

INSTITUT PRO KRIMINOLOGII A SOCIÁLNÍ PREVENCI

KRIMINALITA A TRESTNÍ JUSTICE

Vybrané studie

Překlad: Agentura Pylon

Tento text nemá charakter oficiálního překladu, neprošel jazykovou korekturou
a je určen pro studijní účely

Neprodejné

Praha 2007

**Český překlad vychází s laskavým svolením vydavatele publikace European Institute for
Crime Prevention and Control, affiliated with The United Nations – HEUNI
Helsinky, Finland
<http://www.vn.fi/om/heuni>**

ISBN 978-80-7338-062-5

© Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2007
www.kriminologie.cz

OBSAH SBORNÍKU

	<i>Strana</i>
<i>Leppä, Seppa</i> Předvídání namísto předcházení: využití možností posuzování kriminálního rizika k minimalizaci nebezpečí organizovaného zločinu a jiných druhů kriminality	5
<i>Tkatchuk, Brian – Walmsley, Roy</i> Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení	29
<i>Farrel, Graham – Clark, Ken</i> Kolik svět vynakládá na trestní justici?	53
<i>Hamilton, Carolyn – Harvey, Rachel</i> Role statistiky a veřejného mínění v procesu implementace mezinárodních standardů soudnictví ve věcech mládeže	77

Studie HEUNI č. 11

**Předvídání namísto předcházení:
využití možností posuzování kriminálního rizika
k minimalizaci nebezpečí organizovaného
zločinu a jiných druhů kriminality**

Seppo Leppä

Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality
(The European Institute for Crime Prevention and Control)
působící při OSN
Helsinki, 1999

Tento dokument je k dispozici v elektronické formě na adrese:
<http://www.vn.fi/om/heuni/>

HEUNI
The European Institute for Crime Prevention and Control,
affiliated with the United Nations
P.O.Box 161
FIN-00131 Helsinki
Finland
Tel: +358-9-18257880
Fax: +358-9-18257890
e-mail: heuni@om.fi
<http://www.vn.fi/om/heuni/>

ISSN 1236-8245

OBSAH

1. O nezbytnosti prevence kriminality	8
2. Organizovaný zločin: problematická otázka z hlediska prevence	9
3. Možné řešení: předvídání/včasně poznání kriminálních rizik	10
4. Zvláštní problém: změna právní úpravy mimo oblast trestního práva	11
4.1. Příklady kategorií kriminálního rizika obzvláště významných v tomto kontextu	11
4.1.1. <i>Praní špinavých peněz</i>	11
4.1.2. <i>Korupce</i>	11
4.1.3. <i>Záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů</i>	12
4.1.4. <i>Padělání dokumentů</i>	12
5. Posuzování rizik organizovaného zločinu v kontextu legislativních změn: prezentace možné metody předvídání	12
6. Tři případové studie	13
6.1. Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování	14
6.2. Směrnice o veřejných zakázkách v rámci Evropské unie/Evropského společenství	15
6.3. Návrh Mnohostranné dohody o investicích	18
7. Poučení; proč jsou potenciální kriminální rizika při legislativních změnách vytvářejících potenciál pro tvorbu zisku brány v úvahu pouze částečně nebo vůbec ne .	20
8. Možnosti dalšího zkoumání této problematiky	22
9. Závěrečné poznámky	23
Odkazy	24
Příloha I .	28

1. O nezbytnosti prevence kriminality

Prevence kriminality jako varianta při kontrole trestné činnosti nabývá na významu. Nedávná rezoluce OSN uvádí, že „prevenci kriminality prostřednictvím nerepresivních opatření je třeba chápat jako důležitý doplněk výkonu trestního práva“ (ECOSOC, odst. 1). Rezoluce dále tvrdí, že „pojetí prevence kriminality by se nemělo omezovat na tradiční formy kriminality, včetně domácího násilí, ale mělo by též zahrnovat nové formy trestné činnosti, jako je organizovaný zločin, terorismus, nezákonný obchod s migranty, počítačovou a kybernetickou kriminalitu, trestnou činnost proti životnímu prostředí, korupci a nezákonný obchod související s opatrováním a vývojem zbraní hromadného ničení“ (tamtéž, odst. 2). Dále by měl být brán v úvahu „nárůst internacionalizace kriminálních aktivit a vztah mezi globální ekonomikou, moderními technologiemi a národním fenoménem kriminality“ (tamtéž, odst. 3). Bylo by tedy vhodné vždy zvážit jakýkoliv program právní reformy v kontextu sociální aktivity zahrnující kriminální potenciál ze dvou úhlů – jak prosazování práva tak i prevence.

Panuje obecná shoda o tom, že nestačí kontrolovat kriminalitu pouze prostřednictvím reaktivní intervence a represivních opatření. Odstrašující účinek donucení – ať již uvažujeme o individuálním či obecném odstrašení – v tradičním smyslu tohoto pojmu v moderní společnosti nefunguje vždy příliš dobře (viz např. Ashworth, str. 1097 – 1098). Jak zdůrazňuje Pease, „měli bychom si stále připomínat, že v případě trestné činnosti máme co do činění se souborem konání či opomenutí spojených jen tím, že jsou zakázány zákonem“ (Pease, str. 963). Podle Peaseho, „jen proto, že určité jednání je trestným činem, nemusí být nejlepším způsobem, jak je kontrolovat, využití policie a soudů. Je třeba pochopit chování samo, aby bylo možno určit, kde by bylo nejlepší provést změnu“ (tamtéž, str. 963). Podobně i Graham a Bennett zastávají názor, že „v průběhu sedmdesátých a osmdesátých let došlo k rychlé ztrátě důvěry ve schopnost systému trestní justice snížit zločin či zločinnost“ (Graham & Bennett, str. 1). Celkově řečeno, „kriminalita, porušování veřejného pořádku a strach z trestné činnosti se staly pro státní moc a řadu obcí hlavními problémy. Tradiční reakce na tyto problémy – jako je silnější policie a přísnější tresty – již nestačí, neboť prospěšnost intervence dříve, než je trestný čin spáchán, je stále zřejmější“ (Glanfield, str. x). V důsledku toho a zejména s ohledem na rostoucí nebezpečí mezinárodního organizovaného zločinu lze pozorovat značné úsilí o vytvoření preventivních strategií na národní i mezinárodní úrovni (viz, např. Lelley & van Toorn; European Union Action Plan).

K popsání přístupů k prevenci kriminality byla vytvořena řada kategorizací (viz např. Graham & Bennett, str. 5 – 7). Jedním ze známých třídění v této oblasti je tato typologie:

- „Prevence trestné činnosti“ („*Criminality prevention*“) (nazývaná též prevence kriminality „sociální“ či „orientovaná na pachatele“);
- „Situační prevence kriminality“ („*Situational crime prevention*“); a
- „Komunální prevence kriminality“ („*Community crime prevention*“) (tamtéž, str. 7).

2. Organizovaný zločin: problematická otázka z hlediska prevence

Situační a komunální prevence jsou zpravidla aplikovány v reakci na zjevnou kriminální aktivitu.¹ Prevence trestné činnosti je na druhou stranu zaměřena na socializaci potenciálních pachatelů. Prevence trestné činnosti se tedy věnuje rizikovým skupinám a jednotlivcům před zahájením jejich kriminální kariéry.² Všechny však odrážejí zaujetí společnosti na národní i mezinárodní úrovni především tradiční masovou či konvenční kriminalitou.

Organizovaný zločin a další druhy takzvané moderní trestné činnosti, vyjmenované ve výše uvedené rezoluci ECOSOC, ať již národního či mezinárodního charakteru, však v tomto směru představují problém. Vytváření zisku lze chápat jako hlavní cíl všech druhů kriminálních aktivit z této kategorie – dokonce i získání moci lze chápat jen jako prostředek k dosažení tohoto cíle (srov. Arlacchi, str. 205) – pomineme-li případy prosté nedbalosti (jako tomu bývá v některých případech trestných činů proti životnímu prostředí) či zlomyslnosti (jako tomu bývá v některých případech počítačové kriminality / hackerů). Kromě toho „vývoj, který umožnil pohyb zboží, osob a peněz v rámci globální ekonomiky – a který je tradičně chápán mezinárodními odborníky na národní hospodářství ve svých důsledcích jako pozitivní a příznivý – umožnil též pohyb „špinavých peněz“ a přepravu drog, zbraní, ilegálních migrantů a jaderného materiálu (Godson & Williams, str. 3 – 4). Výsledkem podle Williamse je, že „zločinci v honbě za ziskem ignorují či překračují hranice, přičemž využívají rozdílů v právních rádech, v účinnosti systémů trestní justice a v účinnosti a výkonnosti orgánů činných v trestním řízení k minimalizaci rizika, že budou dopadeni či potrestáni“ (Williams, str. 2).

Tyto skutečnosti poněkud znesnadňují funkční preventivní aktivity v boji s moderními druhy protiprávního jednání v rámci zmíněné klasifikace. Prevence trestné činnosti bude v tomto kontextu sotva použitelná a životaschopná vzhledem k charakteru trestných činů, ačkoliv podle Godsona a Williamse „preventivní výchovné programy na základních a středních školách po celém světě – nazývané odborníky „právní socializace“ – by se mohly stát významnou přísadou v celkové globální strategické směsi“, neboť „v některých regionech již byly vytvořeny programy občanské výchovy zaměřené proti kriminalitě a korupci“ (Godson & Williams, str. 34). Jako příklad uvádějí italské město Palermo, kde se každý rok účastní 25 000 dětí výchovného programu, zaměřeného na změnu kulturních norem, které umožňují rozkvět mafie.

Jak zdůrazňuje Arlacchi, „řada studií prokazuje, že čelíme racionálnímu ekonomickému fenoménu a dobře organizovanému „průmyslu“. Ilegální trhy mají mnoho společného se svými legálními protějšky“ (Arlacchi, str. 204). Podobně Williams uvádí, že „některé významné organizace, jež se objevily, se více podobají významným nadnárodním korporacím než zločineckým skupinám starého typu“ (Williams, str. 2). Komunální prevence a situační prevence mohou někdy nabídnout přijatelný systém, ovšem ve většině případů

¹ Příklady v tomto směru jsou: i) ztížení dosažení cíle v rámci situační prevence a ii) globální úsilí o prevenci legalizace nezákonně získaných prostředků prostřednictvím spolupráce s finančními institucemi – druh komunální prevence.

² Podobnou typologii lze pozorovat též v oblasti ukládání trestů a nápravných opatření. „Ukládání trestů zaměřené na zneškodnění pachatele“ lze chápat jako analogii „situační a komunální prevence“, zatímco „ukládání trestů zaměřené na nápravu pachatele“ lze na druhou stranu pokládat za analogii „prevence trestné činnosti“ (Ashworth, str. 1098 – 1099).

nejdou ani ony použitelné. Je pro to více důvodů. Za prvé bývají preventivní aktivity zpravidla realizovány až v dosti pozdním stadiu, velmi často až poté, co různé zájmové skupiny začnou požadovat, aby se něco dělo. Není vždy jednoduché přijmout nová opatření, zejména proto, že taková opatření zpravidla postihují současně legální i nelegální aktivity. Obchodní svět není kupříkladu zrovna nadšený z retroaktivních preventivních opatření přijatých politiky. Taková opatření mohou být snadno vnímána jako zasahování do práv a byrokracie. Za druhé, pachatelé zpravidla bývají o několik kroků před tvůrci preventivních strategií, což znamená, že pracovníci působící v této oblasti budou v neustálém boji s časem³, neboť, jak píše Mueller, „vynalézavost organizátorů a organizací mezinárodního zločinu může předběhnout naše současné úsilí“ (Mueller, str. 15). A konečně bude úspěšná prevence v této oblasti občas vyžadovat změnu hluboce zakořeněných vzorců chování celé populace (srov. případ Palerma uváděný výše).

3. Možné řešení: předvídaní/včasně poznání kriminálních rizik

Možným přístupem k tomuto problému by mohla být co nejrychlejší preventivní reakce, kupříkladu předvídaním potenciálních kriminálních rizik, jež může přinést změna legislativy, namísto přijímání opravných preventivních opatření buď v průběhu implementace dohodnuté změny nebo ve stadiu prosazování práva, jako domněle nezbytných. Je tedy zapotřebí si včas uvědomit možná rizika a použít metody zhodnocení jejich závažnosti. Godson a Williams zastávají názor, že „předvídaní nových kriminálních hrozeb nabízí možnosti pro preventivní i anticipační opatření, jež mohou mít maximální účinek, neboť umožňují státu a orgánům činným v trestním řízení být spíše proaktivní než reaktivní“ (Godson & Williams, str. 24).

Při tvorbě veškerých vnitrostátních či mezinárodních právních instrumentů, týkajících se finančních záležitostí⁴, by měla být brána v úvahu potenciální kriminální rizika. Za prvé je tomu tak proto, že tvorba zisku je nedomyslitelně spojena s jakoukoliv ekonomickou aktivitou (jak již bylo uvedeno), a za druhé se hledání mezer v zákonech k získání ekonomického prospěchu zdá být základním instinktem moderní společnosti. Mezinárodní instrumenty tohoto druhu by dále měly brát v úvahu, že „některé kriminální organizace strukturují svou činnost tak, aby v jednotlivých státech byly páchany pouze drobné delikty. Celek jejich činnosti se může rozprostírat v řadě různých států a určitá jednání (jako je investování hotovosti do legálních obchodů či utrácení peněz v hernách) ani nemusejí být trestnými činy. V některých případech je třeba trestný čin chápat ne jako jednotlivý skutek, ale jako *součást procesu*“ (tamtéž, str. 31, kurzíva autoři).

³ Někdy na druhou stranu mohou nové technické poznatky v krátké době způsobit převrat ve způsobech a prostředcích preventivního působení na kategorii kriminality páchané pro zisk. Ve skutečnosti může technický pokrok vést ke změnám v legislativě, zatímco naopak tomu bývá zřídka, což znamená, že tento druh situační prevence kriminality nebude v dohledné době pro tuto oblast nijak významně přínosný.

⁴ Existují samozřejmě výjimky, s nimiž je třeba nakládat případ od případu – je například dosti obtížné trvat na tom, že legislativa upravující řešení sporů v obchodních vztazích v rámci rozhodčího řízení, na národní i mezinárodní úrovni, musí brát v úvahu kriminální rizika, i když mohou být ve hře velké finanční zájmy. Jinou věcí je, že jistá část prostředků, o nichž se spor vede, může pocházet z podezřelých obchodních transakcí.

4. Zvláštní problém: změna právní úpravy mimo oblast trestního práva

V návrzích změn právních předpisů nebývají zpravidla potenciální kriminální rizika brána v úvahu, pokud již není známo, že se jasně definované rysy kriminálního jednání prolínají s právně akceptovatelnými aktivitami. Zejména to platí o legislativní práci, jíž se účastní především odborníci působící mimo oblast prevence kriminality a trestní justice. Častější kontroly příslušných částí návrhů právních předpisů, zda neobsahují ustanovení vytvářející či zvyšující možnosti trestné činnosti, mohou významně usnadnit minimalizaci možných kriminálních rizik, neboť „je důležité znát svého nepřítele“ (Lely & van Toom, str. 7). Konzultace s pracovníky z oblasti prosazování práva a jejich rady mohou být v tomto směru dobrým začátkem. Osoby působící v praxi v oblasti prosazování práva – policisté apod. – zjevně nejsou příliš často přizvány ke konzultaci v ranném legislativním stadiu, nenáleží-li obsah připravované změny výslovně do oblasti jejich působnosti. A současně jsou tyto osoby zpravidla skutečnými odborníky na možná kriminální rizika, a to bez ohledu na to, zda se legislativní návrh týká veřejných zakázek, regionálních subvencí či problematiky ochrany spotřebitele. Shromáždění toho nejlepšího z obou stran, od praktiků i tvůrců legislativy, by snad v tomto směru mohlo vést k optimální kombinaci.

4.1. Příklady kategorií kriminálního rizika obzvláště významných v tomto kontextu

V této fázi není možný sestavit úplný seznam všech kategorií potenciálních kriminálních rizik, jež by měla být zvažována po zahájení legislativních prací, jimiž se zde zabýváme. Druhy potenciálního kriminálního rizika, související s jakoukoliv konkrétní legislativní činností, musejí být posuzovány případ od případu. Lze však již nyní uvést shrnující přehled některých rizik, jež se čas od času v této souvislosti objevují.

4.1.1 Praní špinavých peněz

Praní špinavých peněz je v této souvislosti nutno chápat jako obecnou hrozbu, jako výzvu pro účastníky šedé ekonomiky. Hlavním typem praní peněz, který zde lze uvést, je investování prostředků získaných nelegálními prostředky do legálního obchodu s cílem je vyprat, a to bez dalšího úmyslu skutečně se prostřednictvím obchodu zapojit do soutěže (k tomu viz níže bod 4.1.3).

4.1.2 Korupce

Rovněž korupci je třeba chápat jako obecnou hrozbu, potenciálně přítomnou vždy, když jsou aktivity zaměřené na tvorbu zisku upravovány právními předpisy. V tomto ohledu jsou obzvláště relevantní dvě rozdílné kategorie korupce, definované van Duynem (van Duyne, str. 5 – 16), a to i) korupce veřejný-soukromý sektor, tj. korupce mezi soukromou osobou či společností a úředníkem, a ii) korupce soukromý sektor-politika, tj. korupce mezi soukromým sektorem a nositelem politické funkce.⁵

⁵ Rovněž „korupci v soukromém sektoru“, jak ji definuje van Duyne, lze v některých případech označit za korupci (jako příklad zmiňuje „pletichy při veřejné soutěži“) ve smyslu, jaký má v tomto textu, ačkoliv jak sám zdůrazňuje „striktně řečeno se nejedná o korupci, ale o manipulování soutěže“ (van Duyne, str. 12).

4.1.3 Záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů

Jedná se zde o dva druhy jistým způsobem pochybných obchodů. Jedním druhem jsou investice prostředků již předtím vypraných jinak do legálního podnikání za účelem posílení obrazu podnikání provozovaného v souladu s právními předpisy, nebo za účelem oslabení pozice konkurentů. Jiným druhem je promyšlené úsilí dosáhnout zisku ovládnutím finančně silné společnosti a vyvedení majetku z této společnosti.

4.1.4 Padělání dokumentů

V neposlední řadě může být se třemi výše uvedenými kategoriemi kriminálních rizik kombinováno padělání dokumentů. Tato nezákonná činnost by však měla být chápána jako samostatný trestný čin. Cílem pachatele je v takovém případě prostě pokusit se dosáhnout zisku v tržní soutěži předstíráním falešných skutečností.

5. Posuzování rizik organizovaného zločinu v kontextu legislativních změn: prezentace možných metod předvídání

Není ovšem záruka, že pouhým spojením těch nejlepších odborných znalostí budou automaticky odhalena všechna potenciální kriminální rizika, obsažená v legislativním návrhu. Kromě toho je třeba též po metodologické stránce zvolit přístup, který je co nejvíce odolný vůči chybám. Často bývá rozumné poohlédnout se po takovém přístupu mimo daný obor. Vhodné řešení by mohl poskytnout metodologický nástroj, který již byl vyvinut a má široké využití při plánování a strategickém rozhodování v oblasti životního prostředí. Jedním z takových nástrojů je Posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment, EIA*). EIA se snaží objasnit „vlivy různých činností a jejich možnosti, jež by mohly významně ovlivnit přírodní, zastavěné a sociální prostředí“ (Leskinen, Salminen & Turtiainen, str. VII). Jakmile se zjistí potřeba procesu EIA, měly by podle modelu následovat tyto operační kroky:

- 1) zkoumání cílů navrhovaného projektu a jeho alternativ,
- 2) určení vlivů a vymezení variant vlivů,
- 3) vyhledání a prezentace vstupních dat,
- 4) predikce vlivů, interpretace a určení jejich váhy,
- 5) vytvoření způsobů a prostředků zmírnění či kompenzace nepříznivých vlivů,
- 6) srovnání alternativ,
- 7) zpracování návrhu zprávy EIA,
- 8) posouzení návrhu zprávy,
- 9) příprava konečné zprávy EIA,
- 10) přijetí rozhodnutí, a
- 11) sledování vlivů a ověření úspěšnosti celé procedury⁶ (Morris & Therivel, str. 4-6).

Je docela zřejmé, že model EIA jako takový není přímo vhodný jako nástroj pro zcela odlišné prostředí, pro posuzování kriminálních rizik v oblasti legislativní činnosti se zvláštním zaměřením na změny právní úpravy, jež přinášejí možnosti tvorby zisku. Aby bylo možné

⁶ Pro podrobnější přehled procesu EIA prosím viz Přílohu I.

uvedenou metodu plně využít v tomto novém prostředí, je třeba vyvinout modifikovanou verzi.

V první řadě je třeba mít na paměti, že spolehlivost počátečních dat bude na podstatně nižší úrovni než v případě kontextu životního prostředí. Namísto spoléhání se pouze na kvantitativní údaje – ve formě číselné, statistické informace – je třeba váhu přikládat zpravodajskému druhu informací, tj. především kvalitativním údajům, jež se skládají z neoficiálních a listinných materiálů kombinovaných s několika čísly.⁷ Problémem je, že tento přístup nás může snadno vést ke zpochybnění validity určených vlivů, pokud nebudeme při ověřování našich dat mimořádně opatrní.

Po tomto varování se nyní můžeme pokusit modifikovat model EIA pro účely posouzení kriminálního rizika. Především je třeba mít na paměti, že je nutno uvážit všechny hlavní složky postupu – cíle, varianty vlivů, počáteční data, určení váhy vlivů, zmírnění/kompensace nepříznivých vlivů, sledování vlivů po vydání rozhodnutí, a ověření výsledků. Při tvorbě nástroje pro Posuzování kriminálních rizik (*Crime Risk Assessment, CRA*) by měly být *mutatis mutandis* dodrženy přinejmenším tyto kroky postupu EIA (jakmile se zcela jasně zjistí potřeba postupu CRA):

- I) Zkoumání cílů navrhované legislativní změny;
- II) Určení jejích negativních vlivů, tj. kriminálních rizik spojených s navrhovanou změnou;
- III) Vyhledání a prezentace vstupních dat (s varováním uvedeným výše);
- IV) Interpretace a určení váhy negativních vlivů; tvorba způsobů a prostředků pro zmírnění problému, včetně návrhů na sledování vlivů a ověřování úspěšnosti programu; a
- V) Shrnutí závěrů vyplývajících z procedury CRA pokud jde o text legislativního návrhu předtím, než je přijato konečné rozhodnutí.

Dosud je tento model pouze hypotetický. V další části je uveden pokus o využití přístupu CRA při analýze tří případů legislativních změn s finančními důsledky. Případy zvolené jako příklady představují klesající rozsah *přímého* zapojení odborníků a pracovníků v oblasti trestní justice.

6. Tři případové studie

V této kapitole je použitelnost postupu CRA testována na třech skutečných případech změn v mezinárodním právu, které vytvořily značný potenciál pro tvorbu zisku. Cílem je pokusit se o zjištění, za prvé, jaké druhy kategorií kriminálního rizika jsou spojeny s danými změnami, a za druhé, zda předvídání a včasné poznání i) pomáhá zabránit či minimalizovat rizika trestné činnosti v prvním případě, ii) mohly pomoci zabránit či minimalizovat rizika trestné činnosti ve druhém případě, a iii) by mohly pomoci zabránit či minimalizovat rizika trestné činnosti v posledním případě.

⁷ Není možné uvést relevantní a spolehlivé kvantitativní indikátory ve vztahu k modernímu zločinu – údaje o činnosti policejních a justičních orgánů nám neposkytují spolehlivé informace o tomto druhu kriminality. Indikátory je třeba chápat jako produkty pozorování. Data z této oblasti prostě uvedenou podmínku nespĺňují.

6.1. Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování

Text Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (*Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*) sjednaly smluvní státy na konci osmdesátých let a celý proces byl dokončen na počátku let devadesátých. Úmluva vstoupila v platnost 5. května 1992 (srov. United Nations Environment Programme 1989).

Cílem úmluvy je *přísnou kontrolou chránit lidské zdraví a životní prostředí před škodlivými účinky, které mohou být způsobeny vznikem a nakládáním s nebezpečnými odpady a jinými odpady, a zvýšit kontrolu pohybu nebezpečných odpadů a jiných odpadů přes hranice států, což by mělo působit jako podnět pro environmentálně vhodné nakládání s nimi a pro omezení množství odpadů přepravovaných přes hranice států. Základní myšlenkou je, že čím méně se vytváří nebezpečného a jiného odpadu a čím méně se ho s možnými nebezpečnými následky přepravuje, tím lepší je životní prostředí na Zemi pro všechny formy života.*

Tato právní úprava jako taková byla vytvořena v zájmu minimalizace nepříznivých vlivů lidské činnosti – již je produkce nebezpečných odpadů – prostřednictvím regulace přeshraničního pohybu jednak nebezpečného odpadu a zejména nelegálního obchodu s ním (viz United Nations Environment Programme 1989, část I, odst. 6). Toho by se mělo dosáhnout zákazem vývozu nebezpečných či jiných odpadů v případě, že stát, do něhož mají být vyvezeny, s tímto konkrétním dovozem nevysloví písemný souhlas, pokud daný stát již dovoz takových odpadů zcela nezakázal. Smluvní státy určí jeden či více kompetentních úřadů a jeden koordinační orgán k usnadnění realizace Úmluvy (United Nations Environment Programme 1989, čl. 5, odst. 1). Smluvní strana nedovolí, aby nebezpečné odpady nebo jiné odpady byly vyváženy do země, která není smluvní stranou, nebo byly z takové země dováženy (tamtéž, čl. 4, odst. 5). Zmiňuje se v tomto kontextu nebezpečí vytváření a předkládání padělaných dokumentů (tamtéž, čl. 9, odst. 1, písm. c) a d)). Další nepříznivé vlivy, tj. jiná možná kriminální rizika, zjevně nebyly brány v úvahu. Praní špinavých peněz a záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů možná v tomto ohledu nepřicházejí v úvahu.⁸ Nicméně možnost korupce jako samostatné kategorie kriminálního rizika by snad v úmluvě měla být zmíněna rovněž.

Základní data (nemluvě o statistikách) o případech porušení ustanovení Úmluvy nejsou obecně příliš systematická, ačkoliv národní koordinační orgány států, které ratifikovaly Úmluvu, by měly veškeré případy hlásit Sekretariátu. K dispozici však nejsou komplexní statistiky o této problematice⁹, pouze neoficiální dokumenty o některých případech oznámených Sekretariátu. Takže kupříkladu v materiálu Sekretariátu o nezákonném obchodování, předloženém na čtvrtém zasedání konference smluvních stran Basilejské úmluvy, svolané v říjnu 1997, byly detailně popsány tři případy. Uvádí se, že „při některých dalších příležitostech byl Sekretariát prostřednictvím různých zdrojů včetně vlád smluvních států informován o případech nezákonného obchodování. Ve všech těchto případech Sekretariát neprodleně kontaktoval všechny dotčené státy, požádal je o vysvětlení a nabídl pomoc“ (United Nations Environment Programme 1997, str. 1 – 3). Problém nezákonného jednání patrně existuje, ovšem zjevně není příliš závažný.

⁸ Na národní úrovni by však obě tyto kategorie kriminálního rizika mohly mít značný význam – např. v Itálii se v této oblasti pokládá za značnou hrozbu tzv. „ekomafie“ (viz např. Legambiente).

⁹ Je přirozeně také možné, že Sekretariát zřízený podle Úmluvy zpracovává každoročně interní statistiku případů, ovšem přístup k ní nemusí být volný.

Tento názor podporuje studie zpracovaná pro výzkumný workshop organizovaný v rámci 9. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli trestné činnosti (*Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*) v roce 1995 (United Nations 1995b). Odborníci z jedenácti členských zemí byli vyzváni, aby popsali mimo jiné aktuální případy přeshraničního znečišťování včetně obchodu s nebezpečným odpadem (UNICRI). V optimálním případě měl každý z odborníků popsat tři příklady: i) jeden případ, kdy byly plně využity právní nástroje dané země či kdy došlo k účinné realizaci, ii) jeden případ selhání systému, a iii) jeden případ označený jako škodlivý pro životní prostředí a který by měl být řešen v rámci nové strategie pro lepší ochranu životního prostředí. Ve skutečnosti bylo šest odborníků schopno uvést alespoň nějaký případ, ovšem ani jeden nedokázal popsat případ pro každou z uvedených kategorií.¹⁰ Na druhou stranu nejsou údaje o četnosti takových případů tím nejdůležitějším poznatkem v této oblasti. Stejně důležité je kupříkladu vědět, že „zneškodňování škodlivého odpadu v afrických zemích se v osmdesátých letech stalo obecným jevem ... z důvodu nízké úrovně právních předpisů na ochranu životního prostředí a hluboké chudoby těchto států se rozvinuté země v posledním desetiletí zapojily do „obchodu s toxickým odpadem“ či „nezákonného vývozu toxického odpadu“ do chudých, zadlužených rozvojových zemí“ (tamtéž, str. 171).

Mezinárodní společenství si zjevně velmi silně uvědomilo hrozbu představovanou obchodováním s nebezpečným odpadem, což dokládá úsilí o vypracování a implementaci Basilejské konvence. Rovněž obchod s padělanými dokumenty byl jako vedlejší otázka brán vážně v úvahu. V tomto kontextu však na druhou stranu měla být možná větší váha přikládána korupci jako samostatné kategorii možného kriminálního rizika, neboť si lze lehce představit usnadňování obchodu s nebezpečným odpadem prostřednictvím uplácení příznivě nakloněných státních úředníků. To je třeba chápat jako reálnou hrozbu ve všech těch regionech světa, kde se korupce stala závažnou chorobou a lze ji pokládat za neodmyslitelný prvek kulturní struktury.

6.2. Směrnice o veřejných zakázkách v rámci Evropské unie/Evropského společenství

Druhým případem k analýze je soubor směrnic Evropských společenství (předchůdce Evropské unie) v oblasti veřejných zakázek (93/37/EEC o veřejných zakázkách na stavební práce; 93/36/EEC o veřejných zakázkách na dodávky; 92/50/EEC o veřejných zakázkách na služby; 93/38/EEC o zakázkách v oblastech vodního hospodářství, energetiky, dopravy a telekomunikací).

Společné cíle všech čtyř směrnic lze shrnout následujícím způsobem: *Zajistit dostatečnou úroveň soutěžních tendrů a harmonizovat řízení týkající se veřejných zakázek v členských zemích, a to vše v zájmu podpory čtyř svobod: volného pohybu kapitálu, zboží, osob a služeb.* Členské státy jsou tedy povinny dodržovat určité závazné postupy vždy, když nabídková cena přesáhne určitou peněžní hodnotu (v Evropské měnové jednotce ECU), jak je uvedeno ve směrnicích.

Nepříznivé dopady právní úpravy, tj. potenciální rizika trestné činnosti, zjevně nebyly při zpracování návrhu směrnic podrobně analyzovány. Konečné znění směrnic stanoví jako důvody vyloučení uchazeče pouze faktory, které by mohly mít negativní vliv na provedení obchodu – úpadek, soudní rozhodnutí v případě zahrnujícím protiprávní jednání související s

¹⁰ Ve skutečnosti je odborníků uvádějících rozdílné případy pouze pět, neboť dva odborníci ze sousedních zemí uvedli jeden a týž případ.

výkonem povolání, závažné pochybení při výkonu podnikatelské činnosti, neschopnost platit vyměřené daně či pojistné na sociální pojištění - či závažné provinění ve formě poskytování nesprávných údajů v rámci nabídkového řízení. Na druhou stranu nejsou vůbec brány v úvahu skutečné protiprávní operace, tj. záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů, zahrnující trestné činy úplatkářství a padělání dokumentů. Znění směrnic rovněž neobsahuje žádnou zmínku o samé podstatě kriminálního záměru, který se zde může vyskytovat, a to nutnosti investovat „vyprané“ peníze. Pozornost by též měla být věnována zvláště úplatkářství či korupci jako fenoménu svého druhu, a to především ve dvou variantách. Za prvé existuje riziko získávání prospěchu prostřednictvím nabízení úplatků představitelům relevantních státních institucí. Za druhé, pokud je zakázka získána prostřednictvím korupce, by měli neúspěšní uchazeči získat nějakou formu odškodnění.

V tomto případě, jak lze předpokládat, jsou vstupní údaje zcela klamné, neboť nejsou k dispozici žádné kvantitativní informace o rozsahu tohoto specifického problému v členských zemích. Není známo: i) zda jsou praní špinavých peněz a záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů častým jevem v této oblasti, ii) jaké množství prostředků se nelegálně přesouvá, nebo iii) jaká část možných trestných činů je oznamována příslušným orgánům.¹¹ Současně je prokázaným faktem, že tyto trestné činy existují. Godson a Williams uvádějí, že „kriminální organizace se snaží ovládnout legální průmyslová odvětví, jako je stavebnictví či nakládání s odpady“ a doplňují, že „pro legální podnikatele je obtížné dosahovat zisku v prostředí, v němž působí kriminální organizace, zatímco podnikání zločineckých organizací ve světě globálního obchodu kvete“ (Godson & Williams, cit. publikace, str. 7 – 8).

V souvislosti s praním špinavých peněz výzkumná skupina Transcrime tvrdí, že „zvláštní a široce užívanou metodou praní výnosů z trestné činnosti je jejich investování do zákonných aktivit, jako je stavební průmysl“ (Adamoli a kol., str. 21). Pokud jde o záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů, jedná se o jednu z osmnácti kategorií mezinárodního zločinu, zjištěných Sekretariátem OSN ve snaze určit přítomnost a rozsah takových trestných činů v rámci čtvrtého kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice (*Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*) (United Nations 1995a; viz též Mueller).¹²

V neposlední řadě je třeba se zabývat paděláním dokumentů jako samostatnou kategorií protiprávní činnosti. Padělání či pozměňování dokumentů se nejčastěji pokládá za trestný čin *per se*, nebo jako příprava k trestnému činu podvodu, např. v případě námořních podvodů. Abhyankar tvrdí, že tento druh trestné činnosti „představuje vlastně podvody s listinami, které samozřejmě zahrnují použití padělaných či pozměněných dokumentů k uvedení v omyl“ (Abhyankar, str. 3), zatímco Mueller a Adler hovoří o podvodech s námořním pojištěním. Píší, že „zatímco vyšetřovatelé pojistných událostí na pevnině mohou měřit brzdnou stopu pneumatik, ohledávat újmu na těle a prohlížet pojištěný objekt či to, co z něj zbylo, vyšetřovatelé námořních pojistných událostí se za běžných okolností mohou spolehnout pouze na nepřímé důkazy. Z tohoto důvodu je podvod s námořním pojištěním tak

¹¹ S danými zdroji je samozřejmě možné provést průzkum žádající příslušné orgány jednotlivých států, aby poskytly existující data o tomto jevu.

¹² Pronikání do legálních obchodních vztahů však nebylo zmíněno jako trestný čin žádným z členských států EU, které se účastnily průzkumu a žádné údaje k této problematice nemohly být poskytnuty. Řada nástrojů užívaných při tomto druhu činnosti – padělání dokumentů, trestné činy týkající se účetnictví atd. – však jsou jako samostatné trestné činy uvedeny v trestních zákonech většiny, ne-li všech členských zemí, jak již bylo uvedeno v bodu 4.1.4.

přitažlivou aktivitou“ (Mueller & Adler, str. 193). Ovšem stejně často by předložení padělaných či pozměněných dokumentů mělo být chápáno jako přípravné stadium záměrného pronikání do legálních obchodních vztahů, ačkoliv „důkazy o prostředcích a metodách jsou sporadické“, což znamená, že „nevíme kolik obchodů, jež denně navštěvujeme, je infiltrováno či ve skutečnosti vlastněno skupinami mezinárodního organizovaného zločinu“ (Mueller, str.6).

Z toho důvodu musí být posouzení závažnosti problému a návrhů na jeho zmírnění založeno na kvalitativních odhadech. V době vydání směrnic ES vyjádřila holandská vláda znepokojení s rostoucím výskytem: i) využívání legálních subjektů zločineckými organizacemi, a ii) přístupu zločineckých organizací ke státním zakázkám, licencím a dotacím (Lely & van Toom, str. 1). Výsledkem byla v Nizozemí nejprve příslušná studie a poté zákon o státní správě (poctivost rozhodování) (*Public Administration (Probity in Decision-Making) Bill*). Cílem zákona je zabránit udělování veřejných zakázek uchazečům, jejichž záměrem je zakázku realizovat *inter alia* pro účely páchaní trestné činnosti. Vzhledem k obtížnosti získávání přímých důkazů o záměru v takových případech, je rozhodujícím faktorem *pravděpodobnost* (má kurzíva) takového záměru uchazeče (Reimer 1998a, str. 2).

Zákon stanoví následující kritéria posuzování pravděpodobnosti: i) vazba mezi danou osobou a již spáchanou trestnou činností, nebo její vazba na trestnou činnost, u níž lze na základě skutečností či okolností rozumně předpokládat, že bude spáchána v budoucnu, a ii) charakter takové trestné činnosti. Bude zřízen úřad zabývající se prověřováním uchazečů, který bude zjišťovat zda mají záznam v trestním rejstříku či nikoliv. Úřad bude oprávněn získávat informace z neveřejných zdrojů, jako jsou spisy soudů, policie či daňových orgánů a spisy orgánů sociálního zabezpečení, jakož i z veřejných zdrojů, jako je obchodní rejstřík či katastr nemovitostí. Zadavatel veřejné zakázky na základě zprávy rozhodne o vyřazení uchazeče ze zadávacího řízení. Musejí být uvedeny skutečnosti, na nichž je rozhodnutí založeno a před vydáním konečného rozhodnutí musí zadavatel daného uchazeče vyslechnout. Uchazeč se proti rozhodnutí může odvolat k soudu (tamtéž, str. 3 – 4).

Holandský přístup ve smyslu vytváření struktury minimalizující veškeré potenciálně škodlivé dopady související se směrnicemi ES o zadávání veřejných zakázek je zjevně postupem, který měla Evropská společenství při práci na těchto právních nástrojích použít. Jedním z důvodů tohoto opomenutí je zřejmě to, že si tvůrci směrnic nebyli dostatečně vědomi protiprávních jednání jako nedomyšlitelného problému v tomto kontextu. Věc je o to problematičtější, že holandská studie o - mimo jiné - administrativních opatřeních proti právnickým osobám, zabývajícím se trestnou činností zjistila, že se ve většině z osmi zkoumaných členských států údaje z úředních registrů využívají při prošetřování neobvyklých obchodních transakcí, či při zkoumání dobré víry, integrity či platební schopnosti smluvních partnerů státních orgánů. V Itálii kupříkladu probíhají audity v rámci tzv. záruk proti mafii, obsažených v zákoně č. 55/1990 a nařízení č. 490/1994. Existují další záměry na změny právní úpravy v tom směru, aby bylo možno získat podrobnější informace o finančních poměrech osob provozujících obchodní společnosti. Auditům však podléhají pouze italské subjekty (T.M.C. Asser Instituut, str. 33 – 92).

Zdá se tedy, že již existují docela podrobné znalosti anticipačních nástrojů na zmírnění možných kriminálních rizik. Kromě výše uvedených myšlenek vyjmenovává holandská studie další formy preventivních opatření: i) využití finančních a technických výběrových kritérií v případě veřejné zakázky, ii) kontrola subdodavatelů, a to jak předběžná tak i v průběhu realizace zakázky, a iii) využití smluvních závazků a zajištění (tamtéž, str. 89 – 90). Měly by

být stanoveny způsoby a prostředky sledování vlivu těchto možných preventivních nástrojů pro případ, že bude některý z nich v budoucnu shledán užitečným. Než však bude možné přistoupit k zásadnějším reformním opatřením, musí být vyřešen jeden zvláštní problém spojený s tímto druhem legislativní činnosti zahrnující nadnárodní dosah. V ranném stadiu reformního programu je třeba dosáhnout kompromisu pokud jde o rozdílné názory na společné úsilí v oblasti prevence.

6.3. Návrh Mnohostranné dohody o investicích

Třetí případová studie se týká v současnosti připravovaného mezinárodního instrumentu. Jedná se o Mnohostrannou dohodu o investicích (*Multilateral Agreement on Investment*), známou pod zkratkou MAI. Podle posledních zpráv byl přípravný proces odložen pod záštitou OECD z důvodu rozdílných názorů mezi zúčastněnými státy (srov. „Update on the MAI“; viz též „The sinking of the MAI“). Přesto existují informace, že „řada států upřednostňuje Světovou obchodní organizaci (WTO) jako vhodné místo pro dohodu jako je MAI. Ačkoliv v tomto postoji nepanuje shoda, je pravděpodobné, že se investice objeví na „programu pro milénium“ WTO“ („Update on the MAI“, str. 1). Je tedy vhodné analyzovat záměry zastánců této úpravy ve smyslu možných negativních dopadů.

Cíle MAI jsou následující: *Vytvořit prostředí pro mezinárodní investory, s jednotnými pravidly přístupu na trh i právního zajištění. Cílem je odstraňovat bariéry a deformace toku investic, podporovat efektivnější rozdělování ekonomických zdrojů, a tím dosahovat vyššího hospodářského růstu, více pracovních míst a vyšší životní úroveň.* Hlavním cílem je tedy zřejmě vytvořit investiční klima, v němž mají všichni investoři stejné postavení bez ohledu na vnitrostátní a jiné předpisy, s výjimkou opatření na ochranu základních národních bezpečnostních zájmů a jakýchkoliv opatření zúčastněných zemí, jež neodpovídají závazkům MAI¹³ (srov. „the MAI; frequently asked questions and answers“, kapitola 3).

Zpočátku tato úprava, pokud by byla navržena způsobem odpovídajícím záměrům vyjádřeným jejími cíli, nezavdává důvod ke znepokojení pokud jde o vytváření rizika trestné činnosti. V jednotlivých návrzích také není žádným takovým rizikům věnována pozornost. MAI by měla být nástrojem k vytvoření rovných investičních podmínek globálně pro všechny investory (v tomto kontextu se nezaujímá stanovisko zda je MAI jako taková výhodná pro všechny partnery či nikoliv). Komplexní mnohostranná pravidla pro investice se zdají být nezbytná, neboť:

- Investoři potřebují dlouhodobou stabilitu pravidel a postupů;
- Investoři potřebují ochranu stávajících investic;
- Vlády uznávají, že liberální investiční režim je zásadní pro přilákání zahraničních investic;
- Vlády jsou si vědomy, že omezující a diskriminační opatření deformují toky investic se zhoubnými účinky na hospodářský rozvoj a výkon, a vytvářejí možný zdroj mezinárodního napětí;
- Čím větší je role investic v globální ekonomice, tím důležitější je mít systém pro řešení potenciálních konfliktů (tamtéž).

¹³ Jako jsou doložka nejvyšších výhod (*most-favoured nation treatment*) a specifické požadavky na investora (*performance requirements*), tj. podmínky, jež stát vyžaduje pro provozování soukromého podnikání či pro využívání veřejných fondů jako pobídky obchodu či investic; rozsah výjimek zohledňujících specifika jednotlivých států musí být současně přijatelný pro ostatní strany dohody (tamtéž, kapitola 5).

A stejně tak je třeba si včas uvědomit, že téměř bezpodmínečná svoboda mezinárodních investic přiláká též prostředky, jež možná nebyly získány zcela řádným způsobem. Transcrime, již výše citovaná skupina zabývající se výzkumem mezinárodního organizovaného zločinu uvádí, že „zločinecké skupiny bývají často přirovnávány k legálním obchodním společnostem ...; oba druhy organizací rozdělují své investice do různých oblastí za účelem zvýšení zisku a snaží se expandovat na nové trhy“ (Adamoli a kol., str. 18). Investování nezákonně získaného majetku s cílem jej legalizovat nebo investování již legalizovaných prostředků je tedy skutečností. Walker, zkoumající nezákonné peněžní toky do Austrálie a přes ní, se ve své zprávě pokusil zjistit dopad, který má praní špinavých peněz na hospodářství země jako celek. Zdůrazňuje, že „osoby zabývající se praním peněz budou velmi dychtivě nakupovat majetek jako jsou obchodní společnosti či nemovitosti, protože vlastnictví hotovosti je může usvědčovat, zatímco vlastnictví obchodních společností či pozemků jim umožňuje vytvářet zdánlivě legální bohatství“ a pokračuje: „nemusejí (osoby zabývající se praním peněz) být příliš náročné pokud jde o cenu, kterou platí. Přeplatí jiné zájemce, kteří mají realističtější a poctivější důvody ke koupi, bez ohledu na to, že zaplatí víc než je skutečná cena pořizovaného majetku“ (Walker, str. 37).

Korupce je druhým možným rizikovým faktorem, který by měli autoři MAI vzít v úvahu. Transparency International provádí každoroční celosvětové průzkumy míry korupce a vytváří seznamy indexů, které řadí státy podle toho, jak podnikatelé vnímají jejich „čistotu“ (srov. Transparency International). Ani jedna země nevychází na tomto seznamu zcela čistá, takže včasné uvědomění si korupce je nezbytností.¹⁴ Williams tvrdí, že „pokud je v kritických odvětvích, jako jsou finance a bankovníctví, právní úprava relativně volná či nedostatečně prováděná, znamená to pozvánku pro zločinecké organizace, aby se do tohoto státu přesunuly a mezer využily. V některých případech státy dokonce využívají těchto rozdílů k přilákání špinavých peněz, když dávají najevo, že jejich finanční sektor nikterak zvlášť nedodrжуje pravidla „řádné péče“ (*due diligence*)“ (Williams, str. 9).

Opět, ačkoliv žádná vstupní data o daných nezákonných aktivitách – praní peněz a korupci - nejsou v obvyklém smyslu tohoto pojmu k dispozici, existuje množství kvalitativních informací spojených s jevy, které nás zajímají. Transparency International byla kupříkladu schopna v rámci svého Indexu vnímání korupce (*Corruption Perception Index*) zjistit „empirickou vazbu ... mezi mírou korupce a přímými zahraničními investicemi“ (Transparency International, str. 3). Zásada, kterou je třeba mít v této souvislosti na paměti zní „nízká míra průhlednosti podporuje vysokou míru korupce“ (Godson & Williams, str. 5). Pokud jde o praní špinavých peněz, je zřejmě vhodné citovat South: „Jedním z nejlepších způsobů jak provozovat kriminální podnikání je mít legální základ“ (South, str. 1). Walker ve své zprávě o praní peněz v Austrálii tvrdí, že „ačkoliv neexistují přesvědčivé údaje o tom, kolik „vypraných“ prostředků je celkem investováno, je pravděpodobné, že většina z nich je investována do nemovitého majetku“ (Walker, str. 36). Godson a Williams mají na druhou stranu názor, že „oblíbenými cíli kriminálních aktivit se staly bankovní sektor a průmysl typu

¹⁴ Ještě jeden rys struktury MAI, který ač není potenciálním kriminálním rizikem jako takový, je nutno vzít při diskusích o budoucí podobě MAI v úvahu. Tím faktorem je silný tlak na ochranu investorů. Když se tedy investor domnívá, že čelí bezdůvodným či diskriminačním opatřením ze strany hostitelského státu, např. v důsledku podezření z praní špinavých peněz, mohl by spor předložit k rozhodnutí příslušnému soudu nebo správnímu soudu. Formou odškodnění v případě úspěchu – z hlediska investora – by byla například peněžitá náhrada či naturální náhrada (srov. MAI Dispute Settlement). Potenciálně by v případě investora provádějícího praní peněz mohla nastat situace, že investor uplatní právní nároky vůči hostitelskému státu a bude mu soudem přiznáno finanční odškodnění, pokud stát nebude schopen dokázat, že cílem bylo investovat „vyprané“ prostředky. Podobně by i navrhované ustanovení MAI, požadující odškodnění za vyvlastnění či jiný postup státu snižující hodnotu investice, mohlo vést k odškodňování nepoctivých investorů.

stavebnictví a nakládání s odpady“ (Godson & Williams, str. 20). Možnost mezinárodně investovaných „vypraných“ peněz by tedy neměla být vyloučena. Je skutečnou hrozbou, která by v kontextu MAI neměla být ignorována.

Problém zvažování způsobů a prostředků pro snižování rizika trestné činnosti má dvě roviny. Na jednu straně zájem na dodržování zákona vyžaduje určitý druh preventivních opatření – prověřovací řízení s přístupem ke všem relevantním databázím, smluvní závazky a zajištění – popsany v souvislosti s předchozí případovou studií o veřejných zakázkách. Na druhou stranu je zde další rozměr, který činí preventivní snahy v tomto specifickém odvětví tvorby nezákonného zisku poněkud komplikovanými. Návrhy MAI patrně nepožadují zřízení národního kontrolního úřadu, což je v kontrastu se směrnicemi ES o veřejných zakázkách, z nichž každá uvádí seznam příslušných úřadů v jednotlivých zemích.¹⁵ Bez takových národních koordinačních orgánů by mohla být koordinace preventivního úsilí, zejména toho anticipačního, obtížná. A přirozeně je v zájmu ověření, zda bylo dosaženo pozitivních výsledků, nezbytné stálé sledování dopadu aktivit v oblasti prosazování právní úpravy. Tento postup by mohl být usnadněn dodržováním „Čtyřiceti doporučení“ Finanční akční skupiny („*Forty Recommendations*“ of the *Financial Action Task Force, FATF*) (viz *Financial Action Task Force*). FATF však v průběhu přípravy MAI od poloviny září 1998 nebyla vůbec kontaktována (Carlson).

7. Poučení; proč jsou potenciální kriminální rizika při legislativních změnách vytvářejících potenciál pro tvorbu zisku brány v úvahu pouze částečně nebo vůbec ne

Případy, které zde rozebíráme, jsou docela typickými příklady právní úpravy s mezinárodní závazností. Nadnárodní hledisko bylo zvoleno úmyslně za účelem objasnění komplikovaných aspektů zavádění právní úpravy s důsledky pro oblast tvorby zisku – pokud by byla věnována pozornost pouze případům na národní úrovni, nebyly by patrně komplikace působené mezinárodním prvkem. Jaké jsou tedy hlavní faktory, jež přispívají k přehlížení anticipační perspektivy při tomto druhu legislativních prací? Na úvod je třeba uvést, že „členové mezinárodních zločineckých organizací nejsou, stejně jako povstalci, často k rozeznání od běžných obyvatel. Jejich činnost podryvá základní předivo společnosti – její hospodářskou a finanční strukturu, její politické zřízení a její fyzickou bezpečnost – ovšem činí tak způsoby, jež jsou odhaleny jen tehdy, je-li příslušný proces vyspělý a je-li tedy obtížné se mu bránit“ (Godson & Williams, str.7).

Dále je jedním ze základních faktorů, společných každému legislativnímu projektu v této kategorii na národní i mezinárodní úrovni, jistě i vzdělání a profesní zázemí autorů změny právní úpravy. Bývá pravidlem, že nemají zkušenosti s činností v rámci prosazování zákona v oblasti trestných činů páchaných pro zisk. Také vždy nemají kriminologické vzdělání či dokonce ani vzdělání v oboru trestního práva. Celá myšlenka včasného poznání možných rizik trestné činnosti jim tedy může být dosti vzdálená. Pokud není možné sestavit tým pro přípravu legislativní změny tak, aby zahrnoval odborníka na problematiku kriminality, mohly by situaci prospět konzultace alespoň s externím odborníkem na

¹⁵ Srov. například Směrnici ES o veřejných zakázkách na dodávky (93/36/EEC), čl. 21, odst. 2.

kriminalitu již v ranném stadiu reformního projektu. Dalším poznatkem v této souvislosti je, že „nedojde-li ke shodě o tom, čeho chce mezinárodní společenství dosáhnout, jsou vyhlídky na účinnou strategii zanedbatelné. Pracovníci v oblasti prosazování zákona se zpravidla zaměřují na strategii méně než na reaktivní, lokální činnost, zejména na dopadení několika vedoucích představitelů skupin organizovaného zločinu“ (tamtéž, str. 25).

