

Odhalování a postih drogové kriminality po přijetí trestního zákoníku

(informace o výsledcích výzkumu IKSP pro členy RVPPK)

Praha, 21. 9. 2016

Řešitelé: JUDr. Petr Zeman, Ph.D. (odpovědný řešitel)
JUDr. Michaela Štefunková, Ph.D., PhDr. Ivana Trávníčková, CSc.

Původ, metodologie a podoba výzkumu

Tento materiál stručně shrnuje výsledky tříletého (2013-2015) výzkumu Institutu pro kriminologii a sociální prevenci (IKSP), který byl zaměřen na odhalování a postih drogové kriminality v ČR a vliv, který na tuto oblast měla rekonstrukce trestního práva hmotného, k níž došlo s účinností od roku 2010.¹ **Předmětem výzkumu** byla reakce státu (ČR) v oblasti zákonné represe na drogovou kriminalitu, a to z perspektivy srovnání situace před přijetím trestního zákoníku a poté. V tomto smyslu byla zkoumána právní úprava drogové kriminality a souvisejících trestněprávních institutů, jejich praktická aplikace při odhalování a postihu tohoto druhu trestné činnosti, jakož i stav, vývoj a formy drogové kriminality v kontextu drogové scény v ČR. **Cílem výzkumu** bylo analyzovat vývoj právní úpravy drogové kriminality a souvisejících trestněprávních institutů, získat podrobné poznatky o jejich praktické aplikaci orgány činnými v trestním řízení, popsat stav, vývoj a formy tohoto druhu trestné činnosti, a na základě toho zhodnotit dopady přijetí trestního zákoníku na odhalování a postih drogové kriminality.

K řešení výzkumného úkolu byly použity kvalitativní i kvantitativní postupy, standardní **metody a techniky** kriminologického výzkumu. Konkrétně byly využity - analýza české právní úpravy včetně dostupné judikatury, analýza statistických údajů z resortu Ministerstva spravedlnosti ČR, statistik Policejního prezidia PČR a Národní protidrogové centrály SKPV PČR, analýza odborné literatury, analýza relevantních oficiálních dokumentů, expertní dotazníkové šetření mezi soudci, státními zástupci, policisty a pracovníky celní správy, polostandardizované rozhovory s vybranými pracovníky orgánů činných v trestním řízení a analýza trestních spisů. Výzkum pokrýval období do konce roku 2014.

Shrnutí výsledků výzkumu

Situace v oblasti užívání drog je v ČR popisována jako dlouhodobě stabilní. Nejčastěji užívanou nelegální drogou jsou konopné látky. Prevalence užívání ostatních nelegálních drog je výrazně nižší. Po více méně obecném nárůstu užívání nelegálních drog ve druhé polovině devadesátých let a v prvních letech nového století došlo k zastavení tohoto trendu. Znepokojivý je ovšem dlouhodobý nárůst odhadu počtu problémových uživatelů drog, zejména injekčních uživatelů pervitinu.

Hlavní charakteristiky a trendy vývoje drogové kriminality v ČR v posledních letech lze stručně shrnout zejména do následujících bodů:

- přetrvávající výroba pervitinu v domácích laboratořích

¹ Drogovou kriminalitou se pro účely výzkumu rozuměla trestná činnost, spočívající v neoprávněném nakládání s omamnými či psychotropními látkami (OPL), příp. prekursorů. Trestní zákoník z r. 2009 upravuje tyto trestné činy v ustanovení § 283 - § 287, v předchozím trestním zákoně z r. 1961 byly obsaženy v ustanovení § 187 - § 188a.

- nárůst velkovýroby pervitinu průmyslovým způsobem ze strany cizozemských organizovaných zločineckých skupin
- nárůst přeshraniční drogové turistiky
- dostupnost léků s obsahem pseudoefedrinu
- nárůst průmyslového pěstování konopí „indoor“ technologiemi
- únik substitučních léčiv na černý trh
- výskyt „falešné extáze“ na taneční scéně
- nástup nových syntetických drog
- rozmach nelegálního obchodu s drogami na internetu
- nárůst obchodu s pre-prekursory a pomocnými látkami
- intenzivní zapojení vietnamských zločineckých skupin do obchodu s drogami.

