

Izraelská národní policie a vybrané komparativní postřehy s Policií ČR

Úvodní exkurz

Izrael (hebr. *Medinat Yisra'el*) je stát na Blízkém východě, ležící na východním pobřeží Středozemního moře a hraničí s Egyptem, Jordánem, Sýrií, Libanonem a Palestinským autonomním územím. Nezávislost získal v roce 1948. Jeho rozloha je 20 400 km²¹. Počet obyvatel zde rychle roste. Poslední odhady hovoří až o 7 milionech² (počátkem 50. let – 1,4 mil., v roce 1995 – 5,4 milionů obyvatel³). Hustota zalidnění je 280 obyvatel/km² a ve městech žije přes 90% obyvatel⁴. Většinu populace tvoří Židé (zhruba 80%) a následně Arabové (20%). Tomu samozřejmě odpovídá i náboženská příslušnost, kdy 80% obyvatelstva vyznává judaismus, 15% jsou muslimové (většinou sunnité) a 3% křesťané. Zhruba polovina obyvatel státu Izrael jsou rození Izraelité, zbytek tvoří přistěhovalí cizinci z přibližně 80 států světa.

Izrael je parlamentní republikou. Hlavou státu je prezident, volený na 5 let zákonodárným orgánem – *Knesetem*, který má 120 členů. Ti jsou voleni na 4 roky podle systému poměrného zastoupení. Izrael nemá psanou ústavu. Ta je nahrazována tzv. Základními zákony.

Největším bezpečnostním rizikem pro Izrael je permanentní hrozba konfliktu s Palestinou, resp. dalšími sousedícími Arabskými státy (zejména Sýrií a Libanonem), vyplývající z národnostní a náboženské jinakosti. Izrael se v každém desetiletí od svého vzniku vždy zúčastnil nějakého válečného konfliktu. Blízký východ je také jednou z oblastí, kde se velmi často setkáváme s projevy terorismu. To jsou mj. důvody, proč právě Izrael má velmi propracovaný bezpečnostní systém, přičemž státní orgány mohou počítat s masivní podporou a pomocí řadových občanů.

Trestní soudnictví a kriminalita

V soudním řízení v Izraeli rozhodují profesionální soudci, kteří jsou voleni veřejnými (občanskými) výbory. Systém trestního soudnictví je trojstupňový:

- Nižší, obvodní též mírový trestní soud (*Magistrates, Peace Court*),
- Oblastní soud (*District Court*),
- Nejvyšší soud (*Supreme Court*).

Zvláštní přístup se uplatňuje vůči pachatelům ve věku od 14 do 18 let věku, jejichž proces probíhá před zvláštními soudy pro mladistvé.

¹ Zdroj: *Všeobecná encyklopedie, 2. svazek g – l*. Praha: Nakladatelský dům OP, 1996. s. 307

² www.izrael.wz.cz

³ *Oxfordský slovník světové politiky*. Praha: Ottovo nakladatelství, 2000. s. 296

⁴ Jedná se asi o 100 velkých měst, mezi čtyři hlavní centra patří: Jeruzalém (hl. m., cca 600 tis. obyvatel), Tel Aviv (356 tis. obyvatel), Haifa (252 tis. obyvatel) a Beer-Sheba.

Soudní proces má dvě fáze: 1) hlavní líčení a 2) vynesení rozsudku. Protispolečenská jednání se rozlišují do třech kategorií: těžké zločiny (*felonies*), přečiny (*misdemeanors*) a správní přestupky (*administrative violations*). Trest smrti byl zrušen v roce 1954 a nahrazen možností odsoudit pachatele odnětím svobody na doživotí.

System věznic je také třístupňový a dělí se na: 1) vyšší, 2) střední a 3) nižší úroveň ostrahy.

