

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

**Jan Provazník**

**Přístup k obětem trestných činů z hlediska  
zajímavých státních institucí**

*Diplomová práce*

Praha 2016

Autor práce: **Jan Provazník**

Vedoucí práce: **PhDr. Martin Cejp, CSc.**

Rok obhajoby: 2016

## **Bibliografický záznam**

PROVAZNÍK, Jan. *Přístup k obětem trestných činů z hlediska zainteresovaných státních institucí*. Praha, 2016. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce PhDr. Martin Cejp, CSc.

## **Abstrakt**

Tato diplomové práce se zabývá politikou přístupu k obětem trestných činů. Zaměřuje se na činnost zainteresovaných státních institucí, jež s oběťmi trestných činů pracují. Oběti trestných činů představují v dnešním přístupu veřejné politiky skupinu lidí, na které je nahlíženo jako na osoby potřebující pomoc. Tento pohled se v České republice projevil přijetím zákona o obětech trestných činů, který nabyl účinnosti v roce 2013. Předmět úpravy tohoto zákona směřuje k vymezení práv oběti jako subjektu zvláštní péče ze strany státu, úpravu poskytování peněžité pomoci obětem ze strany státu a stanovení právního základu pro spolupráci mezi státem a organizacemi, které poskytují pomoc obětem. Diplomová práce se zabývá důvody, které vedly k této důležité legislativní změně v politice přístupu k obětem trestných činů. Zároveň zkoumá proces samotné tvorby a schválení zákona o obětech a věnuje se také jeho implementaci prostřednictvím orgánů činných v trestním řízení a Probační a mediační službou ČR. Snaží se najít odpověď na otázku, do jaké míry toto opatření naplňuje své cíle. Přínosem práce je poskytnutí komplexního pohledu na problematiku přístupu k obětem trestných činů jako subjektu zvláštní péče ze strany státu, které se v České republice začíná věnovat čím dál větší pozornost.

## **Abstract**

This diploma thesis deals with the policy for the access to the victims of crime. It focuses on activity of interested state institutions that cooperate with victims of crime. In today's approach victims of crime represent a group of people which is seen as people who need assistance. In Czech Republic this approach is reflected in adoption a law on crime victims that comes into force in 2013. Subject of modification of this law directed to defining rights of crime victim as a subject of special care provided by the state, modification of provision of financial support for victims of crimes provided by the state and assessment of legal basis for cooperation between state and organization that provides assistance to crime victims. Diploma thesis deals with reasons for this major legislative change in policy for

the access to the victims of crime. It examines the law-making process and the adoption of the law and focuses on implementation of law through the authorities that is active in criminal proceedings and Probation and Mediation Service. It seeks to answer the question to what extent this measure fulfills the objectives. The contribution of diploma thesis is providing a comprehensive view of issue related to the access to the victims of crime as a subject of special care provided by the state. To this issue is paid increasing attention in Czech Republic.

### **Klíčová slova**

oběť, pomoc oběti, potřeby oběti, přístup k oběti, policie, soud, státní zastupitelství, trestný čin

### **Keywords**

access to victim, assistance to victims, court, criminal offense, needs of victim, police, prosecutor's office, victim

**Rozsah práce: 170 233**

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 12. května

Jan Provazník

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala především svému konzultantovi PhDr. Martinu Cejpovi, CSc. za cenné rady a připomínky při vedení mé práce. Dále bych chtěla poděkovat všem odborníkům, kteří se zúčastnili rozhovorů a umožnili mi tak provést výzkum. Nakonec bych chtěl poděkovat své rodině a přátelům, kteří mě při psaní této práce i během celého studia podporovali.

## Institut sociologických studií

### Teze diplomové práce

<b>Jméno studenta/studentky:</b>	Jan Provazník
<b>Název v jazyce práce:</b>	Přístup k obětem trestných činů z hlediska zainteresovaných subjektů vykonávajících veřejnou správu
<b>Název v anglickém jazyce:</b>	Access to victims of crime from the point of view of stakeholders engaged in public administration
<b>Klíčová slova:</b>	oběť, pomoc oběti, potřeby oběti, přístup k oběti, policie, soud, státní zastupitelství, trestný čin
<b>Klíčová slova anglicky:</b>	access to victim, assistance to victims, court, criminal offense, needs of victim, police, prosecutor's office, victim
<b>Akademický rok vypsání:</b>	2013/2014
<b>Jazyk práce:</b>	čeština
<b>Typ práce:</b>	diplomová
<b>Ústav:</b>	Katedra veřejné a sociální politiky
<b>Vedoucí / školitel:</b>	PhDr. Martin Cejp, CSc.
<b>Obor práce:</b>	Veřejná a sociální politika

#### ZÁSADY PRO VYPRACOVÁNÍ:

Předmětem této diplomové práce je problematika přístupu k obětem trestných činů z pohledu zainteresovaných subjektů vykonávajících veřejnou správu, jež s oběťmi trestných činů pracují. Oběti trestných činů představují v dnešním přístupu veřejné politiky skupinu lidí, na než je nahlíženo jako na osoby potřebující pomoc. I z tohoto důvodu byl přijat zákon o obětech trestných činů č. 45/2013 Sb. v účinnosti od 1. 8. 2013. Předmět úpravy tohoto zákona směřuje k vymezení práv oběti jako subjektu zvláštní péče ze strany státu, úpravu poskytování peněžité pomoci obětem ze strany státu a stanovení právního základu pro spolupráci mezi státem a organizacemi, které poskytují pomoc obětem. Otázkou této diplomové práce je, do jaké míry toto opatření naplňuje své cíle a zda je v souladu se skutečnými potřebami obětí trestných činů. Důvodem k výběru tohoto tématu byl můj dlouhodobý zájem o tuto problematiku a částečně také existující kontakty na zainteresované subjekty.

Cíle diplomové práce jsou:

- Popsat potřeby obětí trestných činů, jež s trestným činem souvisejí a porovnat tyto potřeby s přístupem k oběti dle právních norem.
- Zjistit jaký byl přístup subjektů veřejné správy k obětem trestných činů před účinností zákona č. 43/2013 Sb.
- Zhodnotit relevanci právního nastavení přístupu k obětem trestných z perspektivy jednotlivých aktérů.
  - Představit původní cíl zákona č. 43/2013 Sb.
  - Posoudit naplnění těchto cílů na základě výpovědí osob reprezentujících jednotlivé aktéry.

## **SEZNAM ODBORNÉ LITERATURY:**

BARD, M., SANGREY, D. The crime victim's book. 2nd ed. New York: Brunner-Mazel, 1986.

ČÍRTKOVÁ, L., VITOUŠOVÁ P. Pomoc obětem (a svědkům) trestných činů: příručka pro pomáhající profese. Vyd. 1. Praha: Grada, 2007, 191 s. ISBN 978-80-247-2014-2.

JELÍNEK, J., GŘIVNA T. Poškozený a oběť trestného činu z trestněprávního a kriminologického pohledu. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-39-7.

NAKONEČNÝ, Milan. Encyklopedie obecné psychologie. Praha: Academia, 1997 ISBN 80-200-0625-7

RYAN, William. Blaming the victim. New York: Vintage, 1971, ISBN 0-394-71762-7.

TOBOLOWSKY, Peggy M. Crime victim rights and remedies. Durham, USA: Carolina Academic Press. 2010. ISBN 978-1-59460-578-9

VESELÝ, A., M. NEKOLA. Analýza a tvorba veřejných politik. Praha: Sociologické nakladatelství. 2007. ISBN 978-80-86429-75-5.

WATTS, R., HORNE, D. Coping with trauma: the victim and the helper [online]. Brisbane, Qld.: Australian Academic Press, 2000.

WILLIAMS, Brian. Reparation and victim-focused social work [online]. London: J. Kingsley, c2002

WILLIAMS, Ryan. Blaming the victim. 2010, New York : Vintage, ISBN 19710-394-71762-7



## **PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE:**

### 1. Výzkumné otázky

- Jaké jsou potřeby lidí plynoucí z toho, že se stali oběťmi trestného činu?
- Jsou právní normy zaručující práva obětí trestných činů dostatečně nastaveny, aby pokrývaly jejich potřeby?
- Jak přistupovaly zainteresované subjekty k obětem trestných činů před účinností zákona č. 43/2013 Sb.? Změnil se jejich přístup k obětem trestných činů po účinnosti tohoto zákona? Pokud se jejich přístup po účinnosti zákona změnil, co toho bylo příčinou?
- Jak přistupují k obětem trestných činů orgány veřejné správy, jež s nimi pracují? Do jaké míry přístup zainteresovaných organizací pokrývá potřeby obětí trestných činů?

### 2. Teoretická východiska

- Teorie obecné kriminologie
- Typologie obětí dle viktimologické viny podle Holysta
- Maslowova teorie hierarchie potřeb
- Koncept pomoci obětem trestného činu
- Koncept oběti s PTSP

### 3. Metody a zdroje dat

- Metody analýzy:
  - sekundární analýza kvantitativních dat
  - sekundární analýza kvalitativních dat
  - analýza veřejně politických dokumentů
  - obsahová analýza výpovědí aktérů
  - Primární kvalitativní: polostrukturované rozhovory s aktéry

### 4. Předpokládaná struktura diplomové práce

- Úvod
- Vymezení výzkumného problému, cíle a výzkumné otázky
- Teoretická východiska
- Metodologie
  - Uchopení a design
  - Data a jejich sběr
  - Metody analýzy
  - Omezení zvolených metod
- Práce subjektů veřejné správy s oběťmi trestných činů

- Historický vývoj
- Současná situace
- Vlastní výzkumná část
- Závěr a diskuze zjištění
- Použité zdroje

### **PŘEDBĚŽNÁ NÁPLŇ PRÁCE V ANGLICKÉM JAZYCE:**

This thesis will reflect the phenomenon of victims of crime. Specifically, it will focus on the access to victims of crime from the point of view of stakeholders engaged in public administration. The goal of this thesis is stated as an evaluation of this access and policy associated with victims of crime. This is coupled with the fact that in the Czech Republic Became effective Act No. 43/2013 on the victims of crime. The thesis will not only describe this phenomenon from the perspective stakeholder of public administration, but will also provide an insight into the real needs of victims of crime.

## OBSAH

<b>BIBLIOGRAFICKÝ ZÁZNAM</b> .....	<b>3</b>
<b>PROHLÁŠENÍ</b> .....	<b>5</b>
<b>1 ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>2 VÝZKUMNÉ CÍLE, VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1 VÝZKUMNÉ CÍLE PRÁCE</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2 VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>10</b>
<b>3 METODOLOGIE, POUŽITÉ METODY A DATA</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1 ZDROJE A ANALÝZA SEKUNDÁRNÍCH DAT</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2 ZDROJE A ANALÝZA PRIMÁRNÍCH DAT</b> .....	<b>13</b>
3.2.1 <i>Expertní šetření – polostrukturované rozhovory s experty</i> .....	13
3.2.2 <i>Dotazování expertů</i> .....	13
3.2.3 <i>Analýza primárních dat</i> .....	16
<b>3.3 POUŽITÉ POMOCNÉ METODY A HEURISTIKY</b> .....	<b>16</b>
3.3.1 <i>Analýza aktérů</i> .....	16
<b>3.4 OMEZENÍ VÝZKUMU</b> .....	<b>17</b>
<b>4 TEORETICKÁ A HODNOTOVÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>17</b>
<b>4.1 TEORIE IMPLEMENTACE POLITIKY</b> .....	<b>18</b>
4.1.1 <i>Vymezení pojmu Implementace</i> .....	18
4.1.2 <i>Teoretické modely implementace</i> .....	19
4.1.3 <i>Problémy implementace politiky</i> .....	21
<b>4.2 TEORIE OBECNÉ KRIMINOLOGIE</b> .....	<b>21</b>
<b>4.3 TRESTNÍ POLITIKA</b> .....	<b>23</b>
<b>4.4 KONCEPT RESTORATIVNÍ JUSTICE</b> .....	<b>23</b>
<b>4.5 TEORIE TŘÍ PROUDŮ</b> .....	<b>25</b>
<b>4.6 POMOCNÁ TEORETICKÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>26</b>
4.6.1 <i>Maslowova teorie hierarchie potřeb</i> .....	26
4.6.2 <i>Teorie byrokracie</i> .....	26
<b>5 VĚCNÁ VÝCHODISKA A VYMEZENÍ POJMŮ</b> .....	<b>27</b>

<b>5.1</b>	<b>OBĚŤ TRESTNÉHO ČINU .....</b>	<b>27</b>
<b>5.2</b>	<b>POŠKOZENÝ.....</b>	<b>28</b>
<b>5.3</b>	<b>ORGÁNY ČINNÉ V TRESTNÍM ŘÍZENÍ A PROBAČNÍ A MEDIAČNÍ SLUŽBA ....</b>	<b>29</b>
5.3.1	<i>Policejní orgány.....</i>	29
5.3.2	<i>Státní zastupitelství .....</i>	30
5.3.3	<i>Soudy.....</i>	31
5.3.4	<i>Probační a mediační služba.....</i>	31
<b>5.4</b>	<b>ANALÝZA AKTÉRŮ.....</b>	<b>32</b>
<b>5.5</b>	<b>ANALÝZA HLAVNÍCH LEGISLATIVNÍCH DOKUMENTŮ UPRAVUJÍCÍ</b>	
<b>POMOC OBĚTEM TRESTNÉ ČINNOSTI .....</b>		<b>35</b>
5.5.1	<i>Rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení.....</i>	35
5.5.2	<i>Směrnice Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů.....</i>	37
5.5.3	<i>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV .....</i>	37
5.5.4	<i>Předpis č. 45/2013 Sb. Zákon o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů) .....</i>	38
<b>6</b>	<b>TVORBA A PŘIJETÍ ZÁKONA O OBĚTECH DLE TEORIE TŘÍ PROUDŮ .....</b>	<b>44</b>
<b>6.1</b>	<b>ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA TEORIE TŘÍ PROUDŮ .....</b>	<b>44</b>
6.1.1	<i>Předpoklady teorie tří proudů .....</i>	44
6.1.2	<i>Základní koncepty teorie tří proudů .....</i>	45
<b>6.2</b>	<b>STRUKTURÁLNÍ PRVKY TEORIE TŘÍ PROUDŮ .....</b>	<b>45</b>
6.2.1	<i>Proud problémů .....</i>	46
6.2.2	<i>Proud politiky .....</i>	48
6.2.3	<i>Proud veřejných politik.....</i>	49
6.2.4	<i>Promotéři veřejných politik.....</i>	52
6.2.5	<i>Okno příležitostí.....</i>	54
<b>6.3</b>	<b>SCHVÁLENÍ ZÁKONA O OBĚTECH .....</b>	<b>54</b>
<b>7</b>	<b>ANALÝZA ROZHOVORŮ .....</b>	<b>55</b>

<b>7.1</b>	<b>PRVNÍ KONTAKT STÁTNÍHO APARÁTU S OBĚTÍ TRESTNÉHO ČINU A PROVÁDĚNÁ ČINNOST.....</b>	<b>57</b>
<b>7.2</b>	<b>PŘÍSTUP STÁTNÍCH ORGÁNŮ K OBĚTI TRESTNÉHO ČINU BĚHEM PŘÍPRAVNÉHO ŘÍZENÍ.....</b>	<b>59</b>
<b>7.3</b>	<b>PŘÍSTUP K OBĚTI TRESTNÉHO ČINU BĚHEM ŘÍZENÍ PŘED SOUDEM.....</b>	<b>61</b>
<b>7.4</b>	<b>NÁZORY PRACOVNÍKŮ ZAINTERESOVANÝCH STÁTNÍCH INSTITUCÍ NA ZÁKON O OBĚTECH TRESTNÝCH ČINŮ .....</b>	<b>63</b>
<b>7.5</b>	<b>PROFESNÍ ROZVOJ PRACOVNÍKŮ ZAINTERESOVANÝCH INSTITUCÍ V SOUVISLOSTI SE ZÁKONEM O OBĚTECH.....</b>	<b>68</b>
<b>8</b>	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>71</b>
	<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>77</b>
	<b>SEZNAM ZKRATEK:.....</b>	<b>83</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>I</b>
	<b>PŘÍLOHA Č. 1 – SCÉNÁŘ EXPERTNÍCH ROZHOVORŮ .....</b>	<b>I</b>
	<b>PŘÍLOHA 1.....</b>	<b>I</b>

# 1 Úvod

Ať už ke svému životu lidé přistupují jakkoliv, může v životě každého člověka nastat situace, do které se pravděpodobně dostat nechce. Kdokoliv se totiž může stát obětí špatného jednání druhých lidí. Takový čin může být otázkou okamžiku nebo naopak dlouhodobějšího rázu. Situace pro další zasažené osoby je zpravidla vždy nechtěná a nepříjemná. Má-li toto lidské jednání povahu trestného činu, ať už úmyslného či neúmyslného, lze jím poškozené osoby onačit za **oběť trestného činu**. Jde o pojem pro tuto práci zcela zásadní. Stane-li se člověk obětí trestného činu, většinou se na vlastní kůži seznámí s činností policie, státního zastupitelství, soudů a často i s dalšími organizacemi pracujícími s oběťmi.

Možností, jak pomáhat obětem trestných činů, je několik. Odborníci z několika vědních disciplín pracujících s oběťmi trestných činů se shodují v tom, že vysoce významnou a snad i tu nejvýznamnější úlohu ve vypořádání se oběti s trestným činem, má její rodina. Ta jí v nejlepším případě může poskytnout potřebné sociální zázemí a také psychickou i materiální pomoc. Některé druhy pomoci jsou přibližně v posledních dvou desetiletích realizovány také občanským sektorem, a to díky činnosti několika neziskových organizací, které poskytují poradenské i odborné služby.

Již od poloviny 90. let dvacátého století je v české politické diskuzi prosazován názorový trend, že obětem trestných činů by měla náležet také určitá pomoc přímo ze strany státu. Tento trend se do dnes výrazně rozvíjí, což se projevuje i v přístupu veřejné politiky této oblasti. V zahraničí se v posledních dvou desetiletích přistupuje ke změnám a doplněním právních úprav s cílem zlepšit postavení obětí v trestním řízení a péči o oběť.

Vlivem vývoje v západních zemích se i v České republice v druhé polovině 90. let dvacátého století a začátkem nového tisíciletí začaly prosazovat změny v přístupu vykonávání trestního práva v oblasti přístupu a práce s oběťmi trestných činů. Tyto ideje se v české legislativě projevily jako součást několika nových právních norem a novelizacemi již dlouhá léta platných předpisů, do nichž přibyla patřičná ustanovení. V jednom případě také vznikl zcela nový zákon zabývající se pouze oběťmi a možnost finanční pomoci obětem poskytovanou státem. Než se tyto myšlenky stačily v České republice přirozeně rozvinout dál a vytvořit komplexní politiku přístupu státu k obětem, došlo v roce 2004 ke vstupu České republiky do Evropské unie. V Evropské unii se politika přístupu k obětem rozvíjela rychlejším tempem a ve větší míře, než tomu bylo v České republice. Od roku

2001 bylo v rámci Evropské unie v platnosti rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení, které musely všechny tehdejší členské státy i státy, s jejichž vstupem do EU se v blízké době počítalo, implementovat do svých národních legislativ. Na toto rámcové rozhodnutí navázala směrnice z roku 2004 o odškodňování obětí trestných činů. Česká republika vycházela z předpokladu, že má právní úpravu této problematiky dostatečně rozvinutou a plně v souladu s rámcovým rozhodnutím a dalšími předpisy. Proto před vstupem České republiky do Evropské unie nevyvíjely české příslušné orgány výraznou snahu pro změny legislativy v této oblasti. V únoru roku 2004 byla Evropskou komisí vydána zpráva, upozorňující na nedostatečnou právní úpravu v České republice v oblasti zajištění práv a pomoci obětem trestných činů. O pět let později, v roce 2009, byla vydána další hodnotící zpráva, která, i přes dílčí provedené změny v české legislativě, konstatovala, že cílů rámcové rozhodnutí z roku 2001 nebylo dosaženo. Díky zásahu ze strany Evropské unie vznikla nutnost dalších významných změn v této oblasti politiky v ČR.

Od roku 2008 byl v České republice na ministerstvu spravedlnosti ve spolupráci se specialisty spřízněných oborů připravován zákon, který by rozšířil práva obětí a současně by právně definoval služby, jež by byly obětem poskytovány. To vše za účelem celkové změny přístupu orgánů činných v trestním řízení k obětem trestných činů směrem, jež požadovaly výše zmíněné evropské dokumenty. Dne 25. února 2013 byl v české sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů a o změně některých zákonů, jehož přijetím Česká republika reagovala na výtky Evropské komise a odvrátila hrozby plynoucí z infringementu Evropské unie. Tento zákon výrazně rozšiřuje práva poškozeného jako oběti trestného činu. Předmět úpravy tohoto zákona směřuje k vymezení práv oběti jako subjektu zvláštní péče ze strany státu, upravuje poskytování peněžité pomoci obětem ze strany státu a stanoví právní základ pro spolupráci mezi státem a organizacemi, které poskytují pomoc obětem (zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů). Cíl zákona o obětech trestných činů lze v nejjobecnější rovině charakterizovat tak, že je jím zřejmá snaha jednak přispět k tomu, aby oběť trestného činu přestala být pojmána jako pouhý objekt trestního řízení a zdroj informací, a jednak snaha přispět k tomu, aby byla posílena práva oběti neprocesního charakteru, zahrnující zejména právo na respektování její důstojnosti, na poskytování a přijímání informací, právo být slyšen, právo na peněžitou pomoc a v neposlední řadě právo na usnadnění přístupu ke komplexní odborné pomoci (Zákon o obětech trestných činů -základní informace pro jednání

Republikového výboru pro prevenci kriminality). Má vliv na změnu pracovních procesů několika státních institucí zaručujících výkon práva v České republice.

Do tvorby tohoto zákona zasáhl i koncept trestního soudnictví nazývaný restorativní justice. Jedná se o přístup, který zahrnuje odlišné vnímání oběti a jejích potřeb, ale také nové vnímání pachatele. U tohoto konceptu ustupuje do pozadí zájem o potrestání pachatele. Někdy je tento přístup považován za normativní teorii a reformní hnutí s důrazem na dialog a usmíření mezi obětí, pachatelem a komunitou.<sup>1</sup> Vliv tohoto konceptu se výrazně projevuje například ve Spojených státech, kde je kladen velký důraz na vztahy komunity (Dzur 2003, 286). Tento přístup má vliv na činnost nejrůznějších nevládních organizací jak ve Spojených státech, tak také v Evropě, kde plní významnou funkci pro podporu a pomoc obětem. V České republice taktéž působí několik nevládních organizací, které se specializují na podporu obětí nejrůznějších trestných činů a i jejich činnost byla zákonem 45/2013 Sb. ovlivněna.

Obětem se dostalo takového legislativního postavení, kdy se staly součástí procesu potrestání pachatele a to způsobem, který vnímá jejich práva a potřeby vzniklé daným trestným činem. Zákon dává možnosti ochrany před další traumatizací obětí v tomto procesu, finanční i další druhy pomoci.

Správné nastavení legislativních norem podle nejmodernějších trendů a v souladu s právem Evropské unie ovšem není to jediné, čeho je třeba dosáhnout. Je potřeba, aby tyto trendy byly plně a správně převedeny do praxe. České trestní právo je po většinu své existence postaveno na jednom základním principu a to takovém, aby při vypořádání společnosti s trestným činem došlo k potrestání pachatele. Po desítky let bylo, a stále také je hlavním účelem trestněprávní praxe vyvodit odpovědnost konkrétního pachatele za jím spáchanou trestnou činnost. Tím je dluh vůči společnosti splacen a státní aparát více nevyžaduje. Na osoby, pro které měl daný trestný čin nejvýraznější následky, stát po desítky let téměř nepamatoval. Donedávna užívané pracovní postupy v těchto institucích byly často i desítky let prakticky nezměněny a nevyhovovaly tak moderním postupům v práci s oběťmi trestných činů. Přístup k obětem a práce s oběťmi byl ze strany policie, státních zastupitelství a soudů jednou z ustrnulých oblastí jejich práce. Zmiňovaný předpis je stále ještě novinkou českého práva, kdy zasahuje legislativní oblast České republiky doposavad jen nesystematicky rozvíjenou a bez celkové koncepce. I když již několik let existovaly mechanismy, díky kterým poškození mohli získat informace a třeba se i domoci finančního

---

<sup>1</sup> Více v kapitole Teoretická a hodnotová východiska



odškodnění, nepokryly tyto možnosti potřeby, které oběti trestných činů mají. Ty jsou totiž mnohem rozsáhlejší.

Za dobu, kdy je zákon o obětech součástí českého práva, došlo k nastavení a k ustálení nových pracovních postupů, jež si museli příslušní zaměstnanci státních institucí osvojit a zavést do praxe. Může se zdát, že se vlivem nových trendů a z nich vycházejících změn pohled na oběť v české trestní justici a u policie změnil. Je otázkou, zda tato přesvědčení nejsou jen uměle vykonstruovaná a bez vnitřní podpory jednotlivců. Zároveň je potřeba se ptát, jaký vliv na to má zmiňovaný zákon a vůbec celkové pojetí přístupu státu k této věci obecně. K tomu, aby nově zaváděná opatření plnila dobře svoji funkci, by bylo potřebné (a já považuji za nutné tohoto stavu dosáhnout), aby způsoby, jimiž jsou do praxe opatření prosazována, byly podporovány pracovníky napříč všemi zainteresovanými organizacemi pracujícími s oběťmi. Vzhledem k novým trendům je vhodné u jednotlivých případů trestné činnosti rozvíjet v postupech vůči obětem potřebné sociální prvky a ne pouze „robotickou“ práci ve smyslu nalezení a potrestání pachatele. Princip trestu pro pachatele sice stále zůstává, ovšem vedle něj je potřeba, aby si pracovníci státních institucí uvědomili význam proběhnutých změn a vkládali svoji energii do této oblasti.

Již několik let je předmětem mého zájmu vývoj politiky spojený s problematikou kriminality, jejíž součástí je i vědní obor, který se zabývá oběťmi trestných činů – viktimologie. Problematika přístupu k obětem trestné činnosti je tématem, jež si zaslouží zvýšenou pozornost nejen z důvodu, že oběť je přístupovým bodem k trestnému činu a potrestání jeho pachatele, ale také proto, že trestný čin představuje pro oběť velmi stresující událost ohrožující samotné jádro osobnosti člověka. To, že se člověk stane obětí trestného činu, je událost nepředvídatelná a neočekávaná, není možné se na ni dopředu připravit a po jejím proběhnutí je zpravidla velmi obtížné se s ní vyrovnat (Čírtková 2006, 213). V některých případech u obětí dokonce dochází k posttraumatické stresové poruše či k sebeobviňování, při kterém má oběť pocit, že si za trestný čin, jež byl na ní spáchán, může sama. Někdy se tak může jevit jako nejzávažnější psychická újma oběti, jež nemusí být spojena se stejnou intenzitou újmy fyzické, či materiální. S psychickou újmou se pojí typické pocity zneuctění, ztráta pocitu důvěry ve vnější svět a ztráta pocitu kontroly vlastního chování a jednání. Takovýto člověk se neustále snaží porozumět tomu, proč se právě jemu přihodila tato událost a hledá racionální vysvětlení situace, jakožto snahu pro vyřešení utrpené krize (Čírtková 2013, 106).