V posledních letech se **kontrola drogové kriminality stala prioritou vedení Policie ČR i ministerstva vnitra**. To se v praxi projevilo významným posílením počtu specialistů, kteří se v rámci policie v ČR zabývají odhalováním drogové trestné činnosti (po řadě let personální stagnace), a zintenzivněním postupu proti drogové kriminalitě, zejména distribuci pervitinu a marihuany na tržnicích v příhraničních oblastech drogovým turistům ze zahraničí.

Přijetí trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. lze označit za jednu z největších změn českého trestního práva od roku 1989. V případě **právní úpravy drogových trestných činů** nicméně nebyly zásadní změny, pokud jde o okruh jednání, postihovaných jako tento druh kriminality, avizovány. Podobu české legislativy, upravující postih neoprávněného nakládání s OPL, výrazně ovlivňují závazky ČR, vyplývající z mezinárodněprávních dokumentů, a to jak z tzv. protidrogových úmluv OSN, tak z právních aktů Evropské unie. I proto nová úprava do značné míry vyšla z úpravy předchozí, ovšem přinesla i určité změny. Koncepční rozdíly lze spatřovat zejména v následujících aspektech:

- u trestného činu přechovávání OPL a jedu (§ 284 tr. zákoníku) byly stanoveny **rozdílné trestní sazby za neoprávněné přechovávání drogy pro vlastní potřebu v množství větším než malém, pokud jde o konopné drogy na jedné straně a ostatní OPL na straně druhé**. Bylo tak realizováno vládou požadované rozdělení OPL podle míry jejich zdravotní a společenské nebezpečnosti, tj. podle negativních zdravotních a společenských dopadů v důsledku jejich zneužívání.
- byla zavedena **nová skutková podstata spočívající v neoprávněném pěstování rostlin obsahujících OPL pro vlastní potřebu v množství větším než malém**, přičemž vyšší trestní sazby bylo odlišeno takové pěstování rostliny konopí od pěstování jiných rostlin obsahujících OPL (§ 285 tr. zákoníku). Cílem této privilegované skutkové podstaty bylo podle zákonodárce odlišit samozásobitelství od „komerčního“ pěstování a odstranění nejasností v právní kvalifikaci jednání, spočívajícího v neoprávněném pěstování rostlin obsahujících OPL.
- Ke sjednocení praxe mělo vést i **zmocnění vlády v § 289 tr. zákoníku, aby vládním nařízením stanovila, jaké je množství větší než malé u OPL a přípravků je obsahujících a jedů** (provedeno nařízením vlády č. 467/2009 Sb.). Zároveň měla vláda **nařízením stanovit též, které rostliny nebo houby se považují za rostliny a houby obsahující OPL a jaké je jejich množství větší než malé** (provedeno nařízením vlády č. 455/2009 Sb.). Nicméně s účinností od 23. 8. 2013 byly část zmocňovacího ustanovení tr. zákoníku a část nařízení vlády č. 467/2009 Sb., týkající se stanovení hodnot většího než malého množství OPL, zrušeny nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12. Důvodem byl rozpor s čl. 39 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 78 Ústavy, konkrétně porušení zásady *nullum crimen sine lege*. Orientační hodnoty určující „množství větší než malé“ u vybraných OPL jsou aktuálně obsaženy v příloze stanoviska trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. Tpjn 301/2013.