Odpovědnou institucí jak za oblast vězeňství, tak i za probační službu je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Tabulka č. 1: Komparativní tabulka registrované trestné činnosti (Izrael⁵/ČR⁶)

| | Izrael | Česká republika |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| rok | počet registrovaných trestných činů | počet registrovaných trestných činů |
| 1994 | 386,066 | 372,427 |
| 1995 | 411,531 | 375,630 |
| 1997 | 498,550 | 403,654 |
| 1999 | 484,950 | 426,620 |
| 2001 | 469,073 | 358,570 |
| 2003 | 484,688 | 357,740 |

Od počátku 80. let 20. století až do roku 1998 (kdy počet registrovaných trestných činů přesáhl počet 0,5 milionu) byl v nápadu trestné činnosti zaznamenáván stabilní nárůst. Zlom v tomto trendu nastal, podobně jako v ČR, v roce 1999, kdy registrovaná trestná činnost poklesla téměř o 6,1 %. V posledních třech letech je však zaznamenán opět určitý vzestup. Míra kriminality se v Izraeli v posledních deseti letech pohybuje mezi 70 – 85 (na 1000 obyvatel), v České republice je to okolo 40.

Nejhojnějším druhem kriminality je majetková trestná činnost (asi 60%), terorismus, násilná trestná činnost, trestná činnost „bílých límečků“ a trestná činnost spojená s ilegální migrací.

Stručně k organizaci

Izraelská policie čítá téměř **26 tisíc policistů a policistek** (žen je asi 20% z celkového počtu; podíl žen u Policie ČR, která čítá celkem zhruba 46 tisíc příslušníků, se pohybuje mezi 10 – 12%). Nutno však dodat, že v tomto množství jsou zahrnuti i vojáci základní vojenské služby, kteří se rozhodli pro její výkon v policejním sboru⁷. Dalšíh **8 tisíc** policistů je činných u **pohraniční policie** (z nich 12% pochází z etnicky a národnostně minoritních skupin obyvatelstva).

Na vrcholu celé policejní organizační struktury je komisař (*Commissioner*), popř. též generální inspektor, tedy jakási obdoba našeho policejního prezidenta. Do této funkce je komisař jmenován přímo vládou a to na doporučení ministra vnitra

⁵ Zdroj: DAS, D., K. a PALMITTO, M., J. *World Police Encyclopedia – Volume I (A – K index)*. New York: Tylor & Francis Group, LLC, 2006. s. 410.

⁶ Zdroj: www.mvcr.cz

⁷ Což umožňuje Security Service Act (1995).

(resp. ministra veřejné bezpečnosti). Funkce je striktně apolitická. Přímo komisaři podléhají následující složky: legislativně-právní útvar, úřad mluvčího, audit a rozpočtový útvar, ombudsman, disciplinární a odvolací rozhodčí útvar, kontrolní útvar a útvar pro ilegální imigraci. Jeruzalémská centrála je tvořena osmi hlavními sekcemi: služba kriminální policie a vyšetřování⁸, hlídková a pořádková služba, zpravodajství, služba dopravní policie, community policing a občanské hlídky, logistika, plánování, personální oddělení. Přičemž velitelství disponuje i hlavními informačními databázemi resortními (registr otisků prstů, otisků dlaní, odcizených vozidel atd.) i „nadresortními“ (databáze osob i s jejich bydlištěm, vlastníků zbraní, motorových vozidel a řidičských oprávnění atd.), kde jsou shromažďovány údaje i z registrů ostatních ministerstev.

Dalšími prvky ve struktuře izraelské policie (IP) jsou útvary s celostátní působností: letecká služba, národní jednotka prevence proti krádežím motorových vozidel a národní vyjednávací jednotka.

Dále je organizace IP dělena na menší územní teritoria – oblasti (v ČR obdoba krajů). Těch bylo v roce 2004 sedm⁹ (viz poslední dva řádky schématu). Činnosti policie zde řídí oblastní komisaři, kteří jsou odpovědní přímo generálnímu inspektorovi. Oblastní komisaři a velitelé jednotlivých složek (sekcí) na velitelství mají hodnost generál majora a jako celek tvoří poradní sbor generálního inspektora.

Oblasti jsou pochopitelně dále děleny na menší územně-správní celky, které jsou řízeny policejními veliteli. Podle velikosti a náplně dělíme tyto menší celky na:

- regionální policejní stanice (v roce 2004 jich bylo 10, většinou v centrech velkých měst),
- policejní stanice (53),
- menší policejní stanice (100),
- centra community policing (350 – většinou o síle jednoho muže)
- a základny občanských hlídek (400).