Všechna tato fakta umocňují důvody, proč by se stát neměl na oběť trestného činu dívat pouze z hlediska vyšetřování a potrestání pachatele. Na oběť by mělo být nahlíženo jako na člověka, jehož je potřebné podpořit, jak ze strany jeho blízkých, tak také ze strany státu, kdy svoji roli sehrává lidský přístup a zajištěná odborná pomoc. Zaujetím takového postoje by se mělo omezit či zcela zabránit druhotné viktimizaci oběti, jejíž riziko je u některých nutných úkonů státních orgánů velmi vysoké. Velice často je období trestního řízení pro oběť velmi náročné i proto, že se vyrovnává se všemi následky, které pro ni trestný čin měl. Činnost orgánů činných v trestním řízení často probíhá v nejexponovanějším období po trestném činu, kdy se zejména policie v rámci zjišťování a vyšetřování dostává do kontaktu s oběťmi velice brzy po trestném činu. Oběť na trestný čin nikdy zcela nezapomene, a to je jeden z důvodů k aplikaci co možná nejpřívětivějšího přístupu k těmto osobám nejen ze strany orgánů činných v trestním řízení a probační a mediační služby. Je třeba respektovat společenský vývoj a přizpůsobit se mu. Pomoc obětem při vyrovnávání se s trestným činem a jejich návrat k životu, který vedly před touto událostí, je posláním, jehož by se česká společnost měla pokusit docílit v co největší možné míře<sup>2</sup>.

Rozhodl jsem se provést analýzu toho, jak probíhal veřejně-politický vývoj této veřejné politiky v České republice před zákonem o obětech trestných činů. V návaznosti na tento vývoj pak chci přiblížit, jak probíhala jeho samotná příprava a přijetí. Nakonec se zajímám i o samotnou implementaci zákona, tedy jak podle něj pracují s oběťmi trestných činů zainteresované státní instituce – přesněji jejich pracovníci, jimiž jsou orgány činné v trestním řízení a Probační a mediační služba ČR. Chtěl jsem zjistit, zda vůbec a jakou změnu prodělala činnost příslušných zaměstnanců těchto institucí v oblasti práce s oběťmi po této legislativní změně. Účelem práce je tak zmapovat, jaká je reálná situace v přístupu k obětem trestných činů po tom, co stát nově nastavil tuto oblast veřejné politiky, a to zejména tam, kde měla tato změna faktické dopady. Zajímá mě, zda se situace v pomoci a skutečnému zabezpečení práv obětí trestných činů zlepšila a zda došlo implementací zákona k žádoucímu efektu a požadovanému stavu ve státní oblasti. Zajímá mě, na kolik byl splněn cíl zákona v posílení práv obětí, jejich ochraně a poskytnutí potřebné pomoci. Jako u většiny nově zaváděných či inovovaných politik, i zde přetrvávají problémy v navození požadovaného stavu věcí. Tyto problémy jsem se pomocí veřejně-politických

---

<sup>2</sup> Předpoklady o významu pomoci obětem trestných činů představuji v části o teoretických a hodnotových východiscích pomoci obětem.

výzkumných metod pokusil identifikovat a vysvětlit jejich příčiny. Výstupem práce by tak měl být celkový přehled vývoje a současného stavu politiky pomoci a ochrany práv obětí trestných činů ze strany státu a to jak jejího legislativního nastavení opírajícího se především o zákon o obětech, tak také přehled panující praxe. Tvorbu a implementaci zákona o obětech spolu s dalšími popisovanými souvislostmi jsem ve velké míře uvažoval především v kontextu potřeby přijmout legislativní změny vycházející z našeho členství v Evropské unii.

## 2 Výzkumné cíle, výzkumné otázky

### 2.1 Výzkumné cíle práce

V této práci se zabývám politikou přístupu k obětem trestných činů v České republice, projevující se v současné době především zákonem č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů. Předmětem mého zájmu je činnost státních institucí, které v rámci své profese pracují s oběťmi trestných činů. V tomto diskurzu se nesla i volba cílů práce. Jako primární cíl jsem si stanovil

*Vysvětlit současnou situaci panující v oblasti přístupu k obětem trestných činů ze strany státu v návaznosti na proběhlé legislativní změny a identifikovat problémy této oblasti.*

Z toho vycházejí dílčí výzkumné cíle a s ohledem na ně i položené výzkumné otázky. Zvolil jsem celkem šest výzkumných cílů, kterými jsou:

1. Explorace -Učinit přehled o vývoji politiky v oblasti přístupu k obětem trestných činů v České republice.
2. Porovnat pracovní postupy zainteresovaných státních subjektů v přístupu k obětem trestných činů před a po účinnosti zákona č. 45/2013 Sb.
3. Popsat činnost státních institucí vůči obětem trestných činů především k naplnění cílů zákona č. 45/2013 Sb.
4. Identifikovat problémy v plnění vytyčených cílů zákona o obětech v praxi.
5. Odhalit důvody potíží ve faktické pomoci obětem trestných činů ze strany státních institucí.
6. Zhodnotit užitečnost a využití nových přístupů a druhů pomoci obětem trestných činů poskytovaných státem prostřednictvím jeho institucí.

## **2.2 Výzkumné otázky**

Které události přispěly k vývoji politiky vůči obětem trestných činů do současné podoby v České republice?

Jak zainteresované státní subjekty pracovaly s oběťmi trestných činů před účinností zákona č. 45/2013 Sb.?

Jak zainteresované subjekty pracují s oběťmi trestných činů po možnosti postupu dle zákona č. 45/2013 Sb.?

Jakých zákonných postupů využívají v praxi jednotlivé orgány veřejné moci k naplnění záměru zákona č. 45/2013 Sb.?

Jaké jsou problémy v zaručování práv a pomoci obětem trestných činů ze strany státních institucí?

Jaké jsou příčiny problémů spojených s poskytováním pomoci obětem trestných činů od státních institucí.

Byla nová politika pomoci obětem trestných činů vhodně nastavena?

Měla tato změna politiky v praxi žádoucí efekt?

### 3 Metodologie, použité metody a data

V této kapitole představuji zvolenou výzkumnou strategii, design výzkumu, metody a heuristiky, které jsem v průběhu práce použil. Metodologie byla zvolena s ohledem na výzkumné cíle a možnosti jejich nejlepšího naplnění a snahu o co nejkomplexnější odpovědi na výzkumné otázky.

Povaha zkoumaného problému do jisté míry předurčuje typ výzkumné strategie a tak jsem s tímto přihlédnutím zvolil jako nejvhodnější kvalitativní přístup. Kvalitativním zkoumáním rozumíme takový postup výzkumu, jehož výsledků se nedosahuje pomocí statistických postupů či jiných způsobů kvantifikace (Strauss a Corbinová 1999, 10). Jde o šetření a interpretaci sociální reality, které je nenumerické (Disman 2002). Creswell kvantitativní přístup definuje jako „...proces hledání porozumění, založený na různých metodologických tradicích zkoumání daného sociálního nebo lidského problému.“ (Creswell in Hendl 2005, 50) a dodává, že výzkumník při něm tvoří komplexní obraz, analyzuje nejrůznější texty, informuje o názorech účastníků výzkumu a proces zkoumání provádí v přirozených podmínkách (Ibid).

Mým cílem je poznat, jaká panuje situace v pomoci obětem trestných činů ze strany státu, což koresponduje s potřebou porozumět historickým souvislostem a především poznat přístup státních zaměstnanců pracujících s oběťmi, kteří tak v podstatě reprezentují nový přístup státu. Aby bylo možno dosáhnout pochopení ve všech souvislostech této oblasti, nesnažím se předmět zkoumání redukovat na jednotlivé části, ale zkoumám jej jako kooperující celek několika aktérů ve všední realitě (Flick 2009: 15). K tomu využívám sekundárních dat a také data primárního charakteru získaná osobními rozhovory s experty. Použil jsem postupu, který J. Creswell (2003, 16) označuje za transformační. Nejprve jsem syntetizací dosavadního poznání získal určitý teoretický přehled o zkoumaném problému, který jsem následně využil k další strukturaci mé práce. V souladu s transformačním postupem jsem nejprve analyticky a teoreticky zpracoval dostupné veřejně-politické dokumenty a takto získané informace jsem rozvedl pomocí rozboru primárních dat.

Pro práci s primárními daty bylo nutné zvolit výzkumný design. Pro můj výzkum jsem jako nejvhodnější z možných designů zvolil případovou studii. Jak uvádí Veselý (2007, 152) „Předmětem zájmu **případové studie** (*case study design*) je studium konkrétního jedince, programu, události, instituce, procesu apod. v určitém časovém úseku. Toto úzké zaměření umožňuje hlubší analýzu zkoumaného případu v jeho přirozeném prostředí a pochopení hlubších souvislostí a vztahů, které zůstávají jiným výzkumným strategiím

utajeny.“ Tato možnost hlubšího poznání všech souvislostí je vzhledem k pojetí mé práce velmi zásadní. V mém případě se jedná o proces zavádění konkrétního programu veřejné politiky, kdy jsou jasně vymezeny časové úseky, což odpovídá požadavkům tohoto designu.

### **3.1 Zdroje a analýza sekundárních dat**

Jako jeden z prvních kroků jsem provedl desk research. Vyhledával jsem dokumenty související se zkoumaným tématem, a to jak dokumenty obecnějšího charakteru, tak i úzeji zaměřené na konkrétní oblast zájmu (Veselý 2007, 160) Jak Nekola s Veselým (Ibid) upozorňují, provedl jsem v podstatě rešerši dostupné literatury a dalších dokumentů k tématu. Vyhledával jsem informace v knihovnách, články, oficiální webové stránky, publikace, legislativní dokumenty na internetu a také jsem využil osobních kontaktů k získání interních dokumentů zkoumaných organizací, jejich záznamů a dalších publikací. Objektem mého zájmu tak byly oficiální dokumenty organizací zabývající se oběťmi trestných činů, výsledky výzkumů, odborná literatura, články v odborných časopisech i z běžných periodik k tomuto tématu, a také například i letáky zainteresovaných institucí, které v rámci své činnosti vydávají. Analýze byly podrobeny zejména veřejně-politické dokumenty legislativního charakteru, které mají souvislost s oběťmi trestných činů. Dalšími sekundárními daty, která jsem podrobil rozboru, byly dokumenty strategické, výzkumné a deklarativní vzniklé jak v České republice, tak i v zahraničí. Ke zpracování těchto dat jsem využil **analýzu dokumentů**, která je nezbytná pro základní seznámení s problematikou.

V základních obrysech jsem se tak seznámil s tím, jaký vývoj prodělala tato oblast v posledních desítkách let u nás i v zahraničí, a jaké trendy jsou touto veřejnou politikou zastávány dnes. Poté, co jsem tímto způsobem získal dostatečný přehled o celé problematice obětí trestných činů a možnostech jejich pomoci, mohl jsem se na tomto základě soustředit na roli státu v této oblasti. Díky těmto znalostem jsem si mohl definovat skupiny lidí z řad odborníků pro expertní dotazování a sestavit scénář pro polostrukturované rozhovory, jež mi posloužily jako zdroj primárních dat. Informace získané analýzou dokumentů jsem dále využil v případě teoretické strukturace tvorby a přijímání zkoumané změny politiky pomocí veřejně-politické **teorii tří proudů**. Současně jsem některé z veřejně-politických dokumentů využil pro definování témat před analýzou výsledků rozhovorů a využívám je i při interpretaci primárních dat k doplnění výsledků

## **3.2 Zdroje a analýza primárních dat**

### **3.2.1 Expertní šetření – polostrukturované rozhovory s experty**

Následovala fáze samotného sběru primárních dat. Tato data jsem se rozhodl získat za pomoci metody polostrukturovaných expertních rozhovorů. Jedná se o metodu, jež využívá respondenta jako zdroj informací (Gläser, Laudén, 2009). Volbou polostrukturovaného rozhovoru byla zajištěna možnost aktivně reagovat během prováděného rozhovoru a přizpůsobovat předem připravené otázky současné situaci (Disman, 2002). Expertní rozhovor je podle Bognera a Littiga rozhovor sloužící k získání informací, jež nelze získat jiným přístupem. Zaměřuje se tak na zkušenosti expertů, které jsou svým způsobem jedinečné (Bogner, Littig, 2009). Pro potřeby dozvědět se informace přímo od jednotlivých aktérů implementujících veřejnou politiku splňuje tato metoda nejlépe všechny mé požadavky na získání požadovaných dat.

Pro rozhovory byl předem stanoven jejich scénář obsahující základní sadu převážně otevřených otázek. Tímto scénářem jsem se u každého rozhovoru řídil, ovšem některé otázky musely být mírně upraveny vzhledem k pracovním činnostem dle jednotlivých profesí informantů a tomu, jak se rozhovory vyvíjely. Jak zmiňuje Hendl (2005), polostrukturované rozhovory se scénářem umožňují tazateli doptávání či podrobnější rozebrání daných témat a jejich struktura má spíše návodný charakter. Rozhovory se uskutečňovaly v období od listopadu 2015 do ledna 2016 a probíhaly v místech výkonu povolání jednotlivých respondentů. Rozhovory byly pro přehlednost celého procesu získávání informací rozděleny na jednotlivé bloky. Otázky v rozhovorech byly vytvořeny na základě předchozího seznámení se s tématem a s důrazem na to, aby informace jimi získané byly vždy ku prospěchu splnění stanovených cílů. Při jednotlivých rozhovorech jsem si také všiml, s jakým zaujetím či naopak nezájmem o toto téma jednotliví experti hovoří a spolu s jejich odpověďmi jsem si mohl udělat názor na to, jak vnímají novinky v práci s oběťmi. Rozhovory jsem zaznamenal na zvukové záznamové zařízení, kdy jsem takto získané záznamy převedl do písemné formy pro snadnější analýzu.<sup>3</sup>

### **3.2.2 Dotazování expertů**

Pro výběr odborníků, se kterými jsem uskutečnil rozhovory, jsem využil nepravděpodobnostního výběru úsudkem. Má představa o výběru odborníků byla taková,

---

<sup>3</sup> Scénář polostrukturovaného rozhovoru je uveden v příloze č. 1



že jsem se do něho snažil rovnoměrně zahrnout aktéry všech hlavních státních institucí pracujících s oběťmi trestných činů a to na úrovni tzv. street-level bureaucracy. Podle Lipsky (1969) tento termín zahrnuje pracovníky – odborníky, kteří politiku realizují na nejzákladnější úrovni a pracují tak přímo s příjemci dané politiky. Tito lidé mohou prosazování politiky svým přístupem výrazně ovlivnit.

Kritériem pro výběr bylo, aby informanti ze své pracovní pozice reprezentovali stát a přímo pracovali s oběťmi trestných činů.

Mým cílem bylo získat informanty, jež zastávají pozice ve státních institucích, a jejichž výkon práce měl být ovlivněn zákonem č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů. Jedná se tak především o jedince z oblasti trestní justice, kterou reprezentují státní zástupci a soudci, jež se zaměřují na oblast trestního práva. Dále pak pracovníky dalšího orgánu činného v trestním řízení a to Policie České republiky. Důležitou skupinou dotazovaných byli i pracovníci Probační a mediační služby ČR, kteří s oběťmi trestné činnosti mohou pracovat v podstatě v průběhu celého trestního řízení a zprostředkovávat jim zákonem konkrétně definovanou pomoc, kterou garantují. Dalším kritériem bylo, aby dotazovaní experti délkou svojí praxe v dané instituci pamatovali období, kdy zákon o obětech ještě nenabyl účinnosti, tedy aby zde pracovali před polovinou roku 2013. Mým cílem bylo získat minimálně 12 informantů, kde by reprezentanti zmiňovaných institucí byli rovnoměrně zastoupeni. Pokud bych po předběžné analýze nabytí dojmu, že je potřeba dalších informací k provedení kvalitní analýzy, byl jsem připraven získat další jedince pro rozhovory. K nalezení a prvnímu kontaktu jednotlivých expertů splňujících má kritéria jsem využil především svých kontaktů vytvořených při mé odborné praxi u Probační a mediační služby ČR středisko Ústí nad Orlicí a u Okresního soudu v Ústí nad Orlicí. Dále jsem využil kontaktů na státní zástupce pracujících taktéž v Ústí nad Orlicí, přes které jsem se dostal k expertům z řad Policie ČR.

Tabulka č. 1 Přehled dotazovaných odborníků

	<i>Pracovní pozice</i>	<i>Instituce</i>	<i>Místo výkonu povolání</i>	<i>Délka praxe</i>
informant č. 1	policejní vyšetřovatel	SKPV PČR	Ústí nad Orlicí	18 let
informant č. 2	policejní vyšetřovatel	SKPV PČR	Ústí nad Orlicí	24 let
informant č. 3	policejní vyšetřovatel	SKPV PČR	Ústí nad Orlicí	17 let
informant č. 4	policejní vyšetřovatel	SKPV PČR	Ústí nad Orlicí	12 let
informant č. 5	policista	obvodní oddělení PČR	Ústí nad Orlicí	6 let
informant č. 6	okresní státní zástupce	OSZ	Ústí nad Orlicí	29 let
informant č. 7	státní zástupce	OSZ	Ústí nad Orlicí	24 let
informant č. 8	státní zástupce	KSZ	Hradec Králové	12 let
informant č. 9	soudce	okresní soud	Ústí nad Orlicí	26 let
informant č. 10	soudce	okresní soud	Ústí nad Orlicí	15 let
informant č. 11	vedoucí střediska PMS	PMS ČR	Svitavy	14 let
informant č. 12	probační úředník	PMS ČR	Svitavy	10 let
informant č. 13	vedoucí střediska PMS	PMS ČR	Ústí nad Orlicí	10 let
informant č. 14	probační úředník	PMS ČR	Ústí nad Orlicí	4 roky

Zdroj: autor

Vzhledem k vytyčeným cílům se ve své práci nezabývám tím, jakým konkrétním způsobem je obětem poskytována odborná pomoc v oblasti psychologického a sociálního poradenství. Jedním z důvodů, proč jsem se této oblasti záměrně vyhnul, bylo, že specialisté poskytující sociální a psychologickou pomoc ve smyslu zákona o obětech působí v nestátní sféře, i když podporované státem. K dalším důvodům patřilo, že se v odborné činnosti liší od hlavních skupin dotazovaných expertů a scénář rozhovorů by bylo nutno výrazně pozměnit, čímž by utrpěla homogenita analyzovaných dat. Po zvážení veškerých aspektů jsem se rozhodl tyto experty z rozhovorů vynechat, a uvážím-li vytyčené cíle práce, tak k jejich naplnění by výpovědi těchto lidí nebyly velkým přínosem<sup>4</sup>.

Struktura jednotlivých rozhovorů byla přizpůsobována dle jednotlivých expertů vzhledem k jejich pracovní činnosti tak, aby byli schopni na mnou kladené otázky uspokojivě odpovědět. Respondenti byli poučeni o tom, jak bude rozhovor probíhat, o jeho předpokládané délce a o tom, že nikde nebudou uváděna jejich jména. Poté byli vyzváni, aby podepsali standardizovaný informovaný souhlas.

I přes to, že jsem z rozhovorů vyloučil pracovníky soukromých organizací vykonávající určité druhy odborné pomoci, provedl jsem expertní rozhovor i s osobou,

<sup>4</sup> Mé pozornosti ovšem neuniklo legislativní uchopení v oblasti psychologické a sociální pomoci, kterou tento zákon také upravuje. Více je možné se dovědět v kapitole Obsahová analýza legislativních dokumentů.

keré neodpovídá vymezeným požadavkům pro výběr expertů pro rozhovory. Tímto informantem je člověk z oblasti advokacie, tedy ze soukromé sféry. Jde o advokátku, která jako jedna z prvních využila možnosti nechat se zapsat na seznam poskytovatelů pomoci obětem trestných činů a to v oblasti právní pomoci. Důvodem zahrnutí tohoto informanta do dotazování je fakt, že se díky své profesi velice často setkává s lidmi, kteří reprezentují zmiňované státní instituce, a že pomoc, jež advokát oběti poskytuje, je výhradně pomoc právní. Vycházejíce z těchto skutečností jsem došel k závěru, že by provedení takového rozhovoru mohlo být pro moji práci přínosem, a rozhodl jsem se alespoň jeden takový rozhovor uskutečnit. Mé rozhodnutí podpořilo i to, že nebylo nutno zásadně měnit připravený scénář rozhovoru. I přes to, že zcela nezapadá mezi ostatní informanty, mohu říci, že jsem rozhovorem s takto povolanou osobou získal zajímavé informace „z druhé strany“, které mi při konečné analýze pomohly dokreslit a pochopit současnou situaci jako celek. Tím jsem uzavřel jakýsi pomyslný okruh odborníků, kteří jsou zainteresováni v poskytování právních informací obětem, jakožto jednoho z nejvyužívanějších druhů pomoci.

### 3.2.3 Analýza primárních dat

Po získání informací z rozhovorů s experty následovala analýza těchto dat. Odpovědi všech informantů byly ze zvukového záznamu převedeny do textové podoby. Při přepisu rozhovorů jsem provedl jisté korekce například v podobě odstranění špatného skloňování, porušených gramatických pravidel a některých nespisovných výrazů, zadržávání v řeči a podobně. Účelem těchto rozhovorů je získat informace, a proto považuji tyto úpravy za relevantní. Získané záznamy rozhovorů jsem roztřídil dle toho, v jaké organizaci ten který expert pracuje, a přistoupil jsem k **tematické analýze**, kterou jsem pro rozbor těchto dat zvolil.

## 3.3 Použité pomocné metody a heuristiky

### 3.3.1 Analýza aktérů

Pro pochopení činnosti jednotlivých aktérů a jejich vlivu na implementaci politiky byla provedena analýza aktérů, též nazývána stakeholder analysis. Pojem stakeholder představuje označení jakéhokoliv jednotlivce, skupiny nebo organizace, kteří mohou být ovlivněni, nebo mohou ovlivnit připravované politiky, projekty či jejich realizaci (Veselý 2007, 225). „Analýza aktérů se snaží identifikovat všechny jednotlivce, skupiny či

organizace, kterých se daná politika týká, poznat jejich jednání, záměry a vzájemné vztahy a zhodnotit jejich vliv, zdroje a zájem na realizaci určité politiky“ (Varvasovszky, Brugha in Veselý 2007, 225-226). Analýza aktérů může sloužit k pochopení kým, proč, jak byla daná politika přijata a následně implementována (Ibid) Proto považuji za vhodné provést alespoň rychlou analýzu aktérů (Veselý, 2007, 228), která pomůže znázornit rozsah problému a do jisté míry jeho řešení.

### **3.4 Omezení výzkumu**

Při výzkumu je také nutné pomýšlet na omezení, která jej ovlivňují. V mém případě považuji za největší omezení to, které vzniklo při výběru informantů. Rozhovory jsem prováděl s odborníky, kteří svoji profese vykonávají převážně v okresech Ústí nad Orlicí, Svitavy a v jednom případě v okrese Hradec Králové. Je potřeba předpokládat, že výzkum je limitován skutečností, že byl prováděn u orgánů, které svou činnost vyvíjejí ve své působnosti převážně v rámci okresu a také tím, že proběhl v Pardubickém a částečně Královéhradeckém kraji. Na jednotlivých střediscích, úřadech a odděleních mohly v rámci ČR nastat odlišnosti v postupech práce s oběťmi, které jsou ovšem v souladu se zákonem č. 45/2013 Sb. Z těchto důvodů tak nelze zjištěné výsledky vztahovat na celé území České republiky. Toto omezení také vyplývá z toho, že jsem si jako výzkumný design zvolil případovou studii. Obtížná generalizace společně s nedostatkem vědecké rigoróznosti jsou totiž největšími nedostatky případové studie (Veselý 2007).

## **4 Teoretická a hodnotová východiska**

Je potřeba si připustit, že se v mé práci projevuje normativní přístup a tak je potřeba definovat jistá hodnotová východiska a zároveň představit teoretické báze, se kterými pracuji, a které mi k celému zkoumanému problému poskytují příhodný rámec. Využívám teorii implementace politiky a část teorie obecné kriminologie zabývající se oběťmi trestných činů. Obě tyto obecněji vnímané teorie prostupují celou touto prací. Vycházím také z konceptu restorativní justice, která se projevuje hlavně v pochopení toho, na jakých základech se zákon vytvářel a čeho má být při práci s oběťmi dosaženo. V části o tvorbě a schvalování zákona č. 45/2013 Sb. je zakomponován též pohled teorie tří proudů dle Johna Kingdona a Nikolaose Zahariadise.

## **4.1 Teorie implementace politiky**

Diplomová práce se zabývá problematikou implementace nových přístupů k obětem trestných činů v praxi a to konkrétně v oblastech státní správy a trestně-právní justice. Jedná se o jednu z fází veřejně-politického cyklu. První, kdo teorii politického cyklu začal rozpracovávat, byl v padesátých letech 20. stol Harold Laswel, jež tento cyklus rozdělil na sedm fází. V praxi se ovšem nejčastěji pracuje s pěti fázemi politického cyklu. Někteří autoři toto fázování Public policy kritizují a to především z důvodu, že tyto procesy prý nelze jednoznačně rozdělit a dochází u nich k překryvu jednotlivých fází (Paterová in Veselý 2007, 315). Ani tato kritika mi nezabránila teorii implementace politiky přístupu k obětem rozvíjet. Je také nutné zmínit, že před zaváděním určité politiky předchází příprava, návrh a schválení politiky. V politickém cyklu se tyto fáze označují jako agenda-setting neboli uznání a vymezení problému, který je potřeba řešit. Dále je to formulace politiky a jejich možných variant, z nichž se v další fázi vybere varianta jedna. Ta je dále implementována, což je fáze, které se v této práci převážně věnuji při analyzování primárních dat. Nakonec dochází k vyhodnocování důsledků a účinnosti dané politiky a v případech, kdy jsou zjištěny nedostatky či přímo nefunkčnosti, lze implementovanou politiku upravit a politický cyklus nabíhá znovu. Někdy se tak děje od prvního kroku, a to v případě, kdy se objeví zcela nový problém, který je potřeba znovu vymezit.(Jann, Wegrich 2007, 43).