Z pohledu *základních statistických ukazatelů* lze vývoj drogové kriminality ve smyslu počtu policíí zjištěných drogových trestných činů od roku 1990 rozdělit do čtyř pomyslných etap. První zahrnovala devadesátá léta a byla charakteristická setrvalým a zřetelným nárůstem míry drogové kriminality. V roce 1999 tento nárůst dosáhl vrcholu a následoval zřetelný celkový pokles. Období mezi lety 2005 a 2010 lze z hlediska registrované drogové kriminality charakterizovat jako období stagnace s pozvolným nárůstem od roku 2007. Od roku 2010 sledujeme prudký meziroční nárůst počtu zjištěných drogových trestných činů. Co se týče vývoje počtu osob projednávaných v přípravném řízení a počtu osob odsouzených za drogovou kriminalitu, celkově lze ve sledovaných letech u obou ukazatelů sledovat postupný stoupající trend. Jednoznačně nejfrekventovanějším drogovým trestným činem je trestný čin nedovolené výroby a jiného nakládání s OPL a s jedy dle § 187 tr., zák., resp. § 283 tr. zákoníku, který tvoří dlouhodobě více než tři čtvrtiny všech registrovaných drogových deliktů. Objasněnost drogové kriminality je dlouhodobě velmi vysoká, od roku 2007 se pohybuje mezi 80 % a 90 %. Oproti celkové populaci známých pachatelů v ČR nevykazují známí pachatelé drogové kriminality výrazných rozdílů. Dlouhodobě nejvíce pachatelů drogových trestných činů je stíháno za neoprávněnou dispozici s pervitinem, v posledních třech letech ale tento podíl mírně klesá. Podíl pachatelů, stíhaných v souvislosti s konopnými drogami naopak stoupá. Pachatelé trestných činů spáchaných v souvislosti s pervitinem a konopnými látkami tvoří v současnosti více než 90 % všech pachatelů drogové kriminality. Od roku 2005 se více než zdvojnásobil podíl cizinců mezi zadrženými pachateli drogové kriminality a od roku 2010 se pohybuje nad 10 %. Mezi těmito zadrženými převažují občané Vietnamu, jejichž podíl prudce vzrostl v roce 2008 a od té doby neklesl pod 50 %.

Ze statistických dat vyplývá, že přípravné řízení u drogových trestných činů se postupně zrychluje. Zvýšil se zejména podíl věcí vyřízených do dvou týdnů. Souvisí to pravděpodobně s rozšířením možnosti využívání zkráceného přípravného řízení od roku 2012. V roce 2014 již 40 % přípravných řízení trvalo méně než 2 měsíce. Zrychluje se i celé trestní řízení v drogových věcech až do nabytí právní moci rozhodnutí. Podíl drogových trestních věcí pravomocně skončených do 6 měsíců stoupl v roce 2014 oproti roku 2008 o víc než 20 %. U trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s OPL a s jedy (§ 187 tr., zák., resp. § 283 tr. zákoníku) v absolutních i relativních číslech postupně roste počet stíhaných a odsouzených cizinců, a to zejména Vietnamců (oproti roku 2008 stoupl počet odsouzených Vietnamců téměř devítinásobně). Po mírném poklesu v roce 2010 je zejména v posledních letech evidentní nárůst v počtu osob stíhaných i odsouzených za trestný čin podle § 187a tr. zák. a § 284 tr. zákoníku. Dominují pachatelé, kteří přechovávají pro vlastní potřebu konopí podle odstavce prvního, kteří tvoří přes 60 %. U přechovávání konopí je rovněž častěji využíváno zkrácené přípravné řízení, v roce 2014 to bylo až ve 47 % případů. Počet osob odsouzených za trestný čin nedovoleného pěstování rostlin obsahujících OPL (§ 285 tr. zákoníku) postupně stoupá, přičemž dosud se vždy jednalo o případy neoprávněného pěstování rostliny konopí. Ze statistik nevyplývá, že by rekodifikace měla zásadnější vliv na skladbu ukládaných trestů. Nejčastěji ukládaným trestem je podmíněně odložený trest odnětí svobody. Jen zřídka jsou ukládány alternativní tresty. Navzdory rostoucímu počtu odsouzených osob klesá počet uložených ochranných léčení.

Za účelem zjištění názorů pracovníků orgánů, které se odhalováním a stíháním pachatelů drogové kriminality v praxi zabývají, na změny, které do této oblasti trestní zákoník přinesl, jakož i jejich dalších postřehů, zkušeností a návrhů, týkajících se předmětu výzkumu, bylo realizováno *expertní dotazníkové šetření mezi soudci, státními zástupci, policisty a pracovníky Celní protidrogové jednotky GŘC*. Terénní fáze šetření probíhala v březnu a dubnu 2014. Celkem bylo shromážděno 146 vyplněných dotazníků.