Na okraj dodejme, že rozpočet IP je hrazen z rozpočtu státního, nicméně určité služby jsou hrazeny těmi institucemi, které jich využívají (často zmiňovaná problematika i v českých podmínkách, zejm. při využívání služeb Policie ČR při zajišťování veřejného pořádku při sportovních utkáních či využívání služeb PCO soukromými subjekty). Z rozpočtu policie jde **75%** prostředků na **platy** zaměstnanců, **22%** na dodávky a zakázky a **3%** na **výzkum a další rozvoj**.

Odchodový věk do důchodu je pro izraelské policisty stanoven na 55 let věku, nebývá však výjimkou odchod o několik let dříve. Přitom jsou tito policisté oprávněni požívat **výsluhy**, jejíž výše činí **2% jejich platu za každý rok služby** u policie.

Současná právní úprava v **České republice**¹⁰ přiznává tzv. příspěvek za službu příslušníkům PČR nejdříve po 10 letech služby a to ve výši 20%. Za každý další rok služby se tento díl navyšuje o 1%. Nová právní úprava¹¹, jejíž účinnost je stanovena k 1. 1. 2007, mění tyto podmínky následovně: tzv. výsluhový příspěvek by se měl přiznávat nejdříve po 15 letech služby a to ve výši 20%. V následujícím 16. – 20. roku služby by měl být tento díl navyšen o 3% za každý ukončený rok, za 21. –

⁸ Národní vyšetřovací jednotka je dělena do dvou oblastí: 1) závažná a mezinárodní trestná činnost (zejm. organizovaný zločin zaměřený např. na motorová vozidla a drogy) a 2) kriminalita „bílých límečků“, podvody a počítačová trestná činnost.

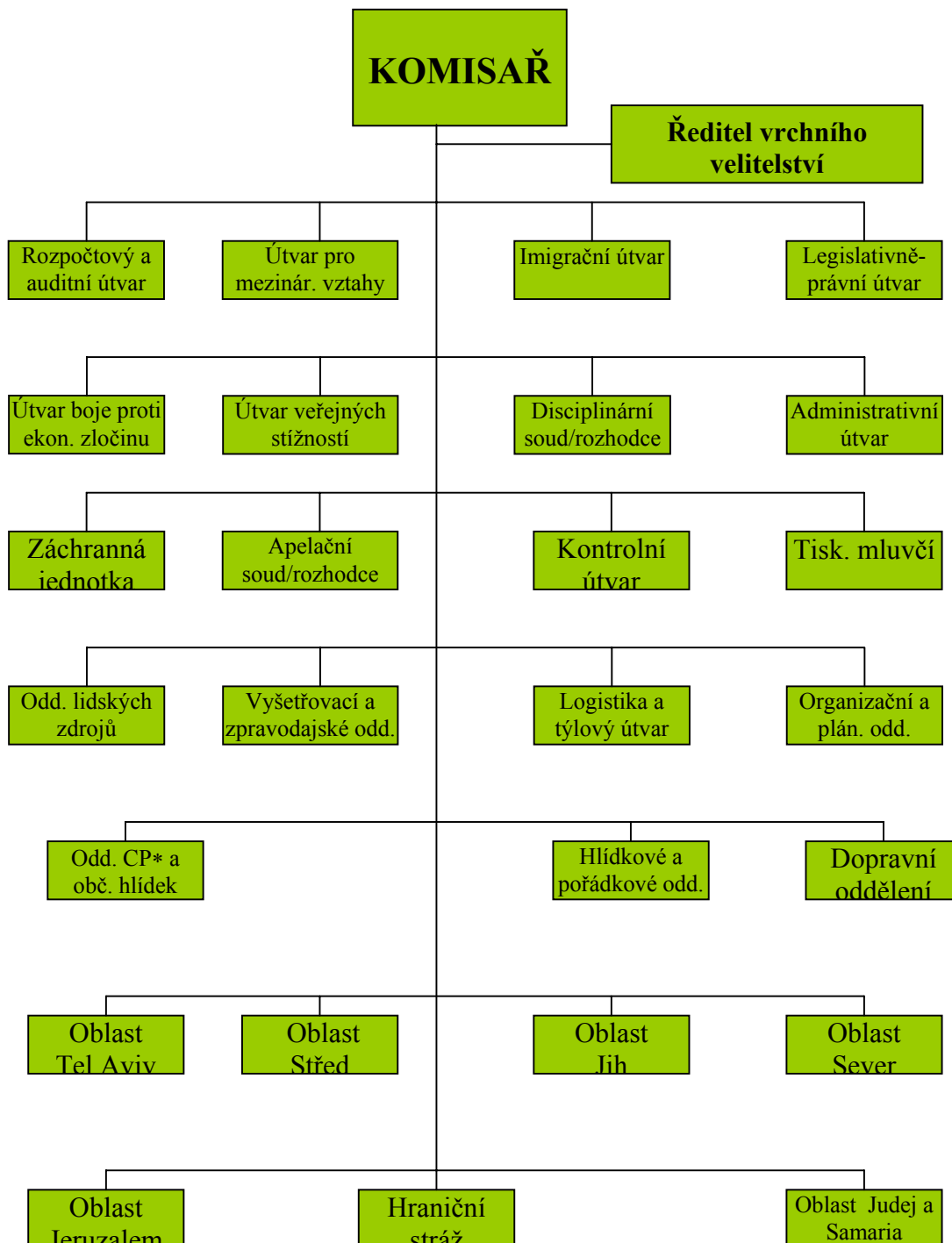
⁹ Za specifické teritorium je považována i oblast hranic Izraele.