Nadnárodní dosah projektů legislativních změn ještě více komplikuje již tak obtížné prosazování těchto projektů. Viděli jsme, že jedním z nejdůležitějších předpokladů úspěšné prevence tvorby nezákonného zisku je přístup příslušných úřadů k relevantním údajům. Rovněž, abychom citovali Godsona a Williamse, „protože mezinárodní zločinecké organizace mají často formu propojené sítě, je důležité vytvářet paralelní nadnárodní sítě pracovníků v oblasti prosazování práva, kteří si mezi sebou rovněž vytvoří vztah vzájemné důvěry a mohou si tedy vyměňovat taktické a operativní informace vysokého stupně důvěrnosti“ (tamtéž, str. 30). Současnou praxí v oblasti ochrany důvěrnosti a bezpečnosti údajů na národní a ještě více na mezinárodní úrovni je, že jsou striktně upraveny, například v členských státech Rady Evropy „Úmluvou o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat“ (*Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*) (Council of Europe). Někdy ani na národní úrovni není požadavkům na informace vyhověno s odůvodněním, že se dotýkají otázky ochrany údajů, a problémy se ještě znásobují, pokud se jedná o požadavky na informace na mezinárodní úrovni. Takovým případem je např. Úmluva Evropské unie o Europolu (*European Union Convention on Europol*). Osmnáct ze 47 článků upravuje různé aspekty zpracování informací – ochranu údajů, závazek poskytovat informace, národní kontrolní orgán, atd. (viz European Union, 1995, čl. 7 – 23, 25). Evropská unie rovněž zkouší opatření mající za cíl vysokou úroveň harmonizace ustanovení o ochraně údajů (European Union, 1998).

Nadnárodní charakter ovlivňuje zpracování projektů rovněž prostřednictvím požadavků na harmonizaci a jednotnost – smluvní stát mezinárodní dohody vždy nemůže realizovat na národní úrovni opatření, jež jsou přísnější než opatření stanovená v dohodě.¹⁶ Vhodným příkladem toho je výše zmíněné úsilí Nizozemí posuzovat uchazeče veřejné soutěže důkladněji než stanoví Směrnice ES. Nizozemská vláda informovala Evropskou komisi o tomto projektu a o jeho vztahu ke kritériím stanoveným Směrnicemi. Komise ve své reakci obecně souhlasila s nástroji plánované legislativní změny. Zdůraznila však, že zákon nemůže upravovat nové důvody pro vyřazení a kvalitativní výběr, pokud neodpovídají stávajícímu systému založenému Směrnicemi (Reimer 1998a, str. 3). Vše tedy zpravidla končí postupem, jehož výsledkem je přijetí právní úpravy v takové podobě, která představuje nejnižší společný jmenovatel.

Je též možné, že důkazy kriminálních rizik spojených s návrhy legislativních změn týkajících se oblasti tvorby zisku, a to na národní a ještě více na mezinárodní úrovni, musejí být skutečně přesvědčivé, aby se mohl anticipační přístup realizovat. Ovšem jak jsme viděli, nedostatek vstupních údajů je v tomto směru velmi často velkou překážkou. Podle jednoho z návrhů, předloženého Godsonem a Williamsem, by „bylo možno úspěšně použít na podniky provozované zločineckými skupinami ten druh konkurenční zpravodajské činnosti, jenž je v současnosti v obchodním světě tak rozšířený. Takový přístup by upozornil na silné i slabé stránky, příležitosti i omezení. Pokud lze nárůst nadnárodních kriminálních organizací chápat na základě příležitostí, pobídek a tlaků, a zdrojů, pak by snížení příležitostí, odstranění tlaků a

¹⁶ Tímto způsobem Evropská unie stanoví, že vnitrostátní legislativa členských států se nesmí odchýlit zásady zajištění čtyř svobod – volného pohybu kapitálu, osob, zboží a služeb – v rámci Unie.

pobídek a zmenšení zdrojů představovalo cestu zhruba směrem k zastavení či dokonce zvrácení hybné síly nárůstu a rozvoje, jež zatím zločinci zažívají“ (Godson a Williams, str. 2).

Pokud jde o preventivní opatření týkající se specifických druhů trestné činnosti, jimiž se tato analýza zabývá – praní špinavých peněz, korupce, ochrany dokumentů a záměrného pronikání do legálních obchodních vztahů – měly by být patrně upřednostněny následující prostředky:

- *Problematika praní špinavých peněz* – minimálním bezpečnostním opatřením při navrhování jakékoliv legislativy toho typu, kterým se v této studii zabýváme, by mělo být ve vhodných případech využito Čtyřiceti doporučení Finanční akční skupiny (viz Financial Action Task Force);
- *Korupce a úplatkářství* - minimálním bezpečnostním opatřením při navrhování jakékoliv legislativy toho typu, kterým se v této studii zabýváme, by mělo být ve vhodných případech využito doporučení pro národní systémy integrity, vypracovaných Transparency International (viz Pope);
- *Ochrana dokumentů* - minimálním bezpečnostním opatřením při navrhování jakékoliv legislativy toho typu, kterým se v této studii zabýváme, by měl být požadavek, je-li to možné, aby byla využívána nejnovější kryptografická technologie za účelem prokázání původu údajů obsažených v dokumentech a za účelem ověření, zda tyto údaje nebyly pozměněny;
- *Záměrné pronikání do legálních obchodních vztahů* - minimálním bezpečnostním opatřením při navrhování jakékoliv legislativy toho typu, kterým se v této studii zabýváme, by mělo být ve vhodných případech přijetí posuzovacích a dalších kontrolních mechanismů vyvíjených v souvislosti s nizozemským programem pro veřejnou správu (poctivost rozhodování) (viz výše bod 6.2).

8. Možnosti dalšího zkoumání této problematiky

Dva aspekty v rámci legislativních aktivit rozebíraných v tomto textu zřejmě vyžadují další zkoumání. Jedním je otázka nutného množství důkazů, jak již bylo zmíněno výše. Postačí zjištění určité vazby – bez ohledu na to jak slabé, vezmeme-li v úvahu jednak problém nedostatku vstupních údajů a jednak holandský pokus stanovit pravděpodobnost kriminálního záměru jako kritéria pro diskvalifikaci nepoctivých uchazečů o veřejnou zakázku – mezi potenciálními riziky trestné činnosti a jevem, který má navrhovaná právní úprava regulovat? Pokud ne, co by mělo být minimálním předpokladem anticipační reakce? Jakým způsobem bychom měli do našich úvah zahrnout nátlakové taktiky (jako je lobbyismus) potenciálních příjemců legislativní změny, těch, kteří by mohli mít prospěch z mezer v navrhovaných opatřeních?

Jiným problémem procesu předvídání, který vyžaduje pečlivější zkoumání, je v rámci příslušného řízení stadium posuzování, kdy se má zjistit, zda je uchazeč způsobilý či nikoliv. Jaký druh kontrolních opatření by měl být realizován v rámci posuzování, pokud jde o ochranu údajů či pravomoci příslušných orgánů? A jaký by měl být mechanismus pro vytváření možností takového posuzování v mezinárodním kontextu?

Možná rizika trestné činnosti, působená současnou globalizační tendencí, by patrně měla být zkoumána důkladněji, zejména vzhledem k tomu, co může snižující se veřejná

kontrola ve finanční sféře znamenat pro zvyšování kriminálních příležitostí. Prohlubující se globalizace obchodních a finančních transakcí (jak legálních tak i nelegálních) činí prevenci kriminality prováděnou pouze tradičními metodami stále obtížnější. Je třeba zkoumat nové způsoby a prostředky anticipačních přístupů.

A konečně je též třeba pokusit se zjistit, zda je CRA jako metodologický nástroj způsobilý předvídat potenciální rizika trestné činnosti obecněji, v souvislosti s širším okruhem protiprávních aktivit. Zejména je třeba se v tomto směru zajímat o počítačovou kriminalitu, trestnou činnost proti životnímu prostředí a různé formy ekonomické kriminality. Vážně by se též mělo uvažovat o testování použitelnosti postupu CRA v rámci tradičnějších ilegálních aktivit z kategorie majetkové kriminality. A především „pro snazší stanovení politiky a její podporu je zapotřebí realizovat pečlivě a jasně vymezené posuzování hrozeb“ (Godson & Williams, str. 17), neboť „jsou potřebná agresivnější opatření k odstraňování vedení podniků provozovaných zločineckými skupinami, k narušování integrity jejich organizací a k jejich odříznutí od majetku“ (tamtéž, str. 25), při vědomí, že „vzhledem k tomu, že peníze jsou základem většiny kriminálních organizací, je hlavním cílem mezinárodního společenství zbavit je schopnosti peníze podle vlastní vůle přesouvat a používat“ (tamtéž, str. 29). Potvrzuje to i Mueller, který uvádí, že „bezpodmínečně – a bez ohledu na všechny izolacionisty světa – potřebujeme určitou míru globalizace činnosti policie a trestní justice, abychom se vypořádali s kriminálními aktivitami ohrožujícími celý svět“ (Mueller, str. 15).

9. Závěrečné poznámky

Případy rozebírané v této studii dokazují poměrně jasně, že při zvažování legislativních úprav, jež otevírají možnost tvorby zisku, vždy existuje určitý potenciál rizika trestné činnosti. Proto by měl být aspekt kriminálního rizika při plánování legislativních změn vždy brán v úvahu. Jinými slovy se zdá, že předběžná opatrnost je nákladově efektivnější než retroaktivní preventivní opatření, a může též určitým způsobem snižovat vstupní náklady. Aby tedy bylo ze stávající preventivní kapacity vytěženo maximum, měly by legislativní návrhy vždy zahrnovat též perspektivu včasného poznání, vedoucí k anticipačnímu přístupu. Podstatou návrhu samozřejmě není, aby byly veškeré aspekty života svázány v normativním rámci – což by bránilo realizaci lidských práv a občanských svobod ještě více, než hrozby představované organizovaným zločinem. Nicméně lze-li včas poznat příležitosti k trestné činnosti a pokud lze navíc předpokládat relativně nízké náklady předvídavého jednání, je načas, aby zodpovědní činitelé začali jednat.

Pro shrnutí lze uvést, že pokud jde o legislativní změny, jež vytvářejí prostor pro tvorbu zisku, lze anticipační přístup na národní i mezinárodní úrovni nejlépe realizovat prostřednictvím: i) zapojení všech relevantních partnerů do legislativního procesu, ii) zajištění té nejvyšší možné vnější expertizy, a iii) posouzení možných kriminálních rizik spojených se změnou právní úpravy s využitím např. metody Posuzování kriminálních rizik (CRA).

ODKAZY

- Abhyankar, J., *"Maritime Fraud and Piracy"*. Příspěvek přednesený na Mezinárodní konferenci o reakci na výzvy mezinárodního zločinu (*International Conference on Responding to the Challenges of Transnational Crime*), Courmayeur, Itálie, 25.-27. září 1998
- Adamoli, S., Di Nicola, A., Savona, E.U. & Zoffi, P., *"Organized crime around the world"*. HEUNI Publication Series č. 31, Helsinki, 1998
- Arlacchi, P., *"Some observations on illegal markets"*, in Ruggiero, V., South, N. & Taylor, I. (eds.), *"The New European Criminology"*. Routledge: London & New York, 1998
- Ashworth, A., *"Sentencing"*, in Maguire, M., Morgan, R. & Reiner, R. (eds.), *"The Oxford Handbook of Criminology"*, 2. vydání, Clarendon Press: Oxford, 1997
- Carlson, J. (FATF), ústní sdělení pracovníku HEUNI, 18. září 1998
- Council of Europe, *"Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data"*, č. 108/1981
- Van Duyne, P., *"Corruption: acts & attitudes"*, in Matti Joutsen (ed.), *"Current Issues in International Criminal Justice"*, HEUNI Publication Series č. 34, Helsinki 1999
- ECOSOC, *"Elements of responsible crime prevention: standards and norms"* (rezoluce 1997/33, příloha I)
- European Communities, *"Directive on public procurement of services"* (92/50/EEC) (Official Journal č. L 209, 24. července 1992)
- European Communities, *"Directive on public procurement of goods"* (93/36/EEC) (Official Journal č. L 199, 9. srpna 1993)
- European Communities, *"Directive on public building contracts"* (93/37/EEC) (Official Journal č. L 199, 9. srpna 1993)
- European Communities, *"Directive on procurement in the fields of water and energy management, traffic and telecommunications"* (93/38/EEC) (Official Journal č. L 199, 9. srpna 1993)
- European Union, *"Convention on Europol"* (Official J. of the European Communities, č. C 316, 27. listopadu 1995)
- European Union, *"Action Plan to Combat Organized Crime"*, 7421/97 (JAI 14)
- European Union, *Protection of personal data*, 10865/98 (JUR 303/CK4 41)
- Financial Action Task Force, *"Forty Recommendations"*. FATF, Paris, 1990, a Příloha, *"Interpretative Notes to the Forty Recommendations, 1990 - 1995"*. FATF, Paris, 1995 (www.treas.gov/fincen/typo97en.html)

- Glanfield, L., *"Putting theory into practice"*. Příspěvek přednesený na Konferenci o partnerství v oblasti prevence kriminality (*Conference on 'Partnerships in Crime Prevention'*), Hobart, Austrálie, 25.-27. února 1998
 - Godson, R. & Williams, P., *"Strengthening Cooperation Against Transnational Crime: Elements of a Strategic Approach"*. Příspěvek přednesený na Mezinárodní konferenci o reakci na výzvy mezinárodního zločinu, Courmayeur, Itálie, 25.-27. září 1998
 - Graham, J. & Bennett, T., *"Crime Prevention Strategies in Europe and North America"*. HEUNI Publication Series č. 28, Helsinki, 1995
 - Legambiente, *"Le nuove frontiere dell'ecomafia"*. Příspěvek přednesený na Mezinárodní konferenci o trestných činech proti životnímu prostředí – ochraně životního prostředí. Globální závazek (*International Conference on Crimes against the Environment - Environmental Protection: A Global Commitment*), Řím, Itálie, 15.-16. dubna 1997
 - Lely, J. & van Toorn, P., *"The Prevention of Organised Crime and Administrative Measures to Combat It"*. Příspěvek přednesený na Konferenci EU o prevenci kriminality: směrem k evropské úrovni (*EU Conference on Crime Prevention: Towards a European Level*), Noordwijk, Nizozemí, 11.-14. května 1997
 - Leskinen, A., Salminen, P. & Turtiainen, M., *"Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet"* (Základy procesu posuzování vlivu na životní prostředí) University of Helsinki, Maankäytön ekonomian laitos, 10/1991
 - *"MAI Dispute Settlement"*. Sympóziem o MAI, Káhira, Egypt, 20. října 1997 (www.oecd.org/daf/cm/mai/karl.htm)
 - MAI, *"Frequently asked questions and answers"* (www.oecd.org/daf/cm/mai/faqmai.htm) (May 1998)
- Morris, P. & Therivel, R. (eds.), *"Methods of Environmental Impact Assessment"*. UCL Press: London, 1995
- Mueller, G.O.W., *"Transnational Crime: Definitions and Concepts"*. Příspěvek přednesený na Mezinárodní konferenci o reakci na výzvy mezinárodního zločinu, Courmayeur, Itálie, 25.-27. září 1998
 - Mueller, G.O.W. & Alder, F., *"Outlaws of the Ocean"*. Hearst Marine Books: New York, 1985
 - Pease, K., *"Crime Prevention"*, in Maguire, M., Morgan, R. & Taylor, I. (eds.), *"The Oxford Handbook of Criminology"*, 2. vydání, Clarendon Press: Oxford, 1997
 - Pope, J. (ed.), *"The TI Source Book"*, 2. vydání, Transparency International: Berlin, 1997
 - Reimer, P. (1998a), osobní sdělení autorovi o holandském programu zákona o veřejné správě (poctivost v rozhodování) (*Dutch Public Administration (Probity in Decision-Making) Act (BIBOB) programme*), 19. srpna (4 str.)

- Reimer, P. (1998b), osobní sdělení autorovi o holandském programu zákona o veřejné správě (poctivost v rozhodování), 11. září (2 str.)
- "*The sinking of the MAI*". The Economist, 14. března 1998, str.. 85 - 86
- South, N., "*On 'Cooling Hot Money'*" (www.acsp.uic.edu/iasoc/south.htm-1995)
- T.M.C. Asser Instituut, "*Prevention of and Administrative Action against Organised Crime: A Comparative Law Study of the Registration of Legal Persons and Criminal Audits in Eight EU Member States*". The Hague, květen 1997
- Transparency International, "*1997 Corruption Perception Index*" (www.transparency.de/press/1997.31.7.cpi.html)
- United Nations 1995a, "*Action Against National and Transnational Economic and Organized Crime, and the Role of Criminal Law in the Protection of the Environment: National Experiences and International Cooperation. Results of the supplement to the Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, on Transnational Crime. Interim report by the Secretariat*". 9. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli trestné činnosti (*Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*), Káhira, Egypt, 29. dubna – 8. května 1995 (A/CONF.169/15/Add.1)
- United Nations 1995b, "*Background paper for the workshop on environmental protection at the national and international levels: potentials and limits of criminal justice*". 9. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli trestné činnosti, Káhira, Egypt, 29. dubna – 8. května 1995 (A/CONF.169/12)
- United Nations Environment Programme 1989, "*Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (1989)*" (www.unep.ch/basel/index.html)
- United Nations Environment Programme 1993, "*Implementation of Decision I/3 of the First Meeting of the Conference of the Parties on 'Manual for the Implementation of the Convention'*". 2. setkání konference smluvních stran Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Ženeva, Švýcarsko, 21.-25. března 1994 (UNEP/CHW.2/7)
- United Nations Environment Programme 1997, "*Report on Illegal Traffic in Hazardous Wastes and Other Wastes*". 4. setkání konference smluvních stran Basilejské úmluvy, Malajsie, 6. – 10. října 1997 (UNEP/CHW.4/14) (www.unep.ch/basel/cop4/cop4-14.htm)
- UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute), "*Research Workshop on Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice - Case Studies*". Podkladový materiál pro 9. kongres OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli trestné činnosti, Káhira, Egypt, 29. dubna – 8. května 1995
- "*Update on the MAI - stay informed*". MAI UPDATE (prosinec 1998) (www.web.net/~bc-mainot/updates.htm)

- Walker, J., *"Estimates of the Extent of Money Laundering in and through Australia"*. AUSTRAC/J. Walker Consulting Services: Queanbeyan, N.S.W., 1995

- Williams, P., *"Organizing Transnational Crime: Networks, Markets and Hierarchies"*. Příspěvek přednesený na Mezinárodní konferenci o reakci na výzvy mezinárodního zločinu, Courmayeur, Itálie, 25.-27. září 1998

Příloha I

ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ (EIA)

Tento stručný přehled vychází z publikace Morris, P. & Therivel, R. (eds.): „*Methods of EIA*“ (UCL Press: London, 1995, str. 4 – 6). Jednotlivá stadia EIA jsou tato:

- I. Předběžné zkoumání za účelem zjištění, zda má být provedeno EIA (posouzení) s ohledem na možné důsledky negativních vlivů navrhovaného projektu na přírodní, zastavěné a sociální prostředí;
- II. Studie na zjištění cílů navrhovaného projektu a jeho alternativ (vymezení), vždy též s ohledem na tzv. „nulovou variantu“, tj. pokračování v dosavadním postupu;
- III. Výběr příslušných parametrů pro popis environmentálních složek a pro určení a sledování vlivů, včetně přímých, nepřímých, úhrnných a synergických vlivů, a to v rozsahu, který zúčastněné zájmové skupiny pokládají za nezbytný;
- IV. Vymezení variant vlivů; důkladněji by měly být posouzeny ty varianty, které zúčastněné strany pokládají za nejvýznamnější;
- V. Vyhledání, analýza a prezentace vstupních dat, se zvláštním důrazem na popis současného stavu těch faktorů, které jsou pokládány za nejvýznamnější;
- VI. Srovnání navrhovaného projektu a jeho alternativ, formou organizace a prezentace informací takovým způsobem, aby je bylo možno využít při rozhodování;
- VII. Interpretace a vyhodnocení váhy vlivů, s cílem zjistit související možnosti a rizika, včetně mapy geografické a sociální distribuce a časové stupnice vlivů;
- VIII. Prezentace způsobů a prostředků ke zmírnění negativních vlivů, nejprve prostřednictvím stanovení úrovně přijatelného rizika a následně prezentací opatření ke snížení negativních vlivů na tyto úrovně, přičemž nelze opomenout určení nevyhnutelných negativních vlivů;
- IX. Zpracování návrhu zprávy EIA a jeho předložení všem zúčastněným partnerům k připomínce;
- X. Revize návrhu zprávy EIA všemi zúčastněnými partnery;
- XI. Příprava závěrečné zprávy EIA se zohledněním obdržených připomínek;
- XII. Vydání samotného rozhodnutí, a to buď v souladu s návrhem podle původního projektu, nebo formou změny či zamítnutí návrhu na základě řízení EIA;
- XIII. Sledování vlivů v průběhu a po realizaci;
- XIV. Kontrola projektu za účelem srovnání předpokládaných a skutečných výsledků, za účelem posouzení fungování monitorovacího programu, a k získání zkušeností s ohledem na budoucí řízení EIA.

Studie HEUNI č. 15

Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení

Brian Tkachuk
Roy Walmsley

Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality
(The European Institute for Crime Prevention and Control)
působící při OSN
Helsinki, 2001

Instituce, tvořící Síť Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Network*), uspořádaly 10. května 2001 v souvislosti s desátým zasedáním Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*) společný workshop na téma „Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení“.

HEUNI tímto způsobem s potěšením vydává souhrnnou zprávu z workshopu a hlavní příspěvek.

Ostatní příspěvky přednesené na workshopu lze nalézt na webových stránkách UNICRI http://www.unicri.it/html/digital_publications.htm

Tento dokument je k dispozici v elektronické formě na adrese:
<http://www.vn.fi/om/heuni/>

HEUNI
The European Institute for Crime Prevention and Control,
affiliated with the United Nations
P.O.Box 157
FIN-00121 Helsinki
Finland
Tel: +358-9-18257880
Fax: +358-9-18257890
e-mail: heuni@om.fi
<http://www.vn.fi/om/heuni/>

ISSN 1236-8245

OBSAH

	<i>Strana</i>
Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení	32
Zpráva z workshopu od Briana Tkachuka	32
Hlavní příspěvek od Roye Walmsleyho	41

Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení

Referát zpravodaje Briana Tkachuka¹⁷

Okolnosti workshopu

Problematika vězeňství, zejména přeplněnosti věznic a z toho vyplývajících finančních a lidskoprávních problémů, stále velmi znepokojuje řadu členských zemí, jak bylo opakovaně uvedeno na schůzích Komise OSN, na Kongresech OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli (*UN Congresses on the Prevention and the Treatment of Offenders*), i na jiných mezinárodních akcích. Uvedená problematika zasahuje do řady oblastí, jimiž se zabývá Vídeňská deklarace (*Vienna Declaration*), jako jsou ženy, mladiství, oběti trestné činnosti, ochrana svědků, zdraví, vazba, restorativní justice a jiné alternativy uvěznění. Ovlivňuje též jiné oblasti související s Programem pro prevenci kriminality a trestní justici, jako jsou přístup k vězňům odsouzeným za organizovaný zločin, korupci a úplatkářství, jakož i zacházení s oběťmi obchodování s lidmi a jejich dočasné zadržení. Praktický workshop „*Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení*“, konaný 10. května 2001 v souvislosti s 10. zasedáním Komise, byl součástí společné snahy institucí v rámci Sítě Programu OSN tyto otázky řešit a významně se tak podílet na činnosti Programu.

Zaměření workshopu, příspěvky a diskuse

Hlavním bodem programu workshopu (v Příloze) byl příspěvek **Roye Walmsleyho**, konzultanta Evropského institutu pro prevenci a kontrolu kriminality působícího při OSN (HEUNI) a spolupracovníka Mezinárodního střediska pro studia vězeňství (*International Centre for Prison Studies*) (King's College, Universita v Londýně). Pan Walmsley nabídl hloubkovou analýzu a interpretaci specifických trendů a problémů týkajících se všech regionů světa se zaměřením na vězeňskou populaci ve světě a globální trendy ve vězeňství, a to na základě Přehledu vězeňské populace ve světě (*World Prison Population List*) a Stručné informace o vězeňství ve světě (*World Prison Brief*).¹⁸

Pan Walmsley zdůraznil skutečnost, že v nápravných zařízeních celého světa je přes 8 a půl milionu vězňů, ať již obviněných (ve výkonu vazby) či odsouzených. Vzhledem ke světové populaci v počtu 6,1 miliardy lidí to představuje průměrný index vězeňské populace ve výši 140 vězňů na 100.000 obyvatel. Tento statistický údaj možná není sám o sobě alarmující, ovšem skutečnost, že v průběhu devadesátých let vězeňská populace rostla ve většině zemí a pravidelně, a to ve všech regionech světa, již alarmující je. Ještě více šokující je skutečnost, že v některých rozvinutých zemích dosáhl nárůst v tomto období až 40 %. Uvedený nárůst nelze vysvětlit pouze rostoucí mírou kriminality. Prostě nezbyvá než věřit, že trest odnětí svobody dostává přednost před svými alternativami.

Ještě více znepokojivé než samotný nárůst počtu trestů odnětí svobody jsou podmínky, jež byly v jeho důsledku vytvořeny. Početná vězeňská populace vedla k přeplněnosti věznic,

¹⁷ Brian Tkachuk, ředitel Programu nápravných opatření (*Corrections Program*) – Mezinárodního centra pro reformu trestního práva a politiku v oblasti trestní justice (*International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy*), Vancouver BC, Kanada.

¹⁸ Přehled vězeňské populace ve světě byl poprvé vydán v roce 1999, ke druhému vydání došlo v roce 2000 – Roy Walmsley, Research Findings č. 88 a 116. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London UK. Stručná informace o vězeňství ve světě na výše uvedenou publikaci navazuje a je k dispozici on-line (www.prisonstudies.org); je zpracovávána v Mezinárodním středisku pro studia vězeňství, King's College, Londýn.

kteřá pravidelně způsobuje další mnohačetné problémy. Zmenšený životní prostor vede ke špatným hygienickým podmínkám. V některých zemích není dostatek lůžek, oblečení a snižuje se kvalita i kvantita jídla. Je obtížné zajistit zdravotní péči, zvyšuje se stres a násilí mezi vězni i násilí vůči personálu. V případech přeplněných věznic se snižuje poměr počtu členů personálu k počtu vězňů, což vede k nižší kontrole a neschopnosti realizovat konstruktivní programy a aktivity přispívající k reintegraci. V rámci shrnutí dopadů trestu odnětí svobody a zejména přeplněnosti věznic pan Walmsley připomněl často užívanou větu, že věznice jsou „universitami zločinu“ a trest odnětí svobody je „drahý způsob, jak ze špatných lidí dělat ještě horší“. Trest odnětí svobody za podmínek nárůstu vězeňské populace a přeplněnosti věznic má však ještě škodlivější účinky.

V pasáži o opatřeních nezbytných ke snížení vězeňské populace p. Walmsley jmenoval řadu příkladů, jako jsou méně časté využívání vazby a tam, kde je nezbytná, co nejkratší přípravné řízení. Má-li být uložen trest odnětí svobody, představují jistou možnost kratší tresty. V mnoha zemích jsou za určité trestné činy stanoveny nepřiměřené a dlouhé tresty. V této souvislosti p. Walmsley poznamenal, že v zemích, kde jsou užívány dlouhé tresty, neexistuje důkaz o vyšším stupni nápravy odsouzeného při jeho propuštění. Mezi další opatření ke snižování počtu případů trestu odnětí svobody patří častější používání podmíněného propuštění, jakož i další alternativy uvěznění, např. obecně prospěšné práce a postupy restorativní justice.

Pro přijetí takových opatření je nezbytné přesvědčit všechny hlavní činitele, jako jsou politici a zákonodárci, orgány činné v trestním řízení a také média a širokou veřejnost. Je třeba poskytnout kvalitní informace všem hlavním aktérům a zabránit dezinterpretacím.

Globální přehled, prezentovaný p. Walmsleym, následovala vystoupení k otázkám týkajícím se jednotlivých regionů.

Elfas Carranza, ředitel Latinskoamerického institutu OSN pro prevenci kriminality a zacházení s pachateli (*United Nations Latin American Institute on the Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders, ILANUD*), podal analýzu regionu Latinské Ameriky a Karibiku v příspěvku nazvaném *Přeplněnost věznic v Latinské Americe a Karibiku: situace a možné reakce*. Příspěvek přinesl některá základní data o vězeňské populaci, indexech vězeňské populace a přeplněnosti věznic ve 26 zemích Latinské Ameriky a Karibiku. P. Carranza uvedl, že jeden faktor, a sice přeplněnost věznic, se objevuje a negativně ovlivňuje veškeré aspekty fungování věznic a vězeňských podmínek ve všech zemích regionu. Problém přeplněnosti zasahuje všechny sektory, jako jsou otázky zdraví, hygieny, výživy, volného času, vzdělávání, jakož i práce a bezpečnosti vězňů i personálu. Zdůraznil, že dokud nebude vyřešen problém přeplněnosti věznic, nebudou mít snahy o zlepšení ostatních aspektů vězeňského systému patrně žádoucí účinek a mohou se ukázat zcela zbytečnými. Zmínil opatření k řešení problému nadměrné vězeňské populace formou výstavby nových věznic či snižování počtu vězňů prostřednictvím alternativních přístupů. P. Carranza rovněž zdůraznil potřebu účinného postupu na politické úrovni, na všech úrovních nápravného systému a na úrovni vedení jednotlivých věznic.

Analýzu dané problematiky v Asii podal **Mikinao Kitada**, ředitel Institutu OSN pro prevenci kriminality a zacházení s pachateli v Asii a na Dálném východě (*United Nations Asia and Far East Institute on the Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders, UNAFEI*).

Pro většinu asijských zemí představuje přeplněnost věznic hlavní problém a je zdrojem vážného znepokojení příslušných systémů trestní justice. Řada ustanovení Standardních minimálních pravidel OSN pro zacházení s odsouzenými (*United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*) není téměř dodržována. Příliš se spoléhá na trest odnětí svobody a nutně jsou zapotřebí plány na zmírnění přeplněnosti věznic.

Na příkladu situace v zemi bez přeplněných věznic a typické země s přeplněnými věznicemi ilustroval p. Kitada závěr, že k zachování přijatelné míry vězeňské populace je nezbytná přiměřená kontrola procesů nástupu do věznice a propouštění z věznice. Mezi opatření, nutná ke snížení přeplněnosti věznic v asijsko-tichomořském regionu, patří lepší plánování, přijetí alternativ k trestu odnětí svobody a spolupráce na všech úrovních systému trestní justice.

Eric Kibuka, ředitel Afrického institutu OSN pro prevenci kriminality a zacházení s pachateli (*United Nations Latin African Institute on the Prevention of Crime and the Treatment of the Offenders, UNAFRI*), poskytl znepokojivý popis vězeňských podmínek v Africe, kde ve většině zemí trest odnětí svobody a zjevně represivní prvek tímto trestem představovaný stále zůstává jádrem nápravných trestních systémů. Rovněž zdůraznil, že ve většině afrických zemí jsou časté případy ukládání ještě přísnějších sankcí ve formě prodlužování výměry trestu odnětí svobody. Navzdory dosti rychlému nárůstu počtu obyvatelstva jednotlivých zemí v uplynulých dvaceti letech a vyšší míře kriminality vedoucí k většímu počtu vězněných osob, nejsou skoro žádné poznatky o budování nových nápravných zařízení v uvedeném období. Důsledkem toho jsou přeplněné věznice, které trápí třináct z patnácti afrických zemí uvedených ve studii. Tento problém, spolu s nedostatečným financováním, vede k nedodržování mezinárodních a regionálních standardů. V mnoha případech přeplněnost věznic zhoršuje a umocňuje ponížení a utrpení na straně vězňů. V některých případech vězňům nechybí pouze přiměřený oděv, strava a hygienické prostředky, ale co je horší, nemají ani prostor na ulehnutí či dokonce sezení.

Rovněž problematika žen představuje v Africe problém. V některých zemích nejsou v zařízeních podmínky pro pobyt matek s dětmi, a to ani po dobu kojení. V jiných případech je z důvodu nedostatku financí obtížné vytvořit nezbytné podmínky bránící zneužívání vězněných žen a dětí ze strany jiných vězňů či vězeňského personálu.

Vedle rostoucí vězeňské populace a všeobecného nárůstu kriminality navíc prakticky neexistují fungující alternativy, jako např. propuštění z vazby ve vhodných případech na peněžitou záruku. V důsledku toho tvoří ve většině zemí obvinění ve vazbě značný podíl vězňů. Proto by uvážená opatření ke snížení vězeňské populace, mj. prostřednictvím urychlení soudního řízení, mohla vést k poklesu této populace. Mezi jiná řešení patří zavedení a používání jiných alternativních opatření, jako jsou odklony, obecně prospěšné práce, peněžité tresty, odškodňovací programy (*compensation schemes*), podmíněné tresty, podmíněné odsouzení se slibem odsouzeného (*binding over*), policejní dohled a opatření vůči dětem nespojená s odnětím svobody.

V závěru svého příspěvku p. Kibuka uvedl, že jednoduchá řešení neexistují, ovšem co zřetelně vyvstává je potřeba technické pomoci při řešení tohoto problému v příslušných jurisdikcích. UNAFRI je pověřen podporovat členské státy při jejich snaze v této oblasti, ovšem jeho záměry a úsilí jsou vážně omezovány špatnou finanční situací.

Po přehledu vězeňské populace, jak na globální úrovni tak prostřednictvím regionálních analýz, zaznělo na workshopu několik odborných příspěvků věnovaných opatřením a praktickému řešení řady problémů, jimž musejí nápravné systémy celého světa čelit.

Jan van Dijk, ředitel Centra OSN pro mezinárodní prevenci kriminality – Úřadu pro kontrolu drog a prevenci kriminality (*United Nations Centre for International Crime Prevention – Office for Drug Control and Crime Prevention, CICP*), zdůraznil aktivity v rámci projektu zaměřeného na posilování legislativy a institucionální kapacity libanonského systému soudnictví ve věcech mládeže, jež by měly zlepšit vězeňské podmínky mladistvých v této zemi. Aktivity v rámci tohoto projektu zahrnují:

- Vytvoření nové jednotné a standardizované formy zpráv, jež vyplňují soudní úředníci a vězeňský personál pracující s mladistvými.
- Vytvoření nových vzdělávacích osnov pro oblast mladistvých pachatelů v jejich jednotlivých vzdělávacích zřízeních.
- Reformu vězeňského systému pokud jde o uvězněné mladistvé muže a zlepšení vězeňských podmínek v ústřední věznici v Roumichu.
- Technickou pomoc vládě země při budování nového nápravného a pozorovacího střediska pro odsouzené mladistvé či mladistvé ve vazbě.

Cíl a aktivity projektu byly původně zaměřeny na řešení problému kriminality mládeže s prioritou mj. zajistit, aby se zlepšily podmínky, v nichž jsou uvězněni mladí lidé v konfliktu se zákonem.

Další aktivity projektu se zaměří na oblast uvězněných mladistvých žen a na prevenci kriminality a recidivy.

Doris Layton MacKenzie, Ph.D., profesorka kriminologie a trestní justice a ředitelka Skupiny vyhodnocovacího výzkumu na Universitě v Marylandu, USA, přednesla příspěvek na téma „Ukládání trestů a nápravná opatření ve 21. století: příprava půdy pro budoucnost“.

Dr. MacKenzie zdůraznila, že v posledních třiceti letech došlo ve Spojených státech k dramatickým změnám, pokud jde o filosofii a praxi ukládání trestů a nápravných opatření. Důraz na nápravu a využívání modelu ukládání relativně určitých trestů (*indeterminate sentencing*) se změnil a pozornost se obrátila k ukládání trestů absolutně určitých (*determinate sentencing*). Ukládání absolutně určitých trestů bylo zprvu motivováno zájmem na spravedlivé justici, ale později se stalo základním kamenem modelu nápravných opatření zaměřených na kontrolu kriminality. Nárůst kriminality koncem sedmdesátých let a počátkem let osmdesátých vedl řadu lidí k podpoře změn v oblasti nápravných opatření a koncepce ukládání trestů v zájmu kontroly kriminality. Absolutně určité tresty, stejně jako přechodné sankce (*intermediate sanctions*), válka proti drogám, princip třikrát a dost a nápravné výchovné tábory (*correctional boot camps*) byly zavedeny jako součást této kontroly.

Dr. MacKenzie ve své prezentaci rozebírala změny, k nimž došlo, jejich účinky a tvořící se paradigma oblasti ukládání trestů a nápravných opatření v USA. V této souvislosti se stále více uznává, že politika kontroly kriminality měla nezamýšlený účinek (neúměrně vysoký podíl vězeňské populace) a dochází patrně k posunu směrem zpět k nápravnému modelu.

Drogy ve vězeňských zařízeních představují již nějakou dobu závažný a reálný problém v drtivé většině zemí celého světa. Ve většině zemí trvalo dlouho, než odpovědné orgány státní správy existenci tohoto problému připustily.

Alfred W. Steinacher, vedoucí penitenciární služby ve věznici Hirtenberg (Rakousko), se podělil o zkušenosti se zřizováním a budováním bezdrogových zón v rakouských věznicích.

Před zavedením bezdrogové zóny (BZ) ve věznici Hirtenberg byla tamní vnitřní situace trvale neuspokojivá. Ve smyslu produktivity dosáhly zdravotní podmínky vězňů a profesionální morálka, jakož i nedostatek motivace mezi vězni i personálem hranice, kdy již bylo hrozné v Hirtenbergu pobývat. Situace se již prostě nemohla dále zhoršovat.

Projekt byl zahájen 10. října 1995 s přibližně 20 účastníky z řad vězňů. Po třech měsících se počet účastníků zvýšil na 150 a v současnosti projekt zahrnuje 176 vězňů, tj. zhruba 72 % místní vězeňské populace.

Podmínkou účasti je, že vězni dobrovolně podepíší smlouvu, jež je zavazuje k úplné abstinenci vůči alkoholu a jiným návykovým látkám. Zároveň získávají určité výhody (telefonní hovory s rodinami, méně omezující opatření při návštěvách atd.) na dobu, kdy svůj závazek plní.

Kromě významně méně násilného prostředí se dramaticky zvýšila produktivita, současně se snížilo užívání drog a vězni požívají více výhod, než bývá za takových okolností obvyklé. Rovněž počet případů ukončení účasti z důvodu užívání nelegálních látek je zanedbatelný. V důsledku toho mají vězni mnohem větší naději na reintegraci do společnosti po propuštění a dávají najevo mnohem méně nenávisti a odporu k „systému“ za to, že způsobil dlouhodobé negativní účinky na jejich osobnost a/nebo zdraví.

Jon Klaus, hostující spolupracovník Institutu OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI*), se ve svém příspěvku zabýval problémem organizovaného zločinu z hlediska vězeňství.

Zdálo by se, že se politické, policejní i justiční orgány domnívají, že jakmile je představitel/pachatel organizovaného zločinu uvězněn, problém je vyřešen. P. Klaus upozornil, že poslední zprávy, studie a zkušenosti naznačují, že institucionální menu výhod a péče pro „privilegované“ může sloužit jako nová základna pro další činnost. Neinformované a naivní předpoklady, domněnky, strategie a podmínky pouze vytvářejí lepší základnu pro to, aby organizovaný zločin existoval dále, a ve skutečnosti ve chráněných podmínkách ještě vzkvétal.

V některých zemích představitelé organizovaného zločinu téměř řídí jednotlivá zařízení. Ještě horší je, že institucionální podmínky a mocenská základna takových „chráněných“ jedinců vytváří silnou motivaci pro získávání méně šťastných a mladších vězňů. Podobné prostředí také zjevně neprospívá nápravným plánům tam, kde by mohly existovat.

Dispozice s takovou alternativní mocenskou strukturou s reálně neomezeným vlivem uvnitř vězeňského prostředí vytváří ohromný tlak na personál a vedení aby spolupracovali, a

to buď na základě výhrůžek či korupce. Pokud se pak tedy projeví úsilí získat zpět kontrolu, vede to často k násilí a výsledkem jsou negativní vztahy mezi personálem a vězni, jež mohou trvat roky.

Bez odpovídající podpory a financování musejí vězeňské orgány při řešení problémů způsobených organizovaným zločinem a korupcí spoléhat na policejní prostředky (jež bývají už tak dost omezené), takže si za takových podmínek nemohou osvojit odborné dovednosti potřebné k podpoře a pomoci externím orgánům prosazování práva. Vzhledem k nedostatku politické a mezinárodní profilace a pozornosti bývají zprávy organizací jako je Amnesty International a Penal Reform International ve skutečnosti ignorovány. Mnohé z toho, co je třeba k řešení problému se prostě místo s účinnou reakcí setkává s lhostejností.

Funguje jen málo vazeb na další potenciální partnery, a to dokonce i v rámci nových předpisů OSN i Evropy o potírání korupce a organizovaného zločinu. V Protokolech jsou zmíněni soudci, státní zástupci, policisté i celníci, ovšem „Povolání v nápravné službě“ (dohled, parole a věznice) je ignorováno. Je zvláštní, že zrovna tito pracovníci v první linii s vyšším vzděláním a zkušenostmi jsou zjevně opomíjeni z globálních aktivit. Bez spolupráce a plného zapojení svých partnerů do boje proti organizovanému zločinu a korupci mohou orgány prosazování práva po celém světě dosáhnout opačného výsledku a stát se de facto rozdělenou a rozdělojící silou. Vzhledem ke svým schopnostem by pracovníci ve vězeňství mohli být potenciální „výhrou spadlou z nebe“, kdyby byli vhodně využíváni. Nápravná zařízení byla, jsou a snad i budou důležitým partnerem v globální válce proti zločinu.

Gary Hill, reprezentující Mezinárodní vědeckou a odbornou radu Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, ISPAC*), se v závěrečném odborném příspěvku zabýval otázkou správy věznic a nabídl několik praktických řešení pro případy přeplněnosti věznic bez zvýšených nároků na zdroje.

P. Hill uvedl, že někteří lidé chápou vedení jako silnou osobnost schopnou inspirovat ostatní a přimět je plnit úkoly. Jiní chápou vedení jako věcnou, neviditelnou skupinu osob, která přijímá a zvažuje všechny relevantní informace a nějakým způsobem přijímá správná rozhodnutí. Ve skutečnosti není vedení ani jedno z toho. Spíše se jedná o souhrn všech strategií, metod a postupů používaných v činnosti určité instituce a způsobu, jakým jsou realizovány, koordinovány a vykonávány.

Když jsou vládní úředníci, politici a občané konfrontováni s pohledem na věznice, v nichž je umístěn dvoj- tří- i vícenásobný počet vězňů než na kolik jsou určeny, bývá první reakcí hledání způsobů jak snížit míru kriminality či hledání alternativ trestu odnětí svobody za účelem snížení vězeňské populace. Jsou to důležitá témata a je třeba je zkoumat. Ovšem zatímco probíhají tyto diskuse, je skutečností, že se ředitelé jednotlivých věznic a jejich personál musejí snažit o humánní zacházení s těmi, které mají hlídat. Vliv osob, zodpovědných za správu věznic na to, kdo a v jakém počtu do věznice přichází, je velmi omezený. Často se stává, že když do jejich zařízení nastupuje více vězňů, jsou žádosti o větší množství stravy, personálu, vybavení a/nebo prostředků odmítány. Přeplněné věznice zpravidla existují tam, kde je prostředků málo i pro neodsouzené občany. Více prostředků pro věznice by mohlo znamenat méně prostředků na školy, bydlení, zdravotní péči, hygienické služby či pro hendikepované občany. V takovém prostředí musí vedoucí každého zařízení hledat metody, vnitřní strategie, postupy a prostředky, jak věznici řídit.

P. Hill ve svém vystoupení nabídl několik základních metod, které mohou osoby zodpovědné za řízení přeplněných věznic použít k udržení morálky a přijatelné úrovně personálu, k zachování programů a služeb pro vězně a k nalezení nových způsobů zajištění humánního prostředí ve věznici. Hovořil o specifických aktivitách týkajících se hygieny ve věznicích, odpovídající stravy, bezpečnosti, ochrany práv vězňů, práce vězňů, návštěv a morálky personálu. Jasnou zprávou z jeho vystoupení však bylo sdělení, že k nalezení odpovídajících řešení každodenních problémů, které stojí před řediteli nápravných zařízení, je třeba motivace, vynalézavost a kreativita.

Po obou zasedáních, z nichž první nabídlo globální i regionální pohled na vězeňskou populaci a druhé odborné příspěvky, následovala příležitost k diskusi. Ta byla možností k úvaze nad specifickými otázkami a k podrobnějšímu rozboru hlavních aspektů předchozích vystoupení.

Výsledkem příspěvků, diskuse a komentářů byla shoda na tom, že je nutné, aby problematika věznic zůstala v popředí agendy prevence kriminality a trestní justice. Problematika vězeňství je příliš často zcela ignorována a dostává se jí malé pozornosti v porovnání s jinými prioritami trestní justice. Není překvapením, že přeplněnost věznic a eskalace vězeňské populace zůstávají jedním z největších problémů, jimž čelí země celého světa.

V mnoha částech rozvojového světa dospěl problém přeplněnosti věznic tak daleko, že země nejen že nejsou schopny dostát mezinárodním standardům zacházení s pachateli trestné činnosti, ale často nejsou vůbec schopny zajistit ty nezákladnější z lidských potřeb, jako jsou strava, čistá voda, příkrývky a přístřeší a základní zdravotní péče. Nejen muži, ale i ženy, mladiství a v některých případech i děti jsou obětí zneužívání, ať již přímo či jako nezamýšlený důsledek značně přeplněných zařízení. Faktem zůstává, že ve věznicích neustále dochází k očividnému porušování lidských práv, buď úmyslně nebo jako nezamýšlený důsledek značně přeplněných zařízení.

Problém rozvinutých zemí spočívá v přehnané výši prostředků, vynakládaných na trest odnětí svobody, jakož i v sociální stigmatizaci společnosti, která zjevně vězňů příliš mnoho svých občanů.

V celé diskusi panovala shoda o potřebě silnější politické vůle k řešení daného problému na národní i mezinárodní úrovni. Nejedná se totiž jen o vnitrostátní problémy a v zájmu řešení základního problému přeplněnosti věznic na celém světě je třeba spojeného úsilí světového společenství při podpoře zemí žádajících o pomoc při hledání alternativ trestu odnětí svobody.

Závěrečný prvek diskuse se s ohledem na problematiku vězeňství a další otázky prevence kriminality týkal současných priorit a pracovního programu Komise. V tomto směru bylo zdůrazněno, že vězeňství musí zůstat jednou z oblastí, které se program věnuje. Podporuje to i skutečnost, že Vídeňská deklarace stanoví zvláštní závazek a vyzývá k úsilí potlačovat nárůst vězeňské populace a přeplněnost věznic, potlačovat využívání vazby a podporovat účinné alternativy uvěznění. Pobízí rovněž k rozvoji strategií, postupů a programů restorativní justice, jež respektují práva a potřeby obětí, pachatelů a společnosti.

Uvedená problematika též zasahuje do řady oblastí a navrhovaných aktivit, o nichž Vídeňská deklarace hovoří, jako jsou ženy, mladiství, ochrana svědků, zdravotní péče, vazba,

restorativní justice a další alternativy uvěznění. Týká se též dalších problémů souvisejících s Programem, jako je vedení vězňů odsouzených za organizovaný zločin, korupci a úplatkářství, jakož i zacházení s oběťmi obchodování s lidmi a jejich dočasné zadržení.

Závěrem přijaly instituce tvořící Síť závazek pokračovat v aktivitách technické pomoci a v programovém úsilí při podpoře Komise, včetně činnosti ve prospěch iniciativ na reformu vězeňství po celém světě v zájmu řešení nejnáročnějšího problému přeplněnosti věznic.

* * * * *

Instituce tvořící Síť Programu chtějí vyjádřit své uznání CICP a jeho pracovníkům za jejich podporu a pomoc při pořádání tohoto prvního společného workshopu v rámci technické pomoci. Síť též vyjadřuje svou nehlubší vděčnost Sergio Viaggiovi za jeho pomoc a dobrovolníkům z řad studentů za překladatelské služby poskytované v průběhu workshopu všem účastníkům.

PŘÍLOHA:

Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení, Vídeň, 10. května 2001

Program

- 10:00** Předsedající: Alberto Bradanini, ředitel UNICRI
Jmenování zpravodaje (Brian Tkachuk, ředitel Programu pro ukládání trestů a nápravná opatření, ICCLR&CJP)
- 10:10** Úvodní slovo a souhrn programu dne
Přednášející: Anna Alvazi del Frate, výzkumná pracovnice, UNICRI
- 10:20** Sdělení Jana van Dijka, ředitele CICP
- 10:30** Statistický přehled trestu odnětí svobody ve světě
Roy Walmsley, konzultant HEUNI a spolupracovník Mezinárodního centra pro studia vězeňství (King's College, Universita v Londýně)
- 11:00** Regionální příspěvky
- Latinská Amerika a Karibik
přednášející: Elias Carranza, ředitel ILANUD
 - Vězeňská populace v asijských zemích: fakta, trendy a řešení
přednášející: Mikinao Kitada, ředitel UNAFEI
 - Afrika
přednášející: Eric Kibuka, výkonný ředitel UNAFRI
- 12:20** Diskuse
- 15:00** Kulatý stůl na téma Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení.
Předsedající: Roy Walmsley
- „Ukládání trestů a nápravná opatření ve 21. století: příprava půdy pro budoucnost“, příspěvek Doris Mac Kenzie, ředitelky Skupiny vyhodnocovacího výzkumu a profesorky katedry kriminologie a trestní justice na Universitě v Marylandu, USA (příspěvek pod záštitou NIJ)
- „Posilování legislativy a institucionální kapacity libanonského systému soudnictví ve věcech mládeže“, Jan van Dijk, ředitel Centra OSN pro mezinárodní prevenci kriminality – Úřadu pro kontrolu drog a prevenci kriminality (CICP)
- „Vytvoření bezdrogové zóny v rakouských věznicích“, p. Alfred Steinacher, Odbor vězeňství, Ministerstvo spravedlnosti Rakouska (příspěvek pod záštitou ISISC)
- „Trest odnětí svobody a jeho alternativy: dopady organizovaného zločinu v rozvojovém světě“, Jon Klaus, hostující spolupracovník UNICRI
- „Správa věznic“, p. Gary Hill, předseda funkčního výboru ISPAC
- 17:00** Diskuse
- 17:30** Závěrečná poznámka zpravodaje

Vězeňská populace ve světě: fakta, trendy a řešení hlavní příspěvek od Roye Walmsleyho¹⁹

Úvod

Při příležitosti svého prvního zasedání pověřila Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justici instituce, tvořící Síť Programu pro prevenci kriminality a trestní justici²⁰, poskytováním technické pomoci členským státům v oblastech souvisejících s Programem (rezoluce ECOSOC 1992/22). V uplynulých letech byly role uvedených institucí a jejich příspěvek k činnosti Komise a Centra pro mezinárodní prevenci kriminality (CICP) při implementaci Programu opakovaně oceněny.

Ve svém úsilí dále přispívat k činnosti Programu se instituce tvořící Síť na své 15. koordinační schůzce dohodly, že budou společně organizovat praktické workshopy a akce na podporu činnosti Komise. Tyto aktivity, jež mají být organizovány pravidelně, představují od uvedených institucí součást plnění pověření od Komise, aby poskytovaly technickou pomoc členským státům v oblastech týkajících se Programu.

