně posilovat sounáležitost s místní komunitou, pro-sociálními vrstevníky či dalšími dospělými.

- Děti v rizikových podmínkách: národní, regionální a místní orgány by měly vypracovat vhodné struktury a procesy vedoucí k identifikaci dětí v rizikových podmínkách, včetně zajištění podmínek pro výměnu a sdílení informací. Vždy musí být sledován nejlepší zájem dítěte a při všech opatřeních by se mělo úzce spolupracovat s rodiči či zákonnými zástupci. V neposlední řadě je třeba úzkostlivě zachovávat lidská práva, včetně práva na soukromí a fyzickou i psychickou integritu.
- Implementace: Programy rané psychosociální intervence by měly být v maximální míře zákonně vymezeny a měly by být koordinovány a podporovány centrální interdisciplinární skupinou. Měly by být založeny na principech efektivnosti, minimální intervence, proporcionality, nestigmatizace a nediskriminace. Nechybí ani nezbytná zmínka o významu a potřebě partnerství. Účast rodičů v programech by měla být v maximální míře dobrovolná a nemělo by k ní docházet pod hrozbou sankcí podle trestního zákona.
- Výzkumné priority: Výzkum by se měl zaměřit zejména na rizikové a ochranné faktory spojené se zločinností a na evaluaci efektivnosti intervencí směřujících k prevenci kriminality.

Uvedené doporučení je vlastně jediné, které se výhradně zaměřuje na metody a přístupy k prevenci kriminality a nikoli dominantně na její organizaci. Navíc se soustřeďuje na opatření, kterým není, podle názoru autora, věnována v České republice dostatečná pozornost.

Zatím poslední je **Doporučení (2003) 21 k partnerství v prevenci kriminality**, které se soustřeďuje na tento konstitutivní prvek úspěšných preventivních projektů. Je doplněno praktickou směrnicí k implementaci doporučení<sup>16</sup>.

Dokument zavádí řadu principů odpovědného budování partnerství a vznáší na členské státy příslušná doporučení. V první řadě konstatuje, že odpovědnost za prevenci by měla být ve společnosti široce sdílena a že "partnerství" je praktickým nástrojem sdílení odpovědnosti a sdružování různých zdrojů. Zdůrazňuje nutnost transparentnosti, demokratické odpovědnosti a občanské participace při vytváření partnerství při současném dodržování lidských práv, včetně ochrany osobních dat. Další část se zmiňuje o nutnosti identifikovat oblasti, sektory a instituce, kde je vytváření partnerství vhodné. Zejména je třeba zhodnotit zákonné a praktické limity zapojení orgánů trestní justice. Obdobně je třeba prozkoumat možnosti zapojení soukromého sektoru do partnerství, ať již spoluprací se střežovými asociacemi na celostátní úrovni, nebo s konkrétními firmami na místní úrovni. V neposlední řadě je nutné zvážit vhodnost zapojení občanů s cílem předcházet vytváření občanských hlídek či různých forem sociální exkluze. Speciální důraz je kladen na zapojení místních samospráv do partnerství, ať již jako iniciátorů, nebo jako účastníků.

Další část doporučení se věnuje různým formám podpory rozvíjení partnerství. Zde se hovoří o potřebě finanční podpory, potřebě adekvátního výzkumu a vzdělávání a potřebě

---

<sup>16</sup> Council of Europe, Recommendation No. R (2003) 21 of the Committee of Ministers to Member States concerning Partnership in Crime Prevention (of 24 September 2003).



budování znalostní základny, tedy sběru, analýzy a sdílení informací o partnerství.

Možná že celý dokument je spíše hodnotný několika definicemi než výše uvedenými, relativně vágními a v podstatě obecně známými doporučeními:

- Prevence kriminality je zde definována jako "intervence směřující do příčin kriminálních činů a souvisejících problémů, směřujících k omezení rizika jejich výskytu, jejich rozvinutí a závažnosti jejich možných následků".
- Bezpečnost komunity ("community safety") je definována jako situace, ve které lidé, jednotlivě či kolektivně, jsou dostatečně chráněni před riziky spojenými s kriminalitou nebo s ní spojeným chováním, ať již skutečnými, nebo vnímanými; jsou schopni se vyrovnávat s těmito riziky, a pokud nejsou schopni se s těmito riziky vyrovnávat bez pomoci, jsou dostatečně chráněni před následky takovýchto rizik, že mohou vést normální kulturní, sociální a ekonomický život, využívat své dovednosti, užívat si blahobytu a konzumovat adekvátní služby.
- "Partnerství" je definováno jako "způsob posilování výkonnosti při naplňování společného cíle přijetím společné odpovědnosti a skládáním zdrojů různými subjekty, ať již veřejnými, či soukromými, korporativními, či individuálními. Partneri usilují konat společně bez ztráty své separátní individuální identity, bez nepřijatelného zastírání své působnosti a beze ztráty své vlastní odpovědnosti."

