

POLICY PAPER

**OBTÍŽNÝ BOJ S MEZINÁRODNÍ
ORGANIZOVANOU KRIMINALITOU V ČR**

Miroslav Nožina

Listopad 2004

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Obtížný boj s mezinárodní organizovanou kriminalitou v ČR

Miroslav Nožina

Úvodem

Vstup do demokratického světa byl pro naši zemi zároveň i krokem do světa mezinárodního zločinu, který dnes operuje v globálních dimenzích. Místní podsvětí v ČR se střetává s kriminálními seskupeními z území bývalého Sovětského svazu, Balkánu, Itálie a západní Evropy, Asie, Latinské Ameriky, Středního východu, Subsaharské Afriky, a společně s nimi vytváří nový, daleko rozvinutější “průmysl zločinu”. Organizovaný zločin má tendenci “kupovat si” špičkové politiky, státní úředníky, policisty a tak si zajišťovat nedotknutelnost, vytvářet paralelní kriminální ekonomiky, expandovat do zahraničí. Česká bezpečnostní politika mnohdy není schopná na tuto změněnou situaci účinně reagovat.

ČR v průběhu 90. let víceméně úspěšně adaptovala svoji legislativu na nové podmínky a v souladu se standardy EU nově definovala a zavedla postih nových forem kriminality. Zahájila i přestavbu bezpečnostních složek a jejich depolitizaci. Řada transformačních problémů nadále přetrvává a oslabuje schopnost bezpečnostních složek ČR účinně zasahovat proti organizovanému zločinu. Neuspokojivý stav přes určitá zlepšení přetrvává i v oblasti justice, která trpí nedostatkem kvalifikovaných kádrů a vyznačuje se zdlouhavostí a nákladností prosazování práva. Mezinárodní bezpečnostní spolupráce nadále zůstává na nevyhovující úrovni, je poznamenána četnými přehmaty, procedurálními těžkostmi, neochotou bezpečnostních složek sdílet citlivé informace aj.

Tyto problémy je nezbytně nutné řešit v souladu s vývojem situace na české a mezinárodní kriminální scéně. Je třeba věnovat zvýšenou pozornost budování kádrů odborníků na problematiku organizovaného zločinu v resortu bezpečnosti a justice, zvyšovat všeobecnou znalost toho fenoménu v prostředí řadových příslušníků bezpečnostních složek, zlepšovat jejich personální a technické vybavení, zaměřit se na urychlení procesu soudního řízení a využívání nástrojů justice pro postih organizovaného zločinu. V mezinárodní oblasti je třeba naplnit politický rozměr bezpečnostní spolupráce a dobudovat systém mnohostranných a dvoustranných smluv, které pro tuto spolupráci poskytly dostatečný prostor a operativní základ. V neposlední řadě je třeba prohlubovat důvěru a komunikaci s pracovníky bezpečnostních složek zainteresovaných zemí.

1. Situace na české kriminální scéně

V České republice operuje v současné době podle odhadů expertů přibližně 75 – 100 organizovaných kriminálních skupin s 2000 – 2500 členy. Počet „externích pomocníků“ bude pravděpodobně zhruba stejný. Více jak 1/3 organizací má vysoce rozvinutou strukturu.

Nejpočetnější zahraniční element představují občané zemí bývalého Sovětského svazu, zejména kriminální delikventi původem z Ruska a Ukrajiny, občané bývalé Jugoslávie, Bulhaři, Albánci, Vietnamci a Číňané. Policie zaregistrovala i přítomnost příslušníků dalších seskupení z Balkánu (Turecka, Rumunska, Řecka), Středního východu, Subsaharské Afriky, Latinské Ameriky, Itálie a západní Evropy. Tři nejpočetnější seskupení se 100 – 200 členy operující na území České republiky jsou ruského původu. Polovina skupin je složena z Čechů i cizinců – to se týká i tak kulturně a sociálně odlišných seskupení, jako jsou čínské a vietnamské organizace. O něco více jak 1/4 organizací má členy výlučně cizího původu.¹ Tento poměr zhruba odpovídá situaci v zemích Evropské unie.²

Aktivita těchto skupin mají výrazně mezinárodní dosah. Česká republika v nich nezřídka figuruje jako tranzitní území mezi Východem a Západem (a Severem a Jihem). Cílovými zeměmi kriminálních operací jsou především Německo, Rakousko, Maďarsko, Itálie, Francie, Skandinávie.