V průběhu této první společné akce, pořádané při příležitosti 10. zasedání Komise bylo dohodnuto, že zmíněné úsilí bude vycházet z úspěchu vedlejších schůzí a workshopů, organizovaných uvedenými institucemi v průběhu 10. a předcházejících Kongresů OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli. V úvahu byl vzat rovněž současný Pracovní program Komise, zejména implementace Vídeňské deklarace přijaté na 10. Kongresu. Po rozsáhlé diskusi a konzultacích mezi členy jednotlivých institucí, a po získání podpory CICP, byla zvolena problematika „vězeňství“ jako téma této první akce.

Přeplněnost věznic a související problémy týkající se finančních prostředků a lidských práv, zůstávají jedním z hlavních zájmů členských zemí, jak rozvinuté i rozvojové země opakovaně uvedly na zasedáních Komise i jiných mezinárodních fórech. I když se nelze věnovat všem těmto souvisejícím otázkám v rámci jednodenního workshopu, jedná se o téma zahrnující řadu problémů obsažených ve Vídeňské deklaraci, jako jsou ženy, oběti trestné činnosti, restorativní justice, ochrana svědků, zdravotní důsledky, vazba či alternativy uvěznění. Ukládání trestů a zacházení s vězni odsouzenými za organizovaný zločin, jakož i korupce a úplatkářství vězeňského personálu patří mezi problémy vyžadující pozornost. Řešit je též nutno otázku implementace a dodržování příslušných standardů a norem OSN i jiných mezinárodních dokumentů.

¹⁹ Při přípravě tohoto příspěvku spolupracoval jeho autor s Brianem Tkachukem, ředitelem Programu pro ukládání trestů a nápravná opatření (*Sentencing and Corrections Programme*), Mezinárodní centrum pro reformu trestního práva a politiku v oblasti trestní justice, a Annou Alvazi del Frate, Institut OSN pro výzkum interregionální kriminality a justice.

²⁰ Síť Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici tvoří Centrum OSN pro mezinárodní prevenci kriminality (*United Nations Centre for International Crime Prevention*) a řada interregionálních a regionálních institucí z celého světa, jakož i specializovaná centra. Byla zřízena za účelem pomoci mezinárodnímu společenství při posilování mezinárodní spolupráce v klíčové oblasti prevence kriminality a trestní justice. Její členové nabízejí řadu různých služeb, jako je výměna informací, výzkum, školení a vzdělávání veřejnosti.

Workshop uvede prezentace zaměřená na vězeňskou populaci ve světě a vycházející z Přehledu vězeňské populace ve světě a Stručné informace o vězeňství ve světě.²¹ Následovat bude hloubková analýza a interpretace konkrétních trendů a problémů týkajících se světových regionů. Kulatý stůl se pak zaměří na praktickou diskusi a výměnu názorů na ty nejproblematictější otázky. Cílem workshopu je zkoumat problémy způsobené eskalující vězeňskou populací, jež nemohou řešit pouze pracovníci ve vězeňství. Uvedený problém propojuje všechny složky systému trestní justice a vyžaduje společné úsilí politických představitelů a pracovníků v oblasti trestní justice na národní i mezinárodní úrovni.

Účelem tohoto příspěvku je uvést hlavní aspekty workshopu a problémů, jež budou diskutovány.

Vězeňská populace ve světě – přehled

V zájmu plného pochopení rozsahu problému je především důležité uvědomit si počet osob ve světě vězněných. Druhé vydání (2000) Přehledu vězeňské populace uvádí, že ve světě je drženo v nápravných zařízeních přes 8,5 milionu osob, ať už se jedná o osoby obviněné (ve vazbě) či o osoby odsouzené ve výkonu trestu. Polovina z těchto osob se nachází ve Spojených státech, Rusku a Číně, přičemž první dvě z uvedených zemí mají též nejvyšší index vězeňské populace.

Počátkem roku 2000 mělo Rusko nejvyšší index vězeňské populace ve světě, přibližně 730 na 100.000 obyvatel. Následovaly USA s hodnotou 690. Za těmito dvěma zeměmi byly Bělorusko, Kazachstán a čtyři malá území v regionu střední Ameriky / Karibiku, která vděčí za vysoký index vězeňské populace vězněným pašerákům drog, jež nejsou jejich občany – Belize Bahamy, Kajmanské ostrovy a Panenské ostrovy. Všechny tyto země mají index vězeňské populace nejméně 460 na 100.000 obyvatel. Je třeba zdůraznit, že jejich indexy mezi hodnotami 460 a 730 na 100.000 obyvatel jsou mnohem vyšší než tomu je ve většině světa, neboť dvě třetiny zemí mají indexy ve výši 150 na 100.000 obyvatel a nižší.

Dalším významným aspektem vězeňské populace ve světě je skutečnost, že se vězeňská populace v různých regionech a v různých částech téhož kontinentu významně liší. Kupříkladu v Africe je průměrný index jihoafrických zemí více než pětinašobný oproti zemím střední a západní Afriky; v Americe je průměrný index v zemích karibské oblasti téměř trojnásobný oproti jihoamerickým zemím; v Asii je průměrný index středoasijských zemí zhruba šestinašobný oproti indexu v jižní Asii (hlavně v oblasti indického subkontinentu). V Evropě je průměrný index střeoevropských a východoevropských zemí více než trojnásobný oproti jihoevropským zemím. Index v zemích Oceánie (včetně Austrálie a Nového Zélandu) se pohybuje pod celosvětovým průměrem.

Rozdíly indexů vězeňské populace ve světě si zaslouží podrobné zkoumání kriminologů, aby byly zjištěny příčiny takových rozdílů, a politiků a odborníků na trestní justici, jež by mohli vzhledem ke značným nákladům a pochybné účinnosti trestu odnětí svobody chtít zvážit existenci možností pro snížení vězeňské populace ve své zemi. Důvody

²¹ Přehled vězeňské populace ve světě byl poprvé vydán v roce 1999, ke druhému vydání došlo v roce 2000 – Roy Walmsley, Research Findings č. 88 a 116. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London UK. Stručná informace o vězeňství ve světě na výše uvedenou publikaci navazuje a je k dispozici on-line (www.prisonstudies.org); je zpracovávána v Mezinárodním středisku pro studia vězeňství, Kong's College, Londýn.

uvedených rozdílů a možnosti pro snižování rozsahu vězeňské populace budou rozebrány dále v tomto příspěvku.

Nárůst a trendy vězeňské populace

V mnoha částech světa vězeňská populace v průběhu devadesátých let rostla. V západní Evropě, jakož i v Evropě střední a východní činil nárůst téměř všude přes 20 % a v polovině zemí nejméně 40 %. Z 33 evropských zemí (nepočítaje v to velmi malé země) došlo k nárůstu ve 28. Ze šesti nejlidnatějších zemí Ameriky činil nárůst 12 % pouze v Kanadě, zatímco v USA, Mexiku, Argentíně, Brazílii a Kolumbii to bylo mezi 60 % a 85 %. V jiných částech světa činil nárůst např. přes 50 % v Austrálii, 38 % na Novém Zélandě, 33 % v Jihoafrické republice a 10 % v Japonsku. Obecným trendem devadesátých let, přinejmenším v řadě rozvinutých zemí, byl nárůst vězeňské populace, často o 40 % za deset let.

Pokud jde o trend posledních tří let, ve 24 evropských zemích došlo k nárůstu, a to u více než poloviny z nich o více než 10 %. V Americe došlo v posledních třech letech k nárůstu ve všech šesti již zmíněných zemích – přes 50 % v Kolumbii, 30 v Mexiku, 26 % v Brazílii, 13 % v USA, 9 % v Argentíně a 1 % v Kanadě. Pokračuje též nárůst v Austrálii a Jihoafrické republice, na Novém Zélandu a v Japonsku. Nic nenasvědčuje tomu, že by se nárůst z devadesátých let zpomalil či zvrátil. Pouze ve dvou ze 43 sledovaných zemí – Švédsku a Finsku – trvá v posledních třech letech klesající trend. Finsko je jedinou zemí s klesajícím trendem po celé desetiletí.

Příčiny nárůstu vězeňské populace

Je dobře známo, že pohyb vězeňské populace nelze vysvětlit pouze mírou kriminality. V řadě zemí míra kriminality, včetně závažnějších trestných činů, stagnuje či dokonce klesá, zatímco vězeňská populace trvale roste. Část nárůstu vězeňské populace je řadou odborníků přičítána tomu, že mnoho zemí věří, že trest odnětí svobody je vhodnější než jeho alternativy.

Jak upozornil Kuhn (1997), za touto vírou se skrývá vyšší strach z kriminality, ztráta důvěry v systém trestní justice, zklamání z opatření v rámci pozitivního zacházení s pachateli, síla retribučních teorií trestu. Ztráta důvěry v systém může vést k přijímání přísnější legislativy a k používání tvrdších trestů jako nouzových prostředků k udržení integrované společnosti. Retribuční teorie se mohou snadno promítnout do požadavků delších, přísnějších trestů.

Takové faktory patrně vedou v některých částech Evropy a Severní Ameriky ke změnám postoje rozhodujících skupin (politici, zástupci soudcovského stavu, státní zástupci a média) i široké veřejnosti.

Postoje mohou být také krátkodobě ovlivněny dramatickými událostmi, jako byl Bulgerův případ v roce 1993 v Anglii (vražda malého chlapce dvěma jinými dětmi) a případ Dutroux v roce 1996 v Belgii (týkající se únosu, pedofilie a vraždy). Spojené státy zažily nárůst případů náhodné střelby cizinců do mladých lidí. Takové případy mohou vyvolat veřejnou poptávku po represivnější reakci na určité trestné činy a pachatele, poptávku, kterou mohou politici a soudy vyslyšet. I poté, co se mediální zájem přesune na jiná témata, zůstávají represivnější opatření zpravidla v platnosti.

Pro konkrétní ilustraci uvádím dále několik příkladů faktorů, jež v nedávné době ovlivnily nárůst vězeňské populace v některých zemích.

Vezměme si Portugalsko, zemi s nejvyšším indexem vězeňské populace v západní Evropě. Portugalsko do devadesátých let vstupovalo s indexem v průměrné výši pokud jde o západní Evropu. Hlavním důvodem nárůstu je zvýšení délky trestů. Krátkodobý, ovšem nikoliv trvajícím účinek měly amnestie. Kromě toho vedly změny v trestním zákoně k omezení možností podmíněného propuštění.

Vezměme si Anglii a Wales, kde je nyní vězeňská populace o 50 % vyšší než na počátku devadesátých let a její index je druhý nejvyšší v západní Evropě. Podle rozšířeného názoru lze nárůst přičíst společenské úzkosti, zesílené mediální reakcí na zvláště závažný případ vraždy a na zločin obecně. Využívání trestů spojených s odnětím svobody vzrostlo o 40 %, délka trestů se zvýšila o více než 10 % a nyní, o sedm či osm let později zůstává vězeňská populace na úrovni dosažené po oné události (Bulgerův případ). Vezměme si Nizozemí, které bylo dlouho proslulé nízkým indexem vězeňské populace. V devadesátých letech v něm došlo k největšímu nárůstu ze všech západoevropských zemí a jeho vězeňská populace se téměř zdvojnásobila. Nárůst lze opět přičíst zvýšenému využívání odnětí svobody a ukládání delších trestů.

Vezměme si země střední a východní Evropy. V celém regionu došlo ke značnému nárůstu kriminality přinejmenším do roku 1992/1993 v důsledku odstranění bariér předchozích represivních režimů, a to se patrně odrazilo ve větším využívání trestu odnětí svobody. Proč však potom nárůst trval i v dalších čtyřech či pěti letech, kdy míra kriminality obecně stagnovala? Nejčastěji uváděným vysvětlením je, že ačkoliv celková míra kriminality nestoupala, veřejnost, média a politici byli znepokojeni změnou v povaze zločinu, když se objevily nové a dříve neznámé formy kriminality jako mezinárodní organizovaný zločin, ekonomická kriminalita a v některých zemích i nájemné vraždy. Tato atmosféra strachu v zemích, kde právní předpisy dosud tyto nové formy kriminality nedostihly, vedla k tomu, že trestná činnost obecně častěji vyústila ve vzetí do vazby, následné uložení trestu odnětí svobody a zmenšily se možnosti pro podmíněné propuštění.

Dále si vezměme Spojené státy. Stav nárůstu věznění v USA podle Tonryho (1999) „vychází zčásti z amerického moralismu a zčásti ze strukturálních charakteristik americké vlády, jež poskytují malou ochranu před emocemi vyvolanými morálním zděšením a dlouhodobými cykly tolerance a netolerance“. Tonry tvrdí, že „bezprecedentní a s ničím nesrovnatelná záliba v trestu odnětí svobody a ve tvrdé politice v oblasti trestní justice“ má jen málo co do činění s pachateli, ale zcela souvisí s veřejností. „Neobvyklá situace, kdy náchylnost veřejnosti k návrhům na tvrdou politiku vůči kriminalitě a drogám zůstala na konci devadesátých let vysoká navzdory značnému a dlouhodobému poklesu míry kriminality a užívání drog“ je vysvětlována tím, že za prvé „konzervativní politici zjistili, že je v jejich zájmu udržet pozornost voličů zaměřenu na problematiku, v níž budou liberálové sotva nesouhlasit“; za druhé „masmédiá se naučila, že se kriminalita vyplácí ve smyslu fascinace veřejnosti temnými stránkami života, a že strach, zažívaný zprostředkovaně před televizí či filmovým plátnem, se generalizuje na život vně domova“; a za třetí „v devadesátých letech se lidé ve skutečnosti nestarali o účinnost politiky v oblasti kriminality a užívání drog“ a místo toho podporovali přísnou politiku z „expresivních“ důvodů, neboť v té době „oceňovali denunciační vlastnosti přísných zákonů“.

Vzhledem k výše uvedenému se zdá, že nárůst vězeňské populace v těchto evropských a severoamerických zemích má především politické základy. Ve *specifickém* smyslu je tomu tak z důvodu většího využívání uvěznění, delších trestů a přinejmenším v řadě evropských zemí též omezených možností používání podmíněného propuštění.

Proč je početná vězeňská populace na závalu?

Často lze slyšet názor: proč je špatné, když máte početnou vězeňskou populaci? Čím více zločinců zavřete, tím, méně zločinů spáchají. Výzkum však ukazuje, že k dosažení znatelného účinku na míru kriminality byste museli zavřít mnohem více lidí a na mnohem delší dobu – na náklady společnosti – než jsou ochotny učinit i ty země, které mají jinak trest odnětí svobody nejvíce v oblibě.

A opět – co to vypovídá o zemi, která pokládá za nezbytné zavřít značnou část svého obyvatelstva? Rusko a USA vězní více než každého osmdesátého mužského občana, a tento podíl je pochopitelně mnohem vyšší, pokud z výpočtu vyloučíte chlapce příliš mladé na to, aby byli uvěznění, a staré muže, kteří se ve vězeňské populaci vyskytují jen vzácně. Co to vypovídá o prevenci kriminality v takové zemi? Měl by být důraz kladen více na podporu sociální integrace a méně na zavírání lidí?

Názory na tyto širší otázky mohou být různé, ovšem nejpádňější demonstrací toho, že vysoká vězeňská populace skutečně je na závalu, představují praktické úvahy. Především vysoká vězeňská populace a její nárůst nutně vedou k přeplněnosti věznic. Bohatší země staví s rostoucím počtem vězňů nové věznice, ovšem přeplněnost trvá. Přeplněné věznice představují porušení standardů OSN a jiných mezinárodních standardů, jež požadují, aby se všemi vězni bylo zacházeno s úctou k jejich důstojnosti a hodnotě lidských bytostí, k čemuž patří poskytnutí rozumného prostoru.

Početná vězeňská populace a nárůst počtu vězňů nepřináší jen přeplněnost. Zpravidla s sebou přináší i spoustu dalších problémů – nejen omezený životní prostor, ale též horší hygienické podmínky a prostředky a méně času na venkovní pobyt. V řadě zemí s vysokým nárůstem vězeňské populace je nedostatek lůžek a oblečení pro vězně a strava je méně uspokojivá pokud jde o kvalitu i kvantitu. Je obtížnější účinně zajistit zdravotní péči. Je více napětí, více násilí mezi vězni, více násilí vůči personálu. Zvyšuje se riziko sebepoškození a sebevražd.

S nárůstem počtu vězňů se nutně snižuje podíl počtu členů personálu na počet vězňů. Nižší podíl počtu členů personálu na počet vězňů zpravidla znamená méně účinný dohled personálu a méně času na organizaci aktivit náležejících do pozitivního režimu zvyšujícího šance na úspěšnou reintegraci do společnosti. Zejména bývají negativně ovlivněny programy zacházení, včetně předpropouštěcích kursů. Dále se v takových situacích obvykle vyskytují škodlivé účinky na personál ve smyslu zvýšeného stresu a úrovně nemocnosti. Zpravidla se též projevují negativní účinky na rodiny a přátele mimo věznice, neboť se rychle dozvídají o zvýšené úrovni napětí a stresu působících na vězně a personál.

Říká se, že věznice jsou „universitami zločinu“ a trest odnětí svobody je „drahý způsob, jak špatné lidi učinit ještě horšími“. Je zřejmé, že výkon trestu odnětí svobody v podmínkách nárůstu počtu vězňů a přeplněnosti věznic je ještě více škodlivý.

Snižování vysoké vězeňské populace: nezbytná opatření

Co je tedy třeba učinit ke snížení vysoké vězeňské populace a k potírání jejího nárůstu? Pokud přijmeme názor, že trest odnětí svobody by měl být využíván co nejméně, pak je třeba snižovat celkový počet vězeňské populace i tam, kde nepatří mezi ty nejvyšší. I když celková vězeňská populace v dané zemi není zvlášť početná, často se tam přeplněnost vyskytuje, přinejmenším v některých vazebních věznicích.

Především lze snížit využívání vazby. V řadě zemí je podezřelý umístěn do věznice téměř automaticky jakmile je zadržen. Jinde se uznává, že vazba je často zbytečná. Je zapotřebí právních předpisů, zajišťujících vhodná omezení okolností, za nichž lze osobu vzít do vazby, tak aby byly omezeny na případy kdy se jedná o zvlášť závažné trestné činy nebo kdy z nějakého jiného důvodu zjevně není ve veřejném zájmu umožnit podezřelému zůstat ve společnosti.

Za druhé, pokud je osoba vzata do vazby, měla by v ní být držena co nekratší dobu. V mnoha zemích je proces vyšetřování dlouhý a i po podání obžaloby panují prodlevy v nařízení hlavního líčení z důvodu velkého množství projednávaných věcí. Lze přijmout legislativu zkracující proces vyšetřování a zabývající se faktory, způsobujícími nadbytek projednávaných věcí.

Dále je důležité zvýšit dostupnost alternativ trestu odnětí svobody. Existence alternativ jistě není zárukou, že vězeňská populace nebude vysoká, nicméně v řadě zemí jsou možnosti soudů omezené pouze na peněžitý trest, trest odnětí svobody a v některých případech trest odnětí svobody s podmíněným odkladem jeho výkonu. V mnoha zemích již byly zavedeny dohled a trest obecně prospěšných prací a další státy to plánují. Trest obecně prospěšných prací patrně přispívá ke snižování celkového množství vězeňské populace, například v subsaharské Africe. Dalším problémem je zajistit, aby došlo ke skutečnému snížení *ukládání* trestu odnětí svobody odsouzeným pachatelům. V řadě zemí je ve vězení držen značný počet osob, ačkoliv je nikdo nepokládá za nebezpečí pro společnost, ani se nedopustily tak závažného trestného činu, aby jeho závažnost odrážel pouze trest odnětí svobody. V jiných zemích takové osoby ve výkonu trestu odnětí svobody nejsou a vězeňská populace je menší. Doporučit lze širší aplikaci Tokijských pravidel pro alternativy trestu odnětí svobody.²²

Dále v případech, kdy je trest odnětí svobody nezbytný, by měl být co nejkratší. I zde existují obrovské rozdíly mezi výměrou trestu, která je pachatelům zpravidla za určité trestné činy ukládána v jedné zemi a výměrou, ukládanou v zemi jiné. I když lze tyto rozdíly vysvětlit rozdíly v legislativě a veřejném mínění, neznamená to, že delší tresty přinášejí občanům více bezpečí.

Je třeba zopakovat, že rozsah vězeňské populace lze snížit využíváním institutu předčasného propuštění z výkonu trestu – parole či podmíněného propuštění. Mnoho zemí naopak omezilo podmínky pro předčasné propuštění. Větší využívání podmíněného propuštění však má mnoho výhod, a to z hlediska společnosti i z hlediska potenciálních obětí. Nejzřetelnějším důvodem musí být skutečnost, že podmíněné propuštění napomáhá reintegraci pachatele do společnosti.

²² Standardní minimální pravidla OSN pro opatření nespojená s odnětím svobody (Tokijská pravidla), přijatá na 8. kongresu OSN o prevenci kriminality a zacházení s pachateli, Havana, Kuba, 1990 (A.Conf.144.28/Rev.1).

Jsou-li výše uvedená opatření při snižování vězeňské populace neúčinná nebo nepoužitelná (neboť nebyla v určité zemi právně upravena nebo tam nejsou akceptovatelná), pak lze uvažovat o využití institutu amnestie pro méně nebezpečné pachatele, kteří již vykonali převážnou část svého trestu. Amnestie jsou zásadně opatření s krátkodobým efektem, ovšem pokud nelze vysokou vězeňskou populaci a přeplněnost věznic řešit jinak, mohou být užitečné.

A konečně je třeba zvážit opatření, jež nejsou pouze alternativou trestu odnětí svobody, ale též alternativou celého systému trestní justice. Restorativní justice je stále více uznávána jako cesta správným směrem v řadě případů, které se netýkají jen drobných deliktů. Ačkoliv neexistuje přímý důkaz o tom, že restorativní justice vede ke snížení vězeňské populace, lze věřit, že při tom bude sehrávat stále větší roli, neboť je stále více využívána *namísto* běžných postupů trestní justice, místo *trestu odnětí svobody* a *v průběhu* výkonu trestu odnětí svobody jako opatření, jež by mělo vytvořit podmínky za nichž bude možné přistoupit k podmíněnému propuštění.

Snižování vězeňské populace: zajištění přijetí příslušných opatření

Jedna věc je určit opatření, jež je třeba přijmout ke snižování vysoké vězeňské populace a k řešení nárůstu počtu vězňů, druhá věc je přesvědčit zainteresované subjekty skutečně je přijmout. Pouhé změny právní úpravy a vytvoření možností nových sankcí nespojených s odnětím svobody zjevně nestačí.

Aby byla tato opatření akceptována, je nezbytné přesvědčit všechny hlavní činitele v oblasti trestní justice. Politici (včetně ministrů vlády) a zákonodárci musí být přesvědčeni; totéž platí o soudcích, policii a státních zástupcích. A je nezbytně nutné přesvědčit média a širokou veřejnost.

Politikům a zákonodárcům je třeba pomoci pochopit to, čeho může být trestem odnětí svobody dosaženo, jaká jsou jeho omezení a rizika. Musejí též plně pochopit jaké finanční náklady jsou spojeny s vysokým počtem ukládaných trestů odnětí svobody. Když už neslyší na argumenty týkající se větší humánnosti a společenské reintegrace, přesvědčí je někdy náklady uvěznění tolika osob.

Soudci hrají zjevně hlavní roli. I oni si musejí plně uvědomit čeho lze trestem odnětí svobody dosáhnout a čeho nikoliv, jakož i škody, které může napáchat. Soudci by měli znát podmínky věznic a být informováni o názorech odborníků na vězeňství, zejména těch, kteří ve věznicích a s vězni pracují. Rovněž by měli získat informace o dopadech jejich rozhodování na počet vězeňské populace a je-li to možné též o budoucí kriminální kariéře osob, které odsoudili. Dále by měli být informováni o rozdílech v ukládání trestů, přestože mohou vnímat rozdíly mezi postupem svým a postupy ostatních pouze jako důsledek rozdílů v jednotlivých případech. O některých soudcích je známo, že mají odpor vůči všemu, co pokládají za omezení svého volného uvážení a je vskutku možné, že informace o rozdílech povedou jak ke zvyšování nižší úrovně procesu ukládání trestů tak i ke snižování úrovně vyšší. Ovšem čím širší představu budou soudci mít např. o praxi v jiných zemích a čím lépe ji budou schopni akceptovat díky kvalitnější justiční přípravě, tím menší toto riziko bude. Je

však jasné, že jakákoliv strategie snižování počtu ukládaných trestů odnětí svobody a jejich délky se musí dostat do srdcí a myslí soudců.

Policie a státní zastupitelství mají v systému trestní justice často hlavní filtrační vliv, a to nejen pokud jde o pachatele, jejichž trestné činy jsou tak drobné, že by uložení trestu odnětí svobody patrně nepřicházelo v úvahu. V některých zemích mají státní zástupci skutečně zásadní roli při určování trestu, který bude uložen. Úsilí poskytnout pracovníkům trestní justice vyvážené informace o trestu odnětí svobody by se rozhodně mělo rozšířit i na policii a státní zastupitelství.

Je však třeba si získat nejen pracovníky trestní justice. Média a široká veřejnost mají v řadě rozvinutých zemí zásadní roli. Média jsou zdrojem většiny informací, a to jak pravdivých tak i nepravdivých. Tvrdí se (Mathiesen, 1997), že ať už úmyslně či nikoliv, vyvíjejí média tlak na politiky, aby přijímali rozhodnutí založená méně na principech než na tom, co bude snadno přijatelné pro předsudky průměrného voliče, který o podobných otázkách není dobře informován. Mathiesen tvrdí, že to oslabuje význam národní diskuse o základních otázkách trestní politiky. Mediální obraz je tedy selektivní, zjednodušený a pokřivený, a snižuje diskusi na úroveň zpravodajského titulku. Přijmeme-li tuto analýzu, je možné, že strachu veřejnosti z kriminality a nenávisti vůči pachatelům obecně je třeba čelit poskytováním přesnějšího popisu pachatelů a okolností, jež ke spáchání jejich trestných činů vedly, a poskytováním informací o funkcích trestu, o relativní účinnosti opatření spojených a nespojených s odnětím svobody a o vězeňské realitě. Veřejnost si obecně není vědoma problémů, kterým vězňice čelí, ani rizik nekontrolovaného ukládání trestu odnětí svobody, ani jeho lidských a finančních nákladů. Do diskuse o tom, jak o trestní justici informovat, mohou být zapojeni i zástupci médií, kteří si uvedené problémy uvědomují. Základním požadavkem je zodpovědnější mediální zpravodajství. Mediální „hlídací psy“ lze požádat, aby bylo zpravodajství o senzačních a neobvyklých trestných činech a případech vyvážené; přinejmenším by takové zpravodajství mělo informovat o tom, jak neobvyklé takové případy jsou.

Mezinárodní výzkum obětí trestné činnosti (*International Crime Victim Survey, ICVS*) (viz van Kesteren a kol., 2000) zahrnuje otázku na postoj veřejnosti k trestu, když jsou respondenti tázáni jaký trest pokládají za nejvhodnější pro pachatele opakovaného vloupání – muže ve věku 21 let, uznaného podruhé vinným trestným činem vloupání, který odcizil barevný televizor. Trest obecně prospěšných prací byl podle výsledků ICVS z roku 2000 jako nejvhodnější trest uveden v 16 průmyslově vyspělých zemích – doporučilo ho 41 % respondentů. Trest odnětí svobody doporučilo 34 % respondentů a byl hlavní volbou v osmi zemích. Nejvyšší podporu měl v USA, kde jej uvedlo 56 % respondentů. Rovněž ve Velké Británii a Japonsku dalo trestu odnětí svobody přednost více než 50 % respondentů.

V jaký úspěch lze doufat pokud jde o podstatné ovlivnění politiků, soudců, médií a veřejnosti tímto způsobem? Možná nemůžeme očekávat mnoho dramatických obrátů, ale každý malý posun je prospěšný a dramatické obraty prostě nejsou možné. Poučný je příklad Finska. Finsko je zemí, jež měla v průběhu devadesátých let setrvalý sestupný trend počtu vězeňské populace. Tento trend byl zahájen v sedmdesátých letech a od té doby se počet vězňů snížil na polovinu. Törnud (1997) tvrdí, že byly přijaty určité změny právní úpravy, výslovně určené ke snížení vězeňské populace (kupříkladu změny právní úpravy a sankcí týkající se krádeže a zvyšující možnost podmíněného propuštění). Zdůrazňuje však, že rozhodujícím faktorem nebyly samotné změny, ale ochota státních zaměstnanců, soudců a vězeňských orgánů využít všech dostupných prostředků ke snížení počtu vězňů. Uvádí, že

jejich skandinávští sousedé měli mnohem nižší počty vězňů a že situace v jejich zemi byla dědictvím sovětského vlivu. To vedlo skupinu předních činitelů k tomu, aby index vězeňské populace ve Finsku pojmenovala jako problém a následně přijala řadu opatření, nejen legislativních změn a změn praxe při ukládání trestů, ale též v oblasti každodenního rozhodování na nižších úrovních, jež všechna přispěla k požadovanému výsledku. Podle poznatků z ICVS se podpora veřejnosti pro trest obecně prospěšných prací ve Finsku po roce 1989, kdy zde byl tento trest zaveden, znatelně zvýšila, což naznačuje, že formální změna v oblasti ukládání trestů může zvýšit podporu alternativ trestu odnětí svobody. Lze toho tedy dosáhnout, podaří-li se podnítit odhodlání ve správných částech společnosti.

Za tímto účelem je třeba, aby odborníci v oblasti trestní justice:

- zajistili dobrou informovanost rozhodujících činitelů;
- poskytovali informace subjektům utvářejícím veřejné mínění, médiím a široké veřejnosti, a stimulovali mezi nimi diskusi;
- vystupovali proti mediálním dezinterpretacím;
- upozorňovali na to, jak odlišně postupují obdobné země či jurisdikce;
- spojovali rozhodující činitele k podpoře politických diskusí, vedoucích k rozhodnutí o směru, jímž se má příslušná politika ubírat.

Nebudou-li podniknuty kroky ke snížení vysoké vězeňské populace a zastavení nárůstu počtu vězňů, pak se současný počet 8,5 milionu osob ve vězení brzy zvýší na 10 milionů či více a vytvoříme svět, v němž bude významná menšina zavřena, což bude klást vysoké nároky na lidské i finanční zdroje, a to navzdory skutečnosti, že ať už k vyjádření našeho nesouhlasu s tím co bylo spácháno, nebo k naší ochraně před další závažnou kriminalitou, by stačilo uvěznit mnohem menší počet osob.

Tento příspěvek se nevěnoval možnosti řešit sociální příčiny kriminality podporou rodiny, včasnou identifikací ohrožených dětí, podporou sociální soudržnosti a ovlivňováním většího počtu občanů aby přispívali ku prospěchu své komunity. Závěry tohoto příspěvku jsou následující:

- vězeňská populace je v některých zemích velmi početná a v mnoha zemích stoupá;
- existují značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi, včetně zemí sousedních;
- nárůst je způsoben zejména politickými příčinami a lze jej přičítat častějšímu ukládání trestu odnětí svobody, delším trestům a menšímu využívání parole či podmíněného propuštění;
- početná vězeňská populace a nárůst počtu vězňů jsou škodlivé pro vězně i personál; vedou k porušování uznávaných mezinárodních standardů a snižují šance vězňů na uspokojivou reintegraci do společnosti po propuštění;
- je známa řada funkčních opatření potřebných k řešení uvedených problémů;
- hlavním problémem je začít přesvědčovat rozhodující činitele, aby je použili.

Odkazy

Kuhn, André (1997). Prison Population: how many? why? what is to be done? Nepublikovaný příspěvek z konference, citovaný např. in Walmsley, Roy a Joutsen, Matti (1998). *Penological Information Bulletin* č. 21, strana 106. Council of Europe, Strasbourg, France.

Mathiesen, Thomas (1997). „The media, public space and prison population“ in: Prison Population in Europe and North America: problems and solutions. Ministry of Justice, Helsinki, Finland.

Tonry, Michael (1999). „Why are US incarceration rates so high?“ in: *Overcrowded Times*. červen 1999, Castine, Maine, USA.

Törnudd, Patrik (1997). „Fifteen years of decreasing prisoner rates in Finland“ in: Prison Population in Europe and North America: problems and solutions. Ministry of Justice, Helsinki, Finland.

Van Kesteren, John, Mayhew, Pat, Nieuwbeerta, Paul (2000). Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries. Key findings from the 2000 International Crime Victim Survey. WODC, The Hague, The Netherlands.

Walmsley, Roy (2000). „World Prison Population List“. In *Research Findings* č. 116, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London, UK.

United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network

Síť Programu OSN pro prevenci kriminality a trestní justici tvoří Centrum OSN pro mezinárodní prevenci kriminality a řada interregionálních a regionálních institucí z celého světa, jakož i specializovaná centra. Byla zřízena za účelem pomoci mezinárodnímu společenství při posilování mezinárodní spolupráce v klíčové oblasti prevence kriminality a trestní justice. Její členové nabízejí řadu různých služeb, jako je výměna informací, výzkum, školení a vzdělávání veřejnosti.

CICP – Vienna, Austria

United Nations Centre for International Crime Prevention

UNICRI - Turin, Italy

United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute

UNAFEI - Tokyo, Japan

United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders

ILANUD - San José, Costa Rica

United Nations Latin American Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders

HEUNI - Helsinki, Finland

European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations

UNAFRI - Kampala, Uganda

United Nations African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders

NAASS - Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia

Naif Arab Academy for Security Sciences

AIC - Canberra, Australia

Australian Institute of Criminology

ICCLR&CJP - Vancouver, Canada

International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy

ISISC ; Siracusa, Italy

International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences

NIJ - Washington D.C., USA

National Institute of Justice

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law Lund, Sweden

ISPAC - Milan, Italy

International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme

ICPC - Montreal, Canada

International Centre for the Prevention of Crime

Studie HEUNI č. 20

Kolik svět vynakládá na trestní justici?

Graham Farrell a Ken Clark

Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality
(The European Institute for Crime Prevention and Control)
působící při OSN
Helsinki, 2004

Graham Farrell je profesorem kriminologie a ředitelem Středoanglického centra pro kriminologii (*Midlands Centre for Criminology*) University v Loughborough

Ken Clark je docentem na Škole ekonomických věd University v Manchesteru

Tento dokument je k dispozici v elektronické formě na adrese:
<http://www.heuni.fi>

HEUNI
The European Institute for Crime Prevention and Control,
affiliated with the United Nations
P.O.Box 444
FIN-00531 Helsinki
Finland
Tel: +358-10 366 5280
Fax: +358-10 366 5290
e-mail: heuni@om.fi
<http://www.heuni.fi>

ISSN 1236-8245

OBSAH

	<i>Strana</i>
Poděkování	56
Shrnutí	56
Úvod	57
2. Zdroje a příprava dat	58
2.1. Průzkum OSN o kriminalitě	58
2.2. Výběr vzorku a reprezentativnost zemí	61
2.3. Další zdroje dat	61
3. Analýza	62
4. Diskuse	64
5. Závěr	70
Odkazy	71
TECHNICKÁ PŘÍLOHA	73
Doplňkové zdroje dat	75

Poděkování

Děkujeme Daniele Peterka za pomoc se sběrem a čištěním dat, a Brandonovi Websterovi za pomoc při hledání související literatury. Za radu a připomínky k dřívějším návrhům jsme vděčni Mitchellu Chamlinovi, Johnu Eckovi, Kenu Peasemu, Johnu Romanovi a editorovi této ediční řady, Kaukovi Aromaa. Část přípravných prací na tomto materiálu proběhla v době, kdy byl Ken Clark hostujícím profesorem Katedry ekonomie University v Cincinnati – děkujeme profesoru Nicolasi Williamsovi za jeho vedení a pohostinnost v průběhu tohoto pobytu.

Shrnutí

Tato studie přináší odhad celosvětové výše veřejných výdajů na trestní justici. Globální odhad je extrapolací z dat, poskytnutých vládami sedmdesáti zemí. Na úrovni jednotlivých zemí je silný vztah mezi množstvím veřejných prostředků, jež jsou k dispozici, a výdaji na policejní činnost, soudnictví, činnost státního zastupitelství a vězeňství. Jejich vzájemný vztah byl zkoumán s využitím šesti regresních modelů a výdaje na trestní justici v dalších zemích byly odhadnuty s využitím těch nejlepších modelů. Celosvětové výdaje na trestní justici v roce 1997 byly odhadnuty na 360 miliard USD (což odpovídá 424 miliard USD v cenách z roku 2004), z nichž 62 % bylo vynaloženo na policejní činnost, 3 % na činnost státního zastupitelství, 18 % na soudnictví a 17 % na vězeňství. Tento výzkum by jako první systematický a empirický odhad globálních výdajů na trestní justici mohl přispět ke kvalitnějšímu sběru dat a dalšímu výzkumu.

Úvod

Znalosti týkající se celkového blaha planety, jakož i rozdílů v této oblasti mezi jednotlivými státy, jsou stále více využívány při tvorbě politiky na národní i mezinárodní úrovni. Některé z globálních indikátorů jsou v číselné formě, přičemž jejich přitažlivost tkví v tom, že byly dříve neznámé: V roce 1999 poprvé lidská populace přesáhla šest miliard – psychologický předěl, pokud množství je měřítkem úspěchu lidstva. Státy jsou často řazeny do žebříčků podle hlavních socioekonomických ukazatelů, jako je gramotnost, úmrtnost a hrubý domácí produkt. Vytváří se složené indikátory, jako je Index lidského rozvoje (*Human Development Index*) (viz např. UN Development Programme 2002) a Index vnímání korupce (*Corruption Perception Index*) (Transparency International 2002). Takové indikátory slouží jako měřítko pro určování rozdílů v čase a v místě. Jejich politický význam je takový, že mohou v zemích, jež se statisticky odchyľují, vést k ověřování správných a špatných postupů. Nicméně, i když globální obec vyžaduje globální indikátory, je jich poměrně málo, jsou od sebe daleko a často stále v ranném stadiu vývoje. Dále, zatímco stále více výzkumných prací zdůrazňuje význam odhadů nákladů trestné činnosti (pro přehled viz Cohen 2000), jen málo z nich, pokud vůbec některá, se věnuje aspektům celosvětových nákladů trestní justice. V tomto kontextu naše studie přináší to, co jak věříme je první systematický a empirický odhad výše přímých veřejných výdajů na celosvětový systém trestní justice.

Dosavadní výzkum zjistil silný vztah mezi ekonomickým blahobytem země, měřeným prostřednictvím HDP, a jejími výdaji na trestní justici (Newman a Howard 1999). Tato studie pokračuje v práci započaté Farrellem a kol. (2001), kteří zkoumali pouze výdaje na policejní činnost. Není překvapením, že bohatší země v průměru vynakládají na trestní justici v přepočtu na jednoho obyvatele více prostředků, než země chudé. Tato studie se zabývá vztahem mezi HDP a výdaji na trestní justici s využitím údajů ze sedmdesáti zemí. Při zkoumání míry, v níž může být HDP používán k předpovědi výdajů na trestní justici, bylo vyvinuto šest regresních modelů. Pro oblasti policejní činnosti, činnosti státního zastupitelství, soudnictví a vězeňství byl vždy určen „nejlepší“ model. Tyto modely pak sloužily k odhadu výdajů na trestní justici v ostatních zemích, jejichž součet vede k celosvětovému odhadu. Hned na úvod je třeba poznamenat, že do odhadů nebyly zahrnuty výdaje na privátní ani neformální komunální aspekty trestní justice.

Značná část této studie je věnována zajištění transparentnosti metodiky s ohledem na přípravu dat a statistický postup. Shrnutí hlavních poznatků je toto: odhaduje se, že v roce 1997 vynaložil svět na trestní justici 360 miliard USD. Z této sumy bylo 62 % (222,5 miliardy USD) vynaloženo na policejní činnost²³, 3 % (11,2 miliardy USD) na činnost státního zastupitelství, 18 % (63,5 miliardy USD) na činnost soudů a 17 % (62,5 miliardy USD) na vězeňství.

Co je cílem odhadu celosvětových výdajů na trestní justici? Především je tento odhad jednou ze složek nákladů trestné činnosti, která dosud nebyla spočítána. Odhad nákladů trestné činnosti je stále významnější oblastí výzkumu na poli trestní justice. I když takový odhad může být přínosný pro další výzkum a analýzy, je též nezbytné být opatrný vzhledem k možnému zneužití těchto výpočtů. Mark Cohen uvádí některé z přínosů a zároveň varuje před možností zneužití agregovaných odhadů nákladů:

²³ Výdaje na soukromé policejní a bezpečnostní služby nejsou zahrnuty, neboť i když jsou značné, nejde o využití veřejných prostředků.

„(J)ak máme s takovou informací naložit? Pokud se nám podaří zcela odhadnout náklady trestné činnosti, můžeme tento celkový odhad nákladů porovnat s podobnými odhady týkajícími se jiných společenských problémů (např. rakoviny, dopravních nehod, bezdomovectví). Ať už souhlasíme, že má význam toto zkoumat či nikoliv, různé zájmové skupiny srovnávají odhady „nákladů trestné činnosti“ s náklady jiných sociálních škod ve snaze ovlivnit politická rozhodnutí. K nesprávnému používání těchto údajů bohužel dochází na obou stranách politické diskuse.“ (Cohen 2000, 269)

I když je možné, že jakékoliv výzkumné poznatky mohou být úmyslně zneužity, neměla by tato skutečnost být důvodem k upuštění od prohlubování znalostí. Tato možnost však podtrhuje potřebu metodologické transparentnosti a ta je jedním z hlavních aspektů naší studie. Kromě toho jsou poznatky z této studie předkládány s řadou výstrah a upozornění.

Je nám známa jediná dřívější výzkumná studie, zaměřená primárně na údaje o výdajích z Průzkumu OSN o kriminalitě (*UN Crime Survey*). Jon Spencer (1993) zkoumal časové trendy v oblasti výdajů mezi lety 1982 a 1986. Zjistil, že se výdaje obecně zvýšily a že měnící se míra výdajů zpravidla koreluje mezi jednotlivými úseky systému trestní justice. Pokud se výdaje v jednom úseku zvyšují, pak se obecně řečeno zvyšují i v úsecích ostatních. Spencer došel k závěru, že „Z této analýzy vyplývá, že vlády rozdělují prostředky na trestní justici jen s malým či žádným ohledem na výsledky“ (str. 1). Spencerova analýza se týkala trendů a nezahrnovala žádný odhad výdajů v zemích, pro které nebyla k dispozici příslušná data.

Zbývající část této studie je strukturována následovně. Příští kapitola popisuje zdroje dat a jejich přípravu. Dále jsou uvedeny analýza a poznatky týkající se regresního modelu. Kapitola věnovaná diskusi navrhuje možnosti využití tohoto výzkumu, možnosti dalšího výzkumu a je následována závěrem.

Zdroje a příprava dat

2.1 Průzkum OSN o kriminalitě

Tato kapitola se zabývá metodikou výzkumu a kontrolou kvality dat. Primárním zdrojem dat byly zprávy jednotlivých zemí pro účely šestého kola Průzkumu OSN o trendech kriminality a systémech trestní justice (*United Nations Survey of Crime Trends and Criminal Justice Systems*) (dále „Průzkum OSN o kriminalitě“), v jehož rámci se nejaktuálnější data vztahují k roku 1997. Použito je vydání výsledků výzkumu ze dne 27. června 2001. Vyjádření byla získána z osmdesáti tří zemí, z nichž sedmdesát poskytlo plnou či částečnou informaci o výdajích na trestní justici.

Literatura týkající se Průzkumu OSN o kriminalitě se rozsáhle věnovala metodologickým problémům. Mezinárodní rozdíly odrážejí rozdíly ve složení systémů trestní justice, odlišné definice a pojmy, jakož i rozdíly v rozsahu, obsahu, logistické obtížnosti a důrazu kladeném na praxi v oblasti oznamování a vykazování na národní úrovni. Státy se liší kupní silou, takže mohou za tutéž cenu v dolarech nakoupit odlišné položky. Rozdíly v právních definicích mohou kupříkladu znamenat, že země A zahrnuje vojenskou policii do oblasti policejní činnosti, zatímco země B nikoliv. Takové odlišnosti v definicích mohou či nemusí být identifikovatelné v závislosti na tom, zda se odrážejí v terminologii zprávy daného státu. Rozdíly jsou též v oblasti praxe: stát A může trestně stíhat veškeré trestné činy,

zatímco stát B nikoliv. Procesní odlišnosti mohou vést k rozdílům v oblasti výdajů např. tehdy, když stát A definuje jako trestní stíhání pouze ty věci, které se dostanou před soud, zatímco stát B pod tento pojem řadí i případy, kdy státní zástupce věc řeší výstrahou. Účetní pravidla a statistická klasifikace jsou též zdrojem rozdílů, neboť některé země mohou do celostátního odhadu zahrnovat drobné místní výdaje, zatímco jiné nikoliv. Určité faktory zůstávají neznámé pokud jde o neformální či jiné justiční postupy, jako např. zda jsou v zemích, kde existují šarijské soudy, zahrnuty též jejich náklady.²⁴ Podobně tam, kde existuje dělení mezi centrální a místní správu, není vždy jasné, zda činnost na místní úrovni je do celostátního rozpočtu zahrnuta. Existuje též možnost chyby v průběhu různých stadií oznamování a evidence dat – země nemůže přesně oznamovat míru výdajů, když nejsou data dostupná, když není sběr dat na národní úrovni koordinován, jsou-li data zastaralá, pokud se průzkum obrátil na nesprávné ministerstvo či respondenta, nebo když došlo při vyplňování formuláře pro účely průzkumu k administrativním chybám. A konečně, údaje jsou do jisté míry fragmentární, neboť některé země se průzkumu neúčastní a jiné podávají zprávy neúplné a bez vysvětlení. Tvrdilo se, že míra účasti na průzkumu a úplnosti zpráv může odrážet důvěrnost spojenou s otázkami národní bezpečnosti či různých aspektů mezinárodní politiky, a všechny tyto otázky byly podrobně rozebrány jinde (Nalla a Newman (1994), Newman a Howard (1999a, 1999b), Neapolitan (1996), Kangaspunta a kol. (1998a, 1998b), Marshall (1998), Spencer (1993), Pease a Hukkila (1990), Tseloni a Pease (1994), Joutsen (1998), Aromaa a Joutsen (2003)).

Prostředky kontroly kvality, obsažené v procesu sběru dat pro Průzkum OSN o kriminalitě, nejsou stejně tak jako u jiných výzkumů zdaleka dokonalé, ale mají řadu aspektů. Prvním a možná hlavním z nich jsou jasné definice pojmů v dotazníku k průzkumu, rozesílaném vládám, doplněné množstvím pokynů pro každou z jeho složek (policie, soudy, státní zastupitelství, vězeňství). Pokyny v dotazníku pro respondenty vyplňující část o výdajích na policejní činnost jsou následující (znění je však v zásadě stejné i v jiných částech, jen příslušný pojem nahrazuje slovo policie):

„Celkové rozpočtové/finanční prostředky na policejní činnost by měly zahrnovat veškeré peníze přidělené na činnost státní policie na národní úrovni, včetně mezd a fixního majetku. Při uvádění mezd prosím započítejte veškeré prostředky vyplacené na každého jedince pracujícího v dané oblasti. Při uvádění fixního majetku prosím započítejte veškeré prostředky vynaložené na neosobní majetek, jako jsou budovy, vozidla a vybavení kanceláří.“ (Centre for International Crime Prevention, 1999; 8)

Druhým aspektem kontroly kvality je snaha vysledovat každou jednotlivou osobu, odpovědnou za vyplnění dotazníku v dané zemi. To snižuje anonymitu, podporuje odpovědnost a zlepšuje komunikaci mezi respondenty a výzkumným týmem. Respondenti pracující pro jednotlivé vlády se mohou s otázkami obracet na koordinátory dat OSN a tito koordinátoři mohou v nezbytných případech kontaktovat respondenty pro ověření dat. Třetím hlavním problémem v oblasti kontroly, zkoumaným Newmanem a Howardem (1999a; 8), je skutečnost, jak politické tlaky týkající se zveřejňování dat na národní úrovni podporují odpovědnost – vlády zpravidla nepropouštějí do mezinárodního prostoru údaje, které předtím pozorně neposoudily. Některé země samozřejmě možná zjevně zneužívají či zkreslují své statistické údaje k získání politického prospěchu, ovšem s rostoucí demokratizací východní Evropy a bývalého sovětského bloku se v posledních letech tento druh zkreslení nepochybně snižuje. Další aspekty kontroly kvality pro účely Průzkumu OSN o kriminalitě se za

²⁴ Děkujeme zejména Kaukovi Aromaa za poznámky k této kapitole.

čtvrtstoletí, po které je průzkum prováděn, také zlepšily (pro přehled původu a historie průzkumu viz Burnham 1999). Čtvrtou strategií kontroly kvality je udržování institucionální paměti prostřednictvím opakovaného zapojení hlavních řešitelů. I když se do procesu zapojují noví úředníci či administrativní pracovníci, snižuje institucionální paměť pravděpodobnost podstatných chyb při sběru a zpracování dat. Za páté, v rámci získávání zkušeností byl formát průzkumu upraven tak, aby zahrnoval nové a pokrokové přístupy.²⁵ Za šesté, malá pracovní skupina, provádějící průzkum na půdě OSN, získává informace od „přátel průzkumu“ - neformální mezinárodní sítě výzkumných pracovníků. Za sedmé, realizaci průzkumu a rychlosti komunikace (usnadňující kontrolu dat) prospěl v posledním desetiletí rozvoj internetu. Za osmé, rostoucí množství publikovaných výzkumů založených na tomto průzkumu a z toho vyplývající nárůst mediálních a akademických diskusí o mezinárodních otázkách, jakož i obecná dostupnost průzkumu na internetu (na www.unodc.org) znamená, že jeho užitečnost je stále více uznávána – což je další z forem institucionální paměti. V souvislosti s řadou výzkumů na národní úrovni, jako jsou Národní průzkum obětí trestné činnosti v USA (*US National Crime Victimization Survey*) či Britský průzkum kriminality (*British Crime Survey*), financovaných jednotlivými vládami, by mělo být též pamatováno na skutečnost, že Průzkum OSN o kriminalitě pracuje se značně nízkým rozpočtem. Pokud je nám známo, průzkum zpravidla do značné části realizuje jediný profesionální výzkumný pracovník, který dále využívá pracovníka zabývajícího se vkládáním dat. I když, jak bylo uvedeno výše, probíhá spolupráce s dalšími výzkumníky, nebývají smluvně najímány nezávislé výzkumné agentury, osoby zabývající se sběrem dat ani výzkumní pracovníci. Podle většiny západních výzkumných standardů je výzkumný tým neuvěřitelně podfinancován. Vzhledem k takovým omezením je průzkum skutečně pozoruhodný, neboť většina jeho kritiků vychází z lépe finančně zajištěné tradice.²⁶ To nemá znamenat, že je průzkum perfektní nebo že by mu neprospěly lepší postup při sběru dat a další formy kontroly spolehlivosti a validity – jak bude uvedeno dále, ve skutečnosti doufáme, že tuto studii bude možno využít k podpoře kvalitnější účasti jednotlivých zemí na podávání zpráv. Zůstává však skutečností, že pokud je tento průzkum využíván s patřičnou obezřetností, je nejkompaktnějším existujícím pramenem pro řadu oblastí mezinárodního výzkumu, využívajícího údaje o trestní justici.

