



POLICY PAPER

**ORGANIZOVANÝ ZLOČIN V ZEMÍCH VISEGRADSKÉ ČTYŘKY. MOŽNOSTI
VYTVÁŘENÍ REGIONÁLNÍCH BRZPEČNOSTNÍCH STRATEGIÍ V RÁMCI EU**

Miroslav Nožina

Březen 2006

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

Autorský text neprošel redakční úpravou

Úvodem

Mezi členskými státy EU tvoří specifickou skupinu státy Visegradské čtyřky (V-4), tedy Polsko, Maďarsko, Slovensko a Česká republika. Pro tyto země představuje vážný bezpečnostní problém organizovaný zločin. Obratně využívá jejich výhodnou geografickou polohu i mezery v legislativě, usazuje se v nich, rozvíjí své aktivity a jejich prostřednictvím penetruje i do dalších států EU. Státy V-4 tak po vstupu do EU získaly významnou strategickou pozici v boji s organizovaným zločinem v celém evropském prostoru. V rámci bezpečnostní politiky EU je možné hovořit o tom, že se jedná o typově shodný prostor, v němž je účelné aplikovat podobnou bezpečnostní politiku ze strany orgánů EU, resp. vytvářet dílčí koncepce regionální bezpečnosti v souladu s budováním jednotného bezpečnostního systému zemí EU.

Shodné vývojové trendy

Ve všech zemích V-4 existoval před demokratickými změnami konce 80. let organizovaný zločin „socialistického typu“, který se odlišoval od organizovaného zločinu v západních zemích řadou znaků – především vysokou soustředěností na ekonomickou kriminalitu a propojeností se státním aparátem. Silná policejní a sociální kontrola a uzavřenost vůči západnímu světu způsobily, že „klasické“ aktivity organizovaného zločinu jako obchod s drogami, zbraněmi, krádeže motorových vozidel, únosy, obchod s lidmi či vydírání byly v tomto prostředí značně rizikové. Nedostatek volně směnitelné měny a hermeticky uzavřené hranice navíc téměř znemožňovaly exporty a importy ilegálního zboží a služeb. Zločin tak povětšinou postrádal internacionální dimenzi.

Pád „Železné opony“ přinesl všem zemím V-4 prudký nárůst kriminality; nárůst, který je ovšem dramatický spíše na regionální úrovni. V období komunismu byla úroveň kriminality nízká. Její vzestup byl tudíž výrazný ve srovnání s předcházejícím stavem, nikoliv ve srovnání s aktuálním stavem kriminality v demokratických zemích. Statistické údaje v zemích V-4 naznačují, že v budoucnu by mohlo docházet ke stagnaci a poklesu registrovaných kriminálních činů. Zejména ve spojitosti s organizovaným zločinem však poroste jejich společenská závažnost.

Tomu napomáhá rozvoj nových forem zločinu, doprovázený razantním vstupem zločineckých organizací s mezinárodním dosahem na území V-4. Místní podsvětí se dnes 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“. Jeho sféry zájmu dnes zahrnují nelegální obchod s drogami, kradenými auty, alkoholem, cigaretami, lidmi, zbraněmi a výbušninami, krádeže, falšování, vydírání, praní špinavých peněz a mnoho dalších činností. Organizovaný zločin má tendenci „kupovat si“ špičkové politiky, státní úředníky, policisty a tak si zajišťovat nedotknutelnost, vytvářet paralelní kriminální ekonomiky, expandovat. Značná část organizovaných seskupení operujících v zemích V-4 seskupení směřuje k vyšším formám penetrace do struktur společnosti a ekonomiky.

Zvyšuje se i mezinárodní dosah kriminálních seskupení. Kriminální organizace ve V-4 jsou dnes přímo napojeny na zahraničí a kopírují trendy na mezinárodní, zejména evropské kriminální scéně. Po vstupu států V-4 do Evropské unie se mu prostor k expanzi dále otevřel.

Rekonstrukce legislativ

První úpravy legislativy zahájily země V-4 již krátce po společenských změnách konce 80. let. V počáteční fázi se však obvykle jednalo o odstranění politických (komunistických) reziduí z trestních zákoníků. Opatření související s kriminalitou, resp. jejími organizovanými projevy, přišla až v druhé vlně. To zpomalilo zavádění opatření proti organizované kriminalitě. Zatímco organizovaný zločin v postkomunistické střední Evropě zaznamenával počátkem 90. let bouřlivý rozvoj, vlna podstatných legislativních změn souvisejících s jeho potíráním vyvrcholila až v 2. polovině 90. let.