Sféry zájmu organizovaného zločinu zahrnují zejména:

- nelegální obchod s drogami,
- organizování nelegální migrace
- obchod s lidmi
- nelegálního obchodu se zbraněmi a výbušninami.
- násilnou trestnou činnosti a vydírání.
- padělání dokladů, veřejných listin, telefonních karet a peněz aj.
- finanční kriminalitu

¹ Srv. Nožina, M.: Mezinárodní organizovaný zločin a národní bezpečnost. Analýza pro projekt „Vývoj bezpečnostní politiky ČR po vstupu do NATO (výzkumný grant Ministerstva zahraničních věcí ČR(, ved. J. Eichler, 1999/2000; Nožina, M.: Globální zločin v malých zemích – případ České republiky. mezinárodní otázky (Slovenský inštitút medzinárodných štúdií, Bratislava, r. X/2001, č. 2 (ss. 6 – 28), s. 12; Srv. Cejp, M.: Výsledky osmé expertizy o základních charakteristikách organizovaného zločinu. Kriminalistika, r. XXXIV/2001, č. 3. Internet: http://www.mvcr.cz/casopisy/kriminalistika/2001/01_03/cejp.html.

² Europol. 2000 EU Organised Crime Situation Report. The Hague, 31 October 2001, File number: 2530-68rev3, s. 6

- krádeže předmětů movitého kulturního dědictví
- krádeže motorových vozidel

Rozbor působení organizovaného zločinu v České republice v porovnání s vývojem v zemích Evropské unie jasně prokazuje strukturální podobnost, víceméně shodné vývojové trendy a vzájemnou provázanost české a mezinárodní kriminální scény. S jistou nadsázkou je proto ve vztahu k západoevropskému prostoru možné hovořit o „standardizované“ či „standardizující se“ situaci na poli organizovaného zločinu.

2. Vnitřní bezpečnostní politika ČR

2a) přestavba legislativy

V legislativě ČR proběhla po roce 1989 rozsáhlá vlna změn, která vyvrcholila v 2. polovině 90. let. Klíčovým se stal zákon č. 152/1995 a následné dodatky, které zavedly významné změny jak do trestního zákona, tak i zákona o policii a kriminální procedury. Změny se týkaly definování a postihu nových forem zločinu, definování organizovaných kriminálních seskupení, kvalifikace zločinů spáchaných v kriminální skupině, zločinu účasti v kriminálním seskupení a kriminální konspirace, nasazení a beztrestnosti tajných agentů-vyšetřovatelů, „kontrolovaných nákupů“ a sledování „kontrolovaných zásilek“ (např. drog, zbraní, nukleárních materiálů atd. – jedná se o efektivní prostředek při zjišťování a likvidaci mezinárodních kriminálních sítí), utajení a beztrestnosti svědků, ochranných programů svědků, praní špinavých peněz a finanční kriminality atd.

Díky provedeným změnám česká legislativa v oblasti organizované kriminality dnes odpovídá evropským standardům.

2b) Přestavba bezpečnostních složek

Prakticky za pochodu během 90. let probíhal proces depolitizace bezpečnostních složek a jejich adaptace na nové podmínky. To vedlo k rozsáhlé výměně kádrů, kdy na místa mnoha zkušených policistů příliš úzce spojených s minulým režimem přicházeli mladí nezkušení pracovníci. Nezřídka přitom docházelo i k „válkám policistů“ a přímo sabotování policejní práce ze strany různých zájmových skupin dublování aktivit.

Nejvýznamnější strukturální změny proběhly v roce 2001, kdy proběhla rozsáhlá rekonstrukce systému kriminálního vyšetřování. Původně autonomní policejní úřady

vyšetřování byly sloučeny s kriminální policií do společné Služby kriminální policie a vyšetřování zabývající se odhalováním a vyšetřováním zločinů. Do nového útvaru byly začleněny i některé další speciální služby: Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, Národní protidrogová centrála, Služba policie pro odhalování korupce a závažné trestné činnosti aj.³

I když se situace zejména od druhé poloviny 90. let postupně zlepšuje, policejní a bezpečnostní složky v ČR trpí nedostatkem zkušeností, technického a personálního vybavení pro potlačování organizovaných aktivit, zejména pak aktivit s mezinárodním dosahem.