Výše uvedené obecné problémy kontroly kvality byly specificky pro účely této studie doplněny jejich dalším souborem. V šestém kole průzkumu byla vyžadována data za roky 1995 až 1997 včetně. Obecně lze uvést, že země, které údaje poskytly, tak učinily za každý rok. Konzistentnost údajů za rok 1997 byla přezkoumána ve vztahu k datům za rok předcházející. V malém počtu případů, kdy údaje za rok 1997 chyběly, byly nahrazeny daty za rok 1996, pokud tato byla dostupná. Za účelem zbavení údajů o výdajích zjevných chyb byla provedena předběžná deskriptivní analýza dat. Nejpravděpodobnějším vysvětlením pro malé množství extrémních hodnot, jež byly nalezeny, byly chyby při ohlašování a vykazování, jakož i při vkládání dat. Kupříkladu přezkoumání výdajů na kanadské věznicе odhalilo, že zdrojová data obsahovala hodnotu v kanadských dolarech chybnou o dvě desetinná místa. Tento údaj byl opraven. V zájmu tradičního přístupu byl nicméně malý počet dat, jejichž skutečná hodnota nemohla být ověřena ani prostřednictvím křížové kontroly, vyloučen. Většina z nich nepocházela z rozvinutých zemí, takže lze patrně předpokládat, že takové rozporu odrážejí odlišnost v kvalitě systémů oznamování a evidence dat. Možným

²⁵ Jako u jiných změn je možno o některých úpravách diskutovat. Nedávná reorganizace průzkumu odstranila z každého opakování průzkumu překrývající se ročníky dat, což vystavilo průzkum námitkám, že se snížila možnost kontroly validity.

²⁶ Za komentář k těmto problémům děkujeme Adamovi Bouloukosovi, dříve působícímu v Úřadu OSN pro drogy a kriminalitu (*United Nations Office of Drugs and Crime*).

zdrojem chyb by mohly být rozdíly způsobené směnnými kursy při převodu místní měny na americký dolar, zejména je-li místní měna značně nestabilní. Národní specifika procesu kontroly kvality pro účely studie jsou rozebrána v technické příloze.

Navzdory řadě mechanismů pro kontrolu kvality je třeba na tuto studii nahlížet s opatrností. Údaje, ačkoliv jsou těmi nejlepšími dostupnými, nejsou dokonalé. Ostatně kdyby data byla dokonalá, nebylo by třeba odhadovat chybějící hodnoty – celosvětové výdaje na trestní justici by bylo možno zjistit prostým součtem hodnot uváděných jednotlivými zeměmi. Vycházíme nicméně z racionálního stanoviska, že pohár s daty je spíše zpola plný než zpola prázdný.

2.2 Výběr vzorku a reprezentativnost zemí

Bohatší země si mohou dovolit vynakládat více prostředků na sběr dat. V důsledku toho jsou v tomto souboru dat více zastoupeny, než tomu bývá ve většině mezinárodních analýz. Vzorek států tedy není z celosvětového hlediska reprezentativní. Hlavní otázkou pro naše účely však není, zda je vzorek zemí reprezentativní. Hlavní otázkou je, zda je reprezentativní *vztah* mezi HDP a výdaji na trestní justici, který z dat vyplývá. Vzhledem k tomu, že – jak bude patrné – k největším odchylkám v tomto vztahu dochází mezi bohatšími zeměmi, je větší zastoupení bohatších zemí (těch zobrazených po pravé straně Grafů 1 – 4) pozitivním atributem datového souboru. Většina chybějících referenčních bodů se týká chudších zemí, které v absolutních hodnotách v dolarech přispívají do sumy celosvětových výdajů mnohem méně.

Druhým aspektem studie je zkoumání možnosti, že vztah mezi HDP a výdaji na trestní justici je rozdílný v rozdílných skupinách zemí. Konkrétně byl vytvořen dělený či zalomený (*split or kinked*) statistický model (Model 4) za účelem zachycení skutečnosti, že může existovat odlišný vztah HDP k výdajům mezi chudšími a mezi bohatšími zeměmi. Stručně řečeno, opět docházíme k závěru, že náš datový soubor není dokonalý, ale že je dobrý důvod věřit, že tato skutečnost nepředstavuje nepřekonatelnou překážku.

2.3 Další zdroje dat

Databáze Mezinárodního měnového fondu (*International Monetary Fund, IMF*) byla využita ke kompletaci seznamu zemí světa a světové populace a stala se zdrojem značného množství informací o mezinárodních směnných kursech.²⁷ Podrobnosti o tomto postupu jsou uvedeny v technické příloze. Údaje o výdajích ze všech zemí byly převedeny na americký dolar podle kursu platného v roce 1997. Veškeré dále uvedené rozbory používají jako jednotku americký dolar.

²⁷ Děkujeme Matthew Flemingovi z Mezinárodního měnového fondu za pomoc při určování příslušných směnných kursů. Jen v několika málo případech byl k doplnění dat IMF použit online převodník měn na adrese www.oanda.com/convert/classic.

3. Analýza

V rámci analytické kontroly kvality byly statistické extrémní hodnoty (*outliers*) vyřazeny z hlavní analýzy. Byly určeny jako národní výdaje, kdy relativní přírůstek (*standardized residual*) vyplývající z regrese HDP per capita na výdaje per capita (u každé ze složek) byl větší než 5 % hodnoty z distribuce dvouvýběrového T-testu (*two-tailed Student's distribution*).²⁸ Bylo vyřazeno osm referenčních bodů, z nichž tři se týkaly Severního Irsku, a to u každé ze složek systému trestní justice s výjimkou státního zastupitelství. Bahrajn a Malajsie představovaly extrémní hodnoty u výdajů na policii, resp. vězeňství. Skotsko, Kolumbie a Panama tvořily extrémní hodnoty v případě státních zastupitelství. Všechny tyto extrémní hodnoty měly mnohem vyšší výdaje na osobu v poměru k HDP na osobu, než ostatní země.

1) Bylo vytvořeno šest regresních modelů vztahu mezi HDP a výdaji na trestní justici. Cílem modelování bylo určit model, který by přinesl nejpřesnější prognózu výdajů na policii, státní zastupitelství, soudy a vězeňství. Každý z modelů představuje modifikaci základního vztahu mezi výdaji na osobu a HDP na osobu. Pro každou ze složek systému trestní justice byl vybrán takový model, který nejlépe vyhovuje kritériím dobré shody a statistické účinnosti, jak jsou popsány níže. U každé ze složek pak byl tento model využit k prognóze výdajů v zemích, za které nebyla data dostupná.

2) Prvním modelem je jednoduchý lineární per capita model. Reflektuje možnost, že bohatší země vynakládají na trestní justici více prostředků. Přesná podoba vztahu však může být složitější než jednoduchý lineární per capita model. Může se lišit mezi jednotlivými složkami systému trestní justice, v čase, mezi jednotlivými typy zemí atd. Následující modely zjišťují, zda odhady celosvětových výdajů na trestní justici jsou citlivé na různé změny funkční podoby regresního modelu.

3) Grafy 1 až 4 ukazují pozice referenčních bodů HDP na osobu a výdajů na trestní justici na osobu, a to se superponovanou lineární spojnicí předpokládaných hodnot (*linear best fit line*) (Model 1). Graf týkající se policejní činnosti obsahuje pro ilustraci též kvadratickou přizpůsobenou křivku (*quadratic fitted curve*) (Model 2). Státy jsou na grafech označeny v nejvyšším možném rozsahu. Shluky zemí ve spodní levé části každého grafu nejsou označeny, jestliže to nebylo proveditelné. Čtenář by si měl u grafů uvědomit rozdíly na svislých osách, odrážející vyšší per capita výdaje na policejní činnost, dále na vězeňství, soudy a státní zastupitelství. Země, které jak bylo uvedeno výše představovaly statistické extrémní hodnoty, nejsou na grafech uvedeny. Výdaje v zemích s chybějícími hodnotami byly odhadnuty s využitím regresní rovnice a globální výdaje byly odhadnuty jako součet výdajů všech zemí. Do celkové výše globálních výdajů byly zahrnuty hodnoty získané od zemí, které byly jako extrémní hodnoty vyřazeny z tvorby modelu. Pro odchylku prognózy celkových výdajů byly vypočítány intervaly spolehlivosti 95 % podle následující rovnice, s využitím metody popsané Judgem a kol. (1988; 251):

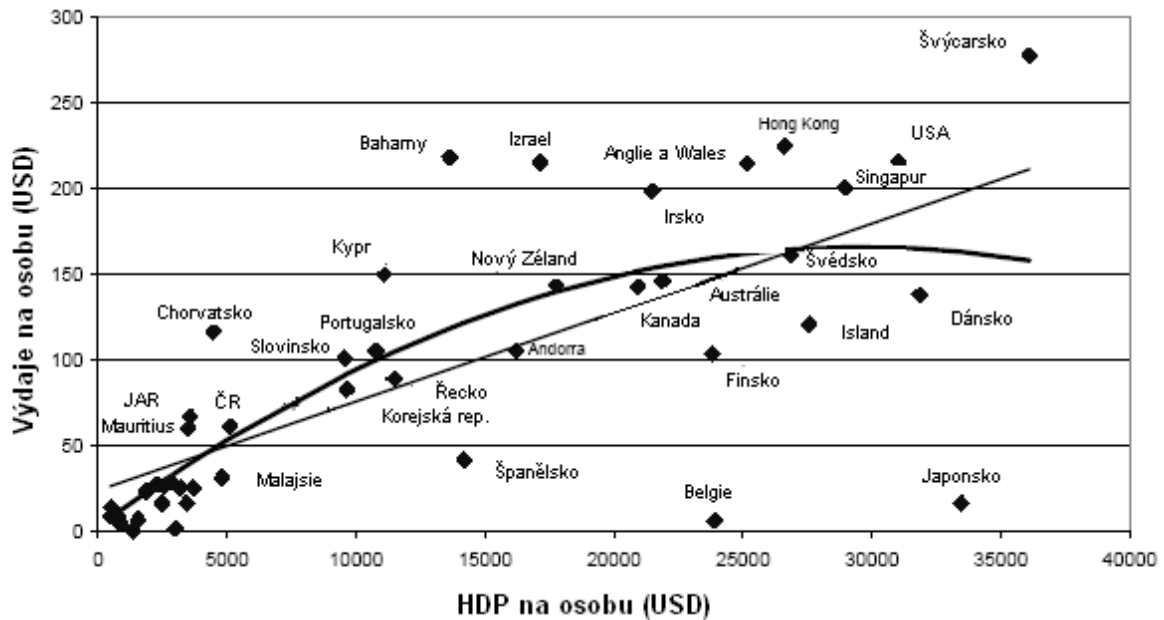
$$\text{var} = \sigma^2 \mathbf{w}' [\mathbf{X}_0 (\mathbf{X}' \mathbf{X})^{-1} \mathbf{X}'_0 + \mathbf{I}_m] \mathbf{w} \quad (1)$$

kde σ^2 je regresní střední kvadratická chyba (*regression mean square error*), \mathbf{w} je $m \times 1$ vektor hodnot populace pro m zemí u nichž provádíme prognózu, \mathbf{X}_0 je $m \times 2$ matice

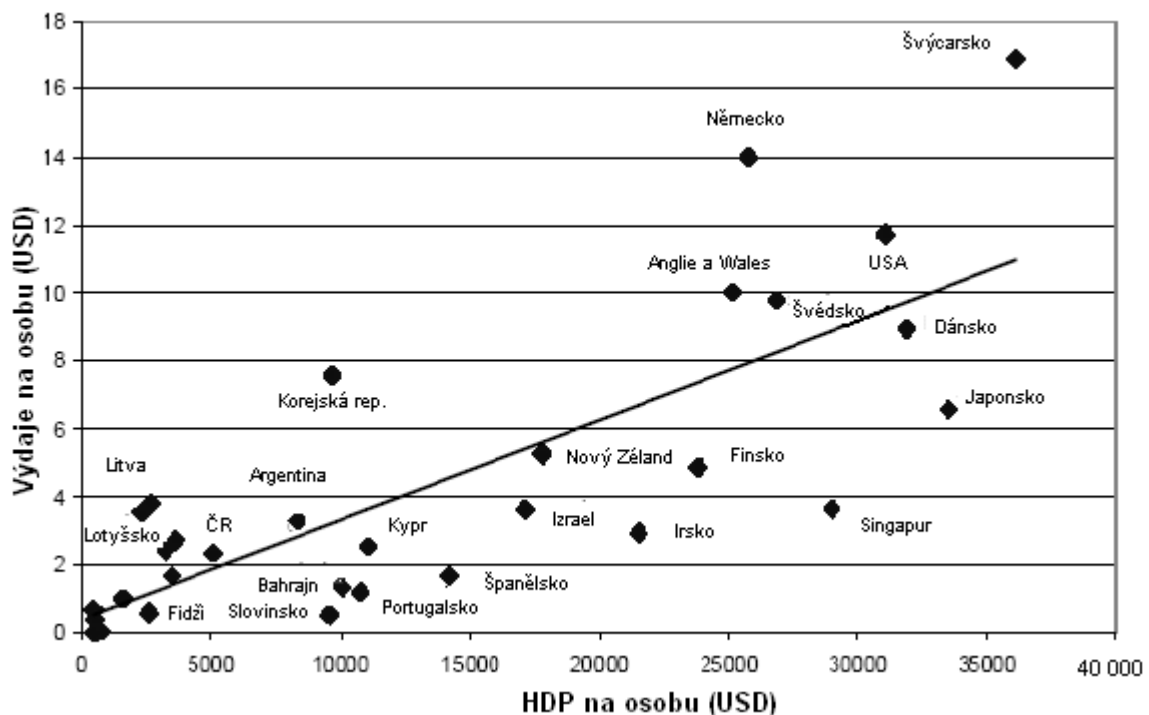
²⁸ Alternativním přístupem k extrémním hodnotám by bylo využití metody robustní regrese (*robust regression technique*) (viz např. Berk, 1990).

explanačních proměnných (*explanatory variables*) pro země, u nichž provádíme prognózu, X je $n \times 2$ matice explanačních proměnných pro země v regresním vzorku, a I_m je m -rozměrná matice identity (*m-dimensional identity matrix*).

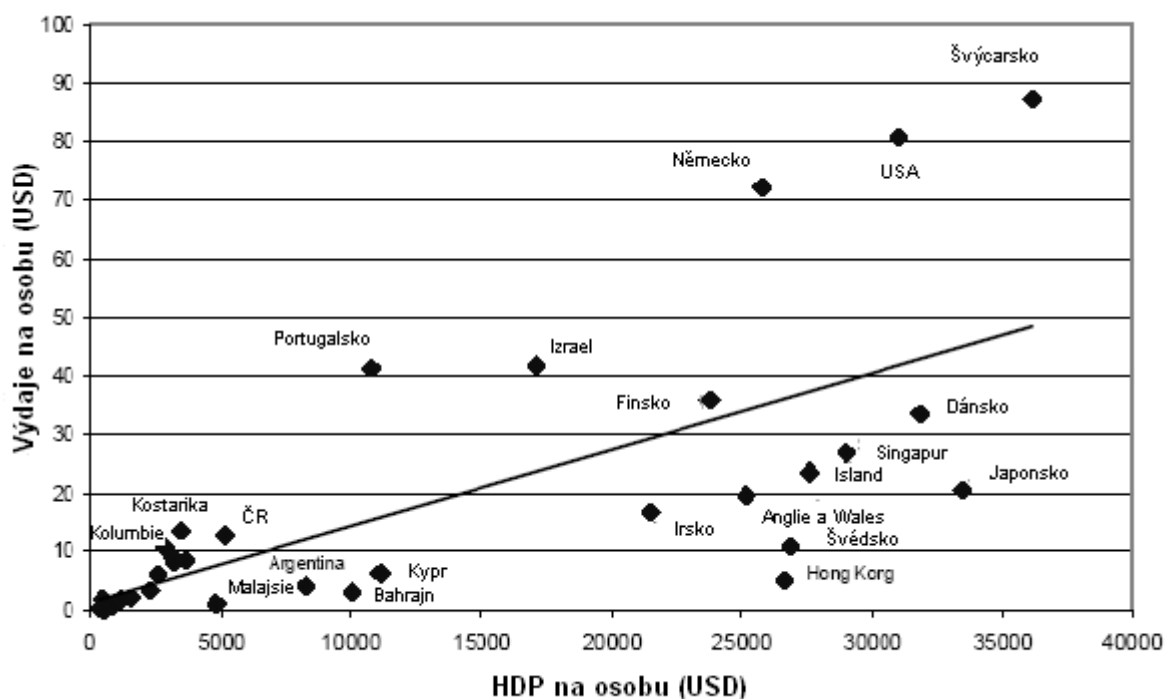
Graf 1: Výdaje na policejní činnost a HDP



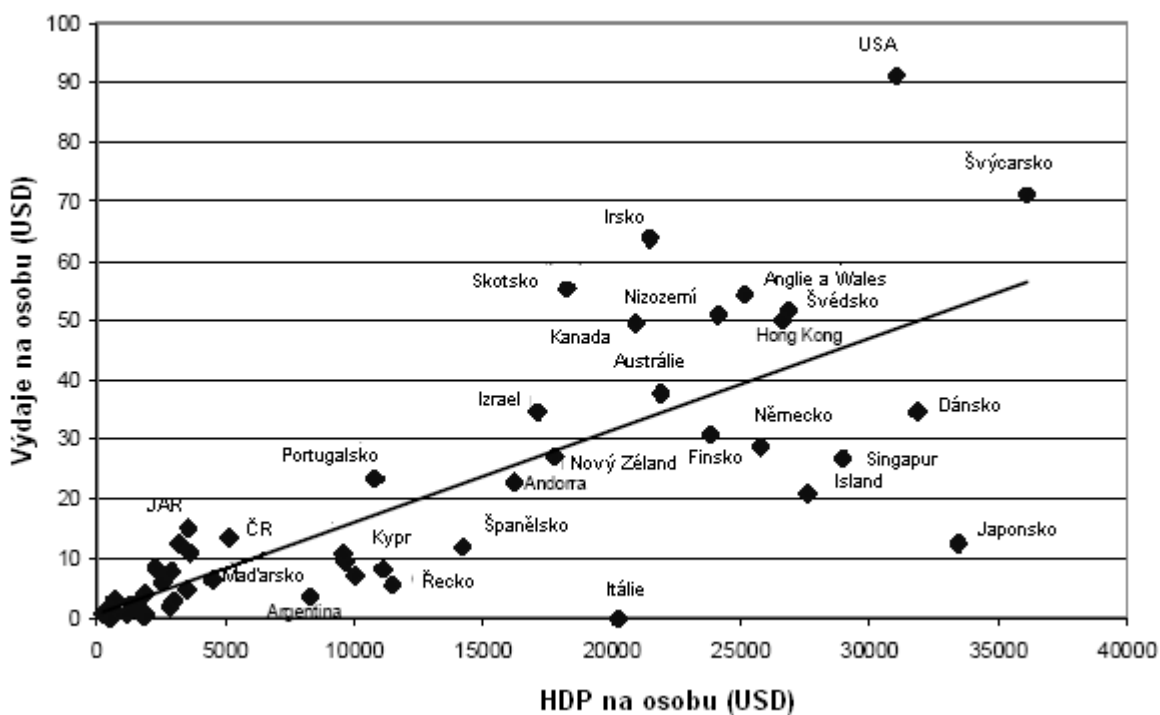
Graf 2: Výdaje na státní zastupitelství a HDP



Graf 3: Výdaje na soudy a HDP



Graf 4: Výdaje na vězeňství a HDP



Tabulka 1: Výsledky lineárního per capita modelu

Složka systému trestní justice	Počet zemí	Počet vyřazených extrémů	R ²	Koeficient	Konstanta	Odhad globálních výdajů v mld. USD	Nižší 95 % interval spoleh.	Vyšší 95 % interval spoleh.
Policie	47	2	0,5405	0,0052	24,003	286,560	80,220	492,901
St. zastupitelství	35	3	0,6343	0,0003	0,3967	12,055	4,447	19,663
Soudy	34	1	0,483	0,0013	1,4604	59,152	-10,073	128,376
Vězeňství	51	2	0,6181	0,0015	0,5946	58,693	24,656	92,730
Celkem						416,460	198,088	634,834

K ilustraci potenciálního významu modifikací per capita modelu vezměme znovu v úvahu výdaje na policejní činnost, uvedené na grafu 1. Z vizuální kontroly rozptylu bodů a spojnice předpokládaných hodnot vyplývá, že existuje určitý systematický vzorec rozsahu, v němž se skutečné výdaje per capita na policii odchylojí od předpokládané hodnoty (hodnoty představované regresní křivkou).²⁹ Zejména na nízkých úrovních HDP na osobu (do 10 000 USD) lineární model předpokládá prakticky u všech zemí vyšší per capita výdaje na policejní činnost, zatímco na vyšších úrovních HDP na osobu je tomu opačně a u většiny zemí je předpokládaná hodnota nižší než skutečná. Zdá se, že pokud jde o data, je sklon vztahu mezi per capita výdaji na policejní činnost a HDP na osobu větší při nižší hodnotě HDP na hlavu a naopak. Jinak řečeno, hraniční tendence vydávat prostředky na policejní činnost je menší při vyšší úrovni příjmů. Takový vztah může odpovídat představě výdajů na trestní justici jako nutnosti, v důsledku čehož chudší země vynakládají na trestní justici nepoměrně více než země bohatší. Toto tvrzení vede ke druhému modelu per capita výdajů na policejní činnost:

$$(X/P)_i = \alpha + \beta(G/P)_i + \gamma(G/P)_i^2 + \varepsilon_i \quad (2)$$

$i = 1, \dots, n.$

kde X – výdaje na policejní činnost

P – populace

G – HDP

ε – náhodná chyba (*random error term*)

i – index země

n – počet zemí, které uvedly výdaje na policejní činnost (bez statistických extrémů).

Díky kvadratickému členu Model 2 počítá s klesajícím regresním sklonem na vyšších úrovních HDP. Regresní křivka předpokládaných hodnot podle tohoto modelu, uvedená v Grafu 1, vykazuje znatelné zlepšení prognózy oproti lineárnímu per capita modelu. Je tu skromné zlepšení u modelu R² (proporce odchylky výdajů na policejní činnost vyjádřená v modelu) z 0,54 na 0,59. Kromě toho je koeficient u kvadratického členu statisticky významný (dvouvýběrová p-hodnota = 0,030).

Použití kvadratického členu v modelu je jistě jen jedním ze způsobů, jimiž lze per capita model modifikovat. Možné jsou i jiné formy nelineárního vztahu, jako třeba další změny závislých a nezávislých proměnných v regresi. Různé složky systému trestní justice

²⁹ Takový vzorec přírůstků může odrážet vliv vynechaných proměnných, což je rozebráno níže.

mohou být nejlépe reprezentovány docela rozdílnými specifikacemi. K úplnému prozkoumání tohoto problému byla pro každou složku systému trestní justice vypočítána řada regresních modelů k nalezení toho nejhodnějšího. Pro výběr a zpřesnění regresních modelů byla použita tři kritéria. Za prvé vzhledem k tomu, že hlavním cílem této studie je poskytnout odhad celosvětových výdajů na trestní justici, byla zvolena třída regresního modelu s nejlepším výsledkem prognózy ve vzorku (*best in-sample forecasting performance*). Za druhé, v zájmu statistické účinnosti byly ke zpřesnění výsledného modelu použity standardní metody statistické inference. A za třetí jsme se snažili, aby výsledné předpovězené hodnoty prošly tím, co Hamermesh (1999) nazývá „zkouška čichem“, tj. aby zjevně dávaly ekonomický smysl.

Tabulka 2 popisuje různé modely, které byly vypočítány a shrnuje jejich prognostický výsledek ve vzorku. Modely 1 a 2 byly rozebrány výše – lineární per capita model a kvadratický per capita model. Modely 3 a 4 představují varianty per capita modelu, které se snaží pojmut rozdíly ve sklonu vztahu mezi výdaji na osobu a HDP na osobu na různých úrovních příjmu na osobu. Model 3 je přirozeně logaritmický model (*double log model*) beroucí v úvahu nelinearitu prostřednictvím specifikace závislých a nezávislých proměnných v přirozené logaritmické (funkce ln) formě. Jedná se o model obecně užívaný ve statistickém výzkumu. Model 4 je částečný lineární model, který počítá zvlášť lineární regresní přímky pro „chudé“ země (definované jako země s HDP na osobu ve výši méně než 10 000 USD) a pro „bohaté“ země. Takže i Model 4 překonává problém nadměrného výskytu bohatých zemí ve vzorku, který byl rozebírán dříve. Podrobné zkoumání Grafů 1 – 4 ukazuje, že shluk zemí v levé dolní části (nízký HDP na osobu, nízké výdaje na trestní justici, řada z nich není na grafu z důvodu nedostatku místa výslovně uvedena) by mohl být kvalitativně odlišný od ostatních zemí. Tím, že tento model bere v úvahu zalomenou křivku výdajů (*kinked expenditure curve*), zajišťuje integritu poznatků u „chudších“ zemí, pokud je jejich vztah mezi HDP a výdaji na trestní justici poněkud odlišný, než je tomu u „bohatších“ zemí.

Modely 5 a 6 jsou založeny na myšlence, že vzhledem k cíli analýzy kterým je predikce celkových výdajů v každé zemi, je vhodnou závislou proměnnou spíše než hodnota výdajů na osobu celková výše výdajů na trestní justici. Vydělení populace z finančních proměnných umožňuje populaci samotné stát se nezávislou proměnnou. Proto jsou modely 5 a 6 vícenásobné regresní modely. Model 6 je logaritmická verze vztahu řešící případné nelinearity.

Tabulka 2 uvádí chybu prognózy střední kvadratické hodnoty (*root mean square forecast error, RMSFE*) pro každý z šesti zkoumaných modelů. Je definována jako:

$$\text{RMSFE} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \hat{X}_i)^2}{n}} \quad (3)$$

kde X_i jsou výdaje relevantní složky systému trestní justice země i a \hat{X}_i je predikovaná či odhadnutá míra z regresního modelu přicházející v úvahu pro stejnou zemi. Je třeba pamatovat, že \hat{X}_i je transformací regresní předpokládané hodnoty pro modely 1 – 4 a 6; per

capita modely vyžadují multiplikaci předpokládaných hodnot populace, zatímco přirozeně logaritmické modely vyžadují provedení antilogaritmické transformace.³⁰

Tabulka 2: Proces výběru modelu

Model č.	Název	Rovnice	Chyba prognózy střední kvadratické hodnoty			
			Policie	St. zastup.	Soudy	Vězeňství
1	Lineární per capita	$(X/P)_i = \alpha_1 + \beta_1(G/P)_i + \varepsilon_i$	3695,03	205,84	1975,33	1759,40
2	Kvadratický per capita	$(X/P)_i = \alpha_2 + \beta_2(G/P)_i + \gamma_2(G/P)_i^2 + \varepsilon_i$	3490,07	322,66	1930,18	1767,41
3	Logaritmický per capita	$\ln(X/P)_i = \alpha_3 + \beta_3 \ln(G/P)_i + \varepsilon_i$	3740,37	187,70	2042,51	2098,39
4	Zcela ovlivněný – per capita	$(X/P)_i = \alpha_4 + \beta_4(G/P)_i + \gamma_4 D_i + \delta_4 D_i(G/P)_i + \varepsilon_i$	3614,74	248,33	1964,19	1773,85
5	Vícenásobná regrese	$X_i = \alpha_5 + \beta_5 G_i + \gamma_5 P_i + \varepsilon_i$	3659,00	148,39	1334,63	1425,55
6	Logaritmická vícenásobná regrese	$\ln(X_i) = \alpha_6 + \beta_6 \ln(G_i) + \gamma_6 \ln(P_i) + \varepsilon_i$	4638,97	239,11	2035,86	2466,01

Prohlídka sloupců chyby prognózy střední kvadratické hodnoty pro každou ze složek ukazuje, že obecně řečeno lineární per capita a vícenásobný regresní model vycházejí lépe než logaritmické modely. Pro oblast policejní činnosti byl RMSFE minimalizován kvadratickým per capita modelem (Model 2), rozebraným výše. Tento model zřejmě též dává odpovídající predikce chybějících hodnot. U nákladů na ostatní tři složky trestní justice měl ve vzorku nejlepší výsledek lineární vícenásobný regresní model. Tento model však měl tu vlastnost, že vytvářel negativní predikce výdajů u významného počtu zemí. Jedním z řešení tohoto problému by bylo prostě u takových zemí stanovit odhadované hodnoty na nulu. Jednak je to však ad hoc řešení, jednak je to jasně nerealistické, takže byla zvolena jiná cesta – protože šetření ukázalo, že příčinou negativních odhadů byly statisticky nevýznamné explanační proměnné, byly tyto proměnné vyřazeny z regresních modelů. Model 5 byl tedy přehodnocen pro výdaje v oblasti státního zastupitelství, soudů a vězeňství s uvedením omezení $a_5 = g_5 = 0$. Toto omezení bylo podpořeno údaji pro každý z případů (p-hodnoty byly 0,3171 pro státní zastupitelství, 0,4575 pro soudy a 0,4134 pro vězeňství).³¹

S „nejlepším“ modelem pro každou ze složek systému trestní justice již bylo snadné spočítat odhad celkových celosvětových výdajů pro každou z kategorií a nalézt související interval spolehlivosti. Výsledky jsou uvedeny v Tabulce 3. Interval spolehlivosti 95 % byly

³⁰ U přirozeně logaritmických modelů existuje problém týkající se korekce odchylky (*bias correction*) při tvorbě predikce celkových výdajů (viz Goldberger, 1968). Použili jsme korekci odchylky navrženou Grangerem a Newboldem (1977), ačkoliv sotva zlepšil výsledek prognózy ve vzorku, a i když se to podaří, zlepšení není dostatečné k tomu, aby významně zvýšilo hodnocení příslušného modelu. Proto se tímto problémem dále nezabýváme.

³¹ Omezení zvýšilo chybu prognózy střední kvadratické hodnoty, ovšem nikdy natolik, aby tento model nebyl „nejlepším“ ve svém sloupci. Hodnoty byly 154,39 pro státní zastupitelství, 1369,87 pro soudy a 1451,48 pro vězeňství.

pro oblast výdajů na policejní činnost spočítány tak, jak je uvedeno v rovnici 1, zatímco pro ostatní složky systému trestní justice byl vektor w nahrazen m -rozměrným jednotkovým vektorem (*m-dimensional unit vector*). Je tomu tak proto, že narozdíl od modelů založených na výdajích na osobu nebylo třeba vážit predikované hodnoty počtem obyvatel.

Tabulka 3: Výsledky procesu čištění odhadu

Složka STJ	Odhadované celosvětové výdaje v miliardách USD	Procento z celku	Nižší 95 % interval spolehlivosti	Vyšší 95 % interval spolehlivosti
Police	222,530	61,87	16,990	428,070
St. zastupitelství	11,163	3,10	6,950	15,376
Soudy	63,472	17,65	26,216	100,727
Vězeňství	62,528	17,35	26,171	98,886
Celkem	359,693	100,00	149,550	569,836

Poznámka k Tabulce 3: Celková hodnota v procentech se nerovná 100 z důvodu zaokrouhlení.

4. Diskuse

Využití různých statistických modelů nebylo pouhým zkoušením různých obleků, který z nich sedí nejlépe. Ačkoliv se z velké části jednalo o opakovaný a empirický proces, modely mají určité teoretické zdůvodnění v literatuře o veřejných rozpočtech. Lynchův klasický text uvádí, že

„Jsou to peníze. Společným jmenovatelem všech diskusí o rozpočtech jsou peníze. Jiné předměty jsou důležité, ale zmiňují se jen v souvislosti s penězi nebo jsou na peníze převáděny. Rozpočty obsahují dolary a centy často vyjádřené v milionech dolarů.“ (Lynch 1979; 2, kurzíva doplněna).

V praxi je zájem společnosti na maximalizaci blahobytu narušován soukromými zájmy ze stran jako jsou nátlakové skupiny, byrokrati a voličské preference, jakož i vliv předchozích rozpočtů, jež vytvářejí postupnou závislost (Steiner, 1971; Rubin, 1997; Peacock, 1978; Tullock, 1989). Pokud jde konkrétně o výdaje státu na trestní justici, hlavním závěrem jediné dosavadní systematické mezinárodní studie je, že „vlády přidělují prostředky na trestní justici s malým, pokud vůbec jakým, ohledem na výsledky.“ (Spencer, 1993; 7) Ani kritik našeho šetrného přístupu k výběru proměnných nemůže přehlédnout možnosti, které skýtá jako základ pro budoucí výzkum. Takový budoucí výzkum by měl testovat další hypotézy o prediktabilitě výdajů na trestní justici na národní úrovni. Dovolíme si však předvídat, že takový výzkum zjistí zápornou či rychle se snižující návratnost investic.

Úvodem této studie jsme se zabývali užitečností tohoto způsobu odhadování výdajů. Uvedli jsme, že odhad celosvětových nákladů může být časem stále prospěšnější – tak jako nebyla vždy jasně zřejmá prospěšnost odhadů na regionální, národní, městské či obecní úrovni. Uvedli jsme též, že možnost zneužití odhadů není dostatečným důvodem pro zastavení procesu poznání. Některým aspektům potenciální prospěšnosti této studie však

prospěje další objasnění. Naše práce má být krokem k přesnějším odhadům a věříme, že budoucí výzkum a úsilí o sběr údajů je ještě zkvalitní. Stále je však patrně možné vytvářet určitá pokusná srovnání s jinými druhy celosvětových výdajů. Kdyby se výdaje na trestní justici z roku 1997 zvýšily na ceny z roku 2004, globální výdaje na trestní justici by dosáhly 424 miliard USD.³² To je zhruba polovina odhadovaných globálních výdajů na zbrojení ve výši 812 miliard USD, pětinašobek odhadovaných globálních výdajů na vzdělání ve výši 80 miliard USD a zhruba dvojnásobek obratu celosvětového tabákového průmyslu.³³ Další výzkumné otázky týkající se politiky by měly znít – Jaké jsou hlavní rozdíly mezi zeměmi a v rámci jedné země pokud jde o výdaje na trestní justici? Jak se výdaje liší v jednotlivých složkách trestní justice? Jaká je příjmová elasticita poptávky po trestní justici? Proč některé země vynakládají více prostředků na určité části trestní justice než jiné? Existují specifické „typy“ zemí, které na určité složky trestní justice vynakládají více prostředků než jiné? Pokud státní zastupitelství a soudy představují „justici“, existují země, které věnují relativně větší pozornost justici než ostatní? Jak se tyto a jiné rozdíly mění v čase? Jaká je příjmová elasticita poptávky po trestní justici ve srovnání s příjmovou elasticitou poptávky (*income elasticity of demand*) po jiných veřejných a neveřejných statcích? Není to vyčerpávající seznam, ale pouze naznačení možné širší výzkumné agendy, jež se může objevit.

Jako první systematický a empirický odhad globálních výdajů má náš odhad potenciál vyvolat zlepšení v oblasti mezinárodního sběru dat. Dlouhodobým zdrojem vyšší důvěry v odhady globálních výdajů na trestní justici jsou spíše zlepšení kvality dat než precizování statistické regresní metody. Příslušné orgány OSN by měly zvážit využití našeho odhadu k podnícení kvalitnějšího sběru a oznamování dat v jednotlivých zemích (přehled skutečných a předpokládaných výdajů podle zemí a složek systému trestní justice jsou od příslušného autora k dispozici na požádání, ovšem na doporučení některých konzultantů byl za účelem stručnosti ze studie vypuštěn). Neznamená to, že by chudší země měly zlepšovat sběr dat pod hrozbou odhadů prováděných zahraničními autory, ale mohlo by to podnítit větší úsilí při sběru a vykazování dat (zejména snížení zbytečně chybějících nebo neúplných odpovědí) v některých hraničních případech. Kromě toho může mít využití predikčních metod k připočítání chybějících hodnot, jako byly metody užití zde, širší význam pro používání i jiných mezinárodních údajů než dat o výdajích na trestní justici.

³² Inflační zvýšení za využití inflačního kalkulátoru US Bureau of Labor Statistics na <http://www.bls.gov/cpi/home.htm>

³³ Tyto srovnávací odhadované globální výdaje byly získány ze zdrojů různého stupně důvěryhodnosti, relevance a srovnatelnosti, a jsou zmíněny jen pro účely naznačení možného budoucího využití poznatků – cílem je dát výdaje na trestní justici do širší komparativní perspektivy, nikoliv uvádět přesné odhady z ostatních oblastí. Zdroje odhadů jsou: globální výdaje na zbrojení (812 miliard USD v r. 2001) z Centra obranných informací (*Center for Defense Information*) na www.cdi.org/issues/wme, ze dne 2. 10. 2002; roční globální výdaje na vzdělání ze zprávy Dětského fondu OSN (*United Nations Children's Fund, UNICEF*) Situace dětí ve světě, 1999 (viz <http://www.penpress.org/docs/PEN84.pdf>); roční obrat tabákového průmyslu z www.didyouknow.cd/fastfacts/money.htm, str. 1, ze dne 2. 10. 2002.

5. Závěr

Studie zjistila, že výše výdajů na trestní justici je významně svázána s dostupnými veřejnými prostředky určenými silou národního hospodářství. Navzdory zjištěným omezením v oblasti dat a metod vedla studie k prvnímu systematickému a empirickému odhadu globálních výdajů na trestní justici. Intervaly spolehlivosti jsou dosti široké, odhad by měl být interpretován opatrně a studie by měla být chápána jako postupný krok k lepšímu sběru dat a lepším metodám odhadů. Věříme, že studie podnítl lepší sběr dat a vyvolá zkoumání metod odhadů chybějících údajů v této oblasti.

Peníze hýbou světem, nebo se to alespoň říká. Nicméně i když peníze nejsou nutně odpovědné za gravitační vliv slunce na zemi, umožňují rozdělování skromných zdrojů v lidské společnosti. Zda se jedná o pevnou teorii globálních výdajů na trestní justici či nikoliv, musí zjistit až budoucí výzkum.

Odkazy

Aromaa, K. a M. Joutsen. 2003. 'Introduction' in K. Aromaa, S. Leppä, S. Nevala, a N. Ollus (Eds.) *Crime and Criminal Justice in Europe and North America 1995-1997*. HEUNI Report 40. Helsinki: United Nations European Institute for Crime Prevention and Control.

Berk, R. A. (1990) A primer on robust regression. In *Modern Methods of Data Analysis*, ed. J. Fox and J. S. Long, 292-324. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Burnham, R. W. 1999. 'A short history of the collection of UN crime and justice statistics at the international level' in G. Newman (Ed.) *Global Report on Crime and Justice*. New York: Oxford University Press.

Centre for International Crime Prevention. (1999) *Questionnaire for the Sixth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 1995-1997*. Vienna: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention.

Cohen, Mark. (2000) 'Measuring the costs and benefits of crime and justice' in *Measurement and Analysis of Crime and Justice, ročník 4 Criminal Justice 2000*. Washington D.C.: Department of Justice, National Institute of Justice.

Goldberger, Arthur S. (1968) The Interpretation and Estimation of Cobb-Douglas Functions. *Econometrica*, roč. 36, číslo 3/4, 464-472.

Farrell, Graham, Erin Lane, Ken Clark a Andromachi Tseloni. (2001) 'What does the world spend on policing?' *International Journal of Comparative Sociology*, XLII, 1-2, 59-73.

Granger, Clive a Paul Newbold. (1977) *Forecasting Economic Time Series*. New York: Academic Press.

Hamermesh, Daniel S. (1999) The Art of Labormetrics. *National Bureau of Economic Research Working Paper 6927*. [<http://www.nber.org>]

Joutsen, Matti. (1998) 'Introduction', str.1-19 in Kristiina Kangaspunta, Matti Joutsen a Natalia Ollus (Eds.) 1998a. *Crime and criminal justice systems in Europe and North America 1990-1994*. Monsey, NY: European Institute for Crime Prevention and Control; Criminal Justice Press.

Judge, G., R.C. Hill, W.E. Griffiths, H. Lutkepohl a T.C. Lee. (1988) *Introduction to the Theory and Practice of Econometrics*. New York: Wiley.

Kangaspunta, Kristiina; Matti Joutsen; Natalia Ollus (eds.) (1998a) *Crime and criminal justice systems in Europe and North America 1990-1994*. Monsey, NY: European Institute for Crime Prevention and Control; Criminal Justice Press.

Kangaspunta, Kristiina, Matti Joutsen, Natalia Ollus a Sami Nevala (eds.) (1998b) *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990-1994*. Monsey, NY: European Institute for Crime Prevention and Control; Criminal Justice Press.

Lynch, Thomas D. (1979) *Public Budgeting in America*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Marshall, Ineke Haen. (1998) 'Operation of the Criminal Justice System', str. 54-114 in Kristiina Kangaspunta, Matti Joutsen a Natalia Ollus (Eds.) 1998a. *Crime and criminal justice systems in Europe and North America 1990-1994*. Monsey, NY: European Institute for Crime Prevention and Control; Criminal Justice Press.

McDonalds. (2000) 'McDonalds Reports Record Global Results' *Finanční tisková zpráva McDonalds* 26. ledna 2000.

Nalla, Mahesh K. a Graeme R. Newman. (1994) Crime in the U.S and the Former U.S.S.R.: a comparison of crime trends from the third United Nations Survey. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 18 (1), str. 85-94.

Neapolitan, Jerome L. (1996) 'Cross-national crime data: some unaddressed problems' *Journal of Crime and Justice*, XIX, 1, 95-112.

Newman, Graeme (ed.). (1999) *Global Report on Crime and Justice*. Published for the United Nations Center for International Crime Prevention. Oxford and New York: Oxford University Press.

Newman, Graeme, a Greg Howard. (1999) 'Introduction: data sources and their use' in G. Newman (ed) *Global Report on Crime and Justice*, publikováno pro United Nations Center for International Crime Prevention. Oxford and New York: Oxford University Press.

Peacock, Alan. (1978) 'The Economics of Bureaucracy: An Inside View' in *The Economics of Politics*. IEA Readings 18. London: Institute for Economic Affairs.

Pease, Ken a Andromachi Tseloni. (1994) 'Juvenile-adult differences in criminal justice: evidence from the United Nations Crime Survey' *Howard Journal of Criminal Justice*, 35, (1): str. 40-60.

Rubin, Irene S. (1997) *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

Spencer, Jon. (1993) 'Criminal Justice Expenditure: A Global Perspective' *Howard Journal of Criminal Justice*, 32, 1, 1-11.

Tullock, Gordon. (1986) 'Wanted: New Public Choice Theories' in Martin J. Anderson (Ed.) *The Unfinished Agenda: Essays on the Political Economy of Government in Honor of Arthur Seldon*. London: Institute of Economic Affairs, str. 13-28.

Transparency International. (2002) *The Transparency International Corruption Perceptions Index 2002*. Berlin: Transparency International (at www.transparency.org).

Steiner, Peter O. (1971) 'The Public Sector and the Public Interest' in Robert H. Haveman a Julius Margolis eds. *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago, Illinois: Markham Publishing Company.

Van Horne, Sheryl a Graham Farrell. (1999) *Drug Offenders in the Global Criminal Justice System*. HEUNI Paper #13. Helsinki, Finland: The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations.

United Nations Development Programme. (2002) *The Human Development Report 2002*. New York: Oxford University Press.

TECHNICKÁ PŘÍLOHA

První kapitola přílohy obsahuje informace o datech z Průzkumu kriminality OSN. Krátká druhá kapitola se týká doplňkových zdrojů dat.

Data z Průzkumu kriminality OSN

Bulharská vláda oznámila náklady na soudy, státní zastupitelství a vězeňství, ovšem nikoliv na policejní činnost, a uvedla, že „Údaje o počtu pracovníků policie a finančních prostředcích policie v Bulharsku jsou státním tajemstvím.“ Částečná data o výdajích na policejní činnost dodala estonská vláda s dodatkem, že „Sbor tajné bezpečnosti není zahrnut, protože údaje o jeho příslušnících nejsou veřejné.“ Česká republika oznámila, že „Rozpočet České republiky zahrnuje součet běžných i investičních dat včetně Úřadu vyšetřování ČR. Údaje za Úřad vyšetřování ČR v uvedených letech nebyly zvlášť zjišťovány a zkoumány, a proto je nemůžeme samostatně vykázat.“

V odpovědi izraelské vlády je uvedeno, že policejní rozpočet „zahrnuje i rozpočet policejních prokurátorů“, zatímco pokud jde o státní zastupitelství, „údaje v rozpočtu se týkají státních prokurátorů v rámci ministerstva spravedlnosti“. Zpráva rumunské vlády uvádí v souvislosti se státním zastupitelstvím, že „Rozpočet je odlišný a nezávislý na rozpočtu ministerstva spravedlnosti a rozpočtu policie. Struktura rozpočtu zahrnuje v zásadě tyto složky: personální výdaje; provoz (budovy, opravy, vozidla a jiný majetek, pohonné hmoty, vybavení kanceláří, inventář); investice (nábytek, vozidla).“

Ve vztahu k soudům bylo v Bulharsku zjištěno, že „Jsou zahrnuty finanční prostředky na mzdy a sociální pojištění soudců a personálu ministerstva spravedlnosti a právní eurointegrace.“ Komentář k dánským soudům uvádí, že „V této kategorii jsou zahrnuty finanční prostředky dánských soudů, souhrn kapitálu a zapsané nemovitosti.“

V souvislosti s šestým Průzkumem OSN byla vydána Příručka kriminality (*Crime Guide*).³⁴ Příručka obsahuje komentáře jednotlivých vlád, příslušně přeložené. Na základě komentářů jsme udělali pět doplnění určitých konkrétních dat. Každé doplnění zahrnovalo předpoklad či extrapolaci s cílem snížit množství chyb. Dánská vláda uvedla, že „údaje o policii a státním zastupitelství nelze oddělit“ a že v databázi je u obou uvedena tatáž hodnota. Tato hodnota byla proporcionálně rozdělena mezi policii a státní zastupitelství, přičemž byl dodržen poměr výdajů uváděný v zemích, které tato data vykazaly odděleně. V jiných zemích bylo 6,08 % rozpočtu na policii a státní zastupitelství určeno pro státní zastupitelství a 93,92 % na policii. Podobnou úpravu jsme provedli ve vztahu k soudům a státnímu zastupitelství v Německu a Švýcarsku. Pokud jde o Německo, Příručka kriminality uvádí, že „dělení mezi rozpočtem soudů a státního zastupitelství není možné“, zatímco zpráva švýcarské vlády uvádí, že rozpočet soudů „zahrnuje rozpočet státního zastupitelství“. Země, jež vykazaly data za soudy a státní zastupitelství odděleně, vynaložily průměrně 16,24 % z celkové sumy na státní zastupitelství a 83,76 % na soudy. Německé a švýcarské rozpočtové údaje byly rozděleny podle tohoto poměru. Finská vláda uvedla, že „přisedící u obvodních soudů byli až do roku 1998 financováni z obecních prostředků. Náklady ve výši cca 30 milionů marek nejsou zahrnuty ve státním rozpočtu (údaj uveden).“ V důsledku toho byl Finskem uvedený rozpočet soudů ve výši 931 milionů marek zvýšen na 961 milionů, což je nárůst o 3,22 %. Pátou změnu dat vyvolal komentář kanadské vlády, že jejich vězeňský rozpočet zahrnuje

³⁴ Děkujeme Sami Nevalovi za zpřístupnění Příručky kriminality.

„pouze náklady na vězeňství pro dospělé“. Oddělený rozpočet vězeňství pro dospělé a pro mladistvé nebyl uveden žádnou zemí, takže nebylo možno spočítat a použít poměr mezi nimi v ostatních zemích. K dispozici v rámci Průzkumu OSN však byla data o počtu lůžek ve věznicích pro dospělé a pro mladistvé, i když ne pro Kanadu. Počet lůžek pro mladistvé činil v průměru 5,53 % počtu lůžek pro dospělé. Za předpokladu, že poměr výdajů odráží poměr lůžek, byl kanadský rozpočet na vězeňství zvýšen o 5,53 % jako hrubý odhad dodatečných nákladů na zařízení pro mladistvé.

Dvacet dodatečných údajů bylo z analýzy vyřazeno. Čtyři vyřazení se týkala policejní činnosti – Kazachstán, Kyrgyzstán, Skotsko a Tanzánie. Nejnížší uvedená hodnota výdajů na policejní činnost v těchto zemích byla šestkrát vyšší než výdaje v jakékoliv jiné zemi. Šest vyřazení se týkala státních zastupitelství – Bulharsko, Dánsko, Gruzie, Kyrgyzstán, Malajsie a Tádžikistán, jejichž hodnoty byly nejméně desetinásobné oproti hodnotám jiných zemí. Tři vyřazení se týkala soudů – Gruzie, Kazachstán a Korejská republika, které uvedly výdaje nejméně šestkrát vyšší než kterákoliv jiná země. Tři vyřazení se týkala výdajů na vězeňství – Kyrgyzstán, Jordánsko a Panama, jejichž hodnoty byly o několik řádů vyšší než hodnoty jiných zemí. Pokusili jsme se tyto hodnoty sledovat, abychom zjistili jejich původ, byly však uvedeny v databázi Průzkumu kriminality OSN. Některé z chyb patrně vznikly v průběhu procesu podávání zpráv – úředníci vyplňující formulář si možná špatně vyložili některý aspekt otázky, nebo si třeba neuvědomili, že údaje mají být vykazovány v milionech místní měny. Databáze OSN je složena z údajů v místních měnách, takže se na podobný omyl jen stěží přijde, když je příslušná měna méně známá. Lze tedy předpokládat, že data o výdajích chybně vykázaná příslušnou zemí projdou bez povšimnutí až ke zveřejnění datového souboru. Je pozoruhodné, že sedm případů vyřazení se týkala tří zemí – Gruzie, Kazachstánu a Kyrgyzstánu, což naznačuje, že v jejich případě došlo k obecné chybě. Je možné, že jeden či více výdajů na trestní justici, které byly vyloučeny jako extrémy, nebyly chybné. Je kupříkladu možné, že tyto tři bývalé sovětské země provedly masivní investice do systému trestní justice v roce 1997, což je bod vyžadující další zkoumání. Pro naše účely by však tyto hodnoty byly vyloučeny jako statistické extrémy metodou vysvětlenou v kapitole o analýze. S výjimkou Skotska, Dánska a snad Bulharska se dalších šest případů vyřazení týká zemí, jež nebyly na vrcholu pořadí rozvinutosti a u nichž je tedy méně pravděpodobné, že mají vysoce kvalitní systémy oznamování a vykazování dat o agreeovaných výdajích na celostátní úrovni.

Doplňkové zdroje dat

Seznam zemí světa a jejich populace byl sestaven z Průzkumu kriminality OSN a databáze Mezinárodního měnového fondu. Pokud údaje o populaci v těchto zdrojích chyběly, byly získávány postupně z National Population Projections z roku 1998,³⁵ UN Population Division (World Population Prospects Population Database), a CIA World Factbook.³⁶

Hlavní zdrojem dat o národním hrubém domácím produktu (HDP) byla databáze MMF, doplněná v případě nutnosti dalšími zdroji. Použito bylo osm dalších zdrojů a v několika málo případech, kdy nebyla k dispozici data za rok 1997, byly použity údaje za rok 1996. Dalšími zdroji dat o HDP byly CIA World Factbook 2001, the Northern Ireland Financial Times, Zpráva OSN o lidském rozvoji (*UN Human Development Report*) z r. 1999, Skotský parlament,³⁷ UNCTAD,³⁸ Geographic's Country Profiles,³⁹ Yahoo! Finance,⁴⁰ a Universita ve Freiburgu.⁴¹ Nebyl důvod věřit, že tyto zdroje obsahují odchylky ve vykazování dat o HDP a bylo možno doufat, že zahrnutí těchto údajů dále zvýší kvalitu naší databáze, což bude lepší než tento údaj vypustit.

