

M.P. 1999 Nr 26 poz. 390

U C H W A Ł A
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 22 lipca 1999 r.

**w sprawie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego
w Polsce**

Za stan bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w Państwie odpowiada z mocy Konstytucji Rada Ministrów. Zadaniem Rady Ministrów w tym zakresie jest m.in. ocenianie aktualnego stanu bezpieczeństwa publicznego oraz formułowanie polityki w dziedzinie bezpieczeństwa, a zwłaszcza długo i krótkoterminowych programów działań dla parlamentu, rządu, samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń i innych instytucji obywatelskich.

Raport rządowy „Ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce” nie spełnia w wystarczającym stopniu wyżej postawionych wymagań.

Prezes Rady Ministrów w piśmie przewodnim do raportu stwierdza, że „dokument ten jest wykonaniem skierowanej do Rady Ministrów uchwały Sejmu z dnia 30 września 1998 r.”. Forma, struktura i treść raportu nie uzasadniają dostatecznie tego twierdzenia.

Raport bowiem nie obejmuje:

a) „planu przedsięwzięć organizacyjnych i legislacyjnych zmierzających do poprawy efektywności działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości”, ani

b) „wieloletniego programu inwestycyjnego w wymiarze sprawiedliwości i Policji”,

a tych właśnie materii dotyczyła uchwała Sejmu. Także forma i struktura raportu będącego opisem rzeczywistości przy pomocy wątpliwych narzędzi statystycznych, uzupełnionych pewnymi elementami diagnostycznymi i prognostycznymi, kończącego się apelem o generalne zwiększenie wydatków na bezpieczeństwo publiczne - w żadnym wypadku nie jest właściwa dla świadomie ukierunkowanego programu działania. Brak jasno określonych celów pierwszo i drugoplanowych, zadań, określenia podmiotów, które będą je wykonywać, kalendarza i planu budżetowego.

Sejm uważa, że niezależnie od konstytucyjnej odpowiedzialności Rady Ministrów, stan bezpieczeństwa i porządku publicznego powinien być wspólną troską nie tylko Rady Ministrów, ale także polityków, w tym rządzącej koalicji i opozycji parlamentarnej.

Narastające zagrożenie przestępczością powinno skłonić wszystkie siły polityczne do wspólnych prac nad jej powstrzymaniem. Punktem wyjścia musi być rzetelna ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ich zagrożeń. Taka rzetelna ocena umożliwia analizę instrumentów prawnych i organizacyjnych oraz skuteczności ich stosowania.

Przekazany Sejmowi rządowy raport pt. „Ocena stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce” dotyczy sytuacji w 1998 roku. Wskazuje on, że:

a) stwierdzono 1073 tys. przestępstw, w tym 931 tys. o charakterze kryminalnym.

Ogólna liczba przestępstw wzrosła o 8,1%, w tym o charakterze kryminalnym

- o 11%. Obniżyła się o 3% wykrywalność sprawców przestępstw i oscyluje ona w granicach 50%. Szczególnie niska wykrywalność ma miejsce w dużych aglomeracjach,
- b) wzrosła liczba zorganizowanych grup przestępczych - do 475, w tym 195 o charakterze międzynarodowym,
 - c) nastąpiła rozbudowa i ekonomiczne wzmocnienie struktur przestępczych,
 - d) krytyczne uwagi opinii publicznej budzą nowe kodyfikacje karne, które są uważane za zbyt liberalne. W odczuciu społecznym i organów porządku publicznego kodyfikacje te nie są wystarczającym narzędziem przeciwdziałania rosnącej przestępczości,
 - e) obniża się gotowość obywateli do współdziałania z Policją i wymiarem sprawiedliwości.

Sejm uważa, że w warstwie faktograficznej rządowy raport odzwierciedla aktualny stan bezpieczeństwa obywateli.

Sejm nie może zgodzić się jednak z konkluzją raportu, który zakłada, że możliwe jest ewentualne ograniczenie wzrostu przestępczości, co zależy głównie od całokształtu polityki społecznej i ekonomicznej państwa. Zdaniem Sejmu celem nie powinno być ograniczenie tempa wzrostu przestępczości lecz doprowadzenie do rzeczywistego spadku zagrożeń i liczby popełnianych przestępstw. Przyjęcie takiego założenia wymagałoby znacznie bardziej zdeteterminowanych działań Rady Ministrów i władz lokalnych. Zdaniem Sejmu takie sprecyzowanie celów mogłoby liczyć na poparcie społeczne i współdziałanie wszystkich sił politycznych.

- 1) Sejm uważa za szczególnie pilne przeprowadzenie przez Radę Ministrów analizy niezbędnych zmian w Kodeksie karnym, a w szczególności zaostrzenia sankcji karnych za najbardziej brutalne przestępstwa, za przestępstwa popełnione w warunkach recydywy, wprowadzenia obowiązkowej kary grzywny za przestępstwa popełnione w celu osiągnięcia korzyści materialnych, wyeliminowania zawieszenia wykonania kary wobec wielokrotnego recydywisty. Sejm opowiada się za dożywotnim pozbawianiem prawa jazdy nietrzeźwych sprawców wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym. Sejm zasadniczo nie podziela opinii Rady Ministrów, że wejście w życie w dniu 1 września 1998 r. nowych kodyfikacji karnych podniosło poczucie bezpieczeństwa obywateli. Jest to diagnoza całkowicie rozmiijająca się ze społeczną rzeczywistością.
- 2) Sejm uważa, że niezbędne jest lepsze wykorzystanie pracy funkcjonariuszy Policji. Najpilniej Rada Ministrów winna doprowadzić do ograniczenia biurokracji w Policji przez zaproponowanie istotnych zmian w procedurze karnej, regulaminach Policji i wprowadzenie trybu zapiskowego. Sejm wspiera wprowadzanie służby kontraktowej w Policji oraz bardziej motywacyjnego systemu wynagradzania funkcjonariuszy tak, by należycie premiowano dyspozycyjność i efektywność służby. Sejm zaleca Radzie Ministrów spowodowanie szybkiej zmiany systemu statystyk policyjnych, który fałszuje obraz pracy Policji i nie ustanawia właściwych kryteriów oceny działania poszczególnych jednostek policyjnych.
- 3) Sejm apeluje do Rady Ministrów o inicjatywę na rzecz rozszerzenia dopuszczalnych metod pracy operacyjnej Policji o prawo pozyskiwania współpracowników na podstawie posiadanych materiałów obciążających, ponieważ jest to jedna z bardziej skutecznych metod rozbijania zorganizowanych grup przestępczych. Rada Ministrów także winna skoordynować pracę operacyjną prowadzoną przez różne służby podporządkowane kilku ministrom tak, aby mogły

