

**Závěry posouzení výsledků analýzy potřebnosti právní
úpravy prevence kriminality**

Zpracoval: Institut pro kriminologii a sociální prevenci a Ministerstvo vnitra pro
potřeby Republikového výboru pro prevenci kriminality

Praha
2014

ANALÝZA POTŘEBNOSTI LEGISLATIVNÍ ÚPRAVY PREVENCE KRIMINALITY

Institut pro kriminologii a sociální prevenci se jako člen a expertní pracoviště Republikového výboru pro prevenci kriminality podílel **v letech 2012 – 2014** na zpracování analýzy potřebnosti právní úpravy prevence kriminality a posouzení výsledků této analýzy. Jednalo se o společný úkol s RVPPK, plynoucí z usnesení vlády č. 925/2011 ke Strategii prevence kriminality na léta 2012 až 2015; tento úkol obsahově navazuje na předchozí usnesení vlády ČR č. 1150 ze dne 15. října 2007 ke Strategii prevence kriminality na léta 2008 až 2011.

I. Přehled právních norem relevantních pro oblast prevence

Nejprve bylo nezbytné za každý resort zformovat **seznam** zákonů a předpisů nižší právní síly relevantních pro výkon preventivních aktivit (do přehledu bylo uváděno číslo dané normy, o jakou normu jde a upřesnění části normy podstatné z hlediska prevence kriminality, charakteristika hlavní oblasti nebo oblastí jejich působností při realizaci aktivit resortu ve vztahu k prevenci kriminality a sociálně rizikových jevů). Vytvořen byl i tzv. contact list osob, do jejichž gesce výkon prevence spadá, a okrajově přehled hlavních spolupracujících subjektů.

II. Vyjádření respondentů k tematickým okruhům

Analýza IKSP dále shromáždila **stanoviska respondentů** k otázkám, zda jsou existující normy dostatečné, jsou-li provázané nebo se překrývají, a jestli se v praxi vyskytují aplikační problémy. V první otázce hodnotili dotazovaní **současný stav legislativy**, tj. zda považují rozsah, zaměření a záběr norem týkajících se preventivní činnosti prováděné v rámci jejich resortu/organizace za postačující. Pokud měli výhrady, uváděli, kde pocítují mezery, nedostatečné pokrytí problematiky, případně kolize mezi normami. Na to navazoval druhý okruh, kdy respondenti identifikovali **problémy v praxi**, tzn. potíže při uskutečňování preventivní činnosti, vznikající ve vztahu k některým zákonným normám (např. zákon o sociálních službách, o ochraně osobních údajů, zákon o Policii ČR atd.). Na **meziresortní kompatibilitu**, tj. problémy ve vztahu k normám uplatňovaným v jiných resortech, se zaměřil třetí blok. Pokud se nějaké obtíže vyskytly, zajímali jsme se o jejich projevy (např. překryv agend, nejasné vymezení kompetencí, informační bariéry, nenavazující působení na klienty, nedostatečné normativní pokrytí některých oblastí apod.). Otázkou **evaluaace**, tedy toho, jestli v daném resortu proběhlo či probíhá nějaké vyhodnocování preventivní činnosti a zda je k dispozici nějaký výstup či zpráva, se zabýval poslední okruh.

Vyjádření více či méně obsáhla poskytla **většina členů RVPPK mimo zástupců Rady vlády České republiky pro záležitosti romské menšiny, Rady vlády pro**

koordinaci protidrogové politiky a Generálního ředitelství Vězeňské služby. Zástupce Soudcovské unie konstatoval, že z pohledu trestní justice je ve stávajících předpisech úprava týkající se prevence kriminality zakotvena dostatečným způsobem. Ministerstvo obrany poskytlo stručné vyhodnocení bezpečnostní situace v resortu a prohlašuje, že vojenská policie, jež je významným subjektem resortní prevence, plní stanovené úkoly.

Komentovaná vyjádření pověřených zástupců jednotlivých resortů a členů Republikového výboru pro prevenci kriminality se v zásadě dělí na tři skupiny:

a) Rozsah a podoba norem je považována za dostačující, ačkoli třeba nedefinuje pojem prevence, anebo i když je úprava např. v oblasti vzájemné součinnosti a poskytování informací mezi subjekty zapojenými do prevence kriminality roztržštěná a způsobuje výkladové nejasnosti v praxi.