¹⁰ Zk. č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR

¹¹ Zk. č. 530/2005 Sb., o změně zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

25. rok služby o 2% a za každý ukončený rok následující služby o 1%. Maximálně však do výše 50% posledního měsíčního služebního příjmu.

Schéma č.1: Organizační struktura vrchního velitelství izraelské policie:¹²



* CP = Community policing

¹² Zdroj: www.police.gov.il

Systém profesní přípravy a vzdělávání, bezpečnostní výzkum

Každý nově nastoupivší policista musí absolvovat základní výcvikový kurz (jakousi obdobu ZOP) v délce trvání 25 týdnů. Tento výcvik je zaměřen především na oblast fyzické přípravy (4 týdny), obecné profesní přípravy (7 týdnů) a speciální profesní přípravy (14 týdnů). Podmínkou následného povýšení¹³ jsou tři roky služby a složení příslušné zkoušky. Po dalším roce služby může být příslušný policista doporučen svým nadřízeným na zdokonalovací kurz (5 týdnů), další rok pak na „*Senior Police-Officer Course*“ (v délce 5 – 10 týdnů), který je určen pro budoucí velící důstojníky. Až po absolvování tohoto kurzu může být policista v Izraeli navržen na jmenování do důstojnické hodnosti (*Commissioned Officer – CO*), se kterou se pojí další stupeň profesní přípravy v podobě „CO kurzu“ v délce 30 týdnů. Součástí tohoto tréninkového kurzu je i akademické studium na *Haifa University* (pouze pro policisty, kteří nemají vysokoškolské vzdělání). Další profesně vzdělávací kurzy, jež jsou zaměřeny především na rozvoj manažerských dovedností, musí absolvovat velitelé oddělení (3 měsíce), resp. velitelé na vyšších stupních managementu (tzv. *Senior Management Course*, trvající 6 týdnů).

Policisté s vysokoškolským vzděláním nastupují k policii taktéž na poddůstojnických hodnostech. Podmínkou k tomu, aby se stali důstojníky je roční služba, úspěšné absolvování „assessment centra“ a absolvování CO kurzu.

Pro výcvik a profesní přípravu příslušníků policie byla zřízena Národní policejní akademie (***National Police Training Academy***, jejímž ekvivalentem v našich podmínkách je Policejní akademie ČR). Dělí se na dvě samostatné části:

1. *Senior Officer's Training Academy* – která se specializuje na rozvoj schopností řízení a plánování u policejních důstojníků,
2. *Operational Fitness Academy* – kde je prováděn výcvik policistů ve výkonu v oblasti sebeobrany, použití zbraně a jiných donucovacích prostředků, zajištění podezřelé osoby apod.

V Izraeli v současné době není instituce, která by se zabývala výhradně výzkumem policejní problematiky. Za plánování, koordinaci a analýzu relevantních informací tak odpovídá Ministerstvo veřejné bezpečnosti (*Ministry of Public Security*), resp. kancelář poradce pro vědu, která je jeho součástí. Ta také každoročně provádí sběr informací a návrhů na zlepšení činnosti od jednotlivých součástí policie. Na analýzu těchto materiálů je pak každoročně vypisován tendr, kterého se mohou zúčastnit veřejné i soukromé subjekty. Subtilnější výzkumné projekty (týkající se např. kriminalistických metod, dopravně bezpečnostní činnosti, community policing či technologického a počítačového rozvoje) si realizují jednotlivé složky, resp. jejich výzkumné sekce.