### **4.1.1 Vymezení pojmu Implementace**

Slovo implementace můžeme do českého jazyka přeložit jako uskutečňování či zavádění. Pokud hovoříme o implementaci politiky, lze ji chápat jako realizaci kroků, jež mají přispět k řešení určitého veřejně-politického či sociálního problému. Tuto definici potvrzuje i Potůček [online], který tento pojem chápe relativně široce: „Implementace veřejné politiky je komplexním procesem, zahrnujícím stanovení jejích cílů, nástrojů a způsobů jejího uskutečňování a aktérů, kteří do tohoto procesu vstupují. Implementace je zásadně ovlivněna vnějším i vnitřním prostředím, v němž je daná veřejná politika realizována.“ Implementace také může být součástí probíhajících politik, kdy se jedná o inovaci či nový prvek v rámci již existující instituce či struktury (Potůček, Vass, Kotlas 2005, 43). Zákon o obětech trestných činů je právě takovýmto prvkem.

Samotnou implementací politik se začali jako první zabývat Pressman s Wildavsky v 70. letech 20. století. Ti chápali implementaci jako Top-down proces, tedy že politika je přijata centrálním subjektem a implementována nižšími správními jednotkami. Ke slabým

stránkám implementačního přístupu shora dolů lze zmínit, že cíle nebývají zcela jasné, jelikož byly určovány bez konzultací s nižšími úrovněmi. Podle tohoto přístupu tak kvůli chybějícímu konsensu nižší úrovně správy jednají jinak, než zamýšlelo centrum a cíle politiky se hůře naplňují. Dalším autorem, jež tuto myšlenku implementace rozvíjel, je Eugene Bardach (1974). To, zda se toto schéma projevuje i v případě mnou zkoumané politiky a případně jak, je taktéž uvažováno v rámci prováděné analýzy. Pressman a Wildavsky viděli v tomto způsobu implementace největší problém ve velkém množství aktérů, jež se na implementaci podílí. Nicméně problémy s implementací nejsou zaviněny pouze aktéry, ale také nevhodně zvoleným nástrojem politiky.

Jako protipól lze vnímat přístup k implementaci nazývaný Bottom-up. Tento přístup se započal rozvíjet později, než výše zmiňovaný Top-down přístup. Bottom-up bere uskutečňování politiky jako proces, u něhož probíhá společná činnost aktérů, jež není založena na příkazování její implementace do nižších struktur. Naopak základem tohoto přístupu je zkoumání aktivit jednotlivých politických aktérů a dále podpora jejich součinnosti a jejich motivace k dosažení stanovených cílů. Tento koncept k přístupu implementace byl rozvíjen od začátku 70. let 20. století (Michael Lipsky) a pokračuje až do současnosti (Peterová in Veselý 2007, 316). V oblasti zavedení nového přístupu k obětem trestných činů považuji za vhodné prozkoumat i to, zda se při implementaci neprojevují prvky vycházející z bottom-up přístupu a popřípadě zjištění jejich konkrétního vlivu.

#### 4.1.2 Teoretické modely implementace

I když implementace veřejných politik není teorií, jež by ve světě rozvíjelo mnoho autorů a publikovalo o ní, byly zde již snahy o uchopení pojmu implementace a jeho rozdělení na jednotlivé typy. Byly tak navrženy její čtyři teoretické modely.

Prvním z nich je **model autoritativní**, který vychází z předpokladu, že veřejná politika je přijímána z vrcholu mocenské hierarchie. Zdůrazňuje tak nástroje jako jsou plánování, kontrola, direktivní řízení a odpovědnost.

Druhým modelem je tzv. **model participativní**, neboli zúčastněný. Ten předpokládá soubor několika relativně autonomních aktérů, kteří spolupracují při realizaci veřejné politiky, zároveň dobrovolně přijímají cíle oné veřejné politiky a usilují o podporu centrálního řízení (Hjern in Potůček, online). „Jeho variantou je model zájmových koalic aktérů, které spojuje společné přesvědčení a kteří se snaží průběžně realizovat společné

cíle“ (Sabatier in Potůček, online). Tento model pracuje s nástroji, jako je spontánnost, učení, adaptace, vyjednávání, spolupráce a důvěra (Potůček, 2010 41).

**Model koalic aktérů** pracuje s předpokladem existence čteného počtu aktérů, kteří se zapřičiňují o uskutečňování dané politiky a při této činnosti mezi sebou komunikují, vyjednávají, dochází mezi nimi ke kompromisům, avšak sdílejí jisté hodnoty, jež vedou k vytyčenému cíli (Sabatier in Potůček 2010, 41).

Posledním z tohoto třídění je **model nikdy nekončícího procesu učení**, s nímž přišli Browne a Wildavsky. U tohoto modelu aktéři, jež realizují veřejnou politiku, postupně optimalizují cíle a soubor technik pro realizaci. Může se tak dít i za pomoci metody pokusů a omylů či nápodoby již realizovaných politik. Mění se i množina zúčastněných aktérů, jež implementaci zajišťují. Vše se tak děje za účelem dosažení optimálního řešení (Potůček, 2010, 42).

Jak zmiňuje Potůček (2010), proces implementace může být popisován ve dvou dimenzích. Buď o něm lze uvažovat jako o krátkodobě nebo dlouhodobě implementované politice, kdy záleží především na tom, zda se tento proces váže na strategickou, operativní, nebo taktickou úroveň řízení. Další dimenzi lze spatřovat ve spojitosti či naopak v nespojitosti politických procesů. „V případě nespojitosti politiky je významné „načasování“ jednotlivých akcí – jak z hlediska vhodného začátku, tak návazností. Správné rozhodnutí o začátku realizace politiky je podmíněno dobrou informovaností o realizačních podmínkách, jež mohou být objektivní i subjektivní povahy“ (Potůček 2010, 44). Je nutné si uvědomit, že fáze politického cyklu nelze zcela oddělit. Platí to i v případě přechodu návrhu a přijetí politiky k její implementaci. Proto je nutné pojímat implementaci jako součást komplexního, mnohvrstevnatého a dynamického procesu a ne ji vyčleňovat z celku formování a realizace politik (Potůček 2010, 45). Proto je součástí této práce i analýza tvorby zákona č. 45/2013 Sb.

Samotný výzkum implementace se pak soustředí na výsledky politik, zda odpovídají stanoveným cílům a případně co brání jejich naplňování. „Lidé, kteří jsou v praxi odpovědní za uskutečňování politiky, mají tendenci přeceňovat význam samotného rozhodnutí předcházejícího realizaci.“ (Potůček 2010, 43) a Potůček (Ibid) dále uvádí, „... od rozhodnutí ke skutečné realizaci vede často dlouhá cesta, v jejímž průběhu vyvstávají mnohé, často nečekané komplikace, a co více, mění se i představy o žádoucích cílech, a tedy i o potřebnosti různých změn.“ Realizaci mnou zkoumané politiky je možné považovat právě za takovou, která se na takto „dlouhé cestě“ nachází. I když někdo může

tvrdit, že v procesu implementace této politiky uběhla zatím krátká doba, jde již o dostatečně dlouhý čas, kdy je již možné posouzení výsledků v porovnání vůči představám požadovaných cílů.

K analýze implementace politiky pomoci obětem trestných činů vzhledem k relevanci legislativního nastavení a níže specifikovanému hodnotovému ukotvení je dobré zaujmout smíšený přístup k možnostem této teorie. Tedy vycházet z více teoretických modelů implementace. Nástroje pro uplatnění nového zákona o obětech trestných činů a s tím spojených dalších změn legislativy této oblasti lze spatřovat jako direktivní veřejně politické nařízení. Současně je nutno hledat vliv na implementaci ze strany ostatních aktérů pracujících s oběťmi trestných činů jak ve státní, tak soukromé sféře. Ti se snaží na základě společně sdílených hodnot mezi sebou dosáhnout nejlepšího řešení.

Protože se tento zákon týká několika institucí, implementace těchto změn může postupovat u každé jinými cestami.

#### 4.1.3 Problémy implementace politiky

Při procesu uskutečňování politiky se přirozeně objevují i jisté problémy, které mohou celý proces implementace zkomplikovat. Proto i u změn politiky ve vnímání obětí jako objektu zvláštní péče ze strany státu je potřeba počítat s tím, že se zde mohou objevovat některé problémy.

Potůček definoval několik základních problémů implementace politiky ve společnosti. Uvážím-li tyto definované problémy v souvislosti se zkoumaným tématem, je při analýze zavádění politiky potřeba věnovat pozornost tomu, zda se zde neprojevují základní problémy implementace. Vzhledem k tomu, že jde o implementaci vnášející inovace a změny do běhu několika institucí, je při této změně potřeba počítat s tím, zda se zde neprojevuje problém značné setrvačnosti hodnotových orientací a chování lidí a institucí. Zároveň, vezmeme-li v úvahu potřebu přijmout tyto změny na základě nařízení ze strany Evropské unie, je potřeba též uvažovat problém tzv. simulace politiky. Jde o účelné předstírání toho, že je určitá politika opravdu podporována a skutečně realizována, ovšem reálný zájem veřejné politiky je jinde. (Potůček 2010, 42-43)

## 4.2 *Teorie obecné kriminologie*

Vědním odvětvím, které se mimo jiné zabývá oběťmi trestných činů, je kriminologie. Slovo kriminologie znamená „věda o kriminalitě“. Obecně je tento obor vědou o



zločinnosti, o lidech, kteří jí páchají, a jež jí jsou zasaženi. Slovo kriminologie pravděpodobně poprvé použil francouzský antropolog Topinard v roce 1897.

Předmětem zkoumání kriminologie je kriminalita, její pachatelé a oběti a současně i její kontrola. V našich současných společenských podmínkách je ke kriminologii stále přistupováno spíše represivně oproti trendům jiných států, kde je preferována prevence (Novotný, Zapletal 2004, 23). Co se týká kriminologického výzkumu, metod kriminologického poznání vzniklých čistě z kriminologie je vcelku málo. Kriminologové většinou používají metody z oblasti sociologie, psychologie či matematiky. Pro potřeby kriminologie jsou ovšem tyto metody podstatně modifikovány a propracovávány podle jejích potřeb, aby korespondovaly se zvláštnostmi zkoumaného objektu a cíli výzkumu. Kriminologie tak vyniká značnou multidisciplinárností a při jejím rozvíjení je potřeba dosáhnout integrace hledisek jednotlivých vědních oborů (Novotný, Zapletal, 2004 17). Je také potřeba, aby při kriminologické práci bylo pamatováno na úzké propojení aspektů fenomenologických, etiologických a preventivních, nebo i represivních (Novotný, Zapletal 2004, 25).

Vzhledem k tématu práce je potřeba pracovat především s částí kriminologie, která se zabývá oběťmi trestného činu. V tomto smyslu se s obětí pojí další pojem a to viktimologie. Viktimologie chápe oběť jako osobu bezprostředně dotčenou trestným činem na životě, zdraví, majetku, cti, svobodě a jiných právech. Jako obor se pak zabývá obětí jako účastníkem kriminální situace. Předmětem viktimologie jsou čtyři skupiny jevů, jimiž jsou v první řadě osoba oběti a její biologické, psychické, sociální vlastnosti. Druhým jevem je vztah mezi obětí a pachatelem, který se vlivem spáchání trestného činu buďto nově vytvořil anebo změnil. Dále pak proces viktimizace<sup>5</sup> a to zejména role oběti v něm a nakonec jako čtvrtý jev role oběti v procesu odhalování, vyšetřování a soudního projednávání věci. (Novotný, Zapletal, 2004 139 – 143). Kuchta (1993, 156) ještě zahrnuje do předmětu zájmu viktimologie mimo již zmíněné také pomoc oběti včetně jejího odškodnění a rehabilitace (Ibid).

---

<sup>5</sup> Zmíněný pojem viktimizace je výrazem pro proces, v němž se potenciální oběť stává obětí skutečnou.

### **4.3 Trestní politika**

Trestní politika je součástí zájmu veřejné politiky a to na stejné úrovni jako je například politika vzdělávací, sociální nebo bezpečnostní. Zeman (2011) definuje trestněprávní politiku jako:

*„ ...souhrn opatření trestněprávní povahy, kterými společnost reaguje na kriminalitu s cílem tento nežádoucí jev kontrolovat, omezit a potlačit. “*

Její vědní řazení může být vnímáno v širším slova smyslu jako samostatné disciplíny v oblasti kriminálních věd, mezi kterými jsou dále kriminologie, trestněprávní věda či kriminalistika, s nimiž se často ve svém vymezení prolíná (Novotný, Zapletal 2004). Odlišný pohled na trestní politiku nám poskytují například Kuchta a Válková (2005), kteří jí definují také jako politiku „která se snaží regulovat trestní zákonodárství a aplikační praxi jednotlivých článků trestní justice, tzn. především soudů, státních zastupitelství, policejních orgánů, probačních a vězeňských pracovníků, příp. i sociálních kurátorů a kurátorů mládeže.“ a dodávají, že trestní politiku lze brát jako součást obecné politiky, tedy programů a činností politických aktérů zaměřených na kontrolu sociálně patologických jevů (Ibid). Význam trestní politiky spočívá v tom, že stát jejím prostřednictvím dává najevo svoji ochotu a schopnost reálně zabezpečit ochranu lidských a občanských práv na svém území (Karabec 2000). Jak upozorňuje dále Karabec (2010), je základním pramenem v oblasti trestní politiky v České republice dokument Bezpečnostní strategie České republiky. Tento dokument byl zpracován vládou spolu s Parlamentem ČR a ve své první verzi byl přijat v roce 1999. Jeho hlavním účelem v oblasti vnitřní bezpečnosti je formulace a realizace zásad, které směřují k ochraně demokratických základů státu, vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku v České republice (Karabec 2010)

### **4.4 Koncept restorativní justice**

Pod pojmem restorativní justice si lze představit koncept, jež přistupuje k zacházení s pachatelem odlišně od klasického represivního přístupu<sup>6</sup>, jež je v trestní justici v podstatě tradiční. Vyplývá z názoru, že současná spravedlnost, jež se zakládá na trestu, není adekvátní reakcí společnosti na kriminalitu, protože nevede k ochraně jednotlivce a celé společnosti. Tento koncept čerpá inspiraci v myšlenkách, jež odmítají monopol státu na řešení konfliktu trestní povahy. Paradigma restorativní justice je přebíráno z velmi dávného

---

<sup>6</sup> Represivní justici lze vnímat jako výkon spravedlnosti zaměřený na potrestání..

pojímání spravedlnosti. Tento koncept obsahuje soubor požadavků, cílů a metod, jež mají svůj vlastní charakteristický přístup k řešení problematiky zločinnosti. Toto pojetí zdůrazňuje prvky, jež berou ohled na práva oběti a jejich ochranu. Restorativní justice představuje takový přístup, který je paralelní s klasickým systémem represivní trestní justice. Působí tak mnohdy jako doplňující prvek k běžné justiční praxi (Karabec 2003, 8)

Restorativní justici blíže definuje Karabec (2003) na základě několika základních principů, jimiž jsou:

- Zločin nemá být považován za porušení společenského pořádku ani za překročení abstraktních právních a morálních pravidel, ale má být chápán především jako škoda (újma), která byla způsobena oběti a jako hrozba pro bezpečnost společnosti.
- Škodu způsobenou oběti je třeba chápat široce, jde o újmu materiální, fyzickou, psychickou, o ztrátu společenského postavení, narušení sociálních vazeb, osobního a rodinného života.
- Reakce na zločin má přispět ke snížení (odstranění) této škody a hrozby.
- Hlavním účelem společenské reakce na spáchaný čin nemá být potrestání pachatele ani jeho převýchova nebo odstrašení, ale vytvoření takových podmínek, aby mohly být odstraněny následky trestné činnosti.
- Tendence ke zpřísnování trestní represe (ukládání přísnějších trestů) je kontraproduktivní a to zejména u mladistvých pachatelů.
- Pachatel se má aktivně podílet na náhradě způsobené škody (na odstranění škodlivých následků trestného činu) při zachování všech jeho občanských práv. mají mu přitom být zachována všechna práva jako ostatním občanům.
- Jestliže pachatel nehodlá participovat na tomto odstranění následků (na náhradě škody), je k tomu donucen soudem.
- Státní orgány (orgány činné v trestním řízení) se mají v systému restorativní justice angažovat pouze tehdy, jestliže čistě vyjednávací postup mezi pachatelem a obětí nevede k cíli nebo jestliže spáchaný trestný čin je takového druhu (takové závažnosti), že klasický trestní proces je nezbytný.
- Oběť trestného činu nemůže být nucena k vyjednávání s pachatelem o způsobu a rozsahu kompenzace za způsobenou škodu.

(Karabac 2003, 8-9).

#### 4.5 Teorie tří proudů

Tvorbu veřejných politik můžeme chápat jako proces, při kterém se snažíme vyřešit společenský, či přímo veřejněpolitický problém, jehož součástí je různě velké množství aktérů (Novotný, Nekola in Drhová, Ochrana 2010, 61). U takového procesu se snažíme vysvětlit politickou volbu, pochopit, jakým způsobem jsou nalézány a definovány problémy, proč některé z těchto problémů jsou zahrnuty do rozhodovací agendy, jakým způsobem jsou formulovány různé možnosti řešení a jak je posléze rozhodnuto (Cairney 2015). Abych změnu, ke které v politice přístupu k obětem trestných činů došlo, mohl uchopit a vysvětlit pomocí vědeckého přístupu, vybral jsem jeden z teoretických přístupů, které nám veřejná politika k procesu tvorby politik poskytuje. Přístup, který jsem využil je teorie tří proudů. Tuto teorii formuloval politolog John Kingdon, který k tomu využil základy modelu tzv. odpadkového koše<sup>7</sup> („garbage can model“) a popsal politický systém jako jakousi „organizovanou anarchii“. Faktory, které ovlivňují tvorbu veřejných politik, lze podle Kingdona rozdělit na jakési tři nezávislé proudy, kterými jsou proud problémů, proud politiky a proud veřejných politik.

**Proud problémů** (problem stream) lze charakterizovat jako prvek složený z různých stavů, které u aktérů veřejných politik vyvolávají politické zájmy.

**Proud politiky** (politics stream) je tvořen především zákonodárci, tedy tvůrci veřejných politik, kteří rozhodují, zda daný konkrétní návrh bude či nebude schválen. Tito tvůrci veřejných politik mezi sebou soupeří o vliv na tvorbu veřejných politik většinou skrze různé politické strany a podobná uskupení.

**Proud veřejných politik** (policy stream) je třetím prvkem, který obsahuje různé ideje a řešení problémů vytvořené různými odborníky v sítích veřejných politik. (Novotný 2012, 41)

Při tvorbě veřejných politik je potřeba, aby se tyto tři proudy spojili v tzv. „**okně příležitosti**“, které představuje čtvrtý prvek této teorie. Jedná se o pomíjivý časový okamžik vytvořený v proudu problémů či proudy politiky (Novotný 2012, 44). K tomu, aby ve veřejné politice došlo k využití možností ve formě oken příležitostí, je zapotřebí

---

<sup>7</sup> Model odpadkového koše představuje jakýsi model pro rozhodování u moderních organizací. Dle něj jsou jejich volby představovány jako odpadkový koš, do kterého jsou fluktuujícími účastníky jednotlivé problémy a také různá řešení, která spolu často nemají nic společného (Zahariadis 2007).

**promotérů veřejných politik**, považovaných za pátý prvek této teorie. Promotéři veřejných politik jsou jedinci, kteří investují své zdroje do prosazení určitých zájmů za předpokladu budoucího zisku v nejrůznější formě (Kingdon in Novotný 2012, 45).

Na vědeckou tvorbu Johna Kingdona navázal Nikolaos Zahariadis , který celý koncept teorie tří proudů rozšířil. Myšlenky těchto dvou autorů zpracovávám především v části věnující se tvorbě a přijetí zákona o obětech.

#### **4.6 Pomocná teoretická východiska**

Pro lepší pochycení toho, jak zkoumaný jev a proces implementace reálně funguje, jsem také využil obecněji pojímaná teoretická východiska, která se nepřímo dotýkají tématu. Jedná se o teorii hierarchie potřeb dle Maslowa a také teorii byrokracie.

##### **4.6.1 Maslowova teorie hierarchie potřeb**

Autorem této teorie je Abraham Maslow, americký psycholog, který jí publikoval v první polovině čtyřicátých let dvacátého století. Jejím grafickým vyjádřením je tzv. pyramida potřeb, skládající se z pěti stupňů od základních lidských potřeb po potřebu seberealizace. V této práci je k maslowově teorii nahlíženo ze směru přístupu k vykonávané práci pracovníků zkoumaných státních institucí. Pokud mají lidé pracující s oběťmi trestných činu naplněny všechny potřeby, jež jsou v pyramidě potřeb na prvním až čtvrtém místě, mohou tito lidé přistupovat k rozvoji potřeb na pátém stupni, jímž je seberealizace. Seberealizace se pojí například se sociální sounáležitostí, kterou lze v případě současných trendů v přístupu k obětem považovat za žádoucí.

##### **4.6.2 Teorie byrokracie**

Pojem byrokracie je v sociologickém smyslu chápán jako „snaha o řízení velkých organizací správního i výrobního charakteru“ (Petrusek, 1996). Byrokracie jako sociologické téma byla formulována sociologem Maxem Weberem a tato teorie jím byla zároveň rozvíjena jako prostředek k dosažení efektivity. Několikrát se zdálo, že je tato teorie překonána, ovšem v průběhu sociologického vývoje se objevovaly její různě pojaté formy, jež ovlivňují politiku řízení organizace dodnes. V současné době je rozvíjen relativně nový přístup – neweberianismus. Jedná se o přístup k řízení veřejné správy, který funguje na principech znovuoživení a restaurace weberovských myšlenek státu a byrokracie. Považuji tak za možné využít v této práci některé jeho prvky při uvažování nad principy fungování orgánů činných v trestním řízení a dalších dotčených organizací, jejichž

činnost v průběhu práce poznávám. Tento přístup totiž tvrdí, že může existovat silná a výkonná veřejná správa, pokud bude existovat silný stát se silnou vládou a úředníky. Také považuje zákony jako nástroje řízení a regulace pro kvalitní fungování veřejné správy. Prvky této teorie uvažuji v souvislosti s tím, že zákon o obětech přináší přesné pokyny a postupy, které musí pracovníci zainteresovaných institucí vůči obětem trestných činů vykonávat. Zároveň tak byl posílen vliv státu na kontrolu této oblasti. I když tento fakt není natolik zásadní, jako u jiných politik, považuji vnímání této teorie za potřebné alespoň jako pomocného teoretického ukotvení určitých částí výzkumu.

## **5 Věcná východiska a vymezení pojmů**

V této kapitole seznamuji s prostředím, ve kterém byla daná politika tvořena, přijímána a nakonec i implementována. Využívám k tomu především analýzy sekundárních dat a dokumentů relevantních k tématu práce s oběti trestných činů. Tyto poznatky navzájem propojuji tak, abych využil veškerých možností k vytvoření celkového obrazu této oblasti společnosti.

Při analyzování sekundárních dat jsem z velké části pracoval s legislativními dokumenty. Vzhledem k ambicím práce jde o nejzásadnější data pro analýzu dokumentů. Do analýzy jsem dále zahrnul veřejně dostupné a interní dokumenty zkoumaných institucí. Bral jsem v úvahu i statistická data vytvářená některými státními institucemi. Po seznámení se s danými statistikami jsem se rozhodl je do analýzy nezařadit. Dostupné statistiky se totiž převážně zaměřují na počty obětí a druhy trestných činů dle místního určení. Využil jsem jich tak pouze pro rozšíření mého povědomí k tomuto problému a ujasnění možností výzkumu v předvýzkumné části.

Aby bylo možné správně uchopit a interpretovat veřejně-politický výzkum, je třeba znát terminologii, která se v rámci jeho zkoumané problematiky používá. Předmět zájmu mé práce má takový charakter, že se výrazně prolíná s dalšími obory, a to především s viktimiologií a trestním právem. Jelikož v práci termíny mající původ v těchto oborů v hojné míře používám, považuji za potřebné tyto pojmy řádně vysvětlit. Ne vždy je vymezení jednotlivých pojmů v rámci těchto oborů zcela koherentní. Bylo tak potřeba zvolit takové definice, která by byly pro veřejně-politický pohled nejvhodnější.

### **5.1 Oběť trestného činu**

Abych mohl určit, kdo je obětí trestného činu, je potřeba nejprve si vymežit samotný termín oběť. Podíváme-li se na toto slovo z širšího úhlu pohledu, zjistíme, že jde

o termín, jenž je v českém jazyce používán v několika souvislostech. Může se jednat o něco, čeho se člověk ve svém životě dobrovolně vzdal, či o formulace ve smyslu náboženském. V této práci mě ovšem termín oběť zajímá v pojetí, v jakém ho vnímá kriminologie a to především její odvětví viktimologie. Ve viktimologickém pojetí představuje „oběť“ pouze fyzické osoby, což ji odlišuje od trestněprávního termínu „poškozený“. I když tyto termíny spolu úzce souvisejí, nelze je považovat za synonymní. Ani v samotném kriminologickém oboru nelze definici oběti považovat za plně jednotnou. Dle Novotného a Zapletala (2004: 139) existuje rozpor viktimologické vědy v tom, zda za oběť považovat pouze osoby bezprostředně dotčené trestným činem, tedy tzv. primární oběti, nebo též osoby blízké primární oběti, jichž se následek činu dotýká zprostředkovaně. Tito autoři se svými názory kloní k tomu, že za oběť je nejvhodnější považovat pouze osobu přímo dotčenou trestným činem a to z důvodu zachování homogenity výzkumu, potažmo výzkumného objektu (Novotný, Zapletal, 2004) Ovšem veřejněpolitický výzkum se od toho viktimologického či sociálního přeci jen liší (např. Veselý 2007) a proto důvod k omezení vnímání oběti z pohledu této práce není relevantní.

Z několika možností, jak vymezit oběť trestného činu, považuji za nejvhodnější pracovat s definicí, kterou poskytuje sama česká legislativa. V současné době je totiž tento termín pro potřeby tvorby politiky v českém právu dostatečně a jasně vymezen, a považuji jej za patřičný i pro tuto práci.

Poprvé bylo slovo oběť v českém právu užito v souvislosti se zákonem č. 209/1997 Sb. o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti, avšak k úpravám práv oběti jako subjektu zvláštní péče ze strany státu byla její definice nedostatečná. (Důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činu) Od roku 2013 je definice oběti v českém právu upravena zákonem č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů. Z ní vyplývá, že obětí může být pouze fyzická osoba, a to jak osoba přímo dotčená trestným činem, tak za určených podmínek i osoba blízká této primární oběti.<sup>8</sup> Přidělením statusu oběti příbuzným či blízkým primární oběti je důležitým faktem odlišujícím tuto definici od některých dalších. Použitím samotného výrazu „oběť“ dále v této práci se rozumí „oběť trestného činu“.

