

ANOTACE

Potírání kriminality řídit „řemeslně“

Prof. JUDr. Miroslav PROTIVINSKÝ, DrSc.

Ve spolkové zemi Severní Porýní-Vestfálsko dochází po desetiletých zkušenostech s novým řízením policejní práce k jeho zásadnímu přehodnocení a radikální korekci dosavadního zaměření. Ministerstvo vnitra této spolkové země vychází z jednoduchého poznatku, že pozornost policie se musí koncentrovat na to, co sama může ovlivnit, a že metodika řízení, jež je orientována převážně jako v podnikatelské sféře, není s to kompenzovat kvalitativní nedostatky řemeslné policejní činnosti. Seznamuji čtenáře stručně s podstatou článku citovaného německého autora, protože jeho stanoviska mohou být zajímavá a podnětná pro managementy v Policii ČR i pro výuku řízení na Policejní akademii ČR. 1)

-
- 1) Behrendt, Rolf: Qualitätsoffensive in der Kriminalitätsbekämpfung. *Steuern der Kriminalitätsbekämpfung über „Handwerk“*. Kriminalistik. C. F. Müller, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, Heidelberg 2006, č. 7, s. 452–461.
-

Úspěšnost mohla být větší

Úkolem policie je držet celkovou kriminalitu i její jednotlivé druhy na nízké úrovni a zvyšovat jejich objasněnost. Snahy policie plnit tento cíl musí být podle dosahovaných výsledků měřitelné. Úspěchy policejní práce nelze hodnotit jen podle celkového počtu spáchaných trestných činů a procenta objasněnosti, neboť seriózní bilance vyžaduje sledovat jednotlivé druhy trestných činů i mnohé další aspekty.

Z velkého množství statistických dat, které autor uvádí, zmiňuji alespoň pohyb celkové kriminality a její objasněnosti v této spolkové zemi za uplynulých deset let, tj. od roku 1995 do roku 2004:

	celkový	vazebních	%	podíl krádeží na
Rok	počet tr.č.	případů	objasněnosti	celkové kriminalitě v % (bez krádeží v prodejnách)

1995	1 363 244	7 652	44,7	51,1
2004	1 531 647	8 472	47,9	42,9

Tedy celková kriminalita i počet vazebních případů narůstaly. Procento objasněnosti se mírně zvýšilo v důsledku poklesu „případů těžko objasnitelných“.

Horší výsledky při objasňování sériových činů

Při hodnocení počtu krádeží je již po několik let nápadné, že bylo objasněno méně případů, ačkoliv kriminální statistika vykazuje zvýšený počet podezřelých osob. Velice významné proto je, do jaké míry se daří policii objasňovat sériové trestné činy. Nelze se omezovat jen na právě oznámený čin. Ve vazebních věcech je třeba provádět úkony (výslechy aj.) i k neobjasněným sériovým činům. Vývoj celkové kriminality i některých druhů trestné činnosti ukazuje autor na koeficientech odvozených z počtu objasněných trestných činů a zjištěných podezřelých osob:

Koeficient z počtu objasněných trestných činů a zjištěných podezřelých osob	1990	1995	2004
celková kriminalita	1,5	1,53	1,51
krádeže (bez krádeží v prodejnách)	2,24	1,84	1,61
krádeže vloupáním do bytů	1,4	1,27	1,41
Krádeže motorových vozidel	1,22	1,12	1,08
Krádeže z motorových vozidel	4,34	2,37	2,34

Příčiny promeškaných úspěchů

Kontrola

Od roku 1995 byly zavedeny, budovány a prohlubovány nástroje nového řízení. Sázely na kooperativní řídicí systém a na předtím změněnou organizaci okresních policejních úřadů. Modely myšlení převzaté z podnikového hospodářství se však ukázaly být neprůchodné, jak bylo také možno očekávat. S výjimkou části řídicích pracovníků kriminalisté nabízené modely myšlení nepřevzali. Byly zavedeny různé metody a měřítka pro hodnocení výsledků policejní práce. Nikdy se však nedařilo využít jejich výsledků účelně v řídicí práci, v boji s kriminalitou.