(Ministerstvo spravedlnosti, Soudcovská unie, Probační a mediační služba, Vězeňská služba)

Většina preventivních aktivit nevyžaduje zákonnou úpravu, systém funguje, dosavadní pokusy byly odmítnuty jako nadbytečné.

(OBP MV, odbor azylové a migrační politiky MV)

b) Existuje potřeba jednoznačné zákonné úpravy systému prevence, i když většinu požadavků lze nejspíše řešit v rámci stávajících právních předpisů a zejména ve vládních či resortních strategických materiálech.

(Policie ČR)

Dílčí novely devalvují právní předpisy (NCSS, o. p. s).

c) Potřebné legislativní změny by bylo vhodné provést dílčími novelizacemi stávajících právních předpisů.

(Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo financí, odbor prevence kriminality Ministerstva vnitra, odbor bezpečnostního výzkumu a policejního vzdělávání Ministerstva vnitra, Hasičský záchranný sbor ČR, Policejní prezídium ČR, Nejvyšší státní zastupitelství)

Jedná se o novelizace těchto předpisů v platném znění:

- zákon č. 2/1969 Sb., **o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (tzv. kompetenční zákon)**
- zákon č. 128/2000 Sb., **o obcích**, zákon č. 129/2000 Sb., **o krajích** a zákon č. 131/2000 Sb., **o hlavním městě Praze**
- zákon č. 553/1991 Sb., **o obecní policii**
- zákon č. 273/2008 Sb., **o Policii České republiky**

Tyto první čtyři odrážky uvádějí právní předpisy, jejichž úpravy a plánovaná zakotvení určitých institutů jsou blíže rozpracovány v materiálu Odboru prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR *Souhrn námětů legislativních úprav*. Další návrhy vycházejí z konkrétních potřeb a podkladů ostatních ministerstev.

- zákon č. 108/2006 Sb., **o sociálních službách**
- zákon č. 359/1999 Sb., **o sociálně právní ochraně dětí**, zákon č. 372/2011 Sb., **o zdravotních službách**
- zákon č. 379/2005 Sb., **o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami**
- zákon č. 253/2008 Sb., **o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu**
- zákon č. 202/1990 Sb., **o loteriích a jiných podobných hrách**
- zákon č. 239/200 Sb., **o integrovaném záchranném systému**, zákon č. 133/1985 Sb., **o požární ochraně**

Dále by k řešení situace mohly přispět návrhy předpisů jako je **zákon o sociálních pracovnících** a **zákon o primární prevenci ve školách a školských zařízeních** a již připravená novela **nařízení vlády č. 75/2005 Sb. o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků**. Též je doporučováno zařazení Nejvyššího státního zastupitelství mezi tzv. povinná připomínková místa dle Legislativních pravidel vlády.

Obecněji lze k výsledkům shromážděným v průběhu analýzy a k jejich vyhodnocení uvést, že v zásadě vykryštovala **dvě stanoviska**. První z nich je ve vztahu k jakýmkoli dalším zákonným úpravám preventivních aktivit **jednoznačně negativní** a vychází především z formálního legislativního pohledu na danou problematiku. Jako základní argumenty pro toto stanovisko je uváděna nadbytečnost dalších norem a nepřípustné zasahování státu do kompetence obcí. Upozorňuje se též na nevyjasněnost pojmu prevence, předpokládaný formální a deklaratorní charakter a nevyhnutelnost potenciálního zákona (*lex specialis*) o prevenci.

Druhé stanovisko vychází spíše z praktických potřeb realizace prevence, upozorňuje na problémy a nevyjasněné oblasti, které ztěžují její provádění a **kloní se k přijetí konkrétních legislativních úprav** reagujících na tyto problémové oblasti. Požadavek přijetí samostatného zákona o prevenci je v menšině, ale řada subjektů zapojených do diskuse a analýzy připouští, případně doporučuje a navrhuje úpravy existujících norem vztahujících se k realizaci prevence.