## **5.2 Poškozený**

Termíny poškozený a oběť mohou být některými lidmi považovány za synonymní. V právní praxi a tedy i ve veřejné politice je ale za totožné považovat nelze. Jedná se o

---

<sup>8</sup> Více v kapitole Obsahová analýza legislativních dokumentů - analýza zákona 45/2013 o obětech.

termíny velmi podobné, které se částečně překrývají, ovšem existují i jisté odlišnosti. Základní rozdíl lze spatřovat v tom, že poškozeným nemusí být pouze fyzická osoba, ale mohou jím být i další subjekty trestního procesu mající procesní práva. Jako trestněpracení termín je mnohem užší než pojem „oběť“. Nepokrývá totiž několik charakteristik, kterými se právě viktimologické pojetí oběti zločinu výrazně liší od legálního vymezení poškozeného trestným činem (Kuchta 2005, 156). Na druhou stranu ho lze spatřovat jako termín širší oproti definici oběti a to právě proto, že zahrnuje právnické osoby. Samotný pojem „poškozený“ je v českém právu vymezen v ustanovení § 43 odst. 1 trestního řádu, které říká, že poškozený je ten komu bylo trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková škoda nebo nemajetková újma, nebo ten, na jehož úkor se pachatel trestným činem obohatil. (Zákon č. 141/1961 Sb. trestní řád)

### **5.3 Orgány činné v trestním řízení a Probační a mediační služba**

Hovoříme-li o přístupu a pomoci obětem trestných činů ze strany státu a jeho institucí, je tato úloha nepochybně spjatá s činností orgánů činných v trestním řízení a Probační a mediační služby ČR. Ty mají ve své gesci pomoc obětem jako objektu zvláštní péče ze strany státu a jejich pracovní přístup k těmto obětem je upravován mimo jiné právě zákonem č. 45/2013 Sb. Policie České republiky, soudy, státní zastupitelství a Probační a mediační služba ČR mají v podstatě výhradní pověření k výkonu těchto úkonů jako zástupci státu.

#### **5.3.1 Policejní orgány**

Policejními orgány se rozumí v první řadě útvary Policie České republiky, jimiž jsou policejní prezidium, útvary s celostátní působností, krajská ředitelství policie a útvary zřízené v rámci krajských ředitelství. Policie ČR je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor podřízený ministerstvu vnitra, který je zřizován na základě zákona č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky. Tento zákon zároveň upravuje postavení a činnost Policie ČR, řízení a organizaci policie, základní povinnosti a vztahy k dalším orgánům a veřejnosti (zákon č. 273/2008 Sb. o Policii ČR)

Dle zákona je zřízeno 14 krajských ředitelství policie a jejich územní obvody se shodují s územními obvody 14 krajů České republiky. Policie má sloužit veřejnosti a k jejím úkolům patří ochrana bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku. Má předcházet trestné činnosti, plní úkoly určené trestním řádem spolu s dalšími úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony České republiky (Policie ČR, online).



Dalšími policejními orgány, které mohou mít postavení orgánů činných v trestním řízení, jsou Generální inspekce bezpečnostních sborů a pověřené orgány:

- Vězeňské služby České republiky,
- Vojenské policie,
- Bezpečnostní informační služby,
- Úřadu pro zahraniční styky a informace a
- Vojenského zpravodajství.

### 5.3.2 Státní zastupitelství

Soustava státních zastupitelství je zřízena na základě zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství s účinností od 1. ledna 1994, kdy nahradila do té doby fungující soustavu prokuratury. Státní zastupitelství je součástí resortu Ministerstva spravedlnosti České republiky a je pojímáno jako součást moci výkonné. Státní zastupitelství je nezávislá instituce, která nemá samostatné vazby k ústavním orgánům, jako je parlament či prezident republiky (NSZ, online). Státní zastupitelství je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení, ale plní i další úkoly vyplývající z trestního řádu. Trestní řízení je hlavním místem působnosti státního zastupitelství a k výkonu své činnosti v trestním stíhání je přímo zavazováno Ústavou ČR. „Státní zástupce vystupuje v pozici orgánu činného v trestním řízení, přičemž jsou mu svěřeny pravomoci ve všech stádiích trestního řízení. Státní zástupce je vybaven určitými procesními právy a současně jsou mu uloženy odpovídající procesní povinnosti“ (NSZ, online).

Dále vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda (zákon 283/1993 Sb. o státním zastupitelství). Od roku 2002 je pak zákonem zdůrazněno postavení státního zastupitelství jako státního orgánu, který ve prospěch společnosti a ve veřejném zájmu zajišťuje aplikaci práva v určené oblasti výkonu spravedlnosti, a lze tedy spatřovat jistý posun od dřívějšího pojetí pouhého zastupování státu. (NSZ, online) Na tomto základě státní zastupitelství zastupováním veřejného zájmu plní významnou úlohu nejen v systému trestní justice, ale současně v netrestní sféře, kdy se podílí na prevenci kriminality a poskytování pomoci obětem trestných činů (zákon 283/1993 Sb. o SZ). Soustava státních zastupitelství je tvořena okresními a krajskými státními zastupitelstvími, jejichž územní působnost je shodná se soudními obvody a dále pak vrchním státním zastupitelstvím v Praze a v Olomouci a Nejvyšším státním zastupitelstvím v Brně.

### 5.3.3 Soudy

Soudy jsou nezávislé orgány vykonávající jménem republiky soudní moc. V trestním řízení rozhodují o vinně a trestu, dále rozhodují spory a jiné věci patřící do jejich pravomoci podle zákonů o občanském soudním řízení, a ve správním soudnictví rozhodují při ochraně subjektivních práv právnických či fyzických osob, v řízení o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů, či jejich nečinnosti, nezákonnými zásahy, pokyny a donuceními. (Nejvyšší správní soud, online) Mimo soustavu obecných soudů stojí Ústavní soud, který je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v ústavě České republiky (Ústavní soud, online).

Činnost obecných soudů je řízena na základě zákona č. 6/2002 Sb. o soudech a soudcích. Soustava soudů České republiky tvoří Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní soudy, krajské soudy a okresní soudy (zákon č.1/1993 Sb. Ústava České republiky).

### 5.3.4 Probační a mediační služba

Probační a mediační služba České republiky zahájila svoji činnost 1. ledna roku 2001 a to na základě zákona č. 257/2000 Sb. o Probační a mediační službě. Tento zákon předložil a pomohl prosadit bývalý ministr spravedlnosti Otakar Motejl. PMS funguje jako organizační složka státu odpovědná ministerstvu spravedlnosti a je jeho účetní jednotkou (Almanach PMS, 5). V čele PMS stojí ředitel, jmenován ministrem spravedlnosti, který organizuje a kontroluje její činnost. Dále pak v rámci organizační struktury PMS působí na osmi pracovištích regionální vedoucí a jako třetí stupeň řízení je zřízeno 74 kmenových středisek příslušných k okresním soudům, okresním státním zastupitelstvím, policejním oddělením a příslušným spádovým věznicím. Posláním PMS je zprostředkování účinného a společensky prospěšného řešení konfliktů spojených s trestnou činností a zároveň organizace a zajištění efektivního a důstojného výkonu alternativních trestů a opatření s důrazem na zájmy poškozených, ochranu komunity a prevenci kriminality. Je institucí vycházející ze součinnosti dvou profesních oborů – sociální práce a práva. PMS je tak představitelem vcelku nového multidisciplinárního přístupu v systému trestní justice. PMS byla založena s vizí vytvořit a rozvinout koncepci, která by kombinovala prvky probační a mediační práce vykonávané na jednom místě. Podobu a pojetí zákona o zřízení PMS významně ovlivnily ideje, zkušenosti a praxe programů restorativní justice ze zahraničí. K cílům PMS patří především integrace pachatele do společnosti bez dalšího porušování zákonů, spojenou s obnovením jeho respektu k právnímu stavu, jeho seberealizaci a uplatnění. Dále pak je cílem PMS participace obětí, jejich zapojení do procesu vlastního

odškodnění, obnovení jejich pocitu bezpečí a důvěry ve spravedlnost. V neposlední řadě patří k jejím cílům ochrana společnosti, kdy PMS přispívá k řešení konfliktních a rizikových situací v rámci trestního řízení a zajišťuje realizaci uložených alternativních trestů a opatření (PMS, online)

Z vyjádření odborníků této oblasti k dosavadní činnosti a výsledkům PMS vyplývá, že se tyto cíle daří naplňovat. „Za 15 let se podařilo to, co v jiných zemích budovali celá desetiletí. PMS je dnes etablovaná, stabilizovaná součást trestní justice. Přispívá k naplňování účelu trestního řízení a spravedlivého rozhodování. ... Stala se naprosto rovnocenným partnerem evropským probačním službám a v mnoha směrech je pro ně inspirací. Propojení probace a mediace pod jednou střešou státní instituce s důrazem na restorativní principy je ojedinělý a jak praxe ukazuje – velmi účinný a životaschopný systém.“ (Almanach PMS, 3).

Probační a mediační služba vznikla v rámci celkové systémové změny trestního práva, trestní politiky a trestní justice jako takové. Reforma v systému trestní spravedlnosti v sobě zahrnovala nejen změny trestního práva a jeho odklon od totalitně represivního pojetí, ale současně i reformaci represivního systému vězeňství a zavádění nových, inovativních postupů v trestání a nápravě pachatelů trestných činů. To vše nakonec vedlo k rozhodnutí, že vznikne celonárodní instituce zastřešující krom výše zmíněných témat i další aktivity na poli univerzitním, nevládním, sociálním, justičním a mezinárodním a bude je účinně řešit. Stejně jako v dalších demokratických zemích západního světa vznikla za tímto účelem i u nás tato stále nová organizace (Almanach PMS, 4). Když vstoupil v platnost zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů, rozšířili se tím současně i kompetence PMS v působení vůči obětem trestné činnosti. Střediska PMS tak začala fungovat jako podpůrná centra pro tyto oběti.

#### **5.4 Analýza aktérů**

Analýza aktérů slouží v této práci jako pomocná heuristika, díky níž jsem porozuměl vzájemným vztahům a rolím aktérů politiky přístupu k obětem a mohl tak zhodnotit vliv na její realizaci. Vnímání obětí trestných činů ve společnosti a poskytování pomoci těmto obětem se týká velkého množství aktérů, jak na národní, tak i na mezinárodní úrovni. Můj výčet aktérů nelze považovat za úplný. V analýze zmiňuji ty, jež sehráli a sehrávají při tvorbě politiky nejdůležitější roli a ty, které tato politika nejvíce ovlivňuje. Například seznam poskytovatelů pomoci obětem je tak obsáhlý a téměř denně se měnící, že je

v podstatě nemožné veškeré poskytovatele vyjmenovávat. Proto u přehledu aktérů dochází k jistému zjednodušení.

Stakeholdery zabývající se oběťmi trestných činů lze rozčlenit dle úrovně na mezinárodní a národní aktéry. Obě tyto skupiny můžeme taktéž rozdělit dle sektoru, ve kterém vykonávají svoji činnost. Může se tak díť ve veřejném, soukromém, anebo občanském sektoru. K hlavním mezinárodním aktérům veřejného sektoru patří především OSN, která v roce 1985 vydala deklaráci vyjadřující základní principy spravedlnosti pro oběti trestných činů. Tento dokument zakotvil základní principy a práva obětí, podle kterých by se mělo řídit přístup k obětem trestných činů. Pod OSN také funguje UNICRI, což je subjekt Organizace spojených národů založen v roce 1967 na podporu zemí po celém světě v prevenci trestné činnosti a usnadňování trestního soudnictví (UNICRI, online). Jednou z priorit tohoto ústavu je také ochrana obětí trestných činů, což se projevuje v jejích programech a dalších aktivitách jako třeba spoluúčast na projektu o trestné činnosti a viktimizaci ICVS<sup>9</sup>. Tato instituce se také podílela na evropském kriminálním a bezpečnostním výzkumu EU ICS, který je považován za nejvíce komplexní analýzu trestné činnosti, zabezpečení a bezpečnosti provedenou v Evropské unii.

Většina prováděných výzkumů a dalších dokumentů, které OSN a jiné mezinárodní instituce vydávají, jsou založeny na obrovském množství statistických dat získaných z celého světa. Jedná se tak převážně o komplexně pojímané výzkumy. To znamená, že se jedná o kriminologické studie zabývající se nejen oběťmi, ale také trestnou činností, pachateli apod. Na takovéto úrovni je tedy vnímání přístupu a pomoci obětem trestných činů poměrně vágní a pro uchopení národní politiky v této oblasti vcelku neupotřebitelné.

Normativní strategie, které již umožňují konkrétní převzetí prosazovaných hodnot, nám dávají nadnárodní organizace. V Evropě k takto nejvíce povolané organizaci patří Evropská unie, která v uplynulých desetiletích vydala k tématu obětí trestných činů několik doporučení, směrnic a rámcových rozhodnutí. Tyto listiny zakotvují základní hodnoty, které mají být prosazovány na území Evropské unie a definují základní práva obětí trestných činů a také to, jak mají být na území EU zaručovány. Aktéři na nadnárodní úrovni jsou také základnou pro odborné diskuze, získávání a zpracování dat a tvorbu projektů pro rozvoj poznatků v této oblasti. Evropská unie je také platformou pro již konkrétní projekty, které poskytují konkrétní pomoc obětem v rámci takto zaměřených

---

<sup>9</sup> ICVS vyjadřuje International Crime Victims Survey, více na:  
[http://www.unicri.it/services/library\\_documentation/publications/icvs/](http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/)

programů. Ve Spojených státech, ale i jinde ve světě mají významnou funkci nejrůznější nevládní organizace pro podporu a pomoc obětem. Z hnutí, která se ve světě orientují na poskytování služeb konkrétním obětem, lze například zmínit Rape Crisis Centres věnující se obětem sexuálního násilí a také Women's Refuge Movement starající se o oběti domácího násilí. Jako další organizaci mohu zmínit Victim Support, jež poskytuje oběti informace o průběhu vyšetřování, právní pomoc při uplatňování nároku na finanční odškodnění za škody, jež oběti vznikla, a též morální oporu obětem trestných činů (Kuchta, Válková, 2005, 175).

V České republice také najdeme velké množství zainteresovaných aktérů. Stát, jakožto tvůrce systému péče o oběť považované za subjekt zvláštní péče ze strany státu nastavuje financování aktivit s tím spojených a přijímá nové alternativy politiky za účelem zabránit zaostávání systému. Z veřejného sektoru dotčené Ministerstva spravedlnosti spravuje registr poskytovatelů pomoci obětem trestných činů a pracuje na novelizaci zákona o obětech. Je hlavním strůjcem realizace transpozice příslušných evropských legislativních dokumentů a snaží se svou činností rozvíjet oblast přístupu k obětem, jako objektu zvláštní péče ze strany státu. Zároveň pod Ministerstvo spravedlnosti spadá i Probační a mediační služba ČR, která je výrazným článkem v oblasti pomoci obětem trestných činů. Ministerstvo vnitra je dotčeno tím způsobem, že je nadřazeno Policii ČR a řídí tak prostřednictvím Policejního prezidia její činnost, jakožto jednoho z orgánů činných v trestním řízení. Právě orgány činné v trestním řízení jsou touto změnou politiky ve své činnosti ze státních institucí zasaženy nejvíce. Policie ČR, státní zastupitelství a soudy, jakožto představitelé státní moci reprezentují v praxi stát přímo při kontaktu s oběťmi. Příjemcem nové politiky zprostředkované prostřednictvím zákona č. 45/2013 Sb. jsou právě oběti trestných činů. Ty tak mají mít na rozvoji této politiky největší zájem. V praxi však ovšem tento výrok zcela pravdivý není. Pro oběti nepředstavují možnosti dané jim zákonem o obětech vždy dostatečný stimul k tomu, aby svých práv využily a jako oběti často „běžných“ a ne natolik závažných trestných činů o tyto novinky nejeví zájem.

Patrná je i aktivita v sektoru občanském. V České republice působí několik nevládních organizací, které se specializují na podporu obětí nejrůznějších trestných činů. Ve většině případů jsou zapsáni ve zmíněném registru spravovaném Ministerstvem vnitra. Lze zmínit např. organizaci Bílý kruh bezpečí poskytující obětem komplexní pomoc, dále pak Ligu lidských práv, či organizaci In Iustitia poskytující pomoc obětem násilí z nenávisli. Navzdory svému vlivu však zaostávají média, která nedostatečně

zprostředkovávají obětem informace o jejich možnostech a právech. Stejně tak aktivity soukromého sektoru jsou téměř nulové patrně z důvodu, že v pomoci obětem nevidí možnost potenciálního zisku.

## **5.5 Analýza hlavních legislativních dokumentů upravující pomoc obětem trestné činnosti**

V práci se zabývám implementací již přijaté a legislativně ukotvené politiky a považuji za potřebné podrobněji seznámit s právními předpisy, které jsou podmětem k rozvoji a inovacím politiky vůči obětem trestné činnosti u nás. Tyto dokumenty daly základ jednotlivým ustanovením, jež obsahuje zákon o obětech trestných činů, a také s tím spojenou novelizací Trestního řádu.

### **5.5.1 Rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení.**

V roce 2001 bylo Radou Evropské unie přijato rámcové rozhodnutí, jež začalo tvořit konkrétní evropskou politiku v přístupu k obětem trestné činnosti. Ustanovení tohoto rámcového rozhodnutí pak měly jednotlivé členské státy Evropské unie zapracovat do svých národních legislativ a to v řádu několika následujících let od přijetí. Jednalo se o období, ve kterém se Česká republika připojila k členským státům Evropské unie. I u nás tak muselo dojít k změnám právních předpisů nezbytných pro dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím. Přijetí rámcového rozhodnutí se mimo jiné odvolává na stanovisko Evropského parlamentu k této věci a na podnět, který dalo Portugalsko k činění jistých kroků k tomuto tématu. Důvody, pro které bylo toto rámcové rozhodnutí sepsáno, jsou například:

- Měly by být vypracovány minimální normy pro ochranu obětí trestných činů.
- Právní a správní předpisy jednotlivých členských států spolu s praxí by se měly sblížit do takové míry, aby byla obětem trestných činů zaručena ochrana nezávisle na členském státu, ve kterém by se nacházely.
- Mělo by se nahlížet na potřeby obětí a vyhovět jim komplexním a koordinovaným způsobem tak, aby u oběti nedošlo k druhotné újmě. Je tak potřeba zajistit pomoc obětem před i po trestním řízení.

- Lidé, kteří ve své profesi přicházejí do styku s oběťmi trestných činů, je nezbytné poskytnout vhodné a dostatečné školení jak z důvodu přístupu k obětem, tak pro dosažení cílů trestního řízení.
- Je třeba zapojení služeb a subjektů specializovaných na pomoc obětem, kteří ji obětem poskytnout před, během, ale také i po skončení trestního řízení.

Tyto důvody já osobně považuji za nejdůležitější z těch, jež jsou v rámci tohoto rámcového rozhodnutí uvedeny. Vzhledem k těmto a ještě několika dalším dle článku 2 bylo členským státům nařízeno zaručit respekt a uznání v rámci státního trestněprávního systému a zvláště zranitelným obětem zvláštní zacházení odpovídající jejich situaci. Členské státy také musely zaručit, že s oběťmi bude zacházeno s respektem a s ohledem na jejich důstojnost, práva a zájmy, zejména pak v rámci trestního řízení. Další jednotlivé články Rozhodnutí definují jednotlivá práva obětí trestných činů spolu s různými typy pomoci, jež má být obětem poskytována. Článek 3 například hovoří o tom, že každý členský stát musí přijmout opatření, aby oběti byly vyslýchány jen v takové míře, jak je to nutné pro účely trestního řízení, a na druhou stranu musí obětem zaručit právo být vyslechnuty a možnost poskytovat důkazy. Důležitý je také článek 4, který se týká práva na informace. Členské státy tak musely zajistit, aby oběti měly přístup k informacím, které jsou důležité pro ochranu jejich zájmů a tyto informace by měly zejména získat při svém prvním kontaktu s orgány činnými v trestním řízení.

Dále je též potřebné zajistit informování obětí o skutečnostech, které mají vliv na její bezpečnost. To se týká především těch případů, kdy pro oběť existuje nebezpečí z důvodu, kdy je osoba stíhaná nebo odsouzená za trestný čin propuštěna na svobodu. Článek 6 hovoří o tom, že jednotlivé státy Evropské unie mají za určitých podmínek obětem zajistit bezplatný přístup k poradenství a právní pomoci. Ochrana oběti a její rodiny ve smyslu možného fyzického a jemu podobnému násilí vůči těmto osobám a otázka možného narušení soukromí oběti je rozebírána v článku 8. Jsou zde tak obecně popsány situace, při kterých má být státem zaručena ochrana oběti. V následujícím článku deset je stanoveno, že členské státy mají podporovat mediaci u trestných činů, u kterých je to vhodné a výsledky takovýchto jednání mají být brány v úvahu při následném trestním řízení. V článcích 11 a 12 jsou také pokryty případy, kdy má oběť bydliště v jiném členském státě Evropské unie, než ve kterém se stala obětí a také spolupráci mezi členskými státy. Článek 13 stanoví, že členské státy mají podporovat služby pro pomoc a

podporu obětem a to buď poskytnutím specialistů v rámci veřejných služeb, anebo prostřednictvím subjektů pro pomoc obětem, které tyto státy musí i finančně podpořit. Článek 15 se věnuje předcházení druhotnému poškození obětí, kde je řečeno, že členské státy mají u svých institucí podporovat tvorbu takových podmínek, které odpovídají situaci, ve které se oběť nachází. Jedná se o utváření co nejméně stresujících podmínek v prostorách policejních služeb, soudů, veřejných služeb a subjektů pro pomoc obětem. Toto rámcové rozhodnutí bylo v roce 2012 nahrazeno směrnicí 2012/29/EU a to z důvodu aktualizace jednotlivých práv obětí trestných činů. To ovšem nikterak nesnižuje jeho význam utváření politik v jednotlivých členských státech EU, včetně České republiky<sup>10</sup>.

#### 5.5.2 Směrnice Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů.

Tato směrnice z roku 2004 je navazujícím dokumentem na předcházející rámcové rozhodnutí. Již konkrétně definuje to, jak se má přistupovat k odškodňování obětí úmyslných násilných trestných činů na území Evropské unie. Cílem tohoto nařízení je usnadnit odškodňování obětí trestných činů v přeshraničních případech, tedy tehdy, stane-li se člověk obětí násilného činu v jiném státě Evropské unie, než je jeho bydliště. Stanoví systém spolupráce pro tyto případy. Tento systém funguje na základě systémů pro odškodnění obětí fungujících v jednotlivých členských státech Unie. Proto je potřebné, aby jednotlivé členské státy měly mechanismy pro odškodňování těchto obětí, což tato směrnice taktéž upravuje. Směrnice je rozdělena do tří kapitol. V první kapitole je zakotveno fungování odškodňování v přeshraničních situacích, ve druhé pak existence vnitrostátních systémů odškodnění a třetí kapitola se věnuje prováděcím předpisům tohoto nařízení.

#### 5.5.3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV

Jak již bylo zmíněno výše, tato směrnice nahradila Rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV. Hlavním důvodem, proč došlo k jeho úplnému nahrazení a nedošlo pouze k jeho doplnění prostřednictvím této směrnice, byla snaha o přehlednost. Směrnice je

---

<sup>10</sup> Zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů ve své úvodní části přímo odkazuje na toto rámcové rozhodnutí.



koncipována jako komplexní dokument vycházející z tohoto rozhodnutí a ustanovení v ní obsažená by tak byla v rámci evropského práva zdvojená. Cílem této směrnice bylo zrevidovat a zároveň doplnit zásady uvedené v té době jedenáct let starém rozhodnutí. Dalším jejím cílem bylo zavedení minimálních norem pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a jednalo se tak o další krok v posunutí úrovně ochrany obětí zejména v rámci trestního řízení v celé Evropské unii. Bylo tak učiněno na základě tzv. Budapešťského plánu, tedy usnesení Rady z roku 2011 o plánu posílení práv a ochrany obětí. Jelikož dle tohoto dokumentu není možné uspokojivě dosáhnout zavedení těchto minimálních norem na úrovni členských států, mohla být tato směrnice v souladu se zásadou subsidiarity přijata. S ohledem na rozsah a možné účinky mohlo být těchto norem dosaženo pouze úrovní Evropské unie. (Směrnice EP a Rady 2012/29/EU)

#### 5.5.4 Předpis č. 45/2013 Sb. Zákon o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)

Jak již v této práci bylo mnohokrát zmíněno, základní předpis českého práva, jímž je upravován přístup k obětem trestné činnosti je zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů. Tento zákon upravuje práva obětí trestných činů ve smyslu zvláštních práv postavení poškozeného v trestním procesu i práv specifického vnímání poškozených se statutem oběti. Dále upravuje druhy pomoci těmto obětem a vztahy mezi státem a subjekty poskytující právní a odborné služby obětem.

Důležité je začít vymezením pojmů, s nimiž tento zákona pracuje. Paragraf 2 tohoto zákona je právě vymezení pojmů věnován. Druhý odstavec paragrafu 2 definuje oběť jako fyzickou osobu, „...které bylo nebo mělo být trestným činem ublíženo na zdraví, způsobena majetková nebo nemajetková újma nebo na jejíž úkor se pachatel trestným činem obohatil.“ (zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů). Odstavec 3 paragrafu 2 poté hovoří takto: „Byla-li trestným činem způsobena smrt oběti, považuje se za oběť též její příbuzný v pokolení přímém, sourozenec, osvojenec, osvojitel, manžel nebo registrovaný partner nebo druh, je-li osobou blízkou. Je-li těchto osob více, považuje se za oběť každá z nich.“ (Ibid). Toto ustanovení je pro účely tohoto zákona a zároveň i pro uchopení této práce zásadní.

V § 2 je dále vymezen v našem právním řádu zcela nový pojem „zvlášť zranitelná oběť“. V praxi do tohoto pojmu zahrnujeme dítě, oběť trestného činu obchodování s lidmi a také oběť trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti nebo trestného činu, který zahrnoval násilí či pohrůžku násilím, jestliže je v konkrétním případě zvýšené

nebezpečí způsobení druhotné újmy. Přitom se musí brát ohled na specifické vlastnosti obětí vzhledem k jejich věku, pohlaví, zdravotnímu stavu, rozumové vyspělosti a dalším upřesněním, které zákon uvádí. Zákon status zvláště zranitelné oběti přisuzuje i osobám, které jsou postiženy „ fyzickým, mentálním nebo psychickým hendikepem nebo smyslovým poškozením, které ve spojení s různými překážkami může bránit plnému a účelnému uplatnění této osoby ve společnosti ve srovnání s jejími ostatními členy“(Ibid).