Dohoda o cílech spolkové země

Jako hlavní úkol potírání kriminality sjednalo Ministerstvo vnitra Severního Porýní-Vestfálska cestou krajů se všemi okresními policejními úřady, aby od roku 2001 byl oproti roku 1998 na úseku kriminality mládeže snížen počet podezřelých z více druhů trestných činů o 5 % a na úseku násilné kriminality také o 5 % počet případů a obětí.

Toto ujednání se neosvědčilo, neboť policie je akceptovala jen nepatrně, a to z těchto důvodů:

- Tento silně formalizovaný postup měl usnadnit systémovou realizaci ujednání na podřízených útvarech, ale ve skutečnosti ji zbyrokratizoval a ukázal jako samoučelnou.
- Policejní aktivity vedou spíše ke zvýšení počtu odhalených případů; mnohé faktory ovlivňující vývoj zmíněné kriminality jsou mimo možnosti policie; nedosažitelnost stanovených cílů vede ke skepsi policistů.
- Zvýšené aktivity policie mohou vést přechodně nikoliv ke snížení, ale zvýšení počtu odhalených latentních deliktů.
- Výběr dvou úseků kriminality byl závazný pro všechny policejní úřady bez ohledu na to, zda v určitém okrese není problémem jiný druh kriminality.
- Nebyly stanoveny možné aktivity a postupy k dosažení úspěchu. To sice umožňovalo operativní flexibilitu, ale také nezabránilo pasivitě.
- Nedosažení cílů bylo odůvodněno zpravidla nepřezkoumatelnými a také neodmítnutelnými argumenty. Zřídka byly osvětleny vlastní aktivity. Nesplnění úkolu zůstalo bez vyvození nějakých důsledků. Tak vznikl dojem, že dosažení stanovených cílů spolkové země je na libovůli jejich realizátorů.

- Zdá se, že cíle země nebyly ani dostatečně propojeny se strategickými záměry policie, ani v rámci policie systematicky zahrnutý do cílených úkolů policejních úřadů a jim podřízených jednotek, nebo dokonce jednotlivých policistů.

Lze tedy říci, že příčiny nezdaru spočívají spíše v neexistenci pracovní kvality „kriminalistického řemesla“.

Deficity ve výkonu služby

V demokratickém právním státě jsou kriminální politika a policejní praxe způsobilé odstraňovat existující nedostatky ve výkonu služby dříve, než dojde k požadování nových oprávnění k zákroku. Hypotéza spočívala v tom, že podstatným faktorem mohla být nedostatečná kvalita zpracování případů v důsledku stále narůstajícího zanedbávání standardního „kriminalistického řemesla“. Mimo jiného byly posuzovány zejména tyto pracovní úseky:

- Úkony poznávací (identifikační) služby
- Podíl daktyloskopie na zajišťování stop
- Podíl DNA na zajišťování stop

Druh opatření a charakteristika	1990	2001	2002	2003	2004
Identifikační úkony- zjištění podezřelých osob v %	17,49	16,12	15,68	15,52	13,9
Zajištění stop- podíl daktyloskopie v %	-	3,62	3,38	3,65	3,91
Zajištění stop- podíl DNA v %	-	-	-	1,51	1,94

Poznámka: Plošná policejní databáze DNA funguje v této spolkové zemi až od roku 2005.

Nové zaměření kriminálně strategického řízení

V popředí mají být stěžejní úkoly policie

Zákonodárce uložil policii tyto základní úkoly:

- Předcházet trestné činnosti.
- Jednat rychle při odvracení konkrétních nebezpečí.
- Stíhat trestné činy pod věčným vedením justice.

Policie se přitom musí koncentrovat na to, co může sama vykonat, a nikoliv čekat na to, že jiní něco udělají, nebo se dokonce nechat svést k pasivitě rušivými faktory, které sama nemůže ovlivnit.

