

JUDr. Martin BOHMAN

PA ČR

Úloha dobrovolníků při zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti v ČR a v zahraničí

Motto: „Hledáme lidi s vizí pro bezpečnější lokalitu. Nejde přitom o soutěž popularity, kde vyhrává známější nebo vlivnější.“¹

Na úvod

Od konce 20. století pozorujeme a to nejen v ČR fenomén, který je nazýván jako rozšiřování konceptu bezpečnosti. Klasický model, ve kterém je bezpečnost zajišťována téměř výhradně národními státy a to převážně „tvrdými“ vojenskými metodami, je nahrazován, lépe řečeno obohacen o:

- 1) dimenzi mezinárodní až globální,
- 2) dimenzi regionální až lokální (místní).

V této souvislosti lze také hovořit o reformě sektoru bezpečnosti, spočívající v jeho pluralizaci, privatizaci, globalizaci či naopak fragmentaci. Tyto procesy sebou zákonitě nesou důsledky mj. v podobě:

- nutné reformy veřejné správy vnitřních věcí (vnitřní bezpečnosti),
- dále otevření prostoru pro nestátní bezpečnostní subjekty, které na zajišťování této oblasti v mnoha případech efektivně a oboustranně výhodně participují. Mezi tyto subjekty řadíme například komunální policejné bezpečnostní orgány (obecná a městská policie), soukromé bezpečnostní služby a dále **občany** (jednotlivce), členy nevládních organizací či **dobrovolnickou službu**.

¹ Jde o motto jednoho z dobrovolnických programů, který probíhá ve Spojených státech pod názvem „Community Prosecution Strategies: Measuring Impact“.

Tento fakt je reflektován taktéž v České republice a v této souvislosti byla započata odborná diskuse nad změnou legislativního rámce předmětné oblasti (příprava zákona o Policii České republiky a zákona „o vnitřní bezpečnosti“). Smyslem **zákona „o vnitřní bezpečnosti“** by mělo být zejména provázání již existujících zákonů upravujících jednotlivé segmenty vnitřní bezpečnosti našeho státu. Dále definování participujících subjektů, které by se měly na zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku podílet, stanovení jejich působnosti, pravomocí a pravidel vzájemné spolupráce a spoluodpovědnosti.

Jak již bylo zmíněno, mezi takové subjekty lze řadit i dobrovolníky, resp. dobrovolnické organizace. Žádoucí je tedy vytvořit právní rámec pro fungování dobrovolnických organizací na poli veřejného pořádku (obecná úprava dobrovolnické služby již v ČR existuje). O tom, jaké je postavení dobrovolníků u nás a v zahraničí, je pojednáno v následujícím textu.

Význam nevládních organizací a dobrovolníků

V Bezpečnostní strategii ČR², tedy v dokumentu, který určuje hlavní směry bezpečnostní politiky našeho státu, se výslovně hovoří o: „...*důležitosti podpory veřejnosti, spolupráce s nevládními organizacemi a bezpečnostní komunitou.*“

Není přitom sporu o tom, že nevládní organizace skrze svá specifika:

- **dobrovolnost,**
- **odbornost / profesionalitu,**
- **společenský přínos,**

bezesporu aktivně participují na zajišťování dílčích úkolů vnitřní bezpečnosti, podílí se na civilní kontrole bezpečnostních složek a vytváří tak nutnou zpětnou vazbu.

Jsou významnou součástí bezpečnostní komunity, zejména tím, že:

- **spoluvytváří a rozvíjí „bezpečnostní vědomí“**, zejm. skrze informování občanů,
- **mohou nabízet a často i nabízejí alternativy k zapojení se do tvorby bezpečnostního prostředí pro občany,**

² Bezpečnostní strategie ČR, čl. 77, věta 1.

- **ventilují názory a postoje veřejnosti**, což by jim mělo zajistit legitimní a odpovídající podíl v odborné diskusi,
- **účastní se řešení bezpečnostních problémů**, zejména parciálních či lokálních (regionálních) rozměrů atd.