Připojená směrnice potom poskytuje praktičtější návod na konstituování partnerství. Problém partnerství je popisován v následujících sekcích:

- Budování vhodného prostřední pro ustanovování partnerství. Zde se mluví zejména o vytváření vhodného legislativního prostředí včetně finanční legislativy. Dále se hovoří o strukturální podpoře vlády a veřejné správy pro rozvoj partnerství. *Doporučení jsou zde hodně obecná a při čtení směrnice se nelze ubránit dojmu, že navrhovaný koncept jednoznačně vychází z britské zkušenosti, kde partnerství má svůj specifický legislativní základ.*
- Iniciování vzniku partnerství: zde uváděná doporučení mají již konkrétnější podobu manažerských postupů. Za zmínku stojí zejména požadavek jasně definovat kriminální problém, kterým se má partnerství zabývat. Důležité je i jasné vymezení kompetencí, oblasti působnosti a legitimacy plánovaných aktivit jednotlivých členů partnerství. Důležité je také vyjasnit si finanční zabezpečení předem, protože praxe ukazuje, že existující partnerství věnují více času fund-risingu než vlastní činnosti. Nakonec je zmíněna i série procedurálních otázek a postupů, které je třeba předem vyjasnit, jako je např. předávání a výměna informací.
- Fungování a udržování partnerství, komunikace s partnery a veřejností a ukončování partnerství: udržovat vysokou kvalitu fungování partnerství znamená periodicky posuzovat a případně revidovat cíle a metody práce v návaznosti na dosažené výsledky. Velký důraz je kladen na vnitřní i vnější komunikaci a prezentaci činnosti partnerství veřejnosti, jejíž podpora či odmítání jsou pro partnerství v oblasti prevence kriminality velmi důležité.
- Metodologie vyhodnocování a evaluace: vyhodnocování a evaluace jsou v dokumentu velmi prosazovány s tím, že by měly překračovat standardní administrativní monitoring

realizace projektu a měly by se zaměřit na evaluaci dopadu a na cost-efektivní analýzy. Evaluace by také měla přesahovat místní či regionální rámec, ve kterém partnerství působí, a měla by přispívat k posilování znalostí o fungování partnerství v prevenci kriminality.

Tento zatím poslední dokument svého druhu reaguje na nadšení, které zejména ve Velké Británii panovalo na sklonku 90. let ohledně partnerství jako základního nástroje řešení kriminálních problémů. Každá přednáška o prevenci kriminality začínala a končila právě zdůrazněním nutnosti vytvářet partnerství. Není sporu, že za tímto nadšením stojí poznatek o neblahých dopadech resortismu, který vede zejména při péči o rizikové sociální skupiny jak k překrývání, tak k mezerám v pečovatelských sítích. Asi není také sporu o tom, že přiblížit samotný termín partnerství těm, kteří se pohybují v jiném kulturním rámci, není rozhodně na škodu. Vlastní doporučení spolu s připojenou směrnicí (guidelines) však podle názoru autora zásadní přínos nepředstavují. Rada Evropy však vydala zároveň s doporučením doprovodnou publikaci zpracovanou předními odborníky na prevenci kriminality Paulem Eckblomem a Ane Wyvekensovou, která zejména v části zpracované Ane Wyvekensovou přináší řadu zajímavých příkladů partnerství z praxe<sup>17</sup>.