Hlava II zákona o obětech upravuje práva obětí trestných činů, mezi něž patří:

- práva na poskytnutí odborné pomoci,
- právo na informace
- právo na ochranu před hrozícím nebezpečím
- právo na ochranu soukromí
- právo na ochranu před druhotnou újmu
- právo na peněžitou pomoc

Díl jedna hlavy II specifikuje **právo obětí odbornou pomoc**. Odbornou pomocí se v tomto zákoně rozumí psychologické poradenství, právní pomoc, sociální poradenství, poskytování právních informací či restorativní programy<sup>11</sup>. Tato pomoc je poskytována subjekty, které jsou zapsané v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů spravovaným Ministerstvem spravedlnosti České republiky. Odbornou pomoc je obětem možné poskytovat před zahájením trestního řízení, v jeho průběhu i po jeho skončení a to do doby, dokud to vyžaduje účel pomoci. Paragraf 5 pak hovoří o tom, že oběti, kterým je přisuzován status zvláště zranitelné oběti, mohou požádat o odbornou pomoc. Na základě žádosti oběti jí v registru zapsaní poskytovatelé poskytnout odbornou pomoc a to bezplatně a bez zbytečného odkladu. Právní pomoc je pak na základě paragrafu 6 poskytována bezplatně všem obětem a to taktéž na základě jejich žádosti. Za úplaty mohou právní pomoc poskytovat pouze advokáti. Právní informace mohou podle tohoto zákona obětem poskytovat i subjekty akreditované pro poskytování právních informací a Probační a mediační služba ČR.

---

<sup>11</sup> Restorativními programy se rozumí veškeré programy využívající obnovující procesy, kdy se oběť a pachatel svoji společnou aktivní účastí snaží dosáhnout řešení věci, vzniklých v důsledku trestného činu. Výsledkem pak může být dohoda, jejíž cílem je uspokojení individuálních i kolektivních potřeb vedoucích k opětovnému začlenění oběti, ale i pachatele zpět do společnosti. Např. jde o programy uskutečňované Probační a mediační službou ČR (PMS, online)

Díl dva hlavy druhé se zabývá **právem obětí na informace**. Přístup k informacím má oběť dle §7 v zákonem stanoveném rozsahu a to ve věci, v níž se stala obětí trestného činu. Toto zároveň upravuje i trestní řád, kdy má oběť například právo seznámit se s výsledky vyšetřování nahlédnutím do spisu, a to v daném termínu na policii v době, než je spis předán státnímu zastupitelství (zákon č. 141/1961 Sb. trestní řád).

Paragraf 8 vyjmenovává informace, které jsou oběti poskytnuty při jejím prvním kontaktu s Policí ČR či státním zástupcem. Tyto informace se týkají toho, kde může být podáno oznámení oběti o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, o možnostech a podmínkách odborné pomoci poskytované subjekty z registru poskytovatelů, podmínky pro přijetí předběžných opatření k zajištění bezpečí oběti dle občanského soudního řádu a zákona o policii. Dalšími informacemi poskytovanými obětem jsou: u kterých orgánů může získat informace ke svému případu, jaké jsou etapy v následujícím řízení a úloha oběti v nich, podmínky a rozsah práva na peněžitou pomoc a další práva oběti podle zákona o obětech. Veškeré zákonem vymezené informace jsou oběti poskytovány písemně a některé z nich musí být též policistou či státním zástupcem vysvětleny ústně. Zákon dále uvádí, že pokud si to oběť žádá, jsou ústně vysvětleny veškeré informace tímto předpisem definované.

Následující §9 upravuje informace poskytované obětem subjekty, které jsou zapsané v registru poskytovatelů pomoci obětem trestných činů. Ty mají oběti informovat o jejich právech a postavení jako oběti i poškozeného, o průběhu trestního řízení a především o službách, které obětem subjekt poskytuje.

Paragraf 10 pak upravuje ty případy informování oběti, pokud je prvním kontaktním místem oběti s orgány veřejné moci obecní policie, Vojenská policie, Vězeňská služba ČR, celní úřad nebo zdravotnické zařízení. Dalšími informacemi, které jsou oběti na její žádost poskytnuty, jsou informace o stavu trestního řízení, pravomocné rozhodnutí či sdělení, že trestní řízení nebylo zahájeno. Dále pak informace směřující k ochraně oběti a to od věznic, poskytovatele zdravotních služeb nebo ústavu pro výkon zabezpečovací detence o změně stavu ve výkonu obviněného či odsouzeného v těchto zařízeních.

Paragrafy 12 a 13 se věnují informování obětí, které neovládají český jazyk a formě a způsobu poskytování těchto informací.

V dílu třetím hlavy II je upraveno **právo oběti před hrozícím nebezpečím**. Je zde zakotveno, že policie, celní správa, vězeňská služba, vojenská policie a obecní policie

v případech, kdy dochází k ohrožení bezpečí oběti, provede úkony k zajištění jejího bezpečí, řídicími se předpisy o fungování těchto jednotlivých orgánů veřejné moci. Ochrany oběti může být dosaženo krátkodobou ochranou oběti ze strany Policie ČR, vykázaním osoby ze společného obydlí, soudem či státním zastupitelstvím vydaným předběžným opatřením, zvláštní ochranou svědka, utajením totožnosti oběti i její podoby.

Díl čtvrtý v rámci hlavy III se věnuje **právu na ochranu soukromí** obětí. V tomto případě zákon především odkazuje na trestní řád, který upravuje zákaz zveřejnit informace umožňující zjištění totožnosti oběti. Dále pak paragraf 16 umožňuje na základě žádosti vést základní informace o oběti odděleně a upravuje i možnosti poskytování takto vedených informací.

V páté části hlavy II jsou vymezeny podmínky pro **právo oběti před druhotnou újmu**. Traumatizující může být v některých případech setkání oběti s pachatelem. Proto má oběť právo „požádat v kterémkoliv stadiu trestního řízení, popřípadě i před jeho zahájením, aby byla při úkonech, kterých se účastní, učiněna potřebná opatření k zabránění kontaktu oběti s osobou, kterou označila za pachatele, která je podezřelá ze spáchání trestného činu, nebo proti níž se vede trestní řízení“ (zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů).

Dalším případem, kdy může dojít k sekundární újmě oběti, je její výslech. Proto jsou v paragrafech 18 až 20 vymezeny podmínky výslechu oběti a možnosti, kterých může oběť při tomto úkonu využít. Otázky směřující do intimní oblasti vyslychané oběti je možno klást pouze, pokud je to nezbytně nutné pro objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení. Zároveň zákon hovoří o tom, že tyto otázky musí být kladeny zvlášť šetrně s přihlédnutím k věku, osobním zkušenostem a psychickému stavu oběti, ale dostatečným způsobem, aby nebylo nutné výslech znovu opakovat. Oběť má také kdykoliv během výslechu právo podat námitku proti zaměření položené otázky. Dále pak zákon dává možnost oběti požádat o to, aby výslech s ní vedený prováděla osoba stejného, nebo opačného pohlaví. Speciální podmínky dává zákon u výslechu zvlášť zranitelných obětí. Je nutné brát zvláštní zřetel na výslech dětí, kdy by jej měla provádět speciálně vyškolená osoba. Důležitým ustanovením také je, že výslech zvlášť zranitelných obětí by se měl provádět tak, aby nemuselo později dojít k jeho opakování. Pokud o to tato oběť požádá, je potřeba, aby vyslychající orgány zabránily bezprostřednímu vizuálnímu kontaktu s podezřelým ze spáchání trestného činu. To je například možné splnit za využití audiovizuální techniky.

Ochranu oběti před druhotnou újmou může zajistit i doprovod důvěrníka, který se spolu s obětí účastní jednotlivých úkonů trestního řízení. Toho si oběť může zvolit pro to, aby ji poskytl potřebnou, převážně psychickou podporu. Součástí této části zákona je i ustanovení paragrafu 22, které říká, že oběť má právo kdykoliv během trestního řízení učinit prohlášení o tom, jaký dopad měl na její dosavadní život spáchaný trestný čin. Považuji zařazení tohoto paragrafového znění do této části zákona za poněkud nelogické, ovšem nejdůležitější je, že zákon takovouto možnost obětem dává.

V šesté dílčí části zákona o obětech je řešeno **právo obětí trestných činů na peněžitou pomoc**, jež jí poskytne stát. Jedná se o část zákona, která byla převzata z do té doby platné úpravy peněžité pomoci obětem dle zákona 209/1997 Sb. a byla současně upravena a doplněna za účelem zlepšení této pomoci (Důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činů). V §23 je určeno, komu lze peněžitou pomoc poskytnout. Mají na ni právo občané České republiky a také cizinci, kteří splňují stanovené podmínky.

Paragraf 24 dále říká, že právo na peněžitou pomoc mají oběti, kterým bylo trestným činem ublíženo na zdraví, či jim byla způsobena těžká újma na zdraví nebo byly oběťmi trestného činu proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti a dítě jako oběť týrání. Do okruhu oprávněných žadatelů patří i osoby pozůstalé po zemřelé oběti, které splňují další dále určené podmínky rodinného a sociálního charakteru.

Účelem peněžité pomoci je dle §25 poskytnout jednorázovou finanční částku k „překlenutí zhoršené sociální situace způsobené obětí trestným činem,“ (zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů) kdy má sloužit k úhradě nákladů spojených s poskytnutím odborné pomoci k odstranění vzniklé nemajetkové újmy. Jedná se tak především o fyzioterapeutické a psychologické služby. Paragraf 26, který definuje předpoklady peněžité pomoci, mimo jiné zaručuje její poskytnutí i v případech, kdy se pachatele nepodařilo zjistit, nebo je trestně neodpovědný pro nepříčetnost.

V následujících paragrafech 27 až 37 se upravují další náležitosti potřebné k fungování peněžité pomoci tak, aby dle státu byla poskytována účelně a spravedlivě. Jako důležitá ustanovení mohu zmínit ta, které například definuje důvody pro neposkytnutí peněžité pomoci, dále pak udává paušální částky za jednotlivé druhy ztrát a také to, jak Ministerstvo spravedlnosti posuzuje žádosti o peněžitou pomoc.

Hlava III pak upravuje **podporu subjektů poskytujících pomoc obětem trestných činů**. V paragrafu 38 je možné zjistit, co je myšleno podporou subjektů ze strany státu: „Ministerstvo podporuje činnost subjektů poskytujících pomoc obětem trestných činů

poskytováním dotací ze státního rozpočtu za podmínek a v rozsahu stanovených tímto zákonem“ (zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů). Dále pak je součástí této části zákona i to, jak získat akreditaci jako subjekt poskytující pomoc obětem a jaké jsou podmínky k jejímu získání. Zároveň v ní jsou upraveny povinnosti těchto subjektů při poskytování pomoci obětem a další podmínky k zajištění odborné pomoci. Další rozbor této části zákona vzhledem k povaze této práce nepovažuji za nutný, jelikož činnost subjektů poskytujících obětem pomoc není přímo mým objektem zájmu.

Hlava IV pak obsahuje závěrečná ustanovení k zákonu o obětech, která definují změny u několika dalších legislativních předpisů českého práva spojené se vznikem a schválením tohoto zákona. Za nejrozsáhlejší a nejdůležitější změny lze považovat ty, které se týkají zákona č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním - trestního řádu.

## 6 Tvorba a přijetí zákona o obětech dle teorie tří proudů

V této kapitole zpracovávám pomocí strukturálních prvků spolu se základními východisky teorie tří proudů (dále i jako TTP) změnu politiky přístupu k obětem trestných činů, jež se projevila vytvořením a schválením zákona o obětech trestných činů. Přistoupíme-li k této změně vytvořením struktury pomocí TTP, dává nám to kvalitní teoretické zázemí ke zjištění proč a za jakých podmínek došlo ke schválení tohoto zákona v jeho současné podobě.<sup>12</sup> Tento teoretický základ pak především využívám k pochopení toho, jak stát dbá na provádění a dodržování této politiky, čemuž se věnuji v další části tohoto textu zabývající se současnou praxí.

### 6.1 Základní východiska teorie tří proudů

Než budu moci rozpracovat danou změnu legislativy pomocí jednotlivých strukturálních prvků teorie tří proudů, je potřeba se zamyslet nad tím, jak do procesu vývoje této politiky zasáhly základní konceptuální prvky, ze kterých tato teorie vychází. Lze je definovat jako základní předpoklady a koncepty.

#### 6.1.1 Předpoklady teorie tří proudů

První předpoklad, se kterým je třeba počítat, je, že hlavní aktéři v podobě jedinců, kterými jsou dle TTP tvůrci veřejné politiky a její promotéři, se mohou věnovat a prosazovat do schvalovacího procesu velice omezené množství témat. Na druhou stranu organizace, které v tomto případě mohou být politické strany či vláda, jsou v takovém zpracování informací mnohem méně omezeni díky možnosti dělby práce.

Dále je nutné brát v úvahu, že tvůrci veřejných politik jsou velice časově omezeni. To znamená, že tvůrci veřejných politik nemají potřebný čas na to, aby svá rozhodnutí mohla dostatečně dobře zvážit. Velké množství agendy, se kterým se musí tvůrci politik vypořádávat, je dostává do časové tísně. To má za následek jisté jevy při tvorbě veřejných politik, jako například snížení počtu uvažovaných alternativ řešení apod.

Třetím předpokladem je, že jednotlivé proudy politiky, problémů a veřejné politiky jsou na sobě nezávislé. Systémy veřejných politik tak plynou bez potřeby ostatních proudů (Novotný 2012, 28-31).

---

<sup>12</sup> . Tento zákon prošel do dnešních dnů několika dílčími novelizacemi, které ovšem nepřinášejí změnu směřování politiky, kterou tato norma představuje.

### 6.1.2 Základní koncepty teorie tří proudů

Na předpoklady teorie tří proudů navazují i její primární koncepty, které nám pomáhají představit si prostředí, ve kterém veřejná politika vzniká. Ty ve své práci zmiňuje Zahariadis, který se domnívá, že pokud už je daný problém řešen v aréně rozhodování, není politika tvořena pomocí racionality, ale svůj vliv eskaluje politická manipulace. Té je dosahováno z toho důvodu, že na problém a jeho možná řešení nahlízejí jednotliví aktéři odlišně, což představuje tzv. prostředí nejednoznačnosti (Zahariadis 2007, 69-70). Právě nejednoznačnost je dalším konceptem TTP, kdy představuje možnost nahlížet na jeden fenomén mnoha způsoby myšlení (Zahariadis 2007, 66) Právě politická manipulace je dle teorie tří proudů snahou tuto nejednoznačnost kontrolovat za účelem buď sledování vlastního zájmu jednotlivců a malých skupin, nebo na úrovni systému objasňováním a vytvářením významu pro ty tvůrce politik a další aktéry, kteří mají nejasné preference (Novotný 2012, 34).

Z mého pohledu přístupu k obětem jde o to, že politici rozhodovali o nastavení veškerých možností pomoci a ochrany obětí, aniž by měli dostatečný vhled do této problematiky a tak je třeba počítat s možností, že mohli být v tomto smyslu manipulováni, což mohlo mít vliv minimálně na některá ustanovení zákona o obětech.

## 6.2 Strukturální prvky teorie tří proudů

Poté, co jsme vzali v úvahu vzájemné vztahy a souvislosti dané těmito prvky, lze zkoumanou část tvorby politiky obětí trestných činů strukturovat dle jednotlivých organizačních prvků. Teorie tří proudů pracuje s pěti strukturálními prvky, jimiž jsou proud problémů, proud veřejných politik a proud politik, které se mohou propojit ve čtvrtém prvku, jímž je tzv. „okno příležitostí“ a to díky promotérům veřejné politiky – pátému strukturálnímu prvku. Každý strukturální prvek je tvořen jednotlivými složkami. Ty, u kterých jsem v rámci analýzy jednotlivých strukturálních prvků zjistil, že měly vliv na proces tvorby této politiky, nebo tento vliv neměly, i když by se to z analytického hlediska dalo očekávat, zde zmiňuji.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Více o této teorii a jejích jednotlivých prvcích např. Novotný – Mezi masovou a kartelovou stranou



### 6.2.1 Proud problémů

Proud problému lze charakterizovat jako určité prostředí podmínek, které politici a občané označují za veřejné problémy a u kterých se snaží najít jejich řešení (Zahariadis, 2014: 32). Tyto problémy na sebe strhávají pozornost na základě indikátorů, které poskytují popis stavů či určitých vývojových trendů, dále pak událostmi zaměřující pozornost, jejichž hlavním účelem je získání pozornosti všech aktérů a zároveň naznačují potřebu akutního řešení daného problému (Kingdon, 1995: 94-95).

#### *Indikátory*

Indikátory jsou nepostradatelné pro promotéry veřejných politik, jelikož díky nim tyto aktéři mohou tvůrcům politik a dalším aktérům prezentovat neutěšený stav či negativní vývojový trend dané veřejné politiky. V případě zákona o obětech byly takovými ukazateli statistiky státních i nestátních organizací jako například Policie ČR, Probační a mediační služby ČR či Bílého kruhu bezpečí, které informovaly o celkových počtech obětí trestných činů, ale i počtech obětí podle pohlaví a povahy trestné činnosti. Právě statistiky jednotlivých typů trestných činů spolu s počty jejich obětí dávaly signál k potřebě zvláštního přístupu k těmto kategoriím obětí, které nakonec byly v zákoně zapracovány. Velice důležitými indikátory, které poukázaly na potřebu řešit tehdejší stav, byly dvě hodnotící zprávy Komise Evropského společenství<sup>14</sup>, které upozorňovaly na to, že v České republice nebylo dosaženo cíle rámcového rozhodnutí Rady 2001/220/SVV a to především v bodech:

- nebyl zajištěn bezplatný přístup obětí k jinému poradenství než poradenství právnímu a právní pomoci s odkazem na článek 6, který upravuje zvláštní pomoc obětem
- řádnými předpisy nebylo zajištěno zamezení kontaktu mezi pachatelem a obětí především v soudních budovách s odkazem na článek 8 týkající se práv obětí na ochranu
- dle článku 13, který se zabývá specializovanými službami a subjekty pro pomoc obětem, je vyžadována finanční podpora subjektů pro pomoc obětem ze strany státu, čehož nebylo v ČR dosaženo.<sup>15</sup>

Tyto zprávy byly z velké míry příčinou pozornosti, již se dostalo politice přístupu k obětem, a v reakci na ně došlo k realizaci a schválení nové legislativy.

---

<sup>14</sup> Jednalo se o zprávy komise z 16. února 2004 a 20. dubna 2009

<sup>15</sup> U druhého a třetího bodu Česká republika v reagovala, že v praxi je se tak děje v souladu s těmito ustanoveními, ovšem neexistuje k nim žádný právní základ.

### *Události zaměřující pozornost na problém*

Typickými příklady těchto událostí upoutávajících pozornost na problém jsou případy, kdy se obětem nedostávalo některých práv a pomoci, ať už vlivem selhání systému, nebo vlivem nedostatečných legislativních možností. Toho se mohli chopit promotéři veřejných politik a například za pomoci médií vyvolat veřejnou diskuzi. Tento zákon se ovšem nestal předmětem široce otevřené diskuze společnosti a klíčové události ovlivnily spíše smýšlení odborníků a politiků, kteří zákon připravovali.

Součástí proudu problémů jsou i prvky, které se svým účelem namísto přitahování pozornosti zaměřují spíše na možnost jejich řešení. Jedním z těchto prvků je i zpětná vazba z předchozích programů. Díky ní lze možnosti řešení z jiné nesouvisející politiky převést na jinou. To se projevilo dvěma variantami možných řešení, které byly v souvislosti s tímto problémem uvažovány, a to buď novelizací stávajících zákonů, nebo novým, samostatným zákonem. Těchto přístupů k řešení se již v minulosti několikrát při transpozici evropské legislativy použilo a bylo jen potřeba rozhodnout, který bude nejvhodnější.

### *Časové vytížení*

Teorie tří proudů také poukazuje na to, že tvůrci veřejných politik jsou zatíženi mnoha problémy, jež si vynutily jejich pozornost a pracují tak pod značným časovým a znalostním omezením. Z mého pohledu je nejzásadnější vytížení v rámci zákonodárského procesu. Zákon byl připravován již za vlády Miroslava Topolánka od roku 2008, tedy v době, kdy byl ministrem spravedlnosti Jiří Pospíšil (Gřivna in Záhora, Kert 2010, 134). To znamená čtyřleté období, ve kterém ministerstvo spravedlnosti řešilo přípravu dalších norem, ze kterých mohu zmínit nový Občanský zákoník, který vstoupil v platnost v roce 2012 či stále neplatný zákon o státním zastupitelství. Nelze pominout i fakt, že zákon byl tvořen v době, kdy fungování vlády bylo nestabilní. Její jednotliví členové tak byli zaneprázdněni většími politickými tlaky, než jaké lze označit za normální a vlastně i celé vláda byla zaneprázdněna tím, aby udržela svůj mandát. Beru-li možnost zatížení problémy v době rozhodování o vládním návrhu zákona o obětech, lze se zmínit o tom, jak probíhalo jednání Poslanecké sněmovny. V den, kdy byl Sněmovnou tento návrh ve třetím čtení schválen, byly na pořadu jejího jednání také návrhy novelizujících zákonů o sociálně-právní ochraně dětí, novela zákona, jež upravuje výkon funkce představitelů státní moci a jejich plat, nebo také novela zákona o rozpočtových pravidlech a další tři návrhy. Poslanci tak přibližně v šesti hodinách jednali o 7 návrzích, kdy o některých také rozhodovali. Třetí čtení návrhu zákona o obětech i s jeho schválením proběhlo během patnácti minut, kdy

před hlasováním neprobíhala žádná debata, co se týká odlišností názorů politických reprezentantů.

### 6.2.2 Proud politiky

Zahariadis (2007: 73) poukazuje na to, že pro vládu je zásadní, má-li možnost ovlivňovat politické procesy skrze kontrolu výkonné a zákonodárné moci. Z provedené analýzy lze konstatovat, že pro volbu a tvorbu politiky nebylo složení vlády nebo poslanecké sněmovny zcela zásadní. Zákon byl na půdě ministerstva spravedlnosti připravován několik let. Tímto návrhem byl realizován závazek, který byl obsažen v jejím programovém prohlášení ze dne 4. srpna 2010, kde se vláda zavázala posílit práva obětí trestných činů. Podobný závazek nalezneme i v koaliční smlouvě ze dne 12. 6. 2010 a v jejím dodatku ze dne 30. 6. 2011. Současně šlo i o realizaci jedné z priorit, kterou vláda v roce 2011 schválila v rámci Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období let 2011 – 2015 (Zákon o obětech trestných činů – základní informace pro jednání Republikového výboru pro prevenci kriminality 2012).

Za dobu přípravy zákona, až do jeho schválení stanuli na postu ministra spravedlnosti převážně reprezentanti pravicového politického spektra. Nejdříve to byl za Občanskou demokratickou stranu Jiří Pospíšil v období let 2006 až 2009, kdy tak působil v tzv. první i druhé vládě premiéra Mirka Topolánka. Od května roku 2009 do července 2010 fungovala v České republice tzv. úřednická vláda premiéra Jana Fischera. Za této vlády figurovala na postu ministryně Daniela Kovářová jako nestraník, ovšem navržený ODS. Poté nastoupila vláda, jejímž předsedou byl Petr Nečas. Funkce ministra spravedlnosti se tak v létě 2010 ujal opět Jiří Pospíšil z ODS, za jehož výkonu funkce došlo k rozeslání návrhu zákona poslancům, byl projednán výbory a proběhlo 1. čtení tohoto návrhu. Ovšem poté došlo k výměně na postu ministra, jímž se stal Pavel Blažek taktéž z ODS. Za jeho funkce došlo k druhému a třetímu čtení a také schválení zákona.

Za období tvorby zákona tak nedošlo k nástupu ministra, který by reprezentoval odlišný ideologický proud. Mám právo se ale domnívat, že ani v případě dosazení ministra spravedlnosti z levicovějšího politického spektra by to na vznik a podobu zákona o obětech nemělo zásadní vliv. Ani v Senátu nedošlo k problémům ve schválení návrhu. Díky volbám na podzim roku 2012 měla v Senátu výraznou převahu Česká strana sociálně demokratická. V lednu 2013, kdy v horní komoře Parlamentu schvalování návrhu zákona o obětech probíhalo, dopadlo hlasování tak, že byl vládní návrh přítomnými senátory

jednohlasně přijat<sup>16</sup>. Největší problém ovšem spatřuji v tom, že v této době docházelo k velice častým výměnám vlády charakteristickými jejich nestálostí. Častá změna na postu ministra spravedlnosti a s tím spojené procesy zpomalovaly fungování ministerstva. Návrh zákona o obětech byl tak vládou předložen k projednání s několikaletým zpožděním, na které doplácely především oběti, ale i sama Česká republika, jež porušovala evropské předpisy.

V politickém procesu mohou mít také vliv zájmové skupiny, které vyvíjejí tlak na politiky. V případě ovlivnění změny politiky lze uvažovat především o nevládních organizacích pracujících s oběťmi trestných činů, které tvorbu zákona o obětech podporovaly. Dále jsem neshledal žádné ovlivnění zákona za účelem ekonomického prospěchu a využití tak zákonem zajištěné dotace státu pro subjekty poskytující odbornou pomoc obětem. Samotné oběti nejsou v českém prostředí nijak významně organizovány a postrádají výraznou politickou moc pro ovlivnění této politiky. Proto také proces této tvorby politiky jako jedna ze zájmových skupin neovlivnila.

Součástí proudu politiky je také nálada ve společnosti, jež ovlivňuje jednání politiků. Nálada české společnosti se při zařazování této politiky do agendy výrazně nepodepsala. Jedná se totiž o problematiku, která nezasahuje do života velkého množství občanů a není tak na ni zaměřována pozornost společnosti.

### 6.2.3 Proud veřejných politik

Proud veřejných politik je možné charakterizovat jako množinu idejí neboli možných řešení, které mezi sebou soupeří o to, aby byly přijaty v sítích veřejných politik. Síť veřejných politik jsou tvořeny specialisty jednotlivých oblastí veřejné politiky. K těmto specialistům patří byrokraté, zaměstnanci úřadů zastupující moc výkonnou, zákonodárnou, ale i soudní, spolu s členy akademické obce a s výzkumníky. Podle Novotného (2010, 42) většinou existuje mnoho idejí, jak se k určitému problému postavit, ovšem jen malé části z nich se podaří v rámci odborné komunity prosadit tak, aby byly seriózně uvažovány jako možná řešení. Pohledem zpracovávaného tématu přístupu k obětem trestných činů mohu jako hlavní soupeřící formulovat takto: práva obětí jsou v České republice státem dostatečně chráněna a to jak v případě legislativní úpravy ochrany a pomoci obětí, tak i

---

<sup>16</sup> Z 49 přítomných senátorů hlasovalo pro návrh 48. Jeden senátor za Stranu práv občanů se zdržel hlasování.

v praxi užívanými postupy a není potřeba žádných výrazných změn. Snaha o změnu této oblasti by bylo jen plýtvání zdroji.