2c) Přestavba justice

I přes pochvalu ve zprávě Evropské unie z roku 2001 za odstartovanou reformu soudnictví v České republice se od počátku 90. let jen částečně podařilo vyřešit neuspokojivý stav justice. Ta trpí nedostatkem kvalifikovaných soudců a množstvím nedokončených kauz, při kvalifikaci organizovaného zločinu nejsou dostatečně využívány instituty, které byly za tímto účelem zavedeny.

3. Mezinárodní bezpečnostní spolupráce

Zcela nový rozměr získala otázka mezinárodní bezpečnostní spolupráce proti OZ jako nadnárodnímu fenoménu. Výrazně přitom vzrostla úloha zahraniční služby a zahraničních odborů ministerstva vnitra.

3a) Bezpečnostní spolupráce na úrovni OSN a EU

Česká republika se postupně připojila k řadě iniciativ, které vznikly na půdě Organizace spojených národů, Rady Evropy, skupiny G 7/8, zemí Evropské unie aj. V evropském prostoru se pro ČR stala mimořádně důležitou spolupráce s orgány Evropské unie. Opatření přijímaná v České republice ve vztahu k evropským zemím vycházela především z požadavků Berlínské deklarace z roku 1994 o prohlubování spolupráce při potírání činnosti související s omamnými látkami a organizované trestné činnosti v Evropě. Deklarace klade důraz na spolupráci zejména při potírání nelegálního obchodu s drogami, lidskými bytostmi,

³ Webová stránka Policie ČR. Internet: <http://www.mvcr.cz/policie/index.html>.

radioaktivními a jadernými materiály, nelegální migrace, krádeží motorových vozidel a praní peněz.⁴

Pro Českou republiku bylo významné, že v důsledku plnění posledního bodu deklarace byl 28. května 1998 přijat „Předvstupní pakt k organizovanému zločinu“. Pakt obsahuje 15 principů týkajících se spolupráce s kandidátskými zeměmi a zeměmi EU v oblasti boje proti organizovanému zločinu. Jedná se zejména o vymezení a přijímání příslušných dohod – *acquis*, vytvoření národních kontaktních bodů pro spolupráci národních multidisciplinárních týmů, evropské soudní síť a národních kontaktních bodů pro výměnu informací a dále spolupráci v oblasti praní peněz, ochrany svědků, výměny informací a extradice, vzájemné právní pomoci, využívání speciálních vyšetřovacích technik, zdrojů PHARE, spolupráce s Europolem aj. Praktické výsledky lze vidět ve vzniku kontaktních míst - informace se pravidelně aktualizují, byl vytvořen manuál pro využívání speciálních vyšetřovacích technik v zemích, které jsou stranami tohoto paktu, v rámci programů PHARE jsou organizována školení specialistů aj.⁵

Významný rámec pro spolupráci byl vytvořen rovněž v průběhu bezpečnostních projektů Evropské unie OCTOPUS a OCTOPUS II zaměřených na státy střední a východní Evropy.

V roce 2002 byla rovněž podepsána dohoda o spolupráci v boji s nadnárodním zločinem mezi ministrem vnitra ČR a ředitelem Evropského policejního úřadu. V rámci české policie byla vytvořena skupina pověřená komunikací s centrálou Europolu prostřednictvím styčného důstojníka. Oddělení pro mezinárodní policejní spolupráci působí rovněž v rámci Policejního prezidia ČR.

I přes zřejmý pokrok nadále přetrvává častá nedůvěra a předsudky pracovníků západoevropských bezpečnostních složek vůči partnerům ze střední Evropy.

3b) Spolupráce ve středoevropském prostoru

V rámci středoevropského prostoru se od roku 1999 začali pravidelně dvakrát ročně setkávají ministři vnitra České republiky, Maďarska, Polska, Rakouska a Slovenské republiky. Cílem setkání je koordinace postupu při řešení otázek migrace obyvatelstva, ochrany státních hranic a boje proti organizované kriminalitě. Pod záštitou ministrů došlo k vytvoření expertních skupin, které se specializují na konkrétní formy kriminality.⁶

⁴ Nožina, M.: Závěr. In: Mezinárodní organizovaný zločin v ČR, c.d., s. 249 - 253.

⁵ Srv. Zpráva o situaci v oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti na území České republiky za rok 2000. Server MVČR http://www.mvcr.cz/dokumenty/bezp_si00/2_11krim.html.

⁶ Tamtéž.