Kontrolní mechanismy

V České republice dochází k častému zpochybňování kontrolních mechanismů činnosti **Policie ČR** (ale i bezpečnostních složek obecně). Kritika je směřována především na to, že existující dozor pochází téměř výhradně z interních zdrojů samotné P ČR (resp. resortu MV), tedy že chybí nezávislý orgán, posuzující dané případy pochybení neutrálně, nezaujatě. Pojďme se proto podívat, jak je tato problematika řešena v Izraeli.

¹³ V Izraelské policii je sedm poddůstojnických a devět důstojnických hodností.

V každém obvodu je ustanoven policista, který je oprávněn přijímat stížnosti od občanů (*Public Complaints Officer*). Bagatelní případy pak řeší přímo tito policisté. Rozhodne-li se občan pro podání své stížnosti vyšší instanci, může tak učinit buď na Policejním velitelství (*Police HQ*), popř. na Ministerstvu národní bezpečnosti, kde je k tomu ustanovena zvláštní funkce ombudsmana. Disciplinární komise pak sestavuje obžalobu pro Policejní disciplinární soud/rozhodce, zde rozhodují dva policejní soudci a zástupce veřejnosti (tj. mimoresortní právník). V případě, že policista nesouhlasí s vynesným rozhodnutím, má právo se obrátit k odvolacímu soudu/rozhodci (*Appeals Court*).

Odlišný postup je v případě, že se prověřuje podezření z trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele. Tyto případy řeší externí **Úřad pro vyšetřování stížností proti policistům** (*Department for the Investigation of Complaints Against Police Officers*), který spadá do působnosti ministerstva spravedlnosti. Tento úřad byl založen kvůli tlaku veřejnosti na zvýšení odpovědnosti policie v roce 1992. Do této doby byly řešeny veškeré stížnosti vnitřními mechanismy policie.

Community policing

Od roku 1994¹⁴ je do policejní praxe v Izraeli zaváděn druh policejně bezpečnostní činnosti, ve světě nazývaný *community policing* (CP). V Česku se ekvivalent k tomuto slovu hledá poměrně obtížně (nejčastěji je používána právě anglická verze), ale měl-li by být zachován významový obsah termínu, dalo by se hovořit o komunitní policejní činnosti či policejní práci v komunitě. Základem této činnosti je navázání partnerství, aktivní spolupráce a efektivní komunikace s dalšími prvky veřejného života (místní úřady, organizace i občané) a zajistit tak synergický efekt při zajišťování bezpečnosti v konkrétní lokalitě. Můžeme také hovořit o **multi-subjektovém modelu** řešení bezpečnostní situace na daném území, resp. v policejním či správním okrsku. Jako další přínos CP lze uvést:

- Decentralizaci státní, resp. policejní moci a posilování vlivu nižších článků řízení a přímého výkonu, jakož i vlivu místní samosprávy v této oblasti.
- Zvyšování možnosti bezprostřední kontroly policie občany a mimoresortními subjekty.
- Tím je povzbuzována i důvěra v policii a uznávána legitimita její práce (včetně represivních zásahů).
- Na druhou stranu je vyvíjen větší tlak na kvalitní výkon policejní práce – tedy profesionalitu policistů.
- Větší otevřenost policejního systému – náleží sem zejména interaktivní komunikace s médii a rozšíření možnosti využití externích inovativních prvků v policejní činnosti.
- Značné zefektivnění je pozorováno v práci s menšinami (v Izraeli zejm. s Araby) a problémovými segmenty společnosti (imigranty, mládeží¹⁵ atd.) či s občany, kteří jsou vystaveni zvýšenému riziku (zejm. senioři).

¹⁴ Viz: Community Policing Strategy (1994)

¹⁵ V Izraeli je na práci s mládeží kladen velký důraz. Probíhá celá řada preventivně-informativních programů, přednášek apod. Podporováno je však např. i studium kriminologie a policejních věd (kde jsou jako lektori činní právě i policisté či příslušníci vězeňské služby aj.). A podporována je i přímá policejně bezpečnostní činnost vykonávána přímo mladistvými, většinou ve spolupráci a pod dohledem dospělých příslušníků občanské gardy.