Přínos takovýchto činností lze zajistit pouze rozvinutým, systematickým a **efektivním financováním** a následně zapojením dalších **kvalifikovaných expertů** do této oblasti. To je jeden z nutných kroků, který povede k vyvrátání bezpečnostní komunity v ČR.

Dobrovolnická služba v ČR

Institut dobrovolnické služby (dále DS) je v České republice obecně upravena zákonem č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů.

Některé další činnosti vykonávané dobrovolníky, jsou upraveny zvláštními právními předpisy (dobrovolní hasiči, Čs. červený kříž apod.).

Na bázi dobrovolnosti, byť mimo rámec zákona, fungují navíc organizace jako Horská služba nebo Vodní záchranná služba.

To je pravděpodobně pozůstatek z 90. let minulého století, kdy tato činnost nebyla upravena vůbec. Změnu přinesl až rok 2001 (tento rok byl vyhlášen OSN Mezinárodním rokem dobrovolníků), ve kterém se iniciovala možná legislativní změna tohoto institutu. Proces vyústil v dubnu 2002 přijetím zákona o dobrovolnické službě, který nabyl účinnosti k 1.1.2003.

Ten mj. také definuje, kdo je dobrovolník (fyzická osoba, starší 15 let – při výkonu DS na území ČR, resp. starší 18 let – při výkonu této služby v zahraničí). Ten nesmí být v pracovněprávním vztahu či ve služebním nebo členském poměru k přijímací organizaci (tj. organizaci, pro jejíž potřebu je činnost vykonávána). Služba je taktéž klasifikována dle délky služby na krátkodobou (nepřesahující 3 měsíce) a dlouhodobou.

Odpovědným orgánem za dohled nad dobrovolníky bylo ustanoveno ministerstvo vnitra (odbor prevence kriminality – oddělení preventivních programů a dobrovolnické služby), které je taktéž oprávněno k udělování akreditací. Ty se

přiznávají vysílajícím organizacím (právníkům osobám se sídlem v ČR, které dobrovolníky vybírají, evidují, připravují pro výkon a uzavírají s nimi smlouvy o výkonu dobrovolnické služby) a to na po dobu tří let.

V současnosti jsou na MV akreditovány desítky projektů od zhruba sedmi desítek organizací. Na tyto projekty je každoročně vyčleňována částka 15 milionů korun. Mimo žádosti na krytí projektů je též možné žádat o:

- státní účelovou dotaci na krytí pojistného za odpovědnost za škodu či zdraví,
- dotaci na pokrytí výdajů spojených s evidencí a přípravou dobrovolníků pro výkon a se zajišťováním výkonu dobrovolnické služby,
- ke krytí pojistného na důchodové pojištění placeného za dobrovolníka.

Co se týká **optimalizace výkonu dobrovolnické služby** a jiných nevládních organizací, bylo by jistě vhodné uvažovat zejména o **novelizaci její zákonné úpravy**.

Další možnosti zlepšení lze spatřovat ve:

- **zkvalitňování členské základny** těchto organizací,
- upevňování vzájemné **spolupráce** jak mezi jednotlivými pracovišti nevládního sektoru, tak i s příslušnými ministerstvy,
- a následném **posílení faktického vlivu** těchto organizací, zejména skrze analytickou činnost, jejíž výstupy povedou k optimalizaci a pragmatizaci rozhodnutí, úsporám a efektivitě,
- **větší účasti zástupců těchto organizací na rozhodování**, popř. ve zmiňovaném institucionalizovaném poradním orgánu Parlamentu.