Na druhou stranu existoval názor, že stát dostatečně legislativně, ani svojí vyvíjenou činností, neupravuje pomoc a podporu obětí trestných činů a je potřeba přijmout taková opatření, aby tato práva byla dostatečně chráněna a zároveň se sjednotila politika s evropskou politikou postoje k obětem trestných činů a odvrátila se tak hrozba infringementu ze strany Evropské unie. Tyto dva hlavní myšlenkové proudy vykrytalizovaly z širších sítí politik, kterými jsou trestně-právní politika a sociální politika. Trestně-právní politika je zastupována pracovníky ministerstva spravedlnosti, soudci, státními zástupci, ze soukromého sektoru například advokáty, ale lze sem řadit i úředníky probační a mediační služby či policisty. Odborníky z oblasti sociální politiky lze spatřovat v pracovnících organizací věnujících se obětem trestných činů a z mého úhlu pohledu i v lékařských profesích.

#### *Kritéria výběru idejí*

Podle Zaharidise (2007) je pro přijetí daného řešení zásadní, nakolik je technicky proveditelné, hodnotově přijatelné a jaké bude mít dopady na státní rozpočet. Vzhledem k tomu, že Česká republika musela provést transpozici evropského práva do národní legislativy, byla idea toho, že jsou práva obětí v naší zemi dostatečně chráněna, dosti devalvována. Česká republika tak byla nucena přijmout jistá opatření, která by práva obětí posílila a zároveň se tak zavděčila Evropské komisi. Tím pádem se již nerozhodovalo, jakou ideu přijmout za vlastní, ale rozhodovalo se pouze o tom, jak tuto jednu konkrétní variantu provést.

Pro přípravu zákona byla vytvořena odborná pracovní skupina, která pracovala na obsahovém vymezení zákona o obětech a připravovala nutné změny u souvisejících předpisů. V této skupině byli zástupci příslušných odborů Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra, Institutu pro kriminologii a sociální prevenci, Nejvyššího soudu, Nejvyššího státního zastupitelství, akademických pracovníků, advokátů a nevládních organizací, které se svojí činností zabývají pomocí obětem trestných činů (Důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činů).

Byly navrhovány tři varianty řešení této ideje. Vždy je uvažována i nulová varianta, tedy zachovat současný stav. Volbou této cesty by přetrvávaly nedostatky v oblasti pomoci a ochraně obětí trestných činů. Zároveň by nebyly odstraněny důvody, které vedly k nepříznivému hodnocení České republiky Evropskou komisí, pokud jde o její právní stav

v implementaci rámcového rozhodnutí Rady z roku 2001. Tato varianta byla vyhodnocena jako neakceptovatelná a to z důvodu, že nijak nereaguje na popisované nedostatky v pomoci obětem trestných činů.

Druhou možností uvažovaného řešení byla novelizace již platných zákonů o nová ustanovení, která by požadované zlepšení práv obětí obsahovala. V takovém případě by bylo nutno zásadně novelizovat zákon č. 141/1961 Sb. – trestní řád. Novelizaci tohoto předpisu by bylo možné v některých směrech považovat za celkem problematickou. Trestní řád upravuje procesní postupy, kde vystupuje poškozený jako subjekt mající procesní práva. Práva obětí jsou ovšem práva jak fyzických, tak právnických osob a nutnost zavést v trestním řádu toto rozlišení poškozeného jako fyzické osoby a poškozeného jako právnické osoby by přineslo složitě řešitelný problém. Dalšími zákony, které by byla potřeba novelizovat, byly zákony č. 209/1997 Sb. o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti, zákon o Policii České republiky č. 273/2008 Sb. a také zákon č. 108/2006 o sociálních službách. Tím by byla celé právní úprava nového přístupu k obětem byla značně roztříštěna, což by pro oběti, jako hlavního adresáta této změny, znamenalo zbytečné problémy v orientaci ve svých právech a možnostech postupu. Vzhledem k nutnosti citlivého přístupu k obětem a ulehčení jejich situace se takové řešení jeví jako ne příliš vhodné. Z tohoto a dalších výše zmíněných důvodů byla i tato možnost považována za neakceptovatelnou (Důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činů).

Pracovní skupina odborníků, která pracovala na návrhu zákona, doporučila jako nejvhodnější variantu řešení přijmout zcela nový zákon a to jako schůdnější cestu, než velice rozsáhlá novelizace výše zmíněných předpisů. Samostatná právní úprava neprocesních práv obětí přinesla relativně nechaotické uspořádání, kdy nejsou slučována práva oběti jako subjektu zvláštní péče ze strany státu s procesními předpisy. Do jisté míry tím bylo zdůrazněno, že Česká republika této problematice přikládá velkou pozornost, což v očích Komise vyvolalo příznivý dojem. Volba tohoto řešení je i vhodnější z důvodu srozumitelnosti pro oběti. Zároveň by tak byly odstraněny nedostatky v implementaci rámcového rozhodnutí Rady 2001/220/SVV. Návrh zákona o obětech vycházel i z v tehdejší době pouze navrhované směrnice, kterou se zavedly minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestných činů, o které si lze přečíst v kapitole 4.2.

Při tvorbě politiky bylo uvažováno, jaké tato změna bude mít rozpočtové dopady. Nelze ovšem říci, že se jednalo o jedno z kritérií pro výběr mezi soupeřícími idejemi, o kterém hovoří Zahariadis (2007, 42). Jak jsem již zmínil, nutnost zlepšit postavení obětí trestných

činů zde byla dána. Vyhodnocení nákladů a přínosů tak bylo využito pouze jako součást jedné varianty možného řešení a ne jako součást výběru mezi jednotlivými idejemi.

#### 6.2.4 Promotéři veřejných politik

Za promotéry lze označit jedince, kteří se snaží nalézt a využít příležitost, kterou jim ke změně daného problému dává otevřené okno příležitostí. Podle Kingdona jsou promotéři ochotní investovat „čas, energii, reputaci, peníze k tomu, že budou prosazovat určitou pozici kvůli předpokládanému budoucímu zisku ve formě materiálních, účelových či solidárních užitek.“ (Novotný 2012, 45). Svoji činností se snaží prosadit určité politické zájmy ve veřejné politice. Používají k tomu jistých manipulačních strategií, kterými jsou rámování, použití symbolu k vyvolání emotivní reakce či salámová taktika.

Hlavní manipulační strategií u přijetí zákona o obětech bylo rámování, které u tvůrců veřejných politik manipulují s vnímáním zisku a ztráty (Zahariadis 2003, 156). Lze si toho všimnout v případě důvodové zprávy k návrhu zákona o obětech, ve které se píše, že pokud by poslanci nepřijali navrhovanou právní úpravu, „Česká republika by zaostávala za trendem v okolních státech, které přistupují k posílení práv obětí...“ (Důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činů). Jde o příklad manipulace s upozorněním na problém, jež by představoval určitý druh ztráty pro Českou republiku. Bylo varováno před tím, že by naše země mohla být v očích ostatních členů Evropské unie vnímána jako zaostalá. Dále zpráva upozorňuje na to, že „v případě nečinnosti nesplní Česká republika své závazky vyplývající z jejího členství v Evropské unii...“ Jedná se o další příklad využití rámování, kdy je upozorňováno na to, že by při další nečinnosti mohli naši zemi hrozit sankce ze strany Evropské unie.

Hlavními promotéry zákona o obětech byli lidé z řad odborné veřejnosti, především pak členové vytvořené odborné pracovní skupiny. To, z jakých oblastí byli jednotliví zástupci v pracovní skupině, jsem rozebíral v části o proudu veřejných politik. V této části se sluší konkretizovat to, že zde byli zástupci Ministerstva spravedlnosti ČR z odboru legislativního, odboru odškodňování a mezinárodního odboru trestního. Za ministerstvo vnitra ČR byl členem odboru bezpečnostní politiky ČR. Za nevládní organizace zde byli pracovníci Bílého kruhu bezpečí, La Strady, Ligy lidských práv a In IUSTITIA (Gřivna in Záhora, Kert 2010, 135)<sup>17</sup>. Za všechny její členy jakožto promotéry této politiky mohu

---

<sup>17</sup> Členové pracovní skupiny byli: doc. JUDr. Tomáš Gřivna, Ph.D.; prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D. – soudce Nejvyššího soudu ČR; JUDr. Lenka Bradáčová, Ph.D. – prezidentka Unie státních zástupců; JUDr.

jmenovat doc. JUDr. Tomáše Gřivnu, Ph.D., který zastával post předsedy komise. Jde o odborníka z trestně-právní praxe, který v současné době pracuje na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Jeho současnou oblastí odborného zájmu je mimo jiné právě oběť a poškozený v trestním řízení. Právě i díky jeho přístupu byl obsah zákona o obětech vytvořen a schválen v takové podobě, jak jej můžeme znát.

Promotéry při schvalování zákona o obětech na půdě poslanecké sněmovny byli na půdě poslanecké sněmovny ministerstvo spravedlnosti reprezentované tehdejšími ministry Pavlem Blažkem a bývalý ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem, který byl v době schvalování zákona řadovým poslancem. Jiří Pospíšil se při jednání v poslanecké sněmovně k tomuto zákonu vyjádřil takto:

*„Dámy a pánové, nebudu zdržovat. Chci vás poprosit napříč politickým spektrem o podporu tomuto zákonu, kdy ten zákon je potřebný a řeší to, co již dávno mělo být řešeno. Děkuji vám za pozornost.“*

Ještě bych chtěl zmínit, jakou úlohu hrála při tvorbě a schvalování zákona o obětech média. Role médií na tvorbu politického procesu je v posledních dvou desetiletích výzkumníky mnohem více uvažována. Mohou být považována za aktivního aktéra, nebo alespoň jako jakéhosi prostředníka v politickém procesu. Baumgartner a Jones (1993) spolu s Kingdonem (1995) tvrdí, že média představují jakéhosi prostředníka. Kingdon (Ibid) svou myšlenku rozvádí dále a domnívá se, že média spíše informují o vládních aktivitách, než že by měla nějaký samostatný vliv na procesy vládní agendy. Tato tvrzení se shodují s tím, co jsem zaznamenal z rozboru mediálních zpráv z období schvalování zákona o obětech. Ve většině případů šlo pouze o články a reportáže, které měly za cíl

---

Jana Zezulová, Ph.D. – státní zástupkyně Nejvyššího státního zastupitelství; PhDr. Milada Martinková, CSc. – pracovnice IKSP; doc. PhDr. Ludmila Čírtková, CSc. – nezávislá expertka; Mgr. Lenka Trešlová – pracovnice legislativního odboru MS ČR; Mgr. Jakub Severa – pověřený zastupováním funkce ředitele odboru odškodňování MS ČR; MRG. Lucie Kresslová – pracovnice mezinárodního odboru trestního MS ČR; Mgr. Pavel Štern – ředitel Probační a mediační služby ČR; PhDr. Jana Libíčková – zástupkyně ředitele Probační a mediační služby ČR; Mgr. Karel Bačkovský – zástupce ředitele odboru bezpečnostní politiky MV ČR; JUDr. Benedikt Vangeli – odbor bezpečnostní politiky MV ČR; JUDr. Klára Slámová – advokátka; JUDr. Jaroslav Ortmann – advokát; Mgr. Petra Vitoušová – prezidentka Bílého kruhu bezpečí; JUDr. Tomáš Durdík – člen Bílého kruhu bezpečí a soudce; Mgr. Petra Kutálková – členka La Strady; Mgr. Kateřina Červená – členka Ligy lidských práv; Klára Kalibová – zástupce In IUSTITIA.



informovat občany o tom, že se tento zákon připravuje a především pak, že byla tato norma přijata. Zprávy z mého pohledu neobsahovaly nijak zavádějící a manipulativní prvky, které by měly za cíl změnit uvažování tvůrců politiky či vyburcovat určitou část obyvatel k nějaké aktivitě a vymezení se vůči tomuto návrhu.

Zájem medií o toto téma nebyl zároveň příliš velký. Domnívám se, že tyto skutečnosti byly dány tím, že se nejedná o kontroverzní téma, kde by proti sobě vystupovaly dvě a více názorově odlišných skupin, které by pak využívaly média k podpoře svých názorů a kritiky svých odpůrců. Zároveň tato změna neměla výrazný vliv na státní rozpočet, což by v takovém případě také mohlo být důvodem pro to, aby si tohoto tématu media více všímala.

#### 6.2.5 Okno příležitostí

Promotéři veřejných politik musí využít svých schopností a využít manipulačních taktik k tomu, aby jednotlivé proudy propojili a přesvědčili tak zákonodárce k podpoře jejich návrhu. Musí k tomu využít časového okamžiku, který se dle teorie tří proudů nazývá okno příležitostí (Novotný 2012, 44). V případě schválení návrhu zákona o obětech zákonodárci nemuseli jeho promotéři hledat nějaký zvlášť vhodný okamžik pro to, aby tento návrh oběma komorami parlamentu a u prezidenta republiky prošel. Nutností bylo, aby byl návrh zákona propracován do takové míry, aby splňoval požadavky dané Evropskou unií. Tím, že se nejednalo o kontroverzní téma napříč politickým spektrem, bylo jeho největší ohrožení v tom, že by se nejednalo o kvalitně zpracovaný návrh. V takovém případě by měl v parlamentu menší šanci na úspěch.

### 6.3 *Schválení zákona o obětech*

Jak tedy samotné schvalování zákona o obětech probíhalo? Vláda předložila sněmovně návrh zákona 27. února 2012, kdy byl rozeslán poslancům jako tisk 617/0. Organizační výbor návrh doporučil a navrhl přikázat k projednání Ústavně právnímu výboru. První čtení proběhlo 13. března na 36. schůzi poslanecké sněmovny a návrh byl přikázán k projednání výborům. Během května až listopadu roku 2012 Ústavně právní výbor projednal návrh zákona a s pozměňovacími návrhy ho již jako tisk 617/2 doručil poslancům. Návrh prošel obecnou i podrobnou rozpravou v rámci druhého čtení 14. prosince 2012 na 49. schůzi poslanecké sněmovny. V rámci něho byla zkrácena lhůta pro zahájení třetího čtení a to na 48 hodin po doručení pozměňovacích či jiných návrhů poslanců. Pozměňovací návrhy podali poslanci Jiří Pospíšil, Michal Babák a Marek Benda.

Podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 617/3 (PSP, online). Třetí čtení proběhlo 18. prosince 2012, kdy část pozměňovacích návrhů poslance Bendy jím byla vzata zpět. Bylo hlasováno o pozměňovacích návrzích Jiřího Pospíšila, zbytku návrhů Marka Bendy a nakonec o návrhu zákona jako celku<sup>18</sup>. Poslanecká sněmovna ve svém hlasování vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon č. 45/2013 Sb. o obětech trestných činů), podle sněmovního tisku 617, ve znění schválených pozměňovacích návrhů (stenoprotokol, online), kdy byl návrh schválen jako usnesení číslo 1436. Tento akt byl doprovázen potleskem z pravé strany Sněmovny. Pro návrh bylo 130 ze 139 přítomných poslanců.

Návrh byl 2. ledna 2013 postoupen Senátu, kde byl projednán Ústavně právním výborem. Senát jednomyslně schválil návrh zákona 30. ledna 2013. Prezident zákon podepsal 11. února, premiér o 9 dní později. Nakonec byl zákon vyhlášen 25. 2. 2013 ve Sbírce zákonů v částce 20 pod číslem 45/2013 Sb.

## **7 Analýza rozhovorů**

V této kapitole je věnuji analýze primárních kvalitativních dat z polostrukturovaných rozhovorů, jež propojuji a doplňuji s dalšími zdroji poznání, čímž tedy docházíme ke vzájemné návaznosti informací ze všech dostupných zdrojů. Provedl jsem expertní rozhovory s lidmi, kteří jsou součástí tzv. street-level bureaucracy, jež definuje Lipsky (1969). Jedná se o jedince, kteří opatření vyžadovaná zákonem o obětech provádějí a tak prosazují i tuto veřejnou politiku. Lipsky (1969) zmiňuje, že vytvářená politika se nakonec dostane k lidem, kteří jí realizují, což v mém případě znamená, že zaměstnanci státních institucí mohou svým osobním přístupem ovlivnit rozsah a podobu toho, jak budou jednotlivé druhy pomoci oběťmi využívány.

Analýza primárních dat byla založena na datech získaných během realizovaných rozhovorů s lidmi pracujícími ve státních institucích, pracujícími a pomáhajícími obětem trestných činů a v jednom případě také s advokátkou tedy soukromou osobou. Zajistit strukturaci pro vhodný způsob analýzy problematiky přístupu státních institucí k obětem trestných činů jako objektu zvláštní péče ze strany státu je velice složité. Zkoumám čtyři odlišné instituce, jejichž správa spadá pod jiná ministerstva a dokonce reprezentují i odlišné moci ve státě. Musel jsem se tak vypořádat s nehomogenitou dotazovaných expertů, která vnášela do analýzy problému především v orientaci v jednotlivých

---

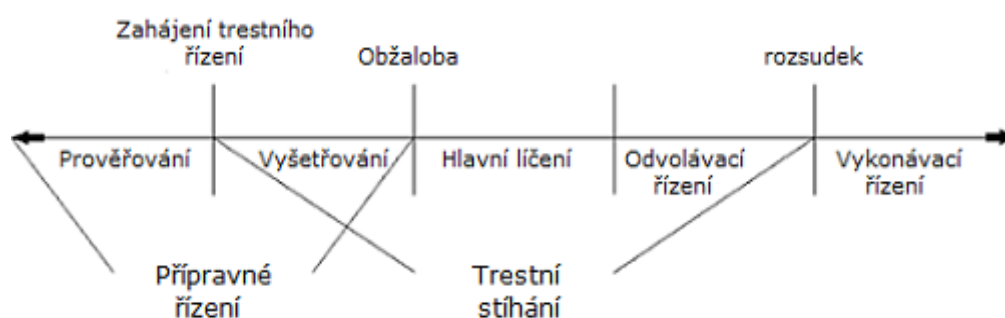
<sup>18</sup> O návrhu poslance Babáka se nehlasovalo, protože byl prohlášen za nehlasovatelný.

odpovědích informantů. S touto skutečností jsem při tvorbě výzkumu počítal, ovšem rozhodl jsem se s ní vypořádat. Důvodem k tomu bylo především to, že přístup k obětem vyžaduje komplexní přístup a zkoumané instituce jsou součástí procesu, který vypořádání s trestním činem provází. Proto i já k tomuto problému zaujal komplexní přístup a nestala se mým zájmem výzkumu pouze jednotlivá složka tohoto procesu, kterým oběť v souvislosti se státním aparátem prochází. Výsledky analýzy jsem rozdělil do pěti kapitol. Nejdříve jsem se věnoval prvnímu kontaktu oběti s orgány činnými v trestním řízení, poté přístupu během přípravného řízení a řízení před soudem. Poté mě zajímaly názory na samotný zákon o obětech dotazovaných expertů a nakonec i jejich profesní rozvoj spojený s touto změnou.

Jednotlivé instituce mají v průběhu trestního řízení vykonávat odlišné funkce od dalších a většinou do něho vstupují v jiném stádiu a jejich setrvání v tomto procesu je také odlišné. K jednotlivým případům v pomoci oběti je pracovníky těchto institucí zaujat alespoň v některých ohledech odlišný přístup. Bylo potřeba rozebrat si jednotlivé informace získané od dotazovaných expertů podle jednotlivých témat, k čemuž jsem taktéž použil získané a zpracované poznatky pomocí dalších metod, využitých v tomto šetření. V analýze tyto informace dávám do souvislostí tak, abych mezi sebou propojil relevantní informace a mohl tak správně interpretovat zjištěné výsledky.

Za nejvhodnější způsob uspořádání analýzy považuji prezentaci jejích výsledků rozdělení do jednotlivých časových úseků, ve kterých se v průběhu trestního řízení oběť dostává do kontaktu s některým orgánem činným v trestním řízení nebo s Probační a mediační službou. Jako předobraz pro rozdělení představení výsledků na jednotlivé časové úseky jsem použil stádia trestního řízení (viz obr.).

Obrázek č. 1: Průběh trestního řízení



Zdroj: NSZ [online] Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/prubeh-rizeni-v-trestnich-a-netrestnich-vecech/stadia-trestniho-izeni>

## **7.1 První kontakt státního aparátu s obětí trestného činu a prováděná činnost**

Orgány činné v trestním řízení se o spáchaném trestném činu mohou dozvědět několika různými způsoby. Většinou je to v tento okamžik i poprvé, co se oběť takového jednání setká se státním aparátem, tedy orgány, které budou trestný čin řešit. První kontakt oběti trestného činu se státním aparátem by neměl být nijak zlehčován a podceňován a to především v případech mravnostních, násilných a život ohrožujících. Velice často je oběť v takové situaci otřesena a schopnost vnímat informace je u ní omezena. Mnohdy je prvním orgánem, se kterým se oběti setkají Policie ČR. Tento první kontakt probíhá buďto přímo na místě trestného činu, kam je policie přivolána samotnou obětí či jinou osobou, v některých případech i samotným pachatelem, nebo na policejní služebně, kde policie přijímá od občanů oznámení o důvodných obavách, že byl spáchán trestný čin. Takovéto oznámení může být podáno taktéž na státním zastupitelství, kdy je tak většinou prvním kontaktním místem právě tento orgán.

### **Policie ČR**

První, s kým se oběť v rámci oznámení trestného činu většinou setká, je příslušník Policie ČR. Dle povahy trestného činu a situace jeho zjištění policií se většinou může prvně setkat s uniformovaným policistou nebo komisařem ze Služby kriminální policie a vyšetřování. Jakmile se Policie ČR nebo i jiný policejní orgán dostane do prvního kontaktu s člověkem, který by mohl být považován za oběť, nebo je to z dané situace jasné, musí jí i bez její žádosti předat zákonem určené informace a provést tak tzv. poučení oběti. Toto poučení tak provádějí v rámci Policie ČR všichni policisté. V praxi ovšem v některých případech není možné poučení oběti ze strany policie provést ihned při prvním kontaktu. Jde například o dopravní nehody, kdy oběť v prvé řadě potřebuje lékařské ošetření a tomu podobné případy. Poučení je tak provedeno při následném výslechu většinou na služebnách policie. Výčet toho, co při prvním kontaktu musí být policií oběti předáno, je celkem rozsáhlý. Tyto informace se obětem předávají písemnou formou. Část z nich musí být obětem rovněž srozumitelně vysvětlena ústní formou. K ústně předávaným informacím například patří to, na které subjekty zapsané v registru poskytovatelů pomoci obětem se můžou oběti obrátit s žádostí o odbornou pomoc a za jakých podmínek má právo na poskytnutí bezplatné odborné pomoci, za jakých podmínek má právo na přijetí opatření

k zajištění jejího bezpečí a u kterého konkrétního orgánu může získat další informace ve věci, ve které se stala obětí trestného činu. Ostatní informace předává policie oběti formou připravených formulářů, které obsahují další část vyžadovaných informací. I ty mohou být na žádost oběti vysvětleny policistou ústně, ovšem oběti o tom, že mohou o tuto formu vysvětlení požádat, nevědí a v oné situaci jim to ani většinou nikdo nesdělí, jelikož by to znamenalo další povinnosti ze strany policie. Ono povinné srozumitelné ústní vysvětlení v praxi taktéž vázne. Policie se neujišťuje v tom, zda oběť danému poučení opravdu rozuměla a není brán zřetel na to, že perceptivní schopnosti obětí jsou v důsledku trestného činu často sníženy. Na druhou stranu je nutno zmínit, že se jedno a to samé poučení musí provést u veškerých, i méně obět' ohrožujících, trestných činů. To je dle slov policistů, se kterými jsem prováděl rozhovor, velice časově vyčerpávající. Informovanost obětí je v takových případech téměř vždy nulová, ovšem jedna z dotazovaných komisařek se v rozhovoru zmínila i o několika opačných případech, tedy, že se setkávají s osobami, které svoje práva znají velice dobře. Policisté přiznávají, že poučení, které obětem poskytují, jim vlastně moc nepomůže a že se jedná spíše o jakýsi alibismus ze strany policie. Dle slov některých oslovených policistů oběti od policie v první řadě potřebují pocit jistoty, že na danou situaci nejsou sami, laicky vysvětlit jejich situaci, ujištění, že oznámením trestného činu jim nevznikne žádné nebezpečí a vysvětlení, jak bude věc policií dále řešena.

### **Státní zastupitelství**

Když k prvnímu kontaktu oběti s orgány činnými v trestním řízení dojde prostřednictvím státního zástupce, děje se tak zpravidla v budově příslušného státního zastupitelství. Tam se oběť dostaví většinou již se záměrem oznámit jednání, které nasvědčuje tomu, že se oznamovatel měl stát obětí trestného činu a za účelem podat trestní oznámení. Dostaví se tam buďto sami, nebo dle slov některých státních zástupců přibývá případů, kdy oběť činí oznámení za podpory důvěrníka. Důvěrník je pak často z rodiny, nebo například při oznámení násilné trestné činnosti je doprovodem důvěrník ze subjektu poskytujícímu odbornou pomoc obětem. Oznámení přijímají a poučení obětem poskytují všichni státní zástupci.

Informovanost obětí je rozdílná v závislosti na tom, zda již byla v kontaktu s policií, či s některým ze subjektů poskytujících odbornou pomoc nebo ne. Pokud se oběť setká s orgánem činným v trestním řízení prvně při návštěvě státního zastupitelství, nemá prakticky žádné spolehlivé a odpovídající informace dle zákona o obětech. V případech,

kdy se oběť setkala prvně s policií, upozorňovali státní zástupci často na formálnost předávaných informací ze strany policie a fakt, že oběť tak vlastně není informována.

To, co oběť nejčastěji dle slov státních zástupců potřebuje, se výrazně shoduje s vyjádřeními policistů. Oběť žádá neformální informace o trestním řízení, potřebuje se v něm zorientovat, chce vědět, na koho se v případě potřeby může obrátit, zejména pokud by jí od pachatele hrozila další újma. U některých typů trestné činnosti se oběti také zajímají o to, jak získat peněžitou pomoc:

*„Oběti trestných činů v dopravě potřebují informace k získání zejména odškodnění, tedy ve smyslu náhrady škody přímé a také nemajetkové újmy k překlenutí těžké životní situace, které jim vznikla v souvislosti s utrpěným zraněním“*(státní zástupce)

## **7.2 Přístup státních orgánů k oběti trestného činu během přípravného řízení**

### **Policie ČR**

Činnost Policie ČR v rámci přípravného řízení může být zákonem o obětech ovlivněna především v bodech ochrany oběti před hrozícím nebezpečím. Dále pak v bodu ochrany jejího soukromí a ochranu před druhotnou újmu. Dotazování policisté zmiňují, že se ve své praxi setkávají hlavně s tím, že oběti využívají u prováděných úkonů trestního řízení doprovodu důvěrníka a na závěr přípravného řízení také seznámení se s trestním spisem. S dalšími právy, která oběť může v rámci přípravného řízení využít, se v praxi téměř nesetkávají. Dále zmiňují, že výslechy obětí obzvláště závažných násilných a mravnostních trestných činů, se snaží provádět citlivým přístupem, pro oběť co nejméně traumatizujícím, o což se ovšem snažili i před zákonem č. 45/2013 Sb.. Zákon o obětech jim dle jejich slov v podstatě jen definoval, ke kterým osobám se tak musí opravdu přistupovat, než aby výrazně změnil způsoby výslechů obětí.