III. Odborná diskuse

V lednu 2014 následovala **panelová diskuse** k tématu - zda vůbec a v jaké oblasti jsou legislativní úpravy žádané, a zda lze tuto potřebu řešit úpravou či doplněním stávajících právních předpisů (včetně podzákonných norem), nebo je vhodné připravit normu samostatnou. K odborné diskusi byli pozváni kromě poskytovatelů materiálů a členů RVPPK např. zástupci Svazu měst a obcí, vybraní manažeři prevence či zástupci Městské policie.

Diskuse a vyjádření jednotlivých subjektů prevence ukázaly, že problémy existují. Byly vneseny připomínky k současnému stavu, poukazující na nepostačující právní rámec uskutečňování prevence, které nelze přehlížet či prohlásit za nepodstatné. Jsou významné tím spíše, že se jedná o připomínky praxe, které nelze negovat pouze z formálních hledisek. Proto je třeba hledat jejich řešení, směřující právě k systémovému zabezpečení výše uvedených předpokladů pro efektivní výkon preventivních aktivit.

Legislativní rámec by měl zabezpečovat několik předpokladů, které jsou pro fungování a efektivitu prevence nezbytné. Mezi nimi lze uvést:

- stanovení struktury, součinnosti, odpovědnosti a kompetencí orgánů realizujících prevenci (např. pozice manažera prevence)
- stabilizaci financování
- kontinuitu preventivní práce a její nezávislost na variabilitě politické reprezentace,
- předávání a sdílení dat se zajištěním jejich ochrany

Z podnětů plyne též nezbytnost vytvořit či respektovat určité „dělení“ preventivních aktivit. **Těžištěm se jeví prevence sociálně patologických jevů, zejména tedy kriminality**, s níž je logicky úzce spjata prevence sociální. Předmětem zájmu proto je v souladu se Strategií prevence především prevence obecné kriminality se speciálním důrazem na kriminalitu mládeže a viktimologickou prevenci a dále prevence kriminogenních faktorů (např. užívání a distribuce drog včetně alkoholu, gamblerství, prostituce, graffiti a vandalismus, výtržnictví, destrukce rodinných vazeb, záškoláctví aj.). Tedy nikoliv prevence specifických závažných forem trestné činnosti jako je organizovaná kriminalita, ekonomická a finanční kriminalita či korupce - to jsou formy kriminality, které vyžadují specifická preventivní opatření. A též není vhodné sem pro tyto účely zahrnovat prevenci úrazů, dopravních nehod, požární prevenci apod., kdy při předcházení těmto jevům také vycházíme ze speciálního normativního rámce.

Z dosud uskutečněných aktivit vyplývá, že se přístup zainteresovaných subjektů k potřebnosti právní úpravy prevence kriminality vyvíjí, a též to, že speciální slovenský zákon č. 583/2008 Z. z., o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti, nebude

pravděpodobně pro Českou republiku inspirací, neboť v oblasti prevence kriminality nepřináší očekávané efekty zejména z důvodu vykazovaného formálního charakteru.

V současné chvíli se jeví jako nejvhodnější varianta pro systémové zabezpečení prevence kriminality verze, jež se kloní k modifikaci (doplnění) stávajících norem.

USNESENÍ

Republikového výboru pro prevenci kriminality ze dne 29. května 2014

Republikový výbor pro prevenci kriminality

I. v z a l n a v ě d o m í :

1. Analýzu potřebnosti legislativní úpravy prevence kriminality
2. Informaci o zkušenostech s komplexní právní úpravou pomoci obětem trestných činů (zákon o obětech trestných činů)
3. Informaci o výzkumu vybrané problematiky domácího násilí
4. Zprávu o aktuálních trendech trestné činnosti v České republice páchané na seniorech

II. d o p o r u č u j e :

- a) na základě provedené „Analýzy potřebnosti legislativní úpravy prevence kriminality“ postupovat cestou dílčích novelizací stávajících právních předpisů, které upravují preventivní činnosti nebo postavení subjektů, jež se na prevenci kriminality podílejí, s cílem vytvořit stabilnější a efektivnější podmínky pro prevenci kriminality;
- b) začlenit témata prevence kriminality do strategických dokumentů vlády České republiky týkajících se trestní politiky.