Údaje o výdajích byly vykazovány v místních měnových jednotkách. Směnné kursy pro rok 1997, jež nebyly uvedeny v databázi Průzkumu kriminality OSN, byly získány z databáze Mezinárodního měnového fondu.

Pokud byl u konkrétního údaje rozdíl mezi různými možnými zdroji, jednalo se zpravidla o drobné odchylky v řádu několika málo procentních bodů, téměř jistě odrážející odlišnosti v oznamování a vykazování dat na národní úrovni. V takových případech byly využita data z Průzkumu kriminality OSN, pokud byla k dispozici. Jen v několika málo případech bylo třeba učinit rozhodnutí týkající se závažnějšího rozdílu mezi jednotlivými zdroji. V takových případech byly údaje vzájemně srovnány a obvykle se záhy ukázalo, že jeden ze zdrojů obsahoval zjevnou chybu (patrně v důsledku chyby při oznamování, vykazování či vkládání dat v různých stadiích a u různých zdrojů). Tam, kde nebylo jasné, který ze zdrojů je přesnější, byly hledány dodatečné kvalitativní informace umožňující určit příslušný údaj. Kde to bylo možné, použili jsme k rozhodnutí třetí zdroj. Konečným výsledkem byla databáze s kompletními údaji o HDP a obyvatelstvu ve 204 zemích.⁴²

³⁵ Série PP2 č. 22; získáno ke dni 31. 1. 2002 z www.statistics.gov.uk/statbase

³⁶ K dispozici na <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>

³⁷ <http://www.scottish.parliament.uk/>

³⁸ www.unctad.org

³⁹ www.geographic.org

⁴⁰ <http://biz.yahoo/>

⁴¹ www.zmk.uni-freiburg.de/Europe/yugoslavia.htm

⁴² Je třeba poznamenat, že 204 zemí není konečný počet ani počet nutně schvalovaný OSN. Věříme však, že jsme nepominuli žádný početnější stát, jehož obyvatelstvo by významně ovlivnilo hlavní poznatky studie.

Studie HEUNI č. 21

**Role statistiky a veřejného mínění v procesu
implementace mezinárodních standardů
soudnictví ve věcech mládeže¹**

Carolyn Hamilton* a Rachel Harvey**

Evropský institut pro prevenci a kontrolu kriminality
(The European Institute for Crime Prevention and Control)
působící při OSN
Helsinki, 2005

* Profesorka práva, Universita v Essexu; ředitelka Právnického střediska pro děti (*Children's Legal Centre*).

** LL.B., LL.M.; zástupkyně ředitele pro Mezinárodní politiku a programy (*International Policy and Programmes*), Právnické středisko pro děti.

¹ Tato studie byla vytvořena na základě zadání Úřadu Vysoké komisařky pro lidská práva ze září 2002 pro účely Odborného workshopu o výkonu soudnictví ve věcech mládeže 2003.

Tento dokument je k dispozici v elektronické formě na adrese:
<http://www.heuni.fi>

HEUNI
The European Institute for Crime Prevention and Control,
affiliated with the United Nations
P.O.Box 444
FIN-00531 Helsinki
Finland
Tel: +358-(0)10 366 5280
Fax: +358-(0)10 366 5290
e-mail: heuni@om.fi
<http://www.heuni.fi>

ISSN 1236-8245

OBSAH

Statistika: její role při zavádění mezinárodních standardů soudnictví ve věcech mládeže	80
Statistické údaje o mladistvých pachatelích a o systému soudnictví ve věcech mládeže	82
Poskytování statistických údajů Výboru pro práva dítěte: současná situace	82
Informace předkládané Výboru pro práva dítěte	83
Proč jsou statistické údaje prospěšné?	84
Jaké statistiky chceme?	86
Příliš mnoho informací?	86
Nesprávný druh informací?	86
Obtížné analyzovat?	88
Sběr dat	89
Problémy při sběru statistických údajů o kriminalitě	89
Počty zadržených osob	89
Výzkumy obětí trestné činnosti	90
Selfreportová data	90
Národní systémy sběru dat	91
Sběr dat na regionální úrovni	92
Sběr dat na mezinárodní úrovni: cesta vpřed	93
Centrum OSN pro prevenci kriminality a trestní justici	93
Závěr	95
Bibliografie	97
Role veřejného mínění v procesu implementace mezinárodních standardů soudnictví ve věcech mládeže	99
Jak se formuje veřejné mínění?	99
Jak veřejnost vnímá trestnou činnost mladistvých?	100
Proč veřejné mínění neodráží statistickou realitu?	101
Průzkumy veřejného mínění	103
Vlivy na veřejné mínění	104
Média	104
Každodenní zpravodajství	104
Dopady jednotlivých případů	106
Vliv politiků	107
Změnou veřejného mínění k realizaci reformy	108
Zjišťování skutečného mínění veřejnosti	109
Změna přístupu médií	111
Vzdělávání a informování veřejnosti – úloha státu	111
Závěr	112
Bibliografie	114
Příloha	
Případová studie 1: Jihoafrická republika – křehkost agendy práv dětí	117
Případová studie 2: Bulger a Velká Británie: reakce médií, veřejnosti a vlády	129

Statistika: její role při zavádění mezinárodních standardů soudnictví ve věcech mládeže

Článek 40 Úmluvy OSN o právech dítěte (*UN Convention on the Rights of the Child*) požaduje, aby se s každým dítětem, které je obviněno, obžalováno nebo uznáno vinným z porušení trestního práva zacházelo způsobem, který rozvíjí smysl dítěte pro důstojnost a čest, které znovu posiluje úctu dítěte k lidským právům a základním svobodám jiných a bere ohled na věk dítěte, na potřebu podpory jeho reintegrace a přijetí konstruktivní role ve společnosti. Tyto požadavky jsou vysvětleny a interpretovány v člancích 40 odst. 2 a 3. Ve své podstatě články 37, 39, a 40 zavazují ratifikující státy, aby zavedly systém soudnictví ve věcech mládeže zajišťující práva obsažená v Úmluvě OSN o právech dítěte a v Minimálních standardech a normách OSN pro soudnictví ve věcech mládeže (*UN Minimum Standards and Norms on Juvenile Justice*).

Smluvní státy jsou však při plnění článků 37, 39 a 40 nechvalně proslulé pomalostí. Je skutečně prokazatelné, že žádná země dosud uvedené články plně neimplementovala a že prakticky všechny smluvní státy byly kritizovány Výborem pro práva dítěte (*Committee on the Rights of the Child*) za to, že se jim je nepodařilo plně implementovat. Bylo konstatováno, že „Práva, normy a principy (obsažené v Úmluvě) jsou pravidelně ignorovány a závažně porušovány vskutku po celém světě ... v míře ... jež v oblasti implementace občanských práv nemá srovnání“. (Innocenti Digest 3, 1998, 2) Ačkoliv tato slova nebyla vyřčena výslovně v souvislosti s články 37, 39 a 40, platí obzvlášť pro ty články Úmluvy, které se týkají soudnictví ve věcech mládeže.

Výbor pro práva dítěte se v rámci obecné diskuse na svém 10. zasedání věnoval tématu „Výkon soudnictví ve věcech mládeže“,⁴³ přičemž zdůraznil potřebu implementovat stávající mezinárodní standardy a posilovat mezinárodní spolupráci. Později, v rámci 22. zasedání, vydal Výbor doporučení pro výkon soudnictví ve věcech mládeže⁴⁴, vyzývající smluvní státy, aby věnovaly okamžitou pozornost plné implementaci článků 37, 39, a 40 Úmluvy a existujícím mezinárodním standardům v této oblasti, a požadující po Vysokém komisaři OSN pro lidská práva, aby přednostně podporoval implementaci uvedených standardů, zvážil, jaké kroky by měly být učiněny pro identifikaci překážek bránících plné implementaci standardů, a navrhl způsoby a prostředky k překonání těchto překážek.

Implementaci článků 37, 39 a 40 stojí v cestě celá řada překážek. V mnoha smluvních státech, zejména v rozvojových zemích, je úsilí o zavedení systému soudnictví ve věcech mládeže slabé. Reakcí státu na kriminalitu dětí je často utajování a veřejná diskuse o způsobu zacházení s takovými dětmi se odehrává bez dostatečných informací nebo je potlačována. Na Západě postoj veřejnosti nenapomáhá masové implementaci článků 37, 39 a 40, neboť se takový přístup často pokládá za „měkký“ a neschopný dostatečně řešit míru dětské kriminality.

Tvrdí se, že výhodou Úmluvy „je, že jako úmluva o lidských právech přesunuje debatu o trestním soudnictví ve věcech mládeže z nevládného prostředí stranické politiky a přenáší diskuse a kampaně jednoznačně do oblasti právních závazků, které je příslušná země povinna implementovat“. (Van Bueren 1999, 1) I když v teorii tomu tak je, v praxi není

⁴³ Zpráva z desátého zasedání, CRC/C/46, 18. prosince 1995 (Výroční zpráva Výboru ze zasedání).

⁴⁴ Zpráva z 22. zasedání, CRC/C/90, 7. prosince 1999 (Výroční zpráva Výboru ze zasedání).

možné z otázky soudnictví ve věcech mládeže vliv politiky odstranit. Nedostatek empirických údajů a správného pochopení politického pozadí a postoje veřejnosti ke koncepci soudnictví ve věcech mládeže omezují úsilí o kvalitnější implementaci Úmluvy. Tento materiál se snaží věnovat dvěma vzájemně souvisejícím překážkám. Část I zkoumá sběr a analýzu dat týkajících se mladistvých pachatelů a Část II se zabývá vnímáním výkonu soudnictví ve věcech mládeže ze strany veřejnosti. Jeho účelem není provést vyčerpávající rozbor literatury v této oblasti, ale povzbudit další diskusi.

Statistické údaje o mladistvých pachatelích a o systému soudnictví ve věcech mládeže

Tvrdí se, že kvalitnější sběr dat na národní a mezinárodní úrovni by pomohl Výboru pro práva dítěte v jeho roli sledovat a podporovat implementaci Úmluvy. První část tohoto textu se bude zabývat současnou dostupností statistických údajů o kriminalitě mládeže, přínosem kvalitnějšího sběru dat a problémy spojenými se sběrem statistických údajů jak na národní tak i na mezinárodní úrovni.

Poskytování statistických údajů Výboru pro práva dítěte: současná situace

Obecná směrnice pro periodické zprávy⁴⁵ zavazuje smluvní státy poskytovat podrobné informace o výkonu soudnictví ve věcech mládeže. Týká se to nejen informací o legislativních a jiných opatřeních přijatých za účelem implementace Úmluvy a informací o zásadách a praxi systému soudnictví ve věcech mládeže ve smluvních státech, ale též statistických informací. Smluvní státy mají ve svých periodických zprávách Výboru poskytovat značné množství statistických údajů. Ve vztahu k soudnictví ve věcech mládeže jsou vyžadovány tyto údaje:⁴⁶

- ve vztahu k článku 40 údaje o dotčených dětech, tříděné podle věku, pohlaví, regionu, venkovské/městské oblasti, národnostního, sociálního a etnického původu, trestného činu a způsobu vyřízení věci;
- existující alternativy odnětí svobody, četnost, s jakou jsou využívány a děti, kterých se to týkalo, a to podle věku, pohlaví, regionu, venkovské/městské oblasti a sociálního a etnického původu;
- počet dětí zbavených svobody, nezákonně, svévolně, a v souladu se zákonem, jakož i délku odnětí svobody, včetně údajů tříděných podle věku, pohlaví, regionu, venkovské/městské oblasti, národnostního, sociálního a etnického původu;
- ve smyslu článku 37 písm. d) procentní podíl případů, kdy byla poskytnuta právní či jiná pomoc, a kdy byla zákonnost odnětí svobody potvrzena, včetně údajů o dětech, kterých se to týkalo, tříděných podle věku, pohlaví, regionu, venkovské/městské oblasti, sociálního a etnického původu;
- pokud jde o článek 39, příslušná data o dotčených dětech, tříděná podle věku, pohlaví, regionu, venkovské/městské oblasti, sociálního a etnického původu.

Autorovi se nepodařilo nalézt národní zprávu, která by vyhověla těmto požadavkům a poskytla statistické informace na uvedené úrovni. Pokud smluvní stát neposkytne požadované statistické informace o soudnictví ve věcech mládeže ve své národní zprávě, Výbor pro práva dítěte zahrne žádost o další statistické informace na Seznam sporných bodů (*List of Issues*), zaslaný smluvnímu státu předtím, než Výbor zprávu posoudí. Je zajímavé, že statistických údajů vyžadovaných v Seznamu je méně, než kolik jich obsahuje Směrnice pro podávání zpráv. Výbor patrně poté, co zjistí marnost vyžadování informací, jež smluvní stát neobstaral, žádá údaje obecnější, jako jsou:

- počet nezletilých osob, jež se měly dopustit trestného činu oznámeného policii;
- počet těchto osob, jež byly soudem odsouzeny;

⁴⁵ Obecná směrnice pro periodické zprávy, CRC/C/58, 20. listopadu 1996.

⁴⁶ tamtéž.

- druh uložené sankce (peněžitý trest, odnětí svobody, obecně prospěšné práce, jiné);
- počet podmíněně odložených trestů;
- podíl případů recidivy; a
- počet oznámených případů zneužití a týrání dětí, k nimž došlo v průběhu jejich zadržení či odnětí svobody.

Výsledky poskytují zajímavý, i když skličující pohled na obtíže při snaze získat statistické údaje, ať jednotně či jinak. Za účelem poskytnutí podkladových informací pro potřeby workshopu zkoumal autor národní zprávy a závěrečné připomínky týkající se 26. a 27. zasedání Výboru pro práva dítěte.⁴⁷ Nevyhnutelným závěrem vyplývajícím z těchto zpráv je stálý nedostatek odpovídajících statistických údajů týkajících se článků 37, 39 a 40. Z devíti národních zpráv posuzovaných na 26. zasedání (Dominikánská republika, Egypt, Etiopie, Lotyšsko, Lesotho, Lichtenštejnsko, Litva, Palau a Saúdská Arábie) neobsahovala ani jedna všechny informace požadované v Seznamu sporných bodů, ani informace požadované Směrnicí pro podávání zpráv. Informace, které byly jednotlivé státy schopny poskytnout, jsou uvedeny níže. Protože Výbor posuzoval na 26. zasedání jediný evropský smluvní stát (Lichtenštejnsko), jsou do výčtu zařazeny i informace poskytnuté Dánském (posuzované na 27. zasedání), a to za účelem vytvoření úplnější představy o údajích, které smluvní státy obvykle poskytují.

Informace předkládané Výboru pro práva dítěte

Dánsko

Ačkoliv byly k dispozici statistické údaje zahrnující počet mužů a žen obviněných za určité trestné činy, opatření vůči mladistvým podle věku a druhu opatření, a délku trestu odnětí svobody, Výbor kritizoval vládu za obecný nedostatek tříděných dat o soudnictví ve věcech mládeže.

Dominikánská republika

Smluvní stát byl schopen poskytnout pouze údaje o tom, kolik dětí bylo odsouzeno, souzeno, propuštěno či kolik jich čekal soud.

Etiopie

K dispozici byly statistické údaje o počtu trestných činů spáchaných nezletilými ve věku 9 – 18 let, jež byly oznámeny policii. Není vedena statistika o druhu spáchaných či oznámených trestných činů. Nezletilí mají možnost zůstat ve své komunitě namísto zařazení do příslušného zařízení. Přesto 500 chlapců vykonávalo trest v nápravném zařízení – údaje o délce trestu a druhu trestného činu nejsou k dispozici.

Lotyšsko

Národní zpráva obsahovala omezené statistické údaje o počtu trestných činů spáchaných mladistvými. Na základě Seznamu sporných bodů byly dodány další, i když stále omezené statistické údaje o: počtu trestných činů spáchaných mladistvými, počtu případů zadržení nezletilých osob, počtu dětí v převýchovných zařízeních, počtu uložených sankcí podle jejich

⁴⁷ Nebyly prozkoumány všechny národní zprávy pro 27. zasedání. Zařazeny byly pouze ty smluvní státy, které odpověděly na seznam sporných bodů do doby zpracování tohoto textu.

druhu a počtu nezletilých ve věznicích. Statistiky neuvádějí délku trestů odnětí svobody ani neobsahují třídění spáchaných trestných činů podle druhu a věku.

Lesotho

Uvádí statistické údaje o počtu a druhu trestných činů spáchaných dětmi a o počtu dětí zbavených svobody. Vězeňské statistiky však nejsou použitelné, neboť obsahují dvě kategorie – do 15 (jejichž počet je nízký) a 15 – 20. Není možné určit, kolik osob ve věku 15 – 18 let je zahrnuto ve druhé z uvedených skupin.

Lichtenštejnsko

Žádné rozdělení trestných činů spáchaných mladistvými, žádné třídění podle pohlaví. Žádné údaje o druhu sankcí uložených v rámci odsouzení či o míře recidivy.

Litva

Nepoužitelné statistiky. Počet trestných činů spáchaných dětmi dvakrát převyšuje počet dětí v systému. Chybí informace, zda se jedná o majetkové trestné činy či trestné činy proti člověku. Chybí informace o míře kriminality či sankcích ukládaných dětem odsouzeným za trestný čin.

Palau

Poskytuje velmi omezené informace: že v roce 1999 bylo 13 mladistvých postaveno před soud. V listopadu 2000 se 25 mladistvých účastnilo programu komunální justice (*community justice*), z nichž pět do něj bylo zařazeno z důvodu záškoláctví, jeden pro porušení zákazu vycházení a tři za způsobení škody.

Saúdská Arábie

K žádosti o statistická data o dětech (tříděná podle pohlaví, věku, druhu trestného činu, druhu sankce), které spáchaly trestnou činnost, neměla Saúdská Arábie k dispozici informace, ovšem odpověděla, že zprávu obsahující tyto údaje poskytne později. Dodatečná zpráva obsahuje počet dětí umístěných v různých zařízeních (z nichž všechny byly odsouzeny za trestnou činnost rozhodnutím soudu) a důvody jejich umístění. Patřily mezi ně rozpad rodiny, mravy, poškozování majetku, drogové delikty, dopravní delikty, krádež a jiné. Z údajů není jasný rozsah, v jakém byly děti zbaveny svobody, ani zda tyto případy zahrnují preventivní detenci či mladistvé vystavené opatřením pro sociální nápravu.

Výbor ve svých závěrečných poznámkách vyjádřil ve vztahu ke všem těmto zemím znepokojení nad nedostatečným systémem sběru údajů o dětech v konfliktu se zákonem.

Proč jsou statistické údaje prospěšné?

Sběr statistických údajů vyžaduje značné vstupy, ve smyslu infrastruktury i personálu, z někdy velmi omezených zdrojů smluvního státu. Výdaje na vytvoření takové struktury musí reprezentovat „dobrou hodnotu“ a přispívat k implementaci Úmluvy. Je proto důležité určit účel, k němuž mohou statistické údaje sloužit. Z hlediska Výboru pro práva dítěte lze stanovit dva hlavní důvody (ačkoliv existuje hojnost důvodů vedlejších) pro shromažďování statistických dat o soudnictví ve věcech mládeže. Prvním je pomoc Výboru a smluvnímu státu při zjišťování, zda je v daném státě Úmluva plněna. Tam, kde Úmluva není bezevýtku plněna, mohou data pomoci při formulování strategií a programů pro účinnější implementaci. Druhým důvodem je umožnit mezinárodní srovnání. Jeho účelem je opět zjistit případné statistické anomálie a určit, zda je možno soudnictví ve věcech mládeže v daném státě zlepšit

reformou právního řádu, koncepce a praxe. Statistické údaje vyžadované z těchto dvou důvodů nemusejí být totožné a je třeba je jasně určit.

Vlády, mezinárodní instituce, mezivládní orgány a nevládní organizace mohou vyžadovat statistické údaje o soudnictví ve věcech mládeže k různým účelům. Kromě používání statistik k demonstraci plnění Úmluvy by je státy měly používat též při tvorbě strategií, zejména ve vztahu k prevenci kriminality a reintegraci pachatelů, jako empirické podklady, na nichž lze založit legislativní změny, a jako základ pro efektivní rozdělení zdrojů. Statistiky, které nabízejí údaje členěné podle věkové skupiny, mohou též pomoci státům při rozvoji specifických programů pro osoby mladší 18 let a při posunu od reaktivního k více proaktivnímu, preventivnímu systému soudnictví ve věcech mládeže.

Statistiky o soudnictví ve věcech mládeže však nespočívají jen ve shromažďování údajů o trestné činnosti. Pečlivý sběr širšího okruhu údajů o dětech v konfliktu se zákonem se osvědčil oři určování „*rozsahu zneužívání návykových látek, poruch duševního zdraví a souvisejících osobnostních a rodinných okolností podstatných pro kvalitnější výzkum a rozvoj programů právní a klinické pomoci*“. (Levy 1999)

Jiné instituce, zejména nevládní organizace, mohou využít statistické údaje při prosazování změn a sledování činnosti systému trestní justice. Mezinárodní instituce využívají statistiky o trestní justici především ke sledování trendů kriminality. Ovšem Průzkumy OSN o kriminalitě a justici (*UN Crime and Justice Surveys*)⁴⁸, zahájené v roce 1977, měly větší cíle než zjišťování trendů kriminality. Průzkumy nikdy nenabízely a ani se nikdy nesnažily nabízet přesnou zprávu o kriminalitě ve světě. „*Původním důvodem pro sběr a srovnávání statistických údajů na vyšší než jen národní úrovni byla, a to až do relativně nedávné doby, část kriminologické etiologie, hledání příčin kriminality*.“ (Global Report on Crime and Justice 1999, 2)

Tento důvod se na počátku osmdesátých let změnil a zaměření Průzkumů se přesunulo od příčin kriminality k činnosti systémů trestní justice (viz Global Report on Crime and Justice 1999) a k pomoci státům při výkonu trestní justice. Tato změna zaměření však vyvolala vlastní problémy. Průzkumy začaly být velmi podrobné a vyžadovaly údaje o všech úrovních a aspektech národního systému trestní justice. Dotazník Průzkumu se stal nepřiměřeně rozsáhlým a zatěžoval úředníky zúčastněných zemí. Rovněž se velmi rychle ukázalo, že žádné jednotlivé ministerstvo daného státu nemá samo přístup ke všem požadovaným informacím. Ve skutečnosti některé země zřídily celé úřady, jejichž funkcí je shromažďovat justiční statistiky především pro účely uvedení v Průzkumu OSN.

Dřívější Průzkumy přinesly pouze omezené výsledky, jak pokud jde o počet států, jež se zúčastnily, tak i z hlediska údajů obsažených ve vyplněných dotaznících. Příčinou byly obtíže, jimž státy čelily při poskytování nového okruhu statistických informací. Vzhledem k tomu, jaké břemeno představovaly dřívější Průzkumy pro jednotlivé státy, že značný počet zemí na Průzkum nereagoval a že neúplné údaje jsou použitelné jen v omezené míře, byl rozsah pozdějších dotazníků omezen. To přineslo kýžený efekt a postupem času se Průzkumu účastní stále více zemí. Předpokládá se, že v budoucnu budou dotazníky ještě kratší, častěji rozepisované (každé dva roky spíše než každých pět let⁴⁹), přičemž každých pět let budou k základnímu Průzkumu připojeny ještě průzkumy na zvláštní téma.

⁴⁸ Průzkumy OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice (*United Nations Surveys of Crime Trends and Operation of Criminal Justice Systems, UNCJS*).

⁴⁹ Sedmé a osmé kolo Průzkumu se již odehrávalo v tříletém intervalu (K. A.).

Globální zpráva o kriminalitě a justici z roku 1999 (*Global Report on Crime and Justice 1999*), analyzující Průzkumy OSN o kriminalitě a justici⁵⁰ uvádí, že navzdory problémům při získávání jednotných mezinárodních údajů stále existuje oprávněný důvod pro sběr statistických údajů o kriminalitě a trestní justici na mezinárodní úrovni. Statistické údaje poskytují státům informace o rozsahu problému, kterému musí systém trestní justice čelit a o reakci tohoto systému na něj. „*Mezinárodní srovnání různých modelů řízení může přinést omezený, ovšem užitečný pohled na trestní justici v praxi.*“ (*Global Report on Crime and Justice 1999*, 2 Box 0.1) Kromě toho OSN doufá, že to účinně přiměje státy „*vytvářet národní evidenční systémy kriminality a justice, jež budou soustavné, koherentní a prediktabilní*“ (*Global Report on Crime and Justice 1999*, 3).

Jaké statistiky chceme?

Je poměrně jednoduché dojít k závěru, že sběr statistických údajů o soudnictví ve věcech mládeže, i když omezených, je prospěšný. Obtížnější však je určit, jaká statistická data by bylo praktické, užitečné a reálné od států vyžadovat.

Příliš mnoho informací?

Jak bylo uvedeno výše, Směrnice pro podávání zpráv Výboru pro práva dítěte ukládá sběr podrobných statistických údajů o soudnictví ve věcech mládeže. Vzhledem k neschopnosti států v průběhu uplynulých deseti let dodávat statistické údaje v požadované míře, je možná načase revidovat rozsah vyžadovaných informací.

- První otázkou je, zda povzbuzovat a podporovat státy při poskytování statistických údajů vyžadovaných Směrnicí pro podávání zpráv, nebo zda vyžadovat statistické údaje v užším rozsahu.
- Druhou otázkou je, zda statistické údaje vyžadované Směrnicí pro podávání zpráv skutečně pomáhají Výboru při zjišťování míry plnění Úmluvy, nebo zda by tomuto účelu lépe sloužily informace jiné.
- Třetí otázkou je, co lze na státu reálně a rozumně požadovat s ohledem na náklady a obtíže související se sběrem statistických dat.

Nesprávný druh informací?

Je možné konstatovat, že údaje vyžadované Směrnicí pro podávání zpráv jsou příliš vázány na platné znění jednotlivých ustanovení Úmluvy. Tak například Směrnice s odkazem na článek 37 písm. b) „*Žádné dítě nesmí být nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody. Zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu*“ vyžaduje závazně od států, aby vytvářely statistiky o existujících alternativách odnětí svobody a o četnosti, s jakou jsou využívána. Vyžaduje též údaje o dotčených dětech včetně dělení podle věku, pohlaví, regionu, venkovské či městské oblasti a sociálního a etnického původu. Státy mají dále určit, kolik dětí bylo zbaveno svobody, a to nezákonně, svévolně a v souladu se zákonem⁵¹, jakož i uvést délku odnětí svobody atd.

⁵⁰ Jakož i jiné případy sběru dat na mezinárodní úrovni, např. Mezinárodní výzkum obětí trestné činnosti (*International Crime Victims Survey*).

⁵¹ Je vysoce nepravděpodobné, že státy poskytnou zrovna tuto část informací veřejnosti, pokud se snad nevztahuje k praktikám minulého režimu.

I když jsou tyto informace samy užitečné k vytvoření obecného přehledu o podílu dětské populace zbavené svobody, pro účely pomoci Výboru při zjišťování míry plnění Úmluvy jsou potřeba spíše jiné údaje.

Kupříkladu k určení, zda je odnětí svobody užíváno jako krajní opatření (tj. je-li nejvhodnějším trestem) a na nejkratší nutnou dobu, potřebuje Výbor znát nikoliv jen počet zadržených dětí, ale též druh trestného činu, pro který byly zadrženy a délku trestu stanoveného za různé trestné činy. Potřebuje vědět, ve kterém stadiu řízení ve věcech mládeže došlo k jejich zadržení, zda v přípravném řízení či v řízení před soudem, poté co byly vyslechnuty soudem či nikoliv, poté co získaly právního zástupce či nikoliv. Došlo-li k zadržení dítěte v přípravném řízení, Výboru by pomohly údaje o délce zadržení v křížovém srovnání s uloženým trestem, a o počtu dětí, jimž nebyl uložen žádný trest. Bylo by užitečné znát kolik dětí zbavených svobody bylo již dříve zadrženo a na jak dlouho, a kolika dětem, zadrženým pro druhý trestný čin, byl v předchozím řízení uložen trest nezahrnující odnětí svobody (tj. zda byla použita opatření nespojená s odnětím svobody). Kromě toho v současnosti vyžadované statistiky neposkytují informace o tom, zda je zadržení mladistvých v souladu s osvědčenou praxí vyjádřenou ve Standardech a normách OSN pro soudnictví ve věcech mládeže.⁵²

Kromě toho nám statistické údaje vyžadované Směrnicí pro podávání zpráv nemohou pomoci při posouzení situace dětí zbavených svobody mimo systém trestní justice, tj. formou správního zadržení. V mnoha zemích je jednání dítěte naplňující jinak znaky trestného činu sankcionováno podle občanského či správního práva, i když se jedná o dítě nedosahující věkové hranice trestní odpovědnosti. Některé delikty jsou vedle toho pokládány za spíše správní než trestní povahy, i když se jedná o dítě ve věku, kdy již je trestně odpovědné. Statistiky by měly tyto děti zahrnovat, pokud jsou umístěny do uzavřených zařízení v důsledku jejich trestného jednání, jako kdyby byly uvězněny.

V některých zemích se však administrativní zařízení nepokládají za uzavřená zařízení (a tedy za místa odnětí svobody). Místo toho je umístění dětí do uzavřeného zařízení považováno za opatření k jejich dobru a nikoliv za trest. Kupříkladu v Saúdské Arábii se preventivní detence ve „střediscích sociálního dozoru“ užívá vůči dětem, označeným za rizikové pokud jde o páčání trestné činnosti. V Číně je používání zařízení, jež jsou ve skutečnosti uzavřenými internáty, pokládáno za opatření pro boj s „antisociálním“ chováním. Státy jasně neuvádějí, zda jejich statistiky takové děti vykazují jako děti zbavené svobody. Směrnice pro podávání zpráv či statistiky nám neposkytují informace ani o tom zda, souhlasili rodiče s umístěním do „uzavřeného“ zařízení, mají být děti zbavené svobody bez soudního jednání či dokonce bez obvinění zahrnuty do statistiky dětí zbavených svobody. Výsledkem používání systému správních sankcí souběžně se systémem soudnictví ve věcech mládeže může být nepřehlednost dat. Je tak možné získat mylný obraz o počtu dětí zbavených svobody.

⁵² Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (*UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*) (UN Res. 40/33 – Pekingská pravidla), Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených svobody (*UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) (UN Res. 45/113 – JDLs 1999 Příloha 4), Směrnice OSN pro prevenci kriminality mládeže (*UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) (UN Res. 45/112 – Rijádská směrnice 1990 Příloha 3), Směrnice pro postup vůči dětem v systému trestní justice (*Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System*) (ECOSOC Res. 1997/30, Výkon soudnictví ve věcech mládeže).

Obtížné analyzovat?

Mnoho statistických údajů poskytovaných státy Výboru není jednoduché analyzovat a tím se snižuje jejich příspěvek pro určování míry plnění Úmluvy. Mnoho statistických údajů poskytovaných státy je neúplných, nejasných či bez vysvětlení.

Údaje předložené Lesothem demonstrují problém neúplných či nevysvětlených statistik. Podle statistických údajů uvedených v Dodatečné zprávě Lesotha v této zemi došlo k 758 vraždám spáchaným dětmi v období let 1996 – 1997, k 863 vraždám v období 1997 – 1998 a k 1130 vraždám v období 1998 – 1999. Je zajímavé, že v roce 1997 bylo za úmyslné zabití uvězněno jediné dítě, v roce 1998 děti dvě a v roce 1999 opět dítě jediné. Dodatečná zpráva naznačuje, že policie v rámci postupu v řízení nedrží děti ve vazbě, ale vrací je rodičům. Chybí údaje o tom, kolik dětí bylo zadrženo pro vraždu, a kolik jich bylo pro vraždu obviněno, souzeno a odsouzeno. Nevíme, jak je vražda v Lesothu definována, jaký je věk dětí, jež se vraždy dopustily či v jakém věku byly souzeny. Neznáme ani dobu od zadržení do hlavního líčení a zda v případě, že je tato doba dlouhá a „dětí“ před zahájením řízení před soudem dovrší 18 let věku, se již ve statistice neobjeví. Chybí údaje o tom, zda Lesotho pro případy vraždy disponuje sankcemi alternativními vůči trestu odnětí svobody. Tudíž kromě úžasu nad množstvím vražd, jež byly údajně spáchány mladistvými, není čtenář o nic moudřejší pokud jde o plnění Úmluvy. Není jasné, zda se jedná o velmi osvětlený systém soudnictví ve věcech mládeže, který vůči mladistvým páchajícím vraždy postupuje restorativním způsobem bez použití odnětí svobody, nebo o systém odplatný, v němž je za vraždu souzeno jen několik málo mladistvých proto, že jsou pachatelé sami zabijeni rodinou obětí. Případně též mohou chybné definice či statistické vstupy vést k tomu, co se jeví jako statistická anomálie.

Statistické anomálie mohou být též způsobeny legislativou. Kupříkladu indický zákon o soudnictví ve věcech mládeže z roku 1986 definuje mladistvého jako muže mladšího 16 let věku a ženu mladší 18 let věku. To nutně ovlivňuje statistickou rovnováhu obou pohlaví. Kromě toho je někdy obtížné údaje zasílané Výboru rozluštit. Litva například dodává podrobné statistiky o kriminalitě mládeže. Vzhledem k nepřesnému překladu a/nebo nepřehlednému zobrazení údajů musí čtenář, aby byl schopen informace analyzovat, vynaložit značný čas na určení toho, k čemu se jednotlivá čísla vztahují.⁵³ V takových případech mohou být dodávané statistiky hrubým a nepřilíživě použitelným nástrojem pro posouzení implementace ustanovení o soudnictví ve věcech mládeže.

Statistické údaje vyžadované v Seznamu sporných bodů lze pokládat za základní data o systému soudnictví ve věcech mládeže. Tyto statistiky, jsou-li dodány, poskytují hrubou představu o počtu dětí zachycených v rámci systému soudnictví ve věcech mládeže, ale nic moc navíc. Nedostatek informací o druhu spáchaných trestných činů, o počtu dětí zbavených svobody a nedostatek údajů o odklonech dávají těmto údajům pochybnou hodnotu ve smyslu plnění Úmluvy. Je snadné kritizovat státy za to, že neposkytují statistické údaje a mít přitom „seznam požadavků“ na statistická data. Obtížnější je přesně formulovat jaká data by měla být shromažďována a v jaké formě.

⁵³ Písemné odpovědi litevské vlády týkající se Seznamu sporných bodů (CRC/C/Q/LIT/1), A.4. trestná činnost nezletilých.

Sběr dat

Obtíže při získávání přesných a smysluplných statistických dat o fungování systémů trestní justice jsou dobře známé. Tvrdí se, že určení přesné míry kriminality v národním i mezinárodním kontextu je mimo možnosti současných metod měření a patrně mimo ně i zůstane, a to vzhledem k charakteristicky utajené povaze trestné činnosti. (Global Report on Crime and Justice 1999) Uvedené problémy se zvyšují v případě soudnictví ve věcech mládeže z důvodu rozdílů ve věkových hranicích trestní odpovědnosti, využívání správních sankcí a řízení vůči mladistvým a velmi složité povaze právních předpisů, strategií a praxe používaných v různých zemích. Pak možná to nejlepší, čeho lze dosáhnout, je vytváření soustavných, koherentních a prediktabilních statistik na pravidelném základě (jeden z hlavních cílů Průzkumů OSN o kriminalitě). Při sběru statistických údajů o trestní justici nad dospělými se za osvědčenou praxi pokládá soustředění na menší počet různých druhů kriminality, obecně bez bagatelních či správních deliktů. V případě soudnictví ve věcech mládeže to nemusí být vhodné, neboť významný je i pouhý fakt kriminalizace, jakož i počet případů řešených prostřednictvím administrativních, nikoliv soudních opatření.

Mají-li mít mezinárodní statistiky pro Výbor význam, potřebují smluvní státy jednotnější systém sběru dat. Nejedná se o jednoduchý úkol. Dřívější pokusy vytvořit prostřednictvím Průzkumů OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice standardní definice trestných činů byly neúspěšné, neboť každý stát hájil své právo upravit zákonem vlastní trestné činy, způsobem specifickým pro svou kulturu a právní řád. Postupem času však byla vytvořena základní klasifikace skutkových podstat trestných činů a justičních kategorií, a stále více zemí přizpůsobuje své statistické definice a postupy v oblasti kriminality a trestní justice standardním kategoriím OSN. (Global Report on Crime and Justice 1999)

Očekávání, pokud jde o možnosti srovnání mezinárodních statistik by neměla být příliš vysoká. Zkušenost s Průzkumy OSN o kriminalitě a trestní justici ukazují, že „*státy jsou nejlépe připraveny poskytovat informace o případech trestných jednání, a poněkud méně připraveny odpovídat na otázky o pachatelích a pracovnících v trestní justici*“. (Global Report on Crime and Justice 1999, 4) Souhrnná zpráva rovněž navrhuje, aby statistiky o trestní justici neměřily kriminalitu jako takovou, ale odrážely činnost úřadů, jež trestnou činnost evidují.

Problémy při sběru statistických údajů o kriminalitě

Existují tři základní metody měření kriminality, z nichž každá má svá vlastní úskalí. Míra a druhy kriminality, jakož i míra trestné činnosti určitých skupin pachatelů (např. mladiství, ženy atd.) mohou být měřeny, s různou přesností, prostřednictvím počtu zadržení, míry kriminality evidované policií, výzkumů obětí trestné činnosti a selfreportových dat.

Počty zadržených osob

Rozšířenou metodou měření kriminality je využití počtu zadržení, ačkoliv tato metoda může vést k nepřesným výsledkům a nelze z ní získat jasnou představu o počtu trestných činů spáchaných v dané zemi. Některé osoby mohou být zadrženy více než jednou, jiní pachatelé nemusejí být dopadeni vůbec a jiné zadržené osoby mohou být později propuštěny aniž by na ně byla podána obžaloba. Statistiky zadržení také nejsou schopny reflektovat skutečnost, že mladiství obvykle páchají trestnou činnost ve skupině, takže počet zadržených osob nemusí

odrážet skutečný počet spáchaných trestných činů. V mezinárodním kontextu mají na statistiky zadržení dopad rozdíly ve věkové hranici trestní odpovědnosti v jednotlivých zemích, existence trestných činů s omezeným okruhem pachatelů (*status offences*) či praxe řešení určitých trestných činů jako správních deliktů v některých zemích.

Zjišťování počtu „trestných činů známých policii“, jako alternativy počtu zadržení, je rovněž problematické, neboť z řady důvodů⁵⁴ oběti vždy trestnou činnost neoznamují, a i když je trestná činnost oznámena, nejsou postupy při vykazování a počítání jednotné. Pokud jde o kriminalitu mládeže, tato metoda nenabízí přesné dělení podle věku pachatelů (Crowell a kol. 2001), neboť i v případech, kdy je k dispozici popis pachatele, se oběti a svědci mohou pouze „pokoušet odhadnout“ věk pachatele trestného činu.

Výzkumy obětí trestné činnosti

Výzkumy obětí trestné činnosti, méně používaná metoda sběru dat o kriminalitě, může doplňovat statistiky zadržených osob či policií evidované kriminality a umožnit vytvoření poněkud přesnějšího obrazu kriminality.

Výzkumy se provádějí na reprezentativním vzorku obyvatelstva a sbírají se v nich údaje o tom, kolik respondentů se stalo obětí trestného činu a jaká je četnost různých druhů trestné činnosti. Uvedené údaje se pak extrapolují pro účely získání regionálních či celostátních statistických údajů o kriminalitě. Výhodou této metody měření kriminality je, že získané údaje zahrnují i trestné činy neoznamené policii (či jiným orgánům justičního systému, které mohou přijímat trestní oznámení). Respondenti však nemusejí skutečnost, že se stali obětí trestné činnosti, přiznat.⁵⁵

Sběr statistických údajů o kriminalitě mladistvých prostřednictvím této metody je rovněž problematický, neboť oběti i v tomto případě mohou pouze odhadovat věk pachatele. Oběti mohou dále poskytnout informace o věku pachatele jen tehdy, když s ním přišly do přímého kontaktu. Zatímco takový kontakt mít budou v případech trestných činů proti člověku (jež tvoří menšinu trestných činů páchaných mladistvými), není pravděpodobné, že se dostanou do přímého kontaktu s pachatelem majetkového trestného činu. Vzhledem ke skutečnosti, že majetková kriminalita dominuje trestné činnosti osob mladších osmnácti let, vede uvedená metoda sběru dat k podhodnocování míry kriminality mládeže.

Selfreportová data

Průzkum mezi mladými lidmi o tom, jaké trestné činy spáchali, je další metodou sběru dat o kriminalitě. Ovšem vzhledem ke skutečnosti, že jsou tyto údaje sbírány ve školách, nebývají získány informace od dětí, které ve škole chybí, jsou za školou a od těch, které byly trvale či dočasně vyloučeny – jinými slovy od těch dětí, jež často bývají pachateli trestné činnosti. Sporná je rovněž přesnost selfreportů. Ačkoliv mladí lidé bývají upřímní pokud jde o drobné delikty, nejsou již tak otevření pokud jsou dotazováni na závažnější trestnou činnost.

Ačkoliv každá z metod sběru dat má své nedostatky, lze interpretaci údajů o „počtu zadržení“ či policií evidované kriminalitě zkvalitnit současným využitím výzkumů obětí trestné činnosti a selfreportových studií. Pomoci může též zkušenost těch zemí, které vynakládají značné úsilí na sběr statistických údajů o mládeži.

⁵⁴ Kupříkladu obava z pomsty nebo nedostatek důvěry v policii či soudní systém.

⁵⁵ Kromě toho je tato metoda způsobilá zjišťovat počet pouze těch událostí, v nichž figurovala oběť (K. A.).

Národní systémy sběru dat

USA

USA⁵⁶ mají ze všech zemí jednu z nejkompexnějších statistik. Statistický přehled Úřadu pro soudnictví ve věcech mládeže a prevenci kriminality (*Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention*) (ministerstvo spravedlnosti USA) nabízí statistické údaje o případech zadržení, soudem projednávaných věcech, způsobech vyřízení věci, počtu dětí zbavených svobody a mladistvých obětech.

V USA jsou uvedené statistické údaje sbírány centrálně. Údaje o kriminalitě (Jednotné výkazy kriminality, *Uniform Crime Reports*) jsou sestavovány ze zpráv, které FBI zasílají policejní útvary z celých USA. Statistiky poskytují celkové údaje o kriminalitě v zemi, jakož i v jednotlivých regionech, státech, okresech, obcích a městských obvodech. Obsahují též údaje o trestné činnosti známé policii, o objasněné kriminalitě a o zadržených osobách. Navzdory objemu statistických údajů jsou však statistiky v USA v mnoha směrech problematické. (Crowell a kol. 2001) Podávání zpráv je ze strany policejních útvarů dobrovolné a počet zaslaných zpráv se rok od roku liší. To nutně ovlivňuje přesnost národních statistik. Kromě toho v případě, kdy policejní útvar z určité oblasti nedodá požadované statistické informace, FBI provede jejich odhad, což k nepřesnosti dále přispívá. Předpovědi míry kriminality v budoucnu, založené na těchto centrálně shromažďovaných datech, bývají často chybné.

Tento systém sběru dat – Jednotné výkazy kriminality – se vytvářel 30 let a při určování míry kriminality závisí silně na údajích o zadržených osobách. K překonání nepřesností spojených s údaji o zadržených osobách začala FBI realizovat nový systém hlášení – Národní systém hlášení založený na případech (*National Incident-Based Reporting System*). Ten se snaží poskytovat podrobnější informace o pachatelích, obětech a trestných činech, a tedy nabízet úplnější obraz o kriminalitě v Americe. Byly však již vysloveny obavy, že nový systém je pro policejní úředníky příliš časově náročný a že přínos pro útvary podávající hlášení, a ve skutečnosti i pro jakýkoliv jiný subjekt než jsou výzkumní pracovníci a federální úřady, je nejistý. Dokončení implementace tohoto nového systému také může trvat desetiletí, jako tomu bylo v případě Jednotných výkazů kriminality. (Crowell a kol. 2001)

Austrálie⁵⁷

V Austrálii, tak jako v řadě jiných států, funguje federální systém veřejné správy. Sběr dat je ponechán v kompetenci jednotlivých států či teritorií. Různé jurisdikce se tomuto úkolu věnují s různou mírou důrazu, což vede k fragmentárním a neúplným údajům. Problémy se sběrem srovnatelných statistických údajů ve federálním systému jsou obdobou problémů při sběru mezinárodních statistik: osm států a teritorií má své vlastní právní předpisy, koncepce a právní terminologii. Ve dvou státech je kupříkladu 17 let horní hranicí věkové kategorie „mladistvý“, zatímco v šesti zbývajících oblastech (čtyřech státech a dvou teritoriích) je touto horní hranicí 18 let. Získat srovnatelné statistické údaje o způsobech vyřízení věci v rámci odklonu je rovněž obtížné, neboť se tyto způsoby mezi jednotlivými jurisdikcemi podstatně liší.

Počty osob v Nápravných zařízeních pro mladistvé (*Juvenile Corrective Institutions*) jsou jediným systematicky evidovaným údajem. (Australian Institute of Criminology 2000) Jsou sestavovány z údajů sbíraných čtvrtletně ve všech jurisdikcích. K překonání problémů

⁵⁶ USA neratifikovaly Úmluvu OSN o právech dítěte.

⁵⁷ Informace o Austrálii poskytl Peter Marshall z Australského institutu pro kriminologii (*Australian Institute of Criminology*), leden 2002.

způsobených skutečností, že v jednotlivých státech a teritoriích jsou odlišně stanoveny horní hranice věkově kategorie „mladistvý“, zahrnují údaje pouze umístěné osoby ve věku 10 až 17 let. Konečné statistické údaje tedy nejsou přesným zobrazením situace.

Jihoafrická republika (Skelton, 2001)

Jihoafrická republika nemá efektivní systém sběru statistických údajů a vláda provádí pouze omezenou analýzu těch údajů, které k dispozici jsou. Ministerstvo nápravných služeb je nicméně schopno poskytnout data o počtu dětí ve vězení, ačkoliv tato data nejsou dále tříděná a nejsou zvláště informativní.

V reakci na problém nedostatečného sběru dat iniciovala vláda rozsáhlý projekt „Integrovaný systém justice“ (*Integrated Justice System*), v jehož rámci bude vytvořen počítačový systém sběru dat. Kromě toho byl vypracován návrh nového zákona o soudnictví ve věcech dětí. Jeho cílem je zřídit na místní, oblastní a národní úrovni mezioborovou strukturu zajišťující kontinuální sledování dětí v systému soudnictví nad mládeží. Toto sledování bude zahrnovat sběr statistických údajů týkajících se systému soudnictví ve věcech dětí.

Sběr dat na regionální úrovni

Evropa

Srovnávání statistických údajů z oblasti soudnictví ve věcech mládeže na regionálním základě se může zdát být cestou k odstranění problémů spojených se srovnáváním značně odlišných systémů trestní justice ve světě, např. mezi Velkou Británií a Lesothem. Evropské studie však naznačují existenci řady totožných problémů jako při srovnávání celosvětových mezinárodních statistik. (Pfeiffer 1998) Kupříkladu právní definice trestných činů se v jednotlivých evropských zemích liší, což platí i o způsobu sběru statistických údajů. Prvním výzkumem zaměřeným na získání srovnatelných údajů o kriminalitě mládeže byla Mezinárodní selfreportová studie o kriminalitě (*International Self-Report Delinquency Study*) z roku 1994 (Junger-Tas a kol. 1994). Tato studie se pokusila srovnat výsledky 13 samostatných průzkumů ze 13 západních zemí o prevalenci a důvodech různých typů delikventního chování. I v takto omezeném výzkumu se však objevily problémy, neboť některé země provedly celonárodní výzkum, zatímco jiné se zaměřily jen na určitá města či školy a poté extrapolovaly výsledky na celou zemi.⁵⁸

Údaje o vazbě představují obzvláště složitý problém. Definice vazby není jednotná: řada zemí kontinentální Evropy pokládá osobu za umístěnou ve vazbě až do nejzazšího termínu pro opravný prostředek proti odsuzujícímu rozhodnutí. V Anglii a Walesu vazba končí, jakmile je pachatel odsouzen.

Dokonce i srovnávání míry kriminality představuje problém: „jednoduchá srovnání oficiálních údajů o kriminalitě mládeže neposkytuje spolehlivé informace o četnosti, s jakou

⁵⁸ Závěry a srovnání však bylo možno formulovat, např.:

- Čím nižší je vzdělání, tím je udáváno násilnější chování. Majetková kriminalita obecně nevykazuje žádný vztah k míře vzdělání;
- Čím silnější je vazba na školu, tím méně je chování delikventní. Byl zjištěn vztah neúspěchu ve škole a násilné kriminality;
- Věkovou kategorií, kdy je nejvíce páchána majetková kriminalita, je 16 – 17 let; u vandalismu je to 14 – 15 let; u násilí proti člověku 18 – 19 let; a
- Čím méně je dohledu, tím je chování více delikventní, včetně konzumace alkoholu, užívání drog a problémového chování.

jsou určité trestné činy mladistvých páchaný. Jinak řečeno, tyto údaje nelze použít k sestavení „ligové tabulky“ míry kriminality mládeže v evropských zemích.“ (Pfeiffer 1998, 261)

Mezinárodní srovnání však svoji cenu mají. I když oficiální statistiky nemohou poskytnout spolehlivé údaje o kriminalitě mládeže, jsou v mezinárodním kontextu obecně dostačující pro průběžnou analýzu trendů kriminality.⁵⁹ Pfeiffer (1998) skutečně ve své analýze existujících evropských dat vytvořil některá přínosná srovnání.

Od poloviny osmdesátých let se počty policíí evidovaných násilných trestných činů, spáchaných osobami do osmnácti let věku, v téměř všech sledovaných zemích zvýšily. Celková míra evidované kriminality mládeže se však zvýšila méně výrazně, pokud vůbec, a v některých zemích mírně poklesla.

Od poloviny osmdesátých let se míra kriminality páchané mladými dospělými (18 – 20 let) a dospělými celkově zvyšovala mnohem méně rychle než míra kriminality mládeže, a v některých zemích se nezvýšila vůbec. Nárůstající násilí páchané mladistvými bylo zaměřeno především na osoby téhož věku či mladší. Není jasné, zda nárůst násilné kriminality mládeže je zčásti způsobem větší ochotou občanů oznamovat trestnou činnost, ačkoliv to s největší pravděpodobností není důvod jediný.

K nárůstu násilí mezi mládeží dochází v oblastech zvýšené chudoby mladých lidí a vyššího sociálního rozpadu. Ačkoliv chudoba sama o sobě není příčinou, faktory jež ji doprovázejí, jako je rozpad rodiny, nedostatek péče a společenská nerovnost, k tomu přispívají. Značnou část nárůstu násilné kriminality mládeže lze přičíst užívání drog a potřebě obstarat si prostředky na jejich nákup.

Sběr dat na mezinárodní úrovni: cesta vpřed

Jak již bylo uvedeno výše, sběr statistických údajů o kriminalitě na mezinárodní úrovni se zaměřuje na „čísla o kriminalitě“, trendy a vězeňskou populaci. Tyto studie obsahují velmi omezené údaje o situaci mladistvých v systému trestní justice. Mezinárodní statistiky kriminality tedy příliš nepomáhají při zjišťování plnění Úmluvy. Aby byly užitečné, musely by být poskytovány informace mnohem rozsáhlejší a podrobnější a musely by zahrnovat kupříkladu údaje o řízení před soudem, o době mezi zadržením a soudním jednáním, o možnosti právní pomoci a její dostupnosti, o tom, zda je dítě souzeno soudem pro mládež atd. Vězeňské statistiky musejí zachycovat počty mladistvých zbavených svobody ve všech uzavřených zařízeních, bez ohledu na to, která instituce je odpovědná za jejich správu.