### **Státní zastupitelství**

V přípravném řízení trestním je státní zástupce dominujícím orgánem, kdy během něj vykonává dozor nad zachováním zákonnosti. Za účelem objasnění věci je státní zastupitelství zmocněno ukládat policii provedení úkonů, ke kterým je tento orgán oprávněn. K prověření skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu si může státní

zástupce v rámci dohledu vyžádat od policejního orgánu spisy, dokumenty, materiály a zprávy o policejním postupu a danou věc může policejnímu orgánu odejmout či naopak přikázat. Důležitým faktem také je, že neprodleně musí vyřizovat nejen žádosti o přezkoumání postupu policejního orgánu a státního zástupce, které mohou podat i osoby mající postavení poškozeného, a to k odstranění průtahů řízení a závad v postupu policejního orgánu (zákon č. 141/1961 Sb. trestní řád § 157a) V činnosti státního zastupitelství směřující vůči obětem trestných činů je asi nejdůležitější, aby činnost policie z jeho strany důsledně dozorována, a to právě s ohledem právě na oběť tak, aby státní zástupce nemusel vyžadovat opakovaný výslech oběti ze strany policie. To platí především u zvláště zranitelných obětí.

### **Probační a mediační služba**

Nutno říci, že činnost PMS může vzhledem ke konkrétním případům probíhat v průběhu celého trestního řízení a také před ním a po něm. Záleží na tom, zda má oběť o pomoc ze strany PMS zájem a zda ji potřebuje, což nejčastěji vyhodnocují samotní pracovníci probační a mediační služby. V některých případech oběť z vlastní iniciativy vyhledá pomoc probační a mediační služby ještě před oznámením celé věci orgánům činných v trestním řízení, ovšem nejčastěji dochází k prvnímu kontaktu oběti s probační a mediační službou v době přípravného řízení. Ve vytypovaných případech je právě na PMS, aby v přípravném řízení kontaktovala oběť a nabídla jí pomoc její situaci řešit. Ojedinele se oběť na PMS obrací sama na základě doporučení například od policejního komisaře, známého a podobně. Vytipování případů, kdy by bylo vhodné s obětí pracovat, může provádět již policie, která může kontaktovat PMS a upozornit ji na konkrétní případ, kde by byla vhodná její intervence. Při rozhovoru jsem byl upozorněn na existenci dohody o součinnosti mezi PMS ČR a Policejním prezidiem ČR, na jejímž základě by měly policejní orgány probační a mediační službu informovat o všech trestných činech, kdy je obětí nezletilá nebo mladistvá osoba. Činnost probační a mediační služby může být zahájena také tím způsobem, že jí státní zástupce zašle spisový materiál a pověří ji k činnosti.

*„...nebo je to oběť, kdy nám třeba státní zastupitelství pošle spis, abychom s poškozeným v rovině oběti pracovali ve smyslu mimosoudního řešení toho konfliktu.“ (vedoucí střediska PMS)*

Často pak aktivita PMS nekončí pouze snahou o mimosoudní vyrovnání pachatele a oběti, ale nabízí oběti zároveň i pomoc ve smyslu zákona o obětech. Poskytnutí spisu ze strany státního zástupce je běžným postupem na středisku PMS v Ústí nad Orlicí. Je třeba konstatovat, že za situace, kdy se o oběti probační a mediační služba dozvídá až prostřednictvím státního zástupce, uběhne zpravidla od spáchání trestného činu delší čas. U některých případů je dle pracovníků PMS obzvláště vhodné, aby zasáhly co nejdříve, ovšem děje se to, že oběť oslovují zbytečně pozdě. Na středisku PMS ve Svitavách je ovšem možný odlišný postup. Pracovníci probační a mediační služby zde totiž mají k dispozici přehled o zahajovaných trestních stíháních složkami Policie ČR v rámci celého okresu. V takovém případě může být samotné vytipování oběti a nabídka spolupráce rychlejší a tím pádem i účinnější. Nabídka spolupráce nejčastěji probíhá telefonicky, nebo formou dopisu, s přiloženým letákem, které má PMS k dispozici ve třech variantách, a to pro dospělé oběti, mladistvé oběti a také pro zvláště zranitelné oběti. Pracovníci PMS při práci s obětí často zastávají tzv. pozici poradce. V přípravném řízení jsou oběti ze strany PMS zvaní na konzultace, jsou jim poskytovány informace o probíhajícím trestním řízení, o způsobu, jak se mohou domoci náhrady škody a v neposlední řadě také vyslechnuti, jaký je jejich příběh (Manuál práce s oběťmi trestných činů a domácího násilí)

I zde, tedy již v průběhu trestního řízení se potvrzuje, že informovanost obětí o jejich právech a průběhu trestního řízení je velice nízká. I když jsou oběti ze strany policisty či státního zástupce o svých právech poučeny, musí se probační úředníci vypořádat s tím, že svým právům oběti nerozumí. Proto se dle svých slov snaží obětem jejich práva a možnosti pomoci znovu přiblížit, ovšem využívají svých zkušeností a posuzují již, jakých práv a jakých druhů pomoci by mohla oběť ve svém případě pravděpodobně využít. V rámci konzultace se tak zaměří pouze na určité aspekty pomoci, kterou zákon o obětech umožňuje. Také ke zvládnutí trestného činu využívají oběti psychosociální pomoc ze strany PMS, konkrétně vyslechnutí a podporu. Často oběti žádají informace o nárocích na náhradu škody a jak je uplatnit. Pracovníci PMS také v přípravném řízení pomáhají při jednání oběti s pachatelem v případě, kdy pachatel je ochotný následky trestného činu řešit.

### **7.3 Přístup k oběti trestného činu během řízení před soudem**

#### **Soudy a státní zastupitelství**



Z výzkumu praktických zkušeností soudců okresního soudu a státních zástupců jako stran soudního řízení vyplynulo, že při vlastním soudním jednání se činnost těchto orgánů vůči obětem už soustředí v podstatě jen na rozhodování o náhradě škody a nemajetkové újmy. Zcela výjimečné jsou případy, kdy má oběť zájem vystoupit v řízení před soudem, setkat se s pachatelem, a promluvit o tom, jaké následky měla trestná činnost na její život. V řízení před soudem se projevuje zájem oběti o to, aby pro ni líčení co nejdříve skončilo. Je zřejmé, že práce s obětí se tak soustředí především na stádium předsoudního řízení tak, aby oběť při vlastním soudním jednání již měla jasně stanovené požadavky ohledně náhrady škody a nemajetkové újmy a byla seznámena se všemi svými právy v trestním řízení. Psychologická pomoc je pochopitelně významná zejména bezprostředně po spáchání trestného činu, v řízení před soudem oběť tuto pomoc již v podstatě nepožaduje.

*„Jen jednou jsem se setkal s tím, že poškozený vystoupil u hlavního líčení i jako oběť trestného činu. Odrazilo se to v tom, že na začátku ta oběť učinila prohlášení o tom, co pro ni jednání toho pachatele znamenalo, co prožívala a jak se jí změnil život.“ (soudce)*

Ve většině řízení před soudem se podle zjištěných informací jejich průběh po nabytí účinnosti zákona o obětech nezměnil. Považuji ale za potřebné připomenout, že jsem rozhovory prováděl se soudci okresního soudu, v jehož instanci se řeší ne tak závažné a tedy i citlivé trestné činy.

### **Probační a mediační služba**

V řízení před soudem je již činnost PMS vůči oběti často v útlumu, i když oficiální dokument PMS - Manuál práce s obětí – hovoří o možnostech, jež by probační úředník mohl v tomto stádium provádět. Ty ovšem nemají významnou souvislost v posílení procesních práv obětí dle zákona 45/2013 Sb. Vzhledem k tomu, že oběť může mít strach jít k soudu, z nepříjemných otázek obhájců a obavy ze setkání s pachatelem, je podle tohoto dokumentu v některých případech zcela na místě, aby probační úředník v roli poradce doprovodil oběť k soudu a to například i v jiný den. Klient - oběť se tak může zorientovat v budově soudu, nebo se může podívat na některá jednání apod. (Manuál práce s oběťmi trestných činů a domácího násilí). Z nabytých zkušeností probačních úředníků není takových postupů vůbec využíváno a oběti o něj nemají zájem.

#### **7.4 Názory pracovníků zainteresovaných státních institucí na zákon o obětech trestných činů**

Zajímá mě také o to, jak policisté, státní zástupci, soudci a úředníci probační a mediační služby vnímají zákon o obětech a jaké názory k němu zaujímají. Považuji to důležité pro to, že implementace zákona o obětech je o individuálním přístupu jednotlivých lidí a to, jaký názor tito lidé mají, se projevuje v jejich přístupu k práci s oběťmi.

##### **Policie České republiky**

Většina příslušníků policie považuje tento zákon za potřebný a vnímají ho jako přínos pro samotné oběti, především pak pro děti a mladistvé a pro oběti násilné trestné činnosti. Zároveň mu ovšem vytýkají jeho složitost a nesrozumitelnost pro obyčejného člověka a také jsem se setkal s názorem, že je zbytečně složitý i pro policisty jakožto odbornou veřejnost. Policisté upozorňují na to, že oběťmi jsou často málo vzdělaní lidé a poučení, které vůči nim provádějí formou předání několika listů papíru, často nepochopí. V jednom případě jsem se u policejní komisařky setkal s názorem, že je tento zákon zcela zbytečný. Tento jednoznačný názor mě samozřejmě zaujal a vyptával jsem se na důvody. Z odpovědi jsem dospěl k závěru, že zmíněná policistka vnímá zákon převážně z pohledu toho, jaké povinnosti přináší do její práce, tedy to, že oběť musí informovat o jejích právech.

*„Dle mého názoru je zcela zbytečný. Oběť má více možností ve svém oznámení. To, o čem oběť musíme poučit, by šlo dát klidně do trestního řádu a z toho poučení se oběť stejně nic nedozví. Přináší to jen zbytečné formuláře, které navíc zatěžují administrativu trestního spisu.“* (komisařka SKPV)

Znalost dalších novinek pro celý systém práce s oběťmi, který tento předpis obsahuje, jsem u této příslušnice policie postrádal. Považuji to za dobrý příklad toho, že ne všichni policisté vědí, jakých cílů se díky tomuto předpisu snaží veřejná politika dosáhnout.

Pozitiva zákona, která příslušníci policie vnímají, jsou nová práva, kterých se obětem dostalo. Nejvíce informanti zmiňovali možnosti psychologické pomoci, to, že se oběť účastní vyšetřování a úkonů v trestním řízení, může se seznamovat s trestním spisem, může činit návrhy, a že se tak přiblížila práva poškozeného k právům obviněných.

Pokud mám zmínit názory policistů na to, zda byly splněny cíle, kterých má být zákonem dosaženo, všichni dotazovaní se vyjádřili tak, že cílů nebylo, nebo spíše nebylo dosaženo. Často se policisté vyjadřovali v tom smyslu, že záměr zákona byl dobrý, ale v podobě, v jaké je nyní, je zbytečně složitý pro běžnou praxi. Někteří ho po teoretické stránce hodnotí dobře, ovšem jeho převedení do praxe považují za vážnou a zmiňují například, že oběti nejsou dostatečně vysvětlena její práva právě kvůli jeho složitosti a také nedostatek organizací zajišťující odbornou pomoc.

Prostor pro změnu vidí policisté díky své praxi především ve zjednodušení některých postupů v rámci svojí práce, a to především v administrativě, která je zdlouhavá a prodlužuje se tím trestní řízení. Někteří také upozorňují na samotné oběti, kdy domáhání se pomoci, kterou podle zákona mají možnost získat, je zdlouhavé a obtížné. Většina policistů zmínila také změny písemného poučení, které je oběti policií předkládáno.

*„Bylo by dobré poučení oběti zestručnit. Jasně uvést na co a za jakých podmínek má nárok a kdo to přesně pro oběť zařídí a bude ji zastupovat.“ (komisař SKPV)*

### **Státní zastupitelství**

Mnou oslovení státní zástupci vnímají zákon jako velice potřebný a považují za nespornou výhodu, že existuje zákon, který v podstatě komplexně práva oběti upravuje. Nicméně všichni dotazovaní státní zástupci mají určité výhrady k tomu, jak zákon v podobě, v jaké vešel v účinnost, vymezil okruh obětí, na něž se jako celek vztahuje. Zákon podle nich pojal pojem oběti velice široce a považují to, že v podstatě je obětí každá fyzická osoba, které byla způsobena trestnou činností jiného škoda nebo jiná, zejména nemajetková, újma, za problematické. Podle jednoho z dotazovaných se zejména u majetkové trestné činnosti potvrzuje, že oběti všech jim zaručených práv využívají minimálně, ale přitom musí být o svých právech poučení stejně, jako oběti násilné a mravností trestné činnosti. To má pak negativní dopad na to, že se k poučování obětí o jejich právech přistupuje formálně a stereotypně. Z názorů státních zástupců jsem dále vnímal, že si státní zástupci uvědomují smysl zákona a vidí jeho největší přínos ve zvláštním individualizovaném způsobu zacházení primárně s oběťmi násilné a mravností trestné činnosti, jakož i s dětskými oběťmi, u kterých si uvědomují zvýšené riziko sekundární viktimizace a zvýšené potřeby zajistit jim odbornou pomoc, ochranu, a to k minimalizaci jejich obav z dalšího ohrožení a snížení negativních dopadů na jejich budoucí život.

Hlavním pozitivem, na kterém se oslovení státní zástupci shodli, je, že oběť coby poškozená fyzická osoba má v trestním řízení skutečně postavení jedné ze stran trestního řízení, která má nárok na zvláštní zacházení. Upozorňovali na to, trestní řízení podle trestního řádu a navazující judikatury se do účinnosti zákona o obětech vyznačovalo tím, že v něm byla upravena velmi velkoryse jen práva obviněného (pachatele). Práva poškozeného byla ve srovnání s tím minimální. Poškození mohli nahlížet do spisu, podávat opravné prostředky proti některým rozhodnutím a uplatnit nárok na náhradu škody, později i vydání bezdůvodného obohacení a nemajetkové újmy, což v porovnání s právy pachatele považovali mnou oslovení státní zástupci za nedostatečné. Velkým pozitivem, které státní zástupci ze své pozice vnímají, je možnost skrytého, neboli odděleného, vedení osobních údajů oběti za účelem ochrany jejího soukromí. Dále pak také možnost nepřijít s pachatelem do kontaktu při úkonech trestního řízení, především pak u závažných trestných činů.

Cílů zákona nebylo podle všech oslovených zástupců v praxi zcela dosaženo, a to pak především proto, že zákon platí poměrně krátkou dobu a změny stále probíhají. Státní zástupci ovšem upozorňují na to, že za téměř tři roky účinnosti zákona došlo k velkému posunu při jeho naplňování. Policie ČR si podle nich jeho principy osvojila, i když k jejich činnosti mají státní zástupci určité výhrady. Někteří dotazovaní státní zástupci zmínili v souvislosti s naplněním cílů zákona činnost Probační a mediační služby, kterou považují za ústředního zprostředkovatele kontaktů na subjekty poskytující odbornou pomoc obětem trestných činů. Registr poskytovatelů se postupem času doplňuje a o danou problematiku se začíná zajímat i stále více advokátů. Ze své praxe vnímají nárůst počtu obětí, jež využívají svých práv. Zejména prý využívají možnosti požádat o ustanovení zmocněnce, kde pak vidí pozitivní dopad na rozhodování o jimi uplatněných nárocích na náhradu škody či nemajetkové újmy, které jim soudy v rámci adhezního řízení stále častěji přiznávají a neodkazují je na řízení ve věcech občanskoprávních, kde navíc oběti ani nemohou využít právo na oddělené (skryté) vedení svých údajů.

Návrhů pro změnu zákona o obětech se mi ze strany státních zástupců sešlo několik. Několikrát bylo zmíněno velice široké uchopení pojmu oběť z hlediska poskytování konkrétní pomoci. V rámci změny by bylo například vhodné ustanovení další kategorie obětí, jimž byla způsobena pouze majetková újma a již by se týkalo v podstatě

jen tzv. základní poučení oběti. Na druhou stranu jsem se setkal s názorem, že by bylo vhodné okruh zahrnující zvláště zranitelné oběti rozšířit o tzv. seniory<sup>19</sup>.

## **Soudy**

Zákon o obětech trestných činů se v řízení před soudem projevil zejména v posílení osob poškozených trestnou činností v jejich procesních právech a v možnostech uplatňovat nárok na náhradu škody a odškodnění nemajetkové újmy. Z provedených rozhovorů o možnosti soudu ohledně rozhodování o nároku na odškodnění jiné než majetkové újmy je zřejmé, že jsou omezené rozsahem dokazování v rámci adhezního řízení. Přiznání nároku na náhradu škody a nemajetkové újmy se tak omezuje na rozhodnutí o nároku na náhradu přímé škody způsobené trestnou činností. Pokud jde o práva procesní, pak je třeba říci, že v předsoudním řízení mají oběti dostatek prostoru pro seznámení s celou kauzou a v řízení před soudem již toto právo v podstatě neuplatňují. Z pohledů soudců se přijetí zákona o obětech trestných činů jeví jako věc nepochybně prospěšná, avšak samotný zákon ve svém důsledku v řízení před soudem nemá přílišné opodstatnění, neboť přes rozsáhlá poučení obětí není využíván

## **Probační a mediační služba České republiky**

Všichni dotazovaní úředníci probační a mediační služby vnímají existenci tohoto zákona pozitivně a považují jej za velice potřebný.

*„Nepochybně to byla jedna z nejužitečnějších novinek v této oblasti, které zákonodárci umožnili vznik.“* (úředník probační a mediační služby)

*„Dokazuje se, že jeho tvorba byla užitečná a prostě z velké většiny je ten zákon jako dobrý.“* (vedoucí střediska PMS)

Pozitivní změnou, kterou úředníci PMS nejčastěji v rozhovorech zmiňovali, byl lepší přístup orgánů činných v trestním řízení k obětem trestných činů.

*„A musím říct, že od existence zákona se ty věci změnili jako systémově. To znamená, chování orgánů činných v trestním řízení se zlepšilo.“* (probační úředník)

---

<sup>19</sup> Tato navrhovaná změna se již v rámci novelizace zákona připravuje

Nebylo pro mě překvapením, že vzhledem k povaze činnosti Probační a mediační služby ČR, dávají všichni dotazovaní velký význam všem právům a možnostem pomoci, která obětem díky zákonu o obětech nově náleží. Zajímavou informací pro mě byl názor jednoho z dotazovaných, který zmínil jako velké pozitivum právní jistotu, a to nejen pro oběti trestných činů, ale také pro samotné úředníky PMS, tedy v opoře v zákoně vzhledem k jejich práci. Je pro ně důležité vědět, že činnost, kterou vyvíjeli vůči obětem již před zákonem o obětech je nyní přímo podpořena zákonem, což jim dodává i jakousi mentální oporu v jejich práci s vědomím, že jí dělají dobře.

I přes pozitivní změny, které zákon přináší, se všichni dotazovaní z řad probační a mediační služby shodují, že i když má zákon cíle dobré a že si již našel své místo, je potřeba ještě zapracovat na jeho implementaci a v praxi dotáhnout. Za největší nedostatky považují pracovníci PMS obtížnou dostupnost obětí na peněžitou pomoc spojené s ne příliš pružným jednáním ministerstva spravedlnosti a také formalismus v poučování obětí ze strany Policie ČR.

To se pojí i se zmiňovanými možnostmi pro změnu. Legislativní změny by někteří dotazovaní rádi viděli v oblasti poskytování peněžitě pomoci, které by vedly k rychlejšímu a pružnějšímu postupu ministerstva spravedlnosti v jejím poskytování, která by tak byla dříve dostupnější a oběť by jí získala v době, kdy jí nejvíce potřebuje. Setkal jsem se i s názorem, že alespoň některé z druhů pomoci, které zákon definuje, by měly být rozšířeny i na protiprávní činy, které spadají do přestupkového řízení. V některých případech totiž pracovníci PMS nedokáží pomoci lidem, kteří se jako oběť cítí, i když se stali obětí „pouze“ přestupku. Další pracovníci PMS ani nevidí nutnost ve změně zákona, jako spíš ve změně v přístupu jednotlivců, především pak u orgánů činných v trestním řízení, jelikož se setkávají s případy, kdy přístup těchto orgánů k obětem není z jejich pohledu zcela v pořádku.

### **Advokát**

Vzhledem k mému předpokladu, že by zajímavé informace ke zkoumané problematice mohl přinést i informant z řad advokátů, provedl jsem jeden doplňující rozhovor s advokátkou zapsanou v registru poskytovatelů odborné pomoci. Ta sice považuje zákon za potřebný především ke vztahu orgánů činných v trestním řízení a oběti trestných činů, ovšem z pohledu své vlastní praxe jej za tak přínosný nepovažuje.

*„...takže asi potřebný je, ale i bez něj jsme si uměli poradit.“*

Do kontaktu s oběťmi trestných činů ve věcech dle zákona o obětech se jako advokátka dostává vzhledem k tomu, že je zapsána v registru poskytovatelů pomoci obětem. Tito klienti ji tak buď kontaktují sami a žádají právní poradenství, popřípadě pomáhá obětem jako jejich zmocněnec poškozeného ustanovený soudem. Informovanost obětí prý z jejich zkušeností není žádná, zejména v situacích, kdy je člověk v pozici oběti poprvé, což je téměř ve sto procentech případů. Zdlouhavé poučení, které oběti dostávají od policie, prý nechtou, nebo jim nerozumí. Od této informantky, jakožto od advokátky, nejčastěji oběti chtějí lidské vysvětlení pojmů, které jsou obsaženy v poučení a vysvětlení případných možností, které jsou v jejich případě patřičné.

### **7.5 Profesní rozvoj pracovníků zainteresovaných institucí v souvislosti se zákonem o obětech.**

V této podkapitole se věnuji tomu, jak zákon o obětech ovlivnil činnosti pracovníků zkoumaných institucí a zda tato změna měla nějaký vliv na jejich profesní vývoj. Svých informantů jsem se doptával, zda byli nějakým způsobem aprobováni v souvislosti se zákonem o obětech, díky čemuž mohly získat teoretické poznatky k tomuto zákonu. Dále pak, zda se změnil jejich profesní přístup k obětem trestných činů po nabytí účinnosti zákona o obětech a zda to mělo vliv na jejich profesní rozvoj.

#### **Policie ČR**

V činnosti policie měl zákon největší vliv na to, že policistům přibyla povinnost poučovat oběti při jejich prvním kontaktu o právech, které jí náleží. Policisté velice často upozorňovali, že je to pro ně spíše administrativní zátěž.

*„Jedná se z velké části o nadbytečnou zátěž ve smyslu, že ve spisech je asi o další 6 papírů více.“ (vyšetřovatel SKPV)*

Jinak vliv zákona na svoji činnost policisté z velké většiny hodnotí tak, že jejich činnost dále ovlivněna nebyla. Ovšem v rámci rozhovoru s policejní komisařkou jsem se setkal s názorem, že pozoruje větší ohleduplnost především vůči dětem, nezletilým a týraným a sexuálně obtěžovaným ženám. Při dotazu, zda se tak podle jejího názoru děje opravdu v souvislosti se zákonem o obětech, pak u informantky převažovala důvěra v to, že tomu tak je. Kontrola a hodnocení činnosti policistů k obětem ze strany nadřízených

organů není viditelným a systematickým způsobem prováděna, i když někteří připustili, že tomu tak skrytě být může.

U příslušníků Policie ČR nedošlo k plošnému vzdělávání spojenému s nabytím účinnosti zákona o obětech. Bylo organizováno teoretické proškolení ze strany Policejního prezidia České republiky, kterého se někteří z dotazovaných policistů účastnili. V nedávné době žádné další vzdělávací aktivity pro policisty neproběhly a informanti si ani nebyli vědomi, že by v době dotazování nějaká forma školení probíhala. Policisté většinou uváděli, že informace k zákonu o obětech nabyli formou samostudia z dokumentů vydaných Policí ČR. Zaznamenal jsem i zájem policistů o další rozšiřování svých znalostí, a to z důvodu, že ve svých názorech několikrát uvedli, že školení pro příslušníky policie k tomuto tématu by bylo vhodné, ovšem pouze ze strany osob s praktickými zkušenostmi v oblasti práce s oběťmi a ne pouze lektory školících zařízení, jež mají pouze teoretické znalosti. K možnostem vylepšení práce policie vůči obětem vidí dotazovaní policisté ve snížení byrokracie s tímto spojené, předávání poznatků policistům z řad jiných profesí, které pracují s oběťmi a lepší přístup ze strany některých svých kolegů.

### **Státní zastupitelství**

Státní zástupci nevnímají, že by se nějak změnil jejich přístup k obětem po tom, co se řídí ustanoveními zákona o obětech. Upozornili mě pouze na již probíraný fakt, že se změnil postup při přijímání trestního oznámení. K rozšíření kompetencí státních zástupců v oblasti práce a přístupu k obětem byla od začátku účinnosti zákona o obětech pořádána Justiční akademií<sup>20</sup> dobrovolná školení k tomuto tématu a do současnosti jsou průběžně pořádány odborné semináře. Monitoring a vyhodnocování práce státních zástupců s oběťmi trestných činů není prováděn. Aplikace zákona o obětech ale může být předmětem výkonu dohledu ze strany nadřízeného státního zastupitelství podle zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Možností ke zlepšení činnosti státních zastupitelství k přístupu k obětem trestných činů je podle jednoho z dotazovaných státních zástupců ve sjednocení přístupu v celé soustavě státního zastupitelství k důkazní fixaci svědeckých výpovědí obětí tak, aby se předcházelo opakovaným výslechům obětí policií, zejména pak u nejzávažnějších násilných a mravnostních trestných činů.

### **Soudy**

---

<sup>20</sup> Justiční akademie je organizační složkou Ministerstva spravedlnosti zajišťující výchovně vzdělávací akce pro soudce, státní zástupce a další osoby působících v justici



Pokud jsem hodnotil změnu pracovního přístupu státních zástupců k obětem jako ne příliš znatelnou, u soudců převládá stejný dojem ještě výrazněji. Změny, které přináší zákon o obětech trestných činů, neměly podle vyjádření dotazovaných soudců na jejich práci vliv. V rámci profesního rozvoje se mohli dobrovolně zúčastnit stejných školení jako státní zástupci, tedy pořádanými Justiční akademií a tuto možnost mají dodnes. Mnou dotazovaní soudci v trestních věcech se ovšem těchto školení nikdy neúčastnili.