Příklady organizací dobrovolnické služby v ČR:

Dobrovolní hasiči - (upraveno zvláštním zákonem č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů),

Český červený kříž - (upraveno zákonem č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Česko-slovenském červeném kříži, ve znění pozdějších předpisů).,

Horská služba,

Vodní záchranné služby,

**Bílý kruh bezpečí,
ADRA ČR,
Člověk v tísni, aj.**

Nutno dodat, že dobrovolnické organizace se v ČR zabývají především činnostmi v oblasti sociální a kulturní, resp. pomocí při likvidaci následků přírodních nebo humanitárních katastrof atd. Jejich využití v oblasti zajišťování vnitřní bezpečnosti je okrajové a nedostatečné. Jakousi vlašťovkou je postupné zavádění prvků „community policing“ do policejní práce. Právě tyto aktivity by mohly vést k masivnějšímu zapojení občanů – dobrovolníků do procesu zkvalitňování bezpečnosti na místní úrovni.

Dobrovolníci a vnitřní bezpečnost v zahraničí

V zahraničí (zejména v anglosaském, resp. angloamerickém světě) působí řada rozličných dobrovolnických organizací zaměřených na široké spektrum činností. Za jednu z nejrozvinutějších oblastí lze považovat právě participaci na zkvalitňování bezpečnosti v konkrétních lokalitách.

Záměrně jsou uváděné příklady převzaty ze Spojených států, Velké Británie a Izraele, aby porovnávané rozdíly byly co možná nejnázornější. Nutno však dodat, že s podobnými projekty se lze setkat i na půdě kontinentální Evropy³.

Ve **Spojených státech** jsou mimo masivní přeměny státních bezpečnostních složek (zejména jako reakce na teroristický útok v září roku 2001) patrné i změny v oblasti tzv. „vigilantizmu“⁴ tedy občanské ostražitosti.

Mezi organizace a projekty, které sdružují občany v rámci boje s kriminalitou patří např.:

1. „**National Night Out: A Community-Police Partnership Program**“ - jde v něm o informačně-preventivní kampaň pod hlavičkou Ministerstva spravedlnosti

³ Viz. např. tzv. „Contracts locaux de sécurité“ (CLS) ve Francii.

⁴ Blíže např.: NOVÁK, F.: Systémové trendy činností bezpečnostních služeb, *Security magazin*, č. 6, 2004, s. 47 - 49.

Spojených států (U. S. Department of Justice⁵). Projekt probíhá v 10, 000 lokalitách (což představuje zhruba 35 milionů obyvatel) po celém území USA, Kanady a amerických vojenských základnách ve světě. Vybraná lokalita je nejprve podrobena analýze bezpečnostní situace, kterou zajišťuje oficiální výzkumné pracoviště⁶ (think tank), které následně též vypracuje vhodný program a opatření. Státem zřízená asociace⁷ poté poskytne školené odborníky, kteří jednotlivá opatření implementují do praxe, zajišťují materiální a technické vybavení. Ve spolupráci s místní samosprávou, prostřednictvím médií a dotazníkových akcí informují a zapojují do projektů veřejnost. Prostřednictvím informačních kampaní, sportovních akcí, soutěží, mítinků a seminářů zajišťují bezprostřední kontakt mezi občany a policisty jedné lokality a jejich následnou interaktivní spolupráci⁸. Součástí programu jsou i další dílčí projekty.⁹

2. „**Citizen Corps**“ (CC)¹⁰ - je jedním z pěti federálních programů¹¹ v této oblasti, souhrnně označených jako „**USA Freedom Corps**“¹². Projekt zdůrazňuje význam každého občana při zajišťování bezpečnosti v oblasti, kde žije. Příslušníci CC pomáhají koordinovat dobrovolnické aktivity¹³ v oblasti bezpečnosti, zajišťují nábor, vzdělávání, trénink, výcvik a servis pro dobrovolníky. Organizace USA Freedom Corps též pomáhá občanům nalézat nejvhodnější možnosti uplatnění a realizace. A to i např. co se týká uplatnění seniorů.