Centrum OSN pro prevenci kriminality a trestní justici⁶⁰ (*UN Centre for Crime Prevention and Criminal Justice*)

Kromě Průzkumů OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice realizovala OSN i další průzkumy zaměřené přímo na používání a aplikaci standardů a norem pro oblast trestní justice (tj. „*soft*“ *law*) jednotlivými státy. Hospodářská a sociální rada

⁵⁹ Za předpokladu, že základní okolnosti, za nichž je kriminalita mládeže evidována a vykazována, zůstanou v daném období z podstatné části stejné.

⁶⁰ V současnosti UNODC (K. A.).

(*Economic and Social Council*) vyzvala Generálního tajemníka k zahájení tohoto procesu shromažďování informací v roce 1993.⁶¹ Průzkumy nebyly zaměřeny přímo na plnění mezinárodních závazků ze strany jednotlivých států, ale spíše na rozsah, v jakém členské státy využívají v praxi prostředky trestní justice a na rozsah, v němž jejich národní legislativa odráží tyto mezinárodní standardy. Cílem Průzkumu bylo dodat informace pro budoucí práci v oblasti trestní justice a prevence kriminality, pomoci reformě výkonu trestní justice a nalézt cíle pro technickou pomoc. Aby bylo zabráněno přetížení států, bylo rozhodnuto o použití postupného přístupu. Do současné doby proběhlo 12 průzkumů. V rámci každého z nich byly státům rozeslány dotazníky k malému vzorku mezinárodních norem a standardů a byla jim poskytnuta lhůta dvou let na odpověď.⁶² Odpovědi byly různé, nicméně dostatečné (Zpráva Generálního tajemníka, květen 2001) a přišly od širokého okruhu států.⁶³

Jeden z 12 průzkumů byl zaměřen na Minimální standardy a normy OSN v oblasti soudnictví ve věcech mládeže, jmenovitě na Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (JDLs res. 45/113, příloha), Standardní minimální pravidla OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (Pekingská pravidla, res. 40/33, příloha), a Směrnici OSN pro prevenci kriminality mládeže (Rijádská směrnice, res. 45/112 příloha).⁶⁴ Padesát sedm zemí odpovědělo na velmi podrobný dotazník,⁶⁵ který od států vyžadoval kvantitativní i kvalitativní informace.⁶⁶ Státy byly požádány o velmi podrobné informace o vyšetřování trestných činů, stíhání pachatelů, řízení před soudem, vězeňských zařízení atd.

⁶¹ ECOSOC Res. 1993/34, Standardy a normy OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice (*United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice*), Oddíl III, a tyto práce dále posílily rezoluce ECOSOC 1997/32 a 1998/21.

⁶² Od roku 1994 byl realizován sběr informací o: Standardních minimálních pravidlech pro zacházení s odsouzenými (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*); Kodexu chování pro pracovníky donucovacích orgánů (*Code of Conduct for Law Enforcement Officials*) (GA res. 34/169, Příloha); Základních principech použití síly a střelných zbraní pracovníky donucovacích orgánů (*Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*); Deklaraci základních principů spravedlnosti pro oběti trestných činů a zneužití moci (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*); Základních principech nezávislosti v soudnictví (*Basic Principles on the Independence of the Judiciary*); prostředcích soudnictví ve věcech mládeže - Pravidlech OSN na ochranu mladistvých zbavených osobní svobody (*United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*) (res. 45/113, příloha); Standardních minimálních pravidlech OSN pro výkon soudnictví nad mládeží (*United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice*) (Pekingská pravidla, res. 40/33, příloha); Směrnici OSN pro prevenci kriminality mládeže (*UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*) (Rijádská směrnice, res. 45/112 příloha); Standardních minimálních pravidlech OSN pro opatření nespojená s odnětím svobody (*United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures*) (Tokijská pravidla, GA res. 45/110, příloha); Směrnici o úloze státních zástupců (*Guidelines on the role of Prosecutors*); Základních principech úlohy právních zástupců (*Basic Principles on the Role of Lawyers*); Deklaraci OSN proti korupci a úplatkářství v mezinárodních obchodních transakcích (*United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*); Deklaraci OSN o kriminalitě a veřejné bezpečnosti (*United Nations Declaration on Crime and Public Security*) (GA res. 51/60, příloha); Mezinárodním kodexu chování veřejných činitelů (*International Code of Conduct for Public Officials*) (res. 51/59, příloha).

⁶³ Následně byl vypracován nový přístup (srov. UNODC 2003) (K. A.).

⁶⁴ Průzkum proběhl na základě rezoluce ECOSOC 1995/13. Výsledky průzkumu byly publikovány ve „Využití a aplikace standardů a norem OSN v oblasti prevence kriminality a trestní justice – Dodatek, Využití a aplikace standardů a norem OSN v oblasti soudnictví ve věcech mládeže“, zpráva Generálního tajemníka, 8. zasedání Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justice, duben 1998 (*Use and application of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice – Addendum, Use and application of United Nations standards and norms in juvenile justice, Report of the Secretary General, United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice Eighth Session, April 1998*) E/CN.15/1998/8/Add.1.

⁶⁵ Odpovědi 6 zemí však do zprávy (tamtéž) nebyly zahrnuty, neboť byly doručeny až po dokončení zprávy.

⁶⁶ Ostatní průzkumy realizované OSN rovněž požadovaly kvalitativní i kvantitativní data.

Počet účastníků průzkumu byl značný a poskytl množství užitečného srovnávacího materiálu o interpretaci a plnění Minimálních standardů a norem OSN. Při hodnocení úspěchu a významu těchto podrobných Průzkumů v roce 2001 však Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justici nebyla zcela přesvědčena o jejich hodnotě. Třebaže uznala, že množství shromážděných informací je značné, uvedla, že čas a prostředky vynaložené státy při vyplňování dotazníku a Generálním tajemníkem při vypracování zprávy Komisi by mohly být užitečněji a efektivněji využity jinde. (Report of the Secretary General, May 2001) Vyhodnocení dále nepodpořilo následné periodické průzkumy, které by podle něj měly z hlediska nákladů a přínosů spornou hodnotu. (Report of the Secretary General, May 2001) Komise doporučila, aby byly jakékoliv další závazky v oblasti podávání zpráv minimalizovány a zaměřily se na specifické problémové okruhy spíše než na jednotlivé nástroje. Je zajímavé (a svědčí to o podstatné změně postoje), že podle názoru Komise má-li být získán jasnější a podrobnější obraz systémů trestní justice ve světě, bylo by třeba shromažďovat informace spíše od odborníků pracujících v dané oblasti než jen od států.⁶⁷

Závěr

Pro státy je obtížné zpracovávat statistiku o svém systému trestní justice, tím spíše o svém systému soudnictví ve věcech mládeže, jak to vyžaduje Výbor pro práva dítěte, a jsou k tomu často neochotné. Sběr jednotných statistických údajů o systémech trestní justice a zvláště o dětech v konfliktu se zákonem trpí definičními i praktickými problémy. Dosavadní studie rovněž ukázaly, že je obtížné vytvořit mezinárodní srovnání systémů trestní justice.

Zkušenosti z periodického Průzkumu OSN o trendech kriminality a činnosti systémů trestní justice nicméně ukazují, že postupem času lze státy přimět, aby poskytovaly stále kvalitnější statistické údaje. Zkušenosti z průzkumů naznačují, že státy se nejspíše zapojí, pokud mají poskytnout omezené množství specificky zaměřených informací. Jednorázové průzkumy, jako je průzkum o Minimálních standardech a normách OSN ukazují, že není nemožné ani žádat státy o poskytnutí velmi podrobných odpovědí. Průzkum rovněž ukázal, že žádost o odpovědi kvalitativní povahy může výrazně přispět k získání úplnějšího obrazu o systému soudnictví ve věcech mládeže v daném státě.

Problémem, jemuž čelí Výbor pro práva dítěte a jiné subjekty snažící se přimět státy k vytváření jednotných statistik o plnění Úmluvy o právech dítěte, je určit druh požadovaných informací a praktickou, realizovatelnou a dostupnou metodu sběru dat.

Závěrem je snad vhodné poznamenat, že politika nehraje jen roli při formování strategií daného státu v oblasti trestní justice, ale též ovlivňuje zapojení státu do procesu mezinárodního sdílení informací: *„je třeba pozorovat způsoby, jakými se státy v mezinárodním kontextu chovají jako subjekty – rituální péči, se kterou činí Prohlášení na mezinárodní scéně – abychom si uvědomili, že otevřená informace státu na mezinárodní scéně o rozsahu jeho problému s kriminalitou a jeho postupu vůči pachatelům v rámci trestní justice je závažnou politickou událostí“*. (Global Report on Crime and Justice, 1999, 8) Státy

⁶⁷ Use and application of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice – Addendum, Use and application of United Nations standards and norms in juvenile justice, Report of the Secretary General, United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice Eighth Session, April 1998, E/CN.15/1998/8/Add.1 odst. 103.

neodkrývají takové informace ostatním zemím (a často ani vlastním občanům), dokud tyto informace nejsou pečlivě ověřeny, a to nejen pro jejich „správnost“, ale též pro dojem, který vytvářejí (např. SSSR, který odmítal zveřejňovat statistické údaje pro potřeby Průzkumů OSN o kriminalitě a justici). Každý pokus o shromažďování statistických a podstatných informací o soudnictví ve věcech mládeže musí mít na paměti politickou citlivost, se kterou jednotlivé vlády tuto otázku vnímají.

Bibliografie

Australian Institute of Criminology (2000): *Persons in Juvenile Corrective Institutions 1981-2000: with a Statistical Review of the Year 2000*.

Levy, K. (1999): "International Perspectives on Adolescents' Competence and Culpability: The Australian Juvenile Justice System: Legal and Social Science Dimensions", 18 *Quinnipiac L. rev.* 521.

Junger-Tas, J.: "Delinquency in thirteen Western countries: some preliminary conclusions" in Junger-Tas, J., Klein, MW., a Terlouw, GJ., (eds.) (1994), *Delinquent Behaviour Among Young People in the Western World: First Results of the International Self-Report Delinquency Study*. Amsterdam: Kugler Publications, 372-382.

Newman, G. (ed.) (1999): *Global Report on Crime and Justice*. Oxford University Press, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Centre for International Crime Prevention, 1-21.

Crowell, N., McCord, J., a Spatz Widom, C., (eds.) (2001): "Patterns and trends in juvenile crime and juvenile justice" in *Juvenile crime, juvenile justice* Panel on Juvenile Crime: Prevention, Treatment, and Control. Washington DC: National Academy Press, 25-65.

Pfeiffer, C. (1998): "Juvenile Crime and Violence in Europe", *Crime and Justice* 1998, Vol. 23, 255-328.

Skelton, A. (2001): "Brief Report for the Consultant for the OHCHR International Workshop on Juvenile Justice regarding South Africa".

United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Division: *Fourth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems 1986-1990*.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime): *The Application of the United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice*, setkání expertní skupiny, Peace Center, zámek Schlaining, Burgenland, Rakousko, 10.-12. únor 2003.

Standards and Norms in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice, zpráva Generálního tajemníka, 10. schůze Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), (květen 2001, E/CN.15/2001/9).

Use and application of United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice – Addendum, Use and application of United Nations standards and norms in juvenile justice, zpráva Generálního tajemníka, 8. schůze Komise OSN pro prevenci kriminality a trestní justici (*United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*), (duben 1998, E/CN.15/1998/8/Add.1).

UNICEF International Child Development Centre, *Juvenile Justice*. Innocenti Digest 3, 1998.

Van Bueren, G. (1999): "International Perspectives on Adolescents Competence and Culpability: A Curious Case of Isolationism: America and International Child Criminal Justice", 18 *Quinnipiac Law Review* 451.

Role veřejného mínění v procesu implementace mezinárodních standardů soudnictví ve věcech mládeže⁶⁸

Implementace ustanovení Úmluvy o právech dítěte týkající se soudnictví ve věcech mládeže vyžaduje od států závazek k reformě. V řadě zemí bude rovněž vyžadovat radikální změny v oblasti práva, politiky i praxe. Z dostupného výzkumu je však zřejmé, že vůči změnám pro účely zajištění práv dětí v konfliktu se zákonem nepanuje mezi politiky ani veřejností příliš velké nadšení. (Abramson 2000)

Politická vůle samozřejmě neexistuje ve vakuu. Demokratické vlády musejí brát v úvahu politické a společenské tlaky a dostupné zdroje. Demokraticky zvolené vlády rovněž musejí získat podporu voličů a udržet si ji. Celkově je podpora veřejnosti pro změny v oblasti výkonu soudnictví ve věcech mládeže nízká. Skutečně lze tvrdit, že veřejné mínění je obecně proti realizaci reforem, jež jsou pokládány za „měkké“ vůči mladistvým pachatelům.

Nedostatek podpory veřejnosti pro implementaci ustanovení Úmluvy týkajících se soudnictví ve věcech mládeže představuje pro státy základní problém. Jedná se o výsledek neschopnosti řady z nich informovat a poučit své občany o rozsahu a povaze kriminality mládeže, o výkonu soudnictví ve věcech mládeže a o úspěších či nezdarech pokusů o řešení kriminality a nápravu pachatelů. Místo toho je veřejné mínění, zejména v rozvinutém světě, do značné míry formováno a vytvářeno médii. Pokud však mají státy změnit svou politiku a plnit ustanovení Úmluvy týkající se soudnictví ve věcech mládeže, musejí podnitit a získat veřejnou podporu.

Tato část materiálu zkoumá dopady veřejného mínění na soudnictví ve věcech mládeže. Zjišťuje, jak je veřejné mínění formováno a jaký má dopad na plnění ustanovení Úmluvy týkajících se soudnictví ve věcech mládeže.⁶⁹ Rovněž zkoumá roli médií při tvorbě veřejného mínění a politické reakce.

Jak se formuje veřejné mínění?

K formování veřejného mínění existuje značné množství literatury. Vzhledem k omezenému rozsahu neobsahuje tento materiál hloubkový rozbor literatury. Nezabývá se ani faktory, jež u konkrétního jedince vedou k formování jeho hodnot, postojů a názorů. Naproti tomu se zaměřuje obecně na povahu veřejného mínění ve vztahu k soudnictví ve věcech mládeže a na jeho účinek na implementaci Úmluvy.

Z literatury je zřejmé, že existuje celá řada vlivů, jež vedou veřejnost k získání určité představy či mínění o kriminalitě mládeže a o soudnictví ve věcech mládeže. Statistika kriminality, ukazující nárůst a pokles kriminality mládeže, není sama o sobě v přímém vztahu se změnami veřejného mínění či reformou systémů soudnictví ve věcech mládeže. Tvorba veřejného mínění je spíše složitější. Mezi vlivy na veřejné mínění patří média, nátlakové skupiny, vláda, výzkumné instituce, používání takových nástrojů jako jsou průzkumy veřejného mínění a účinek jednotlivých případů. V úvahu je třeba brát též účinek kultury,

⁶⁸ Poděkování Jyoti Bleur za její pomoc při přípravě tohoto dokumentu.

⁶⁹ Ve skutečnosti všechny výzkumy veřejného mínění a vlivu médií na soudnictví ve věcech mládeže, o nichž víme, pocházejí ze západních zemí a jsou na ně zaměřeny. Analýza v tomto materiálu se tedy nutně zaměřuje především na rozvinuté země. Uvádí se však, že lze tuto analýzu stejně aplikovat i na rozvojové země.

tradice a demografie. Velká část literatury týkající se veřejného mínění o soudnictví ve věcech mládeže tvrdí, že veřejnost je ve skutečnosti spíše dezinformována než informována a že tuto dezinformovanost způsobují do značné míry média.⁷⁰ Vina by však neměla být dávana výhradně médiím. Veřejné mínění je v řadě zemí rovněž ovlivňováno vytvářením nátlakových skupin zastupujících oběti a jejich intenzivní kampaní za nadřazení práv a potřeb obětí, zejména „*práva na spravedlnost*“ nad práva pachatelů a péči o ně. „*Příčiny kriminálního chování a náprava již nejsou na vrcholu seznamu priorit – místo toho potrestání ... pachatelů nabývá největšího významu*“. (Hemmens a kol. 1999, 681) Je též prokazatelné, že veřejné mínění je formováno opomenutím: zejména pokud státy dostatečně neinformují své občany (a často samy sebe) o míře a povaze kriminality mládeže a o výkonu soudnictví ve věcech mládeže, a nenapravují mylné představy přetrvávající ve veřejnosti.

Jak veřejnost vnímá trestnou činnost mladistvých?

Průzkumy veřejného mínění a výzkumy prováděné v západních zemích, zejména v USA,⁷¹ Velké Británii, Francii a Kanadě, zabývající se názory veřejnosti na kriminalitu mládeže, zaznamenaly rostoucí obavy z trestné činnosti mladých lidí. „Názor veřejnosti“ na soudnictví ve věcech mládeže v západních zemích je ten, že kriminalita mládeže je vysoká (mnohem vyšší než ve skutečnosti) a že rok od roku roste. Veřejnost vyjadřuje rostoucí zklamání a rozčarování ze stávajících systémů soudnictví ve věcech mládeže, které podle jejího názoru nejsou schopny kontrolovat mladé pachatele násilné trestné činnosti a mladé delikventy. Panuje názor, že různé systémy soudnictví nad mládeží se zaměřují příliš silně na nápravu pachatelů a péči o ně, namísto potrestání a spravedlnosti. Podle převažujícího názoru je současný systém příliš mírný a nápravné metody nejsou ani zdaleka uspokojivé. V důsledku toho roste podpora přísnějších metod řešení kriminality mládeže. Zvláště v USA existuje rovněž veřejná podpora pro poskytnutí větší flexibility soudům, aby mohly mladistvé předat soudům pro dospělé, zejména v případech násilné kriminality.

Britský průzkum kriminality (*British Crime Survey*) z roku 1998 (Budd a kol. 1998) demonstruje rozdíly mezi veřejným vnímáním kriminality a statistikami kriminality. V rámci Britského průzkumu kriminality byli respondenti dotázáni na to, zda se kriminalita mládeže za poslední dva roky změnila. Zhruba dvě třetiny respondentů se domnívaly, že se míra kriminality zvýšila. Ve skutečnosti statistiky kriminality za stejné období naznačují, že kriminalita mládeže mírně poklesla.⁷² Podle názoru veřejnosti také násilná kriminalita tvořila výrazně vyšší podíl z celkové trestné činnosti, než tomu bylo ve skutečnosti (30 % ve srovnání se skutečným podílem 12 %). „*Mladiství jsou často činěni odpovědnými za většinu trestné činnosti nebo přinejmenším za stejný podíl kriminality jako dospělí. I když oficiální statistiky jejich podíl patrně podhodnocují, tvoří mladiství menšinu napomenutých či odsouzených pachatelů.*“ (Mattinson a Mirrlees-Black 2000, viii)

Veřejná poptávka po přísnějších opatřeních může být rovněž přičítána nedostatku důvěry v systém soudnictví ve věcech mládeže, založenému na mylných představách (či jimi podněcovanému). Britský průzkum kriminality z roku 1998 zjistil, že tři ze čtyř respondentů

⁷⁰ Pro zajímavé pojednání o znalostech veřejnosti viz Roberts a Stalin, 2000, kapitola 13.

⁷¹ Je známo že Spojené státy americké podepsaly, ale neratifikovaly Úmluvu. V USA však bylo realizováno značné množství výzkumů o názorech veřejnosti a strategiích v oblasti soudnictví nad mládeží, jejichž zařazení je pro tento materiál důležité.

⁷² „*Podle oficiálních statistik zůstal mezi roky 1995 a 1997 počet známých mužských pachatelů z řad mládeže stejný, zatímco počet ženských pachatelek z řad mládeže poklesl*“. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000, viii). V USA odpovídali mladiství pachatelé za 13 % trestných činů evidovaných policií v roce 1997 (Roberts a Stalans 1997).

se domnívalo, že jsou policie a soudy příliš mírné v zacházení s mladistvými. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000, ix) Ukázalo se však, že je tato domněnka založena na představě, že trest spojený s odnětím svobody byl uložen mnohem menšímu počtu odsouzených mladistvých než ve skutečnosti a že uložené tresty byly kratší než ve skutečnosti. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000, vii) Bylo zjištěno, že veřejnost zejména podhodnotovala využívání okamžité vazby v případech závažných trestných činů, jako jsou loupež a znásilnění.

Podobná nedorozumění pokud jde o míru kriminality mládeže a systém soudnictví nad mládeží se netýkají pouze Velké Británie. V kanadské studii z roku 1998 (John Howard Society of Alberta 1998) se veřejnost obdobně domnívala, že se kriminalita mládeže dramaticky zvyšuje. Oficiální data tento dojem nepodpořila. Podle názoru veřejnosti byl rovněž kanadský zákon o mladistvých pachatelích (*Young Offenders Act*)⁷³ mírný a nezpůsobitelně účinně kontrolovat chování mladých lidí. Oficiální statistické údaje o soudních opatřeních však ukázaly, že ve srovnání s přístupem k dospělým pachatelům je systém soudnictví ve věcech mládeže ve skutečnosti velmi represivní. (John Howard Society of Alberta 1998) Vznik domněnky, že mladým lidem by měly být ukládány přísnější tresty, nelze přičítat výlučně pouze veřejnosti po tvrdším zacházení s mladistvými. Podrobná analýza ukázala, že přání zavírat mladé pachatele do věznic bylo zčásti vedeno názorem, že alternativy trestu odnětí svobody jsou neúčinné (Sprott 1995) a nedostatečnou znalostí skutečné přísnosti stávajícího systému. V Kanadě jsou tresty ukládané soudy pro mládež často mnohem přísnější, než tresty ukládané za stejné trestné činy soudy dospělým. (Mallea 1995) Podobná nedorozumění lze pozorovat i v kontinentálních právních systémech Itálie a Francie (Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Tribunal pour Enfants de Paris – Palais de Justice, 2002). V Itálii se tisk zaměřuje na zapojení dětí do kriminální činnosti Mafie, zejména v souvislosti s drogami a zbraněmi. Takové zprávy vyvolaly značný společenský ohlas a poptávku po přísnějším justičním systému pro „dětská monstra“ a „dětské zabijáky“. (Lorenzo 1992) Tak jako v jiných zemích statistické údaje ministerstva spravedlnosti nekorespondují s mediálním obrazem a názorem veřejnosti o nárůstu kriminality. Počet mladistvých „najatých“ zločineckými organizacemi na jihu země nebyl tak vysoký, jak uváděla média. Kromě toho počet vražd spáchaných mladistvými v severních regionech významně poklesl a na jihu země zůstal prakticky stejný. (Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali, 1994) Počet případů odsouzení za trestný čin spáchaný „in concorso“ (ve spolupachatelství či účastenství) s dospělým či jiným mladistvým (obvyklý postup v případech organizovaného zločinu) nebyl v Palermu (oblast, v níž organizovaný zločin kvete) vyšší než v Boloni (kde je míra organizovaného zločinu velmi nízká).⁷⁴

Proč veřejné mínění neodráží statistickou realitu?

Neexistuje jediné vysvětlení pro špatnou představu veřejnosti o soudnictví ve věcech mládeže. Příčiny tohoto jevu mají různou povahu. Existují pro něj politická, sociální a ekonomická vysvětlení, jakož i důvody týkající se metodologie používané při zjišťování veřejného mínění a role médií ve společnosti.

Jeden z autorů vysvětluje uvedené nedorozumění tím, že veřejnost pohlíží na minulost skrz růžové brýle. Bez ohledu na historickou epochu se veřejnost zpravidla domnívá, že dříve, za „starých zlatých časů“, byla kriminalita mládeže dlouhodobě nízká a že dramaticky roste

⁷³ V současnosti nahrazen zákonem o trestním soudnictví nad mládeží (*Youth Criminal Justice Act*).

⁷⁴ V roce 1990 Palermo 53,9 %; Boloňa 54,1 %. (Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali, 1994).

až v současnosti (Crowell a kol. 2001).⁷⁵ Pokládá tedy současný systém soudnictví nad mládeží, ať už je jakýkoliv, za neúčinný a vedoucí k vyšší míře kriminality – bez ohledu na to, zda je v současnosti využíván přísnější či mírnější přístup. Veřejnost pak žádá systémové změny, aby došlo k návratu do (fiktivních) starých zlatých časů. (McCord J. a kol. 2001) Mnoho lidí v současnosti spojuje pocit vysoké kriminality se zavedením (v posledních několika desetiletích) „měkkých“ opatření vůči mladistvým pachatelům.

V mnoha západních zemích se dále změnil demografický model, což vedlo k nárůstu relativní míry a vlivu starší generace. Uvádí se, že se politici snaží oslovit starší voliče s využitím „zpřisňující“ agendy jako „*rétorického nástroje k získání starších voličů prostřednictvím nostalgie po idealizované minulosti*“. (Bala a Jaremko Bromwich 2002, 15) To pak vyvolává nálady zaměřené proti mládeži a vyšší poptávku po přísnějších přístupech. Západní země rovněž zažívají nárůst diverzity populace ve smyslu rasy a národnosti. Lze si představit, že vracení se zpět do domněle kriminality prosté minulosti poškozuje vztahy mezi etniky, neboť starší generace ztotožňuje nižší kriminalitu s nižší diverzitou společnosti.

Bylo by však zjednodušením odbýt veřejné mínění jako pouhý produkt politické rétoriky. Realita veřejného mínění je složitá. I když se uvádí, že veřejnost přeceňuje míru kriminality mládeže ve vztahu ke skutečným statistikám, studie britského ministerstva vnitra tvrdí, že veřejnost zakládá svůj názor na viditelných případech méně závažné trestné činnosti a porušování pořádku, jež jsou často páchany mládeží, jako je graffiti či vandalismus. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000) Tyto delikty se často neobjeví v oficiálních statistikách. Přesto má uvedený druh porušování veřejného pořádku závažný dopad na místní obyvatele a ti následně promítají svou lokální zkušenost do svého názoru na kriminalitu na celostátní úrovni. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000) To se pak negativně projevuje v mínění veřejnosti o mládeži a kriminalitě mládeže. Americká studie Dorfmana a Schiraldiho (2001) zjistila, že většina lidí má s kriminalitou mládeže jen malou či žádnou osobní zkušenost a svůj názor si vytváří jen na základě mediální prezentace. Veřejné mínění o systému soudnictví ve věcech mládeže jako celek je podobně ovlivňováno a formováno mediálním zpravodajstvím. V důsledku toho se znalosti veřejnosti často omezují na ty aspekty systému, o kterých se média rozhodla informovat. Veřejnost častěji zakládá svůj názor na celý systém trestní justice na těch zprávách, jež se týkají nedostatků systému, než na zprávách o jeho úspěších.

I samy statistiky kriminality mohou být u kořenů nepochopení veřejnosti. Je paradoxní, že zatímco objektivní rozbor kriminálních statistik neukazuje nárůst kriminality mládeže v západních zemích, jsou statistiky zároveň používány k podpoře zavádění přísnějších, represivnějších přístupů vůči mladistvým. Statistické údaje nejsou vždy používány zodpovědným způsobem k šíření informací veřejnosti, ale spíše k podpoře politického stanoviska či postoje nebo k zisku politické výhody, anebo prostě k podpoře prodeje novin. Obzvláště zavádějící jsou prezentace ve formě procentních podílů. Titulky mohou kupříkladu hlásat, že se počet vražd spáchaných dětmi zvýšil o 100 %. Ve skutečnosti to však může znamenat pouze nárůst ze dvou případů na čtyři, což i když je znepokojivé, není důvodem k obecnému poplachu a panice. Nedostatek objektivních informací o kriminalitě mládeže, jejích příčinách a řešení, a následná neznalost problematiky soudnictví ve věcech mládeže ze strany veřejnosti, spolu s nechopností státu čelit zavádějícím informacím a

⁷⁵ Viz analýzu průzkumů veřejného mínění provedených v Americe a Kanadě, jež naznačuje, že mínění veřejnosti o kriminalitě mládeže – že roste – je stejné jako před 40 lety, a dále že se v tomto mínění neprojevuje generační rozdíl, když se i mladí lidé domnívají, že kriminalita je v současnosti horší než v dobách kdy byli mladší. (Roberts, chystáno k publikaci v r. 2004).

mylným představám veřejnosti, dávají vzniknout deformovanému obrazu a názoru veřejnosti o kriminalitě mládeže.

Průzkumy veřejného mínění

Nejobvyklejší metodou zjišťování názorů veřejnosti na soudnictví nad mládeží je využívání průzkumů veřejného mínění.⁷⁶ Uznává se, že tyto průzkumy, ať už jsou přesné či nikoliv, mohou mít samy o sobě významný dopad na posilování názorů veřejnosti či politiků, anebo na změnu postojů a politiky v oblasti soudnictví ve věcech mládeže. Jakkoliv jsou přesné průzkumy veřejného mínění užitečným nástrojem tvůrců politiky, usilujících o reformu v oblasti soudnictví nad mládeží, studie ukázaly, že průzkumy veřejného mínění nejsou vždy zcela přesné při zjišťování skutečných názorů. Průzkumy neprovádí vždy jen seriózní organizace a není při nich vždy zajištěna účast reprezentativního vzorku. To platí zvláště u telefonických průzkumů, v jejichž rámci jsou kladeny dotazy veřejnosti ve velkém. Posluchači či čtenáři jsou vyzýváni, aby volali své odpovědi do novin, rozhlasové či televizní stanici.

Rovněž metodika průzkumu může ovlivnit vyjádřené názory. Gallup, jedna z největších organizací zabývajících se průzkumy veřejného mínění na světě zjistila, že snaha získat názor veřejnosti na politiku je narozdíl od názorů na specifické otázky (např. jakou stranu budete volit v příštích volbách) obzvláště obtížné. Čím složitější je otázka, tím více problémům organizace zjišťující veřejné mínění čelí při formulaci otázek, jež mají zajistit, aby bylo veřejné mínění zobrazeno přesně.

Výzkum ukázal, že obsah průzkumů postojů ke kriminalitě a trestání neumožňuje respondentům vyjádřit komplexnější názor, ale dává jim možnost pouze činit povrchní úsudky a prohlášení:

- Respondenti jsou často žádáni, aby se vyjadřovali k trestné činnosti a jejím pachatelům jako k obecným, nediferencovaným kategoriím;
- Druhy trestných činů a pachatelé, k nimž se mají respondenti vyjadřovat, nebývají dostatečně specifikováni. „Kombinace výše uvedených dvou faktorů naznačuje, že respondenti patrně reagují na stereotypní obraz vytvářený mediálním popisem zvláště odporných, a proto nikoliv reprezentativních, trestných činů.“
- „Průzkumy veřejného mínění jen vzácně poskytují respondentům informace týkající se represivního obsahu různých druhů trestu či jejich dopadů na chování.“
- „Průzkumy veřejného mínění prezentují rozhodování o trestu jako činnost postrádající kontext a omezení“ (Ragona a Thomson 1987, 337 – 357) tj. respondenti zpravidla nejsou žádáni, aby zvážili různé finanční dopady využití jednotlivých druhů trestů, nebo zvážili dostupnost stávajících zdrojů.
- Je-li zkoumaný problém složitý, průzkumy se často snaží generalizovat a zjednodušovat, což vede k deformovanému obrazu veřejného mínění. Komplexní názory nelze změřit, aniž by byly položeny sofistikované otázky. Zvláště soudnictví ve věcech mládeže produkuje řadu obtížných problémů a politických otázek a je velmi pravděpodobné, že mnoho průzkumů veřejného mínění se nedokáže s touto komplexností vypořádat.

⁷⁶ Principem průzkumů veřejného mínění je, že náhodně vybraný, malý vzorek populace může reprezentovat postoje, názory či plánované jednání všech lidí v zemi či určité komunitě, pokud je vzorek správně vybrán. (Viz Moore a kol. 1997).

Navzdory svým nedostatkům zůstávají průzkumy veřejného mínění oblíbeným zdrojem informací o postojích k problematice kriminality mládeže a soudnictví nad mládeží pro politiky (a to vládnoucí i v opozici) a pro média, jež často tyto průzkumy rozsáhle citují. Média dále také často chybně vykládají výsledky dobře provedených a reprezentativních průzkumů. Kupříkladu jedna kanadská publikace měla název „*Na školách je více násilí: průzkum veřejného mínění*“. Zatímco titulek naznačuje, že se zvýšila míra násilí na školách, průzkum ve skutečnosti zaznamenal nárůst počtu rodičů, kteří se domnívali, že k nárůstu násilí došlo. Údaje o násilí žádný nárůst násilí na školách neukázaly. (Mallea 1999)

Vlivy na veřejné mínění

Média

Média mají patrně největší vliv na formování veřejného mínění o problematice soudnictví ve věcech mládeže, a to jak v západním tak i v rozvojovém světě. Loppmann ve svém klasickém díle *Veřejné mínění*, vydaném v roce 1922, popsal nemožnost znát z vlastní zkušenosti vše, co je třeba k působení v roli občana v moderní demokracii. Převážná většina z nás se spoléhá na to, že jí média poskytnou snadno dostupné informace. Kanadská studie⁷⁷ skutečně zjistila, že v důsledku nedostatku informací z jiných zdrojů opravdu každý, s výjimkou osob přímo působících v oblasti výkonu soudnictví nad mládeží, získává informace o mladistvých pachatelích z médií. (Spratt, 1995) Výzkumy v USA dospěly k podobným výsledkům, když v rámci jedné ze studií 76 % respondentů uvedlo, že si své názory na kriminalitu utvářejí na základě toho, co vidí či čtou ve zprávách. (Dorfman a Schiraldi 2001) Různé studie naznačují, že mediální zpravodajství do značné míry určují, o jakých problémech kolektivně uvažujeme, jak o nich uvažujeme a jaké druhy politických alternativ jsou pokládány za reálné. Ti, kdo se zabývají implementací ustanovení Úmluvy týkající se soudnictví ve věcech mládeže, by neměli vliv médií podceňovat. Média mají pronikavý vliv díky svému každodennímu zpravodajství i díky zpravodajství o jednotlivých případech.

Každodenní zpravodajství

Studie médií v Argentině⁷⁸, Kanadě⁷⁹ a USA⁸⁰ ukazují, že kriminalita je v nich značně nadhodnocována. Prostor, čas a rozsah poskytnutý médií kriminalitě, zejména násilné kriminalitě páchané mladistvými, je zřejmě neúměrný míře páchané trestné činnosti. V nedávné americké analýze obsahu zpravodajství o kriminalitě *Off Balance: Youth, Race and Crime in the News* došel autor k závěru, že „*spojíme-li výsledky jednotlivých studií, pak celkově naznačují, že zobrazení kriminality v médiích neodráží ani obecnou míru kriminality, ani podíl násilné kriminality ... (ani) podíl kriminality páchané mladistvými. Problémem není přesnost jednotlivých zpráv, ale skutečnost, že celkový výběr toho co se objeví či neobjeví ve zprávách předkládá veřejnosti falešný obrázek vyšší četnosti a závažnosti kriminality než*

⁷⁷ 96 % respondentů uvedlo média jako zdroj informací o trestání pachatelů trestné činnosti (viz Roberts a Stalans 2000, 4).

⁷⁸ Studie argentinského tisku zjistila, že ve skutečnosti se kriminalita a násilná kriminalita zvýšily jen o zlomek toho, co bylo prezentováno v médiích, a že násilná kriminalita byla relativně ojedinělá ve srovnání s kriminalitou majetkovou, což již média neuváděla (Global Report on Crime and Justice, 1999).

⁷⁹ V roce 1995 se 94 % článků o kriminalitě mládeže, jež vyšly ve vzorku torontských novin, týkalo násilné kriminality, což mnohonásobně převyšuje její podíl na kriminalitě mladistvých (Spratt 1995).

⁸⁰ Viz Shepherd 1998 a Dorfman a Schiraldi 2001.

tomu je ve skutečnosti.“ (Dorfman a Schiraldi 2001, 7) Velká část zpravodajství o násilné kriminalitě má sklon k senzácím a vykresluje společnost, v níž bují kriminalita mládeže a mladiství se vymkli kontrole. Ve zprávách o kriminalitě mládeže média často používají výrazy jako „superdravci“, „jednočlenný gang“, „vlna zločinnosti způsobená jediným chlapcem“, „nezletilí zabijáci“, „mladí gangsteři“, „kultura spratků“ atd. Používání tohoto jazyka ze strany médií nutně negativně ovlivnilo názory veřejnosti.

Příčiny tak neúměrně širokého protoru, věnovaného v médiích násilné kriminalitě mladistvých, nejsou příliš dobře známy. Někteří novináři tvrdí, že pouze dávají prostor příběhům, o nichž chce být veřejnost informována. Jiní však tuto myšlenku zpochybňují. Dorfman a Schiraldi (2001) tvrdí, že novináři v USA informují o těch trestných činech, k nimž mají nejbližší a které je nejvíce šokují, jako jsou vraždy a násilná kriminalita v (bělošských) předměstských oblastech, střelba na školách, kriminalita gangů, přepadávání řidičů s následným uloupením vozidla (*carjacking*). Uvádějí, že většina zpráv je založena na následujících kritériích: kontroverznost, konflikt, nezvyklost, blízkost, význam, aktuálnost, vizuální působivost a účelnost. Nezvyklost trestného činu je obzvláště dána tehdy, jsou-li děti zapojeny do závažné trestné činnosti.

Výsledkem značné části mediálních zpráv o kriminalitě mládeže a výkonu soudnictví nad mládeží je názor veřejnosti, že míra kriminality je vyšší než ve skutečnosti, a že mladistvých je do trestné činnosti zapojeno mnohem více než ve skutečnosti. Soustředění médií na násilnou trestnou činnost mladistvých ve veřejnosti nutně vytváří a podporuje pocit nejistoty, přičemž se přizívuje na „*nejistotě lidí a iracionalitě, kterou mnoho členů společnosti cítí z procesu rozhodování o věcech veřejných*“ (Cowdery 2001, 4)

Takové zpravodajství má účinek také na způsob, jakým jsou mladí lidé zobrazováni:

„Někteří mladí lidé jsou také zobrazováni ani ne tak jako zkažení jako spíše postrádající nikoliv nezbytně hmotné statky a moc (obvykle tomu tak je), ale morální standardy, řádné vedení, sebekázeň a zodpovědnost ... o mladých lidech se typicky předpokládá, že procházejí „zranitelným“ obdobím, kdy jsou náchylní nechat se zkažit jakýmkoliv druhem „špatného“ vlivu, pokud jejich chování není pevně usměřňováno a kontrolováno ... Myšlenka, že mládež představuje problém jak pro společnost tak pro sebe samu je opakujícím se tématem výzkumů v oblasti médií a mládeže“. (Muncie 1999, 9)

Tvrdí se, že vzhledem ke zpravodajství o kriminalitě mládeže narůstají přinejmenším v západních zemích silné nálady proti mládeži. (Bala a Jaremko Bromwich 2002) V posledních letech západní média neváhala „démonizovat“ děti a kritizovat stav společnosti a mládeže. Jen zřídka však byla ochotna zveřejnit některou z řady pozitivních zpráv o dětech, neboť takové zprávy příliš výtisků neprodají.⁸¹ Tyto negativní zprávy vyostřují znepokojení občanů nad úpadkem společnosti, zejména poklesem morálky a kázně v rodině, jakož i nad upadající povahou společenských hodnot a morální soudržnosti (Boeckmann a Tyler 1997). Tyto obavy se neopírají pouze o zprávy o kriminalitě, ale též o publikované statistiky a zprávy ukazující nárůst zneužívání návykových látek mezi mládeží, vyšší míru těhotenství nezletilých a vyšší počet případů nemocí přenosných pohlavním stykem, zejména HIV/AIDS. Skutečně se tvrdí

⁸¹ Nejde jen o to, že média nadměrně informují o kriminalitě a násilí páchaných mládeží, ale že zprávy o kriminalitě převládají ve zpravodajství o dětské problematice. Americký výzkum zaměřený na zpravodajství o dětech a mládeži v celostátních zpravodajských médiích zjistil, že televize a tisk věnovaly 47 %, resp. 40 % zprávám o kriminalitě mládeže a násilí mezi mládeží, zatímco jiné otázky týkající se dětí byly zastoupeny jen ve velmi malém rozsahu – média věnovala jen 15 – 25 % zpráv školám a ještě méně (4 %) dětské chudobě, péči o dítě a sociálnímu zabezpečení dětí. (Shepherd 1997).

(Boeckmann a Tyler 1997), že obavy z úpadku morální konstrukce společnosti, spolu s hodnotami jednotlivce, jež jsou pěstovány po celý život, mají vliv na podporu veřejnosti pro represivnější opatření mnohem více, než strach z kriminality. Podle těchto lidí je nezbytné zachovat symbolické tresty pro ty, kdo porušují pravidla.

Široká veřejnost, bombardovaná negativními obrazy a výrazy o mládeži, a jen málo znalá a chápající problematiku kriminality mládeže a systému soudnictví nad mládeží, patrně nebude volat po liberalizaci či reformě legislativy týkající se kriminality mladistvých. Pravděpodobnějším výsledkem, jak lze pozorovat v západních zemích, jak tlak veřejnosti, aby byla chráněna před tím co, jak jí bylo řečeno, představuje nebezpečný prvek ve společnosti. Takové mínění ovlivňuje nejen plnění ustanovení Úmluvy týkající se soudnictví nad mládeží, ale má potenciál se rozšířit a ovlivnit realizaci všech dalších aspektů práv dětí.

Dopady jednotlivých případů

V řadě západních zemí měly rozsáhlé a senzační zprávy o několika málo případech násilné kriminality mladistvých mnohem dramatičtější účinek na veřejné mínění, než každodenní mediální zpravodajství. Žádný trestný čin nemá dramatičtější účinek na média a veřejné mínění než vražda spáchaná dítětem. Takový zločin může vyvolat mediální šílenství, zejména je-li jméno dítěte tisku uvolněno (což umožňuje odhalení „minulosti“ a rodiny) nebo pokud je řízení před soudem vysíláno v televizi.⁸² Důvodem tohoto zájmu je zčásti neobvyklost případu, zčásti neschopnost veřejnosti pochopit jak mohlo dítě spáchat trestný čin, který se pokládá za zvláštní doménu dospělých, jakož i dichotomie mezi představou veřejnosti o dětství (jako nevinnosti) a konkrétním jednáním dítěte (zlo). Fascinace a zájem veřejnosti a médií klesá s tím, čím je věk pachatele a oběti vyšší.

Zpravodajství bývá zřídka neutrální či nestranné, často bývá plamenné a podněcuje obavy veřejnosti z násilí mladých lidí ve společnosti. Tyto obavy mohou, a často tomu tak je, vést ke hlasitému volání veřejnosti a médií po jednání ze strany státu. Reakce veřejnosti na jediný případ může ovlivnit její vnímání celého systému soudnictví ve věcech mládeže, který v důsledku toho vidí jako neúčinný a nedostatečně represivní. Volání veřejnosti po určitém opatření nebývá často přiměřené ani racionální, ale vychází z emocionální reakce.

Jednotlivé zprávy, týkající se zacházení s pachateli, mohou též vyvolat vášnivou veřejnou diskusi. Častěji je to způsobeno míněním veřejnosti, že trest ukládaný mladistvému pachateli je příliš mírný. Ve Švédsku vyvolala vášnivou diskusi zpráva, že pět chlapců ve věku od 15 do 19 let, všichni s kriminální historií (spáchali vloupání a v jednom případě fyzické napadení), byli ministerstvem sociálního zabezpečení ve Stockholmu posláni na výlet plachetnicí po Středozemním moři. Následná diskuse nebyla o konkrétních chlapcích a výletu, ale o pojetí dětství a odpovědnosti dětí za své jednání, o sociální definici kriminality mládeže (zda je a má být k mladistvým pachatelům přístupováno jako ke společenskému problému spíše než jako ke zločincům), a o vhodných formách trestu (Hyden 1993). Veřejná diskuse je základní součástí demokracie a její hodnota spočívá v povzbuzování veřejnosti informovat a nechat se informovat o otázkách veřejné politiky. Bohužel ve většině zemí, kde probíhá diskuse o soudnictví nad mládeží a jednotlivých případech, nejsou zmiňovány informace o mezinárodních standardech, jejich účelu, roli Úmluvy a závazcích smluvních států.

⁸² Podle Pekingských pravidel by v médiích nemělo být uvedeno jméno dítěte, vůči němuž se koná trestní řízení. Řízení před soudem by též nemělo být přenášeno televizí.

Vliv politiků

Názory na vliv politiky a politiků na formulaci veřejného mínění o soudnictví ve věcech mládeže jsou protichůdné. Tvrdí se, že na jedné straně politici manipulují veřejné mínění ke svému vlastnímu prospěchu, ale současně je jasné, že politici také reagují na veřejné mínění při formulaci politiky. Politické strany mohou být z hlediska veřejného mínění jak proaktivní tak reaktivní a někdy jsou v politické odezvě obsaženy oba tyto prvky.⁸³

V demokracii musejí politici usilovat o zvolení a znovuzvolení. V rámci úsilí o zvolení musejí voličům předložit strategie, s nimiž jejich většina souhlasí. Musejí „prodávat“ politiku způsobem, který přesvědčí voliče, že to je ta správná cesta vpřed. Jako obecné pravidlo existuje několik hlavních témat, které tvoří základ volebního programu politické strany. V západních zemích a často i v zemích rozvojových bývá jedním z nich „právo a pořádek“. *„Dnešní političtí představitelé jsou mimořádně přístupní tomu, co podle jejich názoru veřejnost chce, a co často vyplývá z průzkumů veřejného mínění a zájmových skupin“* (Shepherd 1997, 39). Na základě těchto průzkumů veřejného mínění se politici domnívají, že většina občanů chce „přísnou“ strategii prevence kriminality mládeže a „přísný“ postup vůči těm, kdo trestnou činnost páchají. Mnozí z nich docházejí k závěru, že důraz na preventivní a nápravná opatření jim popularitu ani hlasy nepřinese.

Přístup k delikvenci mládeže na národní úrovni se v západních zemích stále více podobá „boji s kriminalitou mládeže“ než podpoře „soudnictví nad mládeží“. (Innocenti Digest 3, 1998)⁸⁴ V Kanadě, třebaže je zde míra kriminality mladistvých nízká a postupně se dále snižuje, došlo k dramatické eskalaci obav médií a veřejnosti z tohoto problému a soudnictví ve věcech mládeže se stalo od roku 1993 „volebním tématem“. (Bala 2002) Politici zřídka hovoří o tom, že ve skutečnosti v západních zemích v posledních několika letech kriminalita mládeže klesá. Tato skutečnost má řadu možných vysvětlení. Zaprvé, vzhledem k veřejnému mínění takový přístup sotva vyhraje volby. Větší úspěch může přinést souhlasný postoj nebo dokonce využití obav veřejnosti z kriminality a slib ještě represivnějších opatření vůči mladistvým. Nejpravděpodobnějším vysvětlením však je neznalost statistické reality, což je rys vlastní politikům i veřejnosti.⁸⁵

Je zajímavé, že v Británii nebyla trestní justice stranickou záležitostí a politici se v předvolebním čase nesnažili z této problematiky na úkor ostatních témat. V devadesátých letech se však tento nestraničný přístup vytratil a politici tak jako v USA a Kanadě *„nyní získávají body na úkor druhých, přičemž často využívají životy problémových mladých lidí jako munici“* (Mallea 1999). Země kontinentálního právního systému, jež mají obecně vyšší věkovou hranici trestní odpovědnosti než státy common law, nejsou imunní vůči negativnímu vlivu a působení médií a veřejnosti v politickém procesu. V roce 2002 se kriminalita mládeže stala poprvé v historii francouzské Páté republiky hlavním tématem prezidentských voleb na základě volání veřejnosti po zavedení represivních opatření. Ačkoliv neexistoval žádný důkaz, že by závažná trestná činnost mladistvých byla na vzestupu nebo že by se mládež více než dříve zapojovala do kriminálních aktivit, ve zpravodajství o mládeži v průběhu voleb v roce 2002 převládaly zprávy o trestné činnosti, včetně senzační zprávy o třech vraždách spáchaných mladistvými během uplynulých dvou let v souvislosti s filmem „Vřískot“. Nová

⁸³ Podle názoru některých komentátorů je obtížné zjistit spojení mezi veřejným míněním a specifickou legislativou v oblasti soudnictví nad mládeží a míra jejich vzájemného vztahu není vždy jasná. (Viz Roberts, chystáno k publikaci v roce 2004).

⁸⁴ Je třeba poznamenat, že vlády vždy nevyhovují či „nepodléhají“ tlaku veřejnosti na represivnější legislativu.

⁸⁵ Viz Roberts a Stalans 2000, 269 a násl.

středopravicová vláda v reakci na veřejné mínění po svém nástupu k moci zavedla nová opatření vůči mladistvým. Kromě toho oznámila plány detence dětí ve věku deseti let v případě závažné trestné činnosti a výstavby „uzavřených výchovných center“ spojených s věznicemi, v nichž by byli umístěni recidivující pachatelé ve věku 13 – 18 let. (Bremmer 2002) Zazněly též návrhy svěřit řízení ve věcech mladých lidí ve věku 16 – 18 let soudům pro dospělé.

Je zajímavé že v Itálii, ačkoliv je veřejné mínění ovlivněno mediálním obrazem fiktivního nárůstu kriminality mladistvých, politici veřejné mínění k získání politického prospěchu nevyužívají. Veřejné mínění podporuje represivnější systém soudnictví ve věcech mládeže, včetně snížení věkové hranice trestní odpovědnosti (v současnosti 14 let)⁸⁶, ovšem legislativa se tímto způsobem nezměnila.⁸⁷ Účinky veřejného mínění se však v systému soudnictví ve věcech mládeže projeví. Je to patrné v oblasti ukládání trestů mladistvým. Čísla ukazují, že mezi lety 1989 a 1993 došlo k poklesu počtu zproštění obvinění před zahájením řízení před soudem (*archiviazione*), jakož i dalších opatření sloužících k vyřízení věci v předsoudním stadiu. Došlo k nárůstu počtu případů, kdy věc dospěla do stadia řízení před soudem. Takže ačkoliv zůstal počet dětí obviněných v letech 1990 a 1993 v Boloni a Palermu stabilní, počet dětí, jež byly v obou městech obvinění zproštěny v předsoudním stadiu, klesl na polovinu!⁸⁸

Změnou veřejného mínění k realizaci reformy

Pro každou vládu je rozhodnutí změnit systém soudnictví ve věcech mládeže a implementovat příslušná ustanovení Úmluvy nutně rozhodnutím politickým. Je patrné zbytečné upozorňovat na skutečnost, že žádná vláda nejspíše neobětuje svou popularitu a volitelnost zavedení velmi nepopulárních reforem soudnictví nad mládeží. Má-li dojít k liberalizaci a změně soudnictví nad mládeží formou implementace Úmluvy, musejí vlády ovlivnit veřejné mínění a přesvědčit občany, že reforma je přínosná pro stát, společnost i děti. Jak však vyplývá z výše uvedeného, veřejné mínění v západních zemích je obecně proti čemukoliv, co lze pokládat za liberalizaci či „zmírnění“ systému soudnictví ve věcech mládeže. Ačkoliv údaje o veřejném mínění o soudnictví nad mládeží v rozvojových zemích jsou vzácné, není důvod věřit, že by v těchto zemích bylo výrazně odlišné.

