

Stav Policie ČR – věc veřejná

ppor. JUDr. Martin Bohman
Středisko bezpečnostní politiky CESES FSV UK
Ústav policejné bezpečnostních studií PA ČR,
katedra Teorie policejné bezpečnostních činností

Bezpečnost jako priorita společnosti

Nelze pochybovat o tom, že problematika vnitřní bezpečnosti a s tím související institut POLICIE, která má za úkol tuto základní lidskou potřebu zajišťovat především (viz tabulka č. 1), je v poslední době (kterou provází změny v celosvětovém a společenském uspořádání, změny v majetkových poměrech, proces globalizace, expanze asymetrických bezpečnostní hrozeb, ale i obecné kriminality atd.) velmi frekventovaná, citlivá a aktuální (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 1: Kdo by se měl podílet na prevenci kriminality¹

Pořadí	Myslíte, že na společném postupu při prevenci kriminality ve vašem regionu by se měli podílet:*	Odpovědi v procentech			
		rozhodně ano	spíše ano	spíše ne	rozhodně ne
1.	Policie ČR	84,1	14,5	1,4	0,0
2.	Obecní/městská policie	83,2	15,7	1,0	0,0
3.	Starostové obcí	66,0	31,0	1,5	1,5
4.	Školy	60,4	31,7	6,9	1,0
5.	Jednotliví občané	34,7	52,6	11,2	1,5
6.	Občanská sdružení a zájmové spolky	30,2	46,6	20,1	3,2
7.	Círky	18,5	40,2	25,9	15,3
8.	Místní podnikatelé	12,3	48,7	34,9	4,1

* Vysvětlivka: Mimo uvedené subjekty byly uvedeny ještě: 1) rodiče - rodina, 2) dětské kroužky, 3) zastupitelstvo obce, 4) zdravotnická zařízení, 5) ostatní.

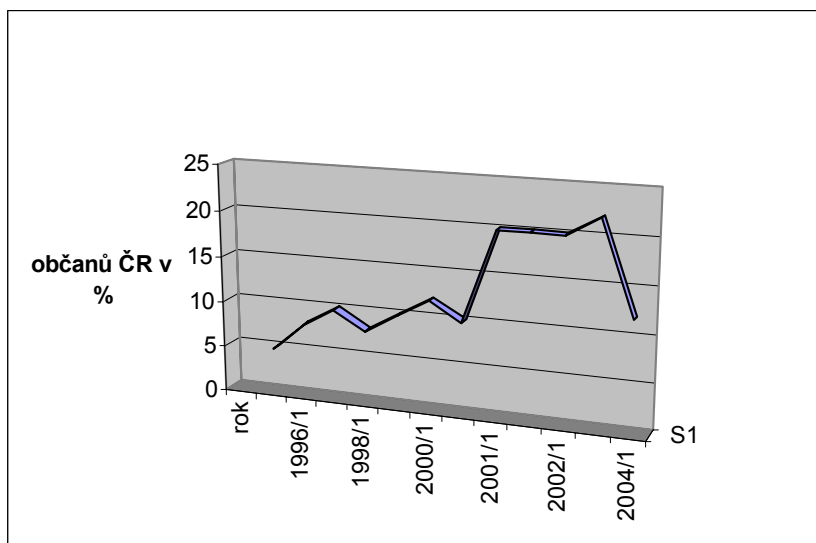
¹ Zdroj: Otevřená společnost, o.p.s. - Projekt CP (2004)

Jak vyplývá z tabulky, vedle nezaměstnanosti je kriminalita nejpalčivějším problémem české společnosti. Opominout nelze ani s tím související problematiky, jako morálka a korupce či legislativa a dodržování práva, které s dodržováním pořádku a bezpečnosti bezprostředně souvisí a taktéž vystupují do popředí jako kritické oblasti.

Zajímavé srovnání se zde nabízí vůči Slovensku. Zejména proto, že rozdíl ve vnímání ožehavosti kriminality ve společnosti je dosti výrazný – 21% (Češi 38% a Slováci 17%).