Při analýze těchto procesů je možné nalézt řadu shodných opatření, jimiž se vlády zemí V-4 snažily čelit nové situaci na kriminální scéně. Jednalo se o definování a postih nových forem zločinu, definování organizovaných kriminálních seskupení, kvalifikaci zločinů spáchaných v kriminální skupině, zločiny účasti v kriminálním seskupení a kriminální konspiraci, nasazení a beztrestnost tajných agentů-vyšetřovatelů, „kontrolované nákupy“ a sledování „kontrolovaných zásilek“ (např. drog, zbraní, nukleárních materiálů atd.), utajení a beztrestnost svědků, ochranné programy svědků atd. V České republice se stal klíčovým

zákon č. 152/1995 a následné dodatky, které zavedly významné změny jak do trestního zákona, tak i zákona o policii a kriminální procedury. Shodnost opatření vycházela z předcházející situace, kdy byly legislativy komunistických zemí vystavěny podle sovětského vzoru, a ze stejné podstaty krizových jevů, jimž musely země V-4 čelit. Významnou roli sehrála i snaha přizpůsobit legislativu na požadovaným standardům Evropské unie, v níž se země V-4 ucházely o členství. Všechny země V-4 pak v rámci bezpečnostních opatření v průběhu 90. let více či méně úspěšně adaptovaly své legislativy na nové podmínky a v souladu se standardy EU nově definovaly a zavedly postih nových forem kriminality.

Rekonstrukce bezpečnostních složek

Po roce 1989 zahájily země V-4 rovněž přestavbu bezpečnostních složek. Ty byly organizovány podle sovětského vzoru, bez výjimky centrálně řízeny ministerstvy vnitra a fungovaly pod silnou stranickou kontrolou. To vedlo k rozsáhlé výměně kádřů, 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. V první polovině 90. let byla činnost policejních složek ve vztahu k vyšetřování organizovaného zločinu slabě koordinována, docházelo k dublování aktivit různých nových a starých agentur, jejichž pracovníci se o svých operacích navzájem neinformovali a existoval mezi nimi konkurenční boj. Mnohdy nebylo jasné, s jakým orgánem je nutno spolupracovat při řešení konkrétních kauz (v tomto ohledu nejde o výlučně středoevropský problém. Se obdobnými obtížemi se potýkají i bezpečnostní složky Evropské unie či USA).

I když dnes existují centrální orgány řízení, řada transformačních problémů však nadále přetrvává. „Války policistů“ nejsou ani zdaleka u konce. Vzhledem k nedostatku financí trpí policejní složky nedostatkem kvalitního vybavení a vysokou fluktuací zaměstnanců. Na jejich místa pak nastupují noví policisté, kteří mnohdy postrádají praxi ve vyšetřování dané kriminality. Vážným problémem v zemích V-4 zůstává i korupce v řadách policie a státní správy - zejména ve složkách zodpovědných za vydávání oficiálních dokumentů: pasů, povolení k pobytu, živnostenských licencí, řidičských, technických, zbrojních průkazů aj.

Justice

V zemích V-4 zůstává i přes dílčí zlepšení úroveň justice neuspokojivá. Právní procedury jsou nadále příliš pomalé a nákladné – i když oficiální zdroje nezdědka tvrdí opak. Podle anketního výzkumu *Corporate Governance Risk Survey* v České republice 98 % respondentů potvrdilo, že právní proces je zde pomalý, 16 % ho označilo za nákladný. Podle mezinárodně prezentovaných údajů Světové banky v České republice trvají soudní procesy v průměru 1 – 3 roky, orgány prosazování práva pracují neefektivně a mají malý respekt. V případě Slovenska prakticky všichni respondenti (99 %) souhlasili s tím, že právní proces je příliš pomalý, v Maďarsku to bylo 94 % respondentů a v Polsku 95% respondentů - 81 % z nich tvrdilo, že i když je vydáno soudní rozhodnutí, nebývá účinně respektováno. Když ovšem tato čísla srovnáme se situací v některých starších členských zemích EU, například s Itálií, zjistíme, že se nejedná o výlučně visegradský problém.

Justice v zemích V-4 trpí nedostatkem kvalifikovaných kádrů, soudy zavaleny množstvím případů. Soudy nemají zkušenosti v posuzování případů souvisejících s organizovaným zločinem a často je soudí jako nezávislé kriminální delikty – vydírání, krádeže, vraždy - ne jako součást širších operací profesionálních kriminálních seskupení.