Procesy

Nespokojenost se systémem, který byl převážně orientován na dosažení žádoucích účinků zmíněných cílů spolkové země, vedla k hledání modifikace řídicí práce. Přitom se v zesílené míře dostaly do zorného pole důležité pracovní postupy, které byly prověřovány, ale z ekonomických důvodů jen zčásti modelovány, aby bylo dosahováno standardních výkonů. V této souvislosti autor akcentuje: Nikoli samotné vytyčené cíle, které si přejeme dosáhnout, nikoli ukazatelé ovlivňují úspěch policie a výsledky její činnosti, nýbrž zejména cílená realizace pracovních koncepcí, tedy aktivit. Při jedné návštěvě u nizozemské policie v roce 2005 se tamní vedoucí policie vyjádřil o významu ukazatelů velmi výstižně těmito slovy: „Jen vážením a měřením prase neztloustne.“

Nové zaměření řízení a vedení v policii Severního Porýní-Vestfálska

Podstatou nového zaměření byla zásadní reforma dosavadního systému řízení při realizaci dohodnutých cílů této spolkové země. V podstatě byl tento systém zrušen a nahrazen odbornými strategiemi, neboť řízení a vedení má podporovat účinné, na občany orientované a ekonomicky úsporné plnění základních úkolů policie.

Úspěch policejní činnosti je z hlediska veřejnosti měřen zejména podle účinnosti, např. podle objasněnosti trestných činů, počtu usmrcených v silničním provozu apod. Tato účinnost je závislá na mnoha faktorech, které nelze vůbec nebo prokazatelně přiřadit k policejnímu konání. Vedle těchto účinků mají proto rozhodující význam policejní aktivity, které mohou policejní úřady samy prokazatelně ovlivnit. V budoucnu budou měřeny a analyzovány v počítačových systémech již existující ukazatele rozhodujících faktorů úspěšné činnosti policie na jednotlivých úsecích jejích aktivit, které jsou přístupné intranetem všem policejním úřadům v celé zemi. Místo

úmluv o cílech spolkové země jsou policejními úřady v celé zemi zaváděny závazné odborné strategie.

Okresní policejní úřady jsou za bezpečnost ve svém okrese samy odpovědné. Zásadně jim nejsou, jako dosud, ukládána těžiště tematického zaměření. Jsou však povinny rozvíjet vlastní strategii, která má brát v úvahu odbornou strategii celé země. Tato strategie se vyvíjí a každým rokem aktualizuje formou bezpečnostních programů.

Odborné strategie vystřídaly úmluvu o cílech země

Odborné strategie jsou vyvíjeny a zaváděny pro všechny úseky hlavních policejních činností, tj. pro zásahy a odvracení nebezpečí, potírání kriminality a bezpečnost silničního provozu.

Odborná strategie „Kvalitní ofenziva v potírání kriminality“

Tato strategie nemá již být zaměřena jen na běžnou a „těžko objasnitelnou“ kriminalitu, nýbrž i na její ostatní formy, jako je organizovaná kriminalita a hospodářská kriminalita.

Zásadní strategické úvahy

Celkový počet trestných činů a procento jejich objasněnosti v Severním Porýní-Vestfálsku jsou hodnoceny nepříznivě při porovnání s dalšími spolkovými zeměmi Německa. Problém nespočívá v objasňování nových forem kriminality nebo kriminality náročné na speciální znalosti kriminalistů, nýbrž spíše v nedostatečném zvládnutí každodenní kriminality, zejména krádeží. Jejich objasněnost (mimo krádeží v prodejnách) byla 12,9 %. Okresním policejním ředitelstvím je připomínáno, že snížení počtu případů celkové kriminality se může podařit jen tehdy, jestliže druhy deliktů s vysokým počtem případů (tzv. masová kriminalita) budou intenzivněji objasňovány a sníží se podíl krádeží na celkové kriminalitě a zvýší jejich objasněnost.