I přes snahy, které v této oblasti stát vyvíjí (včetně objemu finančních prostředků, které jsou na vnitřní bezpečnost vynakládány²) nelze situaci označit za optimální (ať už z pohledu subjektivního – pocit bezpečí mezi občany - viz graf č.1, tak i dle řady objektivních údajů – např. viz graf č. 2).

Graf č.1: Jak hodnotí občané ČR péči o své bezpečí (podíl těch, kteří udělili 1 nebo 2 ze škály 1 - 5)³

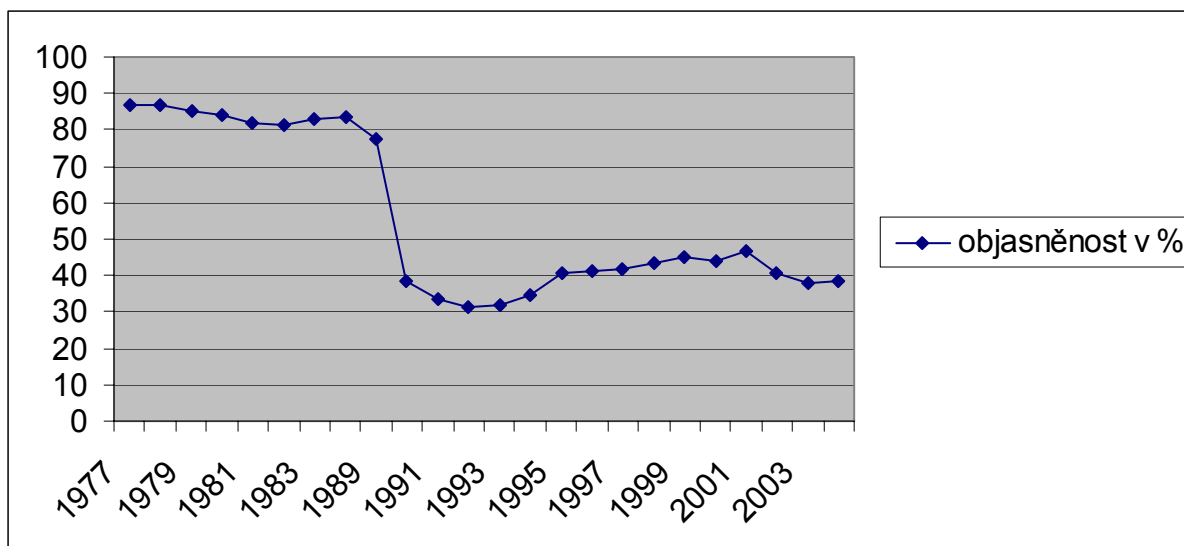


Graf č. 2: Vývoj objasněnosti trestné činnosti v České republice v letech 1977 – 2004 (v %)⁴

² Celkové výdaje na bezpečnostní systém ČR jsou pro rok 2004 odhadovány (Zdroj: SBP, CESES FSV UK, 2005) na 121 miliard Kč. Z toho jde na vnitřní bezpečnost okolo 70 miliard, což představuje 8,1% z celkového objemu státního rozpočtu. Ministerstvu vnitra z toho připadá částka 45,187 mld. Kč.

³ Mnoho dalších informací k vnímání pocitu bezpečnosti aj. lze nalézt např. ve: „**Výzkumu spokojenosti občanů s prací Policie ČR**“ (STEM/MARK, 2004).

⁴ Podle posledních zveřejněných údajů je celková objasněnost trestné činnosti za uplynulé období roku 2005 38%.



To jsou také důvody, kvůli kterým se vybízí otázka: ***Kde jsou problematické oblasti v práci policejně bezpečnostních orgánů (zejména Policie ČR)? Jak je lze odstraňovat a optimalizovat tak jejich činnost?***

V následujícím textu budou nastíněny některé problémové otázky. Současně se na ně pokusíme nalézt odpovědi a navrhnout některá z možných opatření.