3. „**Community Prosecution Strategies: Measuring Impact**“ - opět podobně jako v předešlých případech projekt využívá principu zainteresovanosti občanů žijících v dané lokalitě na řešení bezpečnostní situace, zejména při identifikaci hlavních problémů a určování prioritních bezpečnostních opatření. Motto programu:

⁵ Jedná se o Ministerstvo spravedlnosti USA. Programy a projekty jsou podřazeny pod „Office of Justice Programs“, resp. pod „Bureau of Justice Assistance“ ve Washington D.C.

⁶ Jedná se o American Prosecutors Research Institute (APRI).

⁷ Jedná se o National Association of Town Watch (NATW).

⁸ Tzv. „on a one-to-one basis“.

⁹ Např. zřízení stálé telefonní krizové linky, dále „Project 365“ jednoletá intenzivní práce na specifickém problému (kultivace prostředí, graffiti, bezdomovectví atd.) určité lokality, „Crime Prevention Through Environmental Design“ aj.

¹⁰ V roce 2004 bylo v tomto projektu registrováno 850 programů, kterých se účastnilo na 59, 000 dobrovolníků, organizace hospodaří s rozpočtem 3 miliardy USD. V tomto roce (2005) se počítá s rozšířením projektu i na území Velké Británie, Nového Zélandu a Kanady.

¹¹ Vedle 1. Citizen Corps zde existuje 2. Peace Corps, 3. Ameri Corps, 4. Learn and Serve America a 5. Senior Corps.

¹² Organizováno pod U.S. Department of Homeland Security.

¹³ Mezi dva hlavní projekty se řadí 1. Volunteers in Police service a 2. Neighborhood Watch.

„Hledáme lidi s vizí pro bezpečnější lokalitu. Nejde přitom o soutěž popularity, kde vyhrává známější nebo vlivnější.“

4. **„Project Safe Neighborhoods - Community Engagement and Media Outreach Technicals Assistance Program – American’ s Network Against Gun Violence“** - což je celonárodní program postavený opět na specifičnosti lokalit, zaměřený na redukci násilných trestných činů a násilných trestných činů páchaných se zbraní. Každý stát je zmocněn si pro tyto účely vytvořit speciální jednotku.¹⁴

Změny bezpečnostního systému provázejí i **Velkou Británii**. Probíhá zde celková reforma státních policejních sborů. Je zde citelný jak nárůst počtu policistů¹⁵ a kladení důrazu na práci v terénu¹⁶, tak aktivizace občanů, aby na svém bezpečí participovali. Mezi nejvýznamnější projekty a organizace lze řadit např.:

1. **„Crime and Disorder Reduction Partnership - (CDRPS)“ - „Community Safety Partnership“** - jde o projekt¹⁷, podle kterého jsou Anglie a Wales rozděleny do 376 oblastí. V každé oblasti je ustanoven tým z policistů, místních zastupitelů, občanů, nevládních organizací a zástupců podnikatelské sféry. Ten pak vypracuje bezpečnostní audit lokality a následně navrhne strategii pro zlepšení situace v dalším období. Podílí se i na následné realizaci.
2. **„Community Support Officers (CSO)“** - jedním z opatření podporující komunitní charakter bezpečnostní práce je též zřízení této nové jednotky a umístění více jak 3 tisíc (3243) „strážců místního pořádku“ do přímého výkonu. Jejich hlavním úkolem je „viditelné hlídkování“ v terénu, efektivní potírání protisociálního chování a interaktivní (oboustranně informativní) komunikace s občany. Byť nemají stejná oprávnění jako státní policie, mohou ukládat pokuty, legitimovat občany, zabavit veřejně konzumovaný alkohol apod.
3. **„Neighbourhood Wardens“** - jsou obdobou CSO. I tito „strážci sousedství“ jsou uniformovaní, nemají však policejní pravomoc. Jde zejména o preventivně-

¹⁴ Tzv. „Project Safe Neighborhoods (PSN) Task Force“.

¹⁵ Od roku 2000 došlo k nárůstu počtu policistů o 16 tisíc. Celkový počet tak již převyšuje 140, 000 policejních úředníků.

¹⁶ Doslova „putting police officers at the heart of the local community“.