Pokud měli respondenti celkově zhodnotit současné podmínky pro stíhání drogové kriminality v ČR ve srovnání s obdobím do roku 2010, byl mezi profesními skupinami patrný

rozdíl. Policisté více vnímají rozdíl mezi současností a stavem před rokem 2010, ovšem v názoru na jeho charakter nejsou jednotní – podíl zastánců názoru, že se podmínky pro stíhání drogové kriminality zlepšily a těch, kteří si myslí, že se zhoršily, je podobný. Mezi státními zástupci převažovali respondenti, podle kterých se uvedené podmínky nezměnily, nebo se zhoršily. Soudci byli profesní skupinou, která vývoj podmínek pro postih drogové kriminality od roku 2010 vnímá nejpříznivěji – ačkoli největší podíl jejich zástupců změny nepozoruje, plná třetina se domnívá, že se podmínky zlepšily.

Celkově nová právní úprava drogových trestných činů vyšla v odpovědích respondentů ze srovnání s úpravou předchozí vcelku dobře. Za lepší ji označila více než polovina policistů, více než třetina státních zástupců a necelá polovina soudců. Naopak jako horší ji vnímá zhruba desetina zúčastněných policistů a soudců. Pouze mezi státními zástupci byl výraznější podíl zastánců tohoto názoru, byť i zde byla tato skupina v menšině. Přesto nelze brát na lehkou váhu, že desetina respondentů z této profesní skupiny pokládá novou právní úpravu za podstatně horší, než byla úprava předchozí. Respondenti ze všech profesních skupin, kteří pokládají novou úpravu za lepší, než byla úprava předchozí, oceňují především její větší podrobnost. Naopak respondenti, podle kterých se právní úprava drogových trestných činů zhoršila, poukazovali zejména na to, že nová úprava vnesla do aplikační praxe více nejasností.

Z jednotlivých hlavních změn, které trestní zákoník přinesl v právní úpravě drogových trestných činů, byly nejhůře hodnoceny změny, spočívající v zavedení více úrovní „rozsahu“ jako kvalifikačního znaku drogových deliktů a ve zmocnění k úpravě kvalifikačního znaku „množství větší než malé“ OPL v nařízení vlády. Naopak výrazně nejpříznivěji hodnotili respondenti dopady změn, jež znamenaly zpřísnění postihu některých forem drogové kriminality (opakované výroby či distribuce OPL, šíření toxikomanie vůči dítěti mladšímu 15 let). Policisté byli při hodnocení jednotlivých změn ve skutkových podstatách drogových trestných činů zpravidla poněkud kritičtější než státní zástupci a soudci.

Odborníci vnímají odlišně dopady legislativních změn na různé formy drogové kriminality. Zatímco ve vztahu k postihu výroby a distribuce drog převládá mezi respondenty názor, že nová úprava je přísnější, resp. zůstala na stejné úrovni, ve vztahu k postihu přechovávání drog pro vlastní potřebu se účastníci šetření přiklánějí k názoru, že pokud došlo ke změně, jednalo se spíše o zmírnění postihu. Mezi jednotlivými profesními skupinami nicméně panovaly zřetelné rozdíly. V hodnocení trestních sazeb u jednotlivých drogových trestných činů jednoznačně u profesních skupin bez rozdílu dominovalo hodnocení, že trestní sazby stanovené trestním zákoníkem jsou přiměřené. Většina respondentů pokládá právní úpravu ochranného léčení i zabezpečovací detence z hlediska využitelnosti vůči pachatelům, kteří jsou uživateli OPL, za vyhovující. Ze souvisejících právních institutů vnímali respondenti pro účely postihu drogové kriminality jako užitečný zejména institut spolupracujícího obviněného či ochranné opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty.

V otázce vymezení okruhu OPL pro trestněprávní účely v ČR by respondenti preferovali tzv. analogický přístup, tedy vymezení OPL pouze v zákoně na základě podobnosti chemické struktury a farmakologických účinků (tradiční drogy a jakékoliv látky, jež se jim chemickou strukturou a farmakologickými účinky výrazně podobají). Nejvyužívanějším zdrojem informací o drogové problematice jsou pro všechny zúčastněné profesní skupiny respondentů poznatky z jejich vlastní praxe. Stejně tak patří ke všeobecně hojně využívaným zdrojům osobní kontakty se spolupracovníky a odborná literatura.