Kapitolu o dokumentech Rady Evropy se sluší doplnit i dvěma dokumenty Kongresu místních regionálních samospráv (CLRA). Jedná se o relativně nezávislou součást systému Rady Evropy, která se tématy Rady Evropy zabývá právě z pohledu volených představitelů na sub-národní úrovni. Problematika kriminality a její prevence patří mezi stěžejní témata CLRA, což se projevuje v pořádaných konferencích, publikacích a částečně i dokumentech. Z dokumentů uveďme alespoň jeden:

---

<sup>17</sup> Emblom, P. - Wyvekens, A.: A partnership approach to crime prevention. Rada Evropy, Strasbourg 2004.

**Doporučení 80 (2000) ke kriminalitě a bezpečnosti ve městech v Evropě: role místních úřadů**<sup>18</sup> zdůrazňuje zejména nezastupitelnou roli místních úřadů při prevenci a snižování kriminality. Na tomto základě pak žádají od vlád přidělení větší odpovědnosti a větších zdrojů na plnění tohoto úkolu<sup>19</sup>. Zároveň jsou vlády vyzývány k odstraňování překážek, které brání efektivní přeshraniční spolupráci při potlačování přeshraniční kriminality. Zajímavá je i výzva adresovaná Evropské unii na vytvoření Evropského centra pro prevenci kriminality. Obdobný požadavek se objevuje v **Doporučení 152 (2004) k roli policie na místní úrovni**, kde je požadováno vytvořit Evropskou observatoř prevence kriminality.

Uvedené doporučení ke kriminalitě a bezpečnosti ve městech představuje shrnutí názorů obsažených v podstatně delší Resoluci Kongresu stejného názvu č. 99 (2000). Poměrně obsáhlý dokument shrnuje situaci v oblasti kriminality a delikvence, její příčiny i možná řešení. Zmínit je záhodno zejména jasný požadavek uznat prevenci (a redukci) kriminality jako klíčovou politickou oblast a poskytnout jí potřebné zdroje. Zdůrazněna je také potřeba věnovat se nejen vlastní kriminalitě (jak je definována v národních trestních zákonech), ale i jejímu podhoubí v podobě vandalismu, alkoholismu a antisociálního chování. Nedílnou součástí prevence kriminality musí být i snižování strachu z kriminality a pomoc obětem. Nepřekvapí zdůraznění role partnerství a ocenění, že britský zákon o kriminalitě a veřejném pořádku (Crime and Disorder Bill) ukládá místním úřadům partnerství zakládat a podporovat.

Vzhledem ke kulturní stejnorodosti Evropy mohou dokumenty Rady Evropy, ve srovnání s dokumenty OSN, jít do větších podrobností a detailnějších návodů. Toho se podařilo dosáhnout zejména v doporučeních z let 1987 a 2000.

---

<sup>18</sup> Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 80 (2000) on crime and urban insecurity in Europe: the role of local authorities.

<sup>19</sup> Uvedený požadavek koresponduje s dlouhodobou snahou Kongresu o posílení vlivu místních orgánů na policejní složky.

## EVROPSKÁ UNIE

Působnost Evropské unie v oblasti prevence kriminality zakládá Amsterodamská smlouva z května roku 1999, která v článku 29 mezi unijní cíle zařazuje „zajištění vysoké míry bezpečnosti pro občany v rámci oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti“. Prevence kriminality, ať již „organizované, či jiné“ patří mezi nástroje, jak toho dosáhnout. Úkoly zabývat se prevencí kriminality dále rozpracovalo zasedání Evropské rady v Tampere v listopadu 1999. V reakci na program z Tampere byla přijata tři zásadní opatření:

- zřízení Evropského fóra pro prevenci organizovaného zločinu
- zřízení Evropské sítě pro prevenci kriminality (EUCPN)
- zřízení dotačního programu Hippocrates (později nahrazen programem AGIS),

vše v roce 2001.

EUCPN byla zřízena Rozhodnutím rady z 28. května 2001 o **zřízení Evropské sítě prevence kriminality** (dokument 2001/427/JHA)<sup>20</sup>. Tento dokument v článku 3 uvádí: "Prevence kriminality zahrnuje všechna opatření, která zamýšlejí redukovat či přispět k redukci kriminality a ke zvýšení pocitu bezpečnosti občanů, jak z kvalitativního tak kvantitativního hlediska, buď přímo prostřednictvím odstrašujících aktivit, nebo prostřednictvím politik intervencí navržených k omezení kriminálního potenciálu (potential for crime) a příčin kriminality. Zahrnuje práci vlád, dalších odpovědných úřadů, složek systému trestní justice, místních orgánů, asociací odborníků, privátního a dobrovolného sektoru, výzkumu a široké veřejnosti, podporovanou médii."