¹⁷ Logem projektu je žlutá šipka otočená směrem dolů, ve které je černý nápis: „Let’s keep crime down“ (tedy „Snižme kriminalitu“).

informační činnost (jsou „očima a ušima komunity“¹⁸) v městských centrech a místech s četným výskytem kriminality. Jsou jakýmsi mezičlánkem mezi občany a státními autoritami.

V **Izraeli** má dobrovolnická služba již více než 30letou tradici. Oporu pro svou činnost nachází více jak **70,000 dobrovolníků a dobrovolnic** v zákoně o policii¹⁹ z roku 1971 a dále v policejní směrnici²⁰ z roku 1996, která upravuje činnost „civilní gardy“ (**Civil Guard – CG**) či snad lépe „občanských hlídek“.

Znatelný přínos měl i rok 1994²¹, kdy začala být do policejní praxe v Izraeli zaváděny prvky community policing. Působení policistů přímo ve středu komunit má podle dosavadních výsledků formální i značný bezprostřední vliv na formování dobrovolnických aktivit.

Dobrovolníci působící v občanských hlídkách jsou řízeni právě policií a samotný výkon provádí pod jejím dohledem. Zázemí jejich činnosti tvoří síť komunitních center policie. Základ jejich činnosti je 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 jakési mládežnické sekci CG (**Youth**). První tři měsíce služby znamenají zkušební dobu, ve které podstupují základní výcvik včetně tréninku s palnou zbraní. Po této době získávají certifikát dobrovolníka. Následnou bezpečnostní činnost vykonávají „Youth“ společně a pod dohledem členů CG. Mezi jejich hlavní aktivity patří:

- prevence proti krádežím na plážích (tzv. Beach boys),

¹⁸ „The eyes and ears of the community“.

¹⁹ Viz: Police Order (nová verze) 5731 – 1971, články 37 – 40, 49 a-h.

²⁰ Viz: Police Regulation (the Civil Guard) 5757 – 1996.

²¹ Viz: Community Policing Strategy (1994)

- označování vybraných částí majetku v domácnostech i institucích, což má odrazující vliv pro případného zloděje a zároveň je usnadněna následná identifikace původního majitele při nalezení odcizeného majetku,
- preventivní hlídkování na místech větší koncentrace mladých lidí (školy, sportoviště, parky aj.), jako ochrana před vandalizmem,
- působení jako „třetí osoba“ v hlídkových vozech dopravní a pořádkové služby policie.

Po dovršení 18. roku věku se stávají „Youth“ členy standardní CG.

Zvláštní dobrovolnické programy jsou vytvořeny i pro cizince žijící či pobývající v Izraeli. Podmínkou je příslušný věk 21 – 65 let (popř. 19 – 21), dobrý zdravotní stav a potvrzení místního policejního oddělení o spolehlivosti. Náplň jejich činnosti je v podstatě velmi podobná té, kterou vykonávají běžné CG. Jde tedy o pěší a motorizované hlídky, dohled nad bezpečností hromadné dopravy, hlídky na zastávkách a dalších kritických bodech, dopravně bezpečnostní činnost a pohraniční stráž.

Závěr

S podobnými programy a projekty pro dobrovolníky se v České republice nesetkáváme. Jako určité náznaky těchto aktivit lze snad spatřovat ve zmíněném začínajícím projektu community policing či v komplexním programu kriminality na místní úrovni (tzv. Program prevence kriminality). Nelze však hovořit o jejich systematickém a plném využití. Nedostatečný je především počet realizovaných projektů. Deficit je též v transferu názorů na bezpečnostní priority v daném místě a v jejich následné aplikaci do praktické roviny.

Přitom nastartování tohoto procesu a využití dobrovolníků v bezpečnostní praxi se vybízí zcela zjevně. Místní a osobní znalost prostředí, viditelnost hlídek a tedy i zjevnost preventivně výchovného působení a finanční nenáročnost jsou jen letmým výčtem výhod, které tato služba nabízí.