Některé problémové aspekty činnosti Policie ČR

- **Dlouhodobá ucelená koncepce pro resort** – tedy vytvořit dlouhodobou strategii v oblasti vnitřní bezpečnosti České republiky (řekněme policejní doktrínu), konsensuální a efektivní koncepci, která by měla oporu napříč celým politickým spektrem a společností. Tedy nikoli dílčí úpravy jednotlivých oblastí či určité střednědobé plány, ale jasnou a dlouhodobou vizi vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, jež by reagoval na existující i potenciální bezpečnostní rizika a hrozby a zajišťoval v budoucnosti efektivní reaktivitu a boj s nimi s využitím všech dostupných možností a prostředků.

Slibné náznaky, které potvrzují potřebnost tohoto kroku jsou pozorovány na půdě MV i PP ČR (např. snahy o precizaci reformních kroků v PČR v následující dekádě, a to i za pomoci zahraničních partnerů).

Opačným dojmem působí na druhou stranu proces schvalování a nekončícího formování **nového služebního zákona**. Mnohaleté odkládání jeho účinnosti svědčí o účelovosti jeho některých částí a negativně ovlivňuje výkon všech služeb policie.

V několika následujících bodech si nastíníme, kterým oblastem by se měla tato koncepce (mj.) věnovat, tedy kde jsou deficity současného systému.

- Změn by měl doznat především **systém personální práce** v resortu a je otázkou, zda podoba nového zákona o služebním poměru bude v tomto směru jednoznačným přínosem.

Vzpomeňme kritické prvky:

- **Zdokonalit mechanismy personálního výběru uchazečů o práci u Police ČR** – jedná se o zpřísnění požadavků, co do prověřování spolehlivosti uchazečů, jak v průběhu přijímacího řízení, tak i ve zkušební době.
- Dále pak vzdělávací proces s řadovými policisty v podobě **školení a výcviku** v oblasti práce s lidmi aj., dbát na interaktivní a aktuální výukové programy s důrazem na praktické aplikace. Odstraňovat rigiditu a pasivní přístup vzdělávacího systému. Často kritizovaná je např. využitelnost penza znalostí získaných na ZOP (zejm. pro absolventy PA ČR). Dalším z hendikepů současného vzdělávání je např. nedostatečný důraz na výuku cizích jazyků.

Jednou z možností je zřídit expertní týmy, které by zajišťovaly postupné proškolení a implementaci těchto prvků a principů postupně do činnosti všech nižších organizačních složek.

- Diskutabilní je také přístup ke **vzdělávání managementu PČR** – jistým varováním by mohly být výsledky výzkumu⁵, který dokládá, že větší důvěra občanů je v samotný výkon práce policistů, než v její řízení. Tomu, že P ČR vedou schopní odborníci věří pouze necelé tři pětiny dotazovaných (o profesionalitě samotné práce policie nepochybuje téměř 70%). Na místě by bylo vytvoření *systému personálního rozvoje* perspektivních kádrů v řadách PČR. Podstatnou roli v systému vzdělávání managementu PČR sehrává i PA ČR, která je však za její plnění v resortních materiálech často kritizována. Konkrétně proces rozvoje schopností týkajících se vedení a řízení lidí je označován jako marginální.
- V této souvislosti nelze nezmínit i dlouhodobou absenci **kariérního řádu**, který by do profesního růstu a postupu policistů vnášel jasná pravidla a předcházela by excesům, ke kterým v určitých případech dochází při obsazování vedoucích pozic (tato praxe je též nazývána jako „**rotace chybučících kádrů**“).
- Žádoucí změny nalzááme i v samotném **výkonu policejní práce**. Je zapotřebí pokračovat v procesu **transformace policejní práce do podoby „služby veřejnosti“** tak, aby čím dál tím více byla orientována na občana, jako svého klienta. Správnou cestou je podpora projektů jako je např. model řízení organizací EFQM Excellence či projekt CAPRA, který se mj. zabývá zaváděním tzv. „**community policing**“⁶ do policejní práce, jehož součástí je např. i kultivace („zcivilňování“ prostor, kam přichází občané) policejních služeben.
- **Na to navazuje i vhodná komunikace s veřejností a její následná participace** na zajištění vnitřní bezpečnosti – dobrá informovanost, podpora a propagace policejní práce ve společnosti, interaktivní přístup policistů přímo v terénu a motivovanost občanů k participaci na zajišťování bezpečnosti v místě jejich bydliště, v jejich lokalitě, regionu by se měla stát běžnou součástí. K tomu je zapotřebí podporovat masivnější využití klasické pochůzkové služby (a naopak se pokusit o redukci administrativní stránky policejní práce), kdy

⁵ Zdroj: STEM/MARK, 2004.