- Nabízí se úspora prostředků skrze PPP projekty (které zadává stát, ale na jejich spolufinancování se podílí i soukromí partneři).
- Součástí projektu je i transformace policejních služeb v uživatelsky přívětivější prostředí. (V ČR se tento proces zastavil po vybudování jedné „vzorové služby“ a modernizaci několika málo dalších).
- CP prospívá institutu dobrovolnické služby (viz níže).

Komunitní činnost vykonávají k tomu vyškolení policisté (*Community Police Officers*), kteří jsou detašováni ve speciálních centrech zejména ve velkých městech, ale i v problémových venkovských oblastech. Těchto center je po Izraeli něco přes 350. Využívány jsou i tzv. mobilní policejní stanice (podobnou službu poskytuje např. městská policie v centru Prahy).

Community policing v České republice přechází z pilotní fáze (kdy byl projekt testován ve dvou lokalitách: OO PČR Tišnov a OO PČR Zruč nad Sázavou) do další části své realizace, kdy se do něj zapojuje dalších osm českých a moravských měst (Praha, Hustopeče, Ostrava, Svitavy, Milovice, Český Krumlov, Mariánské Lázně a Jablonec nad Nisou). První kroky se začaly realizovat v Praze a v Milovicích¹⁶.

Dobrovolnická služba

Dalším inspirativním motivem v izraelském bezpečnostním systému je dobrovolnická služba působící v oblasti zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti již více než 30 let. Oporu pro svou činnost nachází více jak **70,000 dobrovolníků a dobrovolnic** v zákoně o policii¹⁷ z roku 1971 a dále v policejní směrnicí¹⁸ z roku 1996, která upravuje činnost „civilní gardy“ (*Civil Guard – CG*) či snad lépe „občanských hlídek“.

Dobrovolníci působící v občanských hlídkách jsou řízeni policií a samotný výkon provádí pod jejím dohledem. Zázemí jejich činnosti tvoří výše zmíněná síť komunitních center policie. Základ jejich činnosti je v provádění nejrůznějších preventivních opatření, včetně péče o „zranitelnou“ část populace (zejm. o seniory a děti). Vedle těchto činností jsou zřízeny i tzv. zvláštní dobrovolnické jednotky (*Special Volunteer Units*), které jsou propojeny se svými státo-bezpečnostními ekvivalenty.

Členové všech dobrovolnických složek prochází odborným školením v rozsahu několika hodin a následně průběžným *on job* tréninkem. Základní složky CG svou příslušnost prokazují vestou a visačkou, resp. příslušným certifikátem. U většiny zvláštních jednotek jsou jejich členové povinni působit v policejní uniformě.

Zvláštní pozornost je věnována dospívajícím dobrovolníkům, kteří po dovršení hranice 17 let, se souhlasem rodičů a po prokázání své zdravotní způsobilosti mohou taktéž působit v CG. Zvláštní dobrovolnické programy jsou vytvořeny i pro cizince žijící či pobývající v Izraeli.

Institut dobrovolnické služby je legislativně upraven od roku 2003 i v ČR. Nelze však hovořit o systematickém a důsledném nabízení alternativ občanům, majícím zájem o pomoc při zajišťování věcí veřejného pořádku.

¹⁶ Viz: www.hspmag.cz

¹⁷ Viz: Police Order (nová verze) 5731 – 1971, články 37 – 40, 49 a-h.

¹⁸ Viz: Police Regulation (the Civil Guard) 5757 – 1996.

Literatura:

Všeobecná encyklopedie, 2. svazek g–l. Praha: Nakladatelský dům OP, 1996. 700 s.
Oxfordský slovník světové politiky. Praha: Ottovo nakladatelství, 2000. 1090 s.
DAS, D., K. a PALMITTO, M., J. *World Police Encyclopedia – Volume I (A – K index)*.
New York: Tylor & Francis Group, LLC, 2006. 936 s. ISBN 0-415-94251-9
<http://www.izrael.wz.cz/>
<http://www.police.gov.il/>
<http://www.mvcr.cz/>
<http://www.mvcr.cz/casopisy/policista/2005/10/rovna.html>
<http://www.hspmag.cz/>