---

<sup>20</sup> Council Decision of 28 May 2001 setting up European crime prevention network (2001/427/JHA).

EUCPN je uloženo věnovat se zejména kriminalitě mládeže, městské kriminalitě a drogově podmíněné kriminalitě. Dokument ukládá EUCPN zejména:

- zprostředkovávat kontakty a výměnu informací a zkušeností mezi členskými státy a národními organizacemi zabývajícími se prevencí kriminality, mezi členskými státy a Komisí a dalšími orgány EU a mezi dalšími experty a organizacemi zabývajícími se prevencí kriminality
- shromažďovat a analyzovat informace o existujících preventivních aktivitách, hodnotit je a analyzovat příklady nejlepší praxe
- shromažďovat a analyzovat data ke stavu a trendech kriminality jako podkladu pro národní i celoevropské rozhodování
- přispívat k identifikaci oblastí, kde je třeba dalšího výzkumu a tréninku
- poskytovat rady, doporučení a pomoc Evropské komisi a Radě.

Nutno bohužel konstatovat, že v rámci Rozhodnutí nebyly ustaveny žádné specifické kanály a mechanismy na financování realizovaných aktivit, i když je samozřejmě možné se ucházet o finanční grant z programu Hippocrates a později AGIS. Tento i další důvody vedly k tomu, že se z předpokládaných a uložených úkolů EUCPN realizuje pouze malá část, totiž výměna příkladů dobré praxe, a to ještě s nemalými obtížemi.

V roce 2004 bylo přijato **Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu k prevenci kriminality v Evropské unii** (dokument COM(2004)165 final7763/04)<sup>21</sup> z 12.března 2004. Sdělení neukládá žádné konkrétní úkoly, ale představuje „policy paper“

---

<sup>21</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: CRIME PREVENTION IN THE EUROPEAN UNION, COM (2004) 165 final, Brussels, 12. 3. 2004.

vymezující, jak je prevence kriminality Komisí vnímána a jaké směry opatření jsou zvažovány. V první řadě dokument zavádí pojem „masová kriminalita“ (volume crime), který má odlišit obecnou kriminalitu od organizované kriminality. Pod pojmem prevence kriminality rozumí nejen předcházení vlastní trestné činnosti, ale i dalšímu antisociálnímu či sociálně patologickému chování, které vlastní kriminalitě často předchází. Za nedílnou součást prevence kriminality považuje také snižování strachu z kriminality, samozřejmostí je důraz na lokální partnerský přístup. Z úspěšně používaných metod zmiňuje lepší zabezpečení domácností, zlepšování veřejného osvětlení ulic, ale i podporu úspěšné školní docházky a podporu problémových rodin.

Sdělení se dále speciálně zabývá vloupáním do bytů a násilnou kriminalitou. Materiál uvádí, že v roce 2000 (nutno podotknout, že je charakteristické, že Komise novější data nemá) došlo v (tehdejších) 15 členských státech ke 4140 případům vloupání denně a k 4850 případům násilné kriminality denně. Trendem přitom je značný pokles vloupání a naopak nárůst násilné kriminality v letech 1995–2000, z větší části přiřítaný mladým pachatelům. Mimo jiné i z toho je odvozována potřeba sociálně preventivního působení zejména na mládež.

Sdělení se dále zabývá rozporem mezi vědeckým poznáním, že existují preventivní metody, které kriminalitu podstatným způsobem snižují, a jejich omezeným či dokonce malým využíváním. Jako příčina je uváděna špatná koordinace, nízká spolupráce, nedostatečné zpracovávání a sdílení informací o příkladech dobré praxe, nedostatečná evaluace a krátkodobý přístup. Ke zlepšení tohoto stavu jsou nutné uživatelsky přívětivější informace o dobré praxi, při výběru managementu preventivních projektů je třeba klást důraz na odborné znalosti a kompetence a zahrnout evaluaci procesu i dopadu do všech preventivních programů a poskytování vládní podpory. Konkrétně je zmíněna nutnost vytváření profesionálních útvarů,

které budou hrát vůdčí roli při zavádění (na poznatcích založené) prevence kriminality. Odpovědná realizace preventivních programů by měla být oceňována a odměňována a postavení subjektů prevence kriminality by mělo mít stejný politický význam jako postavení orgánů činných v trestním řízení.