⁶ VESELÁ, M. Community policing, Policista 4/2005, roč. 11. příloha.

dochází k bezprostřednímu kontaktu občana s policistou. Zde je nutno ocenit i takové (byť dílčí) kroky, jako je nová (uživatelsky přátelštější) podoba webových stránek Ministerstva vnitra i jeho četné informační aktivity k občanům.

- **Vnitřní očistný a revitalizační proces policie** – zde se jedná především o jakési vypořádání se s korupcí, klientelismem, napojení jednotlivých příslušníků policie či skupin na struktury organizovaného zločinu, vzájemná komplicita mezi policisty. Připomeňme, že **počet trestných činů spáchaných policisty rostl** (vyjma roku 2002) nepřetržitě od roku 1997 až do loňského roku (tabulka č. 2; graf č. 3)). Přičemž vrcholu dosáhl v letech 2001 a 2003, kdy se počty pohybovaly okolo čísla 600 – 650 trestných činů⁷ (pro srovnání: disciplinárních přestupků dánských policistů, kde trestné činy tvoří jen část, bylo v roce 2003 celkem 79!)⁸. Znepokojující je také **podíl policistů do 30 let, kteří se podíleli na trestné činnosti z 52%** (graf č. 4). Budeme-li hodnotit statistiku z hlediska délky služby policistů-pachatelů u Policie ČR, nejpočetnější skupinou jsou policisté s **délkou služby do 10 let** (58,7%). Z hlediska rozdělení dle jednotlivých služeb, je na tom nejhůře **služba pořádkové policie** (celkem 166 případů, tj. 50,8%). Druhou nejkritičtější skupinou je SKPV (19,6%) a třetí **služba dopravní policie** (13,5%).

Tabulka č. 2: Vývoj trestné činnosti policistů Policie ČR (v letech 1996-2004)⁹

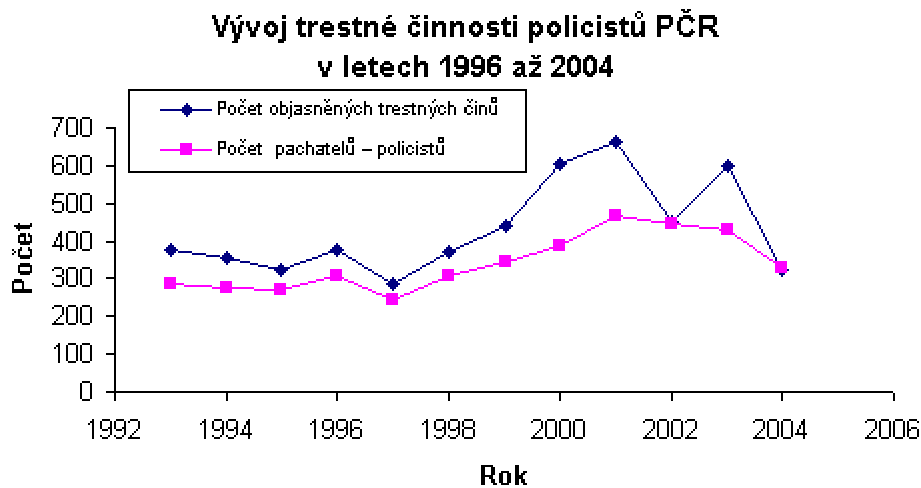
<i>Rok</i>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Počet objasněných trestných činů	374	287	373	438	603	665	453	599	325	
meziroční změna v %		16,5	-23,3	30,0	17,4	37,7	10,3	-31,9	32,2	-45,7
Počet pachatelů – policistů objasněných trestných činů	305	245	306	345	389	468	444	427	327	
meziroční změna v %		13,0	-19,7	24,9	12,7	12,8	20,3	-5,1	-3,8	-23,4
Počet objasněných trestných činů připadajících na 1000 policistů	8,5	6,4	8,3	9,7	13,1	14,5	9,8	12,6	6,8	

⁷ Zdroj: MV ČR, 2004.