Kriminalistické aktivity vedoucí k úspěchu

Aktivity musí být adekvátní místní kriminální situaci, z právního hlediska korektní, takticky účelné a správně dokumentované. Tato „kvalitní ofenziva“ umožňuje:

1. Vytvářet koncepce k potírání intenzivních pachatelů a band

Sérioví a intenzivní pachatelé i bandy jsou potírány s cílem zabránit sériové trestné činnosti, resp. ji ukončit. Okresní policejní úřady zajišťují vzájemnou podporu nasazením sil z policejních inspektorátů a centrálních složek. U příslušných státních zastupitelství se projedná přednostní zpracování trestných činů intenzivních pachatelů. Okresní policejní úřady uvádějí své koncepce na intranetu své spolkové země.

2. Výsledky a šetření zaměřit na objasnění sériové trestné činnosti

Je-li zjištěn podezřelý, je třeba prověřit, zda nepřicházejí v úvahu jeho další trestné činy. Výslech i další úkony je třeba zaměřit na objasnění dalších trestných činů, zejména pak při zadržení po činu. Aby mohl být pachatel zadržen hned po činu, je třeba nasazovat potřebné síly i do ohnisek trestné činnosti. O pachatelích i ohniscích kriminality je třeba informovat i pořádkovou službu policie.

3. úkony poznávací služby

Tyto identifikační úkony nelze zanedbávat, např. z toho důvodu, že na příslušné pracoviště poznávací služby je to daleko a na místě není nikdo, kdo by sejmul podezřelé osobě otisky prstů pro AFIS.

4. DNA-analýza obviněného k evidenčním účelům

Je třeba vyčerpat právní možnosti zajištění identifikačního vzorku DNA obviněné osoby k porovnání se stopami z míst činů a k uložení do celostátní databáze.

5. Vyhodnotitelné daktyloskopické stopy a stopy DNA na místě činu

Zpravidla je zajišťuje odborník z poznávací služby.

6. Vyhlášení pátrání po věcech

Zejména je třeba důsledně vyhlásit pátrání po individuálně identifikovatelných věcech v INPOL.

Další činnosti a faktory vedoucí k úspěchu

Jedná se především o důslednou řídicí práci vedoucích kriminálních komisariátů, do níž patří zapracování nových pracovních sil, přiměřená průběžná i výsledná kontrola zpracování případů.

Pro měření *úspěšnosti aktivit* jsou stanovena měřítka, ukazatelé a orientační hodnoty:

- Počty aktivit (případů) slouží ke zjištění, zda neexistují (podstatné) nedostatky v práci. Nejedná se o žádné „magické“ cílové hodnoty, které by samy o sobě měly signalizovat úspěch nebo neúspěch. Nejde o zjišťování, kdo přeskočí vyšší laťku, nýbrž o to, že se skutečně skáče.
- Orientační hodnoty slouží účelům řídicím, nikoliv kontrolním. Řízení pochopitelně zahrnuje i kontrolu. Kontrola má být přiměřená a zaměřená na dodržování pracovního standardu s akcentem na kontrolu výstupní.
- Počty aktivit okresních policejních úřadů jsou podle druhu evidovány. Lze do nich nahlédnout v intranetu a zjistit, zda mohu být pyšný nebo se stydět.

Zásady policejní práce jako strategické zaměření

Písemné „Zásady pro policejní práci“ kladou do popředí základní úkoly policie a zdůrazňují řízení a vedení, personální a organizační vývoj jako opěrné výkony. Kromě toho zdůrazňují odborné strategie pro zásah k odvrácení nebezpečí, pro kontrolu kriminality a pro zajištění dopravní bezpečnosti. Úkolem policie je, aby kontrolou kriminality byla kriminalita redukována a trestné činy byly objasňovány. To vyžaduje celkové jednotné nasazení, propojení prevence, represe, ochrany obětí a součinnosti s jinými státními a společenskými institucemi. Odborná strategie „Ofenziva kvality“ je spojována s potíráním kriminality mládeže, kriminality násilné, hospodářské, počítačové a organizovaného zločinu.