⁸⁶ Obzvláště pozoruhodný je názor prokurátora při soudu pro mládež v Neapoli, který v novinovém článku uvedl, že snížení hranice trestní odpovědnosti ze 14 na 12 let je jediným způsobem jak naučit mladé lidi účtět k zákonu a pomoci jejich rodinám své děti kontrolovat a udržet je mimo trestnou činnost. In: La Stampa, 1. 8. 1996, citováno A. Mestitz v A. Mestitz (ed.), *La Tutela Del Minore Tra Norme Psicologia ed Etica*, Milano, Giuffrè, 1996 na str. XII (prefazione). Viz též L. Grasso, „Infraquattordicenni: Recrudescenza criminale e Prospettive di Modificazione della Normativa Penale Vigente“, in *Diritto di Famiglia e delle Persone* 1993, na str. 747, který tvrdí, že by minimální věk trestní odpovědnosti měl být snížen na 12 let, protože dvanáctileté dítě je dostatečně zralé na to, aby pochopilo co je správné a co špatné a protože není k dispozici účinný systém nápravy dětí mladších 14 let. Intervence trestní justice by tedy nabídla jedinou účinnou reakci na tuto věkovou skupinu. Viz na druhou stranu F. Paziienza „Il Passo alla Depenalizzazione Sino alla Maggiore Eta“, *Rivista Italiana di diritto e procedura penale* 1996, na str. 511, který tvrdí, že by měl být minimální věk trestní odpovědnosti zvýšen na 16 let.

⁸⁷ Je však zneklidňující, že zákon č. 216 ze dne 19. 7. 1991 „První intervence v zájmu nezletilých osob ohrožených zapojením do trestné činnosti“, který zavádí řadu opatření represivního i sociálního charakteru, jež má být využíván v rámci činnosti trestní justice, se týká dětí ve věku 11 – 18 let, čímž rozšiřuje okruh působnosti trestní justice na děti nedosahující věkové hranice trestní odpovědnosti.

⁸⁸ Boloňa a Palermo byly vybrány jako reprezentativní města v severním a jižním regionu. Boloňa – 63,9 % zproštění obvinění v r. 1990 oproti 37,4 % v r. 1993; Palermo – 65,5 % v r. 1990 oproti 33,9 v r. 1993. Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali, 1994.

Dosavadní výzkum naznačuje, že veřejné mínění je značně neinformované mínění. Řada studií ukazuje nedostatek znalostí či „rozšířenou neznalost“ veřejnosti o soudnictví ve věcech mládeže.⁸⁹ Chybí znalosti o trendech kriminality, prevalenci násilné kriminality, míře recidivy, trestněprávní legislativě, právních reformách, alternativách trestu odnětí svobody, nákladech uvěznění, účincích nápravné a restorativní justice. (Cullen a kol. 2000) Tato neznalost se mísí s nedostatkem povědomí o psychologii rozvoje dětí, což vede k tomu, že v některých případech veřejnost často přičítá stejnou míru zavinění sedmiletému dítěti jako dospělému. Bylo by možno namítat, že vlády mohou z neinformovanosti veřejnosti vinit pouze samy sebe. Ovšem veřejné mínění by nemělo být chápáno jako nepřekonatelná překážka plnění ustanovení Úmluvy týkající se soudnictví nad mládeží. Veřejné mínění lze ovlivňovat na řadě úrovní.

„Máme všechny důvody věřit, že úspěšná snaha o větší soulad s mezinárodními standardy ... bude muset zahrnovat úsilí o změnu rozvržení citění veřejnosti. Realisticky řečeno k tomu nedojde jen prostřednictvím dobře míněné propagace. Bude to vyžadovat mnohostrannou aktivitu založenou na řadě různorodých, ovšem jednotných a koordinovaných opatření.“ (Innocenti Digest 3, 1998, 17)

Zjišťování skutečného mínění veřejnosti

Mnoho západních zemí zjišťuje míru veřejné podpory pro navrhované změny prostřednictvím průzkumů veřejného mínění. (Shepherd 1997) V důsledku toho je řada potenciálně slibných politických opatření zavržena dříve, než mohla vzniknout. Výzkum nicméně ukazuje, že političtí představitelé mohou dezinterpretovat veřejné mínění o problematice kriminality a justice, neboť mají sklon předpokládat, že veřejnost je konzervativnější a více vzdoruje novinkám, než tomu ve skutečnosti je. (Flanagan 1996)

Jedním z důvodů špatné interpretace veřejného mínění politiky je, jak bylo uvedeno výše, že průzkumy veřejného mínění mají často nedostatky. Dotazníky jsou příliš zjednodušující, než aby jejich prostřednictvím bylo možno získat přesný obrázek. Často se uvádí, že veřejnost je pro ještě přísnější systém soudnictví nad mládeží. Když však dostanou respondenti podrobné informace o kriminalitě mládeže a soudnictví nad mládeží, a jsou jim položeny konkrétnější a promyšlenější otázky, jejich odpovědi a „mínění“ se může měnit. Studie ukazují, že i když mají respondenti stále tendenci být represivně založeni, mohou mít též progresivní názory.

Jedna z amerických studií, potvrzující předchozí akademické poznatky ukázala, že (Cullen a kol. 2000):

- Veřejnost je vůči kriminalitě represivní.
- Represivnost veřejnosti vůči kriminalitě je *slabá*, nikoliv nekompromisní. Jinými slovy, dostanou-li více informací o pachatelích a více možných sankcí na výběr, lidé svou přísnost zmírňují. Je tomu tak proto, že pokud jsou občanům pokládány zjednodušující otázky o kriminalitě a trestech, odpovídají s ohledem na nejhorší případy, o kterých vědí, tj. na recidivisty.
- Lidé musejí dostat dobrý důvod, aby nebyli represivní. Méně represivní opatření budou obecně přijímána, pokud budou prezentována jako „prospěšnější“.
- Násilná kriminalita tvoří velkou propast mezi represivním a nerepresivním postojem.
- Veřejnost stále věří, že cílem sankčního systému by měla být náprava.

⁸⁹ Viz např. Roberts a Stalans 2000, 267, a Mattinson a Mirrlees-Black 2000.

- Veřejnost silně podporuje programy „záchrany dítěte“ („*child saving*“) a včasné intervence.
- Ústřední tendencí veřejného mínění je být represivní a progresivní.

Dřívější studie rovněž zjistila, že (Ragona a Thomson 1987):

- Veřejnost má smysl pro úměrnost, pokud jde o míru způsobené újmy a finanční aspekty ukládání trestů.
- Pokud se veřejnosti dostanou informace o běžné kriminalitě a sankcích, které za ni hrozí, jsou pro ni charakteristické spíše nápravné než represivní postoje.

Veřejnost by tedy zřejmě chtěla, aby byli mladiství, kteří spáchali závažný trestný čin, souzeni soudem pro dospělé a náležitě trestáni, ale současně by chtěla, aby bylo na mladistvé pachatele působeno ve směru jejich nápravy. A skutečně když byli respondenti v jedné ze studií dotázáni, zda hlavním cílem systému soudnictví ve věcech mládeže by mělo být potrestání či náprava, většina byla pro nápravu. (Schwartz 1992) Je ironií, že zatímco občané nepokládají nápravné programy za úspěšné při snižování kriminality mládeže, existuje obecná podpora pro zvýšené výdaje na různé nápravné programy pro mladistvé pachatele. V Britském průzkumu kriminality z roku 1998 byla vyjádřena značná míra podpory trestům nespojeným s odnětím svobody ze strany obětí trestné činnosti, které byly dotázány na to, čemu dávají v oblasti ukládání trestů přednost. V jedné z amerických studií získaly strategie nerepresivního charakteru (např. využívání a zvýšená podpora center mládeže) největší podporu, i když se jednalo o tázky týkající se mládežnických gangů. (Triplett 1996) Dále ve studii, zahrnující občany Tennessee, respondenti pokud jde o přidělování výnosů z daní přesvědčivě podpořili systémy včasné intervence oproti možnostem spojeným s odnětím svobody. (Cullen a kol. 1998)⁹⁰

Ačkoliv je tato analýza průzkumů veřejného mínění nutně omezená, zavdává důvod k naději. Je však třeba přiznat, že propracovanější průzkumy veřejného mínění jsou dražší než ty jednoduché a nemusejí mít tentýž „senzační“ dopad jako průzkumy, které se občanů ve Velké Británii ptají zda, například, „by měl život znamenat doživotí“ pro dětské vrahy v případě Bulger.⁹¹ Média jako celek patrně nebudou propracované průzkumy veřejného mínění provádět. Je spíše odpovědností vlády, výzkumných institucí a jiných organizací zajistit, aby měli politici k dispozici kvalitní výzkum názorů veřejnosti a aby se jim tak dostalo informací a zároveň aby tím byly zpochybněny průzkumy veřejného mínění prováděné bulvárním tiskem. Využití vynalézavějších technik, jako když se občané mají vcítit do role soudců, by také mohlo pomoci. V takových případech jsou skupině náhodně vybraných občanů poskytnuty informace a alternativy, účastníci mohou vyslyšet svědky a poté jsou požádáni aby učinili rozhodnutí o určitých reformách či strategiích. Vzhledem k výsledkům více hloubkových průzkumů veřejného mínění by takové postupy mohly být pro reformu soudnictví ve věcech mládeže neocenitelné.

⁹⁰ Nicméně i když se věří, že na nápravu vzpurných mladých lidí není nikdy pozdě, u dětí, jež se dopustily závažné trestné činnosti se předpokládá, že jsou tím zbaveny svého postavení dítěte a je třeba je kontrolovat způsobem jinak vyhrazeným pro dospělé pachatele.

⁹¹ V tomto případě dva desetiletí chlapci unesli a ukamenovali dvouleté dítě. Únos dítěte byl zachycen kamerovým systémem a značná část záznamu byla vysílána celostátní televizní stanicí. Případ vzbudil pozornost médií po celém světě.

Změna přístupu médií

Mezinárodní společenství si uvědomuje roli, kterou média hrají a skutečnost, že se stala určitou překážkou při implementaci práv dětí do systémů soudnictví ve věcech mládeže. Ve své směrnicí pro soudnictví nad mládeží OSN ohledně médií navrhuje toto:

60. „Zajistit, aby bylo soukromí dětí chráněno ve všech stadiích řízení tím, že nebudou zveřejněny údaje vedoucí k určení totožnosti dětí.“
61. „Zabránit demonizaci dětí a usilovat o vyvážené zpravodajství, tak aby děti nebyly zobrazovány jen jako pachatelé trestné činnosti.“
62. Pracovníci médií na všech úrovních by měli být školeni v problematice lidských práv a práv dítěte, tak aby bylo zajištěno, že budou média více orientována na dětskou problematiku.“
63. Zveřejňovat v médiích informace o existenci služeb, zařízení a příležitosti pro děti.“⁹²

Zazněl též názor, že by reportéři, vydavatelé a producenti měli rozšířit své zdroje, zasadit zprávy o trestné činnosti do kontextu, zvýšit iniciativu a úroveň investigativní novinářské práce, vyvažovat zprávy o kriminalitě a mládeži zprávami o mládeži obecně, provádět a analyzovat audit obsahu svých vlastních zpráv, posoudit proces výběru zpráv a v případech potřeby jej zkvalitnit za účelem dosažení větší vyváženosti a úměrnosti.⁹³

I když panují cynické názory na ochotu médií, zejména bulvárního tisku, podobná doporučení přijmout, existují noviny, které již zavedly vyváženější přístup ke zpravodajství o kriminalitě mládeže. V Americe určitá část médií přijímá nový pohled na podávání zpráv o kriminalitě, kdy se zaměřuje na poměry pachatelů a obětí a zjišťuje důvody trestné činnosti, než aby jen pitvala událost, ke které došlo. (Shepherd 1997)

I když v demokratické společnosti vláda nemůže a neměla by kontrolovat jaké zprávy jsou uveřejňovány nebo jaké názory má určitá část médií, může, prostřednictvím implementace Minimálních standardů a norem OSN pro oblast soudnictví nad mládeží, mít určitý vliv na média a veřejné mínění. Státy by měly především zajistit, aby v médiích nebyla uváděna jména mladistvých. takový přístup má velký význam pro ochranu mladistvého pachatele. Má to značný účinek na mediální šílenství v souvislosti s konkrétními případy a dává to pachateli větší možnost rehabilitace ve společnosti.

Vlády, organizace hájící práva dětí a občanská společnost musejí též znovu převzít určitou část odpovědnosti za nedostatek informací o právech dítěte v médiích. Má-li být zaveden systém soudnictví ve věcech mládeže vyhovující Úmluvě, vlády atd. musejí s médii spolupracovat a povzbuzovat je ke tvorbě širšího zpravodajství o problematice dětí, jakož i vysvětlovat potřebu a přínosy reformy.

Vzdělávání a informování veřejnosti – úloha státu

Jako obecný princip mají státy povinnost šířit informace o právech dětí, včetně práva na systém soudnictví ve věcech mládeže vyhovující Úmluvě a Mezinárodním standardům a normám OSN o soudnictví nad mládeží. Článek 42 Úmluvy stanoví, že „Státy, které jsou

⁹² The United Nations and Juvenile Justice: A guide to international standards and best practice, 1998 – 1999.

⁹³ V materiálu francouzských soudců k problematice kriminality mládeže ve Francii bylo doporučeno, aby byly zřízeny pracovní skupiny novinářů a odborníků pracujících s dětmi, za účelem zkvalitnění a větší vyváženosti pohledu na děti v tisku. Association Française de Magistrats de la Jeunesse et de la Famille, Tribunal pour Enfants de Paris – Palais de Justice, 2002.

smluvní stranou úmluvy, se zavazují s využitím odpovídajících prostředků široce informovat o zásadách a ustanoveních této úmluvy jak mezi dospělými, tak mezi dětmi. “

Zodpovědné zveřejňování statistických údajů o kriminalitě a činnosti soudů mohou přispět k pochopení systému soudnictví ve věcech mládeže ze strany veřejnosti a ke změně veřejného mínění. „*Náprava mylné představy veřejnosti o kriminalitě mládeže by měla podpořit větší důvěru veřejnosti v soudy pro mládež*“ (Mattinson a Mirrlees-Black 2000, 45) a v systém soudnictví nad mládeží jako celek. Ministerstvo vnitra Velké Británie uvedlo, že „*šíření informací o povaze a účinnosti preventivních programů a nových postupů při zacházení s mladými pachateli bude dále prostředkem proti mediálnímu prezentacím, založeným na několika případech kdy se účastníci těchto projektů dopustili další trestné činnosti, jež tvrdí, že s mladistvými pachateli není řádně zacházeno*“. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000, 47) Takový přístup vyžaduje, samozřejmě, aby byly statistické údaje k dispozici a pokud možno pokrývaly všechny aspekty systému soudnictví ve věcech mládeže, jako jsou nejen statistiky kriminality a ukládání trestů, ale též kvalitativní informace o systému soudnictví ve věcech mládeže, např. existence a účinnost všech způsobů vyřízení věci. Takové statistické informace by umožnily racionální diskusi o systému soudnictví nad mládeží a daly veřejnosti možnost učinit si poučenější úsudek.

Kromě toho je důležité, aby státy informovaly veřejnost o důvodech a přínosech rozdílného zacházení s dětmi a s dospělými v rámci systému trestní justice. Názor, že používání věku jako polehčujícího faktoru při ukládání trestu je příkladem „měkkosti“ zákona vůči kriminalitě mládeže, je třeba zpochybnit. Mnohé výzkumy ukazují, že mladiství reagují na nápravná opatření příznivě, že hrozba trestem pro ně není tak účinným odstrašujícím prvkem jako pro dospělé. Takové informace by mohly pomoci vládě při zavádění preventivních opatření a vhodnějších nápravných opatření vůči mladým lidem, jež se dostali do konfliktu se zákonem. (NACRO, 2001)

Politici si musejí uvědomit, že veřejné mínění není homogenní a mohli by zvážit zaměření osvěty na specifické vrstvy obyvatelstva. Faktory, ovlivňující názory na soudnictví ve věcech mládeže, se pohybují od věku, pohlaví, rasy, geografického umístění, až po strach z toho, že se dotyčný stane obětí trestného činu a skutečnost, zda má vlastní děti. (Schwartz 1992) Ve Velké Británii je známo, že nejmenší znalosti o soudnictví nad mládeží mají obecně příslušníci skupin s nízkou úrovní vzdělání, s nízkým profesionálním a finančním statutem, spíše nájemci než vlastníci bytů či domů a ve středním či vyšším věku. (Mattinson a Mirrlees-Black 2000) Při formulování strategie šíření informací je však třeba pamatovat na to, že veřejnost může načerpat jen určitou míru znalostí. Pro „člověka z ulice“ není reálné seznámit se s veškerou problematikou veřejné politiky včetně soudnictví nad mládeží. (Cullen a kol. 2000) Důležité je zaměřit se na základní represivnost společnosti ve vztahu k mladistvým, která je přinejmenším zčásti založena na mylné představě o míře kriminality a o systému soudnictví ve věcech mládeže.

Závěr

Druhá část tohoto materiálu se zabývala veřejným míněním o soudnictví ve věcech mládeže a hlavními činiteli při jeho vytváření. Věnovala se též přístupům, jež by mohly změnit veřejné mínění tak, aby podporovalo systém soudnictví nad mládeží více založený na péči a méně na represii, a to v souladu s ustanoveními Úmluvy. Je však třeba uznat, že veřejné mínění nelze souhrnně zavrhnout jako mylné či zcela dezinterpretované. Uvádí se, že ačkoliv

jednotliví občané určité znalosti nemají, veřejné mínění, jak se zdá, „chápe věci správně“, vezme-li se souhrnně či jako celek. (Kinder 1998) Kriminalita je v západních zemích vyšší než tomu bylo před 25 lety a mladiství *páchají* více trestných činů než před 25 lety, ačkoliv kriminalita dospělých i mladistvých v posledních pěti letech poklesla. V západních zemích a v mnoha východoevropských zemích se výskyt užívání drog mladistvými a těhotenství nezletilých zvýšil, což řadě lidí napovídá, že dochází k morálnímu úpadku ve společnosti. V řadě zemí existují v rámci společnosti a v rámci systému trestní justice problémy, které vyžadují naléhavou pozornost. Bez určitého řešení bude obtížné přesvědčit širokou veřejnost, že se *zcela nebo jen zčásti* mylí pokud jde o její vnímání mládeže a kriminality mladistvých.

Pohled obětí nabyl v posledních letech v řadě západních zemí většího významu při tvorbě politiky v oblasti trestní justice. Podporovány mocnými zájmovými organizacemi dávají oběti průchod své nespokojenosti s péčí, které se jim dostává ze strany systému trestní justice. Pocit, že jsou v průběhu řízení odsouvány na druhou kolej, zvyšuje jejich odpor k celému systému, který jak se zdá nepřináší spravedlnost. I když by státy neměly vyslyšet volání obětí po represivním přístupu k mladistvým pachatelům v rozporu s Úmluvou, je třeba aby byly mnohem pozornější k obětem trestné činnosti a tím zvýšily důvěru a spokojenost veřejnosti s činností systému trestní justice.

V reakci na veřejné mínění by vlády měly být povzbuzovány, aby upustily od přílišného spoléhání se na nepříliš promyšlené průzkumy a podporovaly nezávislý výzkum a vyhodnocování systému soudnictví ve věcech mládeže ve světle znalostí (či nedostatku znalostí) veřejnosti o systému. (Warr 1993) Je však třeba uznat, že i když je veřejnost plně informována a má k dispozici komplexní zhodnocení jednotlivých aspektů problematiky, neznamená to, že bude nutně podporovat systém soudnictví nad mládeží vyhovující Úmluvě. Vlády nemohou spoléhat na to, že samotná osvěta a informace změní veřejné mínění o soudnictví nad mládeží, ale musí zvolit více holistický přístup. Veřejnost patrně potřebuje nejprve vidět snížení kriminality, aby se nechala přesvědčit, že může mít prospěch z méně represivního systému. Vlády by proto současně se snahou o změnu veřejného mínění měly vytvářet programy na podporu účinného nerepresivního systému soudnictví ve věcech mládeže. To by vyžadovalo, kupříkladu, implementaci Rijádské směrnice a tvorbu účinných preventivních programů, jakož i širší opatření, jako je rozvoj sociálních služeb, řešení potřeb ohrožených dětí, nedostatku vzdělání a sociálního vyloučení.

Pokud je stát ochoten plnit ustanovení Úmluvy o právech dítěte, týkající se soudnictví ve věcech mládeže, musí překonat či ignorovat odpor veřejnosti vůči reformě. Úmluva však existuje proto, aby chránila základní práva dětí před porušováním ze strany státu, a aby zajistila, že stát bude chránit práva dětí před porušováním ze strany jiných v jeho jurisdikci. Veřejné mínění by nemělo být omluvou pro porušování práv dětí.

Bibliografie

Abramson, B. (2000): *Juvenile Justice: 'the unwanted child' of State responsibilities – An analysis and commentary on issues of juvenile justice in the concluding observations of the UN Committee on the Rights of the Child 1993-2000*. International Network on Juvenile Justice, Defence for Children International.

Association Française de Magistrats de la Jeunesse et de la Famille Tribunal pour Enfants de Paris-Palais de Justice, *Les Mineur Delinquents Dans le Monde Commun: Un Devoir de Société Vers Une Pédagogie De L'Espoir*, (březen 2002).

Bala, N. (2002), *Youth Criminal Justice Law*. Irwin law.

Bala, N., a Jaremko Bromwich, R. (2002), Introduction: An International Perspective on Youth Justice in Bala, N., Hornick, J., Snyder, H., a Paetsch, J. (eds.), *Juvenile Justice Systems: An International Comparison of Solutions*. Thompson Educational Publishers, 1-18.

Boeckmann, R., a Tyler, T. (1997): "Three Strikes and You Are Out, But Why? The Psychology of Public Support for Punishing Rule Breakers", *Law and Society Review* roč.31, 237-265.

Bremner, C. (2002): "France to hold 10-year-olds in jails", *Times online* červen 18, 2002.

Budd, T., Mayhew, P., Mirrlees-Black, C., a Partridge, S. (1998): *The 1998 British Crime Survey: England and Wales*. HOSB 21/98, Home Office.

Centre for International Crime Prevention of the Office for Drug Control and Crime Prevention, *The United Nations and Juvenile Justice: A guide to international standards and best practice*. International Review of Criminal Policy, č. 49 a 50, 1998-1999

Cowdery, N. (2001): "The Impact of the Media on Public Perception, Political Action and Decision Making in the Justice System" na *International Society for the Reform of Criminal Law Conference, 26.-30. srpna 2001, Canberra*.

Crowell, N., McCord, J., a Spatz Widom, C., (eds.) (2001): "Patterns and trends in juvenile crime and juvenile justice" in *Juvenile crime, juvenile justice* Panel on Juvenile Crime: Prevention, Treatment, and Control. Washington DC: National Academy Press, 25-65.

Cullen, F., Applegate, B., Blankenship, M., Brown, S., a Wright, J.P. (1998): "Public Support for Early Intervention Programmes: Implications for a Progressive Policy Agenda", *Crime and Delinquency* roč. 44(2), 187-204

Cullen, F., Applegate, B., a Fisher, B. (2000): "Public Opinion about Punishment and Corrections", *Crime & Justice* roč. 27, 1-79. University of Chicago.

Doob, A. a Roberts, J. (1988): "Public Punitiveness and Public Knowledge of the fact: Some Canadian surveys", in: N. Walker a M. Hough (eds.), *Public Attitudes to Sentencing: Surveys from five countries*. Aldershot: Gower, 111-133.

- Dorfman, L., a Schiraldi, V. (2001): 'Off Balance: Youth, Race and Crime in the News'. Building Blocks for Youth Initiative.
- Flanagan, T. (1996): "Public Opinion and Public Policy in Criminal Justice", in T. Flanagan a J. Longmire (eds.), *Americans View Crime and Justice – A National Public Opinion Survey*. Sage Publications.
- Hemmens, C., Caeti, T., a Fritsch, E. (1999): "The Rhetoric of Juvenile Justice Reform", *Quinnipiac Law Review* roč. 18, 661.
- Hyden, L-C. (1993): "The social construction of juvenile delinquency: Sailing in cold or hot water", *YOUNG* roč. 1(4).
- John Howard Society of Alberta (1998): *Youth Crime in Canada: Public Perception vs. Statistical Information*, www.johnhoward.ab.ca/PUB/C16.htm.
- Kinder, D. (1998): "Opinion and Action in the Realm of Politics", in T. Gilbert a kol. (eds.), *Handbook of Social Psychology* roč. 2(4), 778-867 ed. McGraw Hill.
- Lippmann W. (1922): *Public Opinion*. New York: The Free Press (1965 [1922]).
- Lorenzo, R. (1992): *Italy: Too Little Time and Space for Childhood*. Innocenti Studies 3, Florence, Unicef.
- Mallea, P. (1999): *Getting Tough On Kids: Young offenders and the 'Law and Order' Agenda*. Canadian Centre for Policy Alternatives – Manitoba.
- Mattinson, J., a Mirrless-Black, C. (2000): *Attitudes to Crime and the Criminal Justice System: Findings from the 1998 British Crime Survey*. HORS 200, Home Office.
- Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale degli Affari Penali: *Nuovo Codice di Procedura Penale, Monitoraggio (ottobre 1989-dicembre 1993)*. Roma, 1994.
- Moore, D., Newport, F., a Saad, L. (1997): "How polls are conducted", in *Where America Stands*. Gallup Organisation, John Wiley & Sons, Inc.
- Muncie, J. (1999): *Youth and Crime: A Critical Introduction*. London: Sage.
- NACRO: *Youth Crime Briefing: Public Opinion and Youth Justice*, (prosinec 2001).
- Newman, G. (ed.) (1999): *Global Report on Crime and Justice*. Oxford University Press, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Centre for International Crime Prevention, 1-21.
- Ragona, A. a Thomson, D. (1987): "Popular Moderation Versus Governmental Authoritarianism: An Interactionist View of Public Sentiments Towards Criminal Sanctions", *Crime and Delinquency* roč. 33(2), 337-357.
- Roberts, J.V. (2004): "Public Opinion and the Evolution of Juvenile Justice Policy in Western Nations", in M. Tonry a A. Doob (eds.): *Youth Crime and Youth Justice: Comparative and*

Cross-National Perspectives. Crime and Justice ročník 31. Chicago: University of Chicago Press, připravováno k publikaci.

Roberts, J.V. (1993): "Risk Management: The views of the public and the challenge to corrections", *Correctional Services Canada* roč. 5(2).

Roberts, J., a Stalans, L. (1997): *Public Opinion, Crime and Criminal Justice*. Westview Press, 1-34, 265-296.

Schwartz, I. (1992): "Juvenile Crime—Fighting Policies: What the Public Really Wants", in I. Schwartz (ed): *Juvenile Justice and Public Policy: Toward a National Agenda*. Maxwell Macmillan International, 214-225.

Shepherd, R. (1998): "How the Media Misrepresents Juvenile Policies", *Criminal Justice* Winter 1998, (roč.12), 37.

Sprott, J. (1995): "Understanding Public Views on Youth Crime and Youth Justice Systems", *Canadian Journal of Criminology* roč. 38(3), 271-290.

Triplett, R. (1996): "The Growing Threat of Gangs and Juvenile Offenders", in T. Flanagan a J. Longmire (eds.): *Americans View Crime and Justice – A National Public Opinion Survey*. Sage Publications, 137-158.

Unicef International Child Development Centre (1998): *Juvenile Justice, Innocenti Digest 3*, United Nations International Children's Emergency Fund.

Warr, M. (1993): "Public Perceptions and Reactions to Violent Offending and victimization", in A. Reiss A. a J. Roth (eds.): *Understanding and Preventing Violence: Consequences and Control* roč. 4, National Academy Press, 1-66.

PŘÍLOHA

PŘÍPADOVÉ STUDIE:

Analýza katalyzátorů změny ve Velké Británii a Jihoafrické republice

Případová studie 1:

Jihoafrická republika – křehkost agendy práv dětí

Vývoj v Jihoafrické republice ukazuje, jak může vzájemné působení médií, veřejnosti, vlády a nevládních organizací sloužit ku prospěchu dětí a k podpoře jejich práv. Pozdější vývoj v Jihoafrické republice však také naznačuje, jak jednoduše může být kladné veřejné mínění vůči dětem a jejich právům narušeno, negativně ovlivněno vládním přístupem k soudnictví ve věcech mládeže.

Vývoj soudnictví ve věcech mládeže před rokem 1994

V sedmdesátých a osmdesátých letech bylo mnoho dětí v popředí politického boje proti Apartheidu a mnoho z nich bylo zadržováno, často bez soudního řízení, v souvislosti s jejich politickými aktivitami. (Skelton 1998b) Mladiství, obvinění z politických trestných činů i běžné kriminality, často trávili dlouhou dobu v hrozných podmínkách vazby. (Penal Reform International 1999) V řízení měli jen zřídka obhájce a často jim byly ukládány tresty výprasku a odnětí svobody. (Penal Reform International 1999) Politické organizace a právníci zabývající se lidskými právy v tomto období podporovali děti zbavené svobody za politické trestné činy a zasazovali se za jejich práva. (Skelton 1998b)

Nedlouho před koncem Apartheidu, v přechodném období na konci osmdesátých a počátku devadesátých let, počet mladistvých i dospělých zbavených svobody za politickou činnost poklesl. Věznice však zůstávaly přeplněny z důvodu vysoké míry kriminality. Značný podíl mezi vězněnými osobami tvořili mladiství, z nichž většina spáchala pouze bagatelní trestné činy. Zvláštní právní úprava pro děti v konfliktu se zákonem neexistovala a s dětmi se zacházelo jako s dospělými, přičemž na jejich věk byl brán jen malý ohled. (Sloth-Nielsen 1999a)

Vliv nevládních organizací

Základ pro reformu soudnictví ve věcech mládeže v Jihoafrické republice byl připraven ještě dříve, než v roce 1994 nastoupila první demokraticky zvolená vláda. Bylo to z velké části zásluhou nevládních organizací, jež se snažily využít příznivého postoje veřejnosti k reformám na počátku devadesátých let. Nevládní organizace, jež dosud hájily práva dětí zbavených svobody za politickou činnost, své úsilí nyní napřely ve prospěch dětí uvězněných za běžnou kriminalitu, přičemž se zaměřily především na děti ve vazbě. (Sloth-Nielsen 1999a) V roce 1992 nevládní organizace zahájily „pečlivě zorganizovanou kampaň“ („Spravedlnost pro děti: žádné dítě nepatří za mříže“), aby přitáhly pozornost k tíživé situaci dětí uvězněných za nepolitické trestné činy, jež zahrnovala zpřístupňování jednotlivých příběhů některých dětí

držených ve vazbě tisku. (Sloth-Nielsen 1999a)⁹⁴ Kampani nevládních organizací pomohla pozitivní reakce na uvedené příběhy ze strany médií, která začala obecně publikovat zprávy ve prospěch reformy systému trestní justice. Veřejnost, upozorněná na situaci dětí ve vazbě, reagovala solidárně a podpořila volání nevládních organizací po řešení. Tato podpora se přeměnila v tlak na vládu, aby provedla nezbytné změny v oblasti práva a politiky.

Požadavek kampaně na rychlé řešení byl v roce 1992 posílen tragickou smrtí Nevilla Snymana, který byl ve vazbě ubit k smrti starším spoluvězněm, s nímž sdílel celu. Bylo mu 13 let a byl zadržen na základě obvinění z porušování domovní svobody. Jeho smrt vedla ke zvýšenému mediálnímu zájmu o tuto problematiku a k větším obavám veřejnosti o tyto děti.

Po jeho smrti vydaly nevládní organizace⁹⁵ zapojené do kampaně zprávu, nazvanou „*Spravedlnost pro děti: žádné dítě nepatří za mříže*“. Zpráva požadovala reformu systému soudnictví ve věcech mládeže, která by práva dětí nejen podporovala, ale byla na ně přímo zaměřena (a to i když vláda dosud neratifikovala Úmluvu). (Skelton 1998b) Nevládní organizace svou kampaň rozšířily o organizování seminářů a konference, které v roce 1994 vyústily ve vydání publikace „*Soudnictví ve věcech mládeže pro Jihoafrickou republiku: návrhy na politickou a legislativní změnu*“ („*Juvenile Justice for South Africa: Proposals for Policy and Legislative Change*“). Tento dokument přinesl novou vizi systému soudnictví nad mládeží, podporujícího práva dětí.

V roce 1992 zahájil Národní institut pro prevenci kriminality a reintegraci pachatelů (*National Institute for Crime Prevention and Reintegration of Offenders, NICRO*) pilotní programy nabízející soudům alternativy odnětí svobody, jež podporují a rozvíjejí myšlenku odklonu. Ačkoliv tyto projekty nebyly doplněny prováděcí legislativou, soudy všeobecně uznávaly, že poskytují reálné alternativy odnětí svobody (Skelton a Potgieter 2002) a tudíž představují významný krok směrem k rozvoji soudnictví ve věcech mládeže. Tyto pilotní programy doprovázela informační kampaň, která přesvědčila širokou veřejnost, že je žádoucí odklánět děti od systému trestní justice a odnětí svobody. (Sloth-Nielsen 1999a)

V reakci na kampaň a přesvědčování nevládních organizací začali reformy podporovat i politici. Pozitivní přístup k právům dětí se v důsledku toho dále ve společnosti upevňoval. (Sloth-Nielsen 1999a) Ještě před rokem 1994 tehdejší vláda začala na volání po změně reagovat a zahájila jednání s nevládním sektorem o rozvoji alternativ k trestu odnětí svobody. Ačkoliv vláda do roku 1994 neprovedla žádné konkrétní změny, její přístup k jednání zahájil proces reformy, který poté rozvinula nově zvolená vláda.

Reformy soudnictví ve věcech mládeže po pádu Apartheidu – úspěchy⁹⁶ a neúspěchy

Společnost po pádu Apartheidu toužila po reformě infrastruktury země. V nové Jihoafrické republice panovala silná politická vůle zachovávat (a demonstrovat zachovávaní)

⁹⁴ Organizace Lawyers Committee for Human Rights také realizovala kampaň „Propust'te dítě na vánoce“, která informovala veřejnost a média o situaci těchto dětí v ročním období, kdy mohla nejspíše vyvolat solidární reakci. V srpnu byl na televizní stanici „Agenda“ vysílán program upozorňující na těžkou situaci dětí ve vazbě. (Juvenile Justice Drafting Consultancy, 1994)

⁹⁵ Organizace Community Law Centre (Universita Western Cape), NICRO a Lawyers for Human Rights.

⁹⁶ V roce 1995 byl zrušen trest výprasku, neboť byl shledán protiústavním (z hlediska Prozatímní ústavy) nově zřízeným Jihoafrickým ústavním soudem (stát vs Williams a další 1995 (7) BCLR 861 (CC)). Odstranění jednoho z hlavních druhů trestu a obavy soudců že poté, co byl tento trest zrušen, budou nuceni ukládat mladistvým nepodmíněné tresty odnětí svobody, podpořily rozvoj odklonů a příklon k systému restorativní justice. (Penal Reform International, 1999)

práva a spravedlivé řízení. V tomto kontextu byla změna stávajících institucí a systémů, upírajících lidem jejich základní práva, nevyhnutelná. Systém trestní justice představoval za bývalého režimu nástroj útlaku a jeho nedostatky bylo třeba řešit. Problémy a práva dětí byly rovněž mezi politickými prioritami. V důsledku toho přitahovala otázka práv dětí v systému trestní justice značnou politickou pozornost a „*patrně vyvolala větší diskusi a přitáhla více rozvojových zdrojů než jakýkoliv jiný problém v oblasti trestní justice*“ (Van Zyl Smit 1999, 205). Nevládní organizace také v této době zintenzivnily své požadavky na reformu soudnictví nad mládeží.

Konec vazby

Když se v roce 1994 stal Nelson Mandela prezidentem, jeho projevy se zaměřily na práva dětí a zejména na situaci dětí ve vazbě. Ve svém prvním projevu pro Parlament Mandela prohlásil, „*vláda se bude nedokladně zabývat tragickou a složitou situací dětí a mladistvých ve vazbě a vězení. Základním principem, z něhož budeme nadále vycházet je, že musíme zachránit děti tohoto národa a zajistit, aby byl systém trestní justice skutečně poslední možností v případě mladistvých pachatelů.*“ Vůle napříč politickými stranami zamezit v největší možné míře zbavování dětí svobody byla silná, kromě jiných důvodů, protože řada nových vedoucích představitelů byla v minulosti vězněna v otřesných podmínkách jihoafrických věznic.

Jako odezva na tuto politickou vůli byl do Jihoafrické ústavy nakonec zařazen článek týkající se dětí, včetně ustanovení věnovaného zbavování dětí svobody. Článek 28 odst. 1 písm. g) stanoví, že každé dítě má právo „*být zbaveno svobody pouze v krajním případě, přičemž vedle práv, která dítěti náleží podle článků 12 a 35, může být dítě zbaveno svobody jen na nejkratší možnou dobu a má právo (i) na umístění odděleně od osob starších 18 let, a (ii) na zacházení způsobem a umístění v podmínkách, přiměřených jeho věku.*“ (Ústava Jihoafrické republiky)⁹⁷

Po volbách v roce 1994 využívaly nevládní organizace slova prezidenta Mandely k prosazování změny, k hájení práv dětí a k připomínání odpovědnosti politiků vůči dětem. (Skelton 1998b) Stávající politickou vůli ke změně systému trestní justice pro děti tento lobbying posiloval, tak jako i podpora ze strany médií a veřejnosti. V prvním roce úřadování nové vlády schválil Parlament jednu z nejvýznamnějších změn týkajících se dětí v konfliktu se zákonem. Změna ustanovení § 29 zákona o nápravných službách⁹⁸ „*... zakázala držet děti do 18 let věku v policejních celách či věznicích déle než 24 hodin od zadržení, s výjimkou dětí mezi 14 a 18 lety obviněných ze spáchání některého ze závažných trestných činů (jež byly vyjmenovány v dodatku zákona), jež mohly být zadržovány po dobu 48 hodin. Cílem této právní úpravy bylo, aby děti zůstávaly před zahájením soudního řízení ve svých domovech. Pokud to nebylo možné, nová úprava stanovila, aby byly tyto děti umístěny do Domu jistoty.*“⁹⁹ Toto opatření přivítaly všechny politické strany a bylo schváleno jednomyslně.

⁹⁷ Schválena 8. května 1996 a změněna 11. října 1996 Ústavodárným shromážděním, zákonem č. 108 z roku 1996.

⁹⁸ Zákon č. 17 z roku 1994, kterým se mění zákon o nápravných službách.

⁹⁹ tamtéž.

Navzdory původnímu nadšení politická vůle neuvedla tuto změnu do praxe, dokud tisk opět nevzbudil zájem o situaci dětí ve vazbě.¹⁰⁰ (Sloth-Nielsen 1999a) V květnu 1995 se zdánlivě prakticky přes noc právní úprava změnila v realitu a 1500 dětí bylo okamžitě propuštěno z vězení.

Vláda však nezajistila nezbytný systém ochrany a kontroly, který by se vypořádal s množstvím dětí znenadání propuštěných na svobodu. „Domy jistoty“, v nichž byla řada těchto dětí umístěna, byla zařízení pro ubytování dětí v průběhu řízení z oblasti sociální péče, jež nebyla navržena specificky pro umístění mladých pachatelů trestné činnosti. Personál zařízení nebyl školen pro odpovídající zacházení s mladistvými delikventy a samotné domy nebyly zabezpečeny. (Skelton 1998b) Pracovníci, zděšení svou novou rolí, demonstrovali před magistrátními soudy. Systém soudnictví nad mládeží a systém péče o mládež byly uvrženy v chaos. (Sloth-Nielsen 1999a)

Mnoho dětí z „Domů jistoty“ uprchlo a řada propuštěných dětí se dopustila závažné násilné trestné činnosti. „*Děti obžalované ze závažných a násilných trestných činů byly postaveny před soud, aby byly vzápětí vypuštěny zpět do ulic, neboť se ukázalo, že nejsou k dispozici alternativy vazby ve věznicích. Několik propuštěných dětí rychle pochopilo, že se nebudou za své trestné činy zodpovídat a zahájily cyklus zadržení a okamžitého propuštění, aniž by trestní řízení šlo k závěru.*“ (Sloth-Nielsen 1999a, 475)

I když veřejnost původně souhlasila s návrhem na propuštění dětí ve vazbě, v důsledku zpravodajství o trestných činech páchaných dětmi propuštěnými z vazby nastal veřejný poprask. Média, jež také původně podporovala nová opatření, nyní nadšeně přinášela zprávy o tomto veřejném odporu. Namísto vykreslování těchto dětí jako „ubohých uvězněných rošťáků“, jak to činila dosud, začala stejné děti popisovat jako „nezletilé zločince“, jež jsou primární příčinou rostoucí míry kriminality. (Sloth-Nielsen 1999a) „*Novinové titulky křičely: „Zavřete ty zdivočelé děti!“, „Kriminální běsnění gangů nezletilých!“, „Mládež se bouří!“ a „Domov jistoty – ráj pro útěkáře““.* (Skelton 1998a, 3)

Navzdory Mandelovu sotva rok starému proslovu o reformě soudnictví ve věcech mládeže politici v reakci na paniku a obavy veřejnosti z rostoucí kriminality ustoupili a přijali další novelu.¹⁰¹ Novela z roku 1996 umožnila soudům vzít některé děti před zahájením řízení před soudem do vazby.¹⁰² Tento posun „*naznačoval váhavost politické vůle, když se práva dětí dostanou do rozporu s obavami z kriminality*“ (Sloth-Nielsen 1999a, 475)

Uvedené selhání iniciativy spočívající v propuštění z vazby v předsoudním stadiu mělo negativní účinek na průběh reformy systému trestní justice pokud jde o práva dětí.¹⁰³ Za

¹⁰⁰ „Změny však nenabývaly účinnosti okamžitě. Místo toho byla upravena možnost, aby byly zavedeny vyhlášením v jednotlivých správních obvodech. Záměrem jasně bylo, aby byly tyto změny zavedeny pouze tam, kde byly k dispozici alternativní zařízení k umístění mladistvých pachatelů závažné kriminality.“ (Van Zyl Smit 1999, 207)

¹⁰¹ Zákon č. 14 z roku 1996, kterým se mění zákon o nápravných službách.

¹⁰² Změna se týkala ustanovení § 29 zákona o nápravných službách a nabyla účinnosti v květnu 1996. Uvedené oprávnění se však vztahovalo jen na děti ve věku 14 let a starší. Možnost brát děti do vazby měla být zrušena za dva roky (předpokládalo se, že do té doby budou vybudována nová zabezpečená zařízení), ale vzhledem k chybě v návrhu je toto ustanovení stále účinné. (Skelton 1998b a Sloth-Nielsen 1999)

¹⁰³ Selhání této iniciativy mělo též přímý dopad na děti v konfliktu se zákonem. Poté, co byla novela v roce 1996 schválena, soudy začali nadměrně využívat možnosti brát děti do vazby před zahájením soudního řízení. Zatímco v roce 1996 bylo každý den ve vazbě přibližně 600 dětí, v roce 1998 již bylo toto číslo více než dvojnásobné, a sice 1600. V dubnu 2000 dosáhl tento počet výše 2716, ovšem do července téhož roku se snížil pod 2000.

prvé, v reakci na averzi veřejnosti vůči mladistvým pachatelům se oslabila politická vůle ve vztahu k reformám. Členové Parlamentu byli neuvěřitelně opatrní, když měli vytvářet právní předpisy navracející mladistvé obviněné ze závažných trestných činů zpět do společnosti, která „dávala hlasitě najevo svou nespokojenost s kriminalitou a neúspěchy systému trestní justice.“ (Sloth-Nielsen 1999a, 477). Dále, jak narůstal strach veřejnosti z kriminality a zvyšovala se kritika nové ústavy zavádějící měkké zacházení s pachateli, reagovala vláda prohlášením využívajícími represivnější rétoriku a zaváděním přísnějších opatření.¹⁰⁴ To ilustrovalo odklon od „vyváženého lidskoprávního přístupu k přístupu, v němž hlavní ideou byl boj s kriminalitou“. (Skelton a Potgieter 2002)

Averze veřejnosti ovlivnila i nevládní organizace, bojující za práva dětí. Reagovaly přijetím mnohem pragmatictějšího přístupu ve svých požadavcích na reformu a citelně méně hlasitě se vyjadřovaly k situaci dětí ve vazbě. (Sloth-Nielsen 1999a) Ve skutečnosti začaly upozorňovat na to, jak zaměření na děti ve vazbě odvádělo pozornost od situace všech dětí v konfliktu se zákonem.

Zákon o soudnictví ve věcech dítěte (*Child Justice Bill*)

Na první pohled se nadšení z počátku devadesátých let pro implementaci práv dětí a reformu soudnictví nad mládeží nepřeneslo do skutečnosti. (Skelton 2000) Původní snaha vlády reformu prosadit byla oslabena změnou veřejného mínění a zvýšenou kritikou ze strany médií.

Navzdory škodě, kterou napáchalo hromadné propouštění z vazby hnutí pro soudnictví ve věcech mládeže, byly provedeny pozitivní kroky¹⁰⁵, a to i když vláda reagovala na požadavky veřejnosti tvrdými novými opatřeními¹⁰⁶ a „přísnou“ rétorikou.

Nejvýznamnější z těchto změn byl návrh zákona o soudnictví ve věcech dítěte. V roce 1996 jmenoval ministr spravedlnosti pětičlenný Projektový výbor pod záštitou Jihoafrické právní komise (*South African Law Commission*). Projektový výbor měl za úkol připravit právní úpravu zvláštního systému soudnictví nad mládeží (žádná taková zvláštní úprava neexistovala), jež by vyhovovala mezinárodním úmluvám a zejména Úmluvě OSN o právech dítěte. Většina členů pětičlenného výboru pocházela z nevládního sektoru, který se angažoval v hnutí za reformu soudnictví nad mládeží.

V roce 1997 vystoupili nevládní organizace a politici na podporu velmi pokrokové Zprávy Jihoafrické právní komise¹⁰⁷, jež podporovala plnou implementaci práv dětí v rámci systému trestní justice a principů restorativní justice. Práce Projektového výboru se řídila jejími doporučeními. Skutečnost, že ministr spravedlnosti zprávu jednoznačně schvaloval

¹⁰⁴ V roce 1997 byla schválena právní úprava minimálních trestů, přísnější podmínky pro propuštění z vazby a legislativa zaměřená proti gangům.

¹⁰⁵ Selhání opatření v oblasti vazby vedlo ke zřízení meziresortního výboru (Meziresortní výbor pro ohrožené mladé lidi), který měl zvážit rozvoj strategií, jež by mohly co nejdříve odklonit děti ze systému trestní justice.

¹⁰⁶ Od roku 1997 bylo zavedeno několik opatření. Parlament byl ovlivněn americkou koncepcí „třikrát a dost“. Nevládní organizace se snažily prosadit, aby se nové předpisy nevztahovaly na osoby mladší 18 let, a měly zčásti úspěch. Vládní represivní postoj ke kriminalitě mládeže se rovněž odrazil v odmítnutí návrhu vyloučit osoby do 18 let z působnosti nové úpravy podmínek pro propuštění z vazby. Schválena byla i tvrdá legislativa proti gangům. (Skelton 2002)

¹⁰⁷ South African Law Commission, Juvenile Justice issue paper; č. 9 (1997).

naznačuje, že v roce 1997 byli političtí představitelé stále nakloněni myšlence zásadní reformy systému trestní justice. (Skelton 1998b)

Ačkoliv činnost Projektového výboru pokračovala navzdory zvyšujícímu se strachu z kriminality a politickým ústupkům, obsah návrhu to ovlivnilo. Projektový výbor¹⁰⁸ si byl jasně vědom politické atmosféry, v níž bude návrh projednáván, a proto jej vytvořil tak, aby sice upravoval práva dětí, ale zároveň je (viditelně) vyvažoval zajištěním zájmu na kontrole kriminality. (Sloth-Nielsen 1999a) Nutnost uklidnit veřejnost, že bude chráněna před nebezpečnými mladistvými, lze vyčíst z ustanovení, jež umožňuje „u dětí obviněných ze závažných, násilných trestných činů, provádět řízení u trestního soudu vyššího stupně, zbavit je svobody jak formou vazby v předsoudním stadiu tak i formou trestu ... (a) neprovádět zahlazení odsouzení za závažné a násilné trestné činy z rejstříku trestů.“ (Skelton a Potgieter 2002, 9). Projektový výbor však zajistil, že tato opatření byla zasazena do rámce stanovícího zbavení svobody jako krajní možnost, v souladu s článkem 28 Ústavy a článkem 37 písm. c) Úmluvy o právech dítěte.

Návrh zákona o soudnictví ve věcech dítěte by měl být postoupen do Parlamentu v červnu 2002, přičemž velká většina změn, které obsahoval, dosud zůstala nedotčena. Pokud bude zákon schválen, vytvoří přinejmenším oddělený systém zacházení s mladistvými v konfliktu se zákonem a vyplní mezery ve stávající legislativě, roztroušené do řady různých předpisů v oblasti trestní justice a péče o dítě, jež poskytují mladistvým vyšší ochranu jen v omezené míře. (Skelton a Potgieter 2002) Navzdory úsilí, které Projektový výbor věnoval tomu, aby vytvořil politicky průchodný dokument, v současné politické atmosféře, kdy se vláda chce prezentovat jako „přísná vůči kriminalitě“ a veřejnost volá po obnovení trestu smrti (Hunter-Gault 1999), se jistě mohou objevit pokusy oslabit návrhy směřující k reformě. Nevládní organizace vytvořily Alianci pro spravedlnost pro dítě (*Child Justice Alliance*) za účelem podpory návrhu při projednávání v Parlamentu a zabránění případným snahám o oslabení jeho ustanovení.

Práce Projektového výboru tedy zajistila, že reforma systému trestní justice překonala změny veřejného mínění a oslabení politické vůle, i když jimi nezůstala nezasažena.

Vliv médií

Původně média bojovala za věc dětí ve vazbě, když je vykreslovala jako oběti společnosti. Tisk však ochotně změnil svůj postoj, jakmile selhalo hromadné propouštění dětí z vazby. Od té doby se média s rostoucí mírou kriminality vyrovnávala nadměrným informováním o trestných činech a hanobením mladistvých, kteří je páchají.

„Noviny denně přinášejí zpravodajství o „epidemii kriminality“, pravidelně používají „problém kriminality“ jako titulek, který má prodat jejich zboží. Tyto deníky přinášejí ... „statistiky“ současného nárůstu kriminality a líčí „lidské příběhy“ související s „kriminálními“ případy“ (Baderoon). Média dále tvrdí, že mladiství odpovídají za 80 % nárůstu trestné činnosti. Nedokáží přinést vyvážené názory, zaměřují se na dopady kriminality

¹⁰⁸ Jihoafrická právní komise si též uvědomovala vliv veřejného mínění na tvorbu politiky: „S tím jak průzkum zjišťoval rostoucí obavy veřejnosti z kriminality se zvyšovalo poznání, že aby bylo možno dát většině dětí (obviněných z bagatelních či nenásilných trestných činů) příležitost odčinit svou chybu aniž by byly nálepkovány jako zločinci a bylo s nimi tak zacházeno, bude muset zákon velmi jasně stanovit, že společnost bude chráněna před relativně malým počtem dětí, které páchají závažnou, násilnou kriminalitu.“ (South African Law Commission 2000).

a strategie boje s kriminalitou, a zcela pomíjejí základní faktory, jež k trestné činnosti vedou. (Baderoon) Tisk rovněž vychvaluje opatření jiných zemí, jež zavedly „tvrdá“ opatření, jako jsou Spojené státy. (Skelton 1998b)

Zatímco média rozáhle senzacechtivým způsobem informují o rostoucí míře kriminality, jsou mnohem zdrženlivější, pokud se objeví případy špatného zacházení s dětmi ve vězeňských celách. Skelton popisuje případy osob mladších 18 let, jež byly zabity ve věznicích a policejních celách, jakož i o dětech, jež spáchaly sebevraždu před zahájením soudního řízení. „*Média nad těmito úmrtími nevyjadřují pobouření, jež by takové situace měly vyvolat. Rovněž reakce veřejnosti byla tichá – a odezva vlády slabá*“. (Skelton 2000) To je v silném kontrastu se solidárním zpravodajstvím a reakcemi na smrt Nevilla Snymana v roce 1992.