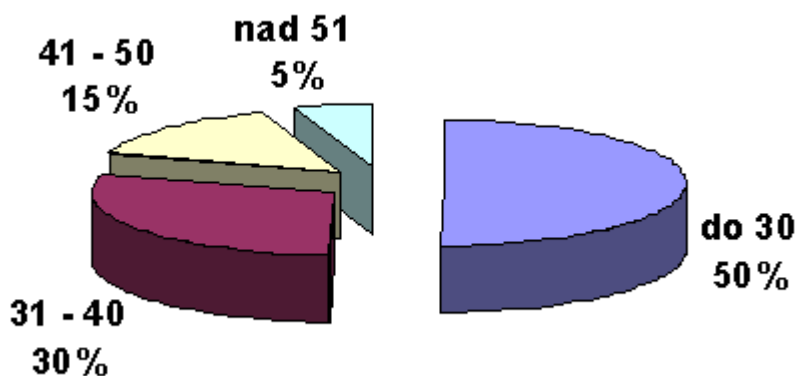
⁸ Viz.: zpráva/audit CESES FSV UK „Jak jsme na tom a co dál“, s. 103.

⁹ Zdroj: MV ČR, Inspekce MV ČR (2005).

Graf č. 3: Vývoj trestné činnosti policistů Policie ČR (v letech 1996-2004)¹⁰



Graf č. 4: Podíl policistů – pachatelů objasněných trestných činů podle věku

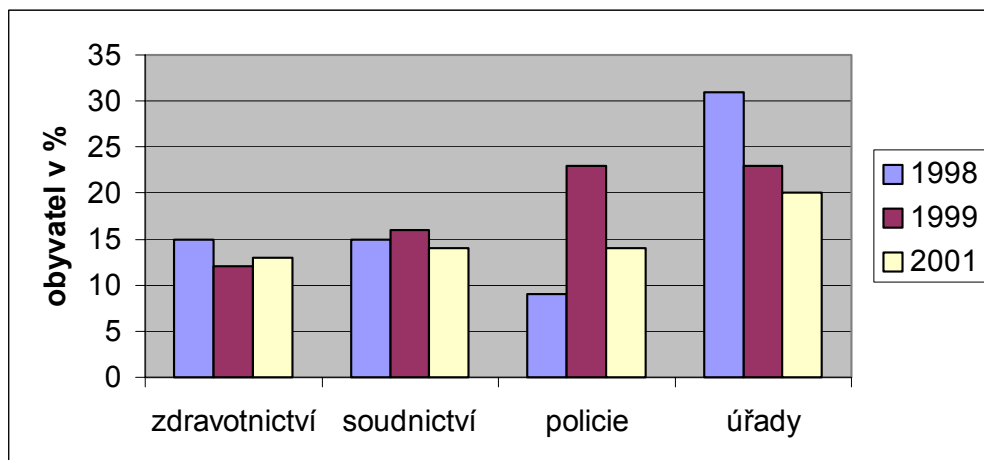


- Co se týká např. samotné problematiky **korupčního jednání** (grafy č. 5 – 7), výzkum¹¹ mluví nepříliš lichotivě. 13% občanů přiznává osobní zkušenost s korupcí u PČR, pětina si myslí, že policisté jsou náchylnější ke korumpování, než jiní státní úředníci, dvě třetiny občanů nevěří ve snahu policie případy korupce ve vlastních řadách dostatečně vyřešit.

¹⁰ Zdroj: MV ČR, Inspekce MV ČR (2005).