### **Probační a mediační služba ČR**

Dle všech dotazovaných pracovníků probační a mediační služby nenastala se zavedením zákona o obětech výrazná změna jejich přístupu k obětem. Upozorňují pouze na to, že oběti mají více možností, které v rámci práce s nimi využívají, ale tato změna nepřinesla nějaké velké změny v jejich profesi a také na to, že díky zákonu mají větší možnosti v profesním růstu v této oblasti. V souvislosti s dalším vzděláváním úředníků PMS proběhlo několik odborných seminářů a školení na téma práce s obětí, jež organizovala sama Probační a mediační služba a jsou v jejím rámci organizovány i do současné doby. Mnou oslovení pracovníci se těchto vzdělávacích aktivit několikrát zúčastnili, a pokud by bylo potřeba, plánují se těchto akcí zúčastnit i v budoucnu. Kontrola práce probačního úředníka s obětí probíhá formou standardní kontroly spisové dokumentace ze strany vedoucího střediska. Zároveň je každým střediskem PMS zasílána každý měsíc monitorovací tabulka s aktuálními statistickými údaji. Jedná se o tzv. monitoring obětí.

Svoji práci s oběťmi hodnotí úředníci PMS vesměs kladně a v rámci rozhovoru jsem zaznamenal i určitou hrdost nad tím, že tuto činnost provádějí. I z tohoto důvodu nevzešel od pracovníků PMS žádný návrh pro zlepšení jejich práce.

*„Domnívám se, že na našem středisku děláme skutečně, co můžeme a co nám naše kapacita dovolí“ (vedoucí střediska PMS)*

## 8 Závěr

Ve své práci se zabývám přístupem zainteresovaných státních institucí k obětem trestných činů a vkládám jej do kontextu se změnou, která se v politice státu vůči obětem v nedávné době uskutečnila. Touto změnou bylo přijetí zákona o obětech trestných činů v roce 2013, který výrazně rozšířil práva poškozených jako obětí trestných činů. Šlo o důležitý okamžik, ke kterému ovšem vedla dlouhá cesta.

Myšlenky obsažené v zákoně o obětech se v České republice začaly rozvíjet již v polovině 90. let dvacátého století. Byla zde například myšlenka na speciální fond, ze kterého by se odškodňovaly oběti trestných činů. Vlivem politických tlaků se však tato myšlenka nemohla realizovat a takovýto nástroj pomoci obětem chybí v České republice dodnes. Nelze ovšem říci, že by Česká republika stála mimo evropský vývoj této oblasti. Některé dílčí legislativní změny podporující oběti trestných činů koncem 90. let dvacátého století a začátkem nového tisíciletí v českém právu nastaly. Česká republika se v roce 2004 stala členem Evropské unie a vznikla potřeba provést výraznější změnu v oblasti politiky ve vztahu státu a obětí trestných činů. To bylo impulsem k tomu, aby se dlouhá léta rozvíjené myšlenky dostaly do širší politické diskuze, což nakonec vedlo k novému zákonu a nastavení této politiky do podoby, v jaké je dnes.

Zákon o obětech trestných činů výrazným způsobem rozšířil práva poškozených jako obětí trestných činů. Vymezuje oběti jako subjekty zvláštní péče ze strany státu a zaručuje jim nová práva. Zároveň také upravuje odbornou a finanční pomoc poskytovanou obětem trestných činů a vztahy se subjekty, které tyto služby obětem poskytují.

Zmiňovaný zákon zasáhl do činnosti několika státních institucí. Největší změny měl přinést do fungování orgánů činných v trestním řízení a Probační a mediační služby ČR. Před zákonem o obětech se práce s oběťmi řídila především ustanoveními v Trestním řádu. Vzhledem k posílení práv obětí prostřednictvím zákona o obětech, došlo i u něho k rozsáhlé novelizaci, která se promítla především do činnosti soudů a státních zastupitelství.

Zákon o obětech lze hodnotit jako jakéhosi nositele změn v celkovém uvažování nad oběti. Jeho implementace je výrazně závislá na vnímání obětí trestných činů samotnými pracovníky zainteresovaných institucí. To se následně projevuje v jejich práci s těmito osobami. Zákon tak měl přinést nejen posílení práv obětí trestných činů, ale také

změnu v pracovním i osobním přístupu státních zaměstnanců k obětem. Bez takové změny je jeho úplná implementace obtížně proveditelná.

Z provedených rozhovorů vyplynulo, že osobní přístup zaměstnanců orgánů činných v trestním řízení a Probační a mediační služby ČR k obětem se s nabytím účinnosti zákona o obětech téměř nezměnil. U policie, státních zástupců a soudců se změnil pouze pracovní přístup v nutnostech, které jim určuje zákon. Bohužel tak převládá přístup – dodržet si své povinnosti a o další se nezajímat. U státních zástupců a soudců je tento postup ovlivněn tím, že se nesetkávají tak často s oběťmi, které by v rámci jejich profesního výkonu chtěli svých práv využít. Jejich činnost je primárně zaměřena na pachatele. Pro lepší pochopení jejich přístupu je potřeba znát, jaké jsou typické oběti, s nimiž přicházejí do styku. Platí, že se většina obětí při prvním kontaktu se státním zástupcem, či probačním úředníkem zajímá o základní informace k trestnímu řízení a možnosti finanční náhrady za trestný čin. V takových případech jde buď o náhradu škody, nebo odškodnění nemajetkové újmy. Právě odškodnění nemajetkové újmy přiznané v trestním řízení je také novinkou, spojenou s přijetím zákona o obětech. Tyto věci ovšem řeší Trestní řád v rámci procesního práva. Přibývá ovšem obětí, které se zajímají o odbornou pomoc a nakonec ji i využijí. Bližší informace k odborné pomoci nejčastěji dostávají od probačních úředníků, i když v případě zahájeného trestního řízení by už měly mít tyto informace od policisty či státního zástupce. Probační úředníci vyhodnocují situaci oběti a poradí ji, jak v jejím případě postupovat a na koho se může obrátit. Cílem PMS je, aby oběti po setkání s nimi odcházely s tím, že chápou svoji situaci a nejsou zahlceni informacemi.

Policisté v souladu se zákonem o obětech poskytují při prvním kontaktu obětem informace o jejích právech, která jí musejí být srozumitelně vysvětlena. Praxe ovšem taková není a policie funguje jako „doručovatel letáků“ a zahlcuje oběť mnohdy zbytečnými informacemi. Policisté se bohužel většinou neujišťují, zda jejich poučení oběť rozuměla. Policisté neumí, nebo nechtějí u obětí posuzovat, která konkrétní pomoc by se v jejím případě mohla uplatnit. V některých případech jde o laxnost některých policistů, kdy zároveň postrádajících i osobní přístup k oběti. Právě policisté by měli jako první posoudit, jaký druh pomoci v tom daném případě může oběť využít a zaměřit se při jejím poučování právě na něj.

Probační úředníci svůj profesní přístup k obětem vzhledem k novému zákonu také nezměnili. Důvod je ovšem poněkud jiný, než tomu je u orgánů činných v trestním řízení.

Vychází to z celkové koncepce této organizace, která v sobě pojí prvky sociální práce a práva. Usuzuji, že je tím ovlivněn typ lidí, kteří o práci probačního úředníka mají zájem. Potvrzují to mé dojmy z provedených rozhovorů, ale i z praxe. Pracovníci PMS z velké části přistupovali k obětem stejně jako dnes a poskytovaly jim určitou pomoc již před zákonem o obětech. Přijetím tohoto zákona tak byl poskytnut právní rámec jejich dosavadní činnosti.

Nejproblematictější část implementace lze spatřovat v okamžiku prvního kontaktu oběti se státním aparátem, který se nejčastěji uskutečňuje prostřednictvím Policie ČR. Za velký problém lze považovat formální přístup, který Policie ČR, ale i další orgány činné v trestním řízení vůči obětem uplatňují. Tím, že policisté musejí každou oběť trestného činu při prvním kontaktu poučit o jejích právech, přineslo značnou administrativní zátěž. Skutečnost, že policisté musejí dle zákona podat informace o veškerých právech, které oběti mají i osobám, jež těchto práv evidentně nevyužijí, považují všichni oslovení policisté za zbytečné. V podobném duchu se vyjádřili i ostatní oslovení odborníci. Důsledkem toho je již zmíněný formální přístup, který se často vytváří i z důvodů výkonu dalších činností policie v čase, kdy se setká s obětí. Oběti tak po prvním kontaktu s orgánem činným v trestním řízení často svým právům nerozumí. V případech, kdy by včasná pomoc oběti byla vhodná má tento negativní jev největší dopady. Lze tedy konstatovat, že poučení oběti, které policie provádí, je z velké části neúčinné. Snižuje se tak i množství obětí, které svých práv využijí. Tím, že oběti nepochopí, jakých možností mají je příkladem špatné implementace této politiky.

Další problém spatřuji v dosažitelnosti finanční pomoci pro oběti. Pokud se oběť rozhodne žádat o finanční pomoc dle zákona o obětech, není její získání jednoduché. Vyplnění žádosti o finanční pomoc je složité a oběti jí často vyplňují za účasti probačního úředníka, který jim poradí. Problémem je, že než ministerstvo o této žádosti rozhodne, dostane oběť případnou finanční pomoc až po uplynutí doby, kdy by jí nejvíce využila.

Příčin těchto problémů je několik. Poučení, které policie obětem předává je v podstatě vyjmutá část zákona o obětech a předává se v podobě několika listů papíru. Policisté tento zákon považují za těžko pochopitelný a upozorňují, že je složitý i pro ně samotné. Právě to jsem při rozhovorech s policisty pozoroval velice často. Několikrát jsem měl pocit, že zákonu o obětech vlastně nerozumí. Je potřeba říci, že policisté většinou nemají právní vzdělání. Příčinou jejich neznalosti může být také to, že většina dotazovaných policistů neprošla žádnými systémovými vzdělávacími aktivitami k této

problematicke. Zároveň u orgánů činných v trestním řízení není prováděna žádná kontrola jejich činností týkající se přímo obětí trestných činů. Pouze Probační a mediační služba má mechanismy pro tuto kontrolu. Stát tak nejeví přílišný zájem o to, jak je tento zákon uváděn do praxe.

Pokud mám zhodnotit vhodné nastavení změny politiky, lze určitě říci, že hlavní myšlenku lze hodnotit velice kladně. Stejně tak se vyjádřili téměř všichni dotazovaní odborníci. Tento zákon konečně vytvořil stabilní základ politiky přístupu k obětem trestných činů, ale už dnes se projevuje potřeba jeho změn. Některé z nich jsou již na ministerstvu spravedlnosti připravovány. Seniorům by měl být například přiznán status zvlášť zranitelné oběti, nebo by se mělo zjednodušit získávání finanční pomoci. Problémy lze sledovat spíše v jeho obtížné implementaci způsobené více zmíněnými příčinami.

Na otázku zda tato změna v legislativě měla v praxi žádoucí efekt, mohu odpověď rozdělit na dvě roviny. O první rovině můžeme hovořit jako o účelové. Tím, že Česká republika přijala tento zákon, implementovala do svého právního řádu legislativní normy Evropské unie. Reagovala tak na opakovanou kritiku Evropské komise a splnila si své závazky vyplývající z jejího členství v Unii. Z tohoto pohledu byl efekt zavedení této změny zcela uspokojivý.

Druhou úroveň můžeme vnímat z pohledu cílů, kterých mělo být změnou dosaženo. Cílem zákona o obětech trestných činů bylo především posílit práva obětí neprocesního charakteru a snaha o to, aby oběť přestala být vnímána pouze jako zdroj informací v trestním řízení. Po provedeném rozboru zákona nutno říci, že neprocesní práva obětí dostala výrazných pozitivních změn oproti předchozí právní úpravě a lze tak konstatovat, že tohoto cíle bylo dosaženo. Je ovšem otázkou dalšího výzkumu, jak moc těchto nově nabytých práv oběti využívají. Ze získaných poznatků se mohu vyjádřit, že se tak zatím ve velké míře neděje. Toho, aby oběť přestala být orgány činnými v trestním řízení vnímána pouze jako prostředek k odhalení a potrestání pachatele podle veškerých zjištění dosaženo nebylo. K tomuto účelu definovaná ustanovení v zákoně o obětech zůstala z velké většiny na formální bázi. Výrazný efekt na změnu přístupu policistů, soudců a státních zástupců k obětem jsem nezaznamenal. Mohu říci, že přístup k obětem u oslovených expertů záleží v první řadě na konkrétním jedinci, na jeho osobnosti a společenském vnímání. Byly tak sice položeny základy, zda ale dojde ke změně, závisí na budoucím přístupu všech aktérů, včetně státu.

Tato politika se bude dozajista dále vyvíjet u nás i v celé Evropě. Považuji za potřebné, aby Česká republika držela krok se světovými trendy, a v nejlepším případě je začala určovat. Nebude-li u jednotlivých zainteresovaných institucí pokračovat snaha o změny, které tento zákon přináší, nebude dosaženo kýženého cílového stavu a lze předpokládat, že další vývoj bude u této veřejné politiky velice nesnadné realizovat. Vzhledem k těmto, ale i dalším důvodům jsem přesvědčen, že stojí za to se této politice věnovat i nadále.

Je potřeba monitorovat situaci ve sféře práce s oběťmi trestných činů a identifikovat bariéry, které svým způsobem znemožňují či znesnadňují pomoc obětem trestných činů. Dále je nutné snažit se o odstranění těchto bariér a posuzovat legislativní nastavení s ohledem na nově vznikající situace ve společnosti. To představuje důležitý úkol pro veřejnou politiku. Zpracovávanému téma nebylo doposavad věnováno příliš mnoho výzkumné činnosti. Považuji sepsání této práce za přínosné především v tom, že podává celkový přehled o důležitých informacích veřejné politiky přístupu k obětem trestných činů. Může tak podpořit další výzkumnou činnost v oblasti a tím pádem i její celkový vývoj.

## Summary

This diploma thesis deals with the policy for the access to the victims of crime. It focuses on activity of interested state institutions that cooperate with victims of crime. It examines the law-making process and the adoption of the law and focuses on implementation of law through the authorities that is active in criminal proceedings and Probation and Mediation Service.

Thoughts on improving the status of victims of crime have been developed since the mid-nineties of the twentieth century in the Czech Republic. Czech Republic joined the European Union in 2004. This made it necessary to adjust legislation and strengthen the rights of crime victims. In Czech Republic this approach is reflected in adoption a law on crime victims that comes into force in 2013. This law regulates the rights of victims of crime, as a subject of special care provided by the state. this law defining rights of crime victim , modification of provision of financial support for victims of crimes provided by the state and assessment of legal basis for cooperation between state and organization that provides assistance to crime victims. The law should aim to change the attitude bodies active in criminal proceedings in relation to victims of crime. Victims rights was formally stronger. Czech Republic fulfilled the commitment of the European Union.

After three years of practice there has not been a significant change in behavior for bodies active in criminal proceedings. The reason for this was due to improper settings final law on crime victims. The overall idea is of course good. The law on victims can be evaluated as a kind of resource changes in the overall thinking about the victims. Its implementation is heavily dependent on the perception of crime victims by personnel involved institutions, which is reflected in their work with these people. There is a need to reinforce the strengths of individuals who work in the state interested institutions that cooperate with victims of crime. It is necessary to think about the changes to the law on crime victims. In the future, it is necessary to develop knowledge about this issue in order to improve the development of this policy and real improvement in the status of victims of crime.

## Použitá literatura

- BAUMGARTNER, Frank R a Bryan D JONES. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993, 298 s. American politics and political economy. ISBN 02-260-3939-0.
- BOGNER, Alexander, Beate LITTIG a W MENZ. *Interviewing experts*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, xii, 281 p. ISBN 02-302-2019-3.
- CAIRNEY, P., DENNY, E. St. *What happens when a ‚policy window‘ opens to produce a vague solution to an ill-defined policy problem?* International Conference on Public Policy, Milan, 2015.
- CRESWELL, J. W. 2003. *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. University of Nebraska, SAGE Publications. ISBN 0-7619-2441-8.
- ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Forezní psychologie*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 445 s. ISBN 978-807-3804-619.
- ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Policejní psychologie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 309 s. ISBN 80-868-9873-3.
- DISMAN, Miroslav, 2002. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 3. vyd. Praha: Karolinum. 374 s. ISBN 80-246-0139-7
- DRHOVÁ, Zuzana, OCHRANA, František (ed.). *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, 2010. ISBN 978-807-3781-309.
- DZUR, A.W. *Civic Implications of Restorative Justice Theory: Citizen Participation and Criminal Justice Policy*. Policy Sciences, 12, 2003, sv. 36, č. 3. str. 279-306 ProQuest Central. ISSN 00-322-687.
- FLICK, Uwe. *An introduction to qualitative research*. 4th ed. Los Angeles: Sage Publications, c2009. ISBN 978-184-7873-231.



- GLÄSER, Jochen a Grit LAUDEL. *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 3., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, 347 s. Lehrbuch. ISBN 978-353-1156-842.
- HENDEL, Jan, 2005. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 1. vyd. Praha: Portál. 408 s. ISBN 80-7367-040-2
- KUČHTA, Josef a Helena VÁLKOVÁ. *Základy kriminologie a trestní politiky*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2005, xxiv, 544 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-717-9813-4.
- JANN, W., Wegrich, K., 2007. *Theories of the Policy Cycle*. In: Fisher, F., Miller, G. J., Sidney, M. S., *Handbook of Public policy analysis theory politics and methods*. Taylor and Francis Group.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. New York: Longman, c1995, 254 p. ISBN 0-673-52389-6.
- KARABEC, Zdeněk. *Restorativní justice: sborník příspěvků dokumentů*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003. Studie (Institut pro kriminologii a sociální prevenci). ISBN 80-733-8021-8.
- LIPSKY, Michael. *Toward a theory of street-level bureaucracy*. 1969, University of Wisconsin
- NOVOTNÝ, O., ZAPLETAL, J. a kol. *Kriminologie*. Praha : ASPI Publishing, 2004. 452s. ISBN 80-7357-026-2
- PETRUSEK, Miloslav. *Velký sociologický slovník*. Praha : Sociologický ústav AV ČR, Univerzita Karlova, Karolinum, 1996. 747 s. ISBN 80-7184-164-1.
- POLÁŠEK, Martin, Vilém NOVOTNÝ a Michel PEROTTINO. *Mezi masovou a kartelovou stranou: možnosti teorie při výkladu vývoje ČSSD a KSČM v letech 2000-2010*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 2012, 189 s. Studie (Sociologické nakladatelství), sv. 86. ISBN 978-807-4190-940.

- POTŮČEK, Martin - VASS, Laszlo - KOTLAS, Petr. *Veřejná politika jako proces*. In *In: Veřejná politika*. 1. vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 2005, s. 33-60. ISBN 80-86429-50-4.
- POTŮČEK, M. s. d. *Implementace a hodnocení veřejných politik*. [online] [cit. 5. 10. 2015] Dostupné z: <[http://www.eridanus.cz/\\_E-Learning/fsv/VP/Verejna\\_politika\\_10.htm](http://www.eridanus.cz/_E-Learning/fsv/VP/Verejna_politika_10.htm)>
- POTŮČEK, Martin. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010, 399 s. Studijní texty (Sociologické nakladatelství), 35. sv. ISBN 80-864-2950-4.
- *Restorativní justice: sborník příspěvků a dokumentů*. Vyd. 1. Editor Zdeněk Karabec. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003, 143 s. Studie (Institut pro kriminologii a sociální prevenci), 40. ISBN 80-733-8021-8
- STRAUSS, Anselm a CORBINOVÁ, Juliet, 1999. *Základy kvalitativního výzkumu*. 1. vyd. Boskovice: Sdružení podané ruce Albert. 196 s. ISBN 80-85834-60-X
- VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 9788086429755.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003, 198 s. ISBN 08-784-0135-0.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. *The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects*. In. Sabatier, Paul A. (Ed.) *Theories of The Policy Process*. 2<sup>nd</sup> edition. Boulder, Co: Westview, 65-92 s. 2007, ISBN 978-0-8133-4926-8.
- ZAHARIADIS, N. *Ambiguity and Multiple Streams*, in. SABATIER, P. A., WIEBLE, CH. *Theories of the Policy Process*. Westview Press. 2014, ISBN 978-0-8133-4926-8
- ZÁHORA, Jozef. a Robert. KERT. *Obete kriminality: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 25. novembra 2010 na Paneurópskej vysokej škole v Bratislave = Victims of crime : proceedings of the International Conference, held on*

25th November 2010, Pan European University Bratislava. Bratislava: Paneurópska vysoká škola Fakulta práva, 2010. ISBN 9788089447367.

- ZEMAN, Petr. *Veřejnost a trestní politika*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2011. Studie (Institut pro kriminologii a sociální prevenci). ISBN 9788073381134.

## Online a další zdroje

- *Almanach probační a mediační služby*. Praha, 2015, editor Pavel Štern. ISBN 9788026084235
- *Důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činů*. Ministerstvo spravedlnosti ČR, Praha: Dostupné z: [www.cestaintegrace.cz/.../ke-stazeni?...17:duvodova-zprava...obetech-trestnych-cinu](http://www.cestaintegrace.cz/.../ke-stazeni?...17:duvodova-zprava...obetech-trestnych-cinu)
- KARABEC, Zdeněk, *Příspěvek přednesený na konferenci k 50.výročí existence IKSP*, Praha 16.-17.-září – 2010, Dostupné z: [www.ok.cz/iksp/docs/50y/Karabec.doc](http://www.ok.cz/iksp/docs/50y/Karabec.doc)
- KARABEC, Zdeněk. *Kriminalistika. Účel trestání*. 2000, , č.2, ročník33
- *Manuál práce s oběťmi trestných činů a domácího násilí*. Probační a mediační služba ČR, interní dokument, 2007
- *nás. Policie ČR* [online]. 2015 [cit. 2. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/o-nas-policie-ceske-republiky-policie-ceske-republiky.aspx>
- *Obecné informace*. Nejvyšší správní soud [online]. 2014 [cit. 6. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Obecne-informace/art/557?menu=173>
- *Působnost státního zastupitelství v trestním řízení*. Nejvyšší státní zastupitelství [online]. 2015 [cit. 3. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi/pusobnost/psobnost-statniho-zastupitelstvi>

- *O státním zastupitelství* Nejvyšší státní zastupitelství [online]. 2015 [cit. 3. 12. 2015]. Dostupné z: <http://nsz.cz/index.php/cs/o-statnim-zastupitelstvi>
- *Postavení a pravomoci Ústavního soudu*. Ústavní soud, [online]. [cit. 6. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci/>
- *Poslaní a cíle probační a mediační služby*. Probační a mediační služba, [online]. [cit. 7. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.pmscr.cz/poslani-a-cile/>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenoprotokol*. [online]. [cit. 20. 11. 2015]. Dostupné z:
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, *Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)* [online]. [cit. 25. 11. 2015]
- What is UNICRI?. UNICRI, [online]. [cit. 20. 1. 2016]. Dostupné z: <http://unicri.it/institute/>
- *Zákon o obětech trestných činů – základní informace pro jednání Republikového výboru pro prevenci kriminality dne 29. 3. 2012*. Ministerstvo vnitra ČR, 2012 Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/zakon-o-obetech-trestnych-cinu-rvppk-doc.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/zakon-o-obetech-trestnych-cinu-rvppk-doc.aspx)

## **Právní normy**

- Předpis č. 45/2013 Sb. Zákon o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)
- Předpis č. 141/1961 Sb. Zákon o trestním řízení soudním (trestní řád)
- Předpis č. 209/1997 Sb. Zákon o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti a o změně některých zákonů
- Předpis č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
- Předpis č. 273/2008 Sb. Zákon o Policii České republiky
- Předpis č. 283/1993 Sb. Zákon o státním zastupitelství

- Rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV ze dne 15. března 2001 o postavení obětí v trestním řízení.
- Směrnice Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodňování obětí trestných činů.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV

## **Seznam zkratk:**

EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
PMS	Probační a mediační služba
SKPV	Služba kriminální policie a vyšetřování
EP	Evropský parlament
PČR	Policie České republiky
OSZ	Okresní státní zastupitelství
KSZ	Krajské státní zastupitelství
NSZ	Nejvyšší státní zastupitelství

## **Seznam tabulek a obrázků**

Tabulka č. 1: Přehled dotazovaných odborníků

Obrázek č. 1: Průběh trestního řízení

## Seznam příloh

Příloha č. 1 – Scénář expertních rozhovorů

### Příloha 1.

#### Scénář expertních rozhovorů

##### **okruh: zkušenosti s oběti trestných činů**

Jaká je typická oběť, se kterou se zde setkáváte?

Jak velká část z těchto obětí Vás žádá o pomoc ve smyslu zákona o obětech?

Jakými způsoby nebo na základě jakých podnětů se dostáváte do kontaktu s oběti trestných činů, jimž posléze poskytujete pomoc?

Jaký je přibližný počet obětí TČ, kteří za Vámi přicházejí s žádostí o pomoc (např. za měsíc, za rok)?

Jak jsou převážně informovány oběti trestných činů o svých právech na pomoc, když se s nimi poprvé setkáte?

O jaký typ/jaké typy pomoci od Vás oběti TČ nejvíce potřebují?

V čem spatřujete hlavní nedostatky v pomoci obětem trestných činů?

##### **okruh: názor na zákon o obětech**

Jak ze své pracovní pozice vnímáte zákon o obětech trestných činů jako celek? Jde o potřebný zákon?

Co je podle Vás pozitivem zákona o obětech, jež na základě své praxe vnímáte

Podarilo se podle Vašeho názoru v praxi dostatečně splnit hlavní cíle tohoto zákona?

Kde vidíte prostor pro případnou změnu v dané legislativě?

##### **okruh: výkon povolání**

Změnil se nějakým způsobem Váš profesní přístup k obětem trestných činů po účinnosti zákona o obětech TČ? Pokud ano, můžete popsat tyto změny?

Kdo za Vaše středisko/úřad/útvary poskytuje odbornou pomoc obětem trestných činů? Všichni pracovníci (státní zástupci, policisté, úředníci PMS), nebo je to v kompetenci specializovaného zaměstnance?

Byl/a jste nějakým způsobem aprobován/a v souvislosti s nabytím účinnosti zákona o obětech v roce 2013?



Jsou pro Vás a Vaše kolegy v současné době organizovány kurzy či školení ke zvýšení Vaší kvalifikace v oblasti pomoci obětem trestných činů v souvislosti se zákonem o obětech?

Podléhá Vaše práce týkající se pomoci obětem trestných činů kontrole ze strany nadřízených a je nějakým způsobem vyhodnocována?

Kde vidíte možnost k praktickému/reálnému zlepšení činnosti v pomoci obětem trestných činů ze strany Vaší instituce?

#### **4. okruh: sociodemografické ukazatele**

1. Jméno
2. Vzdělání
3. Pracovní pozice
4. Délka praxe