Zpravodajství médií nejenže nepříznivě ovlivnilo veřejné mínění, ale změna jejich přístupu ke kriminalitě mládeže od počátku devadesátých let „... vytvořila prostor, v němž je pokroková reforma směřující k vytvoření nového systému soudnictví ve věcech mládeže ještě hůře dosažitelná“. (Sloth-Nielsen 1999a)

Role veřejného mínění

Záznamy Rady pro výzkum v oblasti humanitních věd (*Human Sciences Research Council*), která provádí od počátku devadesátých let pravidelné průzkumy veřejného mínění ukazují, že pocit osobní bezpečnosti se u občanů zvyšoval v průběhu cesty k demokratickým volbám v roce 1994, s ohromným nárůstem tohoto pocitu bezprostředně po volbách. Bylo to způsobeno oslabením obav z politicky motivovaného násilí. Pocit bezpečnosti se však významně snížil v roce následujícím po volbách, kdy rostoucí obavy z kriminality nahradily strach z politického násilí. (Human Sciences Research Council 1999)

Strach veřejnosti z kriminality by nebyl možný či tak snadno vyvolatelný médii jen na základě několika případů běžné kriminality. Kriminalita kolísá, přičemž počet některých druhů trestné činnosti významně roste.¹⁰⁹ Nárůst některých druhů trestných činů proti člověku (Schonteich a Louw 1999) a výskyt násilí působeného gangy ve společnosti nutně zvyšuje obavy veřejnosti a vede k požadavkům na řešení, neboť lidé chtějí žít ve společnosti, kde se cítí bezpečně. I když představy veřejnosti o vlně kriminality vysoce převyšují počty skutečně spáchaných trestných činů¹¹⁰, „*skutečností zůstává, že i pokud jde o oficiální statistiky, je míra kriminality velmi vysoká, a že obavy zejména z násilné trestné činnosti dosahují takové úrovně, kdy vláda čelí skutečnosti, že jsou ohroženy výsledky vysoce kvalifikované práce v zemi dosud vynaložené a stále vykonávané*“. (Van Zyl Smit 1999, 208)

Nespokojenost a frustrace z rostoucí kriminality ve společnosti dosáhla takové úrovně, že občané začali brát spravedlnost do vlastních rukou a vykonávali násilné odplaty. V jednom případě byl čtrnáctiletý chlapec, podezřelý z vykradení obchodu se třemi dalšími hochy, zamčen spolu s nimi do skladu. Majitel obchodu pak děti polil benzínem a zapálil

¹⁰⁹ Mezi lety 1994 a 1997 došlo ke stabilizaci násilné kriminality, ovšem počty znásilnění a loupeží se významně zvýšily. V roce 1998 se počet pokusů vraždy a loupeží za přítěživých okolností zvýšil. Počet vražd se od roku 1994 snižoval, ovšem pokles se v roce 1998 zastavil. (Schonteich a Louw 1999) Uvádí se však, že skutečná míra kriminality se nezvyšuje, ale občané nové Jihoafrické republiky jsou ochotnější trestné činy oznamovat úřadům. (Schonteich 1999)

¹¹⁰ Je zajímavé, že obavy veřejnosti z politicky motivovaných trestných činů do značné míry kopírují zjištěné trendy v oblasti politického násilí.

jejich šaty. Čtrnáctiletý chlapec zemřel na popáleniny. Společenským principem v Jihoafrické republice bylo, že „výchova dítěte je věcí vesnice“. Skelton uvádí, že podobné příklady naznačují posun této filosofie k tezi „potrestání dítěte je věcí vesnice“. (Skelton 2002)

Před všeobecnými volbami v roce 1999 se těchto obav chopily politické strany a učinily z kriminality jedno z hlavních volebních témat. (Human Sciences Research Council 1999) Průzkumy veřejného mínění ukázaly, že méně než 10 % občanů bylo spokojeno se způsobem řešení kriminality. (Rule 1999) A skutečně, CNN uvedla, že 71 % občanů je pro obnovení trestu smrti, druhu trestu podporovaného řadou členů Parlamentu. (Hunter-Gault 1999) Tato nespokojenost vytvořila poptávku po přísnějším postupu vlády vůči kriminalitě a jejím pachatelům a v důsledku toho politické strany pro případ svého zvolení přísnější postup vůči kriminalitě mládeže slíbily.

Špatné mínění veřejnosti o schopnosti systému trestní justice bojovat s kriminalitou je zčásti způsobeno zpravodajstvím o rostoucí kriminalitě, ale také posilováno představou, že soudy jsou při zacházení s mladistvými pachateli příliš mírné. Průzkum realizovaný Institutem bezpečnostních studií (*Institute for Security Studies*) a Institutem pro studia lidských práv a trestní justice (*Institute for Human Rights and Criminal Justice Studies*) při Universitě Technikon v Jihoafrické republice ukázal, že veřejnost není ani více, ani méně represivně založená než justice. Mylná představa, že soudy jsou příliš mírné vznikla kvůli nedostatku komunikace a výměny informací (Schonteich 1999), jakož i dezinformacím šířeným médii.

Mezinárodní vlivy

Jihoafrická republika ratifikovala Úmluvu o právech dítěte v roce 1995. Byla to první mezinárodní úmluva ratifikovaná Jihoafrickou republikou (za předchozího režimu nebyly ratifikace možné). Zhodnocení legislativy týkající se dětí tedy požívalo značné politické podpory. (Sloth-Nielsen 1999b) Ustanovení Úmluvy o soudnictví ve věcech mládeže vyvolaly a formovaly diskusi o reformě systému soudnictví nad mládeží a povzbudily vytvoření odděleného systému justice pro mládež (zákon o soudnictví ve věcech dítěte). Nástroje Úmluvy na podporu soudnictví nad mládeží¹¹¹ rovněž vývoj v této oblasti inspirovaly¹¹². Nevládní organizace využívaly Úmluvu jako základní dokument o lidských právech ještě před tím, než ji vláda ratifikovala.

Ačkoliv byla v Jihoafrické republice k podpoře a zajištění práv dětí původně používána Úmluva, Jihoafrická republika nyní spíše upřednostňuje Africkou chartu (*African Charter*), ratifikovanou v roce 2000. Ta se od Úmluvy podstatně neliší, ovšem je zaměřená více na povinnosti a práva a na kolektivní pojetí práv a spravedlnosti, což se pokládá za přiměřenější kulturnímu kontextu Jihoafrické republiky než individualizovaný přístup Úmluvy. (Skelton 1998b) Africká charta rovněž odpovídá pojetí restorativní justice, jejíž prvky jsou formálně zaváděny v posledních letech¹¹³ za účelem odklonit děti ze systému

¹¹¹ Standardní minimální pravidla OSN pro výkon justice (UN Res. 40/33 – Pekingská pravidla), Pravidla OSN na ochranu mladistvých zbavených svobody (UN Res. 45/113 – JDLs 1990 Příloha 4), Směrnice OSN pro prevenci kriminality mládeže (UN Res. 45/112 – Rijádská směrnice 1990 Příloha 3), Směrnice pro postup vůči dětem v rámci systému trestní justice (ECOSOC Res. 1997/30, Výkon soudnictví ve věcech mládeže).

¹¹² Obecně viz National Institute for Public Interest Law and Research: *Juvenile Justice Instruments*, 1996; Inter-Ministerial Committee on Young People at Risk: *In Whose Best Interest? Report on Places of Safety, Schools of Industry and Reform Schools* (1996). (Citováno Skeltonem 1998b).

¹¹³ „V roce 1992 začal NICRO zavádět principy odklonu dětí ze systému trestní justice a k podpoře využíval myšlenky restorativní justice. V roce 1995 Meziřesortní výbor pro ohrožené mladé lidi zahájil pilotní

trestní justice a nezbavovat je svobody, ovšem která v tradičním justičním systému země existuje již velmi dlouho. (Skelton 1998b)

Vliv mezinárodních instrumentů v oblasti práv dětí lze pozorovat na zákoně o soudnictví ve věcech dítěte. Právní komise rovněž doporučila zvýšit věkovou hranici trestní odpovědnosti ze sedmi na deset let, což odráží názor Výboru pro práva dítěte, že by minimální věková hranice trestní odpovědnosti neměla být stanovena příliš nízko. Mezinárodní principy se však afrikanizují, aby vyjadřovaly význam rodiny a komunity. (Skelton a Potgieter 2002) Díky tomu nemá jihoafrická veřejnost dojem, že je jim vnucováno cizí pojetí justice a péče o jejich děti.

Diskuse o soudnictví nad mládeží v jihoafrické republice je se smíšenými výsledky inspirována zahraničními právními předpisy a praxí. Na jedné straně Projektový výbor čerpal z užitečných příkladů progresivních reforem v oblasti soudnictví nad mládeží v jiných zemích, na straně druhé proniká ke škodě práv dětí v Jihoafrické republice do země v posledních letech vliv přísných opatření na kontrolu kriminality ze Spojených států. (Skelton a Potgieter 2002)

ZÁVĚR

Hnutí za práva dětí a kampaň za reformu systému trestní justice vznikly před tím, než Jihoafrická republika ratifikovala Úmluvu o právech dítěte, a téměř o deset let dříve, než se stala smluvní stranou Africké charty práv a blaha dítěte (*African Charter on the Rights and Welfare of the Child*). Snaha chránit práva a blaho dětí šlo ruku v ruce s přeměnou v demokratickou společnost. Veřejné mínění bylo silně ovlivněno pozitivní rétorikou o dětech v konfliktu se zákonem a kola reformy se roztočila za podpory veřejnosti. Principy restorativní justice, jež reformu soudnictví nad mládeží do značné míry ovlivňují, rovněž vyhovovaly společnosti usilující o usmíření a posun pryč od krutostí páchaných za režimu Apartheidu.

Ačkoliv je třeba připustit, že zlaté období ochrany práv dětí, jež následovalo po prvních demokratických volbách, mělo krátké trvání, a že problémy spojené s kontrolou kriminality nyní zdánlivě agendu práv dětí zatlačily do pozadí, odkaz onoho pozitivního postoje k ochraně práv dětí v uvedeném období je stále patrný. Téma ochrany práv dětí je stále obsaženo ve vyjádřeních řady politiků, i když je někdy nedoprovázejí činy (Skelton 1998b), a v zákoně o soudnictví ve věcech dítěte se odráží mnoho změn, které prosazovaly nevládní organizace, což naznačuje, že argumenty pro ochranu práv dětí byly schopny odolat náporu „zpršňujícího“ systému. (Skelton 1998b)

Hnutí nevládních organizací pomohlo při podpoře práv dětí tím, že prostřednictvím svých kampaní a vlivem na média přitáhlo pozornost veřejnosti. Když se začal zvyšovat strach z kriminality, nevládní organizace se pokusily korigovat mediální vyobrazení dětí v konfliktu se zákonem. Jejich úsilí rovněž přispělo k tomu, že vláda v reakci na obavy veřejnosti a požadavky na tvrdý postup nezesílila příliš represivní stránku systému soudnictví nad mládeží a že ochrana práv v zákoně o soudnictví ve věcech dítěte nebyla příliš oslabena.

projekt rodinných konferencí (*Family Group Conferences*) v Pretorii. V rámci projektu proběhlo 42 rodinných konferencí, při nichž se testovalo jejich sestavení, mediace, výstupy, účast komunity a uspokojení oběti a pachatele. Zpráva z projektu je hodnotným zdrojem informací o praktických dopadech zavedení rodinných konferencí jako součásti budoucího systému soudnictví ve věcech mládeže.“ (Skelton 1998b, 95)

Zároveň nevládní organizace poznaly, že musejí do určité míry „hrát politickou hru“, přizpůsobit se konkrétní politické atmosféře a používat politicky korektní jazyk v zájmu prosazování práv dětí. Jihoafrická republika je tedy významným příkladem toho, jak účinná může být činnost nevládních organizací v rámci implementace Úmluvy v určitém státě.

Třebaže veřejné mínění je v současnosti proti implementaci ustanovení Úmluvy týkajících se soudnictví ve věcech mládeže, ztráta veřejné podpory rozvoji systému soudnictví nad mládeží (tj. zákonu o soudnictví ve věcech dítěte) nezabránila. Podobně silný názor veřejnosti však bude i v budoucnu ovlivňovat politiku v této oblasti, neboť prioritou vlády je udržet si podporu většiny občanů země. V zájmu plné implementace Úmluvy musí vláda převzít odpovědnost za přesvědčování veřejnosti, aby reformu lépe přijímala. Vláda musí čelit dosavadnímu negativnímu obrazu mladistvých pachatelů. Zodpovědné zveřejňování statistik kriminality by pomohlo konfrontovat obavy veřejnosti z trestné činnosti se skutečností. Musí též prosazovat zákon o soudnictví ve věcech dítěte jako dokument, který poskytne dětem záruky na něž mají právo, přičemž současně ujistí veřejnost, že nový systém nebude představovat měkkou variantu a nijak společnost neohrozí. Jak ukázaly předchozí zkušenosti, vláda musí zajistit existenci struktur a systémů nezbytných pro realizaci nové legislativy dříve, než k její realizaci dojde, jinak veřejnost nutně bude proti dokumentu, který může být velmi prospěšný pro ochranu práv dětí v Jihoafrické republice.

Bibliografie

Baderoon, A. (2000), „The representation of the crime question in Cape Town“, University of Cape Town.

Human Sciences Research Council, „The Democratic Transition and Crime in South Africa: the Record of the 1900s“, *Nedbank ISS Crime Index* 1999, ročník 3, číslo 2, březen – duben.

Hunter-Gault, C. (1999), „South Africans Ponder a Return to the Death Penalty“, *CNN online*, 24. dubna 1999.

Skelton, A., Shapiro, R., Pinnock, D. (Juvenile Justice Drafting Consultancy) (1994), *Juvenile Justice for South Africa: Proposals for policy and legislative change*. Cape Town: Allies Printers 1994.

Penal Reform International (1999), *Juvenile Justice in Africa, South Asia and the Carribean: A review of the literature*.

Rule, S. (1999), „Decoding South Africa’s 1999 Electoral Geography“, *Paper presented at Third Biennial International Conference of the Society of South African Geographers, Windhoek, Namibia*, 5. – 9. července 1999.

Schonteich, M a Louw, A. (1999), „Criem Trends in South Africa 1985 – 1998“, *Paper commissioned by the Centre for the Study of Violence and Reconciliation as part of a review of the National Crime Prevention Strategy carried out for the Department of Safety and Security*, červen 1999.

Schonteich, M. (1999), „Sentencing in South Africa: Public Perception and the Judicial Process“, *Institute for Security Studies, Occasional Paper*, č. 43 – listopad 1999.

Skelton, A. (1998a), „Alternatives to Imprisonment: The South African experience“, *Juvenile Justice Worldwide*, International Network on Juvenile Justice, roč. č. 1 léto 1998.

Skelton, A. (1998b), „Juvenile Justice Reform: Children’s Rights and Responsibilities versus Crime Control“, Paper prepared for the Conference on „Children’s Rights in a transitional society“, in CJ. Davel (ed.) *Proceedings of a conference hosted by the Centre for Child Law in Pretoria*, 30. říjen 1998. Protea Book House.

Skelton, A. (2000), „A promise for a better way of dealing with children accused of crimes in South Africa“, *International Association of Youth and Family Judges and Magistrates Chronicle*, červenec 2000, č. 1, roč. 9, 7 – 11.

Skelton, A. (2002), „Restorative Justice as a Framework for Juvenile Justice Reform: A South African Perspective“, *British Journal of Criminology*, roč. 42, 496 – 513.

Skelton, A., a Potgieter, H. (2002), „Juvenile Justice in South Africa“, in Winterdyk J. (ed.), *Juvenile Justice Systems: International Perspectives*, 2. vydání Toronto: Canadian Scholars Press, kap. 16.

Sloth-Nielsen, J. (1999a), „The Juvenile Justice Law Reform Process in South Africa: Can a Children’s Rights Approach Carry the Day?“, *18 Quinnipiac Law Review*, 469.

Sloth-Nielsen, J. (1999b), „Children’s Rights and Law Reform in South Africa: An update from the juvenile justice front“, *webové stránky Defence for Children International Australia*.

South African Law Commission, „Juvenile Justice“, *Issue paper*; č. 9 (1997).

Van Zyl Smit, D. (1999), „Criminological Ideas and South African Transition“, *The British Journal of Criminology*, roč. 39, č. 2, 198 – 215.

Případová studie 2:

Bulger a Velká Británie: reakce médií, veřejnosti a vlády

Vražda Jamese Bulgera dvěma desetiletými chlapci ve Velké Británii je příkladem zásadního dopadu, jaký může mít jediný případ na celý systém soudnictví ve věcech mládeže. Vzájemné působení médií, veřejnosti a střídajících se vlád v tomto případě poškodilo práva dětí.

Vývoj v oblasti soudnictví nad mládeží před případem Bulger

Na konci osmdesátých let Velká Británie přijala pozitivní přístup k nápravě a reintegraci mladistvých pachatelů. Opatření vůči mladistvým, spojená s odnětím svobody, byla využívána velmi málo, a to vzhledem k rozsáhlému používání odklonů od soudního řízení a od opatření spojených s odnětím svobody. Systém soudnictví ve věcech mládeže byl změněn a působnost soudů pro mladistvé pachatele, přejmenovaných na soudy pro mládež, byla rozšířena i na osoby ve věku 17 let (zákon o trestní justici (*Criminal Justice Act*) z roku 1991). Počet známých pachatelů z řad mládeže (ve věku 10 až 16 let) se snížil a populace mladistvých ve věznicích významně poklesla.

V devadesátých letech se však postoje ve Velké Británii změnilly a byl přijat represivnější přístup. Důvodem této změny postoje bylo množství kriminálních případů. Média se zabývala městskými nepokoji a výtržnostmi v roce 1991, konkrétně v Blackbird Leys, Ely a Tyneside, způsobem, který naznačoval, že zde existují skupiny nebezpečných nezletilých osob, které jsou mimo dosah trestní justice. V průběhu devadesátých let tisk často přinášel zprávy o trestné činnosti páchané mladými chlapci,¹¹⁴ a kritizoval systém – policii a soudy – že je neschopný se s nimi vypořádat, neboť nedosahují věkové hranice trestní odpovědnosti. Tyto děti byly zobrazovány jako bezohlední, otrlí zločinci, u nichž není naděje na nápravu.

Tyto značně medializované případy zvýšily po roce 1991 význam kriminality mládeže v rámci politické agendy. Politický zájem se přesunul z kriminality mládeže obecně na mladé recidivisty, kterým byl kladen za vinu značný podíl na trestné činnosti. Umístování těchto dětí do uzavřených zařízení a jejich převýchova k prospěchu svému i společnosti se pokládalo za vhodnější a účinnější přístup, než jejich odklon od trestního řízení. Na pozadí rostoucích obav z kriminality mládeže došlo k vraždě Jamese Bulgera.

Případ Bulger

V roce 1993 dva desetiletí chlapci odvedli dvouletého Jamese Bulgera z nákupního centra. To odpoledne jej vodili po okolí Liverpoolu, opakovaně jej bili až jej nakonec ztloukli do bezvědomí a nechali ležet na železniční trati, kde zemřel pod koly vlaku.

Výsledkem policejního pátrání bylo zadržení Jona Venablese a Roberta Thompsona a jejich obvinění z vraždy. V době řízení před soudem pro dospělé v listopadu 1993 jim bylo 11

¹¹⁴ Např. Guardian podrobně referoval o případech „bumerangového chlapce“, „kryšího chlapce“, „pavoučího chlapce“, „cvakajícího chlapce“, „zpívajícího detektiva“ – recidivistů, jejichž případy byly v tisku probírány v minulosti. „Byl 80x zadržen, je odpovědný za 1000 trestných činů. zachrání ho někdo?“ *The Guardian*, čtvrtek 25. března 1999.

let. Byli odsouzeni k odnětí svobody na dobu neurčitou, podle uvážení Jejího veličenstva. Soudce Morland, který v řízení rozhodoval, doporučil, aby vykonali trest v délce nejméně osmi let. Předseda trestního kolegia odvolacího soudu (*Lord Chief Justice*) poté doporučil, aby minimální délka trestu byla 10 let. Ministr vnitra Michael Howard však následně tuto výměru zvýšil, takže chlapci by mohli být propuštěni nejdříve po vykonání 15 let trestu.

Ve druhé polovině devadesátých let však byly tato výměra a způsob, jakým o ní ministr vnitra rozhodl, zpochybněny. Nejprve v roce 1997 Sněmovna lordů rozhodla, že ministr vnitra jednal nezákonně, když stanovil vyšší výměru trestu. (Královna vs ministr vnitra, ex parte Venables /1997/ 3All ER 97; a Královna vs ministr vnitra, ex parte Venables /1997/ 3 All ER 97) Evropský soud pro lidská práva s tím souhlasil a rozhodl, že se chlapcům nedostalo spravedlivého procesu. Dne 26. října 2000 předseda trestního kolegia odvolacího soudu Anglie a Walesu, Lord Woolf, obnovil platnost původní osmileté výměry. Proto jakmile Thompson a Venables tuto sníženou dobu trestu vykonali, měla o jejich propuštění na svobodu rozhodnout Rada pro paroli (*Parole Board*).

Bulger, média a veřejné mínění

Reakce médií

Vražda Jamese Bulgera vyvolala mediální šílenství, a to nejen na národní, ale i mezinárodní úrovni, když přitáhla pozornost médií z celého světa.

Mediální zpravodajství o případu před zahájením soudního řízení bylo tak rozsáhlé, že obhajoba chlapců namítala, že řízení před soudem nebude spravedlivé, neboť porotci a svědci mohou být zaujatí. Soudce vyslovil souhlas s tím, že zpravodajství se vymklo běžné míře až na hranici únosnosti, ovšem došel k závěru, že to spravedlnost řízení před soudem neohrozí. Po zahájení soudního řízení neinformovala média pouze o důkazech, předložených soudu, ale podrobně též analyzovala reakce chlapců v průběhu řízení a jednotlivé důkazy. V období po odsouzení obou chlapců se v tisku, televizi a rozhlase vyrojilo množství zpráv a analýz.

Zpravodajství o zločinu v britských médiích hluboce zasáhlo veřejné mínění nejen o pachatelích tohoto činu, ale i o mladistvých pachatelích obecně a ve skutečnosti o všech dětech. Nebyl to však rozsah zpravodajství, co nejvíce ovlivnilo veřejné mínění, ale postoj, který britská média ve svém zpravodajství o případu zaujala. Média chlapce přehnaně senzacechtivým způsobem hanobila v „*neřaděných, jedovatých člancích*“. (Franklin a Petley 1996, 134) Dne 25. listopadu 1993, jeden den po vynesení rozsudku, přinesl deník Daily Star (bulvár) fotografie chlapců s titulkem „*Jak se cítíte teď, vy malí bastardi?*“¹¹⁵, což byla otázka, kterou vykřikl jeden ze členů rodiny Jamese Bulgera poté, co bylo odsouzení vyhlášeno.

Média si byla natolik jista rozpoložením veřejnosti, že přehnaným způsobem ostouzela chlapce a požadovala, aby „shnili ve vězení“, a to bez obav z kritiky či sníženého nákladu. (Morrison 2000) Cítila se dále oprávněna k zobrazování vrahů jako zla nejen vzhledem k brutalitě vraždy, ale též proto, že soudce popsal vraždu jako „*čin bezpříkladné odpornosti a brutality*“, a jednání chlapců jako „*jak rafinované, tak i velice hanebné*“.

¹¹⁵ Mail je uveřejnil pod titulkem – „Zlí a nevinní“ (25. listopadu), zatímco Telegraph téhož dne připomněl, že se Venables narodil v pátek třináctého.

Média se nespokojila jen s reakcí na případ. Vlastník *Daily Mail* (bulvár), společnost Associated Press, požádal soud, aby v případě odsouzení byla zveřejněna totožnost chlapců. Tisk zoufale toužil přinést jména a tváře vrahů. I když soudce na jedné straně připustil výsostný princip nejlepšího zájmu dítěte (zákon o dětech, *Children Act*, z roku 1989) a význam nápravy, uznal též značný veřejný zájem na řádném vyšetření důvodů, proč se tyto děti dopustily vraždy, jež by mohlo být provedeno, kdyby byla zveřejněna jejich totožnost.

Zveřejnění totožnosti umožnilo médiím ponořit se hlouběji do životů dětí ve snaze nalézt pro jejich zločiny vysvětlení. „*Jak k tomu mohlo dojít? zaznívalo znovu a znovu, ovšem nabízené odpovědi toho obecně příliš nevyjasnily a vypovídaly mnohem spíše o hodnotách britského tisku než o příčinách vraždy ... Zástupci tisku měli skutečně pomstychtivou náladu. Úvodníky vyjadřovaly pobouření, požadovaly odplatu a nabízely řadu politických návrhů určených k vynucení stále represivnějších opatření ze strany systému trestní justice. „Démonizace“ Thompsona a Venablese byla v britském tisku tak neúprosná, že jednoho z pozorovatelů napadlo situaci popsat jako „druh záchvatu morálního zavržení, jež bývá zpravidla vyhrazeno nepříteli v době války““.* (Franklin a Petley 1996, 134)

Tisk dále pobouřily podmínky, ve kterých chlapci žili během pobytu v zabezpečovacích výchovných střediscích (*Secure Training Centres*), označoval je za „luxus“ a kritizoval skutečnost, že za svůj zločin byli chlapci odměněni, a to vše za peníze daňových poplatníků. Zašel však ještě dál, než byla pouhá démonizace chlapců. Způsob zpravodajství vyvolával dojem, že velkou většinu dětí tvoří delikventi účastníci se kriminálních a násilných činů. Otázka nezněla „proč se to stalo?“, ale „proč se to nestalo již dříve?“. Média přehlížela skutečnost, že v uplynulých 250 letech došlo ve Velké Británii k pouhým 27 vraždám spáchaným dětmi.

Média rovněž zpochybňovala nevinnost dětství. „Zlo“ představované spáchaným zločinem a oběma chlapci bylo promítnuto na dětství a všechny děti vůbec. Marina Warner tvrdila v roce 1994, že „*dítě se nikdy nepokládalo za tak nebezpečného nepřitele jako nyní. Nikdy předtím nebyly děti natolik prodchnuty veškerou mocí promítnuté zřidlosti, aby vyvolávaly odpor – a dokonce hrůzu.*“ (citováno ve Franklin a Petley 1996, 134)

Média též analyzovala společnost jako celek. Úpadek rodiny, morální konstrukce společnost a dostupnost materiálu jako je *Child's Play 3* (pokleslé filmové dílo)¹¹⁶, jež mohou narušit mladou mysl, se staly předmětem hlubokých úvah. Noviny *Sun* dokonce zahájily kampaň, vyzývající všechny, aby pro dobro všech dětí spálili své videonahrávky s pokleslými filmy. V diskusi o tom, který pilíř společnosti je odpovědný za její morální vedení, se pak dostaly do sporu stát a církve.

Po odsouzení zájem o chlapce zcela neustal. Ve skutečnosti se spekulace a nové zprávy o jejich pobytu na uzavřeném oddělení, násilných činech a jejich vývoji objevovaly v tisku po celou dobu jejich detence. Námitky obhájců obou chlapců ohledně spravedlnosti řízení a uloženého trestu držely zájem médií o případ při životě. Určitá část médií informovala o stížnostech podaných ve Sněmovně lordů a u Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) se znechucením a o vydaných rozhodnutích, zejména nebritského soudu, s pobouřením.

Rozhodnutí ESLP a následné snížení výměry trestu Lordem Woolfem na osm let znamenalo, že chlapci mohli žádat o propuštění o sedm let dříve, než veřejnost a média

¹¹⁶ V průběhu řízení zaznělo a v rozsudku to bylo uvedeno jako možnost, že vystavení účinkům filmového hororu „*Child's Play 3*“ mohlo ovlivnit jednání chlapců, které jako by napodobovalo některé scény z filmu.

předpokládala. Rozhodnutí Rady pro paroli, že nyní osmnáctiletí Thompson a Venables budou namísto umístění v zařízení pro mladé pachatele podmíněně propuštěni s doživotní zkušební dobou (*life licence*), vyvolalo v tisku typu *News of the World*, *The Daily Mail* a *The Sun* vztek a vlnu nového napadání systému trestní justice. Přední strana *The Sun* přinesla titulky „Šílené“, citující vyjádření „znehucené rodiny Jamese Bulgera“ k rozhodnutí. Seriózní deníky se rozhodnutím zabývaly racionálnější způsobem a došly k závěru, že ačkoliv je to nepopulární, je správné, že chlapci nebudou umístěni v zařízení, které by mohlo narušit prospěšné výsledky dosavadní práce s nimi.

Bulvární tisk při tom, co lze pokládat za mírně zastřený pokus mobilizovat lynčující davy, vesele informoval o výzvách k dopadení a potrestání obou chlapců. Nedělní *News of the World* citovaly Jamese Bulgera, strýce malého Jamese, který uvedl, že „*Smrt je pro ty dva příliš dobrá. Nenajdou místo, kde by se schovali.*“ Stejně noviny informovaly o obavách Susan Venablesové o bezpečnost svého syna pod titulkem „*Bulgerovi vrazi mrtví do čtyř týdnů*“.

V důsledku soudního rozhodnutí mají nyní média zakázáno zveřejnit cokoli, co by mohlo vést k identifikaci chlapců. Určitá část médií se však již vyjádřila v tom smyslu, že pokud se k ní dostanou informace, které by podle ní veřejnost měla znát, bude nucena je zveřejnit.

Reakce veřejnosti a veřejné mínění

Reakcí veřejnosti na vraždu Jamese Bulgera bylo zděšení, pobouření a vztek. Tyto pocity byly přizívány médii, jež dokázala zájemcům poskytnout všechny podrobnosti o zločinu a životě chlapců. Emoce byly tak velké, že bylo téměř tabu vyjádřit vůči Thompsonovi a Venablesovi soucit či pochopení.

Reakce v Merseyside, kde k činu došlo, byla obzvláště ostrá. Než byli chlapci zadrženi, předvedla policie k výslechu jiného dvanáctiletého hochu. Místní občané na tuto zprávu reagovali tím, že zaútočili na chlapcův dům a přiměli jeho rodinu k útěku. Chlapec byl propuštěn, aniž by byl obviněn. Když se zjistilo, že je pachatelům deset let, zloba veřejnosti dostoupila vrcholu. Vztekly dav přiměl rodiny Venablese a Thompsona opustit domovy a v zájmu vlastní ochrany se přestěhovat. Při převozu chlapců k nižšímu soudu v Liverpoolu vrhal dav na převážející vůz kameny a tloukl na jeho stěny. Když korunní soud v Prestonu¹¹⁷ vynášel rozsudek, z davu shromážděného před soudem se ozývaly výkřiky „Pověste je!“.

Případ veřejnost do takové míry pohltil z řady důvodů.¹¹⁸ Obraz – fotografie a film – jsou mnohem mocnější než slova. V zájmu odhalení totožnosti pachatelů odvysílala policie záznam z bezpečnostní kamery, který zobrazoval chlapce ve věku 10 – 14 let, jak odvádějí malé dítě z nákupního centra. Tento záznam poskytl obraz, který následně média opakovaně používala při popisování hrozného zločinu. Tento obraz „*nejenže pronikl až k mocným kořenům emocí, ale též vytvořil příležitost zapojit veřejnost do procesu řešení záhady dětských útočníků.*“ (Franklin a Petley 1996, 136)

Kromě toho se veřejnost cítila být součástí případu nejen proto, že ji policie požádala o pomoc při hledání pachatelů, ale protože panoval pocit, že je vinna společnost jako celek.

¹¹⁷ Řízení bylo postoupeno do Prestonu vzhledem k přesvědčení, že by se chlapcům v Merseyside nedostalo spravedlivého procesu.

¹¹⁸ Důvody extrémní reakce veřejnosti vůči dětem, jež se dopustily vraždy, jsou rozebírány v hlavní části textu.

Umocňovaly jej zejména slovní útoky médií na „Liverpoolskou osmatřicítku“ – 38 svědků, kteří chlapce s Jamesem viděli, ovšem nijak výrazně nezasáhli. Bylo patrné, že společnost opravdu selhala.

Zájem veřejnosti o případ nikdy zcela neutichl a zprávy o něm stále vyvolávají silnou odezvu. Průzkum veřejného mínění, publikovaný v liverpoolském tisku po oznámení blížícího se propuštění Thompsona a Venablese ukázal, že většina obyvatel Merseyside (část Liverpoolu, kde k zločinu došlo) byla proti jejich nadcházejícímu propuštění. Průzkum se časově kryl s protestní demonstrací před londýnským ředitelstvím Rady pro paroli. Telefonického a internetového průzkumu realizovaného deníkem Liverpool Echo se zúčastnilo téměř 42 000 respondentů. Více než 35 000 uvedlo, že by dvojice ještě neměla být propuštěna. (Keating 2001)

Vliv veřejného mínění a médií na systém soudnictví ve věcech mládeže

Silná reakce médií a veřejnosti zasáhla jak Thompsona s Venablesem, tak i britský systém soudnictví nad mládeží jako celek.

Poté, co soudce rozhodující v daném řízení doporučil výměru trestu v délce osmi let, strhl se poprask – trest byl považován za příliš mírný. Předseda trestního kolegia odvolacího soudu následně výměru zvýšil na deset let. Veřejnost a média však po ministru vnitra požadovala ještě její další zvýšení. Kampaň vedl deník Sun, v němž se objevily oddělitelné lístky, které mohli čtenáři podepsat a zaslat ministru vnitra a jež požadovaly, aby byli chlapci uvězněni na zbytek života. *„Lístky otištěné v deníku Sun následovaly po kampani, vedené pod tituly jako „80 000 lidí volá do televize, aby řeklo, že Bulgerovi vrazi musejí shnit ve vězení“. Na každém lístku byl text „Vážený ministře vnitra, souhlasím s Ralphem a Denise Bulgerovými, že by chlapci, kteří zabili jejich syna Jamese, měli ve vězení zůstat DOŽIVOTNĚ“.* (Královna vs ministr vnitra, ex parte Venables /1997/ 3All ER 97; a Královna vs ministr vnitra, ex parte Venables /1997/ 3 All ER 97) V době rozhodování Sněmovny lordů obdrželo přímo ministerstvo vnitra celkem 22 638 poštovních zásilek. Tvořilo je 21 281 lístků z deníku Sun, požadujících doživotní výměru, a 1357 dopisů a drobných petic. Bulgerova rodina též předložila petici obsahující 278 300 podpisů. (Královna vs ministr vnitra, ex parte Venables /1997/ 3All ER 97; a Královna vs ministr vnitra, ex parte Venables /1997/ 3 All ER 97) Ministerstvo vnitra obdrželo pouze 33 dopisů souhlasících s rozhodnutím či žádajících kratší výměru. Pod tímto nesmírným tlakem ministr vnitra zvýšil výměru na 15 let, přičemž argumentoval odkazem na veřejné znepokojení vyvolané případem, jež dokládají dopisy a rozhodnutí, jakož i na potřebu zachovat důvěru veřejnosti v justiční systém. (Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 22. července 1994) Ve svém nálezu týkajícím se zákonnosti způsobu, jakým ministr vnitra výměru stanovil, uvedla Sněmovna lordů, že při rozhodování neměl brát veřejné mínění nebo petice v úvahu.

Ovlivňování se rozšířilo i na porotu, která v průběhu řízení před soudem cítila tlak ze strany ostražitého davu. (Hyland 1999) Lze též tvrdit, že i soudce, který v roce 1993 svolil k odtajnění totožnosti chlapců, byl zviklán tlakem veřejného mínění a médií. Když bylo jasné, že chlapci budou propuštěni, Sun vyhrožoval, že Thompson a Venables budou chyceni, ať se uchýlí kamkoliv. Obavy o bezpečnost Thompsona a Venablese vedly k tomu, že jim byla poskytnuta nová identita, minulost a doklady. Vrchní soud dále rozhodl, že jejich skutečná

totožnost bude chráněna po zbytek jejich života. Média mají zakázáno uveřejnit cokoli, co by mohlo vést k jejich identifikaci či k určení místa jejich pobytu.¹¹⁹

Je zajímavé, že nálady veřejnosti v době propuštění v roce 2001 neodrážely emoce z roku 1993. Zatímco bulvární tisk volal po dalším trvání trestu, kvalitnější deníky se spíše věnovaly jinému aspektu veřejného mínění, a sice že v případě uvěznění chlapců by přišly vniveč veškeré prostředky, které byly vloženy do jejich úspěšné nápravy. (Morrison 2000) Po osmi letech bylo více lidí ochotno nahlížet na zločin nejen ve smyslu „zla“ představovaného oběma chlapci, ale též jako na kolektivní selhání společnosti při řešení problémů, kterým chlapci v průběhu svého vývoje čelili. Kromě toho začala veřejnost pochybovat, zda bylo moudré soudit chlapce u soudu pro dospělé. (Morrison 2000) „*V roce 1993 nebylo populární takové otázky klást; dnes již není tak pobuřující zdůrazňovat, že máme jako společnost jistou odpovědnost – a to i vůči dětem, které zabíjejí.*“ (Morrison 2000)

Reakce státu

V době Bulgerovy vraždy a soudního řízení byla u moci Konzervativní strana. Ačkoliv byla rétorika strany represivní („krátkodobý přísný postih“, „*short, sharp shock*“), ve skutečnosti vláda zavedla legislativu a koncepcce, jež dramaticky snížily počet dětí v detenčních zařízeních a využívání soudního řízení.¹²⁰ Vláda zveřejnila informace o nákladech uvěznění a jeho škodlivých dopadech na mladistvé s tím, že nápravná zařízení jsou „školou zločinu“. Současně vynaložila prostředky na oblast komunálních programů a alternativ odnětí svobody. Pracovníci v terénu, včetně zástupců nevládních organizací zabývajících se dětmi, výsledky řady z těchto opatření chválili.

Počátkem devadesátých let se vládní progresivní postoj začal měnit v důsledku znepokojení veřejnosti způsobeného mladými recidivisty. Nejdramatičtější změna vládního přístupu k problematice soudnictví nad mládeží však nastala po vraždě Jamese Bulgera. Ve světle případu Bulger tehdejší předseda vlády John Major vydal k problematice kriminality mládeže následující prohlášení: „*Musíme o něco méně chápat a o něco více odsuzovat*“. Reakce státu však šla daleko za hranice pouhé rétoriky.

„*Několik týdnů po smrti dítěte tehdejší ministr vnitra Kenneth Clarke předložil Dolní sněmovně návrhy na zřízení nových zařízení pro děti ve věku 12 – 14 let.*“ (Goldson 1999, 6) V roce 1995 vyjádřil Výbor pro práva dítěte obavy ze souladu systému soudnictví ve věcech mládeže s Úmluvou, zejména pokud jde o tato nová uzavřená výchovná střediska. (Závěrečné připomínky, Výbor pro práva dítěte, CRC/C/15/Add.34, 15. 2. 1995, odst. 17 – 18) Uzavřená výchovná střediska (vzniklá na základě zákona o trestní justici a veřejném pořádku, *Criminal Justice and Public Order Act*, z roku 1994) byla pouze jedním z celé záplavy přijatých opatření, jež se zaměřovala více na odplatu než na spravedlnost a nápravu pachatele. Změny narušily záruky, které do té doby mladiství požívali, zvýšily pravděpodobnost, že budou mladiství zbaveni svobody a zpřísnily tresty, které jim mohou být uloženy.¹²¹ Tyto změny

¹¹⁹ *Venables a další vs News Group Newspapers Ltd. a další*, Rodinný soud, (2001) 1 AII ER 908, (2001) 2 WLR 1038, (2001) 1 FLR 791, změněno 11. července 2001, aby bralo v úvahu neodpovědnost poskytovatelů internetové služby, pokud neví o tom, že má být takový materiál vystaven.

¹²⁰ např. zákon o trestní justici (*Criminal Justice Act*) z roku 1982

¹²¹ Mezi změny patřily novely předpisů ministerstva vnitra, podle nichž nadále měly být děti před zahájením trestního stíhání varovány již jen jednou (oběžník ministerstva vnitra 18/1994 odst. 8). Děti byly vypuštěny z kategorie ohrožených pachatelů uvedené v Kodexu pro korunní prokurátory (*Code for Crown Prosecutors*) z roku 1994. Ustanovení zákona o trestní justici a veřejném pořádku z roku 1994 zahrnovala možnost soudu vyvozovat z odmítnutí výpovědi vyslychané či stíhané osoby (dospělé či mladistvé)

byly zavedeny navzdory faktu, že statistiky ukázaly pokles kriminality mládeže mezi lety 1983 až 1993, což odráželo úspěch progresivnějších strategií konzervativní vlády.¹²² V té době Konzervativci ztráceli popularitu a věřili, že represivnější opatření k nim přilákají voliče zpět.

Před všeobecnými volbami v roce 1997 se strany snažily navzájem „trumfnout“ v otázkách práva a pořádku¹²³, aby si tak zajistily hlasy voličů zneklidněných kriminalitou a uspokojily jejich volání po přísnějším postupu. Soudnictví nad mládeží nebylo nikdy tak stranickou problematikou, jako tomu bylo ve volbách v roce 1997.

Když se v roce 1997 dostali k moci Labouristé, jejich postoj k soudnictví nad mládeží se od postoje Konzervativců nelišil a byl převážně represivní. To je obzvláště zajímavé, neboť to dokumentuje odklon od dřívější labouristické vlády, jež přijala strategie¹²⁴ založené na pečovatelském přístupu ke kriminalitě mládeže, které řešily sociální problémy prostřednictvím státní podpory a rozdělování získaných prostředků. Pečovatelský přístup šedesátých let odrážel postoj země, jež věřila, že delikvence vychází z rodinných problémů a sociální deprivace. Veřejnost v roce 1997 však již tento názor nesdílela a mnohem více ji přitahoval labouristický slogan „přísnost vůči zločinu, přísnost vůči příčinám zločinu“.¹²⁵

Zdá se, že se nová vláda v prvních několika letech ráda oddala „trestnímu populismu“. Zákon o trestné činnosti a porušování veřejného pořádku (*Crime and Disorder Act*) z roku 1998 promítl jejich rétoriku do legislativy a vycházel z přísného přístupu, přijatého již konzervativní vládou. Hlavním cílem systému soudnictví ve věcech mládeže se nyní stala prevence páčání trestné činnosti dětmi a mladistvými.¹²⁶

Nejvýznamnější změnou právní úpravy soudnictví nad mládeží bylo zrušení vyvratitelné domněnky, že děti ve věku 10 – 14 let jsou *doli incapax* (nezpůsobilé spáchat trestný čin).¹²⁷ Tato změna znamenala, že děti, proti nimž by podle dosavadní úpravy nebylo vedeno trestní řízení, budou nadále vystaveny soudnímu řízení, neboť se jim přiznala stejná míra zavinění a procesní způsobilosti jako dospělým. NACRO tvrdí, že uvedená změna byla patrně přímým důsledkem případu Bulger a volání veřejnosti a médií po přísnějším postupu. (NACRO, 2001) Zákon rovněž rozšířil ustanovení, jež umožňují vyvodit nepříznivé závěry z

negativní závěry (§ 35); zvýšení maximální výměry trestu odnětí svobody pro mladistvé pachatele ze 12 na 24 měsíců (§ 17); rozšíření dopadu zvláštních ustanovení o ukládání trestů za závažné trestné činy i na osoby ve věku 10 – 13 let (§ 16 odst. 3) a možnost, aby byly souzeny Korunním soudem, zatímco dosud Korunní soud vedl řízení pouze ve věcech vraždy; zřízení uzavřených výchovných center pro recidivující pachatele drobné kriminality ve věku 12 – 14 let (§ 1); a jmenování a zostuzení mladých pachatelů v důsledku zrušení jejich anonymity (§ 49).

¹²² I když je třeba brát v úvahu pokles populace mladistvých (19 %), údaje o kriminalitě ukázaly, že v roce 1993 představovaly osoby do 17 let věku 25 % všech známých pachatelů ve srovnání s 36 % v období před deseti lety. (Statistika ministerstva vnitra) Ovšem „navzdory všem důkazům opaku členové parlamentu na Zvláštním výboru pro vnitřní záležitosti v rámci svého šetření k problematice kriminality mládeže v roce 1993 uvedli, že těmto údajům nevěří a že jejich poznatky od voličů ukazují něco docela jiného“. (Littlechild 1997, 78)

¹²³ Kupříkladu Labour Party přišla s návrhem na projednání možnosti zavedení zákazů vycházení pro děti do 11 let („Labour Plans Curfew for William and Gang“, *Independent*, 22. února 1996).

¹²⁴ např. zákon o dětech a mládeži (*Children and Young Persons Act*) z roku 1969.

¹²⁵ Slogan přinesl Tony Blair v roce 1995.

¹²⁶ Ustanovení § 37 odst. 1.

¹²⁷ Ustanovení § 34.

odmítnutí výpovědi, i na děti ve věku 10 – 14 let.¹²⁸ Mezi dalšími represivnějšími opatřeními zavedl zákon též zákazy vycházení pro děti ve věku 10 let, a to aniž by musely být odsouzeny za trestný čin.¹²⁹ Novou právní úpravu následovala řada prováděcích předpisů.¹³⁰

Změny, ke kterým došlo v období po případu Bulger, představovaly „největší posun v oblasti koncepce soudnictví nad mládeží za celé (minulé) století“. (Littlechild 1997, 77) Zločin, spáchaný dvěma chlapci, použili politikové k ospravedlnění křížového tažení nejen proti mladistvým pachatelům (např. zrušení doli incapax), ale i v jiných oblastech (jako jsou zákazy pokleslých filmů).

„*„Politizace“ kriminality mládeže dosáhla takové míry (zejména v Anglii a Walesu), že je obtížné si představit, jak (labouristická) vláda může se ctí ustoupit (i kdyby si to přála, o čemž není mnoho poznatků) od své pevně založené rétoriky v agendě „nulové tolerance““.* (Goldson 1999, 5)

ZÁVĚR

Reakce dalších vlád na mezinárodní tlak a závazky je smíšená. V prosinci roku 1991 ratifikovala Velká Británie Úmluvu o právech dítěte, jež vstoupila v platnost v roce 1992. V době, kdy by měla Velká Británie realizovat strategie, které jsou v souladu s Úmluvou, byla zavedena represivnější opatření ke zmírnění obav veřejnosti z kriminality mládeže. Reakce na kritiku systému soudnictví ve věcech mládeže v závěrečných poznámkách Výboru pro práva dítěte z roku 1995 byla, nejméně ve smyslu rétorickém, negativní¹³¹, a tato pozice se odrážela i v tisku¹³².

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (*T a V vs UK (2000) 30 EHRR 121*), že ministr vnitra nebyl oprávněn zvýšit výměru trestu na 15 let a že samotné řízení před soudem nebylo spravedlivé a došlo v něm k porušení článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech¹³³, bylo britským tiskem přijato nepřátelsky a vládou s pocitem rezignace.

Vláda postoupila rozhodnutí o výměře předsedovi trestního kolegia odvolacího soudu k přezkoumání. Svým způsobem rozhodnutí vlády svěřit rozhodnutí předsedovi trestního kolegia odvolacího soudu naznačilo, že pod mezinárodním tlakem bude vláda „ignorovat“ reakce médií a veřejnosti na mezinárodní rozhodnutí a učiní kroky, byť v omezené míře, ke splnění rozhodnutí. Svěřením rozhodnutí předsedovi trestního kolegia odvolacího soudu však vláda ve skutečnosti přenesla břemeno na soudnictví když uvedla, že má ruce svázané Evropským soudem, a tím se zbavila odpovědnosti za rozhodnutí o propuštění chlapců.

¹²⁸ Ustanovení § 35.

¹²⁹ Ustanovení § 14.

¹³⁰ Je třeba poznamenat, že labouristická strategie v oblasti soudnictví nad mládeží není zcela zaměřena jen na odplatu, neboť součástí přístupu ke kriminalitě mladistvých je i prevence a náprava.

¹³¹ „*Tvrdím, že výbor (pro práva dítěte), který provedl toto šetření, jednal jako samozvaný soud a choval se k úředníkům britské vlády hanebně*“. Ministr vnitra (McClellan) (Dolní sněmovna, Protokol 784 26 duben 1995).

¹³² např. „*Jak se nás OSN troufá poučovat. Jedná se o naši mládež. To je nesmysl*“. (*Daily Mail*, 28. ledna 1995).

¹³³ Jejich proces nebyl spravedlivý, neboť byli souzeni podle pravidel pro dospělé u soudu pro dospělé, postupem a s náležitostmi určenými pro dospělé, což jim neumožnilo plně pochopit řízení a zapojit se do něj.

K nápravě Evropským soudem kritizovaných aspektů soudního řízení proti dětem před soudem pro dospělé vydala vláda dne 16. února 2000 směrnici, jež měla zlepšit postup v řízení před korunním soudem, aby byly uspokojeny potřeby dětí. Vláda se však nezabývala nízkou věkovou hranicí trestní odpovědnosti nebo skutečností, že desetileté děti mohou být souzeny soudem pro dospělé.

Případ Bulger ukazuje, jak jednotlivý případ může mít zásadní vliv na veřejné mínění a na vládní politiku v oblasti soudnictví ve věcech mládeže. V důsledku případu Bulger a následné mediální kampaně byla přijata represivní opatření proti kriminalitě mládeže a Velká Británie učinila krok zpět v procesu implementace Úmluvy OSN o právech dítěte.

Bibliografie

Franklin, B. a Petley, J. (1996), „Killing the Age of Innocence: Newspaper Reporting of the Death of James Bulger“, in J. Picler a S. Wagg (eds.), *Thatcher's Children?: Politics, Childhood and Society in the 1980s and the 1990s*. S. Falmer Press.

Goldson, B. (1999), „A Just Measure of Pain? From Bulger to Medway – the contemporary politics of child punishment. What is to be done? *childRIGHT* č. 155 (duben) 1999, 5 – 6.

Hyland, J. (1999), „Britain, Second juror condemns jailing of two boys for the kolling of James Bulger“, *World Socialist Web Site*, 11. listopadu 1999.

Keating, M. (2001), „Expose freed Bulger killers, urges mother“, *The Guardian*, úterý 19. června 2001.

Littlechild, B. (1997), „Young offenders, punitive policies and the rights of children“, *Critical Social Policy*, roč. 17 (4).

Morrison, B. (2000), „A Punishment to fit the crime: Last week's ruling which could soon free the killers of James Bulger shows that our attitude to the child murderers has matured“, *The Independent*, 20. října 2000.

NACRO, *Youth Crime Briefing: Public Opinion and Youth Justice*, (prosinec 2001).

KRIMINALITA A TRESTNÍ JUSTICE

Vybrané studie

Překlad: Agentura Pylon

Vydavatel: Institut pro kriminologii a sociální prevenci
Nám. 14. října 12, 150 21 Praha 5

Určeno: Pro odbornou veřejnost

Tiskárna: Vydavatelství KUFR – František Kurzweil
Naskové 3, Praha 5

Dáno do tisku: říjen 2007

Vydání: první

Náklad: 150 výtisků

www.kriminologie.cz

ISBN 978-80-7338-062-5