¹¹ Zdroj: STEM/MARK (2004).

Graf č. 5: Policie ČR a korupce – oblasti s nejvyšším výskytem korupce dle názorů občanů (v %)¹²



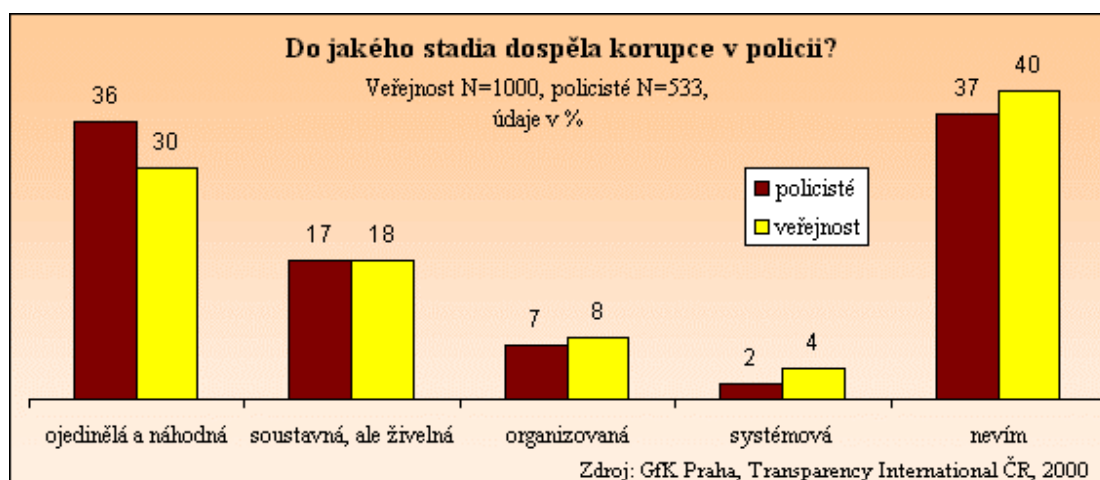
Výzkum spokojenosti občanů s prací P ČR z konce roku 2004 však ukazuje, že po mírném zlepšení stavu v roce 2001 (v roce 1999 byla Policie ČR považována téměř čtvrtinou populace – 24%, za nejzkorumpovanější instituci veřejné správy!) se situace opět zhoršila a P ČR se vrací s **20%** občanů, kteří se domnívají, že je policie ke korupci náchylnější než ostatní části státní správy na „nejvyšší příčku“. Pověst policie jako zkorumpované instituce roste, pouze **17% obyvatelstva věří, že policisté se dopouštějí korupce jen výjimečně**. Více než čtvrtina (29%) obyvatelstva se domnívá, že většina policistů je zkorumpovaná. A více než jedna třetina věří, že úplatky bere alespoň menší část policistů. Sami policisté ale většinou nepřipouští, že policie jako instituce má u obyvatelstva **pověst zkorumpované instituce**: tuto možnost připouští **jen třetina dotázaných policistů**.

Graf č. 6, 7: Rozsah korupce v řadách Policie ČR¹³



¹² Zdroj: Transparency International ČR (2002).

¹³ Zdroj: Transparency International ČR (2000).



V názoru na to jak závažné a nebezpečné je **stadium vývoje korupce v policii** se veřejnost i policisté shodují, nejrozšířenější je názor, že korupce v policii ještě nedosáhla svého organizovaného stadia. **Organizovaný charakter** má korupce uvnitř policie podle přibližně každého desátého dotázaného policistu a obyvatele ČR. Téměř každý pátý věří, že jde o korupci sice **živelnou ale soustavnou**. Ovšem jen asi třetina se domnívá, že jde jen o **výjimečné, náhodné** případy.