one w pełni i w odpowiednio krótkim czasie wzajemnie korzystać ze swej wiedzy dla zwalczania przestępczości. W tym celu m. innymi niezwłocznie winien zostać przedłożony Sejmowi rządowy projekt ustawy powołującej oddzielną od struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji agendę rządową.

- 4) Sejm wyraża dezaprobatę dla opieszałości w tworzeniu centralnej ewidencji pojazdów, ewidencji kierowców, nowych dowodów rejestracji i nowych tablic pojazdów. Zaniechania w tej dziedzinie uniemożliwiają skuteczniejsze zwalczanie kradzieży pojazdów, która przybrała rozmiar plagi społecznej.
- 5) Sejm oczekuje wywiązywania się przez wojewodów z nałożonego na nich obowiązku i odpowiedzialności za bezpieczeństwo publiczne. Sejm stwierdza, że Rada Ministrów nie dostosowała struktur urzędów wojewódzkich do tego celu, a wojewodowie nie zostali przeszkoleni do wykonywania nowych zadań, skutkiem czego, niektórzy z nich nie rozumieją właściwie funkcji organu administracji ogólnej w dziedzinie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Wojewodowie winni także lepiej wykonywać postanowienia ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Sejm oczekuje od Rady Ministrów lepszego współdziałania z samorządem powiatowym i gminnym w utrzymaniu bezpieczeństwa obywateli. Mimo powierzenia starostom części odpowiedzialności w tej mierze Rada Ministrów nie sformułowała dotąd żadnego programu współpracy z urzędami starostów w dziedzinie bezpieczeństwa, zaś raport rządowy przemilcza tę problematykę.
- 6) Sejm oczekuje stworzenia warunków prawnych i organizacyjnych do ochrony interesów wszystkich, którzy pomagają i współdziałają z organami ścigania w ujawnianiu i zwalczaniu przestępstw, w tym ochrony świadków i zapewnienia im możliwości ich otwartego występowania przeciw przestępcom. Obowiązkiem Rady Ministrów jest roztoczenie opieki i pomocy ofiarom przestępstw i organizacjom przez nie tworzoną. Nadal brak wspólnych rządowo-samorządowych wysiłków budowy - wzorem innych krajów demokratycznych - mechanizmów sąsiedzkiej współodpowiedzialności mieszkańców za swoje bezpieczeństwo. W tej dziedzinie potrzebny jest rządowy program inicjujący niestandardowe formy współpracy Policji ze strażami gminnymi, stowarzyszeniami i innymi instytucjami obywatelskimi.
- 7) Sejm ocenia, że dla uczynienia Państwa bardziej efektywnym w dziedzinie bezpieczeństwa niezbędna jest zmiana wzajemnych relacji między Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministerstwem Sprawiedliwości, a także między służbami podległymi tym resortom, zwłaszcza prokuraturą i Policją. Zmiany prawne (w tym w procedurze karnej oraz ustawie o prokuraturze) i faktyczne winny doprowadzić do przejęcia pełnej odpowiedzialności za prowadzenie postępowania przygotowawczego przez prokuraturę tak, by Policja mogła się zająć swoim istotnie ważnym zadaniem: wykrywaniem i poszukiwaniem sprawców przestępstw. Obecna sytuacja prawna i faktyczna w tej mierze jest szkodliwa dla stanu bezpieczeństwa publicznego, zaś brak współpracy obu resortów uniemożliwia rozwiązanie prostych problemów (np. finansowania konwojowania podsądnych).
- 8) Sejm uważa także za wskazane, aby polityka kadrowa prowadzona w Policji zmierzała do likwidacji istotnego wpływu na pracę tej formacji byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Należy także - przy okazji procedury odnawiania koncesji -dokonać analizy działania firm ochroniarskich pod kątem

możliwości wyeliminowania negatywnego wpływu na jakość ich pracy, jaki mogą wywierać byli funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa.

Wobec niedostatków i luk obecnego raportu - Rada Ministrów winna przedłożyć Sejmowi wraz z projektem ustawy budżetowej na rok 2000 projekt Krajowego Programu Zwalczania Przestępczości, przekonsultowanego z organizacjami samorządu terytorialnego. Program taki powinien zawierać propozycje niezbędnych zmian prawnych i organizacyjnych, zestawienie podmiotów odpowiedzialnych za ich przeprowadzenie, kalendarz oraz kilkuletni plan finansowania organów porządku publicznego, powiązany ze wzrostem efektywności ich działania. Zdaniem Sejmu istnieją możliwości istotnej poprawy stanu bezpieczeństwa obywateli.

MARSZAŁEK SEJMU

Maciej Płażyński