Spolupráce na evropské úrovni

Boj zemí V-4 proti organizovanému zločinu nemůže být úspěšný bez široké mezinárodní spolupráce. Tu není možné rozvíjet bez sladění vnitřních legislativ s evropskými standardy a uzavření odpovídajících mezinárodních dohod. Země V-4 se připojily k celé řadě mezinárodních ujednání jako je Úmluva OSN proti nadnárodnímu organizovanému zločinu, Evropská úmluva o potlačování terorismu, Evropská úmluva o vzájemné pomoci v kriminálních záležitostech, Evropská úmluva o extradici, Eurozatykač, Eurojust atd. I když úplná harmonizace zabere ještě určitý čas, pozitivní proces byl zahájen.

Obdobné pozitivní trendy vidíme i v oblasti přímé policejní spolupráce: Maďarsko podepsalo v říjnu 2001 dohodu o spolupráci s Europolem. Ve stejném měsíci zahájilo v Budapešti činnost centrum pro policejní spolupráci na mezinárodní úrovni. V roce 2002 byla podepsána dohoda o spolupráci v boji s nadnárodním zločinem mezi ministrem vnitra ČR a ředitelem Evropského policejního úřadu. Oddělení pro mezinárodní policejní spolupráci působí rovněž v rámci Policejního prezidia ČR. Ministři vnitra Polska a Belgie a ředitel Europolu podepsali dohodu o spolupráci v říjnu 2001. Polský Ústřední úřad vyšetřování je zodpovědný za výměnu informací a komunikaci se zahraničními bezpečnostními složkami a rovněž Interpolem a Europolem. Slovensko podepsalo dohodu s Europolem v červnu 2003. Téhož roku byla otevřena v Bratislavě koordinační úřadovna Europolu.

Základním imperativem pro všechny země V-4 je bezesporu bezpečnostní spolupráce v rámci Schengenského prostoru. Příznačné ovšem je, že i když mezi zeměmi V-4 existuje teritoriální spřízněnost a rovněž shodnost zájmů v oblasti bezpečnostní politiky, jejich vzájemná spolupráce nadále zaostává ve srovnání s vývojem spolupráce s ostatními zeměmi EU.

Závěrečná doporučení

V případě států V-4 se jedná o typově shodný prostor, v němž je účelné aplikovat podobnou bezpečnostní politiku ze strany orgánů EU, resp. budovat koncepce regionální bezpečnosti v souladu s vytvářením jednotného bezpečnostního systému zemí EU. Přitom je možné vycházet z následujících společných znaků a trendů:

- v současné době můžeme na teritoriu V-4 hovořit o určité „europeizaci“ organizovaného zločinu. Ten v zemích V-4 obratně využívá jejich výhodnou geografickou polohu i mezery v legislativě, usazuje se v nich a jejich prostřednictvím proniká i do dalších států EU;
- změny provedené v legislativě a bezpečnostních systémech zemí V-4 vytvořily základní podmínky pro odhalování, vyšetřování a postih organizovaného zločinu, které jsou víceméně srovnatelné s podmínkami ve většině členských zemí Evropské unie. Byl položen i základ k širší mezinárodní kooperaci v oblasti prosazování práva a justice. Všechny země V-4 bez výjimky byly schopné v rámci asociačních dohod sladit své legislativy s evropskými

standardy. Je však i nutné, aby byly schopné tuto legislativu prosadit v praxi. Třebaže země V-4 více či méně uspěly v budování speciálních jednotek pro potírání organizovaného zločinu, boj proti němu nadále postrádá dostatečně širokou platformu – nízké povědomí a mnohdy i lhostejnost vůči tomuto fenoménu přetrvávají zejména na nižších úrovních policejních útvarů. Je nutné rozvíjet aktivity v této oblasti;

- problematická zůstává i oblast mezinárodní bezpečnostní spolupráce. Jedním z nejslabších míst rezistence proti organizovanému zločinu v politikách zemí V-4 – vedle přetrvávající nestabilní společenské situace, poznamenané vysokou úrovní korupce a oslabením etických norem – je jejich neschopnost oprostit se od mnohdy úzce regionálních přístupů a chápat daný problém v jeho mezinárodních souvislostech.

- třebaže v oblasti mezinárodního prosazování práva vidíme zřejmý pokrok, v porovnání s vývojem nadnárodní kriminality jde stále o značně pomalý a klopýtavý proces. Je třeba dále rozvíjet spolupráci i v oblasti justice, prohlubovat soudní spolupráci v civilních otázkách a v uznávání a prosazování soudních rozhodnutí.