Názory veřejnosti a policistů se příliš neliší ani při hodnocení vývojového stadia, kterého dosáhla korupce v jednotlivých policejních službách. Společně označují **dopravní službu** jako tu, kde má korupce nejčastěji soustavný, ale zatím jen živelný ráz. Myslí si to 30% dotázaných obyvatel i policistů. Podle názoru veřejnosti i policistů, organizovaného stadia dosahuje korupce nejčastěji v dopravní a cizinecké službě. V tomto smyslu se vyjádřilo jak 12% respondentů z řad veřejnosti, tak 12% dotázaných policistů. Systémové stadium vývoje korupce veřejnost nejčastěji připisuje cizinecké policii (činí tak 7% obyvatelstva). Policisté nejčastěji nacházejí systémový charakter korupce v dopravní policii (tohoto názoru je 5% z nich). Celkově tedy z hlediska vývojového stadia nebezpečnosti korupce, je na tom, podle veřejnosti i samotných policistů, nejhůře dopravní policie. Za ní následují **služby cizinecká, kriminální, správní a pořádková**. Výraznější rozpor mezi názorem veřejnosti a policistů nastal jen v případě kriminální služby, ve které veřejnost významně častěji vidí organizované a systémové stadium korupce.

Osobní zkušenost s korupcí policistů přiznává **13%** občanů (v r. 2004¹⁴) (z toho každý třetí občan přiznal, že šlo o případ dopravního přestupku). Přitom v podobném výzkumu prováděném Transparency International ČR (TI ČR) v roce 2000 přiznalo nabízení úplatku policistovi pouze 4,5% (další 3% dotazovaných neodpověděla).

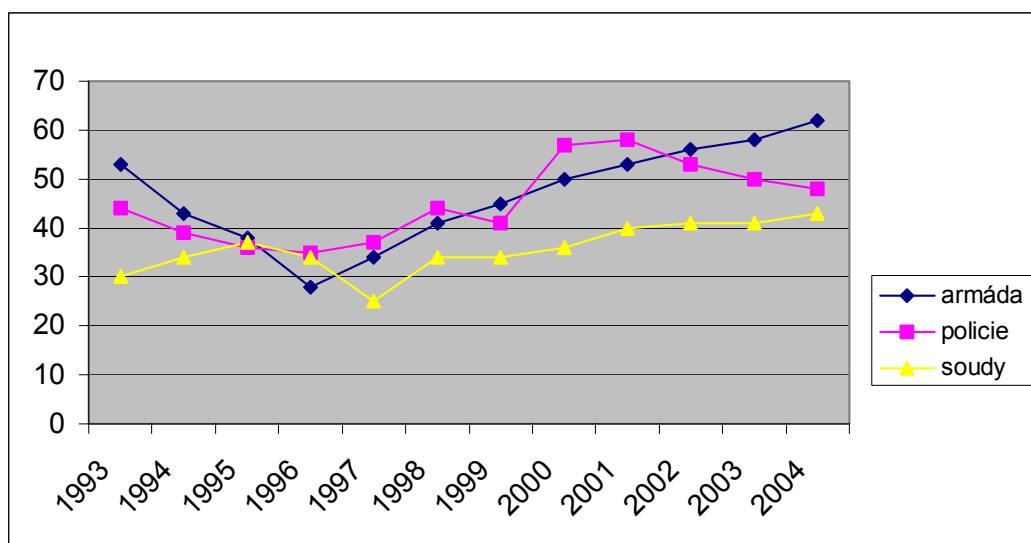
Důvěra občanů ve snahu P ČR se s tímto problémem vypořádat je taktéž alarmující, dosahuje 1/3 dotazovaných.

¹⁴ Zdroj: STEM/MARK (2004).

Nelze se proto divit, že důvěra občanů v institut policie v ČR (graf č. 8) se pohybuje pod hranicí 50%. V jiném výzkumu¹⁵, ve kterém občané známkovali jednotlivé státní instituce od 1 – 5 (jako ve škole) skončila policie na předposledním místě se známkou 3,8 (poslední politické strany s 3,9). Ne příliš lichotivě vychází hodnocení policejní práce i na základě dalšího výzkumu¹⁶, který porovnával povolání dle prestiže. Lidé zařadili povolání policisty na 20. místo z 26.