Existuje shoda v tom, že je potřebné dále rozvíjet spolupráci i v oblasti justice, zajistit soudní spolupráci v civilních otázkách a vzájemné uznávání a prosazování soudních rozhodnutí. V porovnání s rozvojem spolupráce se západoevropskými partnery však spolupráce České republiky s partnery z Maďarska, Polska a Slovenska nadále zaostává.

3c) Dvoustranná spolupráce

Nově vzniklá Česká republika převzala některé závazky plynoucí z uzavření dvoustranných smluv z předcházejících období, které se týkají spolupráce v boji proti organizované kriminalitě, zneužívání drog a terorismu. Tak například v souladu s ustanovením Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě Česká republika převzala dohody, které uzavřela vláda bývalé České a Slovenské federativní republiky s Velkou Británií v roce 1990 a Německem v roce 1991. S Německem byla realizována i nová dohoda, která zakotvuje přímou spolupráci jak na úrovni centrál, tak i policejních útvarů v příhraničních oblastech. V roce 1992 byla uzavřena smlouva mezi ministerstvy vnitra České republiky a Slovenské republiky o spolupráci a vzájemné pomoci, v roce 1994 dohoda policejní spolupráci s Francií a dohoda o spolupráci mezi ministerstvy vnitra České republiky a Rumunské republiky. Na ni navazovala dohoda o boji s organizovaným zločinem v roce 2001. V prosinci 1995 Česká republika podepsala obdobné dohody s Maďarskem a počátkem roku 1996 s Litvou. Podepsány, anebo v přípravném procesu jsou i smlouvy o policejní spolupráci s Tureckem, Egyptskou arabskou republikou, Chilskou republikou, Chorvatskou republikou, Italskou republikou, Libanonskou republikou, Nizozemským královstvím, Republikou Slovinsko, Ruskou federací, Španělským královstvím, Švýcarskou konfederací, Tuniskem, Ukrajinou aj. Pro podporu dvoustranné policejní spolupráce byla v Praze otevřena kancelář amerického Federálního úřadu vyšetřování FBI.

Třebaže v oblasti mezinárodního prosazování práva a spolupráce ČR se zahraničními subjekty vidíme zřejmý pokrok, v porovnání s prudce rostoucím rozsahem nadnárodní kriminality jde stále o značně pomalý proces který doprovází mnoho legislativních a technických problémů. Problematická je i skutečnost, že komunikujeme se strukturami, které se teprve tvoří, a to je mnohdy značně nepřehledný proces, který bude jednání a zejména realizaci uzavřených dohod v praxi ztěžovat. Složitá jednání po Amsterdamu to potvrzují. Všeobecně práce na budování společné bezpečnosti zemí Evropské unie probíhají zpomaleně.

Závěrečná doporučení

Vnitřní bezpečnostní politika ČR

Česká republika v rámci vstupních dohod dokáže bezpochyby časem sladit naši legislativu s evropskými standardy, Je však nutné věnovat pozornost prosazování této legislativy v praxi. Je nutné věnovat zvýšenou pozornost:

Policie

- výchově a vzdělávání odborníků na problematiku organizovaného zločinu i řadových příslušníků bezpečnostních složek,
- zlepšování technického a personálního vybavení bezpečnostních složek,

Justice

- vzdělávání a vytváření institutu soudců specializovaných na organizovaný zločin,
- urychlování procesu soudního řízení
- využívání justičních nástrojů institutů zavedených pro potlačování organizovaného zločinu.

Mezinárodní bezpečnostní spolupráce

Je nezbytné klást důraz na:

- naplňování politických rozměrů mezinárodní bezpečnostní spolupráce. V evropském kontextu je nutné namísto neprostupných bariér budovat „síta“ – resp. vytvářet bezpečnostní systémy schopné propustit vše pozitivní, co světové dění přináší, a naopak eliminovat negativní prvky,
- dobudování systému mnohostranných a dvoustranných smluv a to jak s nejbližšími sousedy, tak i se zeměmi geograficky vzdálenými, se kterými jsme dnes propojeni vazbami organizovaného zločinu,
- překonávání legislativních a procedurálních problémů, zejména v oblasti přímé vzájemné komunikace bezpečnostních složek jednotlivých států a výměny informací,
- překonávání nedůvěry a časté neochoty ke spolupráci zástupců západních bezpečnostních složek vůči středoevropským partnerům.