De lege ferenda by respondenti, kteří připojili svůj komentář, nejvíce ocenili zvýšení trestních sazeb a ukládání přísnějších trestů. Nejvíce podnětů na změny zaznělo od policistů, kteří by ocenili i celkové zpřísnění represe směrem k určité formě kriminalizace užívání drog. Státní zástupci a soudci spíše považují za důležitou změnu liberálního postoje společnosti k problematice drog směrem k prevenci a eliminaci zdravotních a sociálních rizik. U všech

profesních skupin rovněž zazněl názor, že zvýšení účinnosti stíhání drogové kriminality není otázkou změny trestního práva hmotného, ale spíše procesního.

Nový trestní zákoník přinesl do právní úpravy drogových trestných činů a jejich postihu na první pohled zřetelné změny. Z důvodové zprávy k trestnímu zákoníku lze dovodit, že důvodem nebyla potřeba zásadním způsobem měnit zaměření či intenzitu zákonné represe v protidrogové oblasti, ale spíše snaha o zpřesnění a racionalizaci hmotněprávní úpravy. Lze konstatovat, že nová právní úprava nepřinesla zásadní překážky pro odhalování a postih drogové kriminality. Rovněž postoj orgánů činných v trestním řízení k ní je spíše pozitivní. Srovnání nové a předchozí právní úpravy dokládá, že změny, které trestní zákoník do oblasti postihu drogové kriminality přinesl, nelze označit jednoznačně ani za zpřísnění, ani za zmírnění přístupu vůči ní a jejím pachatelům, neboť posun lze pozorovat v obojím směru. To je možné hodnotit jaké žádoucí snahu o větší diferenciaci trestního postihu v závislosti na typové závažnosti drogových deliktů. **Přijetí nového trestního zákoníku neznamenalo z hlediska právní úpravy, ani pokud jde o její praktické dopady, v oblasti postihu drogové kriminality žádné výrazné odchýlení od dosavadního přístupu.** To lze pokládat za pozitivní zjištění, neboť v protidrogové politice České republiky nedošlo v posledních letech k takovým posunům, jež by odůvodňovaly výraznější změny v intenzitě či zaměření zákonné represe jako jedné ze složek této politiky, a právní úprava drogové kriminality a jejího postihu v trestním zákoníku a souvisejících předpisech tomu odpovídá.

Hlavní publikační výstupy z výzkumu (k 21. 9. 2016):

Monografie:

Zeman, P., Štefunková, M., Trávníčková, I.: *Drogy a trestní zákoník*. IKSP, Praha 2015, ISBN 978-80-7338-151-6 (<http://www.ok.cz/iksp/docs/426.zip>)

Články v odborných časopisech:

Zeman, P., Štefunková, M., Trávníčková, I.: Co přinesl trestní zákoník v oblasti postihu drogové kriminality? *Trestněprávní revue*, v tisku.

Zeman, P., Štefunková, M., Trávníčková, I.: An Increase in Figures on Drug Offences in the Czech Republic: An Epidemic of Drug Crime or Something Else? *Česká kriminologie*, v tisku.

Štefunková, M.: Jsou jedy drogy? *Kriminalistika* 2/2016, ISSN 1210-9150, str. 118-126.

Trávníčková, I.: Experti o drogách včera a dnes. *Trestněprávní revue* 7-8/2016, ISSN 1213-5313, str. 173-176.

Štefunková, M.: The Mitigation Of Criminal Repression Against Drug Users by the New Czech Penal Code. *Archiwum Kriminologii* TOM XXXVII/2015, ISSN 0066-6890, str. 51-70.

Štefunková, M.: Drogová kriminalita po rekodifikácii trestného práva hmotného v ČR. In: *Šmelková et al. (Eds.) Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, ISBN 978-80-7160-394-8, str. 396-402.

Zeman, P.: „Výroba“ konopí z konopí? *Trestněprávní revue* 9/2015, ISSN 1213-5313, str. 211-215.

Štefunková, M.: Drogová kriminalita – před a po přijetí trestního zákoníku. In: *III. kriminologické dny: Sborník příspěvků z konference konané v Hradci Králové ve dnech 19. a 20. ledna 2015*, Hradec Králové: Gaudeamus, 2015, ISBN 978-80-7435-572-1, str.168-180.

Zeman, P.: Drogy a kriminalita - komplikovaný vztah se závažnými důsledky. *Kriminalistika* 1/2014, ISSN 1210-9150, str. 1-9.