Přitom zaměstnání policisty je lidmi považováno za velmi rizikové a zároveň perspektivní. Dvě třetiny respondentů by podpořilo přání svých dětí pracovat u Policie ČR.

Graf č. 8: Jaká je důvěra v armádu, policii a soudy v ČR (v %)¹⁷



- **Medializace a prezentace práce policie** – polovina veřejnosti pochybuje o objektivitě médií, pokud jde informace o práci policie a vývoj kriminality. Nedostatky při informování o úspěších P ČR zmiňuje 43%, o nezdarech dokonce 49% respondentů. Významná a zajímavá je též souvislost mezi hodnocením P ČR a využívanými zdroji informací. Za nejvíc problémové v oblasti prezentace ze strany samotné policie zase občané považují nedostatečnou otevřenost (souhlas s tvrzením, že policie je otevřená veřejnosti projevilo 28% dotazovaných) a nikoli včasné podávání informací o své práci (63%).

Je proto třeba změnit přístup k poskytování informací veřejnosti a budovat otevřenou informační politiku PČR. Dále by se měla zintenzivnit a systematizovat práce s médii, zvýšit objektivita zveřejňovaných informací o práci Policie ČR,

¹⁵ Jedná se o výzkum míry korupce v jednotlivých institucích; prováděla ho Transparency International a agentura Gallup k „Mezinárodnímu dni boje proti korupci“.

¹⁶ Výzkum realizovaný CVVM byl publikován: Švidrnochová, K.: Chcete být vážení? Buďte lékařem, MF Dnes z 20. 1. 2005, sešit E.

Pro doplnění, v žebříčku obsadil 1. místo lékař, 2. vědec, 3. vysokoškolský učitel..., dále např. 22. voják z povolání.

¹⁷ Zdroj: CVVM (2004).

vytvořit prostor pro širší, intenzivnější a pozitivní prezentaci, s důrazem na místní, lokální úroveň.

- **Policejní subkultura, etika policisty** – dá se říci, že právě tyto dva výrazy jsou jakýmsi mottem celé problematiky a jejich bytí jen základní analýza by nabyla rozměrů monografie. Tyto pojmy se nesmí stát prázdnou frazeologií, kterou sice každý rád a často použije, ale nikdo se jí neřídí. Důležitým aspektem je důraz na **osobní zodpovědnost** každého policisty a zároveň potřeba **nebýt lhostejný k pochybením a selháním svých kolegů**. To totiž není vytváření a ochrana jakési „policejní subkultury“, to je vědomá spoluúčasť na špinění dobrého jména policie.
- **Zpřísnit mechanismy vnitřní kontroly instituce** – jednou z alternativ by bylo např. zřízení **nezávislého kontrolního orgánu či úřadu**, stojícího mimo policejní organizaci – jehož náplní by byla kontrola policejní činnosti a ochrana občanských práv a svobod. Popř. by tuto funkci mohla zastávat **zvláštní parlamentní komise** (otázkou by však byla případná funkčnost a akceschopnost takovéto komise). V systému stávající kontroly se jeví jako kontraproduktivní zařazení oddělení kontroly a stížností do personální pravomoci ředitele kraje (okresu).

Výše uvedené řádky si nedělají nárok na absolutorium ve výčtu veškerých nedostatků v resortu a jejich důkladnou analýzu. Jsou spíše příspěvkem k určitému zmapování často se i v minulosti opakujících problémových okruhů a k **potřebné vnitřní diskusi o zlepšování činnosti policie**.

Přínosné kroky lze v tomto ohledu zaznamenat v akademickém prostředí. Významnou roli v tomto procesu může sehrát například nově vzniklý **Ústav policejně bezpečnostních studií Policejní akademie ČR**, jehož součástí je i nově vytvořená **katedra Teorie policejně bezpečnostních činností**. Stejně tak je nutno kvitovat úsilí **Střediska bezpečnostní politiky** při CESES. Vždyť v březnu tohoto roku byla na jeho půdě řada z předložených oblastí diskutována přímo s ministrem vnitra Mgr. Františkem Bublanem.