V závěru sdělení shrnuje základní podmínky a požadavky, jak na úrovni členských států, tak na úrovni celé Evropské unie. Na úrovni členských států jsou zmíněny následující body: prioritní význam opatření na místní úrovni, klíčový význam národní preventivní politiky, dodržování mezinárodně uznávaných standardů v prevenci kriminality (konkrétně je zmíněna Směrnice OSN pro prevenci kriminality, viz výše). Na úrovni Evropské unie je třeba věnovat pozornost prioritně stanoveným trestným činům (zatímco závěry z Tampere a následné dokumenty hovoří o zaměření na kriminalitu mládeže, městskou kriminalitu a kriminalitu podmíněnou drogami, tento dokument považuje uvedené dělení za příliš obecné a doporučuje se zaměřit na pouliční loupeže, krádeže věcí z aut a vloupání), vytváření soupisu příkladů dobré praxe, sjednocení metodologie popisu konkrétních preventivních projektů (doporučována je metoda 5 I vypracovaná Paulem Eckblomem), monitoringu a evaluaci a zpracovávání komparativních statistických dat o kriminalitě.

Závěrem celého dokumentu je informace, že Evropská komise připravuje na rok 2005 konkrétní návrhy, které pomohou uvést v život náměty předložené v tomto dokumentu. Nutno podotknout, že do doby finalizace tohoto textu, tedy podzimu 2006, se tak nestalo.

Jak z uvedených dokumentů, tak z praktické zkušenosti s prací Evropské sítě prevence kriminality je zřejmé, že po pěti letech je prevence kriminality jako téma a politika Evropské unie stále v plenkách. Jako stále zřetelnější se ukazuje



potřeba ustavit (byť minimální) evropskou agenturu prevence kriminality, která by zajišťovala odborné úkoly na evropské úrovni.

## **ZÁVĚR:**

Jaké závěry nám dokumenty uvedené v tomto přehledu umožňují učinit? V první řadě je možné tvrdit, že uvedené dokumenty nepředstavují pro Českou republiku nějakou novou inspiraci, ale spíše potvrzení nastoupené cesty. Většina doporučených opatření i postupů je v České republice více méně naplňována, i když otázkou zůstává, nakolik jsou využívány metody rané intervence uvedené v doporučení Rady Evropy.

Zdá se zřejmé, že klíčovou rolí mezi uvedenými dokumenty hraje Směrnice OSN pro prevenci kriminality z roku 2002. Je to dáno šíří záběru tohoto dokumentu, který se zabývá jak metodami prevence kriminality, tak postupy potřebnými k jejich realizaci a v neposlední řadě prevenci kriminality zařazuje do širšího společenského kontextu a předkládá její zdůvodnění. Není proto náhoda, že na tento dokument všechny další dokumenty vydané později, ať již Radou Evropy, nebo Evropskou unií, odkazují. Je proto potěšitelné, že se na tvorbě tohoto dokumentu Česká republika aktivně podílela.

Předkládaný text si kromě seznámení čtenářstva s dokumenty mezinárodních organizací k prevenci kriminality klade ještě jednu ambici. Tou je přispět k teoretickému uchopení pojmu prevence kriminality. Mezinárodní dokumenty nemohou nahrazovat odbornou kriminologickou literaturu, ale na druhé straně shrnutí toho, co se z kriminologických úvah dostalo do povědomí vládních expertů v oblasti prevence kriminality, nebo které kriminologické teorie jsou preferovány, hraje v pojmovém uchopení prevence kriminality důležitou roli.

Je možné učinit jednoznačný závěr o preferenci rozvíjení prevence kriminality na místní úrovni. Již méně jednoznačně lze tvrdit, že převažuje pojetí prevence kriminality jako cílené intervence (ať již sociální, nebo situační) na jasně identifikovaný problém formou působení na odstraňování rizikových a posilování ochranných faktorů. Pojetí, které (s jistou nadsázkou) "rozpouští" prevenci kriminality do jednotlivých vládních politik (ekonomické, sociální, zdravotní, vzdělávací, bytové) a které vlastně činí z prevence kriminality aspekt jiných politik, je naopak v menšině.