Bezpečnostní programy okresních policejních úřadů

Tyto programy se zpracovávají na základě podrobné analýzy místní bezpečnostní situace na jednotlivých úsecích, tj. na úseku zásah/odvrácení nebezpečí, potírání kriminality, zajištění bezpečnosti silničního provozu. Bezpečnostní program má obsahovat:

- Výsledky a závěry bezpečnostní analýzy
- Směrnice a stanovení strategických cílů
- Obecné a speciální faktory úspěchu, oblasti činností zajišťující dosažení úspěchu
- Realizační plány včetně zamýšleného nasazení personálu a prostředků
- Koncepci k prověření součinnosti a výsledků

Bezpečnostní program se vypracovává na 3–5 let. Každým rokem se provádí bezpečnostní bilance. V ní je třeba porovnat vytyčené a skutečně dosažené výsledky a jaké z toho vyplývají důsledky, a to i pro řízení práce nebo i pro samotný bezpečnostní program.

Další důležitá rozhodnutí

Terminologie

Seznámení pracovníků s bezpečnostním programem je diferencované: pro nejnižší řídicí pracovníky, pro střední řídicí pracovníky, pro pracovníky pomocných služeb atd. Seznámení má být provedeno jim srozumitelným způsobem.

Redukce ukazatelů

Celkový počet sledovaných ukazatelů se snížil z 1 606 na 271, a sice na jednotlivých úsecích takto:

- Zásah/odvrácení nebezpečí z 227 na 172

- Kontrola kriminality z 1 197 na 52
- Bezpečnost silničního provozu ze 171 na 47

Pracovní hodiny ve vztahu k produktu práce

Podchycování pracovní doby policistů v této spolkové zemi bylo zastaveno. Nadále se bude realizovat jen u vybraných pracovních úseků, které vykonávají řemeslnou a podobnou činnost.

Úvodní zdokonalovací vzdělání pro kriminalisty

Od podzimu roku 2005 je toto zdokonalovací školení povinné pro policisty, kteří prvně začnou pracovat v kriminalistické funkci, tj. pro ty, kteří buď ještě neabsolvovali základní kriminalistické vzdělání nebo další kriminalistické vzdělání, anebo po absolvování odborného vysokoškolského vzdělání pracovali nejméně čtyři roky v jiných policejních funkcích. Toto zdokonalovací školení má stanovené výukové cíle a uzavírá se zkouškou. Jedná se o tři čtyřtýdenní školení, která zajišťuje na třech místech v této spolkové zemi Institut pro vzdělávání a další vzdělávání policie. Při tomto školení se klade důraz na takové problémy, jako je práce na místě činu, výsledch, zpracování vazebních věcí apod.

Závěr

Autor zdůrazňuje, že řízení a vedení je nepostradatelné. Je však třeba si uvědomovat, že perfekcionismus může vést k byrokratizaci nových modelů řízení a na výsledcích policejní práce se může projevit spíše škodlivě. Vedle řízení je pro kvalitu a výsledky policejní práce rozhodující také vývoj policejní organizace a personálních stavů.

- Řemeslné standardy bývají v potírání kriminality často chápány jako samozřejmé, ale neexistují. Představení jsou nuceni znovu a znovu důrazně požadovat dodržování těchto pracovních standardů, sledovat je podle různých ukazatelů a kontrolovat.
- Již řadu měsíců se v Severním Porýní-Vestfálsku nesnaží dosáhnout původně požadovaných cílů této země v účinnosti policejní práce, nýbrž chtějí dosáhnout úspěchů zvyšováním a zkvalitňováním rozhodujících aktivit. Na úseku boje s kriminalitou je to důsledné provádění standardních opatření vedoucích k vytyčeným cílům.
- Autor akcentuje, že v této spolkové zemi nedospěli tam, kam se chtějí dostat, a že by bylo naivní se domnívat, že vytoužené účinky policejní práce se dostaví v krátké

době. Uvádí, že to bude trvat celou řadu let, ale že výhybky jsou pro tuto